

MINISTRY OF FOREIGN
AFFAIRS OF DENMARK



REPUBLIKA HRVATSKA



Hrvatska nadomak cilja – kako uspješno djelovati u Europskoj uniji

urednici
Mirna Vlašić Feketija
Petra Goran

prevoditelji
Jelena Đukić
Mirna Furdek
Dinka Krčelić
Ivana Markanović
Zvonko Perović
Ivan Piteša
Maja Vitaljić
Snježana Vučenović

lektori
Stephen Hindlaugh
Marija Malnar
Eamonn Shanahan
Morana Zibar

dizajn i grafičko rješenje
Srđana Modrinić

tisak
Cеровski d.o.o.

naklada
1000 primjeraka

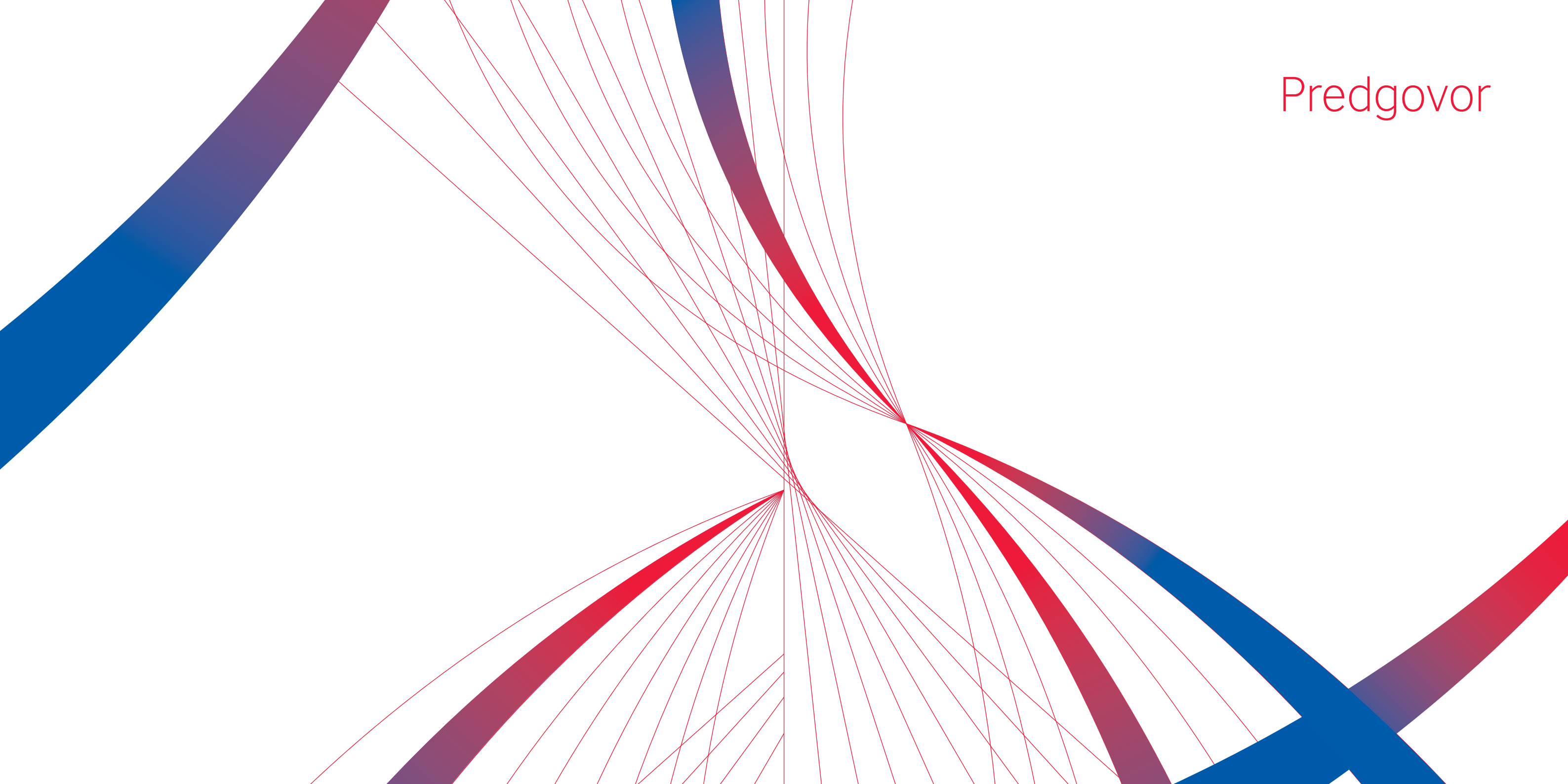
Ova publikacija je objavljena u sklopu projekta Nacionalne koordinacijske strukture za EU poslove kojeg financira program Danske bilateralne pomoći a provodi British Council.

Zagreb, prosinac 2010.

Sadržaj

Predgovor Michael Kümmel	7
Uvod Vladimir Drobnjak	10
Koordinacijski mehanizmi u Europskoj uniji Nacionalni sustavi EU koordinacije Georgios Chatzigiagkou Projekt Nacionalne koordinacijske strukture za europske poslove Mirna Vlašić Feketija	14 36
Različiti aspekti koordinacijskih mehanizama s hrvatskog stajališta Europski poslovi kao vanjska i/ili unutarnja politika država članica Europske unije – implikacije za nacionalne modele koordinacije Irena Andrassy Ključni nalazi i preporuke istraživanja o kompetencijama državnih službenika u RH u kontekstu pristupanja i članstva u EU Marina Škrabalo i Nives Miošić Lisjak Promjene financijske i proračunske regulative kao priprema za uspostavu budućeg EU koordinacijskog sustava i aktivnog sudjelovanja u europskim politikama Ivana Maletić Kako država može (ne) povrijediti pravo Europske unije Tamara Čapeta Primjena policy analize u tijelima državne uprave i koordinacija javnih oplitika u Hrvatskoj Zdravko Petak Civilno društvo u procesu pristupanja Europskoj uniji Igor Vidačak Uloga akademske zajednice i nacionalne znanosti u budućem funkcioniranju hrvatske kao članice europske unije Pero Lučin	74 82 95 99 102 106 109
Institucionalni okvir Uloga Ureda premijera u okviru sustava koordinacije europskih poslova – primjer Hrvatske Krunoslav Mesarić Pozicija Predsjednika Republike u formiranju vanjske politike nakon ulaska u Europsku uniju Dejan Jović Ostavština iskustva Nacionalnoga odbora u kontekstu članstva u Europskoj uniji Vesna Pusić Ustavna uloga parlamenta Siniša Rodin	114 116 118 121
Zaključak Uloga Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija u kontekstu budućeg mehanizma za koordinaciju europskih poslova Andrej Plenković	126

Predgovor



*Suočite se s time što jeste
jer to mijenja ono što jeste.*

Soren Kierkegaard

Hrvatska je u ovom trenu u posljednjoj fazi dugotrajnog i mukotrpnog tranzicijskog perioda u kojem je bilo ne samo političke nestabilnosti i ekonomskih poteškoća nego i konflikta sa znatnim ljudskim žrtvama i razaranja.

Ovdje, na pragu ostvarenja svog najželjenijeg cilja vanjske politike u zadnjih deset godina, Hrvatska je suočena s dodatnim izazovom da se njezine izravno izrečene ambicije za pristupanje EU-u ostvare.

Deklarirani je cilj Vlade da se hrvatsko pristupanje smatra pokretačem za daljnji razvoj cijele regije Jugoistočne Europe, a posebno zapadnog Balkana. Hrvatska je odlučna da nastavi proces pridruživanja i pristupanja ostalih nacija u regiji Europskoj uniji bez obzira na prijašnja neslaganja i neprijateljstva. Daljnji privredni razvoj regije opravdan je i u punoj suglasnosti s općim strateškim ciljevima cjelokupnog procesa proširenja, što se smatra preduvjetom održivog mira i pomirenja.

S ovim ambicioznim ciljem Hrvatska kao članica preuzima vrlo zahtjevnu obvezu. Hrvatska se priprema da u EU-u govori u ime cjelokupne regije. Da bi uspjela u tom nastojanju, trebat će joj vrlo proaktivan pristup članstvu u EU-u: uloga “kreatora politike”, a ne “realizatora politike”.

Samo osiguranje nacionalnih kapaciteta za implementaciju i provođenje u djelo aquis communautairea nije dovoljno – Hrvatska mora aktivno utjecati na europski dnevni red ne samo zbog sebe same nego i zbog svojih susjeda i biti u stanju generirati i inicirati političke inicijative koje će olakšati postignuće općeg cilja: kontinuirano proširenje unutar regije.

Da bi se to postiglo, hrvatska središnja administracija per se mora se ustrojiti za potporu hrvatskim donositeljima odluka i kreatorima politike te biti učinkovita i fleksibilna.

Vjerojatno su manje značajne i nevelike zemlje suočene sa sličnim nizom izazova kad je riječ o tome da ih se vidi, a naročito da ih se čuje u Bruxellesu. Danska je tri desetljeća razvijala i oblikovala svoj nacionalni mehanizam i postupke za suradnju s EU-om, te tako postigla ono što mnogi drže jednim od najučinkovitijih modela koordinacije među 27-oricom. Rezultat toga je da se relativno skroman glas Danske ne samo čuje nego i poštuje diljem Unije.

Visok stupanj otvorenosti unutar administracije – potpomognut komunikacijom, informiranjem javnosti i slobodnim pristupom informacijama – značajno pridonosi ovom postignuću. Ipak, sve ove mjere dio su vrlo djelotvornog nacionalnog sustava za suradnju, koji ih olakšava i koji osigurava da se u proces što prije uključe i u njemu čuju svi ključni sudionici

Povrh ovog, danski model uključuje i pojačanu prisutnost danskog parlamenta, *Folketinga*, što osigurava poprilično jedinstven kontinuitet danske politike kako prema EU-u, tako i unutar EU-a.

Uočljiva je značajka danske političke scene da su utjecajne političke stranke i velik dio danskog izbornog tijela kritični – a katkad čak i skeptični – spram EU institucija, a poglavito naspram trendova europskog federalizma. Unatoč tome, Danska je stekla reputaciju vrlo prilagodljive i pouzdane članice EU-a – ta činjenica počiva na solidnim rezultatima kad je riječ o implementaciji i provođenju svih značajnijih inicijativa iza kojih je stajala stabilna većina nacionalnog parlamenta.

Međutim, nijedan sustav nije jači od ljudskih resursa koji ga čine. Odgovarajuće kvalifikacije, znanja i vještine preduvjeti su

8 koje mora posjedovati svaki danski javni službenik. Ali ovima valja pridodati niz kompetencija, od kojih su možda najvažnije hrabrost i talent u formuliranju konstruktivne kritike. Princip delegiranja također može funkcionirati, uz uvjet da su hijerarhijski niže pozicionirani službenici u stanju predočiti svojim nadređenima detaljne scenarije i obuhvatne analize, te povrh toga posjedovati sposobnost kreiranja i razvijanja prikladnih odgovora i rješenja problema. Konstruktivna kritika na taj način postaje temeljni princip kad su u pitanju profesionalni dijalozi, kako među nižim osobljem, tako i među nadređenima. Privlačenje takvih talenata iz hrvatske resursne baze vjerojatno će predstavljati ključ u postizanju statusa proaktivne članice – kreatora politike na europskoj sceni. Hrvatska nesumnjivo ima takve resurse, ali ozbiljna pouka koju smo naučili tijekom pretpristupnog procesa jest da je nužno hitno razviti bolje mjere za privlačenje i zadržavanje takvog osoblja u javnom sektoru – i osigurati da se tom osoblju omoguće kontinuirane pogodnosti za razvoj vještina, znanja i kompetencija. Ovdje leži pravi izazov koji se postavlja pred svaki model suradnje u vođenju europskih poslova za koji bi se Hrvatska mogla opredijeliti. Danski doprinos u pripremi Hrvatske za pristup skroman je i ograničen na prijenos i analizu iskustava i znanja – odabir najbolje prakse – kako iz Danske, tako i drugih zemalja članica, s ciljem da se postavi zdrav temelj za informirano donošenje odluka i stvori učinkovit hrvatski sustav suradnje. Realizacija ovog projekta ne bi bila moguća bez usrdne potpore i suradnje Ureda švedskog premijera i Službe za vanjske poslove, a poglavito Veleposlanstva kraljevine Švedske u Zagrebu u Zagrebu, te službi za inozemne poslove Finske, Slovenije i Litve, kao i vladinih ureda, Mađarskog veleposlanstva u Zagrebu, parlamentarnih službi i drugih organizacija koje su posjećene, a kao posljednje, ali ne manje važno, tu je i golem doprinos koji su pružile kolege iz danskog Ministarstva vanjskih poslova – naročito osoblje Odjela za suradnju s EU-om – te Stalnog predstavništva Danske u EU-u iz Bruxellesa. Posebnu riječ zahvale upućujemo Njegovoj Ekselenciji veleposlaniku, glavnom pregovaraču g. Vladimiru Drobnjaku na angažiranosti i povjerenju, kao i Danskom veleposlanstvu u Zagrebu i Njegovoj Ekselenciji g. Bou Ericu Weberu na svesrdnoj i aktivnoj potpori i angažiranosti u nastojanju da se projekt realizira. Na kraju, mora se reći da je danski donator dao samo okvir, financijska sredstva i savjetodavnu pomoć za ovaj projekt. Zasluga za postignuća i rezultate pripada projektnom timu: voditeljici projekta gđi Mirni Santro i njezinu profesionalnom i visokoučinkovitom timu iz Britanskog savjeta te ključnom stručnjaku gđi Mirni Vlašić Feketija, koja je omogućila da se sve ovo realizira – važno ostvarenje ma kojim znanim mjerilima vrednovano. Ovim programom Danska završava Program izgradnje kapaciteta u javnom sektoru i gotovo desetogodišnju pomoć posvećenu bilateralnom pristupu. Tijekom cijelog tog perioda pomoć Danske bila je usredotočena na sustavan razvoj ljudskih resursa i čini nam se prikladnim što je na kraju programa pozornost posvećena korištenju ovih resursa unutar struktura proširenog EU-a.

Michael Kümmel, rezidencijalni viši savjetnik
Zagreb, studeni 2010.

Uvod



Pristupanjem u Europsku uniju završen je jedan velik i težak posao za novu državu članicu, no novi tek počinje. Pregovori o pristupanju u potpunosti zaokružuju svoj smisao i postižu punu vrijednost tek kroz korištenje svih prednosti koje pruža članstvo u Uniji. Da bi nova država multiplicirala dodanu vrijednost članstva u EU, ona mora biti odgovarajuće organizirana i pripremljena, počevši od svoje administrativne strukture.

Koliko je teško i zahtjevno u potpunosti se prilagoditi standardima EU u zakonodavnom, upravnom, organizacijskom i provedbenom smislu imali smo priliku dobro naučiti tijekom pregovora o pristupanju. Promjene potrebne za članstvo u EU u Hrvatskoj su počele potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2001. godine, nastavile su se potvrđivanjem Hrvatske kao države kandidatkinje, a najsloženiji dio posla započeo je otvaranjem pregovora o pristupanju 3. listopada 2005. godine. Nastojeći što spremnije ispuniti sve zadaće iz pristupnoga procesa i što bolje pripremiti se za članstvo, Hrvatska se oslanjala na iskustva država koje su postale članice EU u petom valu proširenja. Ta su iskustva međutim bila samo djelomice primjenjiva.

Kroz pet godina pregovora postalo je razvidno u kojoj su se mjeri okolnosti i mehanizmi pristupnih pregovora promijenili. Osim što se broj pregovaračkih poglavlja povećao, uvedeni su i novi pregovarački instrumenti, poput mjerila za otvaranje i zatvaranje poglavlja i *monitoring* tablica za već privremeno zatvorena poglavlja. Neka od mjerila sadržavala su konkretne obveze izgradnje i jačanja administrativnih kapaciteta pri čemu se Europska komisija vodila empirijskim iskustvima iz ranijih krugova proširenja. Konačna je svrha svih tih mjerila postizanje potpune spremnosti Hrvatske za članstvo u EU i samim time mjerila su ispunila svrhu.

Koliko je Hrvatska u tome uspjela najbolje pokazuje Izvješće Europske komisije o napretku Hrvatske za 2010. godinu. Ono je važna potvrda da je Hrvatska bitno povećala svoju sposobnost preuzimanja obveza koje proizlaze iz članstva u Uniji. Uskladili smo naš zakonodavni okvir s pravnom stečevinom i u naše administrativne strukture ugradili načela i način djelovanja koji se traži od države članice. Ipak, posao time nije završen niti će završiti pristupanjem Hrvatske – potrebna je daljnja i kontinuirana dogradnja sustava u cilju postizanja optimuma njegova korištenja. Sve što smo izgradili i ustrojili kroz pregovore – od operativnih tijela uspostavljenih radi bolje koordinacije ispunjavanja obveza, preko mehanizama suradnje pa do novih operativnih mehanizama postavljenih slijedom pravila pravne stečevine – treba očuvati, a tamo gdje je potrebno i dodatno izbrusiti. Pritom iskustvo stečeno kroz pregovore o pristupanju predstavlja kapital od kojega s pravom očekujemo znatne kamate.

S današnjim iskustvom, a promišljajući buduće obveze koje nam predstoje kao 28. članici Europske unije, ponuđena pomoć Kraljevine Danske kroz program bilateralne pomoći Hrvatskoj došla je u najboljem trenutku. Projekt „Nacionalna koordinacijska struktura za EU poslove“ koji se provodio tijekom 2010. godine imao je cilj utvrditi koji su sve ključni aspekti o kojima treba promišljati prilikom uspostave sustava koordinacije EU poslova u članstvu u EU, koja su to znanja i vještine državnih službenika nužna za njihovo pravovremeno i kvalitetno obavljanje zadaća u okviru članstva.

Koordinacijski su mehanizmi u svakoj od država različiti ovisno o veličini i drugim specifičnostima pojedine članice – bilo u odnosu na tijelo koje je središnje u smislu nadzora i koordinacije, političkoga okvira u kojem je ono organizirano ili u kojoj je mjeri parlament uključen u nadziranje rada vlade. Te su osobitosti posljedica tradicionalnoga ustroja uprave u pojedinim članicama, a dio je uvjetovan načinom rada institucija EU kojima se svaka od članica morala prilagoditi. Zbog toga nam je bilo važno analizirati sustave u onim državama članicama koje, osim učinkovitosti djelovanja njihove državne uprave, imaju specifičnosti od interesa za Hrvatsku (primjerice sličnu veličinu i broj stanovnika). Zahvalni smo svima iz EU koji su nam svojim savjetima i uvidom u vlastito iskustvo pomogli u prikupljanju vrijednih informacija.

Jednim svojim dijelom ova publikacija sadrži kratak opis projektnih nalaza o koordinacijskim strukturama, a koordinacijski

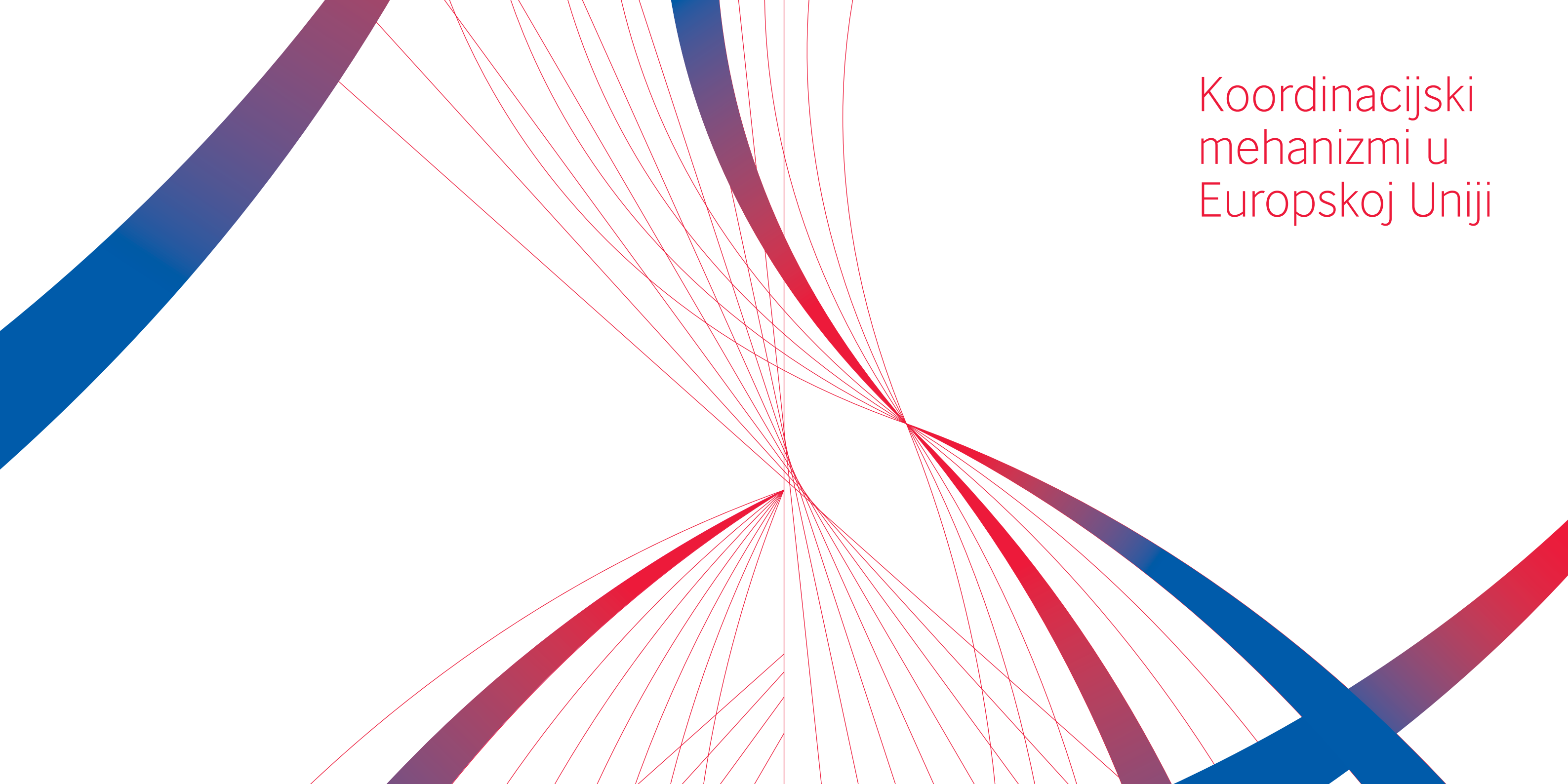
okvir na europskoj razini prikazuje se kroz poseban članak koji obrađuje ključne komponente koordinacijske strukture za poslove koji proizlaze iz članstva u EU, uspoređujući ih s trenutnim hrvatskim prilikama kao i ključnim komponentama koje tek treba razmotriti.

Važan dio projekta bila je provedba istraživanja kroz koje su se državni službenici, i rukovodeći i nerukovodeći, u šest pilot ministarstava samoprocjenjivali o posjedovanju kompetencija za obavljanje poslova u uvjetima članstva. Reprezentativni rezultati toga istraživanja, predstavljeni u drugom dijelu publikacije, poslužili su nam ne samo za utvrđivanje prostora za poboljšanje rada u tim ministarstvima, već i kao pokazatelj trendova u cijeloj državnoj upravi. To je i dobra podloga za otvaranje rasprave unutar ministarstava o toj temi, a početak koje je potvrdio visok stupanj razumijevanja i interesa unutar državne uprave.

Cilj je ove publikacija predstaviti širi okvir djelovanja u uvjetima članstva u Europskoj uniji. Zahvaljujemo stručnjacima koji su dali svoje priloge i tako pomogli u promišljanjima o budućem koordinacijskom sustavu za djelovanje Hrvatske u uvjetima članstva u EU – od definicije europskih poslova, kreiranja javnih politika i njihove koordinacije, uloge akademske zajednice i civilnoga društva pa sve do izmjena financijske i proračunske regulative. U završnom dijelu prikaz je institucionalnoga trokuta koji će imati ključnu ulogu u sustavu koordinacije poslova – Ured predsjednice Vlade, Ured Predsjednika Republike te Hrvatskoga sabora. Na kraju publikacije osvrst je tijela koje je u od samoga početka približavanja Hrvatske EU i tijekom pristupnoga razdoblja bilo ključni koordinatorski poslova usklađivanja zakonodavstva i pripreme za članstvo – Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija.

Okončanjem pregovora o pristupanju i ulaskom Hrvatske u EU, proces transformacije ne završava. On se nastavlja, a za to moramo biti odgovarajuće koordinirani i organizirani. Jednako kao što je pristupanje Hrvatske EU cilj od najvećega državnoga interesa, tako je važno i da Hrvatska može pravovremeno i uspješno zastupati sve svoje interese za zajedničkim europskim stolom.

Vladimir Drobnjak, glavni pregovarač



Koordinacijski mehanizmi u Europskoj Uniji

Nacionalni sustavi EU koordinacije

Sadržaj

1.1.	Kratak osvrt na nacionalne sustave EU koordinacije	13
1.2.	Članstvo u EU i izvori potrebe za koordinacijom	15
1.3.	Nacionalna koordinacija EU politika	17
1.4.	Postojeći sustavi nacionalne EU koordinacije: 27 država članica	18
	(i) Nacionalne vlade	18
	Centralizirani sustavi	19
	<i>Sveobuhvatni centralizirani sustavi s jednom centralnom koordinativnom jedinicom</i>	19
	<i>Sveobuhvatni centralizirani sustavi gdje više ustrojstvenih jedinica koordinira EU pitanja</i>	20
	<i>Sustavi selektivne centralizacije</i>	21
	Sustavi sveobuhvatne decentralizacije	22
	Sustavi vođeni od strane premijera/ministarstva vanjskih poslova	22
	(ii) Parlamentarna uključenost	23
	<i>Dokumentni sustavi nadzora</i>	24
	<i>Proceduralni sustavi nadzora</i>	24
	<i>Objekt nadzora</i>	25
	<i>Vremenska dimenzija nadzora</i>	25
	<i>Zamijećeni utjecaj: primjeri Danske i Litve</i>	25
	<i>Danski Folketing</i>	25
	<i>Litvanski Seimas</i>	26
	(iii) Civilni sektor	26
1.5.	Sustav vlasti u Republici Hrvatskoj	27
	<i>Odnosi Hrvatske i EU: kratka procjena</i>	28
1.6.	Preporuke	30
	<i>Izvršna vlast</i>	30
	<i>Parlament</i>	31
	<i>Civilni sektor</i>	31
1.7.	Zaključak	31
	Popis literature	32

Kratak osvrt na nacionalne sustave EU koordinacije

Izvjesno je da će Republika Hrvatska postati 28. država članica Europske unije (EU). Europska unija predstavlja najprestižniji, ali i vrlo složen i zahtjevan blok nacionalnih država. Za razliku od drugih međunarodnih organizacija EU se sastoji od višestrukih političkih procesa, postupaka odlučivanja i zakonodavnih postupaka, brojnih institucija i aktera (fizičkih i pravnih osoba, uključujući i 27 država članica). Članstvo u Uniji istovremeno uključuje povlastice, ali i obveze te suočava nacionalne institucije (posebice Vlade) s potrebom za koordinirano djelovanje. Sektorizacija (sve veća fragmentacija domene politika u EU) dodatna je karakteristika Unije koja nameće ograničenja i terete nacionalnim institucijama. Stoga zadatak aktivnoga i konstruktivnoga sudjelovanja u mnogostрукim političkim arenama EU te istovremeno odgovaranje na zahtjeve „nacionalno osjetljive” skeptične javnosti za nacionalne vlade predstavlja iznimno zahtjevne političke i koalicijske izazove. Ovo posebice vrijedi za (male) države članice s ograničenim financijskim, administrativnim i kadrovskim resursima. Zapravo, članstvo u EU zahtijeva više napora od nacionalnih upravnih sustava (Metcalfе, 1994). Učinkovita koordinacija pri tome smanjuje troškove „prijenosa” i financijske troškove, usmjerava administraciju i unaprijeđuje učinkovitost ciklusa planiranja i provedbe politika na svim razinama izvršne vlasti.

U širem smislu, ciklus kreiranja politika na razini EU uključuje trostupanjску strukturu: faza pregovaranja (u kojoj nacionalni dužnosnici i stručnjaci sudjeluju u stručnim i savjetodavnim radnim skupinama Europske komisije), COREPER (Odbor stalnih predstavnika – na razini veleposlanika) te Vijeće EU i Europsko vijeće (čelnici država i vlada) gdje se donose odluke. Faze postupka donošenja odluka u EU uključuju pregovore unutar Vijeća te između Vijeća i Europskog parlamenta, ovisno o pravilima i postupku odlučivanja u određenom pitanju. Konačno, faza implementacije donesenih politika suočava države članice s daljnjim zahtjevima, s obzirom na to da one imaju pravnu odgovornost preuzimanja i implementacije EU propisa i politika na nacionalnoj razini. Slijedom navedenoga, razvidno je da je članstvo u EU visoko složena i iznimno zahtjevna uloga koja od država članica traži predane upravne aparate (npr. specifične nacionalne strukture EU koordinacije) i jasne, fleksibilne i transparentne postupke implementacije i provedbe EU politika kao i razvoj, pregovaranje i legitimizaciju nacionalnih stajališta u EU. Bitne čimbenike za uspješno članstvo u EU predstavljaju i administrativni i kadrovski kapaciteti. Akademski kurikulumi i stručno usavršavanje (izobrazba na radnom mjestu) u području EU poslova, zajedno s konkurentnim sustavom plaća, predstavljaju preduvjete i odlučujuće čimbenike za djelovanje određene zemlje kao članice EU s obzirom na to da navedeni čimbenici osiguravaju stručno usavršavanje, zapošljavanje i održivost (EU vezanih) birokratskih elita. Ukratko, članstvo u EU zahtijeva sposobnost projekcije i recepcije, tj. učinkovitu administrativnu sposobnost država članica (Bulmer i Burch, 2006). Konačno, stupanjem Lisabonskoga ugovora na snagu u prosincu 2009. godine osnažena je uloga nacionalnih parlamenata u ciklusu kreiranja EU politika te zajedno s načelima supsidijarnosti i partnerstva suočava vlade sa snažnim poticajima za suradnju i koordinaciju nacionalnih EU pregovaračkih stajališta s akterima civilnoga društva, subnacionalnim vlastima (tijelima regionalne/lokalne samouprave) i socijalnim partnerima.

16 Komparativno istraživanje nacionalnih sustava EU koordinacije pokazuje da su sve države članice uspostavile specifične organizacijske strukture (formalnu, neformalnu i/ili kombinaciju oboje) i postupke za obavljanje EU poslova na nacionalnoj razini i u Bruxellesu.

Posebice:

- ministarstava vanjskih poslova zauzimaju središnju (ali sve slabiju) ulogu u EU poslovima, preuzimajući ulogu „kurira” između Bruxellesa i nacionalnih prijestolnica;
- međuresornom koordinacijom EU pitanja, kako na političkoj (ministarskoj), tako se i na administrativnoj (državni službenici na rukovodećim položajima) razini upravlja putem posebnoga mehanizma lociranoga blizu premijera/premierke ili vlade;
- s obzirom na porast važnosti i učestalost sastanaka Europskoga vijeća, uloga čelnika države ili vlade (najčešće premijera) u EU pitanjima ojačana je (na uštrb uloge ministra vanjskih poslova);
- u resornim ministarstvima ustrojani su posebni EU odjeli;
- sve države članice imaju stalno predstavništvo u Bruxellesu koje predstavlja središnju točku nacionalne koordinacije na EU razini.

Općenito, aktualna istraživanja ukazuju na tri glavne tendencije u analizi utjecaja europskih integracija na prirodu nacionalnih EU struktura:

1. Države članice postupno su uskladile svoje nacionalne EU upravne aparate prema trostupanjskom sustavu odlučivanja u EU. Posebice treći stupanj sve je neformalniji te su ad hoc, fleksibilne međuresorne skupine ustrojene za upravljanje pitanjima sektorskih politika, bilo u fazi radnih skupina bilo u predpregovornoj fazi. Drugi stupanj uključuje međuresorne odbore na razini dužnosnika koji „koordiniraju” pregovaračka stajališta i srednjoročne strategije nakon što je pitanje došlo do COREPER-a. Konačno, na najvišoj instanci odlučivanja – odbori ministara odgovorni su za „formalno usvajanje stajališta Vlade prije sastanaka Vijeća i Europskoga vijeća na razini čelnika država i vlada” (James, 2010: 829). Na temelju ovoga prilično jasnoga sustava koordinacije, ministri i dužnosnici mogu uskladiti pregovaračka stajališta putem jedinstvene točke u sustavu. Ukratko, ovaj fleksibilan, centraliziran sustav omogućuje „veću učinkovitost postupka odlučivanja kod kuće i pregovaračku fleksibilnost u Bruxellesu” (ibid).
2. Ubrzan proces i sve dublja priroda integracije, veća centraliziranost i učestalost sastanaka Europskoga vijeća (na razini čelnika država i vlada) kao i sve učestalije korištenje neformalne mreže savjetnika premijera za EU pitanja (koji obavljaju veći dio priprema za pregovore i predstavljaju neovisan savjetodavni izvor čelnicima vlada), tijekom vremena uzrokovali su postepenu koncentraciju ovlasti i utjecaja u centru vlade (najčešće ured premijera).
3. S obzirom na ozloglašeni „demokratski deficit” na razini EU, Lisabonski ugovor ojačava ulogu nacionalnih parlamenata u postupku nadzora (*scrutiny*) rezultata politika EU institucija (posebice prijedloga politika Europske komisije) i nacionalnih stajališta vlada država članica o pojedinim europskim politikama. Neki parlamenti poput danskoga *Folketinga* i litvanskoga *Seimasa* posjeduju znatne *nadzorne* i *mandatne ovlasti* nad nacionalnim vladama koje su podložne prethodnom parlamentarnom odobrenju u procesu pregovaranja nacionalnih stajališta u arenama odlučivanja na EU razini. Uključivanje socijalnih partnera (sindikata, udruženja poslodavaca, itd.), i/ili subnacionalnih aktera (u državama članicama s regionalnim teritorijalnim ustrojem) u postupku razvoja nacionalnih stajališta istodobno je usko povezano s uspješnim sudjelovanjem država članica u EU, kako s aspekta donošenja EU politika, tako i s aspekta njihove provedbe na

nacionalnoj razini. Konačno, legitimitet i odgovornost nacionalnih dužnosnika vezano uz prijedloge politika predstavljaju preduvjet i odlučujući čimbenik za demokratsko uređenje države.

17

Sadržaj ovog dokumenta koncipiran je na sljedeći način: u odlomku 1.2. elaboriraju se zahtjevi za članstvo u EU te izvori potrebe za koordinacijom na nacionalnoj razini. Odlomak 1.3 revidira čimbenike koji utječu na izbor nacionalnih koordinacijskih struktura. Odlomak 1.4. daje detaljnu evaluaciju i komparativnu usporedbu raznih nacionalnih modela EU koordinacije u 27 država članica. Odlomak 1.5. daje kratku procjenu postojećega sustava koordinacije u Hrvatskoj, dok se u Odjeljku 1.6 daju određene preporuke u pogledu izbora ustrojstvenih/postupovnih uređenja u svjetlu punopravnoga članstva u EU.

Članstvo u EU i izvori potrebe za koordinacijom

Od njezina nastajanja 1957. godine i posljedičnih višestrukih permutacija, Europska se unija (EU) profilirala kao „najsloženija regionalna organizacija” (Schmidt, 2006) i/ili „najsloženija višerazinska organizacija” (Marks, 1993; Hooghe, 1996) na svijetu. EU jest složena tvorevina *sui generis* zahvaljujući svojoj „kvazifederalnoj” prirodi i „korporativnom” stilu donošenja odluka koji znatno odudara od statičnoga „nametanja” u okviru procesa donošenja odluka i jednostavnog unutarnjega ustroja 27 država članica (npr. Grčka, Portugal, Francuska, itd.). Drugim riječima, EU je utemeljena na svojim državama članicama i odluke donosi konsenzualno ili kolektivno (Bulmer i Lesquence, 2005). Istovremeno, EU predstavlja „višerazinski sustav upravljanja” u kojem proces kreiranja EU politika i usvajanja zakonodavstva uključuje brojne aktere koji uzajamno djeluju na različitim razinama – europskoj, nacionalnoj i subnacionalnoj – te su podložni različitim imperativima i pravilima igre na svakoj od njih (Kassim, 2005: 290). Konačno, EU predstavlja „arenu za razmjenu ideja” i „učenje” u kojoj nacionalni akteri dobrovoljno međusobno komuniciraju i s EU institucijama u traganju za političkim rješenjima u područjima u kojima EU nema isključivu nadležnost, poput oporezivanja i/ili vanjske politike (Bulmer i Radaelli, 2005: 345). Iz svega navedenoga slijedi kako je EU složen i širok sustav podijeljene ovlasti odlučivanja i kolektivnoga upravljanja čija je definirajuća karakteristika „preispletanje nacionalnoga i europskoga” (Laffan i dr. 2000: 74).

Do sada su i stare i nove države članice iskusile kontinuiranu asimetriju u svakodnevnim komunikacijama s EU koja ima tendenciju favoriziranja „europeizacije” nacionalnih postupaka – nevezano o nacionalnoj upravnoj kulturi, organizaciji i sustavima. Dok su ograničenja koja su postavljena nacionalnim institucijama razvidna od 1950-ih godina, od institucionalizacije unutarnjega tržišta sredinom 1980-ih postala su zapaženija, opsežnija i prijetnija. Brojni krugovi proširenja EU znatno su doprinijeli povećanju opsega EU politika (a time i sektorizaciji) kao i produbljivanju procesa globalizacije i uvođenju zajedničke europske valute – Eura. Neki tvrde da gotovo 80% propisa iz područja gospodarstva danas dolazi iz Bruxellesa (Hix i Goetz, 2000: 4). Područja u kojima EU ima zakonodavne ovlasti dramatično su se proširila posljednjih godina te danas predstavljaju znatan dio nacionalnih zakonodavstava (Dimitrova i Mastenbroek, 2006: 1). Sustav usvajanja politika ustrojen u Bruxellesu obuhvaća trostupanjsku strukturu: (i) radne skupine u pripremnoj fazi (prije izrade prijedloga); (ii) COREPER; i (iii) Vijeće ministara i Europsko vijeće (Wallace, 2005). Sudjelovanje u složenom europskom sustavu upravljanja komplicira nacionalne sustave odlučivanja gdje Bruxelles postaje *dodatno*, ali sve važnije i složenije pitanje koje se treba učinkovito „servisirati” kod kuće. (Laffan, 2005: 3).

18 Sijedom navedenoga države članice i države pristupnice prisiljene su prilagoditi svoje nacionalne sustave i postupke odlučivanja novim zahtjevima:

1. Od nacionalnih se institucija (posebice vlada) očekuje da *obave dobar posao* u Bruxellesu – tj. da „proaktivno”, a ne „reaktivno” djeluju u postupku donošenja politika (Kassim i dr 2000: 13). Aktivne državne članice mobiliziraju nacionalne resurse i administrativne kapacitete u ranoj fazi ciklusa donošenja politika kako bi učinkovito *prenijele* svoje nacionalne prioritete i ciljeve na EU razini (Bulmer i Burch, 2006: 38). Jednostavnije rečeno, njihov je cilj definirati političku agendu Unije i tako utjecati na način na koji se razmatraju politike formalno oblikovane od strane Komisije, posebice s obzirom na pitanja koja su istaknuta na nacionalnoj razini (Kassim i dr., 2000: 9; Wallace, 2005: 29). Navodno to rade kako bi osigurale političku prihvatljivost rezultata pregovora u Bruxellesu ili barem njihovu relativnu usklađenost s nacionalnim stavovima čime se izbjegavaju neugodnosti za nacionalno biračko tijelo. Ovo potkrepljuje činjenica da je od istočoeuropskih proširenja 2004. i 2007. godine, proces kreiranja politika na razini EU postao „nepredvidljiviji” s obzirom na to da je isti predmetom pregovaranja među 27 tvoraca nacionalnih politika” (James, 2010: 828). Stoga je *usklađeno i proaktivno* djelovanje u postupku definiranja i obrane nacionalnih stajališta nužno za osiguravanje „kompatibilnosti ili u krajnjoj mjeri izbjegavanja kontrarnosti EU politika nacionalnim stajalištima” (Kassim i dr. 2000: 3).

Administrativni kapaciteti imaju posebnu važnost. Iako donošenje konačnih odluka može biti prepušteno političarima, te su odluke razvijene i oblikovane od strane administrativnoga aparata. Ukratko, administrativni aparat igra ključnu ulogu u stvaranju *političke koherencije*. Nadalje, Kassim i bjegovi suradnici (2000: 18) napominju da se „uz pitanje kompetencija veže i pitanje vještina i resursa dostupnih administratorima”. Učinkovito djelovanje u EU zahtijeva „jezične vještine kao i tehničku, pravnu i administrativnu ekspertizu” (ibid: 9). Zaista, potreba za zastupanjem u brojnim EU arenama postavlja znatne pritiske na nacionalne upravne sustave ne samo zbog pritisa kojima su izloženi djelatnici, već i radi „poteškoća vezanih uz osiguravanje da nacionalni dužnosnici djeluju u skladu sa smjernicama izvršne vlasti” (ibid). Važno je da je proširenje sustava glasovanja kvalificiranom većinom (*qualified majority voting (QMV)*) tijekom 1990-ih prouzročilo potrebu za nacionalnim pregovaračkim strategijama koje se mogu prilagoditi situaciji u „kratkim vremenskim razdobljima” s ciljem omogućavanja učinkovitoga pregovaranja (Wall, 2008: 192; citirano u James, 2010: 828). Istodobno su, zbog povećanoga korištenja sustava glasovanja kvalificiranom većinom u Vijeću ministara i nacionalnoga veta koji je u praksi zastario, vlade primorane tražiti saveznike koji bi poduprli ili blokirali napredak u usvajanju pojedinih prijedloga politika te se „traži kompromis koji je nužan za izbjegavanje izolacije” (Kassim, 2005: 290). EU politike stoga više ovise o pregovaranju, umrežavanju i stvaranju koalicija, a sve manje na unilaterizmu – što uzrokuje potrebu za proaktivnim, a ne reaktivnim stavom vlada država članica.

2. Države članice trebaju *prihvatiti* (Bulmer i Burch, 2006) rezultate EU politika učinkovito, tj. trebaju razviti prikladnu organizacijsku mrežu i postupovnu sposobnost „kod kuće” kako bi uspješno transponirale, implementirale i primijenile *acquis communautaire* i tako učinkovito i kontinuirano djelovale unutar EU. Kako je brzo transponiranje postalo bitno pitanje na dnevnom redu Europske komisije, Europskoga suda, a u sve većoj mjeri i Vijeća, savjetuje se države članice da održe dobre provedbene rezultate (Dimitrova i Mastenbroek, 2006). Bez sumnje, administrativni i sudski kapaciteti igraju vodeću ulogu u osiguravanju učinkovite *usklađenosti politika*. Štoviše, na razini država članica, nacionalne administracije i sudbeni sustavi djeluju kao dio administrativnog i sudskog sustava EU te time, u postupku implementacije i primjene EU politika, preuzimaju *dodatnu* ulogu uz svoje nacionalne uloge (Kassim, 2005). S obzirom na to da pravo EU (prvenstveno pravna stečevina vezana uz unutarnje tržište) zahtijeva postojanje čvrsta i transparentna sustava upravnih postupaka u okviru kojega se donose i provode odluke na koje se može uložiti žalba, one su i preduvjet za *demokratsko upravljanje*.

Učinkoviti upravni sudovi također povećavaju transparentnost upravnih odluka i igraju važnu ulogu u borbi protiv korupcije (Wrinkler, 2007).

3. I na kraju, ali ne manje važno, nacionalne vlade trebaju osigurati da politike i propise koji se „slijevaju” iz Bruxellesa nacionalna tijela ne doživljavaju kao odluke s minimalnim legitimitetom i vanjski nametnuta pravila. Pitanje demokratske kontrole postalo je posebno aktualno u posljednjim godinama, i to ne samo zbog zloglasne *deparlamentarizacije* (Wessels i Rometsch, 1996) nacionalnih zakonodavstava. Ukratko, nacionalne parlamente mnogi analitičari doživljavaju kao „gubitnike” (Mauer i Wessels, 2001) procesa europskih integracija zbog (i) tendencije da prenesu zakonodavne ovlasti na EU i domaće dužnosnike; (ii) nepovoljne i slabe formalne uloge u procesu donošenja odluka na razini EU; (iii) tendencije davanja prednosti izvršnoj nad zakonodavnom vlasti u EU; i (iv) njihovih osobnih administrativnih i kadrovskih nedostataka koji navodno limitiraju njihovu neovisnost u učinkovitom provođenju nadzora postupanja njihovih nacionalnih vlada u Bruxellesu (Kassim, 2005: 297–298). Zbog svih ovih faktora te zbog specifičnog *elitističkog* stila ovog procesa, u kreiranju politika EU trenutačno nedostaje „ulazna legitimnost” (*input legitimacy* - Dimitrova i Mastenbroek, 2006). Iskustvo je pokazalo da je s obzirom na centralizam nacionalnih vlada u zakonodavnom ciklusu i ciklusu kreiranja politika EU uloga parlamenata i drugih društvenih aktera i interesnih grupa (socijalnih partnera), poput udruga poslodavaca, sindikata i jedinica subnacionalne uprave/vlasti, u prezentiranju interesa na razini EU iznimno slaba. Ova situacija povećava razdor između elita i građana te se stoga čini da članstvo u EU doprinosi i dodatno naglašava čuveni *demokratski deficit*, kako na nacionalnoj, tako i na EU razini. Stoga je potrebno više parlamentarnog i socijalnog angažmana za rješavanje ovog problema povećavanjem ulazne legitimnosti (*input legitimacy*). Rasprave o EU pitanjima (i prijedlozima politika) trebaju se odvijati otvoreno i uključiti javnost kako bi se ojačala legitimnost i odgovornost nacionalnih vlada i parlamenata građanima – što se također gleda i kao način za prevladavanje sve većega stupnja euroskepticizma među narodima Europe. Stručnjaci predlažu da s ciljem jačanja uloge parlamenata i unaprijeđenja njihove učinkovitosti, parlamenti kao sudionici ciklusa odlučivanja na razini EU trebaju imati ne samo ovlasti nadzora i konzultativne ovlasti, već trebaju preuzeti i ulogu središnje točke u domaćem sustavu upravljanja EU pitnjima (ibid: 17). Stoga se postavlja niz pitanja vezanih uz *spremnost* nacionalnoga ustavnoga i institucionalnoga uređenja u državama članicama i državama pristupnicama za suočavanje s višerazinskim sustavom upravljanja/vladavine u EU. U praksi, ovo se pitanje svodi na pitanje *koordinacije*.

Nacionalna koordinacija EU politika

Većina stručnjaka slaže se da „usklađene” vlade odaju dojam „učinkovitosti”, tj. imaju manje konfliktnih i nepotrebnih programa te racionalnije koriste oskudna javna sredstva u ispunjavanju njihovih političkih ciljeva (Kassim i dr., 2000: 3). *Koordinacija* osigurava *pozitivnu* političku inicijativu i odgovornost. Međutim potraga za učinkovitim sustavom koordinacije internih postupaka kreiranja politika u današnje se vrijeme čini zahtjevnijom i složenijom, posebice u svjetlu sudjelovanja država članica u *labirintskom* političkom procesu EU. Ukratko, sve se države članice suočavaju s postupcima i procedurama koje efektivno određuju u kojem će se forumu, u kojem formalnopravnom obliku, kojim redoslijedom i s kojim akterima riješiti predmetna pitanja. Od nacionalnih se vlada u praktičnom smislu traži uspostava odgovarajućih sveobuhvatnih organizacijskih i postupovnih sustava ili prilagodba postojećih sustava na način koji osigurava „protok informacija između nacionalnih prijestolnica

20 i Bruxellesu te prikladnu obranu nacionalnih interesa” (Kassim, 2005: 290). Stoga „proces europskih integracija suočava nacionalne vlade sa snažnim pritiscima za koordiniranim djelovanjem” (Kassim i dr., 2000: 6).

Ipak, u okviru EU ne postoji specifičan obrazac za institucionalni i postupovni okvir sustava nacionalne EU koordinacije. Komparativno istraživanje unatoč tome pokazuje niz sličnosti i konvergentnih čimbenika među starim i novim državama članicama. Ukratko, komparativna analiza „europizacije jezgre izvršne vlasti” sugerira da „zajednički EU učinak (većim dijelom skriven, ali potencijalno transformativan) vrši snažne dugotrajne pritiske za konvergencijom [...] to čini putem ograničavanja opsega alternativnih strategija dostupnih nacionalnim kreatorima politika, omogućavajući učenje o administrativnim uređenjima u drugim državama članicama i kreiranjem percepcije i načinu „optimiziranja” nacionalne koordinacije” (James, 2010: 832). Pored ovih snažnih mehanizama konvergencije, postoje i zapaženi divergentni trendovi među državama članicama koji ukazuju na prevladavajuće nacionalne čimbenike. U tom smislu, znanstvenici su utvrdili da izvori nacionalnih različitosti leže u pet najučestalijih varijabli:

- *politički stil* („nametljiv” – impozicionalan, konsenzualan, aktivan ili reaktivan, širok, uzak ili nepostojeći – u smislu opsega konzultativnog elementa s interesnim skupinama);
- *političke ambicije* („pokretač”, „promatrač” ili „kočnica” u procesu europskih integracija);
- *pretpostavka koordinacije* (izvor informacija, mogućnost praćenja i revidiranja razvoja s ciljem određivanja jedinstvenog glasa države članice na razini EU),
- *priroda političke strukture* (stranački sustav, uloga parlamenta, struktura izvršne vlasti);
- *struktura nacionalnoga upravnoga sustava* (upravna kultura, oštre horizontalne ili vertikalne podijele, odnos između politički imenovanih dužnosnika i državnih službenika) (Kassim i dr. 2000: 12–18).

Postojeći sustavi nacionalne EU koordinacije: 27 država članica

Ovaj odlomak ima dva glavna cilja: ukratko utvrditi glavne nalaze koji proizlaze iz komparativne analize postojećih modela (27) nacionalnih EU koordinacija u državama članicama te argumentirati čimbenike koji oblikuju strategije i strukture nacionalne koordinacije. Ovaj je odlomak heuristički podijeljen na tri pododlomka: (i) nacionalne vlade; (ii) parlamentarna inkluzija; i (iii) nevladin sektor.

(i) Nacionalne vlade

U usporedbi s drugim institucijama država članica (npr. parlamenti), istraživanje pokazuje da su u EU 27 vlade (uz nekoliko iznimaka poput Belgije gdje 6 jedinica regionalne vlasti djeluju kao jednaki partneri s federalnom vladom) te koje imaju vodeću ulogu u *projekciji* nacionalnih stajališta u Bruxellesu te djeluju kao „prijenosnici” za prihvaćanje EU zakonodavstva, politika i programa na nacionalnoj razini. Unatoč zajedničkim čimbenicima, sustavi variraju između visoko centraliziranoga ustroja s pripadajućim instruktivnim pravima centraliziranim na jednoj centralnoj koordinativnoj točki i sustava s jednim ili više centralnih „igrača” koji preuzimaju horizontalne koordinativne obveze kao „prvi među jednakima” u raznim sferama odnosa sa birokracijom EU. Nekoliko sustava sadrži opsežnu funkcionalnu distribuciju odgovornosti i vrlo limitiranu horizontalnu i

21 vertikalnu koordinaciju – izuzev pitanja obuhvaćenih prijašnjim II stupom (zajednička vanjska i sigurnosna politika – ZVSP). Šire gledano, komparativno istraživanje ukazuje na postojanje povećanoga trenda centralizacije sustava koordinacije i strateško usmjeravanje na „centar vlasti” (posebice oko premijera). Johansson i Tallberg (2008) te James (2010: 832) tvrde da tri specifična razvoja na razini EU objašnjavaju ovlašćivanje centralne izvršne vlasti: dinamika i priroda integracije; sve veća važnost i učestalost sastanaka Europskoga vijeća na razini šefova država i vlada: i sve veća važnost *neformalnih* rasprava prije održavanja sastanaka Vijeća (o ovlašćivanju premijera vidi niže). U svjetlu navedenoga, u jezgri nacionalnih sustava postoji razlika između sustava koordinacije vođenih od strane premijera i sustava vođenih od strane ministarstva nadležnoga za vanjske poslove. Nekoliko država članica odlučilo se za sustav vođen od strane Vlade.

Centralizirani sustavi

Većina se stručnjaka slaže da samo *unitarističke* države imaju sposobnost usvajanja visoko centraliziranih koordinacijskih strategija. Veliki utjecaj u tom smislu ima i priroda političkoga sustava. Preciznije rečeno, „većinska vlast omogućuje uvođenje sveobuhvatnoga sustava koordinacije s obzirom na to da omogućava hijerarhijske međuministarske odnose u većoj mjeri, nego što je moguće kod koalicijskih vlada” (Derlien, 2005). Iako predstavlja slučaj sveobuhvatnoga centraliziranoga sustava *par excellence*, potrebno je napomenuti da se Danska zbog izbornih pravila o proporcionalnoj zastupljenosti ne uklapa uredno u ovaj „većinski” uzorak. Ipak, njezino tradicionalno naginjanje manjinskim vladama može djelomično olakšati snažne trendove centralizacije/unifikacije.

U komparativnom pogledu, čini se da većina od EU 27 (17/27) slijedi centralizirani pristup. Međutim i u ovoj skupini zabilježene su iznimke. Neke države članice pokušavaju nadzirati djelovanje Komisije te interveniraju na svim fontovima, dok se druge fokusiraju na pitanja koja su od nacionalne važnosti. Sustavi se tako razlikuju s obzirom na stupanj centralizacije (visok ili slabiji stupanj) i opseg same koordinacije (sveobuhvatna ili selektivna) – time se stvara razlika između *sveobuhvatno* i *selektivno centraliziranih* sustava (Kassim, 2005).

Sveobuhvatni centralizirani sustavi s jednom centralnom koordinativnom jedinicom

Unitarističke države članice poput Danske, Litve, Latvije, Češke, Poljske, Irske i Malte odabrale su sveobuhvatan centraliziran sustav u kojem samo *jedan* akter (obično ministarstvo nadležno za vanjske poslove ili druga specijalizirana ustrojstvena jedinica blizu „centra vlasti” ili premijera) ima sveobuhvatnu odgovornost usmjeravanju postupka kreiranja EU politika. Sve navedene države također imaju vrlo ambicioznu koordinacijsku strategiju.

Zbog centralne i sveprisutne uloge u koordinacijskoj piramidi, ministarstvo nadležno za vanjske poslove ima vodeću ulogu u Latviji (kao i u Danskoj i Litvi). Ministarstvo nadležno za vanjske poslove koordinira razvoj i implementaciju EU vezanih pitanja i analizira latvijske prioritete u EU. U suradnji s uredom premijera, ministarstvo nadležno za vanjske poslove priprema materijale za sudjelovanje premijera na sastancima Vijeća i drugim EU sastancima te priprema i osigurava latvijsko sudjelovanje na sastancima COREPER-a. Ministarstvo nadležno za vanjske poslove odgovorno je i za organizaciju cirkuliranja EU dokumentacije između stalnoga predstavništva u Bruxellesu i državnih institucija u zemlji. Resorna ministarstva u suradnji s drugim institucijama, socijalnim partnerima i relevantnim nevladinim organizacijama osiguravaju pripremu nacionalnih stajališta o EU

22 pitanjima koja spadaju u njihovu nadležnost. Tada se, na službenoj razini, na sastanku državnih dužnosnika (razina državnih tajnika) raspravljaju latvijski prioriteti u EU te se osigurava suradnja državnih institucija u EU pitanjima. Odgovornost na *političkoj* razini leži na cijeloj vladi (kabinet) koja raspravlja o EU pitanjima i odobrava nacionalna stajališta za sastanke Vijeća ministara i Europskoga vijeća.

Iako također centraliziran, češki sustav znatno se razlikuje od latvijskoga. Kao i u slučaju Velike Britanije i Danske, članstvo u EU u Češkoj Republici gdje prevladava visoki postotak euroskepticizma bilo je vrlo kontroverzno pitanje. U mnogim aspektima Češka je djelovala kao „kočnica” daljnjoj integraciji. Reflektirajući prilično negativnu ulogu u procesu integracije, češka je vlada uspostavila proaktivan i integrirani sustav koordinacije s ciljem „pozitivnoga utjecaja na interno djelovanje EU” te je time pokušala prevladati potencijalne prijetnje nacionalnom suverenitetu. S tim se ciljem koordinacija odvija putem posebnoga tijela u „centru izvršne vlasti”: *Uredu vlade*. U okviru ovog tijela, ministar nadležan za europske poslove vodi ured koji je glavni „agent” za EU pitanja u Češkoj. Ured ministra za europske poslove uključuje odjel koji se bavi analitičkim i koordinacijskim aspektima vezanim uz pripremu čeških pozicija za EU sastanke (Odjel za europske poslove). U okviru Ureda postoji još jedan odjel koji se bavi EU pitanjima: Odjel za informacije o EU koji pruža relevantne informacije o EU unutar Češke. Ured ministra odgovoran je i za komunikaciju s javnosti te putem internet portala euroskep.cz, mreže “Eurocentri” locirane širom Češke i besplatne telefonske linije “Eurofon” informira građane o europskim pitanjima. Za razliku od Francuske (SGAE - *Secrétariat général des affaires européennes*) i Latvije (ministarstvo nadležno za vanjske poslove), u Češkoj Republici mandat stalnom predstavništvu/COREPER-u daje cjelokupna Vlada putem međuresornog tijela: *Odbora za EU (OEU)*. OEU sastavljen je od članova Vlade ili njihova zamjenika na radnoj razini. OEU *na razini Vlade* odobrava mandate za češka stajališta u Europskom vijeću. OEU na *radnoj razini* odobrava upute za češko stalno predstavništvo i sastanke COREPER-a, mandate za češke ministre za sastanke Vijeća i druge materijale vezane uz aktualnu EU agendu.

Sveobuhvatni centralizirani sustavi gdje više ustrojstvenih jedinica koordinira EU pitanja

Iako su zemlje poput Francuske, Slovenije i Rumunjske odabrale centraliziran sustav koordinacije, diferencirale su koordinativne ovlasti sukladno pojedinim područjima nadležnosti. Reflektirajući proaktivni stil kreiranja politika i tradicionalno pozitivnu ulogu u unaprjeđenju europskih integracija („pokretač”), Francuska ima eksplicitnu želju govoriti „jedinstvenim glasom” usmjerenim na koherentno i pravovremeno definiranje i prezentiranje francuskih interesa (Szukala, 2003). Centralne su ustrojstvene jedinice odgovorne za osiguravanje ostvarenja ove ambicije *Glavno tajništvo za europske poslove* (SGAE - *Secrétariat général des affaires européennes*), malo elitističko tijelo od otprilike 150 djelatnika, vezano uz Ured premijera te novo tijelo koje se sastaje na mjesečnoj bazi – Međuresorni odbor za Europu kojim predsjedava premijer (Bulmer i Burch, 2009: 198–199). Ovakav sustav ojačao je premijerov nadzor nad EU politikama. Pod ovlastima premijera SGAE, osim pitanja vanjske, sigurnosne i obrambene politike te financijskih pitanja (monetarna politika) i zajedničke poljoprivredne politike (CAP – *Common Agricultural Policy*) za koje su odgovorni Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija, Ministarstvo obrane, Ministarstvo financija i Ministarstvo poljoprivrede, Međuresorni odbor koordinira djelovanje i rješavanje EU vezanih pitanja. SGAE je nadležna za davanje uputa francuskom stalnom predstavništvu, čak i u slučajevima kada je za određeno pitanje nadležno samo jedno ministarstvo. Ipak, Francuska „dualna” ili „podijeljena” izvršna struktura omogućava uplitanje predsjednika države u usklađeno koordiniranje EU politika na nacionalnoj razini. Naime, iako je *Hôtel Matignon* (rezidencija premijera) centralno mjesto izvršne vlasti, *Élysée* tj. predsjednik može koristiti prerogativu vanjske politike i dodijeljene ovlasti za interveniranje u

„osjetljiva” politička pitanja vezana uz EU (Menon, 2000). Ovo je pitanje od posebne važnosti u situacijama kohabitacije kada dvije suprotstavljene koalicije drže dva stupa izvršne vlasti, a koordinacija EU politika može postati složenija i teža nego što je predviđeno tradicionalnom predodžbom Francuske kao visoko centralizirane države (Kassim, 2000).

Do stupanja na snagu Lisabonskoga ugovora, u Sloveniji je postojalo jasno razgraničenje odgovornosti utemeljeno na tri stupa EU¹ (I, II, i III). Tako su pitanja I i III stupa bila u nadležnosti *Državnog ureda za razvoj i europska pitanja* (GODEA - *Government Office for Development and European Affairs*), dok su pitanja iz II stupa (ZVSP) bila u nadležnosti Ministarstva vanjskih poslova. Konačno, rumunjski sustav dijeli mnogo sličnosti s francuskim modelom. Kao i francusko SGAE, Odjel za europske poslove (DEA – *Department for European Affairs*) ustrojen je pod izravnim okriljem premijera. DEA koordinira izradu nacionalnih stajališta i strategija, priprema jedinstvene i koherentne pozicije za višerazinsko sudjelovanje u radu EU institucija. DEA također ima zadatak, ako je potrebno, posredovati između raznih institucija ili agencija s ciljem usvajanja jedinstvenoga stajališta na nacionalnoj razini. Na dužnosničkoj/tehničkoj razini stvoren je specifičan koordinacijski mehanizam: *Koordinacijski odbor za europske poslove*. On uključuje DEA, Ministarstvo vanjskih poslova i sve nadležne vladine institucije. Sastaje se na tjednoj bazi, a sjednicama predsjedava DAE uz supredsjedavanje ministarstva vanjskih poslova kada se teme tiču prijašnjeg II stupa (ZVSP) EU politike.

Selektivni centralizirani sustavi

Prema Kassimu (2005), čini se da tri stare države članice Irska, Portugal i Španjolska potpadaju pod kategoriju *selektivnih* centraliziranih sustava. Ključne karakteristike koje razlikuju ove države od skupine država sa sveobuhvatnim centraliziranim sustavom njihov je *opušteniji pogled* na ciljeve koordinacije. U ovoj su skupini, unatoč činjenici da sve tri države teže govoriti „jedinstvenim glasom” u Bruxellesu, koordinacijske ambicije skromnije i često ograničene na specifične vrste politika ili pitanja. Na primjer, u sve tri države naponi su usredotočeni na osiguravanje učinkovite prezentacije njihovih interesa u procesu odlučivanja, posebice u pogledu tzv. „redistributivnih politika EU” poput kohezijskih i strukturnih fondova.

Dinamika događaja u Irskoj od 2000. godine – tri referenduma, međuvladine konferencije i jedno predsjedavanje – postupno je povećala teret EU poslova „kod kuće” i time uzrokovala potrebu za koncentracijom ovlasti *Taoiseach* (Ureda premijera) (James, 2010: 823). U Irskoj, kao i u Velikoj Britaniji, proces europeizacije vršio je snažan pritisak za strukturnim usklađenjem sukladno trostupanskom procesu usklađivanja politika. Posebice na *trećem*, sve neformalnijem *stupnju*, formiraju se *ad hoc* i samim time fleksibilne međuresorne grupe s ciljem upravljanja sektorskim politikama i pitanjima na razini radnih skupina ili u fazi pripreme prijedloga (ibid: 828–829). Sljedeći stupanj međuresornih struktura koji odgovara *Međuresornom koordinacijskom odboru o EU poslovima* bavi se „domaćim proceduralnim pitanjima” i nema „ekvivalentnu strukturu u Bruxellesu” (ibid: 829). *Drugi se stupanj* sastoji od međuresornih odbora na razini dužnosnika (skupina visokih dužnosnika) koja „koordinira pregovaračke pozicije i srednjoročne strategije u fazi kada je određeno pitanje stiglo na agendu COREPER-a” (ibid). Konačno, *Vladin odbor za EU pitanja na prvom stupnju* odgovoran je za „formalno usuglašavanje vladine politike prije sastanaka Vijeća ministara ili sastanaka Europskoga vijeća” (ibid). Na temelju ovoga prilično jasnoga koordinacijskoga sustava, ministri i dužnosnici mogu razjasniti pregovaračka stajališta kroz jedinstvenu (a ne višestruke točke) u sustavu. U slučaju Irske (i Velike Britanije) ovaj sustav omogućava „veću učinkovitost procesa odlučivanja kod kuće i veću pregovaračku fleksibilnost u Bruxellesu”(ibid).

¹ Prije stupanja na snagu Lisabonskoga ugovora (prosinac 2009), EU se temeljila na III pravna stupa u okviru kojih je samo stup EZ (I) imao pravnu osobnost. Lisabonski ugovor ukinuo je sustav „stupova” te je, kao konsolidirani entitet, EU naslijedila pravnu osobnost Europske zajednice (EZ).

Dok je većina *unitarističkih* država odabrala centraliziranu perspektivu vezanu uz koordinaciju EU politika, vjerojatnije je da će decentralizirani, resorni pristup koordinaciji prihvatiti federalne ili kvazifederalne države gdje se u pravilu formiraju koalicije (Kassim, 2003). Na primjer, u Saveznoj Republici Njemačkoj ili Austriji utjecaj regionalnih jedinica – *Länder* posljednjih se godina znatno povećao (posebice u Njemačkoj). No u usporedbi s tim federalnim zemljama, Belgija predstavlja ekstreman primjer inkluzije zbog unutarnje političke situacije koja zahtijeva opsežne pregovore sa subnacionalnim vlastima. U Belgiji je stil odlučivanja „od dna prema vrhu“ te predstavlja konsenzualnu vježbu gdje dvije regije (Flandrija i Valonija) s centralnom vlasti ravnopravno pregovaraju o EU politikama (imaju pravo veta) (Kerremans, 2000).

Osim politički vezanih faktora, čini se da imperativi političkoga sustava (većinski nasuprot kotacijskom sustavu) utječu na oblik koordinacije koje prihvaća centralna vlast. Za razliku od većinskih sustava, čini se da obrazac koji je prisutan kod koalicijskih vlada ograničava uspostavu „ostvarivih mogućnosti koordinacije jer raznim ministarstvima upravljaju različite političke opcije“ (Kassim, 2000: 251). To je posebno prisutno u slučajevima Njemačke, Belgije, Austrije, Italije, Nizozemske i Finske gdje proces donošenja odluka zahtijeva prethodne konzultacije unutar vlade (među koalicijskim partnerima) i među raznim razinama vlasti (regionalna – centralna). Tako u Njemačkoj i Austriji koalicijski sporazumi koji se sklapaju prilikom formiranja vlade obično sadrže i opći okvir za nacionalnu politiku u odnosu na EU u okviru koje djeluju pojedini ministri i koja služi kao referentna točka u postupku koordinacije pregovaračkih stajališta u Bruxellesu (ibid: 248).

Ipak, ovaj trend ne znači da niti jedna unitarna država s jednom snažnom političkom strankom na čelu nije odabrala sveobuhvatni decentralizirani sustav. Primjer su tome Grčka i Cipar. U ovim državama članicama resorna ministarstva imaju glavnu ulogu zaobilazeći formalno nadležnu instituciju: Ministarstvo vanjskih poslova. U obje zemlje ne postoji formalna specijalizirana EU struktura na centralnoj razini te se sustav međuresorne koordinacije odvija ili putem *ad hoc* međuresornih odbora kojima u slučaju Grčke predsjedava ministar vanjskih poslova ili, u slučaju Cipra, nadležan resorni ministar, ovisno o predmetnom pitanju o kojem je potrebno donijeti odluku. U ovim zemljama koordinacija se jednostavno svodi na filtriranje pitanja i odgovarajućeg adresiranja aktualnih pitanja u nadležnim institucijama – što predstavlja *minimalistički* koncept koordinacije. Nadalje, obje zemlje prikazuju selektivan, a ne sveobuhvatni pristup prema europskim integracijama fokusiranjem koordinativnih ambicija na područja od posebne važnosti za njihove nacionalne interese: „ciparsko pitanje“ u slučaju Cipra (Sepos, 2008) i strukturni/kohezijski fondovi u slučaju Grčke.

Sustavi vođeni od strane premijera/ministarstva vanjskih poslova

U većini država članica (npr. Cipar, Danska, Latvija, Litva, Belgija, Poljska, Portugal, Nizozemska, Austrija) ministarstvo vanjskih poslova ima glavnu ulogu u sustavu koordinacije. U drugim članicama EU primjenjuje se „dvotračni“ sustav u kojem je odgovornost podijeljena između ministarstva vanjskih poslova i ministarstva financija za relevantna financijska područja (npr. Njemačka, Grčka). U Mađarskoj i Slovačkoj, odgovornost za koordinaciju i davanje uputa stalnom predstavništvu /COREPER-u imaju i Ministarstvo vanjskih poslova i cijela Vlada. Konačno, u Švedskoj i Estoniji odgovornost dijele Ministarstvo vanjskih poslova i Ured premijera.

Neovisno o vodećoj ulozi ministarstva vanjskih poslova u osiguravanju formalne veze između Bruxellesa i glavnoga grada, resorna ministarstva sve ga više zaobilaze zbog rastuće potrebe za tehničkom, a ne diplomatskom ekspertizom koja je opet

rezultat sve veće sektorizacije EU politika (Kassim, 2005: 296). U ovom je kontekstu također bitan trend sve većega angažmana čelnika država i vlada u EU putem Europskoga vijeća čime se umanjuje uloga ministara vanjskih poslova. Istraživanja pokazuju da su premijeri u boljem položaju za pregovaranje s utjecajnim nacionalnim resornim ministrima u EU pitanjima od ministara vanjskih poslova (Laffan, 2005: 9). Ukratko, premijeri su ti koji, zbog centralne uloge koju zauzimaju u vladi, mogu smiriti/riješiti konflikte i tenzije na nacionalnoj (međuresornoj) i europskoj razini. Međutim karakter premijerova angažmana razlikuje se u pojedinim državama članicama. Način na koji određeni premijer igra svoju ulogu u europskim pitanjima ovisi o ustavnim odredbama, ustroju vlade, ulozi ureda premijera, dugotrajnosti obavljanja premijerske funkcije, ali i njegovim/njezinim osobnim sklonostima (ibid). Na primjer, irski premijer je „prvi među jednakima“ u dobro ustrojenom i institucionaliziranom kabinetskom sustavu. Kao vođa vlade, premijer ima vodeću ulogu u svim glavnim pitanjima (uključujući EU). Položaj predsjednika najjače političke stranke i dominantnost izvršne vlasti nad parlamentom premijeru daje važan politički autoritet (ibid: 10). Osim toga u zemljama koje karakterizira koalicijska dinamika i fragmentarniji parlamentarni/politički sustav, uloga premijera ne mora biti dominantna, kao npr. u slučaju Italije. U takvim slučajevima javlja se veća potreba za kompromisom i koordinacijom. No politički sustav nije jedini faktor koji utječe na sposobnost političke egzekutive za učinkovitom koordinacijom. Tako u federalnoj i koalicijski vođenoj Njemačkoj pojam *Kanzelerdemokratie* odgovara privilegiranom položaju kancelara u kreiranju politika (Kassim et al., 2000: 16).

(i) Parlamentarna uključenost

Sve EU27 države članice imaju ustrojene parlamentarne odbore i posebne postupke za rješavanje europskih pitanja. U većini parlamenata odbor za europske poslove u samom je srcu postupka nadzora, iako sve veći broj posebnih, sektorskih, parlamentarnih odbora sudjeluje u nadzornom procesu (npr. Latvija) pružanjem stručnih savjeta odborima za europske poslove u ranim fazama kreiranja EU politika. Što se sastava odbora tiče, u nekim državama članicama poput Grčke, Irske, Velike Britanije i Njemačke, zastupnici u Europskom parlamentu također sudjeluju u radu nacionalnih europskih odbora.

Stupanj uključenosti parlamenata razlikuje se od države do države. I u ovome su slučaju institucionalne odlike šireg političkoga uređenja oblikovale nacionalne sustave s obzirom na to da nacionalni sustav EU koordinacije odražava dominantnost izvršne nad zakonodavnom vlasti. Posebna pozornost koja se posvetila ulozi parlamenata rezultirala je općenito povoljnim institucionalnim uređenjima za njihovo sudjelovanje u sustavu odlučivanja o EU politikama, barem na papiru (Dimitrova i Mastenbroek, 2006). Pored nacionalno specifičnih imperativa, Lisabonski ugovor predviđa ojačanu ulogu parlamenata u postupku nadzora zakonodavstva kako bi se kompenzirao zloglasni „demokratski deficit“. Stupanjem Lisabonskoga ugovora na snagu (u prosincu 2009. godine), nacionalnim parlamentima dodijeljena je zadaća da doprinesu boljem funkcioniranju Unije kroz primanje nacrtu EU propisa i kontroliranje provedbe načela solidarnosti, igrajući ulogu u mehanizmima ocjenjivanja implementacije politika Unije u području pravde, slobode i sigurnosti, uključenosti u politički nadzor Europolu i ocjene aktivnosti Eurojusta, notificiranja o podnošenju zahtjeva za članstvo u EU, sudjelovanju u međuparlamentarnoj suradnji između nacionalnih parlamenata i Europskoga parlamenta. Osim toga Lisabonski ugovor nacionalnim parlamentima daje 8 tjedana za proučavanje zakonskih prijedloga EK i odlučivanje želi li nacionalni parlament uputiti obrazloženo mišljenje (*reasoned opinion*) u kojem navodi zašto smatra da je nacrt propisa u suprotnosti s načelom supsidijarnosti. Nacionalni parlamenti mogu glasovati o potrebi revidiranja određene mjere. Ako jedna trećina (ili četvrtina, ako se prijedlog odnosi na područje pravde, slobode i sigurnosti) zastupnika u nacionalnom parlamentu smatra da je revizija prijedloga potrebna, Komisija će morati revidirati

mjeru i ako smatra da ju je potrebno zadržati, mora svoju odluku obrazložiti EU zakonodavcu putem obrazloženog mišljenja (*reasoned opinion*) te navesti zašto smatra da je predmetna mjera sukladna načelu supsidijarnosti.

Kada se opisuju različiti sustavi nadzora nacionalnih parlamenata, potrebno je pojednostaviti prikaz kako bi se objasnilo djelovanje ovih vrlo složenih sustava. U tu se svrhu u daljnjem tekstu pokušava napraviti kategorizacija različitih sustava nadzora: (i) *što nadziru nacionalni parlamenti* (dokumente/ili postupke); (ii) *tko su objekti nadzora* (nacionalne vlade i/ili EU institucije); i (iii) *u kojem trenutku* (vremenska dimenzija) tijekom postupka donošenja odluka na razini EU nacionalni parlamenti ulaze u proces te u kojem se trenutku postupak nadzora smatra završenim. Ova se studija u velikoj mjeri temelji na klasifikacijskom sustavu sadržanom u 3. dvogodišnjem izvještaju COSAC-a (*Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union*) iz 2007. godine u kojem se razlikuju „dokumentacijski sustavi” koji se fokusiraju na nadzor dokumenata EU institucija i „postupovni sustavi” u kojima su europski odbori ovlašteni za davanje izravnih mandata nacionalnoj vladi prije no što ministar da suglasnost na prijedlog propisa u Vijeću. U većini ovih sustava Odbor za europska pitanja ima ovlast ili obvezu dati izravan mandat nacionalnoj vladi prije no što nadležni ministar službeno da pristanak zakonodavnom prijedlogu na sastancima Vijeća. Većina tih tzv. mandatnih sustava ujedno predstavlja i postupovne sustave, ali svi mandatni sustavi ne uključuju element obveznoga mandatiranja. Konačno, manja skupina parlamenata odabrala je neformalniji sustav utjecaja. U biti, većina sustava može se okarakterizirati *hibridnim* sustavima jer sadrži elemente i dokumentnih i postupovnih modela.

Dokumentni sustavi nadzora

Glavna je značajka dokumentnoga pristupa „dostavljanje EU dokumenata u ranoj fazi postupka odlučivanja” (COSAC, 2007). U većini slučajeva nadležni odbor izvještavat će kabinet o političkoj i pravnoj važnosti svakog dokumenta te će određivati koji dokumenti zahtijevaju daljnju pažnju. Ovi su sustavi često popraćeni nadzornom rezervom (*scrutiny reserve*) prema kojoj ministri ne mogu dati suglasnost na zakonodavne ili druge prijedloge u Vijeću prije dovršetka parlamentarnoga postupka nadzora.

Britanski, češki, ciparski, francuski talijanski, irski i portugalski parlamenti, nizozemski *Eerste Kamer*, luksemburški *Chambre des Deputes*, i bugarsko *Narodno Sobranie* uspostavili su dokumentne sustave EU nadzora.

Proceduralni sustavi nadzora

Za razliku od dokumentnih sustava, primarni objekt nadzora u proceduralnim sustavima često je pozicija nacionalne vlade u Vijeću. Proceduralni sustav u nekim slučajevima uključuje ovlast odbora za europska pitanja za davanje izravnoga mandata resornom ministru prije no što isti da pristanak na zakonodavni prijedlog u Vijeću.

Parlamenti Danske, Estonije, Latvije, Litve, Finske, Poljske (*Sejm*), Slovačke, Slovenije i Švedske pripadaju sustavu u kojem odbori za europska pitanja sustavno daju mandate vladi. Naime, vlade u ovim državama u načelu su obvezne prezentirati pregovaračko stajalište – pismeno ili usmeno – nadležnim odborima, i to za sva pitanja koja su predmet usvajanja na sastancima Vijeća.

Objekt nadzora

Prema studiji COSAC-a iz 2007. „većina parlamenata ukazuje na nacionalne vlade kao glavne objekte nadzora i utjecaja”. Neki parlamenti – dva austrijska doma, Belgijski senat, Češki senat, irski *Oireachtas*, njemački *Bundesrat*, Poljski senat, portugalska *Assembleia da Republica* i britanski *House of Lords* – naveli su Europsku komisiju kao predmet njihova nadzora. Nekoliko parlamenta, poput Belgijskog zastupničkog doma i danskog *Folketing-a posebno* su naveli kako je njihov cilj utjecati na kreiranje politika EK u ranoj fazi.

Vremenska dimenzija nadzora

Ključna podjela vrši se na vrijeme prije usvajanja prijedloga EK u Vijeću i poslije, tj. na fazu transponiranja (Dimitrova i Mastenbroek, 2006: 7). Trend ukazuje na sve veći broj nacionalnih parlamenata koji počinju svoj proces nadzora EU zakonodavstva odmah nakon objavljivanja zakonskoga prijedloga EK (npr. Austrija, Belgija, Bugarska). Vremenska dinamika ne ovisi o temeljnom modelu nadzora, tj. o tome je li glavni objekt postupka zakonski prijedlog ili vezano vladino stajalište. Većina nacionalnih parlamenata koji usvajaju formalna stajališta vlade čine to u fazi radnih skupina Vijeća. Samo nekoliko prakticira usvajanje formalnih pozicija u zadnji čas, tj. neposredno prije relevantnog sastanka Vijeća na čijem je dnevnom redu predmetni prijedlog.

U većini se slučajeva formalni postupak nadzora smatra *završenim* kada je donesena formalna oduka na razini EU, tj. kada su zajedničko stajalište *common position* ili određeni zakonski akt usvojeni. U nekim je sustavima parlamentarni nadzor dovršen u trenutku usvajanja vladina završnog izvještaja o sudjelovanju u postupku odlučivanja.

Zamijećeni utjecaj: primjeri Danske i Litve

Istraživanja pokazuju da većina nacionalnih parlamenata, čak i onih koji imaju ovlast utjecanja na odluke ili davanja mandata vladama, *reaktivno* djeluje na politike formulirane u Bruxellesu, radije nego da djeluje proaktivno – da inicira rasprave (COSAC, 2007). Čini se da samo nekoliko nacionalnih parlamenata (danski *Folketing* i litvanski *Seimas*) aktivno pokušava utjecati na odluke na nacionalnoj ili EU razini te su stoga predmetom ove detaljnije analize.

Danski Folketing

Smatra se da danski *Folketing* tradicionalno ima snažan utjecaj na EU politiku danske vlade (Dimitrova i Mastenbroek, 2006). To se primarno osigurava putem *mandatnog sustava*. Prema ovom sustavu, koji je uspostavljen 1973. godine, danska je vlada od Odbora za europska pitanja obvezna dobiti mandate za svoja stajališta po svakom zakonskom prijedlogu u nadležnosti Vijeća. U praksi, Odbor za europska pitanja rijetko odbija predloženo stajalište Vlade, no iz takve prakse ne može se zaključiti da Odbor ima samo ograničen utjecaj na Vladinu EU politiku. Tijekom razmatranja stajališta u Odboru za europska pitanja, Vlada može, na primjer, promijeniti ili modificirati predloženo stajalište. Danski državni službenici koji sudjeluju u pregovorima na razini EU, često prije nego što EK formulira zakonske prijedloge, moraju uzeti u obzir činjenicu da će u određenom trenutku Vlada trebati zatražiti od Odbora odobrenje rezultata pregovora.

U Litvanskom parlamentu postupak nadzora započinje vrlo rano, kada sektorski odbori ocjenjuju relevantnost pitanja i potrebu za daljnjim nadzorom EU prijedloga te, kada je potrebno, usvajaju preporuke koje se upućuju Odboru za europska pitanja. Oblikovanje nacionalnoga stajališta na EU zakonske prijedloge ili druge dokumente ukazuje na kontinuirani dijalog između parlamenta i Vlade u raznim postupovnim fazama. U Litvi nacionalni parlament – *Seimas* Vladi daje politički mandat da predstavlja litvanski položaj (članovi Vlade odgovorni su za prezentaciju i obranu nacionalnoga stajališta). U slučaju da nisu postignuti očekivani rezultati, nadležni ministar obvezan je izvijestiti *Seimas* da sporazum postignut u Vijeću nije suprotan nacionalnim interesima i da će isti koristiti Litvi. Cjelokupni sustav razmatranja EU pitanja stavlja *Seimas* u *strateški* i *taktično važan* položaj koji mu omogućuje da „daje svoje mišljenje u raznim fazama procesa, uključujući i rane faze kreiranja politika koje se smatraju posebno bitnima”.

(i) Civilni sektor

Empirijsko razmatranje nacionalnih sustava EU koordinacije pokazuje da se, iako postoje razlike u stupnju ovlasti i inkluzije aktera izvan centra vlasti u kreiranju EU politika, u većini država članica odvija određen oblik konzultacija s nevladinim akterima. Većina analitičara slaže se da je glavni čimbenik koji utječe na koordinativne aktivnosti nacionalnih vlada u ovom području *nacionalni stil kreiranja politika*, tj. činjenica „djeluje li Vlada autonomno te nameće li svoje odluke socijalnim i gospodarskim akterima ili subnacionalnim tijelima vlasti ili je njezina politika rezultat dugotrajnih konzultacija i rasprava” (Kassim i dr. 2000: 12). Na primjer, u engleskom, francuskom, grčkom, portugalskom, ciparskom i litvanskom sustavu, nacionalne vlade djeluju više *unilateralno* ili po načelu „od vrha prema dolje” reflektirajući statički ili „impozicijski” stil kreiranja politika. Tako npr. u grčkom ili ciparskom sustavu ne postoji institucionalizirani instrument za inkluziju „civilnoga sektora” u postupak pripremanja vladinih pregovaračkih stajališta. Naprotiv, inkluzija se često odvija *ad hoc* te u većini slučajeva i *ex post* gdje se tzv. „socijalni dijalog” odvija uglavnom u slučaju usvajanja EU propisa koji mogu imati kontroverzan učinak na društvo.

Osim toga nacionalne vlade u Danskoj, Austriji, Latviji¹ i Švedskoj *moraju* konzultirati svoje „socijalne partnere” što ukazuje na snažne korporativne trendove u nacionalnoj politici.

Detaljna analiza latvijskoga primjera dostatna je za isticanje biti. U Latviji su socijalni partneri i nevladine organizacije u potpunosti uključeni u pripremu nacionalnih stajališta, i to prema sljedećem postupku: institucija nadležna za određeno pitanje informira socijalne partnere i nevladine organizacije o izradi nacionalnoga stajališta i mogućnostima njihova uključivanja. Potom se socijalni partneri i nevladine organizacije pozivaju na međuresorne sastanke za izradu nacionalnih stajališta. Važno je da odgovorna institucija informira socijalne partnere i nevladine organizacije koje su bile uključene u izradu nacionalnoga stajališta o napretku u predmetnom pitanju i postignutim rezultatima. Konačno, sjednice Savjeta visokih dužnosnika (tijelo koje čine državni tajnici) otvoreno je za sudjelovanje socijalnih partnera i nevladinih organizacija koji mogu predložiti raspravu o nacionalnim stajalištima. U prethodnim je poglavljima dan pregled sustava u kojima države članice koordiniraju EU politike. Cilj je sljedećeg poglavlja primijeniti rezultate istraživanja na trenutne uvjete u Hrvatskoj te identificirati jedan ili više aspekata hrvatskoga procesa

europizacije (političke i administrativne strukture, upravna kultura, itd.) koji bi mogli zahtijevati dodatnu pažnju ili političko razmatranje u svrhu odabira pristupa razvoju nacionalnoga EU koordinacijskoga mehanizma. U obzir će se uzeti i sveukupni politički cilj pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji: preuzimanje vodeće uloge daljnjem proširenju EU na države regije („Zapadni Balkan”).

Sustav vlasti u Republici Hrvatskoj

Prelazak na tržišno gospodarstvo označio je radikalna prekid s dugotrajnom tradicijom (političkoga, upravnoga i gospodarskoga) decentralizma u Republici Hrvatskoj koji je uspostavljen i potkrijepljen čuvenim „raskolom” između Tita i Staljina 1948. godine. Kako se Hrvatska 199-ih našla u „kriznom stanju”, Ustav iz 1990. godine centralizirao je vlast (u odnosu na javne politike koje su bile u nadležnosti tijela lokalne samouprave u Socijalističkoj Republici Hrvatskoj) te je uspostavljen polupredsjednički sustav. Usprkos raspadu Jugoslavije, ukorijenjene kontinentalne pravne i upravne tradicije preživjele su tranzicijsko razdoblje te su u velikoj mjeri i obnovljene (Chatzigiagkou, 2010). Hrvatska javna uprava (uključujući sudstvo i državnu upravu) ostala je u velikoj mjeri stranački usmjerena a ne javno orijentirana. Strogi legalizam i ekstenzivna regulacija, zajedno s hijerarhijskim i impozicijskim trendovima kreiranja politika, oblikovala je sustav odlučivanja tijekom 1990-ih. Državni su službenici na nižim razinama tretirani sa sumnjom od strane birokrata na višim položajima i politički postavljenih dužnosnika, dok se politički kriterij primjenjivao i u postupcima zapošljavanja (Koprić i Marcetić, 2003). Koordinacija nije bila institucionalizirana te se uglavnom, uz utjecaj političkih čimbenika, odvijala *ad hoc*. Istovremeno, Hrvatska nije razvila jake i neovisne socijalne strukture, a socijalni su partneri najčešće bili isključeni iz postupaka kreiranja politika. Konačno, kao odraz navika iz prošlosti i strukturalnih nedostataka, nacionalni parlament (*Hrvatski sabor*) tijekom 1990-ih nije učinkovito preuzeo svoju zakonodavnu i nadzornu ulogu, ostajući podinstitucionaliziran i podređen izvršnoj vlasti (Zakošek, 1994, Ilišin, 2007). U većini aspekata Hrvatska je kombinacijom *većinskoga* zastupničkoga sustava na nacionalnoj razini, prevladavajućega *statičkoga* postupka kreiranja politika (iako uz slabe elemente *tripartitnog* sustava) i *unitarističkom* državnom strukturom tijekom 1990-ih predstavljala „jednostavan politički sustav” (Schmidt, 2006).

Nakon preuzimanja vlasti od strane lijevoga centra 2000. godine, opsežnim izmjenama Ustava uveden je parlamentarni sustav čime je ukinut sustav „dualne izvršne vlasti” i predsjednikova superiornoga položaja (Zakošek, 2002: 648). Bez obzira na ovakav razvoj situacije, zadržan je sustav izravnog izbora predsjednika koji povjerava mandat za sastavljanje Vlade te suodlučuje (zajedno s Vladom) u pitanjima vanjske i obrambene politike. Ukratko, iskustva pokazuju da hrvatski predsjednik i dalje ima jaku ulogu u odlučivanju, barem u diskursivnom smislu. Također, 1999. godine uveden je novi proporcionalni izborni sustav kojim se ukinuo dotadašnji većinski sustav (Søberg, 2007). Posljedično, hrvatski oblik vlasti razvio se od jedinstvenoga većinskoga sustava do koalicijskoga, stvarajući potrebu za pregovaranjem među koalicijskim partnerima. Time je uveden element stvaranja konsenzusa u postupku odlučivanja u kojem je naglašena potreba koordinacije. Izmjene Ustava iz 2000/1. također su označile proces decentralizacije ustrojavanjem županija kao prijelaznih upravnih jedinica između lokalne samouprave i središnje vlasti (Koprić, 2007). Unatoč novom teritorijalnom modelu, postupak odlučivanja ostao je u velikoj mjeri centraliziran – županije (21) i danas su financijski ovisne o središnjoj vlasti (Chatzigiagkou, 2010). Ovaj centralizirajući čimbenik također je pokazatelj državnoga stila kreiranja politika premda je isti doživio znatan razvoj od 2000. godine, djelomično radi novog koalicijskoga

¹ Važno je napomenuti da je od deset postkomunističkih zemalja koje su pristupile EU 2004. i 2007. samo Latvija ima izrazito inkluzivan sustav koordinacije. Name, kroz iskustva stečena od pristupanja EU 2004. godine, nekoliko načela - inkluzija socijalnih partnera i nevladinih organizacija kao i uloga nacionalnoga parlamenta – ojačano je kroz izmjene relevantnih zakorskih akata početkom 2009. godine.

30 sustava vlasti, a djelomično radi podnošenja zahtjeva za članstvo u EU (načelo partnerstva). No sustav i dalje ostaje u velikoj mjeri „ograničen“ i „hijerarhijski“ orijentiran sa sukcesivnim vladama koje pokušavaju djelovati autonomno, a zatim nametnuti svoje odluke socijalnim i gospodarskim akterima i subnacionalnim vlastima. Vezano uz sustav koordinacije koji oblikuje nacionalni stil odlučivanja, uz iznimku pitanja vezanih uz pristupanje EU (vidi niže), koordinacija je isključivo usredotočena na kreiranje politika, a ne na provedbu donesenih odluka (Petak i Petek, 2009). Pozitivan trend uslijedio je u listopadu 2000. godine kada je poslovnikom Vlade uspostavljen sustav odlučivanja s jasnim sukcesivnim koracima (stručne radne skupine, koordinacije na ministarskoj razini, uži kabinet) koje moraju proći prijedlozi prije usvajanja na sjednici Vlade. Ovaj sustav usmjeren je na reduciranje političkih sukoba. Kada se radi o kontroverznim pitanjima, rješavanje sukoba može se odvijati na političkoj razini između koalicijskih partnera i na temelju formalnih (koalicijski sporazum) i neformalnih (osobni kontakti) mehanizama. Štoviše, u veljači 2005. godine, Vlada je usvojila opsežne izmjene poslovnika zahtijevajući pripremanje i uključivanje znatnih procjena učinaka uz prijedloge propisa – osiguravajući time, u određenoj mjeri, učinkovitu implementaciju politika (SIGMA, 2008). Isto tako, međunarodni su stručnjaci više puta ukazali na fragmentaciju „centralne vlasti“ u Hrvatskoj koja negativno utječe na implementaciju politika (Svjetska banka, 2003; SIGMA, 2005, 2008). Institucionalno razdvajanje glavnih strateških centara (Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU – SDURF, Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija i Ministarstvo financija), od strane tzv. transakcijskoga centra (u obliku Tajništva Vlade usko vezanoga uz Ured za zakonodavstvo) zabrinjavajuće je „s obzirom na to da ne osigurava konkretnu povezanost između strateških dokumenata, aktivnosti i proračuna ministarstava te između strateških dokumenata i postupka odlučivanja na razini Vlade“. U biti, niti Tajništvo Vlade niti SDURF nemaju nadzorne ovlasti koje bi osigurale usklađeno djelovanje ministarstava. Sve u svemu, dok centralizam ostaje prevladavajući čimbenik, hrvatski sustav nakon 2000. godine kombinira (kvaziregionalnu) unitarističku državu s proporcionalnim zastupničkim sustavom i kvazikorporatističkim postupkom kreiranja politika.

Odnosi Hrvatske i EU: kratka procjena

Nakon promjene vlasti 2000. godine, započeo je proces uključivanja Hrvatske u europske integracije s ciljem stupanja Hrvatske u punopravno članstvo EU. Kao zemlja podnositeljica zahtjeva za članstvo, a od 2005. godine i kao zemlja kandidatkinja, Hrvatska je uspostavila visoko formaliziran i hijerarhijski orijentiran organizacijski i postupovni sustav u pogledu EU pitanja, stvarajući time paralelni sustav postojećim strukturama, postupcima i praksi. Uspostavljeni su formalni, interni sustavi koordinacije unutar pojedinih ministarstava kao i međuresorni odbori od tehničkih (stručnih) do najviših političkih razina. Glede planiranja EU poslova, uspostavljen je detaljan i učinkovit sustav planiranja i praćenja provedbe:

„Pitanja vezana uz pristupanje EU (usklađivanje zakonodavstva, institucionalno jačanje, drugi programi i obveze sadržani u Nacionalnom programu za pristupanje EU) za svaku se godinu planiraju unaprijed, a aktivnosti se razrađuju po kvartalima. Godišnji plan aktivnosti za pristupanje EU usvajaju Vlada i Sabor. U okviru kvartalnih planova, ministarstva na početku kvartala navode točan tjedan u kojem će se određeni prijedlog uputiti u proceduru. Navedeni plan ažurira se svakih šest mjeseci a obveze ministarstva detaljno se prate. Svako se zakašnjenje odmah adresira i putem tjednih sjednica Vlade“ (SIGMA, 2008: 2). U pogledu nadležnosti za EU pitanja „kod kuće“, proces europeizacije nije uzrokovao znatnije promjene u administrativnoj strukturi i ulozi premijera ili njegovog/njezinog kabineta. Njegova/njezina formalna uloga u biti ostaje ista, a „europske dužnosti“ samo su dodane njegovoj/njegovoj funkciji, premda je tijekom drugoga mandata Ive Sanadera i mandata Jadranke Kosor uloga premijera neformalno ojačana. Ipak, dnevna koordinacija europskih pitanja na *političkoj* razini u nadležnosti je ministra vanjskih

poslova i europskih integracija koji predsjedava posebnim radnim tijelom Vlade - Koordinacijom za pregovore o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji. Predmetnu Koordinaciju čine svi članovi Vlade osim premijera, a sjednice se u prosjeku održavaju svaka tri tjedna. Na razini dužnosnika, državni tajnik Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija nadležan za europske integracije predsjedava sastancima čelnika EU odjela u resornim ministarstvima s ciljem raspravljanja napretka u svim pitanjima vezanim uz proces pristupanja. Predmetni sastanci održavaju se u svaka dva tjedna. Kao centralna točka za EU pitanja, Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija ima odgovornost osigurati učinkovitu suradnju i razmjenu informacija među pojedinim ministarstvima kao i dosljednost i koherentnost u raznim EU pitanjima. Nakon dobivanja statusa države kandidatkinje, hrvatska je Vlada osnovala Pregovaračku skupinu za vođenje pregovora o pristupanju RH EU. Pregovaračka skupna odgovara Glavnom pregovaraču koji nadalje odgovara Vladi i ministru vanjskih poslova i europskih integracija kao voditelju Državne delegacije Republike Hrvatske za pregovore o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji. Unutar Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija, Uprava za koordinaciju prilagodbe pravnom sustavu EU i Tajništvo pregovaračke skupine, na čelu s državnim tajnikom, djeluju kao prilično autonomna struktura koja je odgovorna Glavnom pregovaraču (SIGMA, 2008: 4). Također, unutar svakog ministarstva postoji državni tajnik nadležan za europske integracije, a svako ministarstvo i središnji državni ured ima poseban odjela za EU pitanja. Prelazeći od strukture do postupaka, treba napomenuti da je svako ministarstvo i središnji državni ured, sukladno Nacionalnom programu za pristupanje RH Europskoj uniji, odgovorno za obavljanje aktivnosti u njihovoj nadležnosti. Ministarstva moraju pripremiti Izjavu o usklađenosti i usporedni prikaz podudaranja odredbi prijedloga propisa s pravnom stečevinom – *acquis communautaire* za svaki normativni akt koji podnose Vladi. Uprava za koordinaciju prilagodbe pravnom sustavu EU u okviru Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija nadležna je za verifikaciju usklađenosti, a potpisi nadležnoga državnoga tajnika resornoga ministarstva i državnoga tajnika za europske integracije potrebni su za daljnje upućivanje normativnih akata u vladinu proceduru (ibid: 4–5).

U pogledu međuresorne suradnje u EU pitanjima, ranije spomenuta ministarska koordinacija za EU pitanja predstavlja jedini mehanizam za dvostranu komunikaciju s Hrvatskim saborom općenito i Nacionalnim odborom u odnosu na nacрте pregovaračkih stajališta (vidi niže).

Konačno, vođen iznimnim smislom mobilizacije, Hrvatski sabor djelovao je više-manje kao dobro podmazan stroj za usvajanje EU zakona koji nisu bili predmetom rasprave. Kao i u većini drugih zemalja kandidatkinja, Sabor je kreirao skraćeni postupak usvajanja zakonodavstva usklađenog s *acquis*-om. U tom smislu, Sabor pripada kategoriji nacionalnih parlamenata koji su u literaturi označeni kao „udarači pečata“ (insitucije sa znatnim ovlastima *de jure* ali *de facto* malim utjecajem) (Malová i Haughton, 2002: 112). Ovo je svojstvo dodatno ojačano činjenicom da parlament ili posebni odbor koji uključuje predstavnike svih parlamentarnih stranaka (Nacionalni odbor za praćenje pregovora o pristupanju RH EU) ne posjeduje ovlasti davanja mandata vis-a-vis predloženim pregovaračkim stajalištima Vlade. S obzirom na to da nije ustrojeno specijalizirano tijelo koje bi uključivalo socijalne partnere koji su predstavljeni samo indirektno putem spomenutoga Nacionalnoga odbora, uloga nevladinih aktera u raspravama i izradi nacionalnih stajališta prilično je slaba¹.

¹ Prije stupanja na snagu Lisabonskoga ugovora (prosinac 2009), EU se temeljila na III pravna stupa u okviru kojih je samo stup (I) imao pravnu osobnost. Lisabonski ugovor ukinuo je sustav „stupova“ te je, kao konsolidirani entitet, EU naslijedila pravnu osobnost Europske zajednice (EZ).

Uzimajući u obzir strateški cilj Vlade o preuzimanju vodeće uloge u regiji i proširenju EU na zemlje „Zapadnoga Balkana“, u svrhu odabira pristupa razvoju nacionalnoga sustava mehanizma EU koordinacije potrebno je detaljnije razmotriti neke političke elemente i elemente vezane uz kreiranje politika kao i vrijednosti:

Izvršna vlast

1. Uloga i ovlasti predsjednika trebaju biti jasno definirane u odnosu na kreiranje EU politika kako bi se osigurala ili pozitivna koordinacija ili potpuna inkluzija.
2. Odluka o uključivanju predsjednika u odlučivanje o EU pitanjima ne može se donijeti neovisno o ulozi „šefa vlade (premijera) i/ili centra izvršne vlasti“:

Prvo, treba razjasniti tko će zastupati Hrvatsku u Vijeću – predsjednik, premijer ili oboje putem sustava rotacije? Ako premijer preuzme ulogu zastupanja Hrvatske u Vijeću (najvjerojatniji scenarij), postoji potreba jasnoga formaliziranja *modus operandi* u vezi njegovih/njezinih ovlasti u EU pitanjima posebice uzimajući u obzir da je on/ona institucionalno *primus inter pares*, a ne *primus solus* u odnosu na ostale ministre. Ovo je moguće napraviti putem ustrojavanja (ili prilagodbe postojećeg) međuresornoga ministarskoga odbora na političkoj razini, s obvezom davanja mandata premijeru (kao u Češkoj). Ovo tijelo također može uključivati predsjednike koalicijskih partnera s ciljem pravovremenog adresiranja potencijalnih konflikta među koalicijskim partnerima.

Drugo, potrebno je odlučiti gdje će se locirati glavno koordinacijsko tijelo nadležno za EU pitanja: u „centru izvršne vlasti“ , Uredu premijera, Ministarstvu vanjskih poslova (gdje se i trenutno nalazi) ili resorna ministarstva trebaju dobiti vodeću ulogu (zbog koalicijske strukture Vlade i dinamike decentralizacije kao i sve veće *sektorizacije* EU)? Što je sustav bliži „centru izvršne vlasti“ i/ili premijeru, to je i jači signal da se strateške odluke donose na centralnoj razini i da Hrvatska „govori jednim glasom u Bruxellesu“ – posebice imajući u vidu Vladin strateški cilj da pretvori Hrvatsku u regionalnu silu. Iako bi se strogo centralizirana strategija činila najučinkovitijom za postizanje rezultata na razini EU koji odgovaraju nacionalnim prioritetima, *centralizacija* možda iz više razloga nije najbolje rješenje. Prije svega, centar izvršne vlasti može biti (kao što je trenutno u Hrvatskoj) podijeljen i/ili neučinkovit (cf. Wright, 1996: 161). Drugo, centralizacija nije garancija za kvalitetu. Ona ovisi o čimbenicima poput prikladnih kadrovskih resursa, ekspertize i lingvističkih vještina (Kassim, 2005: 254). Treće, centraliziranim sustavima često nedostaje fleksibilnost (Menon i Wright, 1998) – strukturalni nedostatak koji uvelike odudara od složenoga i „konsenzualnoga“ političkoga stila koji karakterizira odlučivanje na razini EU.

Zaista, komparativna literatura ukazuje na to da donesenu odluku kao rezultat delikatnog kompromisa između resornih ministara ili u okviru postupka odlučivanja centra izvršne vlasti, a uzimajući u obzir pregovore u Bruxellesu ili nastanak problema pred kraj dana u Bruxellesu, nije lako *modificirati* (Kassim, 2000: 254–55). Iz Na osnovi toga fleksibilniji i selektivniji pristup (vidi Irsku i Veliku Britaniju) može se u konačnici pokazati učinkovitijim (ibid: 255).

3. Visok stupanj hijerarhije u državnoj upravnoj strukturi vjerojatno će se morati prilagoditi s ciljem postizanja što veće učinkovitosti i prilagođavanja višerazinskom sustavu upravljanja u EU. I u ovome je slučaju potrebno unaprijediti kvalitetu kadrova putem posebnoga sveučilišnoga kurikuluma o politici EU.

Parlament

1. Potrebno je preispitati/ojačati ulogu parlamenta u kontekstu odlučivanja o EU pitanjima, posebice imajući u vidu da je Sabor tradicionalno slab te da postoje određeni strukturalni nedostaci koji su naglašeni procesom pristupanja EU. Jačanjem uloge u postupku nadzora (ili čak ovlasti davanja mandata), uloga *Sabora* i potreba davanja odgovornosti i legitimiteta u kreiranju EU politika može se adresirati na taj način, pod uvjetom da su rasprave o EU pitanjima otvorene za javnost. Potrebno je napomenuti da je hrvatska javnost, kao i češka i/ili danska, prihvatila skepticizam prema europskim integracijama (Štulhofer, 2007). Nastavljanje marginalne uloge Sabora u postupku odlučivanja o EU pitanjima može dovesti do daljnjeg naglašavanja euroskepticizma među hrvatskom javnosti što bi moglo negativno utjecati na socijalno povjerenje u državne institucije (uključujući i Vladu).

Civilni sektor

1. Trenutačna administracija Jadranke Kosor (od 2009.) pokazala je ohrabrujući napredak u uključivanju nevladinih aktera u proces odlučivanja. Hrvatske vladajuće elite trebale bi, s obzirom na pomak države prema inkluzivnim oblicima odlučivanja (u odnosu na socijalne partnere), razmotriti širenje (formaliziranje) ovoga trenda i na postupak odlučivanja u EU pitanjima. Trenutačno postoji „neusklađenost“ između Vladina statičnoga kreiranja politika i sve dubljih trendova uključivanja socijalnih partnera u postupak odlučivanja. Konačno, uključivanje socijalnih partnera u postupak odlučivanja o EU pitanjima može prevladati trend euroskepticizma u hrvatskoj javnosti.

Zaključak

Zajedničko je iskustvo većine država članica da uspješno sudjelovanje u postupku kreiranja politika i zakonodavnom procesu na razini EU zahtijeva organizacijski razvoj i prilagodbu na *svim razinama* centralne vlasti. No važno je napomenuti da je ovo dinamičan proces koji zahtijeva visok stupanj fleksibilnosti država članica te da pretjerano komplicirana i statična institucionalna rješenja treba izbjegavati.

Odluka o kreiranju i strukturi učinkovitoga nacionalnoga mehanizma koordinacije strateški je zadatak za izvršnu vlast koji zahtijeva opsežne konzultacije s ključnim interesnim stranama, dok njegova provedba zahtijeva odlučnu predanost i čvrsto upravljanje. Shodno tomu zemlje pristupnice trebaju analizirati vlastite političke sustave, upravnu kulturu i institucionalne sposobnosti kako bi razvile ili prilagodile nacionalni model koji osigurava optimalnu usklađenost s nacionalnim ciljevima.

Svrha je ovoga rada pružiti pomoć u stvaranju solidnoga temelja za donošenje odluke o uspostavi strukture hrvatskoga nacionalnoga sustava koordinacije, i to analizom postojećih rješenja koordinacijskih struktura u državama članicama EU.

- Bulmer, S. i Lequesne, Ch.** (2005) The Member States and the European Union: An Overview, u: The Member States of the European Union, S. Bulmer i Ch. Lequesne (ur.), Oxford, Oxford University Press, 1–20.
- Bulmer, S. i Radaelli, C.M.** (2005) The Europeanization of National Policy, u: The Member States of the European Union, S. Bulmer i Ch. Lequesne (ur.), Oxford, Oxford University Press, 338–359.
- Bulmer, S. i Burch, M.** (2006) Central Government, u: The Europeanization of British Politics, Basingstoke i Bache i A. Jordan, Palgrave Macmillan, 37–51.
- Bulmer, S. i Burch, M.** (2009) The Europeanisation of the Whitehall: UK Central Government and the European Union, Manchester, Manchester University Press.
- Chatzigiagkou, G.** (2010) Enlargement Goes South East – Croatian Politics, u: Time: Sluggish Institutional Development, Resilience and Shallow Europeanisation, neobjavljeni doktorski rad, University of York, 1–392.
- COSAC** (2007) Eighth bi-annual report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, Estoril.
- Derlien, H. U.** (2000) Germany: Failing Successfully?, u: The National Co-ordination of EU Policy: the domestic level, H. Kassim, B. G. Peters i V. Wright (ur.), Oxford, Oxford University Press, 54–78.
- Dimitrova, A. L. i Mastenbroek, H.** (2006) Involving Parliament in EU Affairs: The New Member States and the Danish Model, Democratic Governance in the Central and Eastern European Countries: Challenges and Responses for the XXI Century, Allan Rosenbaum i Juraj Nemec (ur.), Bratislava, NISPAcee, 59–75.
- Hix, S. i Goetz, K. H.** (2000) Introduction: European Integration and National Political Systems, West European Politics, 23/4, 1–26.
- Hooghe, L.** (1996) Cohesion Policy and European Integration, Oxford, Oxford University Press.
- Ilišin, V.** (2007) Socijalna struktura Hrvatskog Sabora u pet mandata, Politička Misao, 44/5, 45–70.
- James, S.** (2010) Adapting to Brussels: Europeanization of the core executive and the ‘strategic-projection’ model, Journal of European Public Policy, 17/6, 818–835.
- Johansson, K. M. i Tallberg, J.** (2008) Explaining chief executive empowerment: European Union summitry and domestic institutional change, West European Politics, 33/2, 208–236.
- Kassim, H. Peters, B. G. i Wright, V.** (2000) Introduction, u: The National Co-ordination of EU Policy: the domestic level, H. Kassim, B.G. Peters i V. Wright (ur.), Oxford, Oxford University Press, 1–21.
- Kassim, H.** (2000) Conclusion, u: The National Co-ordination of EU Policy: the domestic level, H. Kassim, B. G. Peters i V. Wright (ur.), Oxford, Oxford University Press, 235–264.
- Kassim, H.** (2003) The National Co-ordination of EU Policy: Must Europeanisation Mean Convergence?, u: The Politics of Europeanisation: Theory and Analysis, K. Featherstone i Cl. Radaelli (ur.), Oxford, Oxford University Press, 83–111.
- Kassim, H.** (2005) The Europeanization of Member State Institutions, u: The Member States of the European Union, S. Bulmer i Ch. Lequesne Oxford (ur.), Oxford, Oxford University Press, 285–316.
- Kerremans, B.** (2000) Belgium, u: The National Co-ordination of EU Policy: the domestic level, H. Kassim, B. G. Peters i V. Wright (ur.), Oxford, Oxford University Press, 182–200.
- Koprić, I.** (2007) Regionalism and Regional Development Policy in Croatia, u: Political Studies of Pecs: Regional Decentralization in Central and Eastern Europe, I. Palne Kovacs, Pecs (ur.), University of Pecs, Department of Political Science, 87–110.
- Koprić, I. i Marčetić, G.** (2003) Edukacija kadrova: iskustva i izazovi, u Modernizacija hrvatske javne uprave, Ivan Koprić, Zagreb, Pravni fakultet i Konrad Adenauer Stiftung.

Laffan, B. (2005) Managing Europe from home: the impact of the EU on executive government – a comparative assessment, OEUE Phase I Occasional Paper 0.1., Dublin European Institute, 1–26.

Laffan, B., O'Donnell, R. i Smith, M. (2000) Europe's Experimental Union, London, Routledge.

Malová, D. i Haughton, T. (2002) Making Institutions in Central and Eastern Europe and the Impact of Europe, West European Politics, 24/2, 101–120.

Marks, G. (1993) Structural Policy and Multilevel Governance in the EC, u: The State of the European Community, Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond, Harlow, A. Cafruny i G. Rosenthal (ur.), Longman, 391–410.

Mauer, A. i Wessels, W. (2001) National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.

Menon, A. (2001) France, u: The National Co-ordination of EU Policy: The European Level, H. Kassim, A. Menon, G. Peters, i V. Wright (ur.), Oxford, Oxford University Press, 79–98.

Menon, A. i Wright, V. (1998) The Paradoxes of ‘failure’: British EU policy making in comparative perspective, Public Policy and Administration, 13/4, 46–66.

Metcalfe, L. (1994) International Policy Co-ordination and Public Management Reform, International review of Administrative Sciences, 60/2, 271–290.

Petak, Z. i Petek, A. (2009) Analiza politike i hrvatska javna uprava: problem kreiranja javne politike, Politička Misao, 46/5, 54–74.

Schmidt, V. A. (2006) Democracy in Europe: The EU and National Politics, Oxford, Oxford University Press.

Sepos, A. (2008) The Europeanization of Cyprus: Polity, Policies, and Politics, Palgrave Macmillan.

SIGMA (2005) Croatia: Public Service and Administrative Framework Assessment 2005, Paris, OECD.

SIGMA (2008) Croatia: Public Service and Administrative Framework Assessment 2008, Paris, OECD.

Søberg, M. (2007) Croatia since 1989: The HDZ and the Politics of Transition, u: Democratic Transition in Croatia: Value Transformation, Education and Media, S. P. Ramet i D. Matić (ur.) Texas A&M University Press, College Station, 31–62.

Štulhofer, A. (2007) Euroskepticizam u Hrvatskoj: s onu stranu racionalnosti, u: Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja, K. Ott (ur.), Zagreb, Institut za javne financije, Friedrich Ebert Stiftung, 141–160.

Szukala, A. (2003) France: the European transformation of the French model, u: Fifteen into One: The European Union and its Member States, W. Wessels, A. Mauer, i J. Mittag (ur.), Manchester, Manchester University Press, 216–247.

Wallace, H. (2005) Exercising Power and Influence in the European Union: The Roles of Member States, u: The Member States of the European Union, S. Bulmer i Ch. Lequesne (ur.), Oxford, Oxford University Press, 25–44.

Wessels, W. i Rometsch, D. (1996) The European Union and Member States. Towards Institutional Fusion?, Manchester, Manchester University Press.

World Bank (2003) Croatia: Country Economic Memorandum: A Strategy for Growth through European Integration, Vol. 2 glavni izvještaj, Odjel za smanjenje siromaštva i gospodarsko upravljanje, regija Europe i središnje Azije, 1–225.

Wrinkler, R. (2007) Administrative Justice in Europe: The EU Acquis, good practice and recent developments, radni dokument izrađen u okviru projekta Potpora učinkovitom, efikasnom i modernom sustavu i djelovanju Upravnog suda Republike Hrvatske.

Zakošek, N. (1994) The Croatian Parliament During the Period of Democratic Transition: Constitutional and Policy Aspects, u: The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps, Attila Ágh, Budapest, Hungarian Centre for Democracy Studies, 86–107.

Zakošek, N. (2002) Politički sustav Hrvatske, Zagreb, Fakultet političkih znanosti.

Projekt Nacionalne koordinacijske strukture za europske poslove

Kako su pregovori o pristupanju u završnoj fazi, članstvo Hrvatske u Europskoj uniji (EU) predstavlja novi izazov za nacionalnu upravu – stvoriti učinkovit mehanizam nacionalne koordinacije europskih poslova. Na osnovi iskustava članica Europske unije koje su pristupile u zadnjem valu proširenja, nužno je posvetiti se ovom problemu na vrijeme u pretpristupnom razdoblju, posebice zbog činjenice da je uspostava takvog sustava šira od osnovnog institucionalnog ustroja. Nije tajna da funkcioniranje Europske unije predstavlja vrlo složen okoliš – zakonodavni proces i proces kreiranja politika u Europskoj uniji, uz pripadajuće procedure, određuju niz obveza za svaku od članica. Njihov sustav koordinacije stoga je odraz onoga što se od njih očekuje u Bruxellesu te nema jasnih uputa kako oni trebaju djelovati. Kao što je spomenuto u članku o koordinacijskim strukturama za europske poslove¹, svi sustavi koordinacije razlikuju se u razini centralizacije. Ipak, postoji određena razina kreativnosti u procesu reorganizacije koja je uzrokovana prilagodbom već postojećih formacija, kao i ugrađivanjem cijelog seta novih organizacijskih i proceduralnih promjena. Stoga se od svake buduće članice zahtijeva da analizira svoju administrativnu kulturu i institucionalne kapacitete s ciljem ili razvoja ili prilagodbe nacionalnog modela koordinacije europskih poslova kako bi bila u skladu s općim nacionalnim prioritetima. Svrha ovog projekta nije bila predložiti i odabrati buduću organizaciju nego osigurati osnovu za donošenje informirane odluke o nacionalnim mehanizmima koordinacije europskih poslova od strane hrvatske Vlade. Kako bi se dostigao taj cilj, projekt se sastojao od dvije osnovne komponente – pokušaja da se provede analiza postojećih koordinacijskih struktura za europske poslove u (odabranim) članicama u odnosu na svojstva koja su od interesa za Hrvatsku, te analize kompetencija hrvatskih državnih službenika u kontekstu budućeg članstva, koja je predstavljena u drugom dijelu ove publikacije².

Projektini tim želio bi zahvaliti svim sudionicima u provedbi projektnih aktivnosti: lokalnim stručnjacima koji su sudjelovali u izradi preliminarne analize koordinacijskih sustava, kao i onima koji su sudjelovali u studijskim posjetima na njihovoj znatiželji; Georgiosu Chatzigiagkou na njegovu vrijednom akademskom istraživanju i analizi hrvatskog konteksta; Petri Goran na savjetima i strpljenju; Rebecci Söderberg iz Veleposlanstva Kraljevine Švedske na kontinuiranoj pomoći i podršci; svim sugovornicima tijekom studijskih putovanja na njihovoj bezuvjetnoj volji da podijele svoje poglede i iskustva, no više od svega, na njihovoj iskrenosti, podršci i vođenju; naposljetku, posebna zahvala svim tajnicima ministarstava na njihovoj otvorenosti, kao i državnim službenicima koji su u pilot-ministarstvima bili uključeni u istraživanje o kompetencijama na njihovu sudjelovanju i vrijednim priložima. Posebno priznanje i zahvala višem savjetniku Michaelu Kummelu na njegovu posvećenom angažmanu, silnoj energiji i čvrstom vodstvu. Dodatno, željeli bismo zahvaliti i Nj. E. Bou Ericu Weberu na njegovoj podršci i savjetima.

1 Članak Georgiosa Chatzigiagkoua, *Nacionalni EU koordinacijski sustavi*
2 Izvješće MAP savjetovanja o ključnim nalazima i preporukama

Iznimno priznanje i divljenje projektnom timu British Councila – Mirni Santro, Maji Mandekić i Jeleni Novaković – bez kojih ova publikacija ne bi bila dovršena. Na kraju, projektni tim želi izraziti svoju veliku zahvalnost Marini Škrabalo i Nives Miošić iz MAP savjetovanja na njihovoj posvećenosti, upornosti, toleranciji i kreativnosti u provedbi analize EU kompetencija.

Kratak pregled projektnih rezultata iz odabranih članica

Prvi zadatak bio je pripremiti kratak nacrt postojećih koordinacijskih struktura u svim članicama (Tablica 1), pripremljen na osnovi dostupnih i kredibilnih informacija koje su trenutačno dostupne kroz akademske članke, izvora na Internetu, kao i kroz kontakata da stručnjacima iz pojedinih članica Europske unije.

ASPEKT / DRŽAVA	IZVRŠNA VLAST				
	STUPANJ CENTRALIZACIJE	INSTITUCIONALNI USTROJ	VLADIN KOORDINACIJSKI FORUM	UPUTE ZA STALNO PREDSTAVNIŠTVO / COREPER	RAZLIKOVANJE U ODNOSU NA STUPOVE (PILLARS)
AUSTRIJA	SREDNJI	Federalni ured (Chancellery)	Federalni ured (Chancellery)	Federalno ministarstvo za europske i međunarodne poslove	
BELGIJA	NIZAK, no s jakom koordinacijom na nacionalnoj razini kroz MVP	Središnja koordinacija MVP, Glavna uprava E	"Sastancima P.11" upravlja Glavna uprava E	Središnja koordinacija MVP, Glavna uprava E	
BUGARSKA	VISOK?	Vijeće ministara	Vijeće europskih poslova; 32 radne skupine	Izvršuje ministra vanjskih poslova i ministra europskih poslova; surađuje na operativnoj razini s 31 radnom skupinom	Vijeće europskih poslova ne raspravlja o 2. Stupu

PARLAMENT				CIVILNO DRUŠTVO (NVO, poslovna zajednica, sindikati, interesne organizacije, gospodarska udruženja itd.)	
ULOGA I UKLJUČENOST PARLAMENTA	PROCEDURALNI INSTRUMENT	INSTITUCIONALIZIRANI INSTRUMENTI	RAZLIKOVANJE U ODNOSU NA STUPOVE (PILLARS)	UKLJUČIVANJE CIVILNOG DRUŠTVA	INSTITUCIONALIZIRANI INSTRUMENTI
VISOKA	moгуćnost predstavljanja obvezujućih mišljenja za određenog federalnog ministra, ako i federalnog kancelara i MVP; svi dokumenti koji se odnose na EU dostavljaju se Parlamentu; Glavni odbor predlaže dokumente za plenum, no nije ih moguće prebaciti na specijalizirane odbore; daje službeni mandat	EU Glavni odbor, Specijalizirani stalni odbor (SSC) + mogućnost za daljnji odbor kao konzultativno tijelo za postizanje konsenzusa (% članova: SSC predsjedavajući + 1 predstavnik svake parlamentarne grupe); članovi EU Odbora članovi su specijaliziranih odbora	Nacionalrat i Bundesrat imaju pravo predstaviti obvezujuća mišljenja na sva tri Stupa		EU Glavni odbor & SSC sastanci otvoreni za javnost i izvješća objavljena na Internetu; mogućnost za održavanje općih rasprava prije svakog specijaliziranog odbora
NISKA	mjesečne rasprave o EU pitanjima	Savjetodavni odbor za europske poslove		Glavna uprava E koordinira mrežu internih i vanjskih stručnjaka; Stalno predstavništvo održava kontakte s različitim interesnim skupinama; posebno su aktivni sindikati	
SREDNJE / NISKA	Nema formalnog prava za nametanje svog mišljenja	Odbor za europske poslove i nadzor nad EU fondovima	Odbor za europske poslove održava zajedničke sjednice s Odborom za vanjsku politiku i obranu o obrambenoj i vanjskoj politici	SREDNJE	zastupljenost u radnim skupinama ovisno o temi; sastanci Odbora za europske poslove otvoreni za javnost

ASPEKT / DRŽAVA	IZVRŠNA VLAST				
	STUPANJ CENTRALIZACIJE	INSTITUCIONALNI USTROJ	VLADIN KOORDINACIJSKI FORUM	UPUTE ZA STALNO PREDSTAVNIŠTVO / COREPER	RAZLIKOVANJE U ODNOSU NA STUPOVE (PILLARS)
CIPAR	Sveobuhvatan; decentraliziran	MVP za resorna ministarstva	Nema specijalizirane struktura /ako da, to je ad hoc nadležna ministarstva/nositelji	Nadležna ministarstva / nositelji kroz MVP	nadležna ministarstva kroz MVP
ČEŠKA	VISOK	Ured Vlade, pod Uredom ministra za europske poslove (potpredsjednik Vlade za europske poslove) i Uprava unutar MVP pod zamjenikom ministra za vanjske poslove	Ured ministra za europske poslove i zamjenik ministra za vanjske poslove unutar MVP	Odbor za Europsku uniju	
DANSKA	VISOK	Odjel za EU koordinaciju u Centru za Europu	EU Odbor	Odbor za vanjsku politiku (Vlada/MVP)	(klauzula o izuzimanju 1993)
ESTONIJA	NIZAK	EU Tajništvo + MVP	Koordinacijsko vijeće za EU pitanja	EU Tajništvo + MVP	
FINSKA	NIZAK	Tajništvo Vlade za EU poslove	Odbor za EU poslove	Resorna ministarstva + Tajništvo Vlade za EU poslove	

PARLAMENT				CIVILNO DRUŠTVO (NVO, poslovna zajednica, sindikati, interesne organizacije, gospodarska udruženja itd.)	
ULOGA I UKLJUČENOST PARLAMENTA	PROCEDURALNI INSTRUMENT	INSTITUCIONALIZIRANI INSTRUMENTI	RAZLIKOVANJE U ODNOSU NA STUPOVE (PILLARS)	UKLJUČIVANJE CIVILNOG DRUŠTVA	INSTITUCIONALIZIRANI INSTRUMENTI
SLABA	Parlamentarni nadzor nad dokumentima (dokument, stajalište Vlade u odnosu na principe supsidijarnosti i proporcionalnosti). Ne daje mandat.	Parlamentarni odbori za europske poslove	Stup I; nadležni odbori za Stup II i III	SLABO	Parlament: poziv interesnim skupinama za sudjelovanje na Odboru za europske poslove; Vlada: kroz javne konzultacije inicirane kroz Komisiju; lobiranje u nadležnim ministarstvima od strane interesnih skupina
NISKA	konzultativna uloga	Odbor za EU poslove	Odbor za vanjsku politiku, obranu i sigurnost	SREDNJE	Vladino vijeće za nevladine neprofitne organizacije
VISOKA	Daje službeni mandat za svako stajalište	Odbor za europske poslove		VISOKO	zastupljenost u sektorskim odborima
VISOKA	Daje službeni mandat za svako stajalište	Odbor za EU poslove	Odbor za vanjsku politiku za ZVSP	SREDNJE / VISOKO	(interna pravila)
VISOKA	Daje službeni mandat za svako stajalište	Veliki odbor	Odbor za vanjsku politiku za ZVSP	SREDNJE / VISOKO	Prošireni sastav EU pododbora

ASPEKT / DRŽAVA	IZVRŠNA VLAST				
	STUPANJ CENTRALIZACIJE	INSTITUCIONALNI USTROJ	VLADIN KOORDINACIJSKI FORUM	UPUTE ZA STALNO PREDSTAVNIŠTVO / COREPER	RAZLIKOVANJE U ODNOSU NA STUPOVE (PILLARS)
FRANCUSKA	VISOK	Središnja koordinacijska jedinica u nadležnosti predsjednika Vlade (Ured predsjednika Vlade)	Glavno tajništvo za europske poslove (SGAE)	Glavno tajništvo za europske poslove (SGAE)	ZVSP - Ministarstvo vanjskih i europskih poslova i Ministarstvo obrane
GRČKA	Sveobuhvatan; decentraliziran	MVP; Fleksibilni međuresorni dogovori; nadležna ministarstva	Nema specijalizirane EU strukture; Ad hoc međuministarski odbor kojim predsjedava MVP	Formalno, MVP / u praksi, nadležna ministarstva kroz MVP ili direktno u Stalno predstavništvo	Nadležna ministarstva
IRSKA	SREDNJI / VISOK	MVP (Ministarstvo gospodarstva)	Međuministarski koordinacijski odbor za europske poslove (viši državni službenici svih tijela i Stalno predstavništvo); EU/ međunarodni odjel u Uredu premijera	MVP EU Koordinacijska jedinica	
ITALIJA	SREDNJI	Koordinacijska jedinica u nadležnosti ministra za koordinaciju EU politika i predsjednika Vlade, te MVP	Uprava za koordinaciju politika EU i MVP (Glavna uprava za EU)	Uprava za koordinaciju politika EU i MVP (Glavna uprava za EU)	

PARLAMENT				CIVILNO DRUŠTVO (NVO, poslovna zajednica, sindikati, interesne organizacije, gospodarska udruženja itd.)	
ULOGA I UKLJUČENOST PARLAMENTA	PROCEDURALNI INSTRUMENT	INSTITUCIONALIZIRANI INSTRUMENTI	RAZLIKOVANJE U ODNOSU NA STUPOVE (PILLARS)	UKLJUČIVANJE CIVILNOG DRUŠTVA	INSTITUCIONALIZIRANI INSTRUMENTI
SREDNJA	Konzultativna uloga, glasaju o odlukama	Odbor za europske poslove	Odbor za vanjsku politiku	SREDNJE	Zastupljenost u sektorskim odborima, vijećima i komisijama
tradicionalno slaba	Proceduralni parlamentarni nadzor Vlade & od 2007 Komisije; nema snagu formalnog mandata	Stalni odbor za europske poslove (zastupnici u nacionalnom i EP)	Ad hoc zajedničke sjednice s kompetentnim odborima za Stup II i III	SLABO	Nema specijalizirane strukture / uključivanje u "socijalni dijalog" kada se radi o kontroverznom EU propisu
SREDNJA / NISKA	nema formalne rezerve kroz parlamentarni nadzor	Odbor za EU poslove; Sektorski odbori; Zajednički odbor za EU poslove; Zajednički odbor za europski nadzor	Odbor za vanjsku politiku	SREDNJE	Nema specifične strukture; sudjelovanje javnosti i uključenost specijaliziranih NVO visoka; interes za teme vezane uz ugovore; javna sjednica Parlamenta
VISOKA	Nadziranje vladinih aktivnosti i formuliranje uputa, mišljenja i preporuka; parlamentarna rezerva, parlamentarni nadzor kad god se smatra potrebnim	specijalni odbori (14. Stalni odbor za EU politike, Odbor za vanjsku politiku i Odbor za EU politike)		SLABO	

ASPEKT / DRŽAVA	IZVRŠNA VLAST				
	STUPANJ CENTRALIZACIJE	INSTITUCIONALNI USTROJ	VLADIN KOORDINACIJSKI FORUM	UPUTE ZA STALNO PREDSTAVNIŠTVO / COREPER	RAZLIKOVANJE U ODNOSU NA STUPOVE (PILLARS)
LATVIJA	VISOK	Ministarstvo vanjskih poslova	Kabinet ministara / Sastanak Viših dužnosnika	Ministarstvo vanjskih poslova	
LITVA	VISOK	Ministarstvo vanjskih poslova	Vladina Komisija za EU poslove (ministar vanjskih poslova + svi zamjenici ministara)	Ministarstvo vanjskih poslova	
LUKSEMBURG		MVP Glavno tajništvo	Odbor za EU koordinaciju		
MAĐARSKA	VISOK	Ured Vlade za EU poslove	Međuministarski odbor za europske poslove	Međuministarski odbor za europske poslove i MVP	
MALTA	VISOK	Ured predsjednika Vlade, EU Tajništvo	Kabinetski odbor za EU poslove, međuministarski odbor za EU poslove	EU tajništvo, Ured predsjednika Vlade	

PARLAMENT				CIVILNO DRUŠTVO (NVO, poslovna zajednica, sindikati, interesne organizacije, gospodarska udruženja itd.)	
ULOGA I UKLJUČENOST PARLAMENTA	PROCEDURALNI INSTRUMENT	INSTITUCIONALIZIRANI INSTRUMENTI	RAZLIKOVANJE U ODNOSU NA STUPOVE (PILLARS)	UKLJUČIVANJE CIVILNOG DRUŠTVA	INSTITUCIONALIZIRANI INSTRUMENTI
VISOKA	Daje službeni mandat za svako stajalište	Odbor za europske poslove		VISOKO	Međuinstitucionalni sastanci; sudjeluju na sastancima Viših dužnosnika
VISOKA	rezerva u parlamentarnom nadzoru kao dio mandatnog postupka	Odbor za europske poslove	Odbor za vanjsku politiku	NISKO	
		Komora za EU			
SREDNJA / NISKA	Zakon o proceduralnom nadzoru definira daljnje obveze za Vladu u smislu informiranja Skupštine	Odbor za europske poslove	Odbor za vanjsku politiku		
SREDNJA	Rezerva kroz parlamentarni nadzor na vlastitu inicijativu na stajališta Vlade o dosjeima u Eksplanatornom memorandumu	Odbor za vanjske i europske poslove - 4 radne skupine		NISKO	Konzultacije tijekom pregovora o pristupanju rezultirale su vrlo aktivnim NVO; Malta European Union Steering Action Committee (MEUSEC) osnovan u suradnji s Parlamentom

ASPEKT / DRŽAVA	IZVRŠNA VLAST				
	STUPANJ CENTRALIZACIJE	INSTITUCIONALNI USTROJ	VLADIN KOORDINACIJSKI FORUM	UPUTE ZA STALNO PREDSTAVNIŠTVO / COREPER	RAZLIKOVANJE U ODNOSU NA STUPOVE (PILLARS)
NIZOZEMSKA	SREDNJI?	MVP Glavna uprava za europsku suradnju / Odjel za europske integracije, tajništvo CoCo	CoCo - Koordinacijski odbor za EU i pitanja pridruživanja	MVP Coreper "instrukcijski sastanci"	MVP, Glavna uprava za političke poslove bavi se pitanjima sigurnosti, Odjel za sigurnosnu politiku
NJEMAČKA	SREDNJI	Okrugli stol glavnih direktora za europske poslove u federalnim ministarstvima (MVP / ME)	Federalni odbor državnih tajnika za europske poslove (MVP)	Federalni odbor državnih tajnika za europske poslove (MVP)	
PORTUGAL	VISOK (monopoliziran državnom upravom)	MVP Glavna uprava za europske poslove (DGAE)	Međuministarska komisija za europske poslove - CIAE (tehnička razina), neformalna komisija državnih tajnika, te Vijeće ministara (politička razina)	MVP Opća uprava za europske poslove	MVP Glavna uprava za obranu i sigurnost
RUMUNJSKA	VISOK (kao Francuski model)	Vlada - Uprava za EU poslove direktno pod predsjednikom Vlade	Koordinacijski odbor za europske poslove - predsjedaju zajednički MVP i Uprava za EU poslove + ad hoc radne skupine za rješavanje problema	Koordinacijski odbor za EU poslove	Sastancima 2. stupa Koordinacijskog odbora predsjedava MVP

PARLAMENT				CIVILNO DRUŠTVO (NVO, poslovna zajednica, sindikati, interesne organizacije, gospodarska udruženja itd.)	
ULOGA I UKLJUČENOST PARLAMENTA	PROCEDURALNI INSTRUMENT	INSTITUCIONALIZIRANI INSTRUMENTI	RAZLIKOVANJE U ODNOSU NA STUPOVE (PILLARS)	UKLJUČIVANJE CIVILNOG DRUŠTVA	INSTITUCIONALIZIRANI INSTRUMENTI
NISKA	Široko definirano da Vlada mora imati parlamentarno odobrenje za sve "politički važne teme"; jednom godišnje Vlada izvješćuje o statusu EU	Parlamentarni odbor za europske poslove		Stalno predstavništvo održava aktivne kontakte i pomaže nizozemskim lobistima u Bruxellesu / kontakti sa sindikatima i organizacijama poslodavaca	
SREDNJA; Bundestag and Bundesrat uključeni	Notifikacija, mišljenje (u principu obvezujuće) - Bundestag; Notifikacija, suglasnost u određenim temama - Bundesrat	Odbor za EU poslove - Bundestag; Odbor za EU pitanja, Komora za EU poslove	Slaganje Bundesrata potrebno u određenim područjima koji se odnose na Pravosuđe i unutarnje poslove	NISKO	
NISKA	Jednom godišnje Vlada izvješćuje o statusu EU poslova; aktivna međusobna razmjena informacija; Odbor može pozvati i organizirati ad hoc saslušanja i sastanke	Odbor za europske poslove		nema službene koalicije o europskim poslovima	sudjelovanje u različitim odborima ovisno o temi, te u EU NVO mrežama u Bruxellesu, većinom povezano s lobiranjem
VISOKA / SREDNJA	Miješani sustav - nadzor nad dokumentima i mandatni nadzor; jednom kada postoji mišljenje na Odbora za europske poslove,	Odbor za europske poslove		SREDNJE / NISKO	VLADA - uloga nije definirana nikakvim aktom; Uprava za EU poslove promiče partnerstvo sa civilnim društvom kroz debate; sektorska

ASPEKT / DRŽAVA	IZVRŠNA VLAST				
	STUPANJ CENTRALIZACIJE	INSTITUCIONALNI USTROJ	VLADIN KOORDINACIJSKI FORUM	UPUTE ZA STALNO PREDSTAVNIŠTVO / COREPER	RAZLIKOVANJE U ODNOSU NA STUPOVE (PILLARS)
SLOVAČKA	VISOK	Pod zamjenikom Predsjednika Vlade, Vladin ured, Odsjek za EU poslove	Vladin Ministarski odbor za EU poslove	Vlada / MVP	
SLOVENIJA	VISOK	Ured Vlade za razvoj i europske poslove, kao središnji koordinator za Stup I i Stup III; MVP - Stup II; Radna skupina za europske poslove + 35 radnih skupina	Radna skupina za europske poslove	Ured Vlade / MVP	Vladin Ured kao središnji koordinator za Stup I i Stup III; MVP Stup II

PARLAMENT				CIVILNO DRUŠTVO (NVO, poslovna zajednica, sindikati, interesne organizacije, gospodarska udruženja itd.)	
ULOGA I UKLJUČENOST PARLAMENTA	PROCEDURALNI INSTRUMENT	INSTITUCIONALIZIRANI INSTRUMENTI	RAZLIKOVANJE U ODNOSU NA STUPOVE (PILLARS)	UKLJUČIVANJE CIVILNOG DRUŠTVA	INSTITUCIONALIZIRANI INSTRUMENTI
	ono je obvezujuće za Vladu				ministarstva trebaju uključiti civilno društvo u pripremu stajališta koja su u njihovoj nadležnosti; PARLAMENT - nema pristupa javnosti sastancima i dokumentima Odbora za europske poslove
VISOKA	Regularni mandatni sustav - Nacionalno vijeće ovlašćuje Odbor za odobravanje obvezujućih stajališta članova Vlade	Odbor za europske poslove; Ured kancelara - Odjel za EU poslove - tajništvo Odbora		VISOKO?	Svi sastanci odbora su javni, osim ako odbor ne odluči drugačije
VISOKA	Regularni mandatni sustav; Zakon o suradnji između Parlamenta i Vlade u EU poslovima	Odbor za europske poslove; Nacionalno vijeće - Komisija za međunarodne odnose i europske poslove	Odbor za EU poslove nadzire područje pod Stupom I i III; Odbor za vanjske poslove nadzire pitanja od Stupom II; sektorski odbori također mogu biti uključeni; Nacionalno vijeće - Komisija može imati utjecaja na parlamentarni Odbor za EU poslove	SREDNJE / NISKO	Parlament - sastanci Odbora za EU poslove uglavnom nisu otvoreni za javnost kada se raspravlja o EU poslovima; predstavnici stručne javnosti, civilnog društva, gospodarstva i udruženja čiji je posao povezan s temom rasprave mogu biti pozvani na raspravu prema dnevnom redu nadležnog odbora,

ASPEKT / DRŽAVA	IZVRŠNA VLAST				
	STUPANJ CENTRALIZACIJE	INSTITUCIONALNI USTROJ	VLADIN KOORDINACIJSKI FORUM	UPUTE ZA STALNO PREDSTAVNIŠTVO / COREPER	RAZLIKOVANJE U ODNOSU NA STUPOVE (PILLARS)
ŠPANJOLSKA	NIZAK	Tajništvo pod MVP	Državno tajništvo za EU poslove (SEAE) predsjed Međuministarskom komisijom za EU poslove (CIAUE)	Međuministarska komisija za EU poslove (CIAUE); Vladina komisija poslanika za ekonomske poslove, Vijeće ministara, Kabinet predsjednika Vlade (Međunarodni odjel); Konferencija za poslove za EZ; sektorske konferencije	
ŠVEDSKA	SREDNJI	Ured predsjednika Vlade za dugoročnu EU politiku Vlade - državni tajnik; MVP EU Uprava (pomoć Uredu predsjednika Vlade u kontaktima i zajedničkim odborima za pripremu stajališta)	Tajništvo EU koordinacije unutar Ureda predsjednika Vlade, državni tajnik odgovoran)	Zajednički Ured predsjednika Vlade i MVP Odjel za EU	MVP: Odjel za EU, EUKORR (Europski korespondent), EP (Europska sigurnosna politika) jedinica; suradnja s Ministarstvom obrane i Ministarstvom pravosuđa
UJEDINJENO KRALJEVSTVO	NIZAK	Tajništvo europskih i globalnih pitanja; (Kabinet)	Ministarski odbor za nacionalnu	Ministarski odbor za nacionalnu	

PARLAMENT				CIVILNO DRUŠTVO (NVO, poslovna zajednica, sindikati, interesne organizacije, gospodarska udruženja itd.)	
ULOGA I UKLJUČENOST PARLAMENTA	PROCEDURALNI INSTRUMENT	INSTITUCIONALIZIRANI INSTRUMENTI	RAZLIKOVANJE U ODNOSU NA STUPOVE (PILLARS)	UKLJUČIVANJE CIVILNOG DRUŠTVA	INSTITUCIONALIZIRANI INSTRUMENTI
					te mogu iznijeti svoje mišljenje; Nacionalno vijeće - otvoreno za javnost
NISKA		EU Odbor Parlamenta	Odbor za vanjske poslove	NISKO	
VISOKA	stalni odbori mogu pripremati izjave bez Parlamentarnog doma i slati izvješća u Odbor za EU poslove; mandat se daje ministru za Vijeće politički, no nije zakonodavno obvezujući	Odbor za EU poslove (članovi su u jednom ili više stalnih odbora); stalni odbori, Parlamentarni dom		VISOKO	otvorenost; bilješke sa sastanaka EU Odbora objavljuju se 2 tjedna kasnije; redoviti sastanci između civilnog sektora i Vlade/Parlamenta
VISOKA		Odbor europskog parlamentarnog nadzora (scrutiny) u Donjem domu Parlamenta; EU Odbor u Gornjem domu	nema	SREDNJE	

Na osnovi nalaza u Tablici 1, odlučeno je da pet zemalja, koje se smatraju „manjim članicama Europske unije“, posjeduju određene karakteristike koje bi se mogle utvrditi kao usporedive hrvatskoj administrativnoj kulturi:

1. Švedska, zbog polucentraliziranog sustava koji bi trebao odgovoriti osobitostima koalicijskih vlada i relativno nedavne odluke o premještanju središnje koordinacijske jedinice iz Ministarstva vanjskih poslova u Ured predsjednika Vlade te zbog postojanja ministra za europske poslove;
2. Danska, zbog visokocentraliziranog sustava okarakteriziranog manjinskim vladama i poznatim parlamentarnim nadzorom Vlade;
3. Finska, koja ima polucentraliziran sustav, bez obzira na to što potječe iz danskog centraliziranog; u kojem je članstvo uzrokovalo izmjene ustava u definiranju uloge predsjednika, središnja jedinica za koordinaciju smještena je u Uredu predsjednika Vlade te je uspostavljeno mjesto europskih poslova;
4. Slovenija, čija administrativna kultura potječe iz istog sustava kao ona u Hrvatskoj, koja ima centraliziran sustav smješten u Uredu Vlade i u Ministarstvu vanjskih poslova, a ima i ministra za europske poslove;
5. Litva, koju karakterizira centraliziran sustav, sa središnjom koordinacijskom jedinicom koja je iz Ureda predsjednika Vlade premještena u Ministarstvo vanjskih poslova nakon četiri godine članstva, a posjeduje informacijski sustav koji osigurava odgovarajuću i pravovremenu razmjenu informacija.

Detaljnija analiza zasniva se na studijskim putovanjima koja su provedena u ovim odabranim članicama radi istraživanja ustroja u izvršnoj vlasti i razina odgovornosti, mehanizama koordinacije, tipova i razine uključenosti parlamenata, sudjelovanja civilnog društva, nastojanja da se osiguraju odgovarajući administrativni kapaciteti nužni za uspješno djelovanje, kao i tehnički aspekti nacionalne koordinacije (informacijski sustav, dostupnost javnih informacija, financijske implikacije, ako postoje). Pregled koji slijedi zasniva se na izvješćima pripremljenim nakon svakog studijskog putovanja te predstavlja sažetke nalaza.

Središnje tijelo koordinacije europskih poslova

Od dana potpisivanja Ugovora o pristupanju Europskoj uniji, predstavnici potpisnice sudjeluju u 70% radnih tijela Vijeća Europske unije, iako bez prava glasa. Stoga je neophodno simulirati bar dio procedura europskih poslova prije pristupanja, većinom za Vijeće, poslije više za Europski parlament. U odnosu na nacionalno zastupanje u procedurama Europske unije, postoje tri glavne točke – pokazati jasno razumijevanje teme koja je na dnevnom redu što je prije moguće i biti dosljedan kroz vrijeme, održati visoku razinu fleksibilnosti radi mogućnosti odgovaranja na stavove drugih članica u vrlo kratkom vremenu te usredotočiti se na one teme koje predstavljaju specifičan nacionalni problem ili interes. Od najveće je važnosti imati “jedan glas” te biti u mogućnosti izraziti svoje potrebe pravovremeno i, naposljetku, uvijek razmotriti alternativna stajališta, s obzirom na to da se osnovni zahtjev rijetko prihvaća.

U odnosu na ustroj, u svih je pet zemalja bilo rečeno kako smještaj središnjih koordinacijskih jedinica uvijek izaziva rasprave u smislu njihove učinkovitosti i djelotvornosti. Napokon, sve se svodi na suradnju, koordinaciju, neformalne kontakte i pomno odabrane službenike. Naglašeno je kako nije važan broj državnih službenika koji će biti zaposleni, nego činjenica da su oni dobro osposobljeni, učinkoviti i izuzetno posvećeni svom poslu.

Ministarstvo vanjskih poslova kao neprekidan koordinator

Od svih pet zemalja, Danska je najstarija članica Europske unije i ona s najdužim iskustvom pripadanja njenom složenom sustavu. Njezin je koordinacijski sustav vrlo centraliziran i strog, sustavno razvijan kroz gotovo 40 godina. Središnja koordinacija smještena je u Ministarstvu vanjskih poslova (MVP), koje je odgovorno osigurati da je stajalište danske vlade objedinjeno i dosljedno prije njegova predstavljanja institucijama EU-a, da je koordinacijska procedura osmišljena kako bi osigurala administrativnu djelotvornost i sveobuhvatnu obradu svih inicijativa i prijedloga Europske unije. Iako je smatraju manjom članicom, Danska je uvijek smatrana proaktivnom članicom sa snažnim glasom u Europi.

Osnovna jezgra europske koordinacije u Ministarstvu je Odjel za europsku koordinaciju u Centru za Europu, koji je u stalnom kontaktu s drugim ministarstvima, ima konstruktivnu ulogu u svim dosjeima i predviđa buduće teme koje će se razmatrati – ne mijša se u posao drugih ministarstava jer *desk officer* nije stručnjak za sadržaj. Uz to, MVP se oslanja na informacije iz veleposlanstava o stajalištima drugih članica, što je važno za sklapanje strateških saveza u Bruxellesu.

Postoje tri dobro definirane razine koordinacije. Prva je razina posebnih odbora za Europsku uniju, njih 35. Njih uspostavljaju i njima predsjedaju sektorska ministarstva, članovi su im stručnjaci, *desk officeri* i odgovarajući predstavnici civilnog društva, kao što su sindikati, nevladine institucije ili interesne skupine. Njihova je uloga odrediti sadržaj i djelokrug prijedloga koji su poslani iz Bruxellesa te pripremiti dansko stajalište u odnosu na njih, uključujući onoliko sektorskih ministarstava koliko je potrebno. Druga razina je Odbor za EU, kojim predsjedava predstavnik MVP-a. Iako je to formalni forum, karakterizira ga mnoštvo neformalnih kontakata. Ovaj je odbor nadležan za razdvajanje tehničkih od političkih tema, kako treća, najviša razina koordinacije, ne bi bila zasuta tehničkim pitanjima. Odbor također prati razvoj suradnje s Europskom unijom i raspravlja o osnovnim crtama danske europske politike. Sastav Odbora većinom čine viši službenici koji su odgovorni za koordinaciju europskih politika u resornim ministarstvima. Napokon, treća razina je vladin odbor za vanjsku politiku, kojim predsjedava ministar vanjskih poslova i koji odlučuje o vladinu stajalištu o europskim pitanjima.

Svi sastanci koji se odnose na koordinaciju europskih poslova održavaju se tijekom svakog tjedna i postoji jasna pravilnost njihova rasporeda. Ponedjeljkom Odjel za europsku koordinaciju u MVP-u, Stalno predstavništvo u Bruxellesu i Veleposlanstvo Danske u onoj članici koja je predsjedavajuća imaju redovit telekonferencijski sastanak radi raspravljanja dnevnog reda za sastanak Corepera i kako bi osigurali horizontalnu komunikaciju. Utorkom prije sastanka Odbora za Europsku uniju održava se sažeto informiranje za stalnog državnog tajnika u Ministarstvu, kako bi mogao biti upozoren na pitanja koja zahtijevaju političke odluke ili koja bi mogla utjecati na opću strategiju Danske u Europskoj uniji. Vladin odbor za vanjsku politiku sastaje se četvrtkom, dan prije sastanka u Odboru za europske poslove u danskom parlamentu, *Folketingu*.

Uloga je Ureda predsjednika Vlade Danske, u odnosu na europsku koordinaciju, da pripremi predsjednika za sastanke Vijeća Europske unije, sastanke na vrhu, koordinira aktivnosti s MVP-om, sudjeluje na sastancima Odbora za Europsku uniju i posreduje samo kad je neizbježno – radi donošenja odluke o nadležnostima resornih ministarstava ili drugih institucija.

U Litvi je središnja koordinacijska jedinica u Ministarstvu vanjskih poslova, s obzirom na snažno uvjerenje kako su vanjski poslovi usko povezani s europskim poslovima. Nakon godine dana konzultacija i razmatranja jedinica je iz Ureda Vlade premještena u MVP, kao što je to određeno Odlukom Vlade o koordinaciji europskih¹ poslova u jesen prošle godine. Ova prilagodba bila je motivirana nužnošću da se poboljša procedura donošenja odluka o europskim pitanjima, izbjegnu nerazumijevanja o podjeli odgovornosti i osigura bolja koordinacija i odgovarajuće predstavljanje nacionalnih interesa u Bruxellesu. MVP koordinira pripremu litavskih stajališta na prijedloge i teme o kojima se raspravlja na sastancima Coreper I, Coreper II, sastancima Vijeća i Europskog vijeća. Od četiri odsjeka u Odjelu za Europsku uniju u MVP-u, Odsjek za koordinaciju europskih poslova odgovoran je za cjelokupnu koordinaciju.

Kada je MVP preuzeo ulogu središnje koordinacije, osnovana je Komisija Vlade za Europsku uniju², koja se sastaje u Uredu predsjednika Vlade utorkom. Ova je komisija osnovana kako bi pomogla Vladi u razvijanju koordinirane litavske europske politike i kako bi osigurala njezinu učinkovitu provedbu³. Procijenjeno je kako je dosad Vladina Komisija bila bolje usredotočena na europske poslove, što je od goleme važnosti za nadolazeće litavsko predsjedavanje Unijom. Ovo je tijelo također potaknulo rasprave o strateškim i problematičnim pitanjima i predlagalo konkretne mjere kako im pristupiti. Kako bi se postigla maksimalna djelotvornost ovog tijela, uvedene su točke A i B, one koje su opće i nesporne te one koje zahtijevaju daljnje rasprave. Predstavnici Ureda Odbora za europske poslove parlamenta (*Seimas*) sudjeluju na sastancima Komisije i vode bilješke za članove Odbora. Osnovna je nadležnost Ureda predsjednika Vlade usredotočiti se na strateška pitanja (EU 2020, klimatske promjene), reforme i komunikaciju s javnošću, dok je MVP posvećen rutinskim postupcima. Ipak, Ured ima ovlast uplitati se u litavska stajališta jer je zamjenik kancelara član Vladine Komisije. Osim drugih poslova, Odjel za europska i međunarodna pitanja u Uredu predsjednika Vlade sudjeluje u stvaranju strateških prioriteta Litve u EU-u i godišnjeg programa europske politike Vlade, analizira implementaciju europskih politika, njihov učinak, sudjeluje u predstavljanju interesa Litve u EU i pripremama za predsjedanje EU.

Od Ministarstva vanjskih poslova do Ureda predsjednika Vlade

Švedska politička kultura, kao i trenutačna situacija političkog suživota više političkih stranaka (koalicijska vlada), imala je utjecaj na nacionalni proces donošenja odluka. Središnja je jedinica europske koordinacije Tajništvo europske koordinacije u Uredu predsjednika Vlade. Koordinacija u ovom slučaju podrazumijeva utvrđivanje sveobuhvatnih političkih prioriteta za aktivnosti Švedske u Europskoj uniji i koordiniranje poslova ministarstava prema nacionalnim prioritetima: usklađivanje ministarstava u formuliranju politika u odnosu na određeni dnevni red Europske unije; priprema u odnosu na dugoročni razvoj Unije radi osiguravanja ujednačenog pristupa švedskih europskih poslova kao i priprema za sastanke Europskog vijeća.

1 Odluka Vlade o koordinaciji europskih poslova, br. 21 od 9. siječnja 2004.; izmijenjena 9. prosinca 2009.
2 Odluka o uspostavi Komisije za Europsku uniju Vlade Republike Litve, br. 512, 20. svibnja 2009.; izmjene Odluke 9. rujna 2009.
3 Komisiju čine ministar vanjskih poslova kao predsjedavajući, zamjenik ministra vanjskih poslova kao zamjenik predsjedavajućeg, zamjenik kancelara iz Ureda predsjednika Vlade, zamjenici ministara, glavni direktor Uprave za europsko pravo u Ministarstvu pravosuđa te stalni predstavnik Litve pri EU-u. Odsjek za europske poslove u Ministarstvu vanjskih poslova služi kao tajništvo za sastanke Komisije (dnevni redovi, protokoli, bilješke itd).

Iako je ova središnja jedinica prije bila smještena unutar MVP-a, u 2005. godini donesena je odluka da se jedinica za europsku koordinaciju uspostavi u Uredu predsjednika Vlade, na logičnoj podlozi olakšavanja redovite i neformalne komunikacije s predsjednikom Vlade i jačanja koordinativne uloge koja uključuje sva ministarstva¹ te zbog činjenice da se europska pitanja smatraju više temom “domaće” nego “vanjske politike”. Unutar Ureda predsjednika uspostavljena su dva odjela – Odjel za koordinaciju i pitanja politika i Pravni odjel.

Zbog tijesnih rokova za davanje mišljenja i formuliranje uputa, komunikacija između odnosnih institucija, u skladu sa skandinavskom administrativnom tradicijom koja promiče jaku etiku sudjelovanja u društvu i vladi, izrazito je neformalna. U mnogim prilikama naglašavano je kako je redovita komunikacija ključna. Sastanci službenika nadležnih za europske poslove održavaju se na tjednoj osnovi, kao i sastanci i konzultacije s ministricom za europske poslove i državnim tajnikom za europska pitanja. Ministrica za europske poslove je primarno odgovorna za nacionalnu koordinaciju europskih poslova, komunikaciju s Europskim parlamentom kao i parlamentom Švedske te predstavlja Švedsku na sastancima Vijeća za opće poslove. Ured predsjednika Vlade također je odgovoran za praćenje pitanja koja se odnose na Europski parlament (EP), dok u svakom ministarstvu jedna osoba prati poslovanje EP koje pripada njihovu odnosnom djelokrugu. Koordinacija i komunikacija među službenicima za EP redovita je i sastanci se održavaju na tjednoj osnovi.

Ministarstvo vanjskih poslova nadležno je za pitanja unutarnjeg tržišta, postupke zbog povrede prava i Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku Europske unije, rukovodeći koordinacijskim aktivnostima u operativnom smislu zajedno s Ministarstvom obrane, kao i zastupanje Švedske pred Europskim sudom pravde. Iako je europski korespondent u MVP-u službeno dio Odjela za Europsku uniju, on je direktno odgovoran glavnom direktoru za političke poslove, što mu omogućava dodatnu nezavisnost i fleksibilnost. Nadalje, o područjima djelovanja Ministarstva raspravlja se na dvije različite konstelacije Vijeća – Vijeću za opće poslove i vanjske odnose i Vijeću za konkurentnost. Poseban Odjel za Europsku uniju odgovoran je za europsku koordinaciju, primarno s različitim odjelima MVP-a koji su nadležni za specifična europska pitanja.

U Finskoj, kao i u drugim zemljama, misija je osigurati usklađenost i dosljednost u upravljanju europskim poslovima. Iz tog je razloga Tajništvo nadležno za europsku koordinaciju premješteno iz Ministarstva vanjskih poslova u Ured predsjednika Vlade² 1. srpnja 2000. godine, te je postalo Tajništvo Vlade za europske poslove. Sadašnji je sustav karakteriziran kao onaj koji osigurava koordinaciju i kontinuitet, dok predsjednik Vlade utvrđuje opću europsku politiku Finske, zajedno s određivanjem jasne uloge parlamenta u definiranju finskih stajališta.

Mehanizam europske koordinacije oslanja se na resorna ministarstva te obuhvaća 34 pod/odbora³, Odbor za europske poslove i Kabinetski odbor za europske poslove. Odbor za europske poslove čine stalni tajnici ili njihovi zamjenici, stoga je to forum na službenoj razini. Predsjednik je državni tajnik za europske poslove iz Tajništva Vlade za europske poslove, a članovi su ministarstva, Ured predsjednika Vlade, Ured predsjednice, Ured kancelara za pravosuđe, Autonomne provincije Åland i Finske banke. Odbor se sastaje srijedom i služi kao savjetodavno i posredničko tijelo – raspravlja o političkim, ekonomskim i pravno važnim temama, onima koje obuhvaćaju određen broj ministarstava, kao i temama u kojima su pododbori propustili postići jednoglasnost.

Odbor Kabineta za europske poslove forum je na političkoj razini koji raspravlja o najvažnijim europskim temama, usuglašava

1 Dodatni poticaj ovoj odluci bila je činjenica da se Švedska pripremala za predsjedavanje EU-om u drugoj polovini 2009. godine, što je bio slučaj i u Litvi, no u suprotnom smjeru.
2 Vladina odgovornost za nacionalnu pripremu odluka koje će se donijeti u EU-u definirana je u odjeljku 93., stavku 2. Ustava Finske. Sudjelovanje parlamenta u nacionalnoj pripremi za europska pitanja definirano je u odjeljku 96., a parlamentarno pravo za primanje informacija o međunarodnim poslovima navedeno je u odjeljku 97. Ustava.
3 Sastav pododbora ovisi o temi o kojoj se raspravlja te može biti sužen (samo ministarstva) ili proširen (uz sudjelovanje interesnih skupina), dok je uvijek prisutan predstavnik Tajništva Vlade za europske poslove. Nadležno ministarstvo predsjedja tijekom rasprave.

56 prioritete Finske na svim sastancima Vijeća i pruža smjernice za europska pitanja. Osim toga, bavi se procesima na Europskom sudu pravde koji se odnose na Finsku. Svi ministri mogu sudjelovati, dok predsjednik Vlade predsjeda. Sastanci se održavaju svakog petka ujutro. Odmah nakon sastanka Kabinetskog odbora održava se informiranje medija, a potom i službenika. Tajništvo Vlade za europske poslove ima višestruku ulogu u finskoj europskoj koordinaciji: ne samo da je tajništvo i za Odbor Kabineta i Odbor za europske poslove nego osigurava pravovremenu i učinkovitu koordinaciju, pripremu za sastanke Europskog vijeća, bavi se institucionalnim pitanjima Europske unije, pomaže ministrici europskih poslova i predsjedniku vlade oko specifičnih europskih pitanja te je odgovorno za bilo koju temu koja nije u nadležnosti drugih ministarstava. Predstavnik Tajništva Vlade za europske poslove prisutan je u svakom pododboru. Tajništvo Vlade koordinira odabir finskih službenika za europske institucije i pomaže im u razvoju karijere. U odnosu na europska pitanja, MVP je odgovoran za dio europske koordinacije kroz svoj Odjel za opće europske poslove i koordinaciju Uprave za Europu. Odjel se bavi općim europskim poslovima, pripremnim poslovima koji se odnose na Coreper II i sudjelovanjem u pripremama za Vijeće općih poslova i vanjskih odnosa i Europsko vijeće, kao i za internu koordinaciju horizontalnih europskih pitanja unutar MVP-a, uključujući i vanjsku dimenziju energetske politike Europske unije i financiranje njenih vanjskih aktivnosti. MVP je ujedno i tajništvo Odbora Kabineta za vanjsku i sigurnosnu politiku, kojim predsjeda predsjednik Vlade. Predsjednica Finske čvrsto je povezana s ovim odborom s obzirom na njezine dužnosti sukreatora vanjske politike zajedno s Vladom te kao glavna zapovjednica oružanih snaga.

Sve ostaje u Vladi

Na osnovi iskustva s europskom koordinacijom u pretpristupnoj fazi, kao i istraživanja sustava europske koordinacije u “starim članicama”, Slovenija je prilagodila svoj sustav prema finskom modelu. Odluka da se europska koordinacija centralizira u Ured Vlade za razvoj i europske poslove, kojem je na čelu ministar za europske poslove, temeljila se na činjenici da zakonodavstvo Unije čini 80% od ukupnog zakonodavstva koje usvaja članica, da postoji raspon horizontalnih dosjea i velika količina dokumenata koji dnevno cirkuliraju (150 – 300). Ured Vlade koordinira europske dosjee među resornim ministarstvima, u 35 radnih skupina za pripremu stajališta, Radnoj skupini za europske poslove, Vladi i parlamentu. Jedina je iznimka Zajednička vanjska i sigurnosna politika Europske unije, koju koordinira MVP. Priprema stajališta u velikoj se mjeri oslanja na resorno ministarstvo dok parlament ima značajnu ulogu u odobravanju predloženih stajališta. Važna je odlika sustava i napredan informacijsko-dokumentacijski sustav – EU-portal.

Još od 2002. povremeno se pokretala rasprava je li Ured Vlade ili MVP odgovarajuće mjesto za središnju koordinacijsku jedinicu, te jesu li “europski poslovi” u većoj mjeri bilateralni poslovi (što je mišljenje MVP-a). Bez obzira na to koja je institucija središnja, sva su slovenska stajališta zapravo stajališta Vlade, a ne pojedinih ministarstava (ukoliko je u pripremu uključeno više od jedne institucije, postoji potreba za jasnim razdvajanjem njihovih nadležnosti kako bi se izbjegli dugi pregovori među ministarstvima). Uz to, a u skladu s Lisabonskim ugovorom na snazi, Europskom vijeću osiguran je kontinuitet aktivnosti, što daje naslutiti da je predsjednik Vlade sve više uključen u europske poslove. U tom smislu, postoji potreba za većim ustrojem u Uredu predsjednika Vlade kako bi se osigurao stalan prijenos kvalitetnih informacija i kontinuitet aktivnosti, što je slučaj u Vijeću.

Prema Odluci o uspostavljanju Vladinog ureda¹, njegova je uloga uskladiti i koordinirati stajališta, a ne odlučivati o njima, što u pojedinim slučajevima može dovesti do dugih procedura internih pregovaranja među ministarstvima, a potom završava na sjednicama Vlade.

Radna skupina za europske poslove ima dvije razine: “političku” (državni tajnici i direktori) i “operativnu” (načelnici odjela u ministarstvima). Državni tajnici i direktori sastaju se jedanput u mjesecu kako bi raspravili otvorena politička pitanja te obično održavaju videokonferencije s veleposlanikom u Stalnom predstavništvu pri Europskoj uniji u Bruxellesu. Načelnici odjela sastaju se tjedno radi razmjene dodatnih informacija o stajalištima koja su u pripremi, dokumentima koji su na EU-portal, postupcima zbog povrede europskog prava i drugim otvorenim pitanjima. Oni isto tako razmjenjuju informacije iz Europskog parlamenta sa svojim predstavnicima u Bruxellesu (putem videolinka).

Ministarstvo vanjskih poslova ima specifičnu ulogu u koordiniranju svih dokumenata koji se odnose na Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku. Postojeći europski koordinacijski sustav osmišljen je još za vrijeme pristupanja (i koordinacijski sustav za pregovore bio je vrlo sličan). Ipak, trebalo bi uzeti u obzir da MVP ima široku mrežu diplomatskih misija, što je nužnost za utvrđivanje okvira stajališta drugih članica, te koordinira pripremu slovenskih stajališta za različita pitanja.

Stalno predstavništvo u Bruxellesu²

U Stalnom predstavništvu Danske naglašeno je kako je fleksibilnost ključna riječ za rad u Bruxellesu, da dobri argumenti uvijek pobjeđuju, da su strukturalna savezništva potrebna, no da se moraju sklapati na osnovi predmeta, te da je neformalna komunikacija ključna u postizanju ciljeva. Komunikacija, kako formalna, tako i neformalna, ključna je u tri različite arene: u Vijeću (što je primarna uloga Stalnog predstavništva), s Europskom komisijom i Europskim parlamentom. Komunikacija s Europskom komisijom i Europskim parlamentom je neformalna, no potrebna radi lobiranja, da bi se pribavile potrebne informacije o trenutačnim ili budućim aktivnostima ili sklapala savezništva s parlamentarnim grupama ili pojedinim parlamentarcima, kada je nužno unaprijed utvrditi njihova stajališta, kao i njihov utjecaj u nekoj temi, što može biti od nacionalnog interesa³. Napokon, Stalno predstavništvo odgovara na upite danskih zastupnika u Europskom parlamentu kada su im potrebne točne informacije – u tom slučaju, šanse za dobivanje njihove pomoći kada predmetna tema bude na dnevnom redu postaju veće.

Sva ministarstva u Predstavništvu imaju svoje atašee koji pokrivaju određenu javnu politiku. Za svaki su dosje odgovorna dva to četiri *desk officera*. Zadaci su atašea ili savjetnika da promiču danske interese u institucijama Unije, sukladno uputama iz Copenhagena, u okviru ograničenja danske procedure donošenja odluka, te da grade i održavaju mrežu kontakata. Rad u Vijeću orijentiran je na postizanje rezultata i rješenja, stoga je postizanje konsenzusa ključno. Nacionalno, iznimno je važno odrediti prioritete, ali mora postojati određena razina fleksibilnosti. Na svakoj razini djelovanja u Vijeću mora se što dulje ustrajati na dosjeu kako bi se postiglo ono što je definirano u stajalištu. Kao posljedica zadnjeg proširenja manje je vremena

¹ [http://www.uradni-list.si/1/content?id=89815\(na slovenskom\)](http://www.uradni-list.si/1/content?id=89815(na slovenskom))

² Kao dio aktivnosti, projektni tim imao je priliku osobno se sastati s predstavnicima Stalnog predstavništva Danske pri EU-u, dok su informacije o drugim predstavništvima prikupljene u glavnim gradovima.

³ Pri kontaktiranju Europskog parlamenta važno je poštovati različite uloge – desk officer kontaktira pomoćnika zastupnika u EP-u, dok ministri i veleposlanici kontaktiraju zastupnike osobno.

58 na raspolaganju za obraćanje tijekom sastanaka te je potrebno više pripreme za sastanke Vijeća, stoga prijedlog mora biti mnogo prije postavljen i biti usredotočen na dobro pripremljene opcije i stajališta, vodeći pritom računa o okvirima mandata na raspolaganju.

Švedsko Stalno predstavništvo u Bruxellesu najveća je švedska misija u inozemstvu i djeluje kao „minijaturna verzija“ vladina ureda u Stockholmu, predstavljajući sva relevantna ministarstva i nacionalni parlament kroz jednog predstavnika. Važna je zadaća Stalnog predstavništva pribaviti analize i procjene za tijela švedske vlade koja su odgovorna za oblikovanje europskih politika. Stalno predstavništvo također djeluje kao svakodnevna veza švedske vlade s europskim institucijama. Tijekom predsjedanja Švedske upute prema Bruxellesu bile su fleksibilnije, dajući veću odgovornost i prostor za djelovanje članovima Predstavništva. Ova se praksa pokazala iznimno učinkovitom te je zadržana do danas. Uloga diplomatskih predstavništva u državama članicama Unije, posebice u onoj koja je trenutačno predsjedavajuća, jest da pribave važne informacije o europskim pitanjima.

Trenutačno je u Stalnom predstavništvu Republike Litve približno 90 diplomata i ostalog osoblja za podršku, dok je za nadolazeće predsjedanje prognoza da će ih biti potrebno 150. Mandat Stalnom predstavništvu šalje se iz Vilnusa. Neki od predstavnika imaju direktnu vezu sa svojim ministarstvima radi razmjene informacija u oba smjera. Načelno, za sastanke Coreper I i Coreper II pismene upute šalju se iz Vilnusa u Bruxelles. Kada predstavljaju litavsko stajalište u radnim skupinama Vijeća, oni dobivaju nacionalna stajališta kroz sustav upravljanja informacijama LINESIS, dok pravila za pregovore nisu strogo definirana.

Predstavnici slovenskog Stalnog predstavništva redovito sudjeluju u različitim radnim skupinama Vijeća, prema predviđenom sastavu. Izvješća sa svih sastanaka koji se održavaju u Bruxellesu trebaju biti objavljena na informacijskom sustavu EU-portalu. U nekim slučajevima, kada su sudionici sastanaka iz Predstavništva, njihova se izvješća objavljuju na paralelnom sustavu izvješćivanja u MVP-u, a kako bi informirali i uključili svoje resorno ministarstvo, često koriste i treći sustav razmjene informacija u obliku elektroničke pošte.

Stalno predstavništvo u Bruxellesu preko videolinka sudjeluje na tjednim i mjesečnim sastancima Radne skupine za europske poslove. Stav je Vladinog Ureda da uloga Predstavništva ne bi trebala biti prevelika i značajna u odnosu na institucije koje su glavnom gradu. S druge strane, kada izvješćuje Ljubljanu, Stalno predstavništvo konzultira resorna ministarstva i druge institucije ukoliko im je potrebna točna informacija (*dépêche*). Dakle, ipak postoji određena količina „koordinacije iz Bruxellesa“. Stalno predstavništvo Finske prima europske upute iz Tajništva Vlade za europske poslove. Stručna razina Stalnog predstavništva vrlo je važna, oni imaju potrebna znanja i iskustva, znaju svoja ograničenja i odlučuju o modalitetima pregovaranja bez svojeg glavnog grada. Kako bi razmijenili informacije i opažanja, videokonferencije između Tajništva Vlade i Stalnog predstavništva održavaju se svakog tjedna ili dva puta u mjesecu.

Pravna pitanja

kao što je već djelomično spomenuto, predstavljanje pred Europskim sudom pravde koordinirano je i provode ga ministarstva vanjskih poslova u Švedskoj, Danskoj i Finskoj. U Litvi je koordinacija provedbe europskog zakonodavstva u nacionalni pravni notifikacijski sustav, kao i koordinacija postupaka zbog povrede europskog prava u nadležnosti Ministarstva pravosuđa. Slovenski Ured Vlade također koordinira pripremu stajališta u postupcima povrede prava, koje Europska komisija iznosi kada

Slovenija navodno ne postupa u skladu s europskim pravom. To radi u uskoj suradnji s nadležnim ministarstvima, vladinim uredima, Uredom državnog odvjetnika Republike Slovenije.

Predsjednik

U odnosu na europske poslove i ulogu predsjednika, finski je primjer zanimljiv. Uloga predsjednika definirana je finskim ustavom, u koji su promjene unesene 1999. godine. Predsjednica i predsjednik Vlade zajednički su odgovorni za finsku vanjsku politiku, stoga predsjednica ima pravo sudjelovati na sastancima Europskog vijeća o Zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici. U sustavu europske koordinacije u Finskoj MVP je tajništvo Odbora Kabineta za vanjsku i sigurnosnu politiku, kojim predsjeda predsjednik Vlade. Predsjednica Finske čvrsto je povezana s tim odborom s obzirom na njezinu dužnost sukreatora vanjske politike zajedno s Vladom te kao glavna zapovjednica obrambenih snaga.

Prije nego što je Lisabonski ugovor stupio na snagu, i predsjednica i predsjednik Vlade predstavljali su Finsku u Vijeću, no sada to mora činiti jedan od njih. To zahtijeva i uključivanje parlamenta, kad predsjednik Vlade mora tražiti njegovu podršku, dok predsjednica ne mora.

Resorna ministarstva¹

Tijela vlade u Švedskoj odgovorna su za pojedine politike u europskom kontekstu i predstavljaju Švedsku na različitim sastancima u Vijeću na ministarskoj razini ili sastancima odgovarajućih radnih skupina. Prije nego što ministarstvo može izraziti svoje mišljenje o određenoj temi pred švedskim parlamentom (*Riksdag*) i potom za EU, prvo mora konzultirati Tajništvo za europsku koordinaciju u Uredu predsjednika Vlade, Odjel za EU u Ministarstvu vanjskih poslova te Odjel za proračun u Ministarstvu financija, kao i bilo koje drugo ministarstvo na koje će ta tema imati utjecaj. Europska pitanja koja uključuju nekoliko ministarstava pripremaju se zajednički tako da sve relevantne institucije imaju priliku izraziti svoje mišljenje.

Iako u švedskoj administraciji resorna ministarstva formuliraju određene politike koje su njihovoj domeni, dnevni posao u pojedinim administrativnim područjima dodijeljen je različitim vladinim agencijama². Kada se neka tema koja zahtijeva određenu stručnost pojavi na razini EU-a, resorna ministarstva (odjeli ili koordinatori za EU) koordiniraju teme s relevantnim agencijama ili njihovim europskim koordinatorima. Telekonferencije se održavaju redovito (jedanput na tjedan, ako je potrebno, i češće) te uključuju zaposlenike agencije, ministarstva i Stalnog predstavništva. Ova neformalna razmjena informacija i mišljenja omogućuje učinkovitu komunikaciju i pravovremen tijek potrebnih uputa. Resorna ministarstva održavaju konzultacije s predstavnicima civilnog društva na redovitoj osnovi. Iako nevladine organizacije

¹ U ovom su dijelu izdvojeni samo određeni aspekti uloge resornih ministarstava.
² U Švedskoj postoji više od 250 vladinih agencija.

60 nisu formalno uključene u proces europske koordinacije, njihovo se mišljenje ozbiljno razmatra, posebice kada je u pitanju formuliranje različitih politika koje se često odnose na europska pitanja.

U Danskoj je Ministarstvo financija odgovorno za poštivanje procedura koje se odnose na fiskalni učinak provedbe europskog zakonodavstva. Izravan učinak na proračun obično je odgovornost relevantnog ministarstva, koje mora izravnati posljedice unutar postojećeg proračuna. Makroekonomske posljedice obrađuju se kroz uobičajenu proceduru strateškog planiranja proračuna na proračunu Unije (Danska je neto davatelj) i nacionalnom proračunu. Na temelju prijašnjih iskustava, kada je dokazano da fiskalna procjena učinka u pojedinim slučajevima nije na vrijeme uzeta u obzir tijekom procedure koordinacije, uvedena je visoka razina kontrole u ranim fazama. Svi pravni propisi za koje se očekuje da će imati administrativni učinak od više od 10.000 radnih sati na godinu moraju biti predstavljeni Ministarstvu financija kako bi ono dalo mišljenje prije odlučivanja o stajalištu Danske.

U Litvi su ministarstva odgovorna za pripremu odgovarajućih materijala i predlaganje odluka u njihovim nadležnostima. Na svakom je ministarstvu da odluči tko će se baviti europskim poslovima i na kojem će položaju ta osoba biti. Iako se teme za Coreper I čine tehničke, one često postaju složenije i zahtjevnije, stoga je nužno da su druge institucije uključene i pripremljene na vrijeme.

Ministarstva u Sloveniji glavna su odgovorna tijela za pripremu stajališta u njihovu području djelovanja. Odjeli za EU unutar ministarstava prate dokumente na EU-portalu i koordiniraju posao izrade stajališta unutar svojih ministarstava (uključujući i suradnju s nevladinim organizacijama). Ona su također odgovorna za vođenje radne skupine koja je u njihovoj nadležnosti i koordiniranje poslova s drugim ministarstvima. Načelnici odjela za EU sudjeluju u tjednim sastancima Radne skupine za europske poslove. Ukoliko se odjeli za EU spajaju s drugim odjelima (primjerice, s međunarodnim odnosima), nastaju problemi jer se specifičnost poslova europske koordinacije ne prepoznaje i obično dolazi do nedostatka ljudskih resursa.

Kad su zakonodavni prijedlog Komisije, Zelena ili Bijela knjiga i drugi dokumenti poslani u Finsku, ministarstva se dogovaraju, na inicijativu Tajništva Vlade za europske poslove, koje je ministarstvo nadležno te koja će druga ministarstva sudjelovati u oblikovanju stajališta. Nadležno ministarstvo imenuje državnog službenika zaduženog za bavljenje tim određenim prijedlogom i navodi treba li o tome izvijestiti parlament. Ukoliko nema dogovora oko nadležnosti, tema se iznosi pred Odbor za europske poslove i, samo kad je to potrebno, pred Kabinetski odbor za europske poslove.

Ministarstvo je odgovorno za pripremu memoranduma u suradnji s drugim ministarstvima, čime definira osnovni kontekst, pa tako i pravne, ekonomske i političke aspekte nekog prijedloga te dodatno definira i osnovno stajalište. Ministarstvo tada iznosi taj memorandum na razini europskog pododbora te dodatno Tajništvu Vlade za europske poslove i Stalnom predstavništvu pri Europskoj uniji. Memorandum služi kao osnova za informiranje parlamenta, kad Vlada mora imati koordinirano početno stajalište. U isto vrijeme, Stalno predstavništvo i Tajništvo Vlade obaviješteni su kad će memorandum biti dostavljeni parlamentu.

Uloga parlamenta

Postoje različite razine angažiranosti parlamenta u europskim poslovima – u Danskoj daje mandat, u Švedskoj kao i u Finskoj i Sloveniji konzultira ga se za potporu, dok je u Litvi uloga parlamenta negdje između ova dva tipa. Kao što kažu njihovi odgovarajući predstavnici, slovenski i finski modeli uloge parlamenta izgrađeni su na povjerenju i konsenzusu kako bi se što

veći broj političara uključio u europske poslove i kako bi se osigurao parlamentarni nadzor.

Nacionalni parlamenti imenuju svoje predstavnika u Stalno predstavništvo u Bruxellesu da prate politiku Europske unije i prenose informacije o radu nacionalnog parlamenta koje se odnose na europske poslove.

Danski parlament osigurava da se preferencije, volja i glas danskih građana vjerno prezentiraju i reflektiraju u zakonodavnim i izvršnim odlukama, što *Folketing* čini najvjerodostojnijim parlamentom u čitavoj Europskoj uniji.

Zadaće i kompetencije Odbora za europske poslove obično su zacrtane u Ugovoru o pristupanju, prema kojem Vlada treba konzultirati Odbor kad je riječ o pitanjima od veće važnosti. Odluke i preporuke Odbora, kako usmene tako i pismene, konačne su i obvezujuće glede parlamentarnog plenuma, koji o njima ne glasa jer je *de facto* delegirao svoje ovlasti koje se odnose na kontrolu vladine europske politike svojem stalnom odboru. Predloženo pregovaračko stajalište Odbor će odbiti samo ukoliko se broj članova koji predstavljaju 90 ili više mjesta (tj. više od polovine od 179 članova parlamenta) usprotivi predloženom mandatu.

U praksi su sastanci Odbora za europske poslove pretežno javni, osim ako je riječ o slučajevima kad se u pregovorima radi o interesima koji su prikladniji za zatvoren sastanak. Svi materijali namijenjeni sjednicama Odbora koje mu dostavlja Vlada objavljuju se na web-stranicama Europskog Odbora.

Zadaća EU savjetnika koji je trajno pridružen Odboru za europske poslove jest da pruža nepristrane savjete i analize članovima Odbora. Rad Odbora za europske poslove podupire i Europsko tajništvo, koje je u tijesnom, dapače gotovo svakodnevnom kontaktu s Odjelom za EU koordinaciju unutar Ministarstva vanjskih poslova.

Glavne točke na dnevnom redu Odbora su sastanci koji se trebaju održati u Vijeću Europske unije sljedećeg tjedna. Ministarstva moraju Odboru za europske poslove dostaviti memorandume o politici koja se odnosi na svaki od sastanaka Vijeća ministara. Dotični ministri upoznat će usmenim putem članove Odbora s glavnim točkama memoranduma, poglavito stavljajući težište na pitanja za koja očekuju da će imati značajne implikacije za Dansku. U pravilu, u cijelom *Folketingu*, službenicima ministarstva uključujući i tajnike, nije dopušteno predstaviti stajališta vlade pred Odborom, pa je dužnost ministra kao dužnosnika s najvišom političkom odgovornošću da predstavlja i zagovara stajalište vlade pred članovima parlamenta. Ako se stajalište prihvati, kaže se da je ministar dobio svoj “mandat”. Odbor za europske poslove također može zatražiti od ministra da doradi stajalište i iznova ga uputi Odboru s opcijom nove runde pregovora prije nego što se vladi dodijeli mandat da zauzme pregovaračko ili glasačko stajalište na razini Vijeća ministara.

Kako se povećala frekvencija i značaj europskih sastanaka na vrhu koji se održavaju na nivou Europskog vijeća, predsjednik Vlade osobno podnosi izvještaj Odboru za europske poslove prije i poslije ovih sastanaka, no formalno ne traži mandat zbog, između ostalog, i toga što je na tim sastancima nacionalni stav već unaprijed zauzet tijekom formulacija stajališta koje se odnose na sastanke Vijeća ministara.

Uloga litvanskog parlamenta (*Seimasa*) sastojala se u tome da tijekom pretpristupnog vremena postigne politički konsenzus po pitanju ulaska u EU. Organizacijski i zakonodavni okvir osiguran za pregovore omogućio je da se organizira Odbor za europske poslove (*EAC*), koji je predstavljao forum za raspravu o europskim poslovima¹.

Kako Ustav Republike Litve, tako i Statut *Seimasa*, potvrđuju svoj autoritet kad je riječ o nadzoru i kontroli nad načinom na koji se odluke *Seimasa* primjenjuju. Parlamentarni nadzor ogleda se u pitanjima koja se postavljaju članu vlade, interpelacijama,

¹ Glavni pregovarač upoznao je članove Odbora s razvojem događaja i otvorenim pitanjima koja se odnose na proces pristupanja EU.

62 izglasavanjem nepovjerenja, vladinim izvještajima itd. Vlada upoznaje *Seimas* o prijedlozima za usvajanje zakonskih akata EU, te mora konzultirati *Seimas* kad je riječ o prijedlozima s područja njegove kompetencije; u tom momentu *Seimas* ima pravo dati preporuke vladi o nacionalnom stajalištu Litve.

Odbor je formiran na osnovi finskog modela, te služi kao miniplenum za europske poslove. Članovi raspravljaju o pitanjima pod Stupom I i III, dok Odbor za vanjske poslove raspravlja o poslovima pod Stupom II EU. Članovi parlamenta imaju pristup LINESIS sustavu (vidi u daljnjem tekstu). Parlamentarna kontrola kroz Odbor za europske poslove (i Odbor za vanjske poslove) pretpostavlja davanje mandata (ovlaštenje predsjedniku Vlade ili ministru da predstavi nacionalno stajalište Europskom vijeću i Vijećima EU), rasprave i ocjenu izvještaja sa sastanaka Vijeća i razmatranje stajališta koja se odnose na prihvatanje pravnih akata Unije. Odbor daje mišljenje o strateškim pitanjima poput energetike, prometa, klimatskih promjena ili Baltičke strategije. Mišljenja Odbora za europske poslove i drugih sektorskih odbora šalju se vladi. Plenarne rasprave čuvaju se za vrlo malen broj odabranih tema od velike važnosti. Ministri su obično prisutni kad se daje mandat, ali ako nisu u mogućnosti, tad zamjenik ministra mora biti prisutan. U pravilu, na europskoj konferenciji na vrhu govori premijer¹.

Savjetnici u Ureda Odbora za europske poslove održavaju neformalne kontakte s resornim ministarstvima (njihovim kabinetima i odgovarajućim savjetnicima) zahvaljujući činjenici da su mnogi od njih nekadašnji zaposlenici tih ustanova. K tome, svaki sektorski odbor ima europskog savjetnika. Sektorski odbori dužni su podnijeti svoje stručne zaključke i angažirati se u postupku pripreme i usuglašavanja stajališta o relevantnim prijedlozima što je prije moguće, zbog toga se svi prijedlozi koji se zaprimaju u *Seimasu* odmah proslijeđuju kompetentnim sektorskim odborima.

Vlada konzultira švedski *Riksdag* o javnim politikama koje će Švedska slijediti u Europskoj uniji. Iako je uloga Odbora za EU poslove u europskim poslovima posve konzultativna, politička odgovornost obvezuje vladu da djeluje u skladu s mišljenjem parlamenta. Konzultacije se održavaju u Odboru za europske poslove, gdje zastupnici parlamenta zajedno s predstavnicima vlade raspravljaju o švedskoj politici unutar EU. Ovisno o problemu, kompetentni ministar ili neki drugi visoki dužnosnik treba prisustvovati sastanku i konzultirati se s Odborom. Savjetodavni sastanci održavaju se jedanput u tjednu (petkom).

Potreba vlade da slijedi mišljenje *Riksdaga* odražava se u izjavi Odbora o ustavu. Nadalje, ako vlada ne djeluje u skladu s mandatom koji je dobila od Odbora za europske poslove, tad je dužna dati dobro objašnjenje za svoje postupke. Vlada ima pravo na potporu Odbora za europske poslove kad je riječ o stavovima koje namjerava zauzeti u Vijeću ministara. Ne uspije li vlada poštovati ovaj stav, riskira biti izložena kritici *Riksdaga* i da joj se na posljetku u parlamentu izglasa nepovjerenje. Kako je vlada uz to dužna konzultirati se s Odborom za europske poslove prije sastanka Europskog vijeća, predsjednik Vlade osobno obavlja ove konzultacije.

Odbor za europske poslove ima pravo zatražiti od vlade da konzultira Odbor o drugim pitanjima, o kojima se u Vijeću ministara ne donosi odluka. On može odlučiti da konzultacije s vladom budu otvorene za javnost, no uglavnom se sastanci održavaju iza zatvorenih vrata. O svim se sastancima vodi zapisnik, koji se objavljuje i ima status službenog dokumenta kad ga odobri Odbor. Neke se informacije, međutim, klasificiraju kao povjerljive – primjeri takvih informacija znaju uključivati detalje iz završnih faza pregovora o osjetljivim pitanjima unutar Vijeća, stajalištima drugih zemalja u pregovorima, ili rezervnim stajalištima Švedske u slučaju da njihov prvotni stav u pregovorima ne bude uspješan.

63 Uloga finskog parlamenta (*Eduskunta*) definirana je ustavom (kako sudjelovanje u nacionalnoj pripremi europskih poslova, tako i pravo na informacije iz međunarodnih odnosa). Svi komiteti bave se europskim poslovima, o zajedničkim parlamentarnim stajalištima odlučuje Veliki odbor, osim ako je riječ o vanjskoj i sigurnosnoj politici Europske unije, kada Odbor za vanjske poslove izražava stajališta parlamenta.

U Finskoj se prijedlozi europskog zakonodavstva o kojima se raspravlja u parlamentu nazivaju U poslovi. Svake se godine u parlamentarnu proceduru stavlja oko 100 prijedloga. Procedura započinje kad Tajništvo Vlade za EU poslove predsjedniku parlamenta šalje memorandum zajedno s EU prijedlogom nekoliko tjedana nakon primitka obavijesti o prijedlogu. Predsjednik parlamenta ga potom proslijeđuje specijalnom odboru/-ima i Velikom odboru. Svaki specijalni odbor priprema za Veliki odbor izjavu koja se odnosi na memorandum. Nakon analize EU prijedloga, na temelju vladina memoranduma i mišljenja specijalnih odbora, Veliki odbor donosi odluku o stajalištu parlamenta, koje postaje politički obvezujuće za vladu. Ne postupi li vlada u skladu sa stajalištem Velikog odbora, dužna ga je bez odlaganja obavijestiti o razlozima svog postupka. Rijetko se događa da se vlada i Veliki odbor ne usuglase oko nekog pitanja.

Prije sudjelovanja na sastancima Vijeća, ministri obavještavaju Veliki komitet o dnevnom redu i finskom stajalištu u petak prije sastanka Vijeća, a nakon sastanaka izvještavaju ga o raspravama i odlukama. Isti postupak vrijedi i za predsjednika Vlade prije i poslije sastanaka Europskog vijeća. Iako sastanci Velikog odbora nisu javni, zapisnik i većina drugih dokumenata dostupni su nakon njihova završetka.

Odbor za vanjske poslove bavi se vanjskom i sigurnosnom politikom, a kad je riječ o rješavanju problema i izlaganju ministara, za Odbor vrijedi isti postupak, tj. govori u ime parlamenta. Ovisno o dnevnom redu, ministar vanjskih poslova prisustvuje sastancima i Odbora za vanjske poslove i Velikog odbora, dok ministar europskih poslova prisustvuje samo sastancima Velikog odbora.

Komunikacija između državnih službenika Velikog odbora i njihovih kolega u ministarstvima stalna je, neformalna i suradnička. (Ako dokumentacija nije potpuna ili neki problemi još nisu riješeni, zaposlenici Velikog odbora telefonski će i neslužbeno zatražiti dodatne informacije.)

U Sloveniji je za vladu važno da svoje stavove predstavi što je bolje moguće kako bi stekla povjerenje i dobila potporu članova parlamenta. O stajalištima raspravlja i odobrenje daje Odbor za EU poslove, dok su sporazumi predmet plenarnih rasprava. Djelovanje slovenskog parlamenta (*Državni zbor*) pretežito je utemeljeno na finskom modelu usvajanja stajališta, tako da vlada koristi ove mehanizme kako bi osigurala potporu predstavnika u parlamentu. Zakon o suradnji između vlade i parlamenta u europskim poslovima utvrđuje postupak za usvajanje zakonskih propisa i odluka u EU: nacrti zakonodavnih akata i odluke političke prirode o kojima odlučuju predstavnici vlada članica unutar europskih institucija ili oni koji su podložni međuvladinoj suradnji s Europskom unijom. Ova se suradnja odvija putem Odbora za EU poslove. Odbor broji 16 članova (proporcionalno broju stranaka u parlamentu, izuzimajući predstavnike manjina), a predsjedatelj je iz vladajuće koalicije. Sastanci se održavaju petkom uz nazočnost ministara i državnih tajnika, ovisno o dnevnom redu koji je određen u Bruxellesu. Kad vlada konzultira parlament, ima samo 10 dana da iznese svoje primjedbe (ako ih ne iznese u tom roku, smatra se da parlament nema primjedbi na predloženi stav). Ako je potreban dulji period, parlament izražava svoju rezervu.

Sa stajališta Odbora za europske poslove, za europske je poslove najvažniji je Odbor za pravosuđe i unutarnje poslove, ovisno o relevantnosti teme. Uz to, pokazalo se da je za valjan rad u parlamentu presudna kombinacija triju komponenti: poznavanja materijala, kompetentnosti predsjedatelja i tajnika odbora.

¹ Iako predsjednica Republike Litve sudjeluje na sastanku na vrhu EU, Odbor ne vrši parlamentarni nadzor nad njom: trenutačno se raspravlja o tome kako pristupiti ovom problemu.

64 Odbor za EU poslove ima djelomičan pristup EU Portalu, koji se koristi kad je potrebno. Međutim, najkorisniji u pripremi stajališta Odbora osobni su kontakti koje službenici imaju s resornim ministarstvima, vladom ili kolegama u drugim parlamentarnim skupinama i odborima u razmjeni potrebnih informacija. U veljači ove godine parlament je uspostavio radnu skupinu koju sačinjavaju predsjedatelj Odbora za EU poslove, tajništva i predstavnika svih političkih grupacija s ciljem da se rasprave moguće promjene koje se odnose na uvođenje novina iz Lisabonskog ugovora. Prema predloženom nacrtu promjena, stav je službenika da bi Odbor za EU poslove trebao imati važnu ulogu u budućem radu parlamenta.

Instrumenti za internu komunikaciju

tijekom ovog projekta detaljnije su prezentirana dva sustava – LINESIS u Litvi te EU-portal u Sloveniji. Oba su informacijska sustava pripremljena da bi olakšala složen postupak koordinacije europskih poslova i povezali relevantne dionike u tom postupku. Valjano upravljanje informacijama koje stižu iz institucija Europske unije predstavlja veliko opterećenje za litvansku vladu. LINESIS je osmišljen kao informacijski alat za upisivanje i administriranje dokumenata EU, za olakšanje poslova oko izrade nacрта litvanskih stajališta među institucijama i za koordinaciju prijenosa europskog prava u litvansko nacionalno zakonodavstvo. Komisija Vlade za EU redovito koristi sustav, a određenim se dijelovima koriste ili u njih imaju uvid nadležna ministarstva (budući da svako ministarstvo ima posebnu jedinicu za koordinaciju europskih poslova). Neki njegovi dijelovi dostupni su i koriste se u parlamentu (*Seimas*), a postoji i takozvana “zrcalna” verzija LINESIS-a namijenjena društveno-ekonomskim partnerima. Javne informacije koje se odnose na litvanska stajališta objavljuju se. Na taj način predstavnici civilnog društva mogu pogledati dokumente i saznati koje su institucije odgovorne za pripremu nacрта litvanskog stajališta.

Sustav LINESIS ima poseban dio za Coreper I i Coreper II i poseban dio za sastanke Vijeća EU, kao i poseban odjeljak za dokumente koje je pripremila Komisija Vlade za EU (dnevni redovi sastanaka i svi pripadajući dokumenti nalaze se i prikazani su u sustavu, kao i svi izvještaji sa sastanaka i sva pitanja vezana uz Europsku uniju). Postoji i poseban odjeljak za europsko pravo (planovi za prijenos zakonodavstva, s relevantnim ministarstvima, rokovima, vremenom za implementaciju, postupcima zbog povrede europskog prava itd). Tu je i lista litvanskih predstavnika u radnim tijelima, da bi se vidjelo tko što radi kad je riječ o europskim pitanjima te da litvanska stajališta budu jasna i transparentna. Sva stajališta moraju biti *online* (na LINESIS sustavu prije sastanka vladine komisije za poslove EU koji se održava svakog utorka).

Sustav LINESIS, iako koristan i jednostavan za korisnike, ima stanovita ograničenja pa je osnovana posebna radna skupina i pripremljena posebna anketa za sve korisnike da se utvrdi koje bi se osobine sustava mogle poboljšati, a što je manje učinkovito i oduzima vrijeme.

Slovenski EU-portal dio je vladina informatičkog (IT) sustava koji pruža potporu u donošenju odluka u području europskih poslova. Svi se EU dokumenti i slovenska stajališta objavljuju na EU-portal u te čuvaju u arhivi za kasniju upotrebu. Sustav omogućava izmjenu informacija između ministarstava, vlade, parlamenta i diplomatskih misija, uključujući i otprilike 2700 korisnika koji raspolažu različitim korisničkim pravima – tako parlamentarni korisnici ne mogu vidjeti cijeli postupak pripreme unutar radnih skupina.

Odjel EU-portala upućuje dokument ministarstvima unutar četiri sata. Svaki se dokument klasificira i odabire se ministarstvo koje će za njega biti nadležno, a svi se ostali uključeni u radne skupine ili zainteresirani na neki drugi način provjeravaju. Istovremeno se utvrđuju rokovi. EU-portal služi i za koordinaciju dosjea za koje je odgovoran parlament, a o kojima se raspravlja na sjednicama vlade. Parlamentarni korisnici imaju pristup dokumentima Europske unije kad se objave na EU-portal u, no parlamentarni Odbor za EU poslove može raspravljati samo o onim dosjeima koje je klasificirao i parlamentu uputio Ured Vlade, i koji su službeno prevedeni na slovenski. EU-portal također ima komplementarnu ulogu u radu sa slovenskim Glavnim tajništvom Vlade kad je riječ o pripremi i vođenju sjednica vlade. Što se tiče sudjelovanja na sastancima Vijeća, ministri o svojoj nazočnosti i dogovorima izvještavaju putem EU-portala.

Konzultiranje civilnog društva

U kulturi je nekih zemalja da su otvorenije prema javnosti i inicijativama civilnog društva od drugih. U tom je kontekstu koordinacije europskih poslova zanimljivo usporediti tipove i načine komunikacije i kako se ona obavlja.

Organizacije civilnog društva bitna su sastavnica švedskog društva. Iako u Švedskoj nevladine organizacije nisu formalno uključene u sustav koordinacije EU poslova, njihov se glas čuje, a njihovo mišljenje uzima u obzir ne samo kad je riječ o politici i pitanjima vezanima uz EU nego i u gotovo svim područjima kojima upravlja javna administracija. Kao što je već rečeno, konzultacije između državnih dužnosnika i službenika s predstavnicima civilnog društva održavaju se redovno i na svim hijerarhijskim razinama, počevši od kvartalnih sastanaka s ministrima ili drugim visokim državnim dužnosnicima pa do neformalnih kontakata sa službenicima nižeg ranga u različitim ministarstvima ili državnim agencijama. Međutim, udruge u dvama područjima mogu se smatrati vrlo važnima pri razmatranju pitanja vezanih za EU: sindikati i udruge poslodavaca.

- *Svenskt Näringsliv* – Konfederacija švedskih poduzetnika organizacija je od velikog interesa za švedsku industriju i poduzetništvo i predstavlja gotovo 55.000 tvrtki članica s više od 1,5 milijun zaposlenih. Njihov ured u Bruxellesu zapošljava petero djelatnika koji su u kontaktu s članovima parlamenta i drugim dionicima na razini EU. Prije sastanaka Vijeća održavaju se redovne konzultacije s parlamentarcima i predstavnicima vlade po pitanju prioriteta koji se tiču razvoja švedskog poduzetništva. Konfederacija švedskih poduzetnika članica je Business Europe – glavne poslovne organizacije na nivou EU, čiji je zadatak osigurati da se interesi poslodavaca predstave i brane pred europskim institucijama kako bi se sačuvala i osnažila konkurentnost tvrtki.
- Sindikalne organizacije tradicionalno igraju značajnu ulogu u švedskom društvu zahvaljujući sustavu kolektivnog pregovaranja, u kojem sindikati i poslodavci neovisno postižu dogovore o plaćama i drugim uvjetima poslovanja. Gotovo 80% zaposlenih u Švedskoj članovi su sindikata. Kao i udruge poslodavaca, sindikati su članice određenih mreža kako na nacionalnom, tako i na europskom nivou, te lobiraju za vlastite interese putem različitih kanala. Najistaknutiji švedski sindikati imaju zajednički ured u Bruxellesu koji zapošljava četvero ljudi koji održavaju kontakte sa svojim partnerima. Sindikati održavaju kako službene, tako i neslužbene konzultacije s resornim ministrima i vladinim službenicima, uključujući i samog premijera.

U Danskoj Konfederacija danskih proizvođača promiče interese lokalne industrije, kako na nacionalnoj, tako i na međunarodnoj

razini. Za poduzetnike je od velikog interesa da aktivno sudjeluju u europskom procesu donošenja odluka jer se industrijskim proizvodima trguje širom zajedničkog europskog tržišta. Konfederacija utječe na postupak donošenja odluka putem javnih akcija (informiranje javnosti o prednostima ili nedostacima nekih propisa EU) te ima dobro razvijenu suradnju s Business Europe, Europskim parlamentom, Europskom komisijom i Vijećem ministara. Od nje se također traži da daje mišljenja o različitim prijedlozima Komisije, a na raspolaganju su joj razni instrumenti lobiranja – sastanci, dokumenti o stajalištima, neformalni dijalog, razmjena znanja, organizacija skupova i sudjelovanje na konferencijama, okruglim stolovima, prijemima, nastupi u medijima i stvaranje saveza za potrebe lobiranja.

Danska konfederacija sindikata također je vrlo aktivna i angažirana – putem ureda u Bruxellesu na vrijeme je obaviještena o prijedlozima Komisije, tako da može pripremiti svoja stajališta o tim prijedlozima, i njeguje dobru suradnju s europskim sindikatima. Ima i direktan pristup Stalnom predstavništvu Danske u Bruxellesu, a o svojim interesima i mišljenjima izvještava Odjel za EU koordinaciju i druga ministarstva. U slučaju neslaganja s vladom kontaktira Odbor za europske poslove pri *Folketingu* i druge sektorske odbore.

U Litvi je angažiranost civilnog sektora uređena Zakonom o javnom informiranju. Određene interesne skupine i nevladine organizacije imaju pristup sustavu LINESIS, putem kojeg prate pitanja o kojima se raspravlja i osnovna litvanska stajališta o nekom konkretnom pitanju. U toj fazi mogu zatražiti dodatne informacije i istaknuti točke koje bi trebalo pomnije razmotriti, pa čak i zatražiti sastanak organiziran posebno na te teme. Ured Odbora za europske poslove pri parlamentu ima popis socijalnih partnera koje se obično obavještava o trenutnim aktivnostima. Ako je potrebno, šalju se pozivnice i organizira tiskovna konferencija o sastanku Odbora za europske poslove. Za pružanje informacija obično je zadužen Europski informacijski centar (vidi u daljnjem tekstu).

U Sloveniji je angažiranost civilnog sektora stvar resornog ministarstva, u kojem ima mjesta za lobiranje i promociju njihovih interesa. Većina prisutnih nevladinih organizacija angažirana je u zaštiti okoliša i ljudskim pravima. S promjenama koje su unesene u Zakon o suradnji između Parlamenta i Vlade o EU poslovima kako je gore spomenuto, rad Odbora za EU poslove otvoreniji je prema javnosti – prisutni su mediji, dnevni redovi objavljuju se na internetu, a dionici mogu sudjelovati i poslati unaprijed svoje komentare na neko pitanje. K tome, Odbor se koristi kao forum za promicanje mišljenja i stajališta onih organizacija čije komentare vlada (njezina ministarstva i agencije) nije uzimala u obzir. Civilno je društvo u znatnoj mjeri bilo pod utjecajem svojih partnera u Europi, koji im pomažu da što elokventnije oblikuju i izraze svoja mišljenja.

U Finskoj se civilni sektor angažira sudjelovanjem na sastancima pododbora, ovisno o prirodi i razini povjerljivosti. Aktivnost je evidentna i u komunikaciji s resornim ministarstvima.

Izgradnja administrativnih kapaciteta – tko, kad, kako?

Usuglašenu pripremu državnih službenika za pitanja vezana uz EU Švedska je započela svega šest mjeseci prije pridruživanja EU. U to vrijeme i neposredno nakon pristupanja usavršavanje je obuhvaćalo razvijanje različitih vještina, poput pregovaranja, poznavanja funkcioniranja europskih institucija i znanja jezika. Nadalje, organizirana stručna putovanja u Bruxelles omogućila su da se viši državni službenici upoznaju sa zadacima povezanih s EU u okviru njihove nadležnosti te da upoznaju svoje suradnike u europskim institucijama. Nakon pristupanja, posebna pozornost posvećena je identifikaciji i razvoju vještina i kompetencija

potrebnih državnim službenicima, s naglaskom na usavršavanju rukovodećih službenika jer su oni ti koji će podnijeti glavni teret nacionalne koordinacije EU poslova.

Nedavno je uspostavljen Nacionalni ured za razvoj europskih kompetencija, koji ima zadatak postaviti standarde za radna mjesta vezana uz Europsku uniju. Usavršavanje je uglavnom usredotočeno na jezične i vještinu pisanja, pravo EU, vještinu komuniciranja te kraći radni boravak u Stalnom predstavništvu u Bruxellesu ili veleposlanstvu neke zemlje članice. Jezične vještine osobito su važne jer se svakodnevna komunikacija s Bruxellesom vodi na engleskom.¹ Danas je približno 1000 švedskih državljana zaposleno u institucijama Europske unije.²

Ovdje valja napomenuti da se sustav za kolektivno pregovaranje odnosi i na javni uslužni sektor, u kojem je osnovana posebna vladina agencija (Švedska agencija za vladine poslodavce), odgovorna za pregovore oko kolektivnog sporazuma s odgovarajućim sindikalnim udrugama. Agencija se ne financira iz proračuna nego članarina. Imajući na umu da su agencije autonomne kad je riječ o formulaciji politike nagrađivanja, ova agencija prati trendove na tržištu rada i trenutačan gospodarski razvoj, što predstavlja osnovu za kolektivno pregovaranje sa sindikatima koji broje više od 240.000 članova, kako državnih službenika, tako i onih vezanih uz javnu sektor. Agencija vodi i bazu podataka za sve zaposlene državne dužnosnike i službenike. Štoviše, državni službenici ne premiještaju se s jednog radnog mjesta na drugo, nego se za svako ispražnjeno mjesto objavljuje javni natječaj na koji se mogu javiti svi građani, uključujući i one državne službenike koji su već zaposleni u državnoj upravi.

Kako je Danska već duže vrijeme članica Europske unije, javni se sektor oslanja na stručnost svojih zaposlenika koju su stekli na odgovarajućim sveučilištima, kao i u Danskoj školi za javnu administraciju (DSPA) osnovanoj 1963. godine. Ona osigurava stjecanje znanja potrebnih rukovoditeljima i zaposlenicima u obliku poduke i poslovnih tečajeva prilagođenih potrebama koje mnoge druge zemlje koriste kao model prilikom organiziranja vlastitih škola, poput Finske i Litve.

DSPA je samo jedna među mnogobrojnim pružateljima neprekinute stručne obuke i obrazovanja u Danskoj. Široka mreža koju čine kako javni, tako i privatni pružatelji usluga cjeloživotnog obrazovanja najznačajnija je karakteristika obrazovanja državnih službenika. Ne samo ugovori o zaposlenju nego i odgovarajući proračuni olakšavaju zaposlenima da iskoriste pravo i odobrena sredstva za stalno profesionalno usavršavanje.

Od 1999. godine zadaća je litvanskog Instituta za javnu upravu da obrazuje i savjetuje državne službenike kojima je cilj djelotvorna, profesionalna i etična javna administracija. Osnovan je vladinom odlukom, potpomognut danskom bilateralnom pomoći i povezan s Ministarstvom uprave. Trenutačno je djelomično u vlasništvu Ministarstva unutarnjih poslova, a njegov rad usmjeren je na razvoj programa usavršavanja, pružanje obrazovnih usluga i pomoć državnim i općinskim ustanovama. U početku se u Institutu usavršavalo približno 4000 državnih službenika godišnje, no danas je taj broj radikalno smanjen zbog financijskih problema. U vremenu između 2000. i 2002. proveden je PHARE *twinning* projekt kako bi, između ostalog, pripremio sveobuhvatan nastavni plan za usavršavanje nužno u procesu pridruživanja.³ Prije pridruživanja obrazovanje je bilo posvećeno europskim temama u općenitom smislu, no zatim je usmjereno na predstavljanje Litve u Bruxellesu (priprema za zapošljavanje u europskim institucijama i za fondove EU). U posljednje se vrijeme traži se usavršavanje za nadolazeće predsjedanje EU, koje provode službenici Ministarstva vanjskih poslova. Zamjetna je velika popularnost upravljanja strukturalnim fondovima Europske unije, kao i pripreme za rad u europskim institucijama. Postoji poseban program za rukovodeće državne

¹ Iako se službeni dokumenti u Bruxellesu prevode na švedski, količina dokumenata i učestalost komuniciranja, uz malo vremena ostavljenog za djelovanje, rijetko su dovoljni za službeno prevođenje.

² Trendovi pokazuju da zanimanje švedskih građana za posao u europskim institucijama opada.

³ Moduli su organizirani u šest grupa: opće poznavanje EU-a, područja politike EU-a, zakonodavstvo EU-a, Financije EU-a, EU kompetencije, strateško upravljanje strukturalnim fondovima.

68 službenike koji se tiče općih i europskih poslova. U ovom je trenutku u Litvi registrirano 200 ustanova za obrazovanje državnih službenika, koje predstavljaju značajnu konkurenciju Institutu. Ipak, postoji velik nesklad između broja državnih službenika koji se usavršavaju na nacionalnoj i onih na lokalnoj i regionalnoj razini. Institut surađuje s drugim nacionalnim školama za državne službenike, kako u zemljama EU, tako i izvan njih.

U Litvi se smatra da je “atraktivnije i prestižnije” ako državni službenici rade u Ministarstvu vanjskih poslova (MVP) nego u vladinim uredima, što bi onda trebalo osigurati dovoljan broj državnih službenika s odgovarajućom stručnošću za rad na poslovima EU koordinacije. Kako je posao zahtjevan, a financijska naknada nedovoljna, voditelji odsjeka ili odjela domišljaju se alternativnim načinima motivacije za takve službenike (slobodni dani, visokokvalitetno dodatno usavršavanje ili putovanje itd.) uz mogućnost da ih se, ovisno o njihovim ambicijama, premjesti na druga radna mjesta unutar Ministarstva. Smatra se izuzetno važnim da se uključe najbolji državni službenici, poglavito oni koji imaju iskustva u radu s drugim institucijama. Kada se srž poslova EU koordinacije prenosio iz Ureda Vlade u Ministarstvo vanjskih poslova, kriteriji odabira bili su vrlo visoki, te su odabrani samo najbolji.

Kad je osnovan, Finski institut za javno upravljanje (HAUS) utemeljen je na istoj osnovi kao i Danska škola za javnu administraciju, pa je dobivao sredstva od Ministarstva financija te drugih ministarstava i ostalih izvora. Danas je Institut tvrtka koje je u potpunom vlasništvu države, a zadatak je Ministarstva financija da pruža vodstvo što se tiče sadržaja i upravlja poslovima škole.

Tijekom 1990-ih finska vlada uložila je golem napor za pridruživanje Europskoj uniji i da popravi prevladavajući nedostatak stručnosti kod državnih službenika što članstvo predstavlja. Kad su procjenjivali potrebe za državnim službenicima u trenutku pridruživanja, rukovoditelji ustanova shvatili su da ne smije biti natjecanja između “mlađih” i “starijih” – njihove prednosti ogledale su se u iskustvu i svježem znanju u kombinaciji s ambicioznošću, pa su se obje skupine iskoristile u najvećoj mogućoj mjeri.

U izvješću o EU politici pripremljenom za finski Parlament, Vlada ističe kako je jedan od prioriteta kad je riječ o europskim poslovima imati “što više finskog utjecaja u EU”, što se donekle može postići ako više Finaca bude radilo u europskim institucijama, budući da postavljena kvota nije dovoljna. U početku, tijekom nominacija za određene položaje u europskim institucijama nije bilo sustavne potpore; kad je uveden program usavršavanja, finske molbe postale su uspješnije nego ranije. Obrazovanje je obuhvaćalo europske poslove u općem smislu, komitologiju, vještine pregovaranja te strukturne fondove.

Kad se pripremala za pridruživanje Europskoj uniji, slovenski Ured Vlade organizirao je seminare kao pripremu za europske natječaje otvorene za sve državne službenike, te druge zainteresirane stručnjake. Seminare je financiralo Ured Vlade (sudionici su plaćali malu pristojbu), a predavači su bili iz Europske unije. Inicijativa je utemeljena na ideji da je bolje da se u europskim ustanovama zaposle ljudi koji su već ranije radili u državnoj upravi i imaju dobro uspostavljene veze s Ljubljanom. To je osim toga trebalo pomoći da se prošire informacije i saznanja o slovenskim nacionalnim interesima i stajalištima.

Državni službenici nisu slani u europske obrazovne ustanove na obrazovanje zbog financijskih prepreka. Međutim, Vlada je imala i program stipendiranja sličan onome u Hrvatskoj, kojim su se financirali poslijediplomski studiji u inozemstvu onim službenicima koji bi se obvezali da će raditi u državnoj upravi ili u europskim ustanovama nekoliko godina po povratku. Upravnika akademija organizirala je razne tečajeve za državne službenike, uključujući i one o europskim pitanjima, dok je Ured Vlade sudjelovao pri utvrđivanju obrazovnih potreba u vezi s europskim temama. Akademija je nedavno zatvorena, ali ima nagovještaja da će se ponovno otvoriti. Državni ispit koji moraju proći svi novi državni službenici u jednom se dijelu odnosi na funkcioniranje Unije, no i on je nedavno ukinut.

Sposobnost uprave za koordinaciju europskih poslova mogla bi nakon pristupanja Europskoj uniji pasti na oko 40% od one kakva je prije pridruženja. Čini se da se ovaj fenomen dogodio u svim zemljama koje su pristupile Uniji zbog “odljeva mozgova” među državnim službenicima koji su se zaposlili u europskim institucijama. S druge pak strane, upravo su ovi državni službenici dodana vrijednost kad je riječ o kapitalu potrebnom za promociju interesa i traženju alternativa.

Uredi za informiranje

u tri odabrane zemlje članice uredi za informiranje smješteni su pri parlamentu, dok je slovenski smješten pri Vladi. U Finskoj je Europski informativni ured¹ dio Odjela za komunikacije i kulturu pri Ministarstvu vanjskih poslova i dio je mreže 20 regionalnih informativnih ureda osnovanih kad je Finska podnosila zahtjev za pristupanje Europskoj uniji.

Ured za informiranje *Seimasa* u Litvi osnovan je u rujnu 2002. godine s ciljem da pruži informacije o pitanjima vezanima uz EU. Glavni je zadatak ureda da pomogne oko pronalaženja što jasnijih, preciznijih i točnijih odgovora na pitanja vezana uz Europsku uniju, ali i pružanje informacija o ulozi *Seimasa* u procesu europskih integracija. Ured je imao je vrlo važnu ulogu u informiranju javnosti o Europskoj uniji, njezinim mehanizmima i prednostima za Litvu prije referenduma koji je održan 2003. godine (rezultat je bio 91,07% za pridruženje EU i 8,93% protiv).

Posjetitelje Ureda se potiče da koriste knjižnicu, sudjeluju na različitim konferencijama, seminarima, prezentacijama, raspravama, izlaganjima i izložbama, raspravama tijekom Europskog tjedna, sastancima s litvanskim parlamentarcima i drugim događanjima. Ured također marljivo radi na organiziranju posjeta grupa studenata i drugih organizacija koje zanima EU i rad Ureda.

Ured je 2005. godine osnovao takozvani *Seimasov* Europski klub – neformalan klub parlamentaraca i članova europskog parlamenta. Njihove se sjednice održavaju u Uredu za informiranje i na njima se raspravlja o širokom rasponu tema vezanih uz Europsku uniju. Ove sjednice vrlo su popularne među veleposlasticima u Litvi i prenose se uživo preko interneta, a snimke su dostupne na *web*-stranici Ureda. Svake godine organiziraju se specijalne aktivnosti tijekom Europskog tjedna (npr. petnaestak različitih sastanaka s predstavnicima iz 15 parlamentarnih odbora – rasprave su otvorene za širu javnost). Za javnost je Ured postao središnja referentna točka za pitanja vezana uz EU – politika otvorenih vrata omogućava pristup svima onima koje zanimaju europske teme.

Još jedna “europska značajka” koja pokazuje opseg angažmana švedskog parlamenta Europski je informativni centar utemeljen da široj javnosti pruži nepristrane informacije o Europskoj uniji, švedskom članstvu i europskim poslovima u parlamentu. Razlog za njegovo prebacivanje iz Ministarstva vanjskih poslova u Parlament temelji se na tijesnom pozitivnom rezultatu referenduma za pristupanje Europskoj uniji. Pojavile su se oštre kritike da, ukoliko informativni centar postane dio vladine strukture, neće biti u mogućnosti pružiti neovisnu i objektivnu informaciju o bilo kojem konkretnom slučaju, te da će uvijek biti odraz vladine politike.

Informativni centar danskog parlamenta osnovan je 1994. godine da bi široj javnosti olakšao pristup informacijama o EU-u i ulozi parlamenta u europskom procesu donošenja odluka. Prioriteti Europskog informativnog centra tako su usredotočeni

¹ <http://www.europpe-tiedotus.fi/public/default.aspx?nodeid=39036&contentlan=2&culture=en-US>

70 na obične danske građane bez posebnih znanja o europskom sustavu, ali sa živim interesom da saznaju što se događa u EU. Najčešće se zanimanje javnosti veže uz institucionalna pitanja Unije, Dansku unutar Europske unije, europsku politiku i funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Odbor za europske poslove bio je direktno odgovoran za osnivanje centra i jamči njegovu neutralnost. Centar ne organizira nikakve posebne kampanje, nego svakodnevno pruža potrebne informacije.

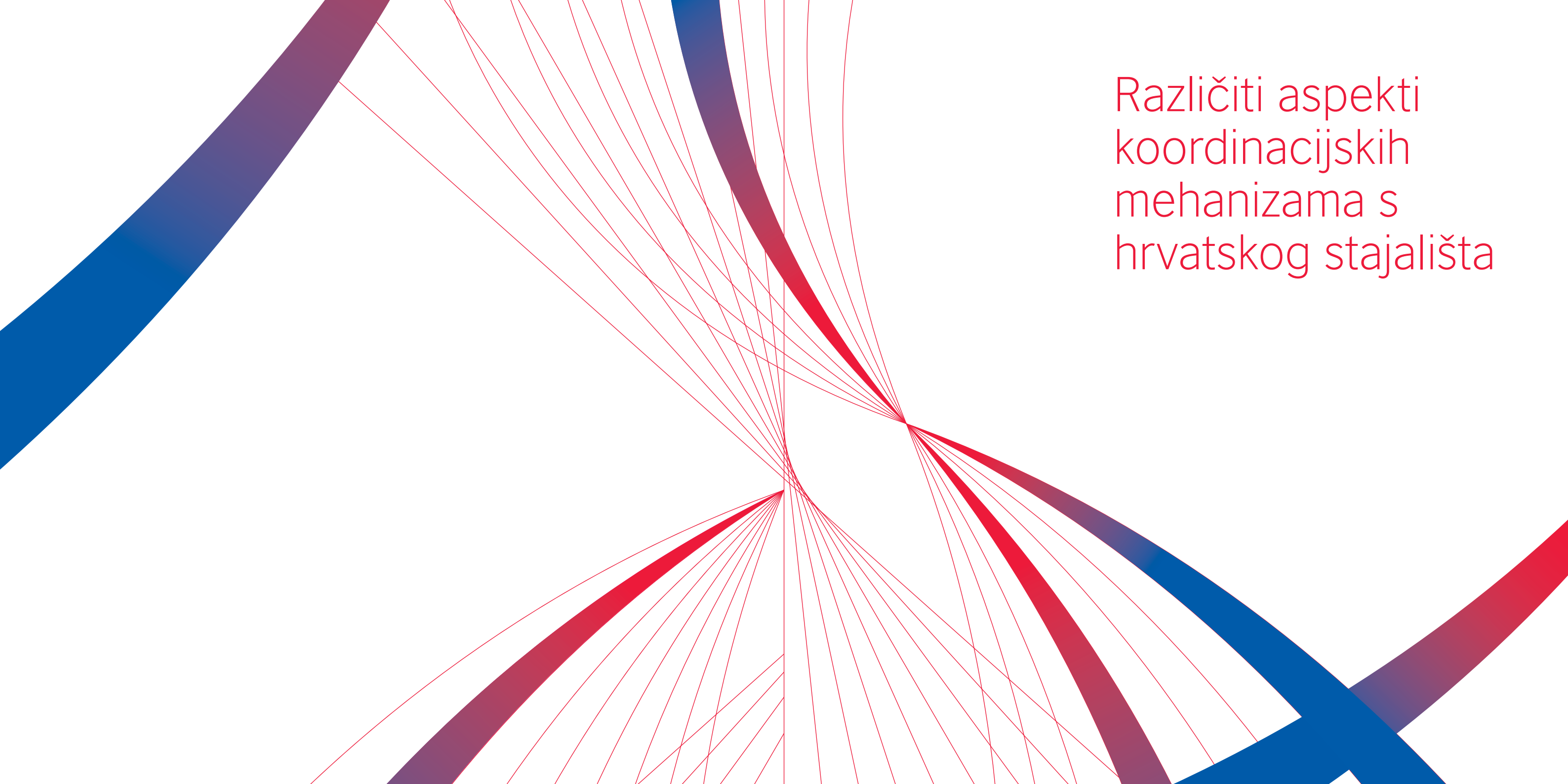
Glavni zaključci

Kao rezultat studijskih putovanja moglo bi se izvući nekoliko zaključaka općenito, kao i o posebnim značajkama koordinacije europskih poslova:

1. Ne postoji recept za organiziranje strukture za suradnju i iako svih pet članica dijele zajedničke karakteristike kad je riječ o strukturi za koordinaciju europskih poslova, postoje i izrazite razlike. Njihova je suradnička struktura rezultat administrativnog nasljeđa posebno prilagođenog kako bi mogao odgovoriti potrebama članstva u Europskoj uniji. U odnosu na razloge zbog kojih je jedinica za koordinaciju europskih poslova smještena ili pri Vladi ili pri Ministarstvu vanjskih poslova, zanimljivo je da oni variraju od objašnjenja da je riječ o pretežito “tehničkom pitanju” kako predsjednik vlade ne bi bio podložan parlamentarnom nadzoru, do osiguravanja većeg političkog konsenzusa i potpore ako je smještena unutar vladine strukture. Može se zaključiti da je izrazito važno da sve relevantne upravne strukture budu uključene, da se osigura visoka razina timskog rada, te da se središnja jedinica za koordinaciju europskih poslova prepoznata.
2. Svih pet modela koordinacije europskih poslova u određenoj mjeri podložni su prilagodbi, što se kontinuirano i događa, pa se svi neprekidno usavršavaju svoje postupke koordinacije. Kod svih zemalja osim Danske očigledno je da postoji trend ispitivanja različitih mogućnosti koje su posljedica političkih okolnosti i promjena u funkcioniranju Unije, ili jednostavno kao pokušaj da se pronađu bolja rješenja u cilju veće učinkovitosti i dosljednosti.
3. *“Izaberi najbolje ljude za sustav koordinacije – bez njih si gubitnik.”* Tijekom nebrojenih prigoda za vrijeme sastanaka u svih pet zemalja rasprave su se odnosile na administrativne kapacitete. Naglašavano je da rad u strukturama koordinacije europskih poslova iziskuje mnogo napora i duge radne dane, okolnosti su podložne stalnim promjenama i rokovi koji odgovaraju dinamici u Bruxellesu. Za proaktivnost je potreban usklađen sustav, velika razina povjerenja u državne službenike rade na europskim poslovima, omogućavajući im da pronađu druge tipove motivacije osim osnovne plaće jer posao koji obavljaju nije uobičajena državna služba. Ona zahtijeva više energije, odgovornosti, brzih reakcija i prilagodljivost. Valja napomenuti da je rad timova koji su središnjim jedinicama koordinacije europskih poslova vrlo zahtjevan i uvijek je malen broj onih koji su direktno uključeni, stoga moraju biti vrlo posvećeni i motivirani za posao koji neće trajati duže od nekoliko godina.
4. Iako je značajka skandinavske upravne kulture to da ona podrazumijeva sudjelovanje civilnog društva u većoj mjeri i drukčije nego što je to vjerojatno slučaj u drugim zemljama, tijekom ovih studijskih putovanja pokazalo se da među njima možda ima velikih saveznika, savjetnika i pristalica koji će osigurati proaktivan pristup za identifikaciju problema koji su na europskom dnevnom redu i koji mogu imati veći društveni i gospodarski utjecaj na nacionalne prioritete i funkcioniranje.

5. Naposljetku, isto vrijedi kad je riječ o ulozi nacionalnih parlamenata – čak i kad se parlamentarni nadzor čini pretjeranim, ili se smatra gnjavažom, sudjelovanje svakog parlamenta u europskim poslovima nesumnjivo osigurava političku potporu izvršnoj vlasti kad predstavlja nacionalna stajališta u Bruxellesu, kao i kad uvodi novi europski zakonodavni okvir u nacionalni kontekst.

71



Različiti aspekti
koordinacijskih
mehanizama s
hrvatskog stajališta

‘Europski poslovi’ kao vanjska i/ili unutarnja politika država članica Europske unije – implikacije za nacionalne modele koordinacije

Paralelno s uspostavom suverene i samostalne Republike Hrvatske, države zapadne Europe započinjale su novu fazu razvoja svoje, tada već nekoliko desetljeća „stare” integracije – Europske zajednice¹. Dodavanjem dvaju novih „političkih” stupova – zajedničke vanjske i sigurnosne politike te pravosuđa i unutarnjih poslova, kao i širenjem političkih ciljeva do tada izgrađene ekonomske zajednice, osnovana je Europska unija. Od tada do danas prošla je, s više ili manje uspjeha, daljnje razvojne faze i promjene temeljnih ugovora na kojima se zasniva, a koje su, više no ikada, bile praćene javnim raspravama i debatama o prirodi, svrsi i budućnosti Europske unije i njezinu potencijalnom finalnom ustrojstvu. Unatoč tome, Europska unija za mnoge i dalje ostaje organizacija nejasnih kontura, pravila i nadležnosti, suviše složenoga unutarnjega ustrojstva i bez dovoljno prepoznatljivih/og vanjskih/og predstavnika. Istodobno, i bez obzira na sve eventualne nedoumice, Europska unija privlačan je klub u koji brojni, uključujući Hrvatsku, i dalje pokušavaju ući.

Ostvarivanje članstva u Europskoj uniji već je dugi niz godina proklamirani vanjskopolitički cilj Republike Hrvatske. Još od njezina osamostaljenja početkom 90-ih godina prošloga stoljeća, pa sve do danas, članstvo u Europskoj uniji u Hrvatskoj se uglavnom doživljavalo kao povratak europskoj obitelji te vrijednostima i kulturnom okruženju kojemu je Hrvatska oduvijek pripadala. Za druge, Europska unija u prvom je redu simbol gospodarskoga prosperiteta i razvoja te toliko željenoga višega životnoga standarda. No što članstvo u Europskoj uniji znači za svakodnevno funkcioniranje državne vlasti i njezinih tijela, za donošenje političkih odluka i zakonodavstva te općenito za cjelokupni politički sustav jedne države i njegove čimbenike kao i djelovanje državne uprave? Znači li članstvo u Europskoj uniji djelovanje u „klasičnoj” međunarodnoj organizaciji u kojoj se odluke uglavnom donose konsenzusom ili jednoglasjem, uz obvezno uvažavanje nacionalnih stajališta i interesa, ili se radi o organizaciji čije funkcioniranje više nalikuje federalnoj državi i njenim tijelima?

Drugim riječima, što je Europska unija te jesu li „europski poslovi” unutarnji ili vanjski poslovi jedne države članice?

O prirodi Europske unije napisane su brojne knjige i akademski članci, znanstvene, političke i pravne studije, analize i rasprave. Teorija integracije prepoznaje i priznaje niz škola mišljenja koje pokušavaju rastumačiti prirodu i način nastajanja, djelovanja i razvoja Europske unije. Od različitih varijanti integracionističkih, supranacionalnih i federalističkih teorija, preko funkcionalizma i neofunkcionalizma, do teorija međuvladine organizacije i „realne politike”, brojni su pokušaji razumijevanja djelovanja Europske unije te njezina dosadašnjega i mogućega daljnjega razvoja. S obzirom da gotovo sve škole mišljenja priznaju da su u ustrojstvu i djelovanju Europske unije vidljivi i prisutni elementi „klasične” međunarodne organizacije i elementi državnosti, jedna od šire

prihvaćenih interpretacija Europske unije jest ona koja je naziva supranacionalnom međunarodnom organizacijom, odnosno integracijom sui generis na koju su države članice prenijele dio svojih nadležnosti i suverenih prava radi postizanja zajedničkih ciljeva.

Međutim većina navedenih teorija i interpretacija Unije u praktičnome smislu samo djelomično pomaže u snalaženju i razumijevanju iznimne količine poslova koji se svakodnevno odvijaju u labirintu institucionalne strukture i mehaniz(a)ma odlučivanja Europske unije, i to u nekoliko sjedišta njezinih institucija (Bruxelles, Strasbourg, Luksemburg, Frankfurt). Osim toga razumijevanje „europskih poslova” i njihova koordinacija na nacionalnoj razini ovisi o perspektivi iz koje se oni promatraju odnosno iz koje se u njima sudjeluje, stoga države članice koje svakodnevno sudjeluju u radu Europske unije percipiraju i koordiniraju „europske poslove” na drugačiji način od država nečlanica.

Republika Hrvatska, kao država nečlanica, sada država kandidatkinja koja pregovara o članstvu u Europskoj uniji, do stjecanja statusa punopravne članice prošla je i proći će kroz nekoliko faza odnosa s Europskom unijom, a time i kroz nekoliko modela koordinacije „europskih poslova”.

Inicijalni model koordinacije „europskih poslova” odgovarao je potrebama ograničena političkoga dijaloga i trgovinskih odnosa s Europskom unijom te se u svojoj prirodi i opsegu poslova nije znatno razlikovao od drugih mehanizama praćenja bilateralnih odnosa s nekom državom ili međunarodnom organizacijom. Daljnjim razvojem bilateralnih odnosa između Europske unije i Hrvatske, koji su u zadnjih desetak godina bitno napredovali (i politički i sadržajno), modeli koordinacije postajali su znatno složeniji, ali i obilježeni latentnom dihotomijom između više vanjskopolitičkoga ili više unutarnjopolitičkoga pristupa europskim poslovima i pitanjima. Trenutni model koordinacije „europskih poslova” razvio se usporedno s početkom pregovora o pristupanju Europskoj uniji 2005. godine, nadogradnjom modela uspostavljena sukladno potrebama pridruženoga članstva koje se temeljilo na prvom ugovornom odnosu između Hrvatske i europskih zajednica i njihovih država članica – Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju.

Svrha i cilj sklapanja i provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju bili su postupno pripremanje Hrvatske za buduće članstvo u Uniji. Potrebe koordinacije i provedbe „europskih poslova” u statusu pridružene članice, tj. ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, na odgovarajući su način zadovoljene uspostavom mehanizma koordinacije koji uključuje opsežan posao usklađivanja zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije kao i pripremu i sudjelovanje na brojnim redovitim sastancima provedbenih tijela Sporazuma, brigu za jačanje administrativnih kapaciteta tijela državne uprave, koordinaciju poslova prevođenja pravne stečevine, informiranje javnosti o Europskoj uniji i procesu pridruživanja (kasnije pristupanja) Hrvatske Europskoj uniji, itd.

Poslovi koordinacije uključuju i pripremu stajališta Republike Hrvatske za potrebe donošenja formalnih odluka i preporuka provedbenih tijela Sporazuma¹ kao i sastanke političkoga dijaloga s Europskom unijom na svim razinama i u svim predviđenim formatima, uključujući i parlamentarnu dimenziju, na kojima se razmjenjuju stajališta o raznim temama od zajedničkog interesa na području vanjske politike, ali i prati ispunjavanje političkih i drugih kriterija za hrvatsko članstvo. Suradnja na području zajedničke vanjske i sigurnosne politike uključuje i poslove vezane uz redovito pridruživanje izjavama i stajalištima Europske Unije kao i koordinaciju poslova vezanih uz sudjelovanje hrvatskih predstavnika, na njezin poziv, u vojnim i civilnim misijama Unije. Premda ovi mehanizmi koordinacije i dalje nalikuju mehanizmima suradnje i pripreme stajališta Hrvatske za sudjelovanje

¹ Uz Europsku zajednicu/Europsku uniju, proces europske integracije uključuje i Europsku zajednicu za ugljen i čelik (koja je prestala postojati 2002. godine) te Europsku zajednicu za atomsku energiju.

¹ Stajališta se utvrđuju i donose temeljem Zakona o provedbi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (NN-MU 15/01).

76 u drugim međunarodnim organizacijama, puno su većega opsega te sa znatno širim izravnim posljedicama i utjecajem takve suradnje na nacionalno zakonodavstvo i državnu upravu na znatnom broju područja i sektora.

Pregovori o pristupanju Europskoj uniji zbog svojega su specifičnoga karaktera doveli do potrebe nadogradnje postojećih mehanizama koordinacije „europskih poslova”, uvodeći dodatnu dimenziju koju je trebalo na što učinkovitiji način uklopiti u postojeće mehanizme koordinacije te u redoviti način funkcioniranja tijela državne uprave i tijela vlasti.

Pregovori o pristupanju formalno se vode u okviru bilateralne Međuvladine konferencije (MVK) na temelju pregovaračkih stajališta dviju strana za 35 pregovaračkih poglavlja, dok se rezultati pregovora upisuju u Ugovor o pristupanju – bilateralni međunarodni ugovor između država članica Europske unije i Republike Hrvatske. Kako bi mogla odgovoriti svim izazovima pregovora, koji osim rada unutar MVK podrazumijevaju i jednogodišnji proces analitičkoga ispitivanja pravne stečevine (*screening*), gotovo svakodnevne tehničke konzultacije s Europskom komisijom o različitim pitanjima pregovora u pojedinim poglavljima te na kraju pripremu Ugovora o pristupanju, Hrvatska je uspostavila dodatni mehanizam koordinacije namijenjen „europskim pregovaračkim poslovima”.

Cjelokupna pregovaračka struktura¹, uključujući i Nacionalni odbor u Hrvatskome saboru, uspostavljena je kao dodatno tijelo za potrebe pregovora čije je djelovanje u načelu vremenski ograničeno trajanjem pregovaračkoga procesa. U pogledu naravi tog privremenoga koordinativnog mehanizma, sami pojmovi „međuvladina” (konferencija) i „međunarodni” (ugovor) mogli bi upućivati na zaključak da koordinacija poslova vezanih za pregovore o pristupanju Europskoj uniji nalikuje pripremi i vođenju „klasičnih” međunarodnih pregovora. Međutim sličnosti prestaju s ta dva pojma i sastavna elementa pristupnih pregovora, dok ostale razlike, od kojih je najveća ta da država kandidatkinja preuzima i ispunjava većinu obveza prije ostvarivanja samog članstva i prava koja iz njega proizlaze te su joj za to potrebni i odgovarajući mehanizmi koordinacije i provedbe, ovaj proces čine neusporedivim s bilo kojim drugim procesom pregovora za članstvo u nekoj međunarodnoj organizaciji. No što se po pristupanju Europskoj uniji događa u pogledu definicije i koordinacije „europskih poslova”? Odnosno, mijenja li se priroda „europskih poslova” u uvjetima članstva?

Dovršetakom pregovora i ostvarivanjem članstva u Europskoj uniji prestaje razlog postojanja privremenih tijela i struktura za vođenje pregovora. No potreba koordinacije „europskih poslova” i dalje ostaje, ali u posve drugačijem kontekstu. U uvjetima članstva svaka država članica treba izabrati i uspostaviti onakav model koordinacije „europskih poslova” koji najviše odgovara karakteristikama njezina političkoga, pravnoga i upravnoga sustava, a samim time i izabranom modelu načina sudjelovanja u institucijama Europske unije. Iskustva i primjeri postojećih država članica korisni su za Hrvatsku, ali istovremeno pokazuju da ne postoje standardna ili najbolja rješenja. Idealnih modela koordinacije nema, no najučinkovitijim se pokazuju oni koji na odgovarajući način mire nacionalnu i EU razinu odlučivanja.

Pristupanjem Europskoj uniji svaka se država suočava s novim načinima kreiranja politike i donošenja odluka koji proizlaze iz činjenice prijenosa određenih ustavnih ovlasti s državnih tijela na tijela i institucije Unije. Ta nova, dodatna razina upravljanja i odlučivanja, zahtijeva i nove koordinativne mehanizme na nacionalnoj razini. No kako ih uspostaviti i kojim načelima se voditi kada u uvjetima članstva u Europskoj uniji tradicionalna podjela na vanjsku i unutarnju politiku, visoku (političku) i nisku (tehničku, sektorsku) razinu političkoga odlučivanja, kao i podjela na nacionalnu, „europsku” i međunarodnu razinu donošenja odluka i pravnoga normiranja prestaje imati jasnu liniju ... Nadalje treba li razlikovati mehanizme nacionalne koor-

77 dinacije ovisno o tome radi li se o tradicionalnim vanjskopoličkim pitanjima i onima „unutarnjega” karaktera u kojima je na Europsku uniju preneseno najviše ovlasti? Kako pritom prepoznati koja područja ostaju u domeni nacionalnoga, a o kojima države članice odlučuju zajednički?

Europska unija organizacija je ograničenih, prenesenih ovlasti, što znači da ima samo one ovlasti koje su joj države članice povjerile kroz temeljne ugovore na kojima se zasniva. Pristupanjem Europskoj uniji nova država članica pristaje na svojevrsno „zajedničko vršenje suverenosti” s drugim državama članicama u segmentu ovlasti i poslova koji se prenose na razinu Unije (za koje su države članice odlučile da ih je bolje i učinkovitije obavljati i pravno uređivati na razini Unije)¹.

U pedesetogodišnjem razvoju europske integracije, ovlasti i unutarnje politike Europske zajednice/unije širile su se s inicijalnih područja relevantnih za funkcioniranje unutarnjeg tržišta i carinske unije na druga sektorska područja te područja vanjske, sigurnosne i obrambene politike. Inicijalno ekonomska integracija, usredotočena najviše na vlastiti gospodarski razvoj i napredak, Europska se unija tijekom devedesetih godina prošloga stoljeća (najviše u zadnjih desetak godina), transformirala u prepoznatljiv politički entitet s aspiracijama globalnoga aktera čijem se vanjskom djelovanju posvećuje jednaka, ako ne i veća pozornost nego onom unutarnjem. Pritom mehanizam i način zajedničkoga odlučivanja nije jedinstven na svim područjima suradnje, a razlike postoje ovisno o tome radi li se o području u isključivoj ili podijeljenoj nadležnosti između Unije i država članica ili o području u kojem i dalje prevladava međuvladin oblik suradnje i odlučivanja.

Zbog želje država članica i njihove javnosti da se na jasniji i transparentniji način utvrde nadležnosti Europske unije i osigura bolji nadzor eventualnoga daljnjega prenošenja ovlasti na razinu Unije, Lisabonski ugovor po prvi je puta izrijekom nastojao utvrditi podjelu nadležnosti između država članica i Europske unije. Prema Lisabonskom ugovoru Europska unija ima isključivu nadležnost u područjima carinske unije, utvrđivanja pravila o tržišnom natjecanju radi funkcioniranja unutarnjega tržišta, monetarne politike za države članice čija je valuta euro, očuvanja morskih bioloških bogatstava u okviru zajedničke ribolovne politike, zajedničke trgovinske politike, ali i za sklapanje međunarodnih ugovora kada njihovo sklapanje predviđa zakonodavni akt Unije i ako je potreban kako bi Uniji omogućio ostvarivanje njezine unutarnje nadležnosti. Podijeljena nadležnost između Unije i država članica EU postoji u područjima unutarnjega tržišta, socijalne politike, ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije, poljoprivrede i ribarstva (osim očuvanja morskih bioloških bogatstava), zaštite okoliša, zaštite potrošača, prometa i energetike, u području slobode, sigurnosti i pravde, itd. Na ostalim područjima Europska unija može donositi mjere potpore, usklađivanja ili dopune mjera država članica, ali ne smije države članice sprječavati u ostvarivanju njihovih nadležnosti (npr. područja istraživanja i tehnološkoga razvoja, razvojna i humanitarna pomoć i sl.). U obavljanju isključive i podijeljene nadležnosti, institucije i tijela Europske unije u oblikovanju politika te u postupku donošenja odluka i zakonodavnih akata koriste tzv. „metodu Zajednice” (pravo predlaganja primarno ima Europska komisija, dok Vijeće i Europski parlament imaju ulogu „zakonodavca”; Vijeće najčešće odlučuje kvalificiranom većinom; Europsko vijeće konsenzusom utvrđuje opće političke smjernice i prioritete, bez ovlasti obavljanja zakonodavne funkcije).

Što je s područjem vanjske politike i kakvo mjesto zauzima u procesima odlučivanja u Europskoj uniji? Vanjska politika, u tradicionalnome smislu tog pojma kao skup aktivnosti države usmjeren prema vanjskome svijetu na različitim područjima od nacionalnoga interesa, jedna je od temeljnih sastavnica nacionalne države, odnosno elemenata državnoga suvereniteta. Stoga je na tom području, u odnosu na druga, davanje ovlasti Europskoj uniji išlo sporije. Međutim, višegodišnjim razvojem

¹ Državno izaslanstvo, Koordinacija Vlade za pregovore o pristupanju, Pregovaračka skupina, radne skupine za pripremu pregovora po pojedinim poglavljima, Ured glavnog pregovarača, Tajništvo Pregovaračke skupine.

¹ Osim načela prenesenih/povjerenih ovlasti, Unija se temelji i na načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti.

78 unutarnjih politika Europske unije, brojni instrumenti vanjskih odnosa i vanjskoga djelovanja našli su se također u nadležnosti Europske zajednice/unije (inicijalno u sektorskim politikama kao što su trgovina, okoliš, promet, energetika, ribarstvo, a kasnije na području razvojne politike, humanitarne pomoći, itd.), transformirajući na taj način tradicionalne pojmove vanjske politike u kontekstu djelovanja Unije¹. Europska unija ujedno je razvila brojne instrumente i programe financijsko–tehničke pomoći trećim državama, ne zamjenjujući i ne isključujući programe država članica, ali nastojeći ih učiniti međusobno komplementarnima, dobro koordiniranim te s većim konačnim učinkom (time je Unija postala najveći donator svih oblika pomoći u svijetu). Istovremeno, zajednička vanjska i sigurnosna politika (ZVSP), odnosno dio područja tradicionalne vanjske politike koji je primarno vezan uz diplomaciju te sigurnosna i obrambena pitanja, ostala je najvećim dijelom međuvladin oblik suradnje i time podložna drugačijim pravilima donošenja odluka, više nalik onima u „klasičnoj” međunarodnoj organizaciji. ZVSP definiraju i oblikuju Europsko vijeće i Vijeće (ministara), djelujući u načelu jednoglasno ili konsenzusom, a operativno je provode Visoki predstavnik za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, nova Europska služba za vanjsko djelovanje (EEAS), Europska komisija i (trenutno još uvijek) pojedine strukture Glavnoga tajništva Vijeća (svako u svom segmentu djelovanja, u suradnji s EEAS-om) te države članice i njihova tijela.

Unatoč posebnostima u okvirima Unije, od svog je nastajanja do danas ZVSP doživio snažan zamah i razvoj – sadržaj i broj dokumenata, zaključaka, odluka i pravnih akata donesenih na razini Unije na ovom se području višestruko proširio, dovodeći do znatno većega stupnja konvergencije stajališta i djelovanja država članica na području vanjske politike (tzv. *acquis politique*). Ovakav porast poslova bio je praćen i snažnim rastom broja radnih tijela i administrativnih struktura u Vijeću (ali i u Europskoj komisiji) za njihovu pripremu i provedbu. Nadležnost Unije na području ZVSP-a danas je sveobuhvatna, tj. obuhvaća sva područja vanjske politike i sva pitanja koja se odnose na sigurnost Unije, uključujući i postupno oblikovanje zajedničke obrambene politike koja bi mogla voditi prema zajedničkoj obrani. U zadnjih desetak godina, naročito se razvila upravo sigurnosna dimenzija ZVSP-a – Zajednička sigurnosna i obrambena politika, kroz koju je razvijena i specifična struktura za donošenje odluka, odnosno upravljanje i pripremu civilnih i vojnih misija i operacija Unije. Pritom treba istaknuti da ZVSP ne zamjenjuje nacionalne vanjske politike, već postoji i funkcionira zajedno s njima koristeći u svojoj provedbi i brojne nacionalne instrumente država članica. Istovremeno, kontinuirani razvoj ZVSP-a doveo je i dovodi do stalnih promjena i prilagodbi u organizaciji ministarstava vanjskih poslova i diplomatskih službi država članica².

U želji za postizanjem veće koherentnosti i učinkovitosti cjelokupnoga vanjskoga djelovanja Unije te u cilju jačanja jedinstvenoga glasa i utjecaja Unije u svijetu, Lisabonskim su ugovorom na području vanjske politike uvedene bitne novosti i promjene. Temeljni ugovori Unije sada jasno objedinjuju sve vanjske akcije/djelovanja Unije, dok zajednička vanjska i sigurnosna politika (p)ostaje ključan segment vanjskoga djelovanja. Europska je unija izrijeком dobila pravnu osobnost, ojačana je funkcija visokoga predstavnika za vanjske poslove i sigurnosnu politiku³, dok je stalni predsjednik Europskoga vijeća postao vidljiviji vanjski predstavnik Europske unije na toj razini predstavljanja. Bitna novina je i uspostava EEAS-a koji će pomagati visokom predstavniku u obnašanju dužnosti. Odluka o uspostavi i funkcioniranju EEAS-a donesena je u srpnju ove godine, dok će cjelovita organizacijska struktura EEAS-a operativno zaživjeti 1. siječnja 2011. godine. Višemjesečni pregovori između Vijeća, Europskoga

parlamenta i Visoke predstavnice Ashton o načelima djelovanja i strukturi EEAS-a otkrili su svu složenost i političku osjetljivost pitanja koordinacije i suradnje u provedbi ZVSP-a na razini Unije, ali i brojne nepoznanice u podjeli nadležnosti i poslova (između institucija Unije te između Unije i država članica) kao i u budućem funkcioniranju nove institucionalne strukture predviđene Lisabonskim ugovorom. U ovom je trenutku teško procijeniti hoće li djelovanje EEAS-a doprinijeti većoj učinkovitosti Unije na globalnoj razini, no Unija će zasigurno nekoliko godina trebati intenzivno raditi na organizaciji i konsolidaciji ovoga novoga mehanizma vođenja „vanjske politike Unije”.

Bez obzira na novosti i dosta nepoznanica, države članice i u novom mehanizmu odlučivanja, ovisno o svojim nacionalnim posebnostima, političkoj snazi i interesima zadržavaju većinu svojih ovlasti s većim ili manjim utjecajem na formiranje ZVSP u Vijeću i Europskom vijeću. Različita kultura, zemljopisno okruženje, politička tradicija te različiti sigurnosni interesi i povijesni odnosi utjecat će i dalje na (ne)identificiranje zajedničkih vanjskopoličkih interesa na razini Unije, odnosno (ne) postojanje zajedničkih stajališta čime se otvara prostor za (dodatno) nacionalno djelovanje. No kada Unija ima definirano zajedničko stajalište ili zajednički pristup, oni obvezuju države članice u političkom smislu¹, u skladu s načelima solidarnosti i lojalnosti. Jednako tako, članice su obvezane i međunarodnim ugovorima i sporazumima koje će, kao međunarodno-pravni subjekt, od sada sklapati Unija na svim područjima u kojima za to ima ovlasti.

Jednako tako, članice su obvezane i međunarodnim ugovorima i sporazumima koje će, kao međunarodno–pravni subjekt, od sada sklapati Unija na svim područjima u kojima za to ima ovlasti.

Pripreme za zajedničko sudjelovanje s drugim državama članicama i institucijama Unije u provedbi vanjske i sigurnosne politike te vanjskih odnosa Europske unije, Hrvatska je provela primarno u sklopu pregovora o poglavljima 30. Vanjski odnosi i 31. Vanjska, sigurnosna i obrambena politika. Istovremeno, kroz niz drugih sektorskih poglavlja hrvatski su predstavnici upoznali cjelovitu vanjsku dimenziju djelovanja Unije koja se u pravilu manifestira kroz niz međunarodnih ugovora koje su EU, EZ i/ili njihove države članice sklapale ili sklapaju s trećim državama i međunarodnim organizacijama, ali i druge vanjske aktivnosti institucija Unije. Hrvatska je u institucionalnom smislu odgovarajuće pripremljena za provedbu i sudjelovanje u svim oblicima vanjske politike i vanjskih odnosa Unije, a u Vijeću i Europskome vijeću zastupat će je Vlada i Predsjednik Republike, sukladno njihovim ustavnim ovlastima.

Hrvatska će u oba sustava odlučivanja na razini Unije („metoda zajednice” i metoda ZVSP-a) kao i sve druge države članice biti zastupljena kroz sudjelovanje svojih predstavnika u Vijeću (na svim razinama – radne skupine, Odbor Stalin predstavnika Coreper, Vijeće ministara). Također, hrvatski će stručnjaci redovno sudjelovati u radu niza stručnih odbora koji prate i raspravljaju provedbu postojeće pravne stečevine, ali i razmatraju njezin daljnji razvoj u specifičnom sustavu tzv. komitologije. Hrvatski će građani, kao i ostali građani Unije, biti neposredno zastupljeni u procesima odlučivanja kroz Europski parlament.

Priprema stajališta država članica za sudjelovanje u Vijeću i zastupanje nacionalnih interesa kroz formalne i neformalne kanale i poluge utjecaja u Uniji odvija se kroz uspostavljene nacionalne mehanizme koordinacije „europskih poslova” koji osim glavnih gradova uključuju i stalna predstavništva u Bruxellesu, a koja u pravilu imaju vrlo bitnu ulogu i u formulaciji i u zastupanju nacionalnih stajališta. Stoga će i Hrvatska trebati naći najbolji način za što učinkovitiji prijelaz iz postojećega modela koordinacije „europskih (pregovaračkih) poslova” u model koji će odgovarati uvjetima članstva, pritom uzimajući u obzir sve navedene specifičnosti i razlike u mehanizmima zajedničkoga odlučivanja na razini Unije.

¹ U kontekstu Europske Unije, za vanjsku dimenziju sektorskih politika najčešće se koristi pojam „vanjskih odnosa” Unije (*external relations*), dok „vanjska politika” (*foreign policy*) uglavnom označava aktivnosti u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Sveobuhvatne aktivnosti Unije na međunarodnoj sceni u temeljnim su ugovorima obuhvaćene pojmom vanjskog djelovanja Unije (*external action*).

² Jedan od najboljih pregleda utjecaja razvoja EU i ZVSP-a na nacionalne službe vanjskih poslova nalazi se u knjizi *Foreign Ministries in the European Union, Integrating Diplomats* (urednici B. Hocking i D. Spence; 2002, 2005: Palgrave Macmillan).

³ Visoki predstavnik za vanjske poslove i sigurnosnu politiku sada predjedava Vijećem vanjskih poslova. Svojim prijedozima pridonosi pripremi zajedničke vanjske i sigurnosne politike i osigurava provedbu odluka koje su donijeli Europsko vijeće i Vijeće. U ime Unije vodi politički dijalog s trećim državama te u međunarodnim organizacijama i na međunarodnim konferencijama zastupa stajališta Unije.

¹ Države članice obvezne su osigurati da njihove nacionalne politike budu u skladu sa stajalištima Unije.

80 Na kraju, možemo zaključiti da je osnivanje Europske zajednice, a kasnije Europske unije, redefiniralo niz pojmova koji su tradicionalno povezani s funkcioniranjem nacionalnih država, uključujući i klasičnu podjelu na vanjsku i unutarnju politiku kao i definicije nacionalnih interesa. „Europski poslovi” u državama članicama Unije definirani su i koordinirani upravo na način da odražavaju te specifičnosti, nastojeći pomiriti procese tzv. „europizacije” još donedavno isključivo nacionalnih politika, uključujući i vanjsku politiku, s uvriježenim modelima funkcioniranja nacionalnih političkih i zakonodavnih procesa i postupaka odlučivanja. Križanje i spona između nacionalne i europske razine odlučivanja uobičajeno se nalazi u ministarstvima vanjskih (i/ili europskih) poslova ili u specifičnim tajništvima i uredima pri vladi. Izbor modela pritom ponajviše ovisi o karakteristikama unutarnjega ustrojstva izvršne vlasti, a ne o odgovoru na pitanje jesu li „europski poslovi” unutarnji ili vanjski poslovi države članice (jer oni su evidentno i jedno i drugo, pri čemu pitanja ZVSP-a u oba modela u pravilu ostaju u koordinaciji ministarstava vanjskih poslova).

Analize učinaka članstva u Uniji na nacionalne političke i pravne sustave općenito pokazuju da je u svim, starim i novim državama članicama, zbog „europizacije” načina donošenja odluka, došlo do prilagodbi u ponašanju i organizaciji posla glavnih političkih i pravosudnih čimbenika (državnih tijela i institucija, političkih stranaka i političara, građana/javnosti, sudova, nevladina sektora, interesnih skupina, itd.) koji u svom svakodnevnom funkcioniranju neminovno uzimaju u obzir i EU dimenziju svoga interesnoga područja djelovanja. Stoga pripreme za članstvo Hrvatske u Europskoj uniji, uz sveobuhvatne prilagodbe pravnoga, gospodarskoga i upravnoga sustava, moraju uključiti i promišljanje odgovarajućih načina i modela koordinacije „europskih poslova” za razdoblje nakon pristupanja Uniji. Važan je preduvjet u tom procesu dobro poznavanje i razumijevanje, ali i kontinuirano praćenje načina funkcioniranja i donošenja odluka unutar same Unije koji se trajno razvija i mijenja.

Hrvatska je promjenom Ustava iz lipnja 2010. godine osigurala sve preduvjete za pristupanje i djelovanje u Europskoj uniji te napravila prvi korak u osvješćivanju sudionika hrvatskoga političkoga sustava da će Hrvatska, nakon pristupanja Uniji, zajednički s drugim državama članicama na europskoj razini kreirati politike na raznim područjima te donositi odluke i pravne propise koji će imati neposredan učinak u čitavoj Uniji, ali i izravne implikacije za vanjski svijet. Time su potaknuta i inicijalna promišljanja budućega modela koordinacije „europskih poslova” u Hrvatskoj u uvjetima članstva, uzimajući u obzir prijenos određenih ustavnih ovlasti na institucije Unije, a time i prateće promjene u pojedinim funkcijama i nadležnostima državnih tijela i institucija¹. Od osobite će važnosti u daljnjim promišljanjima toga modela biti i nova ustavna odredba o odnosima Vlade i Sabora u EU kontekstu koja predviđa da Vlada izvješćuje Sabor o svim prijedlozima pravnih propisa i odluka u čijem donošenju sudjeluje u institucijama Unije. Sabor može o tim prijedlozima donositi zaključke na osnovi kojih Vlada djeluje u institucijama Unije. Propisani oblik nadzora Sabora nad djelovanjem Vlade u institucijama Unije uredit će se zakonom, a njegov sadržaj i mehanizmi provedbe bit će važan sastavni element cjelokupnoga budućega modela koordinacije „europskih poslova” u Hrvatskoj.

Članstvo u Europskoj uniji neće utjecati na osnovno uređenje državnopravnoga poretka Hrvatske definirano Ustavom. Međutim, nove ustavne odredbe i njihovi provedbeni propisi imat će vidljiv učinak na svakodnevno funkcioniranje tijela i predstavnika državne vlasti u Hrvatskoj koji će se morati prilagoditi novim uvjetima rada i djelovanja (tzv. vladavina/upravljanje na dvije odnosno nekoliko razina; engl. *multi-level governance*). To će ujedno podrazumijevati procesuiranje tisuće dokumenata koji se godišnje izrađuju i donose u Europskoj uniji, usuglašavanje stajališta Republike Hrvatske koja će hrvatski predstavnici zastupati u institucijama EU, komunikaciju i suradnju s institucijama EU, bilo izravnu bilo posredstvom budućega stalnoga predstavništva

Republike Hrvatske pri Europskoj uniji. Također, nacionalni mehanizam koordinacije „europskih poslova” morat će osigurati nastavak učinkovitoga prenošenja pravne stečevine u nacionalni pravni poredak tamo gdje će to i dalje biti potrebno kao i organizaciju poslova i zastupanje Hrvatske u postupcima koji mogu biti pokrenuti zbog eventualnih povreda prava unije. Isto tako u svim sektorskim politikama koje se sufinanciraju iz proračuna Unije bit će naročito važno osigurati učinkovite strukture za upravljanje i korištenje relevantnih fondova.

Bez obzira na konačnu odluku o modelu koordinacije, a vodeći računa o iznimnoj zahtjevnosti, stručnoj složenosti i opsegu „europskih poslova”, Hrvatska će morati osigurati odgovarajuće administrativne kapacitete koji će pratiti potrebe pripreme koordinacije toga specifičnoga oblika sudjelovanja na dodatnoj, europskoj razini odlučivanja i vođenja javnih politika. Jedino će tako hrvatski predstavnici u institucijama Unije moći učinkovito i kvalitetno zastupati nacionalna stajališta i interese te time ostvariti mogućnosti i prava koja Hrvatskoj pruža punopravno članstvo u Europskoj uniji.

81

¹ S jedne strane, nizu područja Vlada i Hrvatski sabor neće više imati ovlasti izravno, tj. nacionalnim propisima uređivati i normirati pojedina pitanja i područja koja će prijeći u nadležnost Unije. Ta će pitanja biti uređivana zakonodavnim aktima Unije u čijem će donošenju Vlada i Sabor sudjelovati zajedno s Europskom komisijom i Europskim parlamentom te ostalim državama članicama u Vijeću, i to svaka institucija u skladu sa svojim ovlastima. S druge strane, sve sastavnice političkoga sustava iz istog će razloga doživjeti iznimno povećanje intenziteta komunikacije između nacionalne razine i one EU. Slijedom Lisabonskog ugovora, osobito povećanje poslova može očekivati upravo Sabor, a u skladu s relevantnim Protokolima o ulozu nacionalnih parlamenata u Europskoj Uniji i o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

Ključni nalazi i preporuke istraživanja o kompetencijama državnih službenika u RH u kontekstu pristupanja i članstva u EU

Uvod

Ovo istraživanje predstavlja dio projekta tehničke pomoći Vladi Republike Hrvatske kroz Ured glavnog pregovarača, a provedeno je u kontekstu skorog ulaska RH u EU koji će donijeti znatne promjene u načinu donošenja javnih politika, procesima konzultacija oko zakonodavnih inicijativa, upravljanju proračunom i praćenju provedbe Vladinih programa i projekata. Iz tih je razloga bilo bitno odrediti koje su to najrelevantnije kompetencije rukovodećih i nerukovodećih državnih službenika za njihovo adekvatno funkcioniranje u uvjetima članstva kao i razinu njihove zastupljenosti u ovome trenutku, a sve kako bi se na vrijeme pristupilo izgradnji onih kompetencija koje su sami ispitanici i ispitanice ocijenili potrebnima. Valja naglasiti kako su kompetencije shvaćene kao međusobno povezana ponašanja, vještine i znanja koja omogućuju učinkovitu realizaciju radnih zadataka i uspješno ostvarenje ciljeva određene institucije. Istraživanje je, u sklopu bilateralnoga programa pomoći Kraljevine Danske (*Neighbourhood Programme*) Republici Hrvatskoj, proveo tim domaćih stručnjakinja iz državne uprave i MAP Savjetovanja, konzultantske tvrtke specijalizirane za upravljanje u javnom i neprofitnom sektoru¹, uz tehničku podršku Britanskoga savjeta (*British Council*). Istraživanje se sastojalo od anonimnoga upitnika² čiji su se nalazi raspravili i dodatno pojasnili na održanim grupnim intervjuima i fokus grupama u ministarstvima³. U istraživanju je sudjelovalo šest pilot ministarstava⁴. Takav nam je pristup omogućio utvrđivanje ključnih područja za poboljšanje te osmišljavanje relevantne preporuke za pripremu budućih programa profesionalnoga usavršavanja za rukovodeće i državne službenike, kako na razini državne uprave u cjelini, tako i na razini pojedinih ministarstava koja su sudjelovala u istraživanju. Ciljani broj rukovodećih i državnih službenika u istraživanju bio je 1417 (810 rukovodećih (57%) te 607 državnih službenika (43%)). Ukupan odaziv bio je 46% – na anketu odgovorio je ukupno 651 službenik, s višom razinom odaziva kod državnih (58%), nego kod rukovodećih državnih službenika (37%). S obzirom na to da je u istraživanju sudjelovao skoro svaki drugi državni službenik iz ciljanih skupina, premda postoje znatne razlike u odazivu po različitim ministarstvima⁵, ukupna razina

¹ Obje konzultantice MAP Savjetovanja angažirane na ovom istraživanju imaju završen magisterij iz područja javne uprave i javnih politika s vodećih sveučilišta u SAD-u i Velikoj Britaniji.
² Upitnik se ispunjavao na dobrovoljnoj osnovi i bio je dostupan u razdoblju od 14. do 25. svibnja 2010. godine na internetskim stranicama MAP Savjetovanja.
³ Grupni intervjui i/ili fokus grupe održane su u ministarstvima u razdoblju 01. do 09. srpnja 2010. godine.
⁴ Ministarstva uključena u istraživanje bila su Ministarstvo financija, Ministarstvo uprave, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva te Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja.
⁵ Najviša razina odaziva zabilježena je u Ministarstvu pravosuđa (73%), zatim u Ministarstvu financija (64%) te konačno u Ministarstvu obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti (53%). U Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva odaziv je bio 48%, što je još uvijek

odaziva može se okarakterizirati kao reprezentativna. Istraživački tim želi zahvaliti državnim tajnicima i tajnicima ministarstava uključenima u istraživanje na svesrdnoj pomoći i zalaganju u organizaciji provedbe ovog istraživanja kao i na sudjelovanju na prezentacijama preliminaranih ukupnih nalaza i nalaza za pojedina ministarstva.

Konceptualni okvir istraživanja – kompetencije državnih službenika kao preduvjet uspješnog članstva RH u EU

Konceptualni okvir za procjenu kompetencija državnih službenika izrađen je uz pomoć rezultata projekta danske bilateralne pomoći „Potpora izradi Strategije razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi”u okviru kojeg je provedena mjera Strategije *Utvrđiti i razvijati ključne kompetencije rukovodećih državnih službenika*. Tako je preliminaran okvir potrebnih EU kompetencija usuglašen na radionici sa stručnjakinjama i stručnjacima za upravljanje ljudskim resursima iz tijela državne uprave održanoj 03. veljače 2010. godine u Zagrebu, a potom se nadopunjavao uz pomoć dostupnih izvora članica EU te stručne i znanstvene literature relevantne za razvoj kompetencija u državnoj upravi općenito. Ključne kompetencije rukovodećih državnih službenika stoga su definirane kao vodstvo, analitičko mišljenje i strateška orijentacija, orijentacija na rezultate te socijalne (društvene) kompetencije, a svaku od njih podupire niz osobina te specifičnih znanja i vještina (kako je prikazano u tablici):

Tablica 1.

KOMPETENCIJE	OSOBINE, ZNANJA I VJEŠTINE
Vodstvo	Donošenje odluka
	Rješavanje problema
	Mentoriranje i <i>coaching</i>
	Motiviranje suradnika
	Organiziranje timskog rada i delegiranje
	Upravljanje sukobima
	Vizioniranje i postavljanje ciljeva
	Planiranje
	Koordinacija

KOMPETENCIJE	OSOBINE, ZNANJA I VJEŠTINE
Analitičko mišljenje i strateška orijentacija	Analiza javnih politika
	Strateško planiranje i upravljačke vještine
	Analiza i planiranje proračuna
	Upravljanje promjenama
Orijentacija na rezultate	Projektno upravljanje
	Upravljanje vremenom i stresom
	Praćenje provedbe programa i rezultata
	Supervizija
Socijalne (društvene) kompetencije	Pregovaranje
	Umrežavanje
	Lobiranje
	Komunikacija u međunarodnom okružju
	Prezentacijske vještine
	Vještine analitičkog pisanog izražavanja
	Analiza dionika
	Medijski nastupi
	Vođenje sastanaka
	Moderiranje javnih događanja

Treba imati na umu da se uz svaku od navedenih kompetencija može dodati još barem nekoliko vještina i znanja, no ove u tablici predstavljaju ključna znanja i vještine koje bi državni službenici na rukovodećim pozicijama trebali imati žele li uspješno zastupati stavove RH u Europskoj uniji te žele li graditi suradničke odnose unutar svojih institucija u tuzemnim međuresornim skupinama ili radnim skupinama EU, a sve u svrhu ostvarenja ciljeva vlastite institucije ili uspješnoga pozicioniranja stava RH o prijedlogu neke buduće europske politike.

Vodstvo u javnom sektoru u kontekstu EU

U EU na djelu je kultura upravljanja gdje je u prvom planu stručnost, orijentiranost na rezultate, proaktivnost i brzina djelovanja. Složenost i mnoštvo odluka koje treba donijeti i provesti zahtijeva sve veću specijalizaciju, a ona podrazumijeva što bolju koordinaciju različitih stručnjaka i razina upravljanja. Istodobno treba voditi računa o širokoj slici – političkim prioritetima na razini EU kao i na nivou pojedinih država članica. Konkurencija interesa i ideja u tom je okružju poticaj za veću kvalitetu upravljanja, ali i za pozitivan otpor rješenjima javnih politika koja su neprimjenjiva u lokalnim uvjetima. U uvjetima članstva, rukovodeći kadar u državnoj upravi nužno treba misliti „tri koraka unaprijed“ s pogledom usmjerenim „tri kata iznad“ vlastite razine odlučivanja. Strateški je pristup nemoguć ako rukovoditelji ne pronađu, motiviraju i aktiviraju kompetentne suradnike i suradnice koji mogu preuzeti operativne zadaće.

Naime u aktualnom sustavu državne uprave u Hrvatskoj, kako zbog podkapacitiranosti, tako i zbog centraliziranosti odlučivanja, rukovodeći su službenici uvelike opterećeni operativnim zadacima, a imali su i malo prilika usvojiti znanja i vještine iz područja planiranja i upravljanja ljudskim resursima. Ključno je da rukovodeći službenici upravo vođenje suradnika i suradnica prema ostvarenju strateških ciljeva na način koji će aktivirati i razvijati njihove potencijale shvate i prihvate kao svoju primarnu osobnu i profesionalnu odgovornost.

Kao što smo već iskusili i naučili u pretpristupnom razdoblju, bez koordinacije između tijela državne uprave nemoguće je ostvariti ciljeve i obveze proizašle iz procesa pregovora, od formuliranja pregovaračkih stajališta i sektorskih strategija do programiranja i implementacije projekata iz programa pomoći. Sada je potrebno prenijeti dobre prakse iz procesa pregovora u cjelokupan način rada pojedinih tijela državne uprave i Vlade. Sudjelovanje u odlučivanju na razini EU obuhvatit će jednako široki raspon vještina, znanja i razumijevanja procesa koordinacije i njegove važnosti, kako među organizacijskim jedinicama unutar pojedinog tijela, tako i prema povezanim resorima u zemlji, ali i na razini EU. Bez unutarnje i međuresorne koordinacije bit će nemoguće definirati nacionalno stajalište, odnosno argumentirano i jednoznačno braniti stavove RH unutar institucija EU.

Analitičko mišljenje i strateška orijentacija

Posljednjih nekoliko godina u RH provedena je važna reforma upravljanja državnim proračunom koja pretpostavlja povezivanje strateških ciljeva vezanih uz pojedine sektorske politike, planova rada pojedinih tijela državne uprave i planiranje izvršenja proračuna. Time je planiranje i praćenje izvršenja proračuna povezano sa strateškim planiranjem ukupnoga rada Vlade. To podrazumijeva pomak s pripreme i provedbe pojedinih zakonskih akata na promišljanje ukupnih politika, odnosno načina rješavanja problema u određenim sektorima. Upravo je sektorski pristup vidljiv i u organizaciji Europske komisije kao i u planiranju korištenja sredstava iz fondova EU. Programski pristup planiranju proračuna temeljem nacionalnih, ali i zajedničkih prioriteta na razini EU jedini je djelotvoran način povlačenja sredstava iz strukturnih i kohezijskog fonda. Rukovoditelji u svim tijelima, ali i organizacijskim jedinicama unutar državne uprave, moraju biti upoznati s procesom i sposobni organizirati pravovremeno strateško planiranje kao i niz zadataka izrade sektorskih politika, programa i planova u uskoj vezi s planiranjem proračuna. Posao rukovoditelja nije poznavanje svih tehničkih aspekata projekata, već osmišljavanje i osiguravanje organizacijskih uvjeta za učinkovite i pravovremene procese planiranja. Osim toga svi će ključni planovi i programi, vodeći se načelom učinkovitosti, trebati biti unaprijed vrednovani s obzirom na očekivane pozitivne i negativne učinke, što znači da rukovoditelji trebaju biti upoznati i s analitičkim postupcima u razvoju javnih politika.

Otkako se od 2001. godine koriste programi pomoći EU, a posebice u protekle tri godine otkada je upravljanje tim sredstvima decentralizirano, znatan je broj državnih službenika usavršavan, a priličan broj imao je i izravno iskustvo planiranja i provedbe projekata i programa financiranih iz sredstava EU. Projektni pristup rješavanju problema omogućuje veću učinkovitost i djelotvornost provedbe zadataka, i to u skladu s definiranim ciljevima i očekivanim promjenama (rezultatima), uz veću kontrolu nad vremenom i sredstvima. Prijenos i sustavna primjena metodologije upravljanja projektima na niz zadataka, i to bez obzira na izvore financiranja (koji se više neće dijeliti na isključivo domaće i EU), budući je izazov koji nas očekuje. Odgovornost rukovodećih službenika jest da radne zadatke vežu uz strateške i operativne ciljeve njihovih organizacijskih jedinica te ih organiziraju kao projekte, povjeravajući provedbu timovima uz visoki stupanj delegiranja, ali i učinkovito periodično praćenje i provjeru realizacije. Time oni, uistinu, i preuzimaju ulogu rukovoditelja, a ne provoditelja, dok se unutar državne uprave stvara poticajna suradnička klima.

Socijalne (društvene) kompetencije državnih službenika

Profil se državnoga službenika u odnosu na tradicionalno shvaćanje mijenja. Državni je službenik u stalnoj komunikaciji unutar i izvan svoje matične institucije, uprave i odjela. Neminovnost suradnje i usuglašavanja mnoštva interesa i prioriteta preko institucija, društvenih sektora te država članica znači da rukovodeći službenici svoj posao ne mogu uspješno odraditi bez razvijenih socijalnih kompetencija. Oni su naime ti koji posreduju, pregovaraju, zagovaraju, povezuju, lobiraju te time ostvaruju ciljeve svojih institucija i, još važnije, sektorskih politika i nacionalnih prioriteta. Multimedijalne prezentacije, neformalne konzultacije, telekonferencije, internetska savjetovanja – sve su to metode koje će rukovodeći službenici svakodnevno koristiti od svog odjela pa sve do radnih skupina u Vijeću. Načelo otvorenosti spram građana pretpostavlja i spremnost te sposobnost komunikacije u javnosti, od javnih tribina do medija. Dio će državnih službenika u fazi pripreme i očitovanja na propise i strateške dokumente u EU biti neizbježno u češćoj komunikaciji s kolegama iz drugih država članica te s institucijama EU, posebice Europskom komisijom (EK). Ne zaboravimo, pisano i usmeno poznavanje radnih jezika EK - engleskoga posebice, ali i francuskoga i/ili njemačkoga – bit će nužno, posebice uslijed kratkih rokova za očitovanja na radne verzije dokumenata i bez obzira na činjenicu da hrvatski postaje službeni jezik EU, a time i jezik političkih obraćanja i službenih, usvojenih dokumenata.

Metodologija istraživanja

Upitnici su za dvije ciljne skupine rukovodećih državnih službenika te državnih službenika bili donekle različiti. Upitnik za rukovodeće državne službenike, zbog specifičnosti poslova kao i razine odgovornosti, bio je nešto dulji, kako po broju pitanja tako i sadržajno, od onoga namijenjenog državnim službenicima. U prvom dijelu upitnika ispitanici su rangirali socijalne i komunikacijske osobine te stručne i organizacijske vještine i znanja s obzirom na njihovu važnost za uspješno obavljanje radnih zadataka, a potom i s obzirom na njihovu aktualnu prisutnost

odnosno razvijenost u načinu ponašanja i rada rukovodećih ili državnih službenika. Ovaj je pristup omogućio detektiranje posebno izraženih raskoraka između važnosti i zastupljenosti određenih karakteristika, znanja i vještina, i to ne iz perspektive istraživača, već iz perspektive državnih službenika. Sve to nalaze čini posebno uvjerljivim te omogućuje validaciju predloženog kompetencijskog okvira. U posebnom dijelu upitnika za rukovodeće službenike ispitivala se percepcija prisutnosti organizacijskih preduvjeta njihove uspješnosti. U tom je dijelu rukovodećim službenicima ponuđeno 17 afirmativnih tvrdnji o odrednicama organizacijske klime i načina organiziranja radnih zadataka, a koji su usko povezani s postojanjem organizacijskih preduvjeta uspješnosti rukovodećih službenika. Izražavajući svoje stupnjevano slaganje ili neslaganje s tvrdnjama (skala od 1 do 5 – potpuno neslaganje do potpunoga slaganja), rukovodeći su službenici ocrtali glavne značajke organizacijske klime vlastitih institucija, dajući tako sliku o onim aspektima svoje radne okoline koji podržavaju, odnosno otežavaju njihovu uspješnu realizaciju radnih zadataka. U zadnjem dijelu upitnika obje su skupine mogle birati između 21 područja profesionalnoga usavršavanja koja su smatrali korisnim za unapređenje vlastitih profesionalnih znanja i vještina, a koje su zatim rangirali s obzirom na vlastite potrebe. Nadalje, mogli su birati tri njima najprivlačnija načina stjecanja znanja i vještina između deset ponuđenih modaliteta te navesti one oblike potpore koje su smatrali potrebnima kako bi se uspješno profesionalno usavršili.

Rezultati za osobine, socijalne i komunikacijske vještine te stručne i organizacijske vještine prikazani su kao prosječna ocjena:
1,00 – 1,49 – potpuno nevažna /potpuno neprisutna
1,50 – 2,49 – većinom nevažna /većinom neprisutna
2,50 – 3,49 – donekle važna /donekle prisutna
3,50 – 4,49 – većinom važna /većinom prisutna
4,50 – 5,00 – potpuno važna /potpuno prisutna

Prosječne ocjene percipirane važnosti i percipirane prisutnosti¹ služile su za validaciju ponuđenog kompetencijskog okvira (visoka procjena važnosti osobine ili znanja/vještine ukazuje na to kako ih osobe koje svakodnevno upravljaju ili provode javne politike smatraju nužnima za uspješnu realizaciju posla) te za identifikaciju ključnih područja unapređenja (veliki raskoraci između percipirane važnosti i percipirane prisutnosti ukazuju na one osobine, znanja i vještine koje je potrebno sustavno graditi kako bi se postigla veća razina uspješnosti u realizaciji zadataka i ispunjenju javne funkcije državne uprave). Prosječni rezultati prezentirani su državnim tajnicima i tajnicima ministarstava uključenima u projekt 08. lipnja 2010. godine. Rezultati za pojedina ministarstva tajništva i odjelima za ljudske resurse prezentirani su na individualnim prezentacijama, a u slučaju Ministarstva uprave i na fokus grupama za rukovodeće i nerukovodeće državne službenike². Individualne prezentacije i fokus grupe poslužile su nam za validaciju naših inicijalnih zaključaka, odnosno za interpretaciju onih rezultata koji su bili znatno drugačiji od prosječnih ili je za njih postojalo nekoliko mogućih objašnjenja.

¹ Budući da razmišljaju u načelnim kategorijama, ovdje je važno naglasiti da ispitanici imaju tendenciju više procjene važnosti, dok se prilikom procjene prisutnosti najčešće referiraju na neku konkretnu situaciju koja ilustrira pitanje te su stoga kritičniji u svojim ocjenama. Unatoč tome razlike u percepcijama važnosti i prisutnosti ipak omogućuju ocjene stanja jer su ocjene za važnost i za prisutnost svake pojedine osobine, znanja ili vještine donosili sami ispitanici.
² Fokus grupe s rukovodećim i nerukovodećim službenicima trebale su se održati u Ministarstvu uprave i u Ministarstvu poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja jer je odaziv na upitnik u ta dva ministarstva bio znatno niži u odnosu na prosjek i u usporedi s ostalim ministarstvima u istraživanju. Nažalost, u MPRRR, uslijed neplaniranih obaveza, fokus grupe nije bilo moguće održati s tajništvom, već su prezentaciji rezultata i raspravi prisustvovali predstavnici Odjela za ljudske resurse te nekoliko rukovodećih državnih službenika.

Rezultati istraživanja jasno su pokazali da su državni službenici u RH svjesni, ali i voljni unaprjeđivati vlastite kompetencije kako bi na što uspješniji način odgovorili na izazove funkcioniranja državne uprave u multikulturalnom i multiinstitucionalnom okruženju Europske unije. Sustavno i kontinuirano profesionalno usavršavanje državnih službenika na svim razinama zapravo je jedan od ključnih elemenata uspjeha procesa reforme javne uprave, odnosno najučinkovitijeg mogućeg pružanja javnih usluga građanima i rada za dobrobit države.

Istraživanje je ukazalo na veliki prostor za unaprjeđenje opsega i metoda učenja na radnom mjestu uz korištenje internih resursa, putem mentoriranja, interne prakse i rotacija unutar i između ministarstava. Radi se o inovativnom pristupu koji zahtijeva vrijeme i trud, ali ne i dodatna financijska sredstva.

Prioritet za profesionalno usavršavanje je ciljana edukacija rukovodećih osoba na najvišoj razini – ravnatelja uprava, ali, idealno, ako je to u skladu s njihovim interesom, i državnih tajnika za unaprjeđenje kompetencija upravljanja ljudskim resursima i organiziranja radnih i poslovnih procesa na razini pojedinih uprava kao i za unaprjeđenje koordinacije i internih komunikacijskih procesa na razini cijelih ministarstava. Takvu je obuku najprimjerenije organizirati u samim ministarstvima za ukupnu skupinu ravnatelja i, prema interesu, za državne tajnike kako bi se ujedno pospješila kohezija na razini najvišeg upravljačkog tima u svakom ministarstvu.

S obzirom na organizacijske preduvjete za kvalitetan radni učinak i usavršavanje rukovodećih državnih službenika, može se zaključiti da kvaliteta ljudskih resursa te nadležnosti rukovodećih službenika ne ometaju njihov rad i mogućnost usavršavanja. Nadređeni posebnu važnost pridaju stručnosti rukovodećih službenika koji prepoznaju i nagrađuju stručnost i kompetencije, kvalitetu interne komunikacije te suradnju i poticanje inovativnosti. Organizacijski preduvjeti koji evidentno manjkaju u prvom se redu odnose na upravljanje vremenom. Manjak vremena percipira se kao glavna prepreka vlastitom profesionalnom razvoju, ali i mentoriranju podređenih.

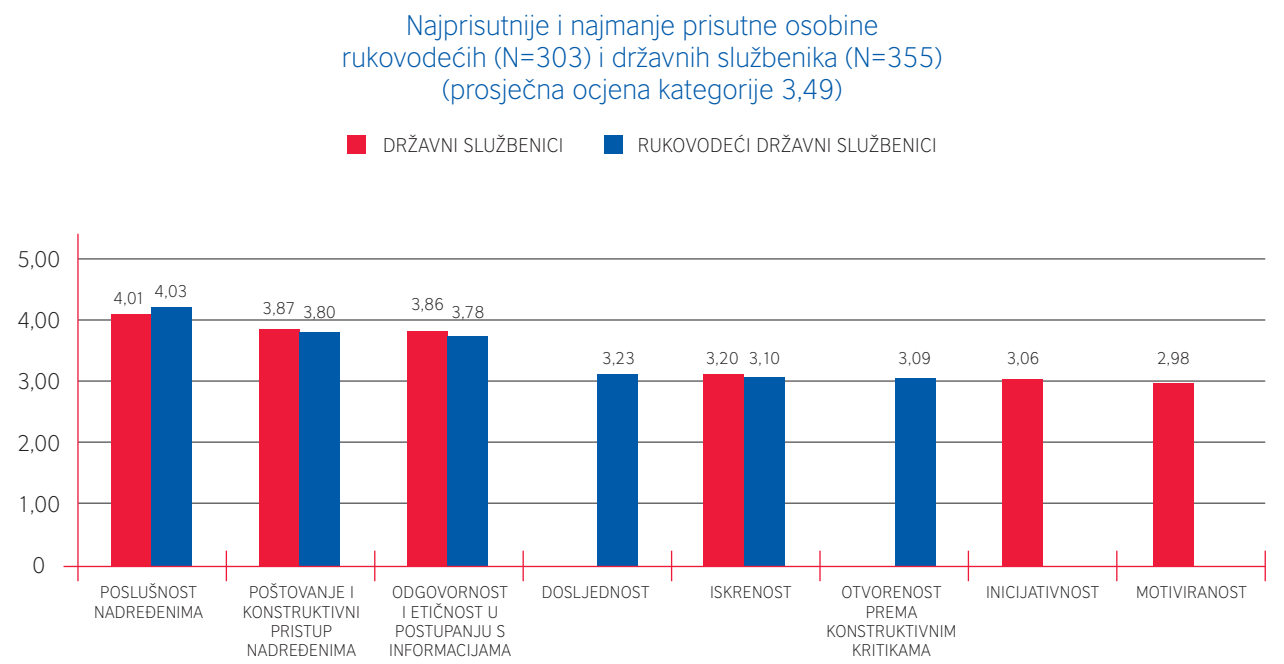
Većina rukovodećih službenika mora se svakodnevno baviti operativnim poslovima koji onemogućavaju iskorištavanje autonomije vlastitog odlučivanja kao i oslanjanje na inače dovoljan broj kompetentnih zaposlenika kako bi napravili reorganizaciju raspodjele poslova i tako odvojili više vremena za strateško promišljanje i vlastito profesionalno usavršavanje. Nadalje, potrebno je što hitnije izmijeniti aktualni način financijskog nagrađivanja rada u državnoj službi te uvesti i nefinancijske oblike nagrađivanja kako bi se u državnu službu privukao, i još važnije, osigurao ostanak talentiranih i motiviranih pojedinaca.

Nefinancijskim oblicima nagrađivanja, kao što su mogućnosti razvoja karijere ili napredovanja, riješili bi se mnogi problemi organizacijske rascjepkanosti i postavljanja na rukovodeće pozicije onih osoba koje doista imaju, ako ne menadžerske vještine, onda barem sklonosti. Nužno je i što prije pristupiti dokidanju onih praksi upravljanja ljudskim resursima i radnim zadacima za koje je istraživanje pokazalo da djeluju izrazito demotivirajuće. Istodobno treba uvesti one prakse, poput prepoznavanja i priznavanja dobro obavljena posla, koje i u uvjetima krize i nemogućnosti financijskog nagrađivanja daju osjećaj gratifikacije. Navedeno će biti moguće jedino uz reviziju i doradu metodologije ocjenjivanja rada državnih službenika te uz nužno provođenje obuke za sve rukovoditelje bez obzira na duljinu staža u državnoj upravi, a koja mora obuhvatiti i osvježavanje svrhe ocjenjivanja - učenje, poticanje napretka i nagrađivanje izvanrednog truda i rezultata.

Rezultati za osobine, odnosno ponašanja, suprotno općoj percepciji, ukazuju da državni službenici jasno povezuju svoje djelovanje s odgovornošću koja predstavlja kritičnu vrijednost za sveukupnu kvalitetu i integritet upravljanja u javnom sek-

toru te da percipirani manjak odgovornosti treba tražiti u strukturalnim problemima ustroja državne uprave, a manje na razini pojedinaca. Tako se ključnom potrebnom promjenom čini uvođenje obavezne obuke za najviše rangirane državne službenike, bez obzira na duljinu staža na rukovodećoj poziciji, i to iz područja upravljanja ljudskim resursima i upravljanja programima. Na taj bi se način podigla razina znanja i razumijevanja o specifičnostima upravljanja u javnom sektoru, uz pozitivan učinak i na delegiranje radnih zadataka u slučajevima kada izostanak delegiranja nije rezultat manjka kompetentnih niže rangiranih službenika, već upravo nedostatka razumijevanja upravljačkoga procesa i iz njega proizašloga nepovjerenja.

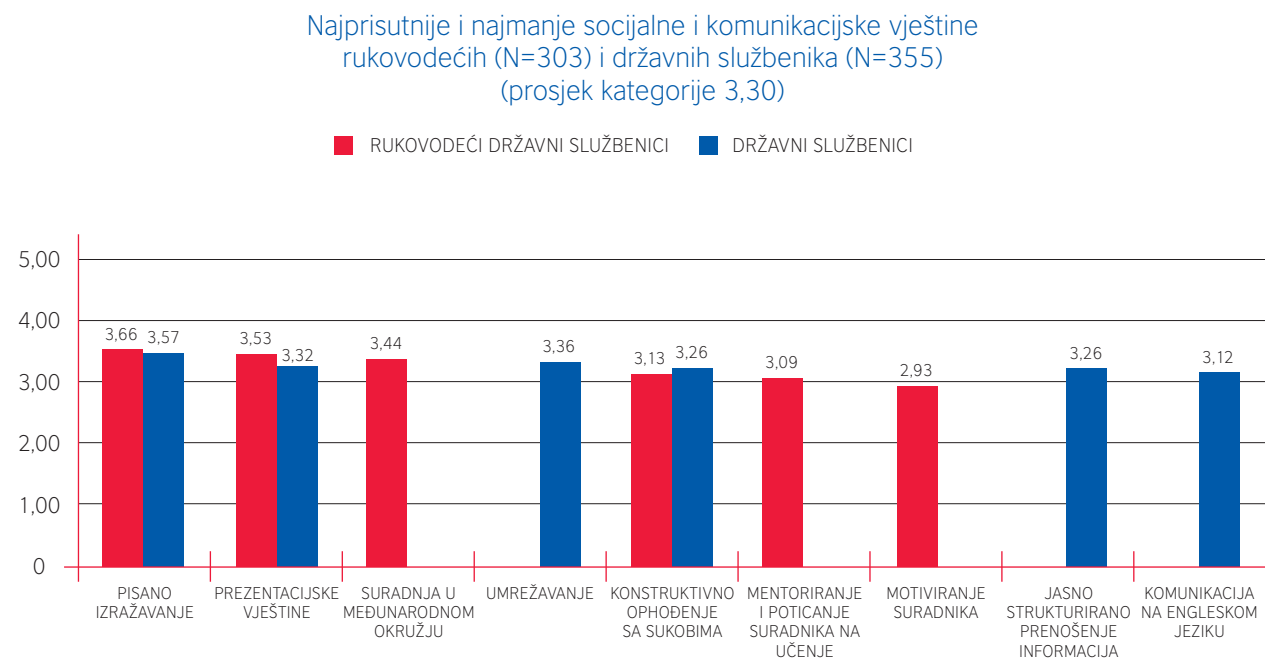
Grafikon 1



Svi državni službenici pokazuju otvorenost prema malim, ali važnim promjenama u razumijevanju hijerarhijske strukture gdje bi nekritičko izvršavanje naredbi bilo zamijenjeno aktivnim pristupom podređenih u davanju povratnih informacija i prijedloga, a vezano u izvršavanje odluka donesenih od strane nadređenih. Takva izmijenjena organizacijska kultura koja njeguje i potiče veću razinu otvorenosti i inicijativnosti osigurala bi stimulativnije uvjete rada koji omogućavaju ostvarenje kvalitetnijega radnoga učinka kod svih kategorija državnih službenika.

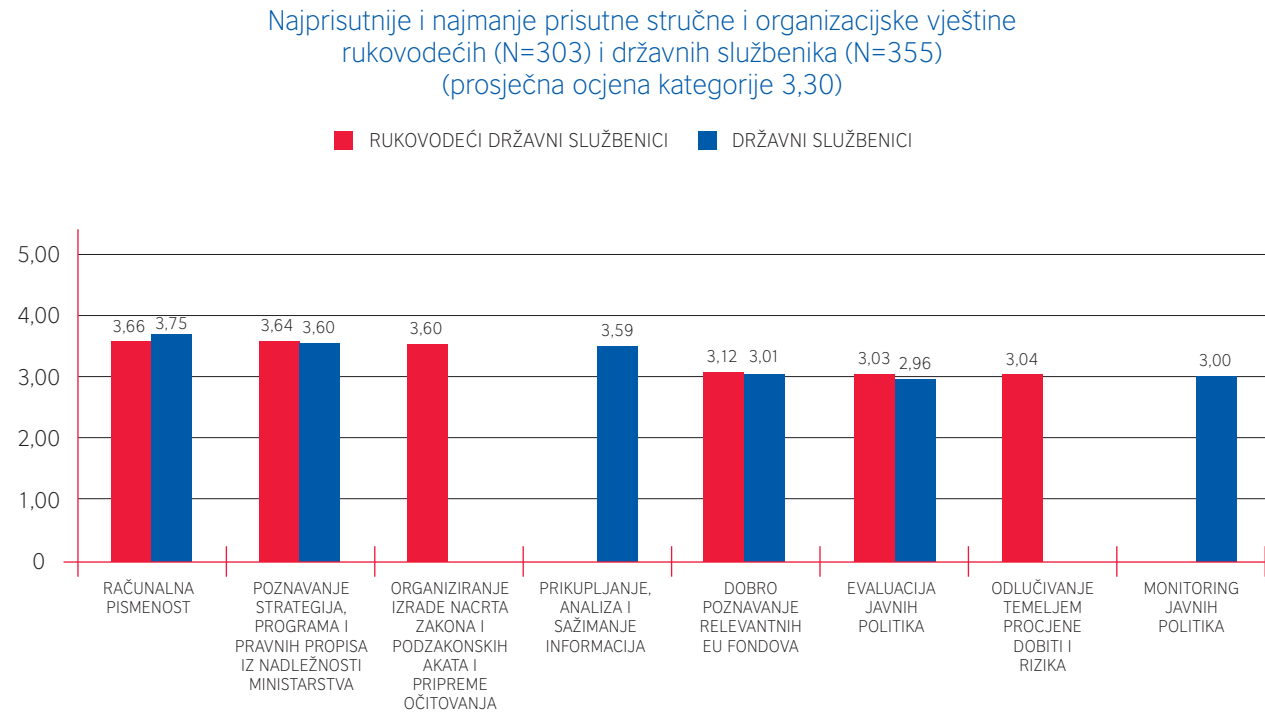
90 Rezultati komunikacijskih i socijalnih vještina vezanih za procese donošenja odluka, pokazuju da, uz suradnju te međuljudske odnose, postoji potreba strateškoga ulaganja u razvoj cijele skupine vještina, a naročito onih koji se tiču razvoja i upravljanja ljudskim resursima te reorganizacije unutarnjih radnih procesa. Potonje se prvenstveno odnosi na delegiranje radnih zadataka koje ovisi o pravovremenom i znatnom poboljšanju kvalitete razmjene informacija, prenošenja uputa i davanja povratnih informacija. Redovito usavršavanje vještina upravljanja ljudima i programima trebala bi biti obaveza svakog rukovodećeg državnog službenika, kako je već i istaknuto, bez obzira na duljinu radnog staža u državnoj upravi na rukovodećoj poziciji.

Grafikon 2



Vezano uz ocjenu prisutnosti stručnih i organizacijskih vještina, vidljivo je da su obje grupe državnih službenika najprisutnijima ocijenili one koje su dio njihove dnevne radne rutine, odnosno one vještine koje se odnose na poslove koji se mogu naći u opisu većine službeničkih radnih mjesta. Manjak znanja i vještina pokazao se u onim područjima koja se odnose na razvoj, praćenje i provedbu javnih politika i programa u skladu s metodologijom EU, na strateško planiranje, projektno upravljanje te pokretanje potrebnih organizacijskih promjena.

Grafikon 3



Kombiniranje različitih metoda učenja pokazalo se najprikladnijim načinom organiziranja profesionalnoga razvoja državnih službenika u područjima koja razvijaju kompetencije važne za skoro članstvo u EU. Stoga je potrebno proučiti i replicirati dobre prakse iz programa poput onoga danske bilateralne pomoći, ali i drugih donatora, a kojima je cilj bio podizanje kapaciteta državne uprave u Hrvatskoj. Ovo se prvenstveno odnosi na domaće resurse poput Centra za stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika ili Ureda za izobrazbu i razvitak ljudskih potencijala Središnje agencije za financiranje i ugovaranje (SAFU). Edukacije koje se provode u ministarstvu ocijenjene su kao najprikladnija opcija, što omogućava stavljanje naglaska na pojedine resore i njima specifične izazove uz dodatnu prednost aktivacije vlastitih ljudskih resursa u pružanju obuke. Logično je kombinirati edukacije u ministarstvu s edukacijama u, primjerice, Centru za stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika ili pri SAFU jer se tako ostvaruje horizontalna koordinacija između ministarstava. Državni službenici također su vrlo svjesni koristi međunarodnih seminara koji omogućavaju prijenos znanja i vještina, ali i organizacijskih inovacija, te potiču konstruktivno uspoređivanje s drugima.

92 Mentoriranje može biti promovirano kao individualna metoda učenja koja se treba kombinirati s drugim oblicima, a primarno služi da se naučene vještine i znanja primjenjuju u stvarnoj profesionalnoj praksi. Također je potrebno u kontekstu učenja kroz posao (on-the-job learning), što će omogućiti i ubrzati profiliranje perspektivnih rukovodećih službenika.

Preporuke za unaprjeđenje kompetencija i uspješnosti državnih službenika:

- Prioritet za profesionalno usavršavanje ciljano je edukacija rukovodećih službenika na najvišoj razini – ravnatelja uprava, ali, idealno, ako je to u skladu s njihovim interesom, i državnih tajnika za unaprjeđenje kompetencija upravljanja ljudskim resursima i organiziranja radnih i poslovnih procesa na razini pojedinih uprava kao i za unaprjeđenje koordinacije i internih komunikacijskih procesa na razini cijelih ministarstava.
- Uzevši u obzir ključnu koordinacijsku ulogu tajništava ministarstava u osmišljavanju i organizaciji edukativnih programa, istraživanje je pokazalo potrebu jačanja njihove pozicije u samim ministarstvima putem izjednačavanja pozicije tajnika ministarstva s rangom državnoga tajnika u onim ministarstvima u kojima to nije slučaj u smislu razine moći odlučivanja, dodatnim kapacitiranjem u smislu ljudskih resursa, izrazito bliskom svakodnevnom suradnjom svih organizacijskih jedinica ministarstva s jedinicom za upravljanje ljudskim resursima te otvorenim komunikacijskim kanalima prema kabinetima ministara.
- Nužno je što prije pristupiti dokidanju onih praksi upravljanja ljudskim resursima i radnim zadacima za koje je istraživanje pokazalo da djeluju izrazito demotivirajuće. Radi se, primjerice, o nekorištenju normativnim i upravljačkim aktima predviđene mogućnosti rada od kuće, fleksibilnog radnog vremena, vremena godišnjeg odmora u češćim i kraćim vremenskim intervalima, ili o nepostojanju neformalne razmjene informacija i poslovnih rješenja među različitim odjelima i samim ministarstvima. Istovremeno treba uvesti one prakse koje i uvjetima krize i nemogućnosti financijskog nagrađivanja daju osjećaj gratifikacije poput dodjele priznanja za izvanredan radni učinak, prepoznavanja i nagrađivanja prekovremenoga rada slobodnim danima, pružanjem dodatnih prilika za profesionalno usavršavanje i slično. Ovo će biti moguće jedino uz reviziju i doradu metodologije ocjenjivanja rada državnih službenika, uz nužno provođenje obuke za sve rukovoditelje bez obzira na duljinu staža u državnoj upravi, a koja mora obuhvatiti i osvještavanje svrhe ocjenjivanja - učenje, poticanje napretka i nagrađivanje izvanrednoga truda i rezultata.
- Bilo bi korisno uvesti poziciju internog konzultanta/konzultantice za razvoj ljudskih resursa koji bi prema iskazanoj potrebi pojedinih rukovoditelja pomagao u rješavanju izazova vezanih uz upravljanje ljudskim resursima u pojedinim ustrojstvenim jedinicama. Ista bi osoba mogla raditi i mentoriranje, odnosno coaching rukovodećih službenika u primjeni novostečenih znanja i vještina upravljanja ljudskim resursima, čija bi dosljedna primjena uvelike pomogla u rješavanju najkritičnije potrebe rukovodećih službenika – delegiranju rutinskih operativnih zadataka svojim podređenima kako bi imali dovoljno vremena za upravljanje strateškim zadacima, ali i za vlastito profesionalno usavršavanje i razvoj profesionalnih kompetencija njihovih podređenih.

- Potrebno je što hitnije uvesti praksu horizontalnog nagrađivanja državnih službenika¹. Na taj način riješili bi se mnogi problemi u pogledu organizacijske rascjepkanosti i, prema važećim sistematizacijama radnih mjesta, izrazite potkapacitiranosti pojedinih ministarstava što se tiče stručnih visokoobrazovanih profila (npr. pravnici, ekonomisti, financijski stručnjaci). Horizontalno nagrađivanje dokinulo bi tako praksu formiranja nepotrebnih organizacijskih jedinica u svrhu promocije kvalitetnih državnih službenika na rukovodeće pozicije radi financijskog nagrađivanja. S obzirom na spomenutu potkapacitiranost, provedba mjere programa gospodarskoga oporavka, vezana uz smanjenje broja zaposlenih u državnoj upravi, nikako se ne bi smjela provoditi linearno, već na temelju revidiranog i provedenog postupka ocjenjivanja rada državnih službenika uz prethodno provedenu funkcionalnu analizu.

Prilog 1 – Prijedlog prioritetnih područja profesionalnog usavršavanja za rukovodeće državne službenike

Uvjeti za rukovodeće državne službenike

1. Stručna znanja vezana uz specifične sektorske politike EU
Detaljno poznavanje sektorskih EU politika, zakonodavstva i fondova
Detaljno poznavanje EU institucija i procedura donošenja odluka za sektor
2. Napredno poznavanje engleskoga jezika (usmena i pismena komunikacija)
3. Napredne vještine korištenja računala (fokus na analizu podataka, uređivanje teksta i grafičke prikaze)

Kompetencije vezane uz vođenje

1. Poznavanje različitih modela donošenja odluka
2. Vještine donošenja odluka
3. Upravljanje organizacijskim promjenama
4. Metode motiviranja suradnika
5. Vještine upravljanja sukobima (uključujući medijaciju)
6. Organiziranje timskoga rada i vještine delegiranja (uključujući načine razmjene informacija)
7. Sposobnost razvoja i primjene učinkovitih mehanizama koordinacije

Analitičko mišljenje i strateška orijentacija

1. Vještine strateškoga planiranja
2. Analiza javnih politika za potrebe izrade nacrtu zakona, formulaciju politika i izvještavanje
3. Priprema strateških i programskih dokumenata
4. Evaluacija učinaka i rezultata politika i programa

¹ Horizontalno nagrađivanje povezuje radnu učinkovitost i različite programe nagrađivanja radi održavanja visoke razine kvalitete rada i motivacije te može obuhvaćati fleksibilne dijelove plaće, bonuse, dodatno usavršavanje kao i prilike za sudjelovanje na međunarodnim i domaćim projektima.

Orijenatacija na rezultate

1. Operativno planiranje
2. Monitoring provedbe politika i programa
3. Evaluacija rada zaposlenih

Socijalne kompetencije

1. Prezentacijske vještine
2. Vještine pregovaranja
3. Vještine lobiranja

Prilog 2 – Prijedlog prioritetnih područja usavršavanja za državne službenike**Uvjeti za više državne službenike**

1. Napredno poznavanje engleskoga jezika (usmena i pismena komunikacija)
2. Napredne vještine korištenja računala (fokus na analizu podataka, uređivanje teksta i grafičke prikaze)

Analitičko mišljenje i strateška orijentacija

1. Vještine strateškoga planiranja
2. Policy analiza
3. Priprema strateških i programskih dokumenata
4. Evaluacija učinaka i rezultata politika i programa
5. Stručna znanja vezana uz sektorske politike EU
 - Detaljno poznavanje sektorskih EU politika, zakonodavstva i fondova
 - Detaljno poznavanje EU institucija i procedura donošenja odluka za sektor

Orijentacija na rezultate

1. Upravljanje projektima
2. Monitoring provedbe politika i programa
3. Razmjena informacija i koordinacija

Socijalne kompetencije

1. Prezentacijske vještine
2. Vještine upravljanja sukobima
3. Vještine konzultiranja sa zainteresiranim strankama

Promjene financijske i proračunske regulative kao priprema za uspostavu budućeg EU koordinacijskog sustava i aktivnog sudjelovanja u europskim politikama

Europska pravna stečevina (*acquis communautaire*) ne definira model financijskog upravljanja koji se mora primijeniti u zemljama članicama. Međutim, u području fiskalne politike i upravljanja proračunom postavlja se određen broj zahtjeva koje zemlje članice moraju ispuniti. Ti zahtjevi uglavnom su vezani uz: 1. odredbe iz Ugovora iz Maastrichta (1992. godina), kojim su utvrđeni ciljevi fiskalne politike poput deficita na razini 3 posto BDP-a; 2. kriterije statističkog obuhvata i podataka; 3. procedure suzbijanja nepravilnosti i prijevara; 4. regulativu o sustavu unutarnjih financijskih kontrola i 5. pitanja statusa i načina rada vanjske revizije.

U ostalim područjima financijskog upravljanja nema konkretnih pravila i zakonskog okvira Europske unije koje zemlje članice obvezno primjenjuju, ali je odgovornost svake od zemalja članica razviti vlastiti sustav upravljanja. Pri tome je važno uzeti u obzir potrebu za¹:

- jasnim povezivanjem strateških političkih i ekonomskih prioriteta Vlade s proračunom,
- osiguravanjem učinkovite i kvalitetne provedbe i korištenja fondova Europske unije,
- stvaranjem odnosa povjerenja s ostalim zemljama članicama, Europskim institucijama, osobito s Europskom komisijom.

S ciljem ispunjavanja navedenih zahtjeva i očekivanja koja se postavljaju pred zemlje članice, većina njih još je u fazi pristupanja pokrenula reforme u području upravljanja javnim financijama. Reforme se prvenstveno odnose na definiranje i uvođenje: višegodišnjeg fiskalnog okvira, strateškog i programskog planiranja, politike upravljanja kapitalnim projektima, posebnih mehanizama praćenja provedbe programa te nadzora i izvještavanja o postignutim ciljevima.

Od 2004. godine počinju intenzivne pripreme za članstvo Republike Hrvatske u Europskoj uniji. Događaju se značajne promjene u zakonodavnom, institucionalnom i administrativnom smislu. “Tiha reforma” mijenja izgled i način rada državne administracije. Institucije uče pravila i način rada Europske unije koristeći pretpristupne programe. Počinje se razmišljati u terminima uspješnosti, konkurentnosti, ispunjavanja rezultata i dodane vrijednosti. Financijska regulativa vezana uz uređenje proračunskih procesa mijenja se: uvodi se strateško planiranje, višegodišnji proračunski okvir, fiskalna disciplina, razvoj riznice, jedinstvenog računa, unutarnje revizije, razvija sustav financijskog upravljanja i kontrole temeljen na jasno postavljenim procesima i procedurama rada.

Republika Hrvatska je kao zemlja kandidat za članstvo u Europskoj uniji korisnica pretpristupnih programa Europske unije (prva generacija programa: CARDS, PHARE, ISPA i SAPARD te novi pretpristupni program IPA), a kada postane članica, dobit će mogućnost korištenja europskih fondova te sudjelovati u europskoj kohezijskoj politici.

¹ Models of Public Budgeting and Accounting Reform, OECD Journal on Budgeting 2002, Budgetary and Financial Management Reform in Central and Eastern Europe, Richard Allen, pg.82

96 Ciljevi kohezijske politike su ravnomjieran i održiv razvoj svih europskih regija (NUTS II razine – statističkih regija) te se kroz njezinu provedbu u zemljama članicama financiraju investicije u: promet, zaštitu okoliša, energetiku, regionalnu konkurentnost (jačanje poslovne i društvene infrastrukture, jačanje gospodarstva), razvoj ljudskih potencijala s ciljem povećanja zaposlenosti i zapošljivosti radne snage. Navedena područja, koja kohezijska politika pokriva, od posebnog su interesa u svakoj zemlji, pa su i kod nas prepoznata kao pokretači razvoja od lokalne do središnje razine u državi. Koordinacija strateških prioriteta na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini te njihova harmonizacija s ciljevima kohezijske politike jedan je od ključnih izazova za Hrvatsku.

Kako bi se osigurala bolja poveznica između kreiranja javnih politika i planiranja trošenja dostupnih financijskih sredstava, novim Zakonom o proračunu koji je u primjeni od 1. siječnja 2009. godine uvedeno je strateško planiranje i trogodišnji proračunski okvir. Prvi put donesena je Strategija Vladinih programa za razdoblje od 2010. do 2012. godine, u kojoj su jasno istaknuti strateški prioriteti povezani s proračunom, postavljeni su ciljevi i načini mjerenja uspješnosti postizanja ciljeva. Ovo strateško promišljanje na nacionalnoj razini u kontekstu državnog proračuna podloga je za donošenje strateških dokumenata i povezivanje nacionalnih prioriteta s ciljevima kohezijske politike EU-a.

Osnovni proračunski procesi jesu: planiranje, izvršavanje, računovodstveno praćenje, nadzor i izvještavanje. Ovi procesi primjenjuju se kako u sustavu proračuna, tako i u sustavu provedbe pretpristupnih programa pomoći EU-a i poslije u provedbi europskih fondova. Donošenjem Zakona o proračunu uvedene su važne novosti u procese planiranja i izvršavanja koje omogućavaju lakšu implementaciju sustava unutarnjih financijskih kontrola, kojemu je osnovni zadatak praćenje i ocjenjivanje postižu li se postavljeni ciljevi na legalan i regularan, djelotvoran i učinkovit način. Na razini svih tijela državne uprave ključno je prepoznavanje nužnosti povezivanja aktivnosti pojedinih tijela državne uprave s pravodobnim i kvalitetnim planiranjem i trošenjem sredstava koja su im na raspolaganju, pa su stoga upravo ova dva proračunska procesa od iznimne važnosti.

Planiranje

Planiranje obuhvaća predlaganje i usvajanje strategija za pojedina područja, te sukladno prioritetima pojedinih područja predlaganje i pripremu projekata koji će se financirati iz pretpristupnih programa, odnosno fondova EU-a. Na svim razinama programa¹ definiraju se ciljevi i indikatori mjerenja uspješnosti ostvarivanja ciljeva, što se poslije u provedbi detaljno prati.

Proces planiranja u nadležnosti je resornih ministarstava i koordinira ga Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije (SDURF). SDURF će prvi put za operativne programe od 2011. do 2013. godine pripremiti i Nacionalni strateški referentni okvir. To je krovni strateški dokument koji definira prioritete za financiranje iz fondova EU-a i zemlje članice donose ga za razdoblje svake financijske perspektive Europske unije².

Zbog strateškog i višegodišnjeg pristupa u europskom proračunu za sve zemlje članice bilo je važno unaprijediti proces planiranja uvođenjem strateškog i višegodišnjeg proračunskog okvira, što je donošenjem Zakona o proračunu kod nas i učinjeno:

- Uvedena je obveza strateškog planiranja i izrade trogodišnje strategije Vladinih programa kako bi strateški prioriteti i ciljevi Vladine politike izravno utjecali na alokaciju sredstava unutar proračuna. Isto tako, cilj je povezati Nacionalni strateški referentni okvir (NSRO) s trogodišnjom strategijom Vladinih programa jer se samo na taj način može osigurati održivost provedbe jednog i drugog dokumenta, s obzirom na to da se svi prioriteti iz NSRO-a trebaju sufinancirati sredstvima iz proračuna.
- Višegodišnja dimenzija proračuna osigurana je odredbom koja definira da Hrvatski sabor, odnosno predstavničko tijelo (na lokalnoj razini), donosi proračun za jednu proračunsku godinu, ali i projekciju za sljedeće dvije godine.

Izvršavanje

Nakon provedenog natječajnog postupka i ugovaranja poslova predviđenih u projektima financiranim iz pretpristupnih programa, odnosno fondova EU-a, počinje financijska provedba i izvršavanje plaćanja. Za razliku od proračuna, u kojem su po Zakonu o proračunu plaćanja predujmovima moguća samo iznimno i uz suglasnost ministra financija, u sustavu pretpristupnih programa Europske unije ovisno o tipu ugovora odmah se po potpisivanju dobavljaču isplaćuje određeni postotak od ukupnog iznosa predviđenog ugovorom. Sljedeća plaćanja dobavljačima izvršavaju se prema fakturiranim troškovima, a prije samog plaćanja, opet ovisno o tipu ugovora, dostavlja se i izvješće o provedbi projekta koje omogućava praćenje i nadzor nad provedbom. Isto tako, ni zadnje se plaćanje ne izvršava prije konačnog izvješća o uspješnosti provedbe projekta i postignutim rezultatima u odnosu na postavljene ciljeve. Ovo pokazuje da se usmjerenost na rezultate i uspješnost rada ne očituje samo u načinu planiranja i izbora projekata nego i kroz čitav ciklus provedbe – od ugovaranja do plaćanja.

U procesu planiranja utvrđuju se ukupni iznosi koji se dodjeljuju za pojedini program/mjeru i prioritet, a sredstva raspoređena po projektima unutar prioriteta mogu se bez posebnih procedura odobravanja od strane Europske komisije realocirati. Ne planiraju se iznosi po vrstama rashoda po projektima, nego se samo utvrđuje koje su vrste rashoda prihvatljive za financiranje, a koje ne. Dakle, dana je potpuna fleksibilnost u provedbi projekata, prioriteta, mjera i programa s aspekta ekonomske klasifikacije (pojedine vrste rashoda koji se financiraju).

U procesu izvršavanja proračuna nije dostignuta ta razina fleksibilnosti, no Zakonom su i u tom dijelu uvedena poboljšanja:

- Veća fleksibilnost u izvršavanju te usmjerenje na rezultate rada osigurava se donošenjem proračuna na višoj razini ekonomske klasifikacije, odnosno razini podskupine (trećoj razini) u odnosu na dosadašnju četvrtu razinu odjeljka. Projekcije će se usvajati na drugoj razini ekonomske klasifikacije.

U sklopu pregovora, u Poglavlju 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata, uz uvođenje strateškog planiranja i mogućnost višegodišnjeg planiranja te veću fleksibilnost u izvršavanju proračuna, traži se i omogućavanje

1 Programi se sastoje od mjera, mjere od prioriteta, a prioriteti od projekata.
2 Financijska perspektiva traje sedam godine i upravo je u tijeku provedba perspektive u razdoblju od 2007. do 2013. godine.

98 prenošenja sredstava za kapitalne projekte iz jedne proračunske godine u drugu, što je Zakonom o proračunu i učinjeno¹. Važno je napomenuti kako mjerila za zatvaranje navedenog poglavlja obuhvaćaju i organizacijske i administrativne preduvjete za pravovremenu uspostavu sustava za učinkovito korištenje sredstava iz fondova EU-a (od strategija organizacijskog razvoja do osiguravanja odgovarajućih administrativnih kapaciteta i uvjeta njihova rada). Sve opisano pokazuje da su u procesu pristupanja Europskoj uniji pokrenute značajne promjene u sustavu upravljanja javnim financijama u Republici Hrvatskoj kako bi se sudjelovanje u europskim politikama zasnivalo na strateškom pristupu usmjerenom prema mjeranju postignutih rezultata, kao i na principima ekonomičnosti, djelotvornosti i učinkovitosti.

¹ Člankom 55. stavkom 3. uvodi se mogućnost prenošenja aktivnosti i projekata za koje su sredstva osigurana u proračunu, ali koji te godine nisu realizirani, u sljedeću godinu. Naime, računi za određene aktivnosti i projekte pristigli na kraju jedne godine, a čije plaćanje dospijeva u sljedećoj godini, terete proračun sljedeće fiskalne godine pa je važno omogućiti njihovo plaćanje u sljedećoj godini iako su sredstva bila osigurana u tekućoj. Projekti, osobito kapitalni, često zbog kašnjenja i ponavljanja postupaka javne nabave nepredviđeno prelaze iz godine u godinu. Računi koji se odnose na konkretan projekt za koji je korisnik planirao da će završiti do kraja jedne fiskalne godine, u kojoj su sredstva i osigurana, a završio je tek početkom sljedeće, ne mogu biti podmireni do rebalansa sljedeće fiskalne godine. Ovi primjeri pokazuju kako je bilo važno Zakonom postaviti mogućnost za prijenos aktivnosti i projekata iz jedne u drugu godinu bez potrebe za izmjenom Proračuna.

Kako država može (ne) povrijediti pravo EU?

Europska unija zajednica je država koja od svojih članica zahtijeva ispunjavanje preuzete obveze pod prijetnjom pravnih sankcija. Usto svojstva pridana pravu EU kroz proces konstitucionalizacije, posebice izravni učinak i nadređenost toga prava, državi ne omogućavaju izbjegavanje obveza preuzetih u odnosu na pravne i fizičke osobe koje se nalaze u doseg njezina pravnog sustava. Drugim riječima, EU jest zajednica u kojoj se obveza nastala u političkom procesu u kojem se donose odluke pretvara u pravnu obvezu, nepoštivanje koje je moguće sankcionirati različitim, više ili manje djelotvornim sudskim mehanizmima. Jedini način da se izbjegne povreda prava EU jest ne prihvatiti obvezu koju država ne kani, ne može ili iz bilo kojeg razloga ne želi izvršiti. U današnjem EU političkom procesu, navedeno kao prvo zahtijeva formiranje jasnoga stajališta o interesima države u pojedinim područjima u ovlasti EU te potom i pregovaračke vještine koje će u političkom procesu na razini EU dovesti do željena ishoda. Za postizanje prvoga, potrebno je adekvatno urediti odnos između političkih institucija unutar države, prvenstveno između parlamenta i vlade u područjima koja pripadaju u ovlasti EU, ali i omogućiti pristup svim ostalim akterima koji imaju interesa u određenoj politici EU. Drugi zahtjev, pregovaračke vještine, stvar je iskustva, s time da je pregovaračka pozicija manjih država nešto drugačija od one većih država. Veličinu države nije moguće promijeniti, dok iskustvo nužno nastaje tek s vremenom. Za malu, novu članicu EU kakva bi uskoro trebala postati Hrvatska, moguće je stoga očekivati da će ponekad ishod političkoga odlučivanja biti suprotan interesima s kojima je ušla u politički proces na razini EU. Kako je EU zajednica država često različitih interesa, nemoguće je da se državni interesi uvijek u potpunosti ostvare na europskoj razini. No, i obveze koje nastanu u političkom procesu u okviru institucija EU, a koje država nije nužno željela ili je čak i glasala protiv njihova nastanka, ne prestaju time biti pravne obveze. Takve obveze ne mogu se izbjeći u sustavu koji počiva na većinskom odlučivanju, tj. u sustavu u kojem države više nemaju pravo veta o većini pitanja koje su prenijele u sferu ovlasti EU institucija.

Pravo EU mogu povrijediti sve institucije državne vlasti, i zakonodavna i izvršna i sudska, i to na svim razinama države – centralnoj, regionalnoj ili lokalnoj. Bez obzira na to koja je institucija unutar države povrijedila pravo EU, za nj će odgovarati država kao jedinstveni subjekt. Tako je bez obzira ustanovljuje li se odgovornost u postupku zbog propusta države da provede EU obvezu koji se odvija na Europskom sudu (tzv. *infringement proceedings*) ili se, pak, o odgovornosti odlučuje pred nacionalnim sudom u postupku koji je protiv države pokrenula pravna ili fizička osoba.

Zakonodavna država može pravo EU povrijediti na dva načina: tako da pravo EU ne ugradi u interni pravni poredak, odnosno ne donese potrebne provedbene norme, ili tako da iz pravnog sustava ne ukloni one postojeće norme koje su suprotne obvezama nastalim na razini EU. Osnovni način na koji zakonodavac može izbjeći povredu prava EU jest da u predviđenim rokovima prilagodi postojeći interni pravni sustav. Ova zadaća nije uvijek laka jer provedba prava EU može biti skupa, bilo u smislu pretjeranog opterećenja državnog proračuna ili pak u smislu gubitka političkih glasova. Ni jedno ni drugo, što je potvrdila sudska praksa, ne opravdava državu za neprovedbu EU obveze. Hrvatska već niz godina, ispunjavajući uvjete za članstvo u EU, zapravo provodi mjere koje mogu spriječiti odgovornost zakonodavne države. Pravni se sustav, uz konstantni

nadzor Europske komisije, već dulje vrijeme usklađuje s onim u EU. Pod uvjetom da je ovaj proces harmonizacije odrađen profesionalno, pritisak na zakonodavnu državu zapravo će se smanjiti ulaskom Hrvatske u članstvo. Usklađivanje s novonastalim obvezama na razini EU ovisit će o djelotvornosti internoga zakonodavnoga postupka. Rano uključivanje zakonodavca u postupak donošenja odluka na razini EU kroz, primjerice, konstantno obavješćivanje parlamenta o novim zakonodavnim prijedlozima i provođenje rasprave i pripreme za provedbu već i prije usvajanja norme na europskoj razini, minimalizirat će mogućnost naknadne povrede novonastale obveze.

Mogućnosti da izvršna, administrativna država uzrokuje povredu prava EU neće se umanjiti ulaskom države u EU. Dapače, upravo obrnuto, broj situacija u kojima to postaje moguće, narast će. Jedan od razloga tome jest to što će određeni broj propisa usvojenih u procesu pravnih prilagodbi radi članstva, stupiti na snagu tek u trenutku ostvarenja članstva. Zadaća je administrativne države prekriti pravna pravila u stvarnost, priznajući pojedincima (pravnim i fizičkim osobama) ona prava koja su im dodijelile europske norme. U uvjetima u kojima je zakonodavna država bez greške odradila svoj posao, administrativna država ne bi trebala imati velikih problema. Naime, u takvoj idealnoj situaciji, državna bi administracija primjenom usklađenih nacionalnih normi istovremeno izvršavala i europske obveze. Međutim i u postojećim državama članicama, pa je isto za očekivati i u Hrvatskoj, nisu rijetke situacije u kojima interne norme dolaze u sukob s europskim normama. U tom se slučaju državna administracija nalazi u situaciji u kojoj mora odabrati – primijeniti nacionalnu ili europsku normu. Europsko pravo u takvoj situaciji vrlo jasno zahtijeva lojalnost europskom projektu i primjenu europske norme. Takav zahtjev Europski sud, između ostaloga, utemeljuje na obvezi lojalnosti ili, kako je Lisabonski ugovor zove, iskrene suradnje, koja je upisana i u tekstu Osnivačkoga ugovora kao svojevrsne ustavne povelje EU.

Konačno, pravo EU može povrijediti i pravosudna država. Ista obveza lojalne suradnje veže i sudove kao dio države te su sudovi obvezni davati prednost primjeni europskoga prava pred nacionalnim pravnim normama.

Kad bi do sada rečeno bilo sve što se može ispričati na temu izbjegavanja povreda prava EU, priča bi bilo vrlo jednostavna i državama ne bi bilo pretjerano teško ispuniti takvu zadaću. Takva bi se priča mogla ispričati kada bi pravne norme, kako su nas godinama učili, bile objektivne i jednoznačne. No pravne norme to nisu. Stoga su i one podložne različitim interpretacijama od kojih neke mogu dovesti do potpuno suprotnih ishoda. Sva tijela koja provode ili primjenjuju pravo moraju se odlučiti koju će od mogućih interpretacija prihvatiti. U pravnom sustavu EU, ulogu konačnoga interpreta pravnih normi EU porijekla ima Europski sud. No Europski sud nije u prilici unaprijed i za sve situacije protumačiti svaku pravnu normu EU. On to nije ni ovlašten učiniti samoinicijativno, već do sudske interpretacije može doći tek povodom konkretnoga slučaja koji pred tim Sudom netko pokrene. Osim mehanizma prethodnoga postupka koji omogućuje nacionalnim sudovima da se u nedoumici obrate za pomoć u interpretaciji Europskom sudu (te koji na to obvezuje sudove zadnje instance), ne postoji drugi mehanizam koji bi ostalim institucijama u državi omogućio da izbjegnu pogrešku u interpretaciji prava EU. Ni zakonodavac, kad ugrađuje europske obveze u nacionalni pravni sustav, ni administrativne državne vlasti, kad rješavaju pojedinačne slučajeve, ne mogu se obratiti Europskom sudu, već su prisiljene samostalno dokučiti ispravno značenje europskih pravnih normi. Europsko pravo od njih pri tome zahtijeva da pokušaju dokučiti svrhu tih normi, smjestiti ih u njihov europski kontekst i tako potražiti njihovo značenje. Državne se institucije u takvoj situaciji moraju donekle pretvoriti u europske institucije. To od njih zahtijeva izlazak iz nacionalnoga konteksta na koji su navikle. Ako se izbor ispravne interpretacije na koncu pokaže pogrešnim, jer Europski sud naknadno istu normu protumači drugačije, napor institucije državne vlasti da joj prida europsko značenje, pa makar na koncu i pogrešan, u očima će Europskoga suda državu osloboditi pravne odgovornosti za pogrešku. Tako, primjerice, tijelo državne uprave koje pokušava protumačiti nacionalnu normu u skladu s europskom normom kako bi time uskladio nacionalno pravo s

europskim (što je zakonodavac propustio učiniti), prema praksi Europskoga suda biva oslobođeno pravne odgovornosti za štetu koja zbog pogrešnoga tumačenja nastane za neku firmu ili pojedinca. Ono što dakle oslobađa države odgovornosti, čak i u slučaju pogrešne primjene prava EU, jest iskren pokušaj lojalnosti europskom projektu.

Na koncu, moguće je zaključiti da je jedini način da država ne povrijedi pravo EU taj da u potpunosti provede svoje europske obveze. Ako u tom nastojanju država pogriješi, takvu je pogrešku moguće opravdati pod uvjetom da je institucija koja je pogrešku napravila pokazala nastojanje da ostane lojalna europskoj obvezi. Bilo koji drugi pokušaj opravdavanja propusta u izvršenju obveze preuzete na europskoj razini, Europski sud ne prihvaća.

Primjena *policy* analize u tijelima državne uprave i koordinacija javnih politika u hrvatskoj

Pristupanje Republike Hrvatske Europskoj uniji i ulazak u sustav višerazinskog upravljanja kakav odlikuje tu političku zajednicu zahtijevat će i značajne prilagodbe u sustavu stvaranja javnih politika kakav je do sada postojao u našoj zemlji. To se poglavito odnosi na ulogu državne uprave u koordinaciji različitih politika koje će biti zahvaćene procesom europeizacije. Za ostvarivanje veće razine koherentnosti u oblikovanju politika usmjerenih prema Bruxellesu, jednako kao i EU politika koje će trebati provesti kroz nacionalni administrativni sustav, bit će potrebne različite vrste reformi u sustavu državne uprave, no možda će najznačajniju inovaciju predstavljati potreba za uvođenjem sustavne *policy* analize. To ne znači, dakako, da se različiti elementi *policy* analize, odnosno analize politika, ne koriste u sustavu javnog odlučivanja u Hrvatskoj, no njezina primjena nije provedena kao sustavni koncept. Jednako tako, još uvijek ne postoji ni sustavna visokoškolska izobrazba za tu vrstu pristupa javnom sektoru, premda na pojedinim fakultetima društvenih znanosti postoje studijski smjerovi koji obuhvaćaju spomenuti pristup. Tome valja dodati da su od 2009. počeli i sustavni treninzi državnih službenika iz osnova *policy* analize.

Policy analiza, kao istraživanje procesa stvaranja politika i komponenti koje sudjeluju u njihovu stvaranju, u sustave javne uprave u zapadnim zemljama počela se uvoditi 1960-ih, najprije u SAD-u, a nakon toga i u europskim zemljama. U osnovi se taj pristup odnosi na proučavanje uzroka i posljedica odluka o različitim sektorskim politikama, s ciljem da se sustavnim prikupljanjem podataka i upotrebom znanja izaberu najbolja rješenja za pojedine javne politike, odnosno politike za zajednicu. Ta su rješenja uvijek različita od sektora do sektora, pa je uslijed toga primjereno koristiti riječ *politika* u pluralu, a pridjev *javne* označava činjenicu da se odluke donose za zajednicu kao cjelinu, a ne za pojedine individualne subjekte.

Stvaranje i provođenje javnih politika uključuje različite faze, ali i mnogobrojne aktere u svakoj od tih faza, što *policy* analizu čini iznimno kompleksnom disciplinom i pristupom koji nije lako primijeniti u sustavu javne uprave. Pojednostavljeno govoreći, *policy* analiza polazi od toga da proces stvaranja neke javne politike uključuje barem pet ili šest sukcesivnih faza: postavljanje politike na dnevni red, formuliranje politike, legitimiranje politike, implementaciju politike te evaluaciju politike i donošenje odluke o nastavku, promjeni ili prestanku neke politike.

Što se s te točke motrišta može reći općenito o procesu stvaranja javnih politika u Hrvatskoj? Nedostaci u oblikovanju javnih politika u Hrvatskoj mogu se, naime, promatrati preko niza elemenata, no čini se da se kao temeljni nedostatak može istaknuti nedostatna koordinacija aktera i uloga *policy* analize u procesu formulacije politike te ograničeni kapaciteti u praćenju (monitoringu) provedbenih politika. To ne znači da i u ostalim dijelovima procesa stvaranja politike, poput stavljanja politike na dnevni red, praćenja provedbene politike ili pak njezine evaluacije, ne postoje značajni problemi, no čini nam se da posebnu pozornost treba posvetiti upravo fazi formulacije, u kojoj se na neki način „važu alternative“ vezane uz neku politiku.

Aktivnosti vezane uz formulaciju neke politike iziskuju različite razine koordinacije. Budući da mehanizam vlasti nije jedinstveno, homogeno tijelo, već ga čine snažnije ili slabije povezane organizacije, koordinacija odražava ideje o efikasnoj inter-

akciji različitih strana u nastojanju da rade jedni s drugima kako bi postigli zajednički cilj. Koordinacija, pri tome, uključuje različite postupke i strukture, poput efikasnog sustava konzultiranja, ustrojavanja središnjih agencija, odjela za koordinaciju pri ministarstvima itd. Sve to završava uspostavljanjem smjernica o javnim politikama, koje u osnovi poprimaju dva osnovna oblika – horizontalne i vertikalne smjernice.

Drugim riječima, moguće je govoriti o horizontalnom i vertikalnom *policy* menadžmentu. Prvi se odnosi na koordinaciju različitih razina vlasti, a drugi na koordinaciju različitih sektorskih aktera na istoj razini vlasti. Horizontalne smjernice odnose se na organizacijsku suradnju i pomaganje oko uklanjanja prepreka koje opterećuju efikasnu interakciju sektorskih organa uprave, dok se vertikalne smjernice odnose na povezivanje ciljeva, struktura i resursa kako bi se dizajn politike i isporuka usluga doveli u vezu s osnovnim namjerama koje su se htjele postići tom politikom. Pokušamo li sve to dodatno raščlaniti, moguće je govoriti o devet razina koje se spominju u stručnoj literaturi o koordinaciji u javnom sektoru: 1. Neovisno odlučivanje ministarstava ili organizacija; 2. Komuniciranje, zasnovano na razmjeni mišljenja s drugim ministarstvima ili organizacijama; 3. Konzultiranje s drugim ministarstvima ili organizacijama, kako bi se došlo do pozitivnog *feedbacka*; 4. Izbjegavanje suprotstavljenih djelovanja između ministarstava i organizacija; 5. Nastojanje da se postigne sporazum između različitih ministarstava ili organizacija; 6. Uspostavljanje mehanizma za arbitriranje u situaciji suprotstavljenih interesa između ministarstava ili organizacija; 7. Uspostavljanje sustava za ograničavanje djelovanja pojedinih ministarstava ili organizacija; 8. Uspostavljanje središnjih (nacionalnih) prioriteta i 9. Usvajanje vladine strategije u nekom području. Najjednostavnije rečeno, prvih šest razina odnosi se na horizontalnu koordinaciju politika i programa, dok posljednja tri označavaju *de facto* neki oblik vertikalne koordinacije politika i programa.

Za primjenu *policy* analize u sustavu državne uprave važno je, dakle, naglasiti činjenicu da postoje hijerarhijski različite razine koordinacije, vezane uz složenost zahtjeva koje treba ostvariti na pojedinoj razini. Prethodno spomenutih devet razina moglo bi se sažeti u četiri temeljna oblika – negativnu integraciju, pozitivnu integraciju, *policy* koordinaciju i vladine strategije. Pri tome se prva odnosi na izbjegavanje preklapanja u javnom sektoru, druga na objedinjavanje resursa radi postizanja zajedničkih ciljeva više organa uprave, a treća na koordinaciju jedne politike unutar više sektorskih ministarstava. Primjerice, politiku zapošljavanja nije moguće vezati samo uz jedno ministarstvo, nego, kao što pokazuju domaći stručnjaci, barem uz pet ili šest ministarstava koja imaju, svako na svoj način, udio u toj politici. Na vrhu hijerarhijske strukture vladine su strategije, kao neka vrsta strateškog planiranja koje vlast poduzima da bi ne samo koordinirala postojeće politike nego ukazala i na izazove koji prijete tim politikama u kratkoročnom ili srednjoročnom razdoblju.

Konceptualiziranje pitanja koordinacije politika samo je jedan aspekt razumijevanja uloge *policy* analize u sustavu državne uprave. Drugi, nimalo beznačajniji, tiče se strukturnih elemenata svake od navedenih faza ciklusa stvaranja javnih politika. U tom je smislu korisno pozvati se na analizu tog ciklusa koju je razvila SIGMA¹, gdje su pojedine faze procesa vezane uz posve specifične korake koje trebaju poduzeti pojedini akteri stvaranja sektorskih politika.

¹ SIGMA, inicijativa Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) i Europske unije, koja pruža pomoć u poboljšanju vladavine i upravljanja u javnoj upravi.

KORACI KOJE PODUZIMAJU AKTERI	FAZA PROCESA STVARANJA POLITIKE
1. Definicija prioriteta	postavljanje dnevnog reda
2. Planiranje javnih politika i zakonodavstva	postavljanje dnevnog reda
3. Priprema prijedloga javnih politika	formulacija
4. Priprema nacрта nekog akta	formulacija
5. Međuministarske konzultacije	formulacija
6. Upućivanje prijedloga akta vladinu uredu	formulacija
7. Razmatranje prijedloga akta od strane vladina ureda	formulacija
8. Razmatranje prijedloga akta od strane vladinih radnih skupina	formulacija
9. Odluka vlade	legitimiranje
10. Parlamentarni proces i usvajanje	legitimiranje
11. Provedba i njezino praćenje	implementacija
12. Davanje ocjene politici ili programu	evaluacija

U navedenim fazama procesa stvaranja pojedine sektorske politike domaći i strani stručnjaci uočili su već čitav niz problema. No, na ovom bismo se mjestu htjeli osvrnuti samo na probleme u formuliranju politike, na fazu koja je u standardnom SIGMA-inu materijalu predstavljena s čak šest distinktivnih koraka. U proučavanju procesa formulacije pojedinih politika uočeno je da se često preskače izrada prijedloga javne politike, unutar kojeg bi, prvo, trebalo definirati *policy* problem koji treba riješiti. A definiranje tog problema na neki je način „srce“ *policy* analize, koje u praksi stvaranja javnih politika u Hrvatskoj često izostaje. Nadalje, jedna od najvažnijih uloga tog koraka u formulaciji politike jest određivanje specifičnih ciljeva politike. Analitičaru politike daje se zadaća da jasno razdvoji dugoročne ciljeve (*goals*) i kratkoročne, operativne ciljeve (*objectives*) kojima se stremi pojedinom politikom. Kao dugoročni cilj, primjerice, politike prema mladima može se tako odrediti veće uključivanje mladih u društvo, dakle, povećanje socijalne inkluzivnosti mladih, dok se kao jedan od operativnih programskih ciljeva može postaviti povećanje financijskih izdvajanja vlade za rad nevladinih udruga koje se bave obrazovanjem za demokraciju. Da bi se osigurala kvalitetna hijerarhija ciljeva koji se žele postići nekom politikom, potrebno je razraditi nekoliko različitih opcija konkretne politike, vodeći pri tome računa o procjeni učinka mogućih opcija na zainteresiranu skupinu kojoj je namijenjena ta politika. Jedna od tipičnih manjkavosti u tom koraku oblikovanja politike, na koju redovito ukazuju domaći i strani analitičari, odnosi se na nedostatne međuresorne konzultacije o preklapajućim pitanjima, te možda još i više na nedostatne i nerijetko nepravodobne konzultacije s javnošću zainteresiranom za neku politiku. Neuključivanje širokog niza različitih vrsta horizontalnih

dionika javnih politika (od poslodavaca, sindikata, profesionalnih udruženja, nevladinih udruga, građana pogođenih nekom politikom) često je uzrokom razmjerno nekvalitetnih prijedloga pojedine sektorske politike.

Pri svemu tome još jednom valja naglasiti vrlo veliku važnost razlikovanja dugoročnih ili općih i kratkoročnih ili operativnih ciljeva pojedine politike. Dugoročnim ciljevima naznačuju se opće namjere, temeljne svrhe koje se žele postići nekom politikom. Operativni ciljevi označavaju specifične težnje, konkretna postignuća u približavanju općem cilju koji se nastoji postići. Opći su ciljevi stoga rijetko precizno definirani, za razliku od operativnih uz koje se uvijek vezuju mjerljive veličine koje se mogu nadzirati. Dakle, za razliku od dugoročnih ciljeva, koji se ne mogu ili ih je teško kvantificirati, kratkoročni su ciljevi najčešće kvantitativno precizno određeni. Jedan je od pokazatelja na osnovi kojih se to vidi i vremenska dimenzija. Postignuća vezana uz dugoročne ciljeve daju se u vrlo grubim vremenskim dimenzijama, ako se uopće i daju, dok je vremenski horizont unutar kojega se očekuje da će određene mjere dovesti do pojedinih operativnih ciljeva u pravilu precizno određen. I na kraju, dugoročni ciljevi zahvaćaju populaciju na koju se neka politika odnosi vrlo široko, dok se operativni ciljevi razmjerno precizno usmjeravaju na ciljane skupine unutar te populacije.

Proces kreiranja javnih politika u Hrvatskoj ima, međutim, i niz drugih specifičnosti usporedi li ga se s uobičajenim procesima kreiranja politika u zapadnim demokracijama. Izostanak uvriježenih *policy* procedura nije vezan tek uz fazu formulacije ili pak evaluacije javnih politika. Problem je mnogo dublji i proteže se na cjelokupni *policy* proces. Izostanak posve specifičnih postupaka vidljiv je i u početnim fazama procesa kreiranja politika – postavljanju posebnih politika na dnevni red i formulaciji mogućnosti za te politike. Moglo bi se, štoviše, reći da se kreiranje politika u Hrvatskoj zapravo i ne zasniva u značajnijoj mjeri na *policy* analizi kao sustavu donošenja odluka u javnom sektoru. Pođemo li od standardnoga razlikovanja *policy* profesije, za razliku od drugih profesija koje mogu biti osnovom donošenja odluka u javnome sektoru, lako se može ustvrditi da je kod nas mnogo značajniji, primjerice, utjecaj tradicije klasičnoga planiranja ili tradicije klasične javne uprave nego *policy* analize. No, zapravo je pravo pitanje postoji li u Hrvatskoj uopće nastojanje da se *policy* analiza uvede kao osnova za donošenje odluka u javnom sektoru? Možda bi se, na kraju, moglo reći da u Hrvatskoj postoji već razmjerno vrlo široka primjena *policy* analize kao sustavnoga pristupa u nekim projektima vezanima uz međunarodne organizacije i udruge koje djeluju u Hrvatskoj, a da se u sustavu državne uprave mogu nazrijeti tek počeci njezina uvođenja. Jedan od primjera da se na tom polju događa nešto pozitivno predstavlja i ponovno aktiviranje Odjela za procjenu učinaka propisa unutar Vladinog Ureda za zakonodavstvo, nakon što je takva jedinica, posve nepotrebno, jednom već bila ukinuta kao zaseban vladin ured. A procjena učinka (*impact assessment*) jedna je od klasičnih metoda *policy* analize zasnovanih na tzv. mikroekonomskom pristupu, poput analize troškova i koristi (*cost-benefit analysis*), analize troškovne djelotvornosti, analize zasnovane na procjeni rizika (*risk assessment*), analize odlučivanja (*decision analysis*), predviđanja politika (*policy forecasting*) i niza drugih pristupa odlučivanju u javnom sektoru, koji su već odavno postali dijelom modernih javnih uprava u zemljama zapadnih demokracija.

Civilno društvo u procesu pristupanja Europskoj uniji

Organizacije civilnoga društva tijekom protekloga desetljeća izrasle su u nezaobilazan čimbenik donošenja odluka na razini institucija Europske unije, ali i u sve važnijega dionika ključnih društvenih, političkih, ali i gospodarskih procesa u državama članicama Unije. Rasprave o ulozi i doprinosu civilnoga društva dobivaju sve veću važnost u oblikovanju europskih javnih politika, pogotovo u svjetlu rasprava o demokratskom deficitu EU-a, nužnosti osnaživanja veza između europskih institucija i građana te potrebi razvoja novih oblika upravljanja temeljenih na postavkama sudioničke demokracije.

Suradnja institucija EU i organizacija civilnoga društva dakako nije nov fenomen. Već više od pedeset godina kao savjetodavno tijelo EU i formalni, institucionalni kanal sudjelovanja predstavnika organiziranoga civilnoga društva (sindikata, poslodavaca, nevladinih organizacija i ostalih oblika organiziranih interesa) u procesima odlučivanja na razini EU, djeluje Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO). Sredinom osamdesetih javljaju se prvi ozbiljniji naponi Europske komisije i socijalnih partnera k uspostavi europskoga socijalnoga dijaloga. Početkom devedesetih godina, zahvaljujući ponajprije novom institucionalnom i simboličkom okviru što su ga dali Ugovor iz Maastrichta i koncept Europe građana, dolazi do nagla porasta broja mreža organizacija civilnoga društva aktivno uključenih u lobiranje i u dijalog s europskim institucijama te do postupnoga eksplicitnoga priznavanja njihove uloge u strateškim dokumentima EU. Obveza i odgovornost Europske komisije da provodi javna savjetovanja o prijedlozima zakonodavnih inicijativa dodatno se elaborira u Protokolu o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti pridodanom Ugovoru iz Amsterdama.

Ipak, sveobuhvatniji pristup savjetovanju i dijalogu počeo se razvijati tek nakon objave Bijele knjige o europskom upravljanju 2001. godine kojom se utvrđuje podloga za reformu sustava upravljanja na svim razinama, od europske do nacionalnih i lokalnih razina, te se definiraju načela i smjernice za jačanje odnosa europskih institucija s organiziranim civilnim društvom pri oblikovanju i provedbi politika EU. Pet je ključnih načela dobrog upravljanja: *otvorenost, sudjelovanje, odgovornost, djelotvornost i usklađenost*.

Svako od spomenutih načela važno je za uspostavu demokratskoga oblika upravljanja javnim politikama na europskoj, nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. *Otvorenost* institucija podrazumijeva aktivniji pristup komunikaciji s građanima, korištenjem pristupačnijega i razumljivijega jezika kako bi se ojačalo povjerenje javnosti u rad tijela javne vlasti. Načelo *sudjelovanja* javnosti i civilnoga društva odnosi se na sve faze razvoja javnih politika, od definiranja problema do praćenja i vrednovanja provedbe, čime se omogućuje veća potpora svih društvenih aktera u mjere i odluke državnih tijela te izbjegavaju kasniji problemi u provedbi. Nadalje, potrebno je jasno odrediti *odgovornost* svih tijela uključenih u različite faze pripreme i provedbe javnih politika, ali se ujedno i od organizacija civilnoga društva te drugih dionika zainteresirane javnosti očekuje da otvoreno i odgovorno navode interese, odnosno kategorije i brojnost korisnika koje predstavljaju. Načelo *djelotvornosti* podrazumijeva svrhovito i pravodobno djelovanje na temelju jasnih ciljeva, procjene budućih učinaka te vrednovanja prethodnih iskustava. Konačno, sve veći broj javnih politika, mjera i aktivnosti podrazumijeva bolju *usklađenost* u postupanju tijela javne vlasti. Kvaliteta primjene ovih pet načela uvelike će ovisiti o izvedbi javnih politika na razmjern način i o donošenju odluka na

najprikladnijoj razini (načelo proporcionalnosti i supsidijarnosti). Drugim riječima, u svim fazama oblikovanja javnih politika izbor razine na kojoj se mjera provodi (od EU do lokalne) i izbor instrumenata koji se koriste mora biti razmjern ciljevima koji se žele ostvariti. To znači da je prije pokretanja inicijative nužno sustavno provjeriti je li mjera tijela javne vlasti uistinu nužna, koja je razina djelovanja najprikladnija te jesu li odabrane mjere proporcionalne ciljevima.

U potrazi za konkretizacijom okvira za dijalog s organizacijama civilnoga društva i ostalim dionicima zainteresirane javnosti, Komisija je 2002. definirala novu metodologiju procjene učinaka propisa koja je utrla put usvajanju općih načela i minimalnih standarda savjetovanja Europske komisije sa zainteresiranim dionicima koji se primjenjuju od 1. siječnja 2003. godine. Procjena učinaka propisa i provedba savjetovanja s javnošću postala je sastavni dio rada na novim zakonodavnim inicijativama obuhvaćenim godišnjim radnim programom Komisije.

Minimalni standardi savjetovanja podrazumijevaju vrlo visoku i intenzivnu interakciju s civilnim društvom u svim fazama razvoja europskih javnih politika. Glavni je cilj savjetovanja osigurati da se u procesu razvoja europskih javnih politika čuje glas građana i zainteresirane javnosti kako bi se već u ranoj fazi izrade identificirali mogući problemi u provedbi te u konačnici osigurali kvalitetniji rezultati. Sama provedba savjetovanja uključuje poštivanje sljedećih minimalnih standarda:

- jasnoća dokumenata o kojima se provodi savjetovanje,
- ravnopravna mogućnost svih zainteresiranih strana da izraze svoje mišljenje o predloženoj zakonodavnoj inicijativi,
- javna objava nacrtu zakonodavnih akata putem jedinstvenoga internetskoga portala za savjetovanje – *Vaš glas u Europi*,
- dostatno vrijeme za dostavu primjedbi/doprinosa (8 tjedana za otvorena javna savjetovanja),
- potvrda primitka i odgovarajuća povratna informacija sudionicima savjetovanja.

Usporedo s iskorakom, u pogledu veće transparentnosti postupaka donošenja novih zakonodavnih inicijativa, Europska je komisija, u sklopu sveobuhvatne Europske inicijative za transparentnost, pokrenula i uspostavu registra interesnih skupina putem kojeg bi se trebala osigurati i veća transparentnost rada samih organizacija civilnoga društva i drugih skupina u procesu artikulacije interesa na razini institucija EU.

Lisabonski ugovor dao je novi vjetar u leđa jačanju sudioničke demokracije i dijaloga s civilnim društvom. Nove ugovorne odredbe o demokratskim načelima utvrđuju savjetovanje s civilnim društvom kao imperativ u radu svih institucija EU. To se pogotovo odnosi na Europsku komisiju i Europski parlament koji će morati uspostaviti širi dijalog i mehanizme savjetovanja s reprezentativnim predstavnicima organizacija civilnoga društva i Europskog gospodarskog socijalnog odbora (EGSO-om), kako u procesu formulacije, tako i u procesu praćenja provedbe europskih javnih politika. Lisabonskim ugovorom dodatno se naglašava važnost socijalnoga dijaloga i uloge socijalnih partnera. Konačno, ponovno se potvrđuje uloga EGSO-a kao mosta između europskih institucija i civilnoga društva te ključnoga institucionalnoga predstavnika organiziranoga civilnoga društva na razini EU.

Prethodno spomenuto pokazuje da ulazak Hrvatske u EU donosi čitav niz izazova kako za organizacije civilnoga društva tako i za državna tijela u pogledu prilagodbi na novo okruženje za donošenje javnih politika.

U Hrvatskoj se s vremenom razvila vrlo razgranata mreža organizacija civilnoga društva koju čini preko 41.800 registriranih udruga, 130 stranih udruga, 152 registrirane zaklade i 10 fundacija, oko 600 privatnih ustanova, 280 sindikalnih udruga i 50 udruga poslodavaca na međuzupanijskoj i nacionalnoj razini, 50 vjerskih zajednica i 1.976 pravnih osoba Katoličke crkve. Riječ je o iznimnom bogatstvu inicijativa i djelatnosti za opće dobro koje se provode u stalnoj dinamici odnosa građana, neprofitnoga, javnoga i privatnoga sektora. Dijalog državnih tijela s tako raznolikom scenom organiziranih interesa postupno se formalizirao proteklih desetak godina, uglavnom kroz uspostavu različitih stalnih ili povremenih savjetodavnih tijela kroz koje se nastoji iskoristiti

veliki potencijal stručnosti, iskustava i vještina kojima raspolažu predstavnici organizacija civilnoga društva u Hrvatskoj. Očekuje se da će postojeće domaće strukture i mehanizmi interesne reprezentacije nakon pristupanja Europskoj uniji dodatno ojačati svoju ulogu. Gospodarsko i socijalno vijeće kroz stalnu će komunikaciju s EGSO-om i hrvatskim predstavnicima u tom tijelu omogućiti socijalnim partnerima i državnim tijelima upoznavanje s primjerima dobre prakse europskoga socijalnoga dijaloga. Predstavnici ostalih organizacija civilnoga društva će istodobno sa socijalnim partnerima također biti predstavljeni u radu EGSO-a, pri čemu bi važnu posredničku ulogu u artikulaciji ostalih interesa organiziranoga civilnoga društva i dalje trebao imati Savjet za razvoj civilnoga društva kao međusektorsko tijelo koje osim predstavnika različitih podsektora udruga građana okuplja i predstavnike zaklada, sindikata i poslodavaca.

Znajući da je sve veći broj organizacija civilnoga društva iz RH aktivno uključen u rad srodnih krovnih europskih mreža, upravo bi te mreže trebale poslužiti kao važan kanal informiranja o najnovijim događanjima na razini EU, ali i platformu za snažniji utjecaj na procese donošenja odluka. Višerazinski sustav odlučivanja u EU koji uključuje niz subnacionalnih, nacionalnih i nadnacionalnih slojeva vlasti izrazito je dinamičan i nehijerarhiziran te nudi organizacijama civilnoga društva čitav spektar mogućnosti formalne i neformalne artikulacije interesa. Ovisno o ljudskim i financijskim kapacitetima organizacije te nizu drugih čimbenika (ekonomska i politička važnost, brojnost članstva, unutarnja kohezija i organiziranost, ekspertiza i informiranost, razvijenost lobističkih vještina i strategija, itd.), brojne će organizacije civilnoga društva nakon ulaska RH u EU, istodobno s postojećim nacionalnim i subnacionalnim aktivnostima, zasigurno koristiti metode izravne artikulacije interesa pri institucijama EU.

Imajući u vidu izrazitu napučenost scene organiziranih interesa na razini EU, treba istaknuti da će organizacije civilnoga društva morati prilagoditi svoje strategije djelovanja sve složenijem i konkurentnijem okruženju istodobno održavajući legitiman, odgovoran i aktivan odnos prema članstvu odnosno korisnicima usluga.

Proaktivan angažman organizacija civilnoga društva na europskoj razini bit će zasigurno snažan katalizator transformacije modela artikulacije interesa i paradigmi razvoja javnih politika na nacionalnoj razini. Otvaranje prostora za kontinuirani dijalog, organizacija civilnoga društva i državnih tijela o europskim pitanjima nosi potencijal za višestruke pozitivne učinke. Postojeći pristup komunikacijske politike o EU, koji u pretpristupnom razdoblju najčešće počiva na jednosmjernom informiranju o prednostima članstva u Uniji, s vremenom će zamijeniti dugoročno učinkovitiji pristup komunikacije o europskim politikama koji će pridonijeti postupnom uključivanju svih važnih društvenih aktera RH u europski javni prostor te jačanju osjećaja vlasništva građana nad procesom europske integracije. U tom kontekstu valja pravodobno započeti s primjenom novih oblika komunikacije s građanima, organizacijama civilnoga društva i drugim dionicima zainteresirane javnosti o važnim zakonodavnim inicijativama te drugim pitanjima i projektima od javnoga interesa. Pritom valja imati na umu mogućnost uporabe informacijskih tehnologija koje mogu otvoriti neslućeni prostor za inovacije u upravljanju javnim politikama.

Općenito govoreći, proces pristupanja Europskoj uniji donosi brojne izazove te iziskuje znatne prilagodbe u postojećoj praksi suradnje države i civilnoga društva. Uspjeh u suočavanju s tim izazovima uvelike će odrediti do koje će mjere koristi punopravnoga članstva doprijeti do svih društvenih aktera, ali i do koje će mjere temeljna načela europskoga upravljanja javnim poslovima dugoročno zaživjeti u Hrvatskoj.

Uloga akademske zajednice i nacionalne znanosti u budućem funkcioniranju Hrvatske kao članice Europske unije

Države članice Europske unije, uključujući zajedničku administraciju i zajedničke snage putem brojnih europskih tijela, zajednički nastoje predvidjeti budućnost i razviti sveobuhvatnu strategiju kako bi se osnažila europska društva u suočavanju s mnogim izazovima. Razvoj ekonomije i europskih društava pod velikim je pritiskom globalnoga razvoja (zvanog globalizacija), restrukturiranoga procesa potrošnje goriva, rastućih gospodarstava, postgenomskoga razvoja medicine i farmaceutske industrije, intenzivne komunikacije internetom i iznimnoga eksponencijalnoga razvoja komunikacijskih tehnologija. Uz niz globalnih razvoja, europska su društva pod golemim tranzicijskim pritiskom. Građani postaju sve obrazovaniji, dostup informacija sada je *ad libitum* i svatko ih može dobiti prema vlastitim interesima stoga su građani u stanju pridonijeti svim procesima koji su unutar njihova polja interesa. Ovo čini veliki pritisak na političke procese. Lako je predvidjeti da bi učestalost promjene u političkim procesima trebala pratiti učestalost promjene u društvu. Iako se krug promjena sve brže okreće, što je već više nego frustrirajuće za trenutne vladajuće generacije, jasno je da će se ta promjena još više ubrzati dolaskom generacija koje su od malih nogu odrastale pod pritiskom dotoka informacija. Jasno je da će ti pojedinci, potonja generacija Y i generacija Z (ponekad zvana *homo zappiens*) u idućih deset godina biti srž političkih tijela. Sveukupno, jasno je da se te promjene ne mogu predvidjeti putem tradicionalnoga političkoga procesa, posebno ne putem planiranja budućnosti koja se temelji na analizi prošlosti. Kao odgovor na ovo, proces mora angažirati znanosti, znanstvenike i znanstvene institucije koje posjeduju znanstvene kompetencije i instrumente. Jasno je usto da se odgovarajuće rješenje i priprema za budućnost moraju provoditi putem obrazovnoga sustava, od vrtića pa sve do doktorskoga studija i cjeloživotnoga obrazovanja. Europska unija to prepoznaje i više od desetljeća intenzivno priprema svoje politike u intenzivnim savjetovanjima s akademskom zajednicom i znanstvenicima.

Kakva je situacija u Hrvatskoj? Uz izazove 21. stoljeća koji su jednaki, kako za Hrvatsku, tako i za ostale europske zemlje, Hrvatska je još uvijek u procesu intezivne tranzicije od socijalističke ekonomije i društva do tržišne ekonomije i pluralističkoga demokratskoga društva. Politički je proces nezreo i političke platforme, uključujući izradu politika, temelje se na prošlim rješenjima konflikata. Iako mnogi protagonisti u političkoj areni dolaze iz akademske zajednice, načela korištena u akademskoj areni, kao što su kritičko i analitičko razmišljanje ili donošenje odluka na temelju dokaza, još se uvijek ne koriste dovoljno za razvoj politika i za modeliranje političkih procesa. Postoji mali nedostatak u hrvatskome jeziku – riječ *politika* koristi se za engleske riječi *politics* and *policy*.

Promjene u hrvatskome društvu također su brze i dramatične. Te promjene potpomognute su otvaranjem procesa pristupanja Europskoj uniji. Položaj obrazovanja i akademskoga istraživanja u oblikovanju političkih procesa i u poboljšanju usluga

javne administracije nije se znatno promijenio, premda su pregovori u poglavljima 25. i 26. zatvoreni prije gotovo 5 godina. U sljedećim odlomcima analizirat ću, iz perspektive akademske zajednice i akademskoga istraživanja, što je kritično za daljnji razvoj hrvatskoga društva i hrvatske ekonomije.

Velika je slabosti javne administracije i nositelja političkih procesa, uključujući i cijelo društvo, deficit kompetencija potrebnih za razvoj modernoga društva. Na primjer, kritičko razmišljanje, komunikacijske vještine, timski rad, sposobnost rada u interdisciplinarnom i međunarodnom okruženju, poduzetništvo itd., samo su neke od generičkih vještina koje nisu sustavno razvijene putem obrazovnoga procesa pa stoga nisu uvrštene u svakodnevne aktivnosti, uključujući i aktivnosti javne administracije i kreatora politika. Stoga je jasno da obrazovne institucije trebaju razvijati te kompetencije. Ubrzana transformacija institucija tercijarnoga obrazovanja (TO) od osobite je važnosti, posebno u kurikulumu i fokusima procesa učenja TO, kao i u organizaciji i sposobnosti za institucionalne promjene. Nažalost, hrvatske su institucije TO vrlo fragmentirane putem nasljeđene interpretacije akademske autonomije koja se očituje u kulturi organizacije, neprikladnoj upotrebi izvora i nedostatku odgovornosti. Sa sigurnošću se može procijeniti da institucije TO nemaju kapaciteta odgovoriti potrebama procesa kreiranja politika te potrebama ekonomije i društva u cjelini. Kako bi se olakšala daljnja transformacija institucija TO, potrebno je nacionalno ulaganje u reorganizaciju, internacionalizaciju i razvoj modernoga kurikuluma. Naravno, ulaganja u druge sektore obrazovanja su također potrebni, ali najintenzivnija bi trebala biti ulaganja u institucije TO jer upravo te institucije trenutačno formiraju građani koji će voditi društvo i ekonomiju u sljedećoj dekadi, obrazovati sljedeće generacije učitelja, razviti nove medije, pridonijeti političkom procesu ili obavljati istraživačke aktivnosti. Osim toga, te su institucije sposobne kompenzirati deficit kompetencija između postojeće radne populacije putem aktivnosti cjeloživotnoga učenja koje također zahtjeva nacionalno ulaganja, ali i ponovno razmatranje nacionalnih društvenih politika zapošljavanja.

Posebno važna, ali još deficitna kompetencija, strateški je menadžment bilo na individualnoj bilo na institucionalnoj razini. Većina institucionalnih lidera u javnom sektoru i lidera u političkim procesima nikada nije obrazovana za strateški menadžment pa su stoga glavna načela deficitarna u svakodnevnim aktivnostima. Općenito, hrvatske javne institucije, uključujući čak i sveučilišta, imaju poteškoća u uspostavljanju osnova strateškoga menadžmenta: od dugoročnih strategija do razvojnih politika i akcijskih planova koji čine bazu za razvoj pravnog okvira, dodjele sredstava i obrazovanja ljudi. Stoga je jasno da ogromna odgovornost leži unutar akademske zajednice i institucija TO. Može se očekivati da će institucionalne organizacije i institucionalna kultura koja se apsorbira na sveučilištu biti integrirani u svakodnevnim aktivnostima svakog pojedinca kao građana, radnika ili državnoga službenika. Očito je da se bez transformiranja institucija TO i ustanovljenja institucionalne kulture temeljene na strateškom menadžmentu ne mogu očekivati promjene u društvu.

Prethodno se spomenute kompetencije, koje nedostaju u Hrvatskoj, zahtijevaju radi poboljšanja učinkovitosti društva, ekonomije i političkoga procesa. Ipak, kompenzacija deficita kompetencija neće biti dovoljna za učinkovit odgovor na potrebe građana i društva 2025. godine. Učinkovit odgovor zahtijevat će vrhunske istraživačke politike koje će voditi k rješenjima izazova s kojima se Hrvatska (i Europa) mora suočiti u budućnosti. Ovo istraživanje mogu obavljati samo obrazovani znanstvenici na kompetitivnim istraživačkim insitucijama koje funkcioniraju na temelju globalnih načela. Ono ne može biti samo primijenjena znanost bez bazične znanosti. Kao što je dobro znano u području prirodnih znanosti, primijenjena znanost ne može postojati bez bazične znanosti, a isto bi se trebalo primijeniti na istraživanja u društvenim znanostima, uključujući vrhunsko istraživanje za potrebe kreiranja politika. Stoga je uloga akademskoga istraživanja neizbježna u budućem razvoju Hrvatske. Razvoj istraživačkih aktivnosti za potrebe politike planiranja zahtijevat će ulaganje u istraživačke institucije, razvoj centara izvrsnosti i doktorskih škola u znanstvenoj politici i uspostavljanju kompetitivnih nacionalnih instrumenata financiranja za ovakvu vrstu istraživanja.

Iako se ponekad rasprava o bazičnoj znanosti u društvenim znanostima čini apstraktnom, ista načela koja se primjenjuju u prirodnim znanostima, primjenjuju se i u društvenim znanostima. U eri kada je razvoj društva izuzetno dinamičan, s društvenom interakcijom koja se širi brzinom svjetlosti, nemoguće je predvidjeti društvene procese koristeći tradicionalan pristup koji se često temelji na povijesnom iskustvu. Stoga su bitni novi multidisciplinarni pristupi temeljeni na matematičkom modeliranju i superračunarstvu. U bliskoj budućnosti bit će teško objasniti građanima zašto politička odluka nije pravilno modelirana i simulirana prije nešto što je donesena i provedena.

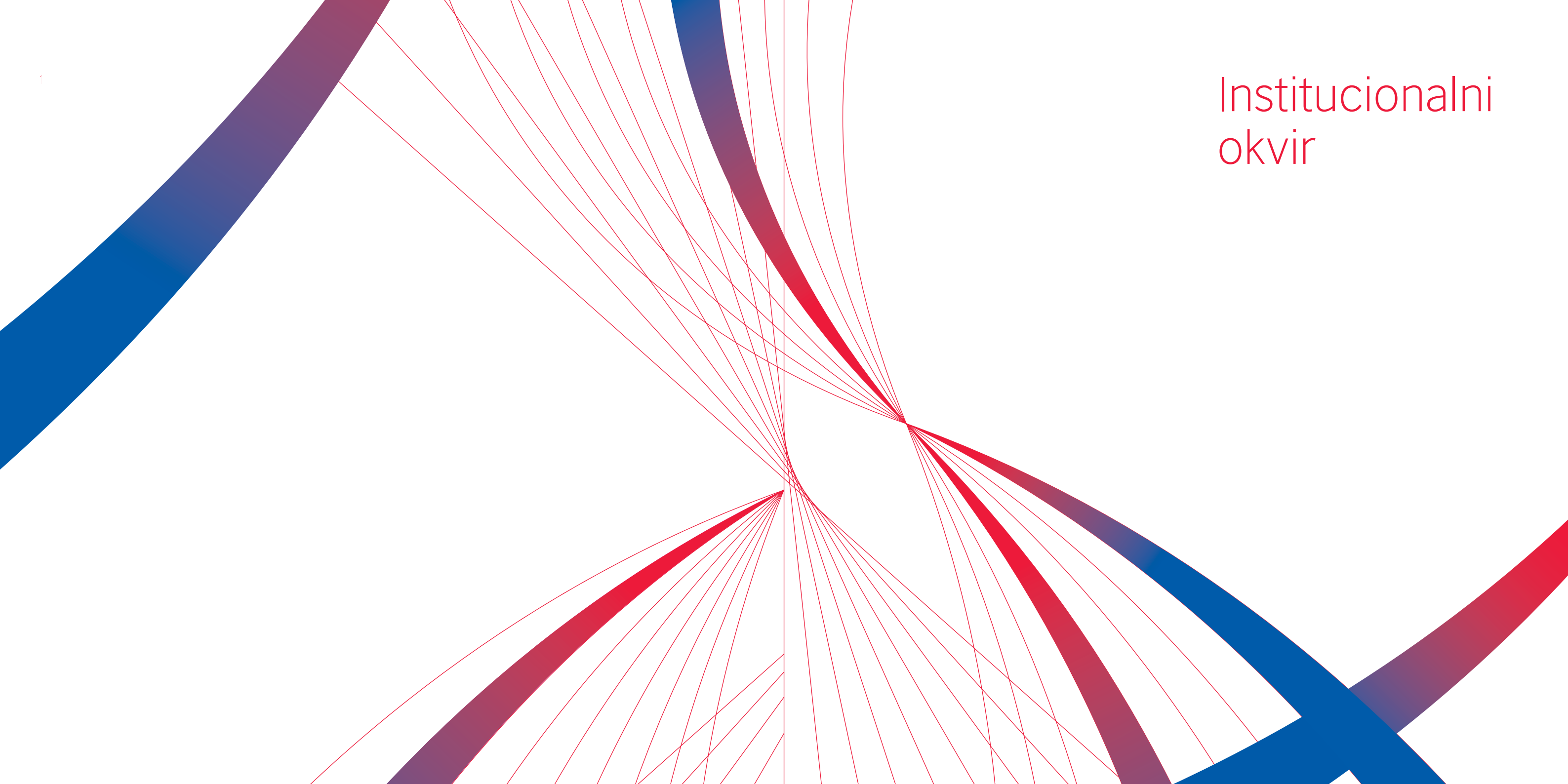
Uz istraživačke aktivnosti, doprinos akademske zajednice poboljšanju političkih procesa provedba je akademskih načela u transparentoj diseminaciji podataka, kritičko ocjenjivanje objavljenoga istraživanja i uspostava kritičke diskusije. Globalna akademska načela opće su poznata i stoga bi ih akteri političkih procesa trebali prihvatiti kako bi se osigurao visokokvalitetan politički razvoj. Uloga je akademije da osigura redoviti protok autoritativnih publikacija koje nude političke analize i preporuke, da diseminira otkrića i stajališta putem publikacija i javnih događaja te da olakša razvoj kritičkoga pristupa temeljenog na sustavu istorazinske procjene (*peer review*), osnovnoga načela koji određuje globalna istraživačka zajednica već desetljećima. Ovaj pristup drastično će pridonijeti transparentnosti političkoga procesa. No Hrvatska pati od nedostatka dovoljno kompetitivnih znanstvenika i visokokvalitetnoga postupka istorazinske procjene (*peer reviewa*) u društvenim znanostima. Kako bi se stvorio temelj za ovu razinu aktivnosti, trebaju se razviti kompetitivni nacionalni instrumenti financiranja.

Jasno je, bit će popriličan izazov za akademsku zajednicu i za one uključene u političke procese da pobijede tradicionalnu prirodu političkih procesa koji, u osnovi, stvaraju dvosmislenosti i potiču korupciju. Stoga je od ogromne važnosti održati visoku razinu akademske kompetencije i akademske neovisnosti kako bi se ustanovio visokokvalitetan doprinos akademske zajednice u kreiranju politike. Potpuna neovisnost da se odrede vlastiti istraživački prioriteti i slobode od bilo kojeg vanjskog utjecaja neophodan je za akademski autoritet koji se ne smije mijenjati intervencijom u pravni okvir i institucionalne reforme. Kako bi se ustanovile akademske kompetencije na visokoj razini, važno je razviti instrumente financiranja koji će biti neovisni od državne administracije, posebno za razvoj neovisnih znanstvenika na početku njihovih karijera, a kasnije i za iskusne znanstvenike.

Nedostatak suradnje u sektoru javne administracije jedan je od glavnih prepreka za razvoj i provedbu političkih pitanja. U eksponencijalno razvijajućem informacijskom društvu suradnja postaje glavna pokretačka snaga za razvoj. To je postalo očigledno u znanosti prije 20 ili 30 godina, a sada postaje jasno i kreatorima politika kada nadolaze ekonomije i društva temeljene na znanju. Društveno umrežavanje već je koncept pod ozbiljnim razmatranjem. Jedan važan doprinos akademije i akademskoga istraživanja u uspješnom članstvu Hrvatske Europskoj uniji razvoj je interdisciplinarnoga rada, kolaborativnoga istraživanja unutar hrvatske akademske zajednice i stvaranje kolaborativnih mreža znanstvenika, kreatora politika i poslovnih predstavnika duž Hrvatske i cijele Europe. Kako bi se to osiguralo, nacionalna politika treba stimulirati kolaborativno istraživanje putem instrumenata financiranja koji će biti neovisni od državne administracije te dodijeliti dodatna sredstva prije nego što se ustanovi privatno financiranje. Ako netko smatra da je doprinos ovim mrežama također doprinos i razvoju ekonomije, očito je da se ta financiranja mogu smatrati ulaganjem. Osim toga akademska zajednica ima pravo uspostaviti forum za raspravu između nositelja procesa u hrvatskim i europskim političkim procesima.

Kao zaključak, iz perspektive kreatora politike u području obrazovanja i znanosti, proaktivna uloga neovisnoga akademskoga istraživanja neophodna je za daljnji razvoj hrvatske ekonomije i hrvatskoga društva u cjelini. Potrebno je dodijeliti dovoljno javnih izvora kako bi se osigurao potpuni razvoj sveučilišta, istraživačkih institucija i znanstvenika. Dodjela tih sredstava treba se smatrati ulaganjem u infrastrukturu koja je potrebna za uspješno članstvo u Europskoj uniji kao i za uspješan odgovor na potrebe građana i cijeloga društva u trećoj dekadi 21. stoljeća.

Institucionalni
okvir



Uloga Ureda premijera u okviru sustava koordinacije europskih poslova – primjer Hrvatske

Uspješnost rada državne uprave u procesu pristupanja Europskoj uniji, kao i u trenutku punopravnoga članstva, ovisi o uspješno postavljenim mehanizmima koordinacije između svih uključenih čimbenika.

Proces europskih integracija pretpostavlja uključenost svih institucija izvršne vlasti, u horizontalnom i vertikalnom smislu. On zadire u različite aspekte javne politike od glavnih smjernica razvoja energetske politike i zaštite okoliša do donošenja detaljnih tehničkih propisa. Stoga je, kada govorimo o predpristupnom razdoblju, koordinacija ključan faktor u pregovorima s EU i u provedbi preuzetih obveza, a nakon pristupanja EU ona je ključna u definiranju nacionalnih prioriteta i prezentiranju nacionalnih stajališta prilikom donošenja odluka na razini EU. Mehanizmi koordinacije moraju biti uspostavljeni na svim razinama od najniže operativne do najviše političke razine.

Sustav koji je uspostavljen u Hrvatskoj odražava sve potrebe predpristupnoga procesa. Uska je suradnja između europskih uprava ili odjela resornih ministarstava uspostavljena kroz koordinativnu ulogu Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija. Na razini rukovodećih funkcija u tijelima državne uprave taj je sustav nadograđen posebnim zaduženjima državnih tajnika imenovanih koordinatorima za sve europske poslove iz portfelja pojedinoga ministarstva. U pregovarački tim Hrvatske uključeni su stručnjaci iz različitih segmenata društva, uključujući akademsku zajednicu, privatni sektor i civilno društvo. Na taj način pregovaračka stajališta Hrvatske predstavljaju dokumente koji su rezultat konsenzusa između relevantnih stručnjaka. U konačnici se o njima raspravlja na najvišoj političkoj razini izvršne vlasti, najprije u Koordinaciji za pregovore s EU koju čine svi članovi Vlade i kojom predsjedava ministar vanjskih poslova i europskih integracija, a potom se usvajaju na sjednicama Vlade.

U tom je kontekstu uloga predsjednice Vlade od posebne važnosti i očituje se u dvama važnim aspektima.

Kao prvo, proces europskih integracija zahtijeva snažnu političku potporu. Mnoge su reforme, koje je u procesu pristupanja EU potrebno provesti, moguće uz punu opredijeljenost i predanost procesu od strane najviše razine vlasti. Hrvatski primjer jasno pokazuje kako je upravo podrška od strane predsjednice Vlade za provedbu svih potrebnih reformi dala poseban zamah procesu europskih integracija. To se posebno odnosi na provedbu antikorupcijske politike kao jednoga od preduvjeta za zatvaranje poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava, jednoga od najvažnijih poglavlja u hrvatskom pristupnom procesu.

Nadalje, hrvatski pristupni proces bio je opterećen određenim bilateralnim pitanjima koja izlaze izvan okvira pregovora o pravnoj stečevini EU. Odlučnost najviše političke razine, prije svega predsjednice Vlade, omogućila je rješavanje tih pitanja na bilateralnoj razini bez daljnjega opterećivanja hrvatskoga procesa pristupanja EU.

Uza sve navedeno, za održavanje cjelokupne dinamike procesa u odnosu na države članice EU neizostavan je vanjskopolitički angažman i same predsjednice Vlade. U tom kontekstu važnu ulogu imaju uredi koji izvršavaju protokolarne, savjetodavne, analitičke i druge stručne poslove za navedene potrebe.

Druga važna uloga Vladinih tijela očituje se na unutarnjem planu donošenja odluka u kontekstu pregovora o članstvu EU. Sva pitanja vezana uz pregovore, od dokumenata za ispunjavanje mjerila do pregovaračkih stajališta, prolaze propisanu proceduru na razini Vlade. U slučaju postojanja otvorenih pitanja ili različitih stajališta više resornih ministarstava, konačna odluka donosi se na Užem kabinetu Vlade odnosno sjednici Vlade. Ono što bi trebalo istaknuti kao vrlo pozitivnu praksu u hrvatskom primjeru jest činjenica da glavni pregovarač koji nije član Vlade ima pravo biti prisutan na sjednicama Užega kabineta i Vlade. On nema pravo glasa, ali može dati objektivan prikaz nekoga otvorenoga pitanja koje se javilo tijekom pregovora i jasno ukazati na sve posljedice donošenja određenih odluka koje ne bi bile u skladu sa zahtjevima iz pregovora odnosno pravne stečevine EU. Nakon ulaska Hrvatske u punopravno članstvo Europske unije, bez obzira na to koji će sustav koordinacije biti uspostavljen i koje će tijelo imati glavnu koordinativnu ulogu u pripremi nacionalnih stajališta u postupku donošenja odluka u institucijama EU, uloga Ureda predsjednika Vlade zasigurno neće slabiti. Uloga Ureda bit će od posebne važnosti u definiranju nacionalnih prioriteta u okviru europskih politika, davanju strateških smjernica za rad svakoga resornoga ministarstva, a bit će presudna u donošenju konačnih odluka i stavova o svim otvorenim „europskim“ pitanjima.

Pozicija Predsjednika Republike u formiranju vanjske politike nakon ulaska u Europsku uniju

Prema članku 98. Ustava Republike Hrvatske, Predsjednik Republike i Vlada „surađuju u oblikovanju i provođenju vanjske politike”. Međutim u pitanjima vanjske politike nema precizne podjele poslova između Vlade i Predsjednika Republike. Štoviše, Predsjednik se u istom članku upućuje na suradnju s Vladom u odlukama o formiranju diplomatskih misija i konzularnih ureda u inozemstvu, a s Vladom i Saborom onda kada se radi o postavljanju veleposlanika.

Takva, relativno neprecizna formulacija o dužnostima i odgovornostima, ostavlja prostor za kreativnost i suradnju. Od stjecanja nezavisnosti, 1992. godine, Hrvatska je imala tri predsjednika (Franjo Tuđman od 1990. do 1999., Stjepan Mesić od 2000. do 2010. i Ivo Josipović, sadašnji predsjednik, izabran 2010. godine). U razdoblju od 1990. do 2000. godine glavne političke odluke donosile su se iz jednoga centra te je Predsjednik Republike imao aktivnu ulogu ne samo u provođenju, nego i kreiranju vanjske politike. S obzirom na to da se radilo o ratnom i neposrednom poratnom razdoblju, to je još više dolazilo do izražaja. Od 2000. godine dolazi do diverzifikacije centara moći u hrvatskoj politici, a to se odnosi i na odlučivanje o vanjskoj politici. Za vrijeme vlade SDP-a i njegovih koalicijskih partnera (2000. – 2003.), odlučivanje u samoj Vladi je policentrično. Također, Predsjednik Republike prihvaća ograničavanje svojih ovlasti u nizu područja kako bi se uspostavio polupredsjednički sustav. Vanjskopolitičke odluke donose se uglavnom u trokutu: Ministarstvo vanjskih poslova, premijer, Predsjednik Republike, uz povremeno sudjelovanje i predsjednika Sabora.

Nakon parlamentarnih izbora 2003. godine, u mandatu Ive Sanadera (2003. – 2009.), Vlada ponovno preuzima inicijativu u pitanjima unutrašnje i gospodarske politike, ali u vanjskoj politici prihvaća dogovaranje s predsjednikom Mesićem. Povremeno dolazi do razlika u odlučivanju o prioritetima vanjske politike (predsjednik Mesić snažnije inzistira na povezivanju s mediteranskim i zemljama Trećega svijeta, dok Vlada pokazuje manje interesa za takvo usmjerenje), a pred kraj mandata Ive Sanadera i do razilaženja mišljenja o pojedinim kadrovskim pitanjima. Ipak, Predsjednik i Vlada definiraju dva strateška cilja hrvatske vanjske politike: ulazak u EU i u NATO. Hrvatska doista ulazi u NATO 2009. godine, ali za mandata Stjepana Mesića i Ive Sanadera ne uspijeva ući i u EU te to ostaje prioritetom njezine vanjske politike i 2010. godine.

Budući da se u pitanjima ulaska u EU uspostavio konsenzus svih parlamentarnih stranaka, kao i svih važnih aktera hrvatske politike¹, nikakve se razlike po tom pitanju ne očekuju ni u budućnosti. To se vidjelo i nakon promjene na čelnim dužnostima u Vladi (u srpnju 2009., kad je premijerka postala Jadranka Kosor, i u veljači 2010., kad je predsjednik Republike postao Ivo Josipović). Premijerka Kosor i predsjednik Josipović od početka su imali identične stavove u odnosu na politiku pridruživanja Europskoj uniji. U odnosu na druge vanjskopolitičke ciljeve i nakon perioda usklađivanja, Vlada i Predsjednik sada u potpunosti surađuju u pitanjima vođenja vanjske politike.

¹ Predstavnik Ureda Predsjednika vanjski je član Nacionalnoga odbora Hrvatskoga sabora za praćenje pregovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji.

Taj bi odnos suradnje mogao dodatno ojačati nakon parlamentarnih izbora 2011. godine, bez obzira koja od dviju najjačih stranaka – HDZ ili SDP – dobije priliku formirati vladajuću koaliciju. Brz ulazak u EU ostat će prioritet oko kojega će biti postignut dogovor. No, u nekim svojim nedavnim istupima Predsjednik Republike pozvao je na razmišljanje o sljedećem koraku – tj. o karakteru i ciljevima hrvatske vanjske politike nakon ulaska u Uniju. On je upozorio da je za Hrvatsku Unija dosad bila cilj, a sada mora postati sredstvo ostvarivanja njezinih nacionalnih interesa. Za tu novu vanjsku politiku bit će potrebna nova strategija. I nakon ulaska u EU, Hrvatska će morati imati *regionalnu politiku*, naročito zato što će biti u drugačijoj poziciji u odnosu na svoje jugoistočne susjede koji će aplicirati za članstvo u EU.

S obzirom na relativno konstruktivan odnos između institucija Vlade i Predsjednika Republike u proteklom razdoblju, nije vjerojatno da bi bilo koja od tih dviju institucija inicirala ustavne promjene i time pokušala promijeniti odnos ravnoteže u odlučivanju o vanjskoj politici. Vlada će – po logici svojih nadležnosti – biti više uključena u vođenje pojedinih javnih politika, ali će u obrambenoj, sigurnosnoj i vanjskoj politici surađivati s Predsjednikom. Predsjednik će – naročito zato što ima izvorni legitimitet jer je izabran na neposrednim izborima – i dalje imati snažan utjecaj na politička zbivanja kao i na područja koja nisu u njegovoj neposrednoj nadležnosti. Funkcija Predsjednika u Hrvatskoj i dalje je važna – dijelom zbog iskustva s osobama koje su bile birane na tu funkciju u posljednja dva desetljeća, a dijelom i zato što se ta funkcija smatra nadstranačkom. To će ostati tako i u neposrednoj budućnosti.

Ostavština iskustva Nacionalnoga odbora u kontekstu članstva u Europskoj uniji

Uloga Hrvatskoga sabora u procesu pregovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji definirana je u *Izjavi Hrvatskoga sabora i Vlade RH o zajedničkom djelovanju u procesu pregovora za članstvo u EU* od 19. siječnja 2005. godine. Nositelj je cjelokupnoga procesa i predlagatelj svih zakona i pregovaračkih stajališta Republike Hrvatske Vlada, dok se mjerodavnost Sabora nad pitanjima vezanim za EU odnosi na pravnu i političku kontrolu procesa integracije. Kao rezultat takve podjele, Hrvatski je sabor 19. siječnja 2005. godine osnovao tijelo zaduženo za parlamentarni nadzor nad pregovaračkim procesom – Nacionalni odbor za praćenje pregovora Republike Hrvatske s Europskom unijom.

Ideja osnivanja posebnoga odbora rezultat je suglasja svih parlamentarnih stranaka o pristupanju Republike Hrvatske u punopravno članstvo Europske unije kao strateškoga nacionalnoga cilja definiranoga *Deklaracijom o temeljnim načelima pregovora za punopravno članstvo u EU* od 19. siječnja 2005. i *Rezolucijom Hrvatskoga sabora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji* od 18. prosinca 2002. Deklaracija određuje da je za ostvarivanje toga strateškoga cilja i očuvanje konsenzusa (tzv. Saveza za Europu) nužno zajedničko djelovanje izvršne i zakonodavne vlasti i osiguranje transparentnoga procesa vođenja pristupnih pregovora. Nacionalni odbor, uz transparentnost, omogućuje i političku kontrolu nad procesom pregovora svim političkim akterima jer unutar Odbora predstavnici i vlasti i opozicije jednako sudjeluju u kreiranju pregovaračkoga procesa. Nacionalni odbor time utjelovljuje Savez za Europu i služi kao svojevrsni jamac njegova očuvanja.

Nacionalni odbor ima status posebnoga radnoga tijela Hrvatskoga sabora, dok su njegov sastav te sadržaj i opseg rada definirani Poslovnikom o radu Nacionalnoga odbora. Odbor se sastoji od 19 članova – predsjednika (iz redova opozicije), potpredsjednika (iz redova vladajuće stranke ili vladajuće koalicije) i 13 članova, u pravilu zastupnika Hrvatskoga sabora (po šest članova iz reda vladajućih, odnosno oporbenih stranaka, a predsjednici Odbora za vanjsku politiku, Odbora za međuparlamentarnu suradnju i Odbora za europske integracije članovi su Nacionalnoga odbora neovisno o stranačkoj pripadnosti). U Odbor, uz saborske zastupnike, imenovana su i četiri vanjska člana i to po jedan predstavnik Ureda Predsjednika RH, akademske zajednice, udruga poslodavaca i sindikata.

Nacionalni se odbor, za razliku od stalnih radnih tijela Hrvatskoga sabora, ne bavi zakonodavnim procesom. Glavna je zadaća Odbora da analizom i davanjem odobrenja (mišljenja) i smjernica u ime Hrvatskoga sabora, na svaki pripremljen Vladin prijedlog pregovaračkoga stajališta u pojedinom poglavlju pregovora, ocijeni tijek pregovora. Predstavnik predlagачa pregovaračkih stajališta u pravilu je Glavni pregovarač te članovi Pregovaračke skupine i predstavnici Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija u statusu Voditelja državnoga izaslanstva. Zbog povjerljivosti prijedloga pregovaračkih stajališta, sjednice Nacionalnoga odbora zatvorene su za javnost.

Nacionalni odbor jedino je parlamentarno tijelo koje direktno i obostrano komunicira s Vladinom Koordinacijom za pregovore o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, čime mu je omogućena korektivna uloga. Unatoč u prosjeku visokoj razini

suglasnosti s prijedlozima Vlade, Nacionalni odbor svojim je prijedlozima znatno kvalitativno pridonio pregovaračkom procesu. Specifičnost je Nacionalnoga odbora i način odlučivanja unutar Odbora prema kojem članovi s pravom glasa (saborski zastupnici) odluke o prijedlozima pregovaračkih stajališta donose konsenzusom. Svaki član Odbora može staviti veto na pojedino pregovaračko stajalište ili svoj glas uvjetovati određenim izmjenama hrvatske pregovaračke pozicije.

Osim toga, Odbor razmatra i daje mišljenje i savjete o cjelokupnom pregovaračkom procesu, pitanjima koja se otvaraju u procesu pregovora, te ocjenjuje pregovaračko djelovanje pojedinih članova pregovaračkoga tima. Samim time Odbor je svojevrsni forum za konzultacije i raspravu između predstavnika parlamentarnih stranaka i predstavnika Vlade RH. Predsjednik Odbora, u svojoj ulozi predstavnika parlamentarnoga nadzora cijeloga procesa, održava redovite konzultacije i razmjenjuje informacije s predsjednikom Republike Hrvatske, predsjednikom Vlade Republike Hrvatske i predsjednikom Hrvatskoga sabora kao i s voditeljem izaslanstva i glavnim pregovaračem koji predsjednika Odbora izvješćuje o otvorenim pregovaračkim pitanjima i mogućim načinima zatvaranja pojedinih poglavlja pregovora. Odbor po potrebi daje mišljenje o usuglašavanju hrvatskoga zakonodavstva s propisima Europske unije, zadaći koja je prvenstveno u domeni Odbora za europske integracije.

Kako bi se zadovoljila transparentnost procesa i informiranost cjelokupnoga plenuma Hrvatskoga sabora o tijeku procesa pregovora, Nacionalni odbor dva puta godišnje obavještava Hrvatski sabor o svom radu.

S ciljem otvaranja procesa pregovora cjelokupnoj javnosti i uključivanja građana u europske teme, Nacionalni odbor redovito organizira okrugle stolove o pojedinim pitanjima pregovora sa zainteresiranim dionicima iz šire javnosti. Taj format javne rasprave daje priliku svim zainteresiranim stranama da dobiju relevantne informacije te da se kroz dijalog sa zastupnicima i predstavnicima Vlade razjasne sva otvorena pitanja. Okrugli stolovi Nacionalnoga odbora otvoreni su i za medije te se tako dodatno pridonosi jačanju transparentnosti rada i podizanju svijesti javnosti o važnosti europskih pitanja.

Lisabonskim ugovorom definirana je veća i znatnija mjerodavnost nacionalnih parlamenata u zakonodavnom procesu Europske unije. Izmjenama Ustava i proširenjem ovlasti Sabora, Hrvatska se priprema za novo institucionalno uređenje. Danom pristupanja EU glavni zadatak Hrvatskoga sabora više neće biti isključivo usklađivanje nacionalnoga zakonodavstva, nego će mu biti dodijeljena zakonodavna i kontrolna funkcija u europskom zakonodavnom procesu. Političku ulogu i mjerodavnost Sabora obilježit će dva procesa: Sabor će morati izvršavati zadatak nadzora aktivnosti Vlade u Vijeću Europske unije (*scrutiny procedure*), te istodobno obavljati i provjeru supsidijarnosti (*subsidiarity check procedure* - je li nacrt zakona koji dolazi iz Europske komisije u nacionalnoj nadležnosti). Također, zbog članstva u Europskoj uniji, znatno će se povećati međunarodne bilateralne, multilateralne i interparlamentarne aktivnosti Hrvatskoga sabora. Europska unija zahtijeva i povećanu aktivnost informiranja javnosti o svom radu pa će Hrvatski sabor morati pojačati svoj rad sa zainteresiranom i stručnom javnošću i osigurati veću transparentnost unutarnjih procesa.

Nacionalni odbor svojevrsan je eksperiment u hrvatskoj političkoj i institucionalnoj praksi. Osnovan s ciljem očuvanja konsenzusa svih političkih aktera o strateškom interesu Hrvatske za punopravno članstvo u Europskoj uniji, stvoren je kao međutijelo između Hrvatskoga sabora i Vlade RH koje istovremeno nadzire proces i aktivno sudjeluje u njegovu kreiranju. Specifična uloga i velike ovlasti koje su mu dane (pravo veta nad cijelim pregovaračkim procesom), povećale su političku odgovornost zastupnika i svijest o važnosti njihova rada i doprinosa.

Nove ovlasti Sabora nakon pristupanja EU, posebno postupak kontrole zakonodavnoga rada Vlade u Vijeću EU i provjera koje će stajalište Vlada zauzeti po pojedinom pitanju (*scrutiny procedure*) te provjera supsidijarnosti (*subsidiarity check procedure*), tražit će redovitu i iscrpnu suradnju između Sabora i Vlade i uspostavu, tzv. ravnoteže snaga između dvije institucije, prokušanu u praksi rada Nacionalnoga odbora. Također, osim nadzora i korektiva rada Vlade, Sabor će morati koristiti i izvore Vlade u

procesu donošenja odluka u Europskoj uniji kako ne bi potpuno izgubio kontrolu nad velikim dijelom svojih zakonodavnih nadležnosti (koje prenosi danom pristupanja na zakonodavna tijela EU). Vlada RH služiti će kao produžena ruka Hrvatskoga sabora u pitanjima njegove prenesene nadležnosti te je nužna redovna i pravovremena obostrana komunikacija o europskim pitanjima kako bi se zadržao utjecaj predstavničkoga tijela nad temama od nacionalnog interesa. Ako Sabor želi zadržati svoj utjecaj na donošenje zakonodavstva na europskoj razini, morat će uspostaviti obvezujući model nadzora nad aktivnostima hrvatske Vlade u Vijeću EU. Postupak nadzora rada Vlade mora biti utemeljen na jasnom pravnom okviru, s jasno postavljenim odnosima između Sabora i Vlade. Nacionalni odbor u svojim je pravnim temeljima i praksi uspostavio obvezujuću kontrolnu funkciju nad svim pregovaračkim stajalištima Vlade te je time osigurao pravovremenu informiranost, utjecaj i važnost Sabora u cijelom procesu pregovora. Proaktivna uloga Nacionalnoga odbora, individualno prikupljanje informacija i provođenje samostalnih analiza te održavanje svakodnevnoga kontakta s Vladinim dužnosnicima omogućilo je Odboru veću razinu uključenosti u sam proces te mu dalo mogućnosti korištenja izvora Vlade za provedbu svojih inicijativa i doprinosa.

Odbor je samostalno radio na informiranju, kako internom, usmjerenom k povećanju razine informacija o procesu za svoje zastupnike, tako i eksternom, pružajući ključne informacije dionicima, široj javnosti i medijima, a sve ne bi li povećao opću svijest o važnosti europskih pitanja i pružio im točne i objektivne informacije. Transparentnost i politička odgovornost ključna su ostavština ovoga Odbora budućem ustroju europskih poslova u Hrvatskoj. Uz okrugle stolove koji omogućuju živu dvosmjernu komunikaciju, Nacionalni odbor u svom radu, kroz publikacije, izvješća, sažetke i prezentacije određenih pitanja, provodi i izvjestiteljske djelatnosti o procesu pregovora prema međunarodnoj, europskoj i domaćoj javnosti. Redovito informiranje o svojim postupcima, povezivanje i suradnja s Europskim parlamentom, nacionalnim parlamentima zemalja članica, Europskom komisijom i Vijećem Europske unije te drugim radnim i *ad hoc* tijelima danom pristupanja bit će jedna od važnijih zadaća Hrvatskoga sabora.

Ustavna uloga parlamenta

Nadležnosti Hrvatskoga sabora u odnosu na Ustav – kako se mogu uklopiti u nacionalni mehanizam koordinacije?

I.

Članstvo u Europskoj uniji utječe na nacionalnu institucionalnu ravnotežu na ustavnoj razini, posebice na odnos između nacionalnih parlamenata i izvršne vlasti. Isto će vrijediti i za odnos između Hrvatskoga sabora i Vlade Republike Hrvatske. Nije tajna da priroda procesa donošenja odluka u Europskoj uniji, i ranije u Europskim zajednicama, stvara strukturalnu pristranost koja pogoduje nacionalnim izvršnim vlastima. Lisabonski je ugovor nedavno uveo znatne promjene koje nacionalnim parlamentima daju veću ulogu na europskoj razini.

Čl. 5. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) nacionalnim parlamentima daje ulogu prema kojoj „...nacionalni parlamenti osiguravaju poštivanje načela supsidijarnosti...” u skladu s postupkom propisanim Protokolom o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. Protokol je sastavni dio Ugovora i ima istu pravnu snagu kao i sam Ugovor.

Nadalje, čl. 10. UEU jamči primjenu načela demokratičnosti na europskoj i na nacionalnoj razini. Uz izravno zastupanje u Europskom parlamentu, građani država članica demokratskom odgovornošću svojih vlada provode i, izravnu ili neizravnu, demokratsku kontrolu nad Europskim vijećem i Vijećem.

Sve u svemu, prema UEU, nacionalni parlamenti mogu aktivno sudjelovati u funkcioniranju EU na šest načina, i to:

1. tako što će biti obaviješteni o nacrtima zakonodavnih akata EU;
2. sudjelovanjem u nadzoru poštivanja načela supsidijarnosti i mogućnosti ulaganja suspenzivnoga veta, sukladno Protokolu;
3. sudjelovanjem u mehanizmima evaluacije politika EU u području slobode, sigurnosti i pravde, posebice putem političkoga nadzora Europolu i Eurojusta;
4. sudjelovanjem u postupcima izmjene Ugovora, delegiranjem svojih članova u Konvenciju prema pravilima redovnoga postupka izmjene te kroz mogućnost izražavanja neslaganja s pojednostavljenim postupkom izmjene u roku od 6 mjeseci;
5. tako što će biti obaviješteni o podnositeljima zahtjeva za članstvo u EU;
6. sudjelovanjem u međuparlamentarnoj suradnji između nacionalnih parlamenata i s Europskim parlamentom.

Kako bi mogao obaviti svoje zadaće u okviru EU, Hrvatski sabor trebat će jasno definirane ustavne ovlasti. Spomenute ovlasti biti će sadržane u Ustavu RH i vezanom provedbenom zakonodavstvu.

Posljednjim ustavnim izmjenama od 16. lipnja 2010. (Narodne novine 76/2010) uveden je novi čl. 141. koji uređuje zastupanje na razini EU i ovlasti Hrvatskoga sabora u EU pitanjima.

Prema stavku 2. navedenoga članka, Hrvatski sabor sudjeluje u europskom zakonodavnom postupku u skladu s „ugovorima na kojima se temelji Europska unija”. Ova cirkularna odredba omogućuje nesmetanu primjenu Protokola o supsidijarnosti i proporcionalnosti kao i sadržanih postupovnih odredbi.

Nadalje, stavak 3. propisuje obvezu Vlade da izvješćuje Hrvatski sabor o prijedlozima pravnih propisa i odluka u čijem donošenju sudjeluje u institucijama Europske unije. Hrvatski sabor ovlašten je donositi zaključke na temelju kojih Vlada djeluje u europskim institucijama. Ustavni izričaj ne dovodi do zaključka da takve saborske odluke stvaraju obvezujući mandat za Hrvatski sabor. Ipak, ne ukazuje ni suprotno. Minimalni zahtjev koji se postavlja Vladi je da djeluje „na osnovi zaključaka Hrvatskoga sabora”. Diskrecija Vlade ovisit će o njihovoj preciznosti i opširnosti. Prema stavku 4., daljnji će se nadzor Hrvatskoga sabora urediti zakonom.

Sukladno izmjenama, Ustav daje samo osnovnu definiciju uloge Hrvatskoga sabora u Europskoj uniji. Ne specificira detaljne postupke ili strukture prema kojima će se izvršiti pet od ukupno šest ranije spomenutih funkcija. Od šest navedenih funkcija, u Ustavu je definirano jedino isključivo pravo Hrvatskoga sabora da bude informiran od strane Vlade. Navedena odredba može predstavljati dopunu postojećoj obvezi Komisije propisanoj čl. 2. Protokola o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji (OJ C 310/204).

Zakonodavna obveza sadržana u stavku 4. također ne adresira pitanje sudjelovanja u europskim poslovima jer se navedena odredba odnosi samo na Vladu. Dok se predviđeni zakon može iskoristiti za nametanje strožega nadzora glasovanja Vlade na europskoj razini u pitanjima parlamentarne kontrole ili primjene *pasarelle* klauzule Ugovora,¹ detaljna pravila koja se odnose na supsidijarnost mogu se urediti poslovnikom.

III.

Hrvatskom saboru trenutačno nedostaje strukturalna i funkcionalna sposobnost za izvršavanje obveza predviđenih Ugovorima na kojima se temelji EU. U ovom ću se dijelu osvrnuti na ograničenja u odnosu na pet parlamentarnih uloga specificiranih čl. 12. UEU, kao što je prethodno navedeno u dijelu I, bez osvrta na prvu ulogu.

a. Nadzor supsidijarnosti i mogućnost ulaganja suspenzivnoga veta sukladno Protokolu o supsidijarnosti i proporcionalnosti

Sukladno čl. 7. Protokola, svaki nacionalni parlament može izraziti protivljenje na prijedlog zakonodavnoga akta predloženoga od strane Europske komisije, ako smatra da predmetni prijedlog zakonodavnoga akta krši načelo proporcionalnosti.

¹ *Pasarelle klauzule* su odredbe UEU i UFEU koje omogućuju prijelaz od jednoglasnoga sustava glasovanja do primjene sustava glasovanja kvalificiranom većinom u Europskom vijeću i Vijeću. Odluku o prijelazu na glasovanje kvalificiranom većinom potrebno je usvojiti jednoglasno. Takve su odredbe sadržane u: čl. 31.3 UEU, čl. 153.2(4) UFEU, čl. 192.2 (2) UFEU, čl. 312.2(2) UFEU i u člancima 333.1 i 333.2 UFEU. U Saveznoj Republici Njemačkoj Vlada ima pravnu obvezu pribaviti suglasnost parlamenta prije glasovanja o primjeni *pasarelle klauzule*.

Dostatna većina glasova u nacionalnim parlamentima (trećina glasova ili 55%) može dovesti do izmjene ili povlačenja prijedloga propisa. Nacionalni parlamenti svoje protivljenje izražavaju usvajanjem obrazloženoga mišljenja (*reasoned opinion*).

U hrvatskom zakonodavstvu trenutačno ne postoji naznaka postupka za usvajanje obrazloženoga mišljenja niti je jasno koji će saborski odbori imati riječ prilikom odlučivanja o tome kako će se, hoće li se i koja će se pitanja raspravljati na plenarnoj sjednici Hrvatskoga sabora.

b. Nadgledanje Europolu i evaluacija Eurojusta

I u ovom slučaju ne postoji indikacija parlamentarne strukture ili postupka za obavljanje ovoga zadatka. Najvjerojatnije će biti potrebno ustrojiti novi saborski odbor.

c. Postupci izmjene osnivačkih Ugovora

Dok se navedeno može primijeniti i na ulogu Hrvatskoga sabora u postupku izmjene osnivačkih Ugovora, zadatak izražavanja neslaganja u pojednostavljenu postupku izmjene može se dodijeliti postojećim odborima, npr. Odboru za Ustav ili Odboru za europske integracije. Sukladno redovnom postupku revizije, potrebno je usvojiti detaljnija pravila, a isto vrijedi i za delegiranje članova u Konvenciju.

d. Primanje obavještenja o zahtjevima za članstvo u EU

Iako obavljanje ove funkcije ne iziskuje posebno reguliranje, potrebno je odrediti kontakt točku.

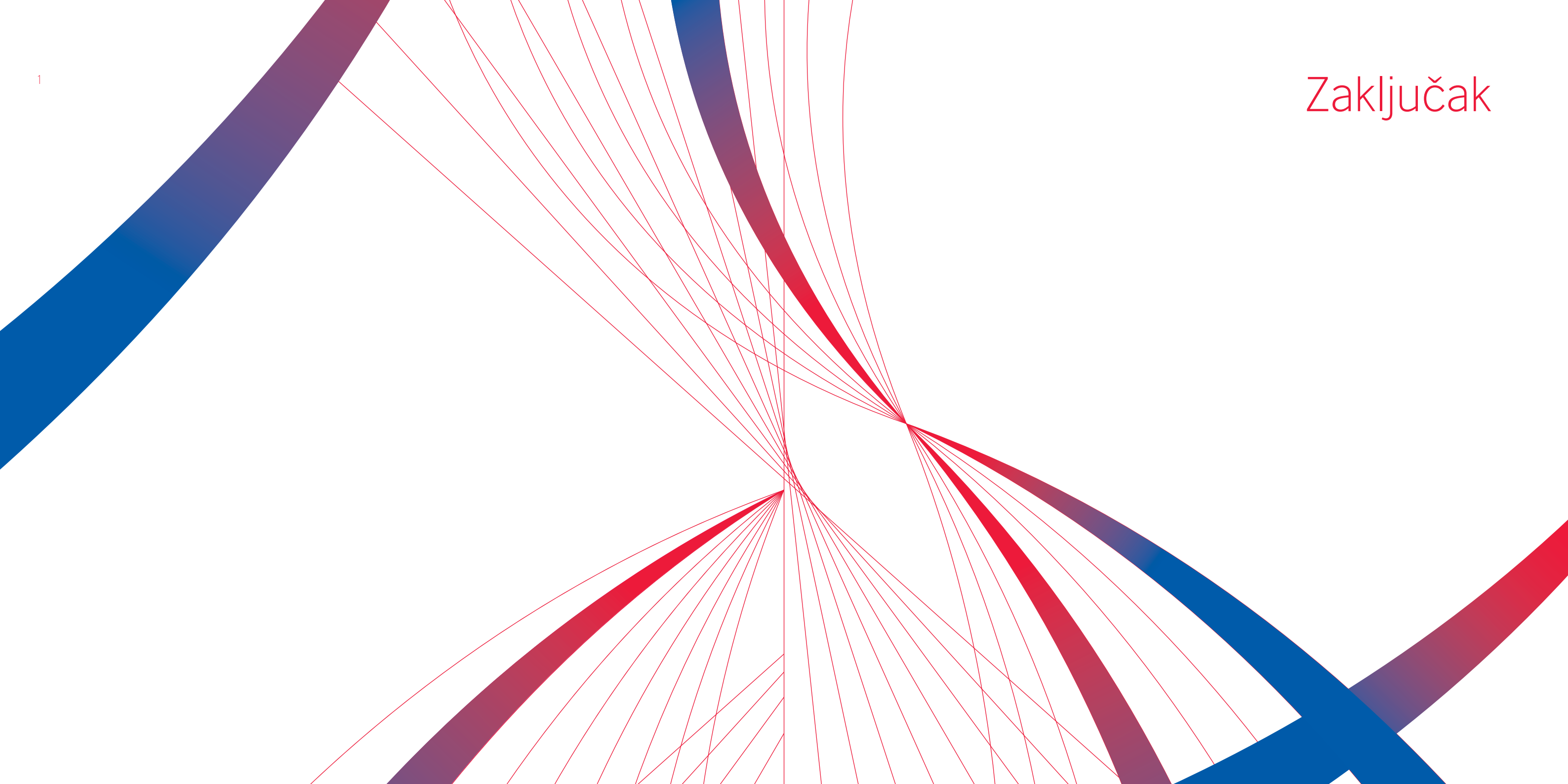
e. Međuparlamentarna suradnja

Prema postojećem Poslovniku, u Hrvatskom saboru postoji Odbor za međuparlamentarnu suradnju. Ipak, uloga navedenoga Odbora nije ograničena na EU. Istodobno postoji i Odbor za europske integracije. Ovo je dobar primjer neprikladne strukture koji će se trebati riješiti izmjenama Poslovnika.

IV.

Općenito, postojeći ustavni i zakonski okvir dovoljno je širok te omogućuje daljnju regulaciju parlamentarne uloge u kontekstu pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji. Ipak, opisana regulacija određenih pitanja još uvijek nedostaje. Jedan od ozbiljnijih problema predstavljaju nedostatni administrativni i institucionalni kapaciteti Hrvatskog sabora da preuzme svoju ulogu u EU poslovima. Struktura saborskih odbora ne reflektira potrebe članstva, a njihovi su administrativni kapaciteti slabi. Postoji nedostatak ekspertize u parlamentarnoj administraciji, a sposobnost Hrvatskog sabora da izradi obrazložena mišljenja sukladno Protokolu o supsidijarnosti i proporcionalnosti tek se treba razviti. Također, Ustav je osigurao pravnu osnovu za uređivanje odnosa Hrvatskog sabora i Vlade u području europskih poslova, no taj zakon još nije donesen. Ne bi trebalo zaboraviti da će se opseg diskrecije koju će Vlada imati na europskoj razini navodno regulirati spomenutim zakonom. To ga čini centralnim propisom koji će predstavljati ključan pravni instrument koji će urediti širok spektar pitanja. Sličan propis inicirao je ustavnu debatu u Njemačkoj, a u Velikoj Britaniji trenutačno je u postupku izrade krovni Zakon o Europskoj uniji (*European Union Bill 106*). Rješenja sadržana u navedenim propisima trebala bi se uzeti u obzir prilikom donošenja odluke o postupku koji će se primjenjivati u Hrvatskoj.

Zaključak



Uloga ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija u kontekstu budućeg mehanizma za koordinaciju europskih poslova

Tijekom protekla dva desetljeća u Hrvatskoj je postojalo više različitih modela koordinacije europskih poslova. U prvoj fazi od stjecanja neovisnosti do pred kraj devedesetih godina koordinacijsko tijelo bilo je Ministarstvo vanjskih poslova, koje je, između ostaloga, radilo i na pregovorima o Sporazumu o suradnji s Europskom zajednicom tijekom 1995. godine, ali koji zbog odluke Europske unije u ljeto 1995. godine nikada nije potpisan. Potom je dijelom i zbog odnosa unutar vladajuće stranke i tadašnje Vlade 1998. godine osnovan Ured za europske integracije pri Vladi Republike Hrvatske te je potpredsjednica Vlade bila imenovana ministricom za europske integracije. Glavna zadaća Ureda bila je usmjerena na pripremu postupka usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a, kao i početak sustavnog rada na obrazovanju državnih službenika o europskim poslovima, osobito kroz programe stipendiranja na poslijediplomskim studijima u inozemstvu (od 1998. godine do danas ukupan broj stipendista je 284).

Političkim promjenama nakon izbora u siječnju 2000. godine i formiranjem koalicijske vlade lijevog centra došlo je do transformacije tadašnjeg Ureda za europske integracije u novoosnovano Ministarstvo za europske integracije. Cilj nove Vlade bio je poslati snažnu političku poruku o prioritetnom usmjeranju hrvatskih vlasti prema približavanju Europskoj uniji pa je stoga učinjen i ovakav institucionalni korak. U razdoblju koje je uslijedilo Ministarstvo vanjskih poslova bilo je zaduženo za razvoj političkih odnosa s Europskom unijom, kao i vođenje političkog dijaloga te koordiniranje ispunjavanja političkih kriterija. Ujedno se bavilo i svim aspektima vezanim uz Zajedničku vanjsku, sigurnosnu i obrambenu politiku EU-a. Razvila se kvalitetna suradnja između Ministarstva vanjskih poslova i Ministarstva europskih integracija, osobito kroz vođenje pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Međuresornu provedbu obveza iz SSP-a u najvećoj je mjeri koordiniralo Ministarstvo europskih integracija. Istodobno, Ministarstvo vanjskih poslova imalo je važnu političku i diplomatsku ulogu u svim poslovima vezanim uz podnošenje zahtjeva za članstvo u EU-u 2003. godine, kao i kasnije lobiranje za stjecanje statusa države kandidata 2004. godine te u konačnici za otvaranje pregovora o pristupanju 2005. godine.

Stjecajem političkih i svojevršnih kadrovskih okolnosti početkom 2005. godine došlo je do spajanja dvaju ministarstava u današnje Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija. U tom procesu dio poslova iz nadležnosti Ministarstva europskih integracija koji se odnosio na koordinaciju programa pretprijetne pomoći, odnosno fondove EU-a, premješten je u novi Središnji ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU-a, koji je dijelom nastao iz dotadašnjeg vladina Ureda za razvojnu strategiju. Otvaranjem pregovora o pristupanju ustrojena je pregovaračka struktura na čelu s Državnim izaslanstvom koje vodi ministar vanjskih poslova i europskih integracija i Pregovaračkom skupinom, kao i posebnim Uredom glavnog pregovarača sa sjedištima u Zagrebu i Bruxellesu, u okviru Misije Republike Hrvatske pri Europskoj uniji. Ured glavnog

pregovarača samostalni je odjel u sastavu Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija, dok je Tajništvo Pregovaračke skupine, koje pruža stručnu i tehničku pomoć cjelokupnoj pregovaračkoj strukturi, također ustrojstvena jedinica Ministarstva. U okviru pregovaračke strukture ustrojena je i Koordinacija za pregovore o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji kao međuresorno radno tijelo Vlade Republike Hrvatske koje raspravlja o svim pitanjima u vezi s pregovorima o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji. Ujedno, tematika napretka u pregovorima obvezatna je točka na svim sjednicama Vlade RH, zajedno s ispunjavanjem Programa za preuzimanje i provedbu pravne stečevine EU-a.

Navedeni pregled dosadašnjih institucionalnih i koordinacijskih rješenja i mehanizama upućuje na zaključak da je hrvatski model koordinacije europskih poslova bio formiran i evoluirao na temelju različitih komparativnih modela, prije svega u zemljama Središnje i Istočne Europe, ali i različitih političkih okolnosti i odluka vođenih odnosima snaga i prioritetima na unutarnjoj političkoj sceni. Također je važno istaknuti da je promjenama Ustava RH iz 2000. godine došlo do jačanja uloge Vlade, a osobito predsjednika/ce Vlade u području vanjske, pa tako i europske politike u odnosu na razdoblje devedesetih godina, kad su dominantnu ulogu imali predsjednik Republike i Ministarstvo vanjskih poslova na čelu s potpredsjednikom Vlade i ministrom. Za današnje uspješno koordiniranje europskih poslova u Hrvatskoj nezaobilazna je uloga Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija sa svojim ljudskim potencijalima te institucionalnim sposobnostima, ali i odgovarajućim znanjima o širim europskim procesima i politikama koje omogućavaju zauzimanje odgovarajućih stajališta RH u skladu s nacionalnim interesima.

Pristupanjem Hrvatske Europskoj uniji doći će do ulaska u višu fazu europeizacije njezine vanjske politike, ali i bitno zahtjevniju, učinkovitiju i bržu koordinaciju nacionalnih stajališta o svim politikama EU-a u procesu donošenja odluka. Modeli koordinacije europskih poslova različiti su u svim državama i nema idealnog sustava, nego su oni prilagođeni nacionalnim administrativnim kulturama i odgovarajućem ustrojstvu političkih sustava, a posebice unutar izvršne vlasti. Okvirno se države članice, u odnosu na način organizacije sustava nacionalne koordinacije europskih poslova, mogu podijeliti u dvije skupine. U jednoj skupini nalaze se države koje imaju decentraliziran sustav koordinacije u kojem glavnu ulogu ima Ministarstvo vanjskih poslova, a u drugoj skupini države koje poslove koordinacije uglavnom povjeravaju specijaliziranim tijelima ili odjelima unutar vijeća ministara ili ureda vlade, redovito usko vezanim uz predsjednika vlade, odnosno odgovornim predsjedniku vlade. Svaki od navedenih sustava ima svoje prednosti i nedostatke, međutim važno je napomenuti da je većina država koja je ušla u punopravno članstvo EU-a u petom valu proširenja zadržala sustav koordinacije europskih poslova koji je bio uspostavljen za potrebe vođenja pregovora za ulazak u EU.

Strateški je interes svake države članice da u procesu odlučivanja na razini Europske unije nastupa s međuresorski usklađenim i dobro argumentiranim stajalištima, a pretpostavka za takvo djelovanje funkcionalni je sustav nacionalne koordinacije europskih poslova. Učinkovit koordinacijski sustav predstavlja mehanizam koji jamči usklađenost, preglednost i pravovremenost u postupku pripreme stajališta o prijedlozima političkih i pravnih instrumenata Europske unije te ujedno pridonosi uspješnijoj implementaciji europskih propisa, ali i demokratizaciji postupka političkog odlučivanja u pitanjima iz područja EU-a.

Pri donošenju odluke o organizacijskom modelu nacionalne koordinacije potrebno je voditi računa o načinu djelovanja i pregovaranja u Vijeću, koje je složeno i često povezano s kratkim vremenskim rokovima te zahtijeva brzu reakciju predstavnika država članica. Pri tome treba imati na umu da prijedlozi propisa i mjera EU-a svojim sadržajem većinom ulaze u područja različitih politika i samim time u nadležnost više tijela državne uprave te se od koordinacijskog tijela očekuje i svojevršno arbitriranje i usuglašavanje stajališta različitih resora. Pored načina djelovanja institucija EU-a, polazišnu točku za stvaranje

128 uspješnog mehanizma koordinacije čine stečena iskustva, odnosno uspješnost koordinacije europskih poslova u pretpristupnom razdoblju.

Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija koordinira usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a, izradu i praćenje provedbe Programa za preuzimanje i provedbu pravne stečevine EU-a, prati provedbu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju te je važan čimbenik u koordinaciji procesa pregovora. Koordinacija usklađivanja zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije podrazumijeva izradu mišljenja na prijedloge zakona i podzakonskih akata, odnosno ocjenu razine usklađenosti nacionalnih propisa s pravnom stečevinom EU-a.

U postupku izrade propisa koji se usklađuju s pravnom stečevinom, Ministarstvo pruža tehničku i stručnu pomoć pri popunjavanju instrumenata za usklađivanje zakonodavstva, daje pravna tumačenja pravne stečevine i prati proces usklađivanja i primjene zakonodavstva u državama članicama EU-a.

Daljnja značajna obveza Ministarstva jest koordinacija svih tijela državne uprave prilikom izrade Programa za preuzimanje i provedbu pravne stečevine EU-a, dokumenta koji se izrađuje od 2002. godine i sadrži obveze preuzete u procesu europskih integracija. Riječ je o važnom programskom dokumentu Vlade RH čiji je dugoročni učinak prepoznat i od strane međunarodnih institucija (EU i OECD). Slijedom ovog dokumenta, na dnevnoj osnovi, a kroz neposredan kontakt s predstavnicima tijela državne uprave, prati se provedba svih zakona, podzakonskih akata i provedbenih mjera te se o istoj redovito izvješćuje Vlada Republike Hrvatske.

Ministarstvo priprema sastanke tijela za provedbu SSP-a (ministar vanjskih poslova predsjedava Vijećem, državni tajnik za europske integracije Odborom, a pododborima predstavnici nadležnih ministarstava) u smislu koordinacije izrade svih potrebnih materijala i same organizacije sastanaka. Također koordinira i izradu dokumenta o samoocjeni napretka Hrvatske u ispunjavanju provedbe kriterija za članstvo u EU-u, koji je podloga za izradu godišnjih Izvješća Europske komisije o napretku RH.

Od otvaranja pregovora u listopadu 2005. godine temeljna je zadaća Ministarstva koordinacija poslova i aktivno sudjelovanje u izradi ključne dokumentacije nužne za proces pregovora. Navedeno uključuje poslove vezane uz izradu pregovaračkih stajališta RH, obrazloženja pregovaračkih zahtjeva RH, izvješća o ispunjavanju obveza, koordinaciju ispunjavanja mjerila za otvaranje i zatvaranje pregovora, postupka tehničkih prilagodbi pravne stečevine EU-a, kao i identificiranje poteškoća u provedbi ispunjavanja kriterija za članstvo u EU-u te praćenje i analitičku obradu pregovaračkog procesa.

Također, Ministarstvo koordinira i sve aktivnosti vezane uz obrazovanje i informiranje o Europskoj uniji, a posebice provedbu Komunikacijske strategije za informiranje hrvatske javnosti o Europskoj uniji i pripremama za članstvo. Njegova uloga bit će ključna u pripremama za organizaciju referenduma o ulasku u EU, kao i u provedbi referendumske kampanje kroz medijske nastupe i organizaciju brojnih tematskih skupova te izdavanja niza publikacija o EU-u. U pogledu podizanja stupnja informiranosti hrvatskih građana Ministarstvo redovito ažurira internetske stranice putem kojih se hrvatski građani mogu informirati o svim relevantnim europskim temama.

Tijekom proteklih osam godina Ministarstvo je sustavno organiziralo proces prevođenja pravne stečevine Europske unije na hrvatski jezik, kao i prevođenje odgovarajućih zakonskih propisa RH na engleski jezik. Riječ je o zahtjevnom poslu koji je podrazumijevao jezične, stručne i pravne redakteure te je za njega ukupno izdvojeno više od 8 milijuna eura proračunskih sredstava. Hrvatska je u okviru kontinuiranog pružanja tehničke pomoći radnu verziju hrvatske inačice pravne stečevine ustupila vladama svih država regije kako bi im na konkretan način olakšala prilagodbu i prevođenje europskog zakonodavstva.

Za cjelinu političkih odnosa između Republike Hrvatske i Europske unije bitno je imati na umu i zadaće Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija koje se odnose na Zajedničku vanjsku, sigurnosnu i obrambenu politiku EU-a, koja je dobila novu

dimenziju nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora. Osnivanje službe za vanjske poslove EU-a, tj. stvaranje “europske diplomacije” sastavljene od stručnjaka iz službi Komisije, Vijeća i država članica nameće jasnu obvezu hrvatskoj diplomaciji i Ministarstvu da se pravodobno pripremi za kvalitetnu suradnju s ovom službom i sudjelovanje u njezinim aktivnostima, sadržajno i kadrovski.

U procesu artikuliranja i zastupanja hrvatskih stajališta o europskim pitanjima vrlo je bitna uloga Misije RH pri EU-u. U predstojećem razdoblju bit će potrebno prilagoditi njezinu strukturu te ojačati kadrovsku ekipiranost kako bi na učinkovit način mogla pratiti rad svih institucija EU-a, sudjelovati u brojnim odborima i radnim skupinama Vijeća, gdje se očekuje da hrvatski predstavnici zastupaju nacionalne interese na temelju kvalitetnih naputaka i uz puno poznavanje konteksta te cilja predloženih akata. Pritom je potrebno ostvariti ravnotežu zastupljenosti stručnjaka iz resornih ministarstava i diplomata iz Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija.

U okviru priprema novog Zakona o vanjskim i europskim poslovima bit će predložena rješenja kojima će se precizno definirati nadležnosti Ministarstva u području koordinacije europskih pitanja i bavljenja njima. Ta rješenja imat će za cilj osnažiti i olakšati koordinaciju europskih poslova na razini Vlade, a imajući na umu budući status Republike Hrvatske kao države članice EU-a. U nacionalnom sustavu državne uprave na temelju dosadašnjeg rada, kumuliranog iskustva i poznavanja europske problematike Ministarstvo vanjskih i europskih poslova zasigurno je najkompetentnije za obavljanje kvalitetne koordinacije, a u suradnji s drugim tijelima državne vlasti.

U tom kontekstu projekt koji je izrađen u suradnji s danskom vladom važan je doprinos daljnjim promišljanjima o kvalitetnom vođenju europskih poslova te se potpora Danske izuzetno cijeni.

129



REPUBLIKA HRVATSKA



The Final Step for Croatia – How to Function Successfully in the European Union

editors
Mirna Vlašić Feketija
Petra Goran

translators
Jelena Đukić
Mirna Furdek
Dinka Krčelić
Ivana Markanović
Zvonko Perović
Ivan Piteša
Maja Vitaljić
Snježana Vučenović

proofreaders
Stephen Hindlaugh
Marija Malnar
Eamonn Shanahan
Morana Zibar

graphic design
Srđana Modrinić

print
Cеровski d.o.o.

print run
1000

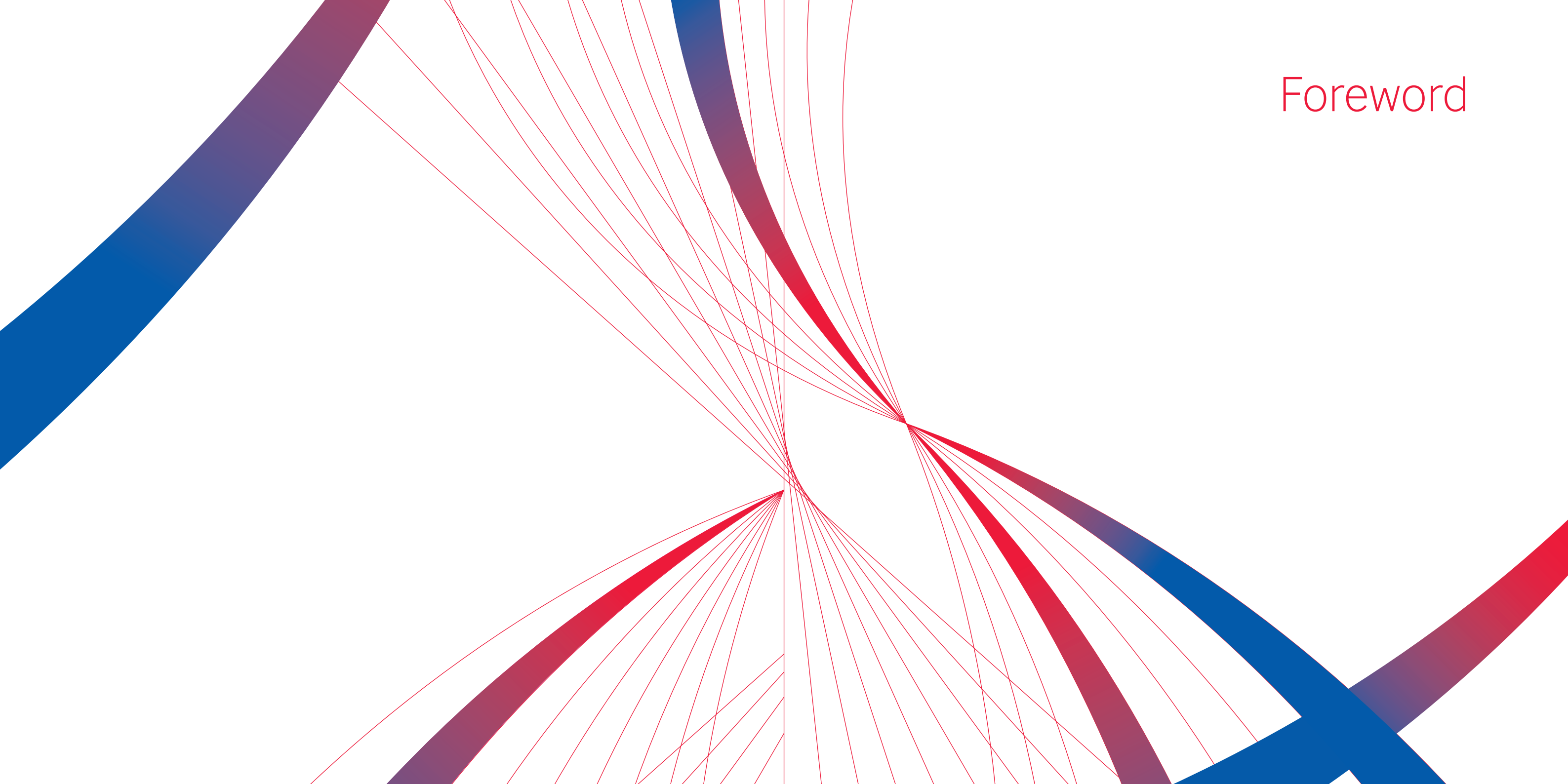
This publication has been published as a part of the project Nacional EU Coordination Structure which was funded by the Danish bilateral assistance and was implemented by the British Council.

Zagreb, December 2010.

Table of Contents

Foreword	
Michael Kümmel	7
Introduction	
Vladimir Drobnjak	10
Coordination mechanisms in the EU	
National EU coordination systems Georgios Chatzigiagkou	14
National EU coordination structure project Mirna Vlašić Feketija	37
Aspects related to coordination mechanisms, Croatian perspective	
European affairs’ as foreign and/or internal policy of EU Member States – Implications for national coordination models Irena Andrassy	74
Key findings and recommendations of research relating to the competencies of civil servants in the Republic of Croatia within the context of its accession to and its membership in the EU Marina Škrabalo i Nives Miošić Lisjak	82
Changes to financial and budgetary regulations as a preparation for the establishment of a future EU coordinating system and the active participation in European policies Ivana Maletić	95
How can a country (not) infringe EU law? Tamara Čapeta	96
Application of policy analysis in state administration bodies and policy coordination in Croatia Zdravko Petak	100
Civil society in the accession process to the European union Igor Vidačak	103
The Role of Academia and National Research in Croatia’s Future Functioning as an EU Member State Pero Lučin	107
Institucionalni okvir	
The role of the Prime Minister’s Office in the European affairs coordination system - Croatia’s example Krunoslav Mesarić	111
The position of President of the Republic in the creation of foreign policy after accession to the European Union Dejan Jović	116
The Legacy of the National Committee’s Experience in the Context of European Union Membership Vesna Pusić	118
The Constitutional Role of Parliament Siniša Rodin	124
Conclusion	
The role of the Ministry of Foreign Affairs and European Integration in the context of future mechanisms for co-ordinating European affairs Andrej Plenković	130

Foreword



*Face the facts of being what you are,
for that is what changes what you are.*

Soren Kierkegaard

7

Croatia is at this very moment in the last stages of a long and cumbersome transitional period that saw not only political instability and economic hardship but also a conflict with considerable human sacrifice and destruction.

Here, on the threshold of acquiring her most desired foreign policy objective in the last decade, Croatia is facing the additional challenge of making her own explicitly stated ambitions for EU membership come true.

It has been a declared objective of the Government that Croatian accession is to be regarded as a vehicle for further development in the entire Southeast European region - and the Western Balkans in particular. Croatia is thus set to pursue continued enlargement and the inclusion of the remaining nations in the region in the European Union - regardless of previous disagreements and enmities. The further economic development of the region is - rightfully and in full accordance with the overall strategic objective of the entire enlargement process - regarded as a prerequisite for sustainable peace and reconciliation.

With this ambitious membership objective, Croatia is undertaking a very demanding task. Croatia is setting out to speak in the EU for the entire region. Succeeding in this endeavour will require a very proactive approach to EU membership. A role as a 'policy-maker' rather than a 'policy-taker'.

Simply securing the national capacity to implement and enforce the *acquis communautaire* is not enough - Croatia must actively influence the European agenda on behalf of herself and her neighbours and be able to generate and upload policy initiatives that facilitate the achievement of the overall objective: continued enlargement in the region.

To bring this about, the Croatian central administration *per se* must be geared to support Croatian decision-makers and policy-makers with expediency, efficiency, and flexibility.

Supposedly minor and small countries share a number of challenges in the process of being seen and, in particular, heard in Brussels. For three decades Denmark has developed and shaped its national EU-coordination mechanisms and procedures to arrive at what is widely regarded as one of the most efficient coordination-models of the EU 27. The result is that the relatively modest voice of Denmark is both heard and respected across the Union.

A high degree of openness in the administration - facilitated by communication, public information and open access to information - contributes significantly to this achievement. However, all of these measures are anchored in and facilitated by a highly efficient national coordination system, which ensures that all key stakeholders are involved and heard as early in the process as possible.

On top of that, the Danish model even includes the enhanced involvement of the Danish Parliament - *the Folketing* - that ensures a rather unique continuity in Danish policies towards and within the EU.

It is a well-known characteristic of the Danish political scene that influential political parties and a significant proportion of the Danish electorate are critical - and at times even sceptical - of EU institutions and in particular of trends towards European federalism. Despite this, Denmark has acquired a reputation as a very compliant and reliable EU member - a fact that

8 is based on a solid track record in implementation and enforcement, facilitated by a stable national parliamentary majority behind all major initiatives.

However, no system is stronger than the human resources that staff it. Appropriate qualifications, and knowledge and skills, are prerequisites for every Danish civil servant. But those must be combined with a series of competencies, of which the courage and talent to formulate constructive criticism is likely to be the most important.

The principle of delegation may only function if subordinates are capable of providing their superiors with precise scenarios as well as comprehensive analysis, and in addition have the ability to design and develop appropriate responses and solutions to problems. Constructive criticism thus becomes the basic principle in the professional dialogue between both peers and superiors.

Attracting such *talent* from the Croatian resource base is likely to be the key to success as a proactive member state - a policy maker on the European scene.

Croatia definitely has such resources, but a serious lesson learned through the pre-accession process is that it is necessary to urgently develop better measures to attract and retain such staff in the public sector - and to facilitate the provision of such staff with continuing possibilities for the development of their skills, knowledge and competencies. Therein lies the real challenge for any model for coordination of EU affairs that Croatia may choose.

The Danish contribution to the Croatian preparation for accession is modest, and limited to acquiring and analysing experience and knowledge - best practices - from Denmark as well as other member states, thereby providing a solid foundation for informed decision making on how to design an efficient Croatian coordination system. This report attempts to provide such an overview.

The realization of this project would not have been possible without the kind support and cooperation of the Swedish Prime Minister's Office and Foreign Service and in particular the Swedish Embassy in Zagreb, and also the Finnish, Slovenian and Lithuanian Foreign Services and Government Offices, the Hungarian Embassy in Zagreb, parliament services and other organisations visited, and last but not least the enthusiastic and comprehensive input provided by colleagues in the Ministry of Foreign Affairs of Denmark - in particular the staff of the EU Coordination Department - and the Danish Permanent Representation to the EU in Brussels.

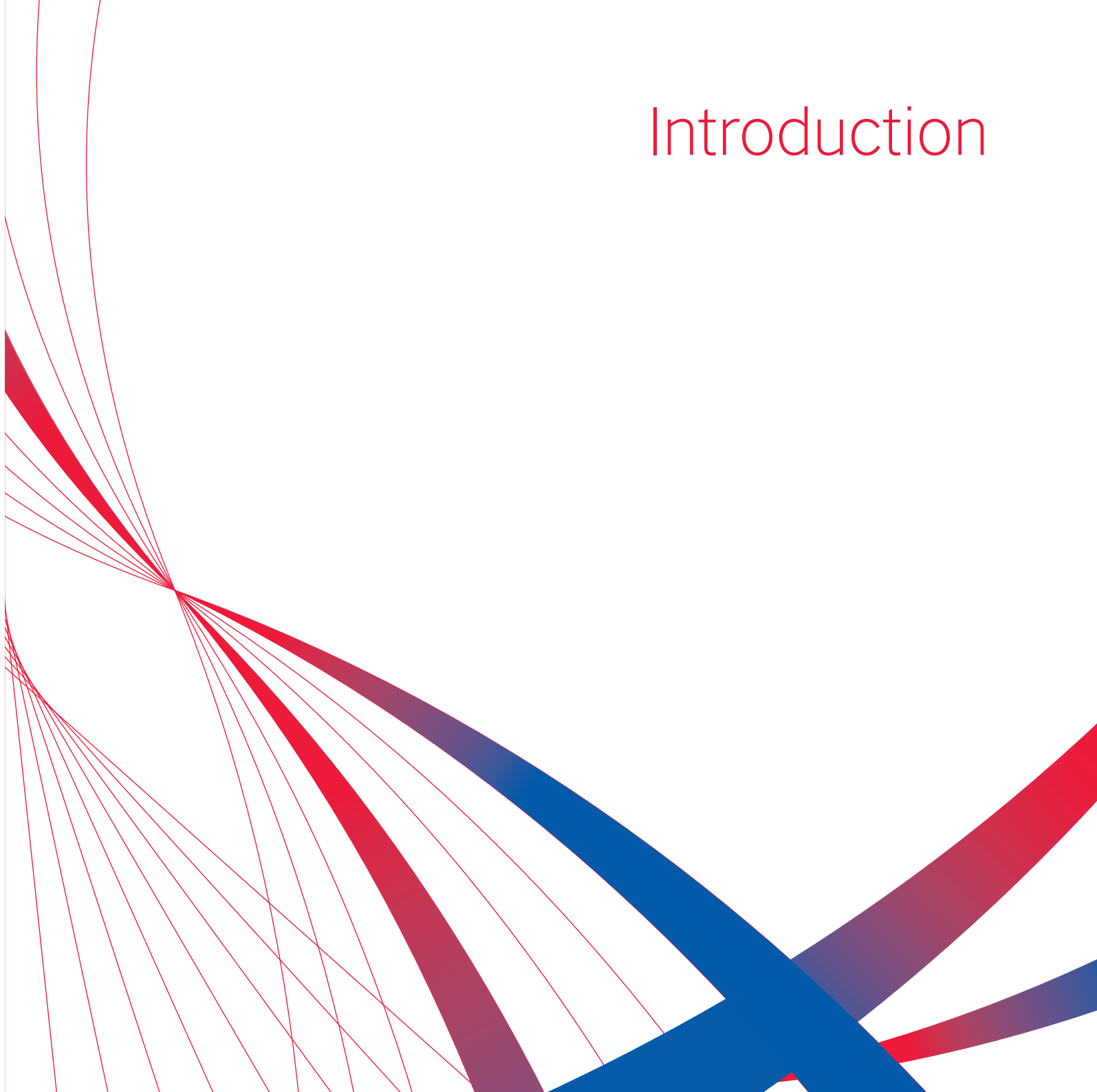
A special word of gratitude goes to HE, Ambassador, Chief Negotiator Mr. Vladimir Drobnyak for his commitment and confidence, as well as to the Embassy of Denmark in Zagreb and HE, Ambassador, Mr. Bo Eric Weber for his strong and active support and commitment to see this project through.

Finally it should be stated that the Danish donor only provided the framework, the financial resources and advisory support for the project. The credit for the achievements and results goes the project team: Project manager Mrs. Mirna Santro and her professional and highly effective team at the British Council, Croatia, and key-expert Mrs. Mirna Vlašić Feketija, who made it all happen, which is - by any known standard - a considerable achievement.

With this project Denmark concludes the Public Sector Capacity Building Programme - and almost 10 years of bilateral pre-accession assistance. Throughout the entire period Danish assistance has focussed on the systematic development of human resources and it seems an appropriate end to the programme that this project has addressed the future utilization of such resources within the structures of an enlarged EU.

Michael Kümmel, Resident Senior Advisor
Zagreb, November 2010.

Introduction



10 By accessing the European Union a new member state completes one hard task, but starts a new one. The accession talks assume their full meaning and achieve their full significance only through the utilization of all the advantages granted by Union membership. To heighten the added value that membership of the EU provides, the new state must be adequately organized and prepared, beginning with its administrative structure.

How hard and demanding it is to conform fully to EU standards in legislative, administrative, organizational and adaptational terms was clearly demonstrated during our accession talks. The changes required for EU membership started in Croatia as early as the signing of the Agreement on Stabilization and Accession, continued by confirmation of Croatia as a candidate state, while the most complex part of the task commenced with the opening of the negotiation talks on October 3, 2005. Keen to meet entirely the requirements of the accession process and get as ready as possible for membership, Croatia drew upon the experiences of the countries that had become members in the fifth enlargement wave. These experiences, however, were only partly applicable.

In the course of the five years of negotiations it became evident to what degree the circumstances and mechanisms of the accession talks have changed. In addition to the fact that the number of negotiation chapters was increased, new negotiation instruments were introduced, like the measures concerning opening and closing chapters and monitoring tables related to the chapters temporarily closed. Some of the measures included concrete commitments relating to the building and strengthening of administrative capacities, where the European Community was guided by the experiences gained in previous enlargement waves. The ultimate aim of all of these measures was to achieve the complete readiness of Croatia for membership of the EU, so that the measures taken would fulfil their purpose.

To what degree Croatia managed to accomplish this is clearly illustrated by the EU report on the progress of Croatia in 2010. It is an important acknowledgement that Croatia has improved significantly its capabilities to assume the responsibilities arising from its membership of the Union. We have brought our legal framework in line with judicial patrimony, and adjusted our administrative structures and principles to those required of a member state. However, the work is not over yet, nor will it be completed by Croatia's membership – further and renewed readjustments of the system will be needed to ensure its optimum utilization. Everything that we have built and realized during negotiation talks – starting with operational bodies formed to achieve a better coordination in meeting the requirements, through cooperation mechanisms, up to new operational instruments set up in conformity with the judicial legacy - has to be preserved, and additionally improved where necessary. In this respect, the experience gained during negotiation talks constitutes capital that we rightly expect will earn us good interest.

With current experience and the future commitments that we are to face as the 28th member of the European Union in mind, the assistance of the Kingdom of Denmark through the program of Bilateral Assistance to Croatia comes at a most opportune moment. National EU Coordination Structure project which was being undertaken in the course of 2010 had for a goal the identification of the key aspects to be considered when establishing a system for coordination of operations whilst a member of the EU: what expertise and skills civil servants will have to possess to be able to perform their tasks in a timely and efficient manner once we join as a member.

The coordination mechanisms of member states differ in accordance with their size and other characteristics – whether it concerns a central institution in charge of supervision and coordination, the political framework within which it is established, or the degree to which parliament is involved in the control of government. These particularities are a consequence of the traditional administrative organization in a member state, but it is also partly a result of the mode of operation of EU institu-

11 tions to which all member states have had to adapt. Therefore, we deemed it necessary to analyse the systems in those member states, which apart from the efficiency of their country's administration, possess features that might be of interest to Croatia (e.g. because they are of similar size and population). We are thankful to all those from the EU who, with their advice and their experience, helped us to collect valuable information.

In one of its sections this publication contains a brief description of project findings relating to coordination structures, while the coordination framework at the European level is featured in a separate article which deals with key components of the coordination structure pertinent to the tasks arising from EU membership, comparing them to current Croatian circumstances and the key components still to be considered.

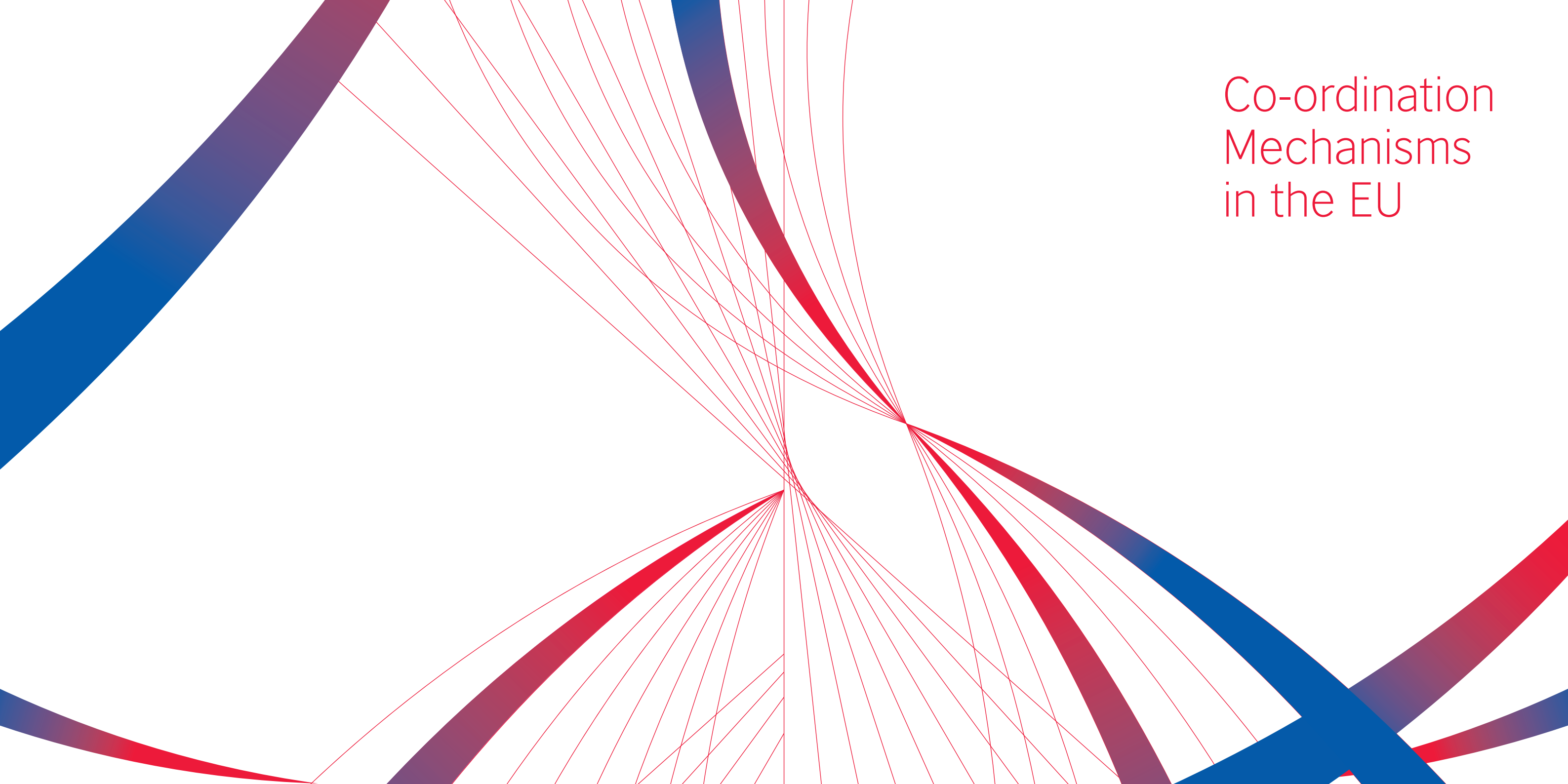
The realisation of research in which civil servants, both managerial and non- managerial, in six pilot ministries self-assessed the presence of competencies needed for performing tasks in a membership setting, represents an important part of the project. Representative findings of this research are given in the second part of this publication, and they helped us not only to identify the areas in the respective ministries where performance could be improved, but also to indicate trends in the entire State Administration. This will serve as a good foundation for opening a discussion within the ministries on this topic, and the initiative confirms that there exists a high degree of understanding and interest for this discussion within the State Administration.

The aim of this publication is to provide a broader frame of action within an EU membership setting. We wish to thank the experts who gave their contributions and thus helped in deliberations concerning a future system for streamlining Croatia's activities as a member of the EU, starting with defining European affairs, the creation of public policies and their coordination, the role of the academic community and civil society, up to alterations to financial and budget regulations. In the closing part, a survey of the institutional triangle is given, which is deemed to play a key role in the system for coordination of operations – the office of Prime Minister, the Office of the President of the Republic, and the Croatian Parliament. At the end of the publication a comment from a body which, from the very beginning of the Croatian approach to the EU, as well as during the accession period, served as the key coordinator of work devoted to the harmonisation of the legislation and the preparation for membership - the Ministry of Foreign affairs and European Integration.

The process of transformation will not end with the termination of accession negotiations and the entrance of Croatia into the EU. It will go on, and for this we will have to be adequately prepared and organised. It is of utmost state interest that Croatia should enter the EU, but it is of equal importance that Croatia be capable of representing all its interests at the common European table in a timely and successful manner.

Vladimir Drobnjak, Chief Negotiator

Co-ordination Mechanisms in the EU



EU National Co-ordination Systems

List of Contents

1.1.	Brief reflections on EU National Co-ordination Systems	3
1.2.	EU Membership and the Sources of Co-ordination Need	6
1.3.	The National Co-ordination of EU policy	10
1.4.	Existing EU National Co-ordination Arrangements: the 27 Member States	12
	(i) National Governments	12
	Centralised systems	13
	<i>Comprehensive centralised systems with one central co-ordination unit</i>	13
	<i>Comprehensive centralised systems where more than one unit co-ordinates EU policy questions</i>	15
	<i>Selective centralised systems</i>	16
	Comprehensive decentralised systems	17
	Prime ministerial led vs. foreign ministerial led systems	18
	(ii) Parliamentary Involvement	20
	<i>Document-based scrutiny systems</i>	21
	<i>Procedural-based systems</i>	22
	<i>The object of scrutiny</i>	22
	<i>The timeline of scrutiny</i>	22
	<i>Perceived influence: the examples of Denmark and Lithuania</i>	23
	<i>The Danish Folketing</i>	23
	<i>The Lithuanian Seimas</i>	24
	(iii) Civil Sector	24
1.5.	The System of Government in the Republic of Croatia	26
	<i>Croatia's engagement with the EU: a brief assessment</i>	28
1.6.	Recommendations	30
	<i>Executive</i>	31
	<i>Parliament</i>	32
	<i>Civil sector</i>	33
1.7.	Conclusion	33
	Bibliography	34

Brief Reflections on EU National Co-ordination Systems

The Republic of Croatia is poised to become the 28th Member State of the European Union (EU). The latter organisation represents the most prestigious, yet highly complex and demanding, global bloc of nation states. Unlike other international organisations, the EU consists of multiple political processes, decision-making and legislative procedures, institutions, and actors (physical and corporative, including 27 Member States). Sectorisation (the ever increasing fragmentation of the policy domain in the EU) is an additional feature of the Union that imposes constraints and burdens on national institutions. Union membership entails both benefits and obligations and confronts national institutions (particularly governments) with strong incentives to co-ordinate action. Put otherwise, the task of participating ‘actively’ and ‘constructively’ in the EU’s multiple arenas while at the same time responding to sceptical publics’ ‘national sensitivities’ presents national governments with extremely demanding policy-making and coalition-building requisites. This is all the more so true when considering (small) Member States’ scarce financial, administrative and staffing resources. In fact, EU membership requires more, not less, of national administrative systems (Metcalf, 1994). Effective co-ordination, in turn, reduces transaction and financial costs, streamlines the administration and, in doing so, enhances the efficiency of the policy-cycle within and across government levels.

In broad terms, the EU policy-making cycle comprises a three-tiered structure: the pre-negotiating phase (where national officials and experts participate in European Commission advisory and expert groups), the Coreper (ambassadorial level), and the Council of Ministers and European Council (heads of state or government) where decisions are made. The EU decision-making phases involve negotiations within the Council of Ministers and between the Council and the European Parliament, depending on the decision rule. Finally, the implementation phase of the policy process confronts Member States with further demands, as the latter have a legal responsibility to transpose and implement EU laws and policies at the domestic level. EU membership is therefore a highly complex and demanding exercise requiring dedicated *machineries* (i.e. specific national EU co-ordination structures) on the part of Member States and clear, flexible and transparent *procedures* of EU policy-implementation and enforcement as well as the development, negotiation and legitimisation of EU national positions. Administrative and staffing capacities determine successful EU membership. Academic curricula and in-service training on EU affairs/institutions together with competitive remuneration (salary) systems are prerequisites and determinants of a state’s capability to act as an EU member, as they ensure the training, recruitment and sustainability of (EU-related) bureaucratic elites. In short, membership of the EU requires *projection* and *reception* capabilities, that is, *effective administrative capacity*, on the part of European states (Bulmer and Burch, 2006). Finally, with the entry into force of the Lisbon Treaty in December 2009, European integration promotes and strengthens the role of national parliaments in the EU policy-making cycle and together with the *subsidiarity* and *partnership* principles provides governments with strong incentives to co-operate and co-ordinate national EU negotiation positions with ‘civil society’ actors, sub-national actors and ‘social partners’.

Comparative research on EU national co-ordination systems suggests that all Member States have established specific organisational structures and (formal, informal or a combination of both) procedures to handle EU business both at home and in Brussels.

In particular:

- foreign ministries occupy a central (though increasingly eroded) position in EU business, acting as a ‘transmission belt’ between Brussels and the national capitals;
- interdepartmental co-ordination in EU matters at both the political (ministerial) and administrative (senior officials) levels is managed by special mechanisms located close to the prime minister or the government;
- with the greater prominence and frequency of European Council summits, the role of the head of government (most often the prime minister) in EU matters has been strengthened (at the expense of that of the foreign minister);
- special EU units have been set up in line ministries;
- all Member States maintain a permanent representation in Brussels, which is the main locus for national co-ordination at the EU level.

Recent research suggests three main broad tendencies when it comes to analysing the impact of European integration on the nature of EU national co-ordination structures.

1. Member States have gradually aligned their national EU machineries towards the EU three-tiered policy-making system. In particular, in the *third tier* increasingly *informal*, *ad hoc* and, thereby, *flexible* interdepartmental policy groups are convened to manage *sectoral* policy dossiers at either the working group or pre-negotiating stage. The *second tier* consists of interdepartmental committees at the senior official level which ‘co-ordinate negotiating positions and medium-term strategy once an issue has reached Coreper’. Finally, in the *first tier*, inter-ministerial committees at ministerial level are responsible for ‘formally agreeing government policy prior to meetings of the Council of Ministers and European Council summits’ (James, 2010: 829). Building on this rather clear system of co-ordination, ministers and officials ‘are able to clear negotiating lines through a single (rather than multiple) point within the system’. In short, this *flexible centralised system* allows ‘for greater decision-making efficiency at home and negotiating flexibility in Brussels’ (*ibid*).
2. The accelerated pace and deepening nature of integration, the greater centrality and frequency of European Council summits, and the increasing use of an informal network of prime ministerial councillors on EU matters (who lay much of the groundwork for negotiations and provide an autonomous source of advice to heads of government), have over time caused the gradual accretion of power and influence at the centre of government (most often in the prime minister’s office).
3. Given the notorious ‘democratic deficit’ at the EU level, the Lisbon Treaty enhances the role of national parliaments in scrutinising the policy outputs of EU institutions (particularly the European Commission’s policy proposals) and national governments’ EU national positions. Already some parliaments, such as the Danish *Folketing* and the Lithuanian *Seimas*, possess significant *scrutiny* and *mandating* powers over national governments, which are subject to prior parliamentary consent in order to negotiate national positions in the EU decision-making arenas. At the same time, the inclusion of ‘social partners’ (trade unions, business associations, etc.) and/or sub-national actors (in regionalised Member States) in the development of national EU positions is strongly co-related with Member States’ successful participation in the EU, both in terms of EU policy-making and, most significantly, policy implementation at the domestic level. Finally, legitimacy and accountability of national officials and policy proposals are the prerequisites and determinants of a state’s democratic posture.

EU Membership and the Sources of Co-ordination Need

Since its inception in 1957 and subsequent multiple permutations, the European Union (EU) has emerged as the most ‘compound’ regional organisation (cf. Schmidt, 2006) and/or ‘multi-level polity’ (cf. Marks, 1993; Hooghe, 1996) in the world. The EU is a compound polity due to its ‘quasi-federal’ nature and ‘corporatist’ style of decision-making, which contrasts sharply with the ‘impositional’ statist policy-formulation processes and simple unitary state structures of some of its 27 Member States (e.g. Greece, Portugal, France, to name but a few). Put otherwise, the EU is built upon foundations made up of its Member States and reaches decisions through consensual or collective means (Bulmer and Lesquence, 2005). At the same time, the EU constitutes a ‘multi-level system of governance’ in that the EU policy and legislative processes involve myriad actors, who interact across different levels – the European, the national and the sub-national – and are subject to different imperatives and ‘rules of the game’ at each one (Kassim, 2005: 290). Finally, the EU constitutes an ‘arena for the exchange of ideas’ and also ‘learning’, where national actors voluntarily communicate with each other and with EU institutions in their quest for policy solutions in areas where the EU has no authoritative/prescriptive presence such as taxation and/or foreign policy (Bulmer and Radaelli, 2005: 345). For all these reasons, the EU is a complex rather than simple, and a dense rather than thin ‘system of shared decision-making and collective governance’, the defining characteristic of which is ‘the enmeshing of the national and the European’ (Laffan *et al.* 2000: 74).

Both old and new Member States have so far experienced a continuous asymmetry in day-to-day dealings with the EU, which tends to favour a ‘Europeanisation’ of national procedures, regardless of national administrative culture, organisation and systems. While the constraints imposed on national institutions have been apparent since the 1950s, they have become more noticeable, more far-reaching and more contentious since the institutionalisation of the single European market in the mid-1980s. The EU’s multiple enlargements have also contributed immensely to the increase in the scope of its policies (and thus sectorisation), as has the deepening of the globalisation process and the introduction of the common European currency, the Euro. Some have argued that up to 80 percent of economic regulations now come from Brussels (Hix and Goetz, 2000: 4). Therefore, law-making in the areas where the EU has competences has increased dramatically in recent years, and is nowadays a substantial part of domestic legislative activity (Dimitrova and Mastenbroek, 2006: 1). Broadly speaking, the European policy-making system found in Brussels comprises a three-tiered structure: (i) the working groups and pre-proposal stage; (ii) the Coreper; (iii) the Council of Ministers and European Council (Wallace, 2005). Participation in the EU’s multi-level governance system adds an additional layer to national systems of policy-making with ‘Brussels’ becoming an *extra*, yet increasingly salient and complex, issue that needs to be ‘serviced’ effectively at home (Laffan, 2005: 3).

Given the above, Member (and acceding) States have found themselves under great pressure to adapt their national machineries and decision-making procedures.

1. National institutions (particularly governments) are required to *get it right in Brussels* – that is to say act ‘proactively’ rather than ‘reactively’ with regard to EU policy-making (Kassim *et al.*, 2000: 13). Activist Member States mobilise national resources and personnel early on in the EU policy-making cycle in order to effectively *project* their national preferences and goals at the EU level (Bulmer and Burch, 2006: 38). Simply put, they aim to define the policy agenda of the Union and thus shape the ways in which policies, formally articulated by the European Commission, are to be considered, particularly with regard to issues that are salient on the domestic agenda (Kassim *et al.*, 2000: 9; Wallace, 2005: 29).

They do so allegedly because they want to ensure that policy outcomes in Brussels are either favourable or politically less embarrassing for national constituencies. This is all the more so true considering that since the 2004-7 eastward enlargements of the Union, EU policy-making has increasingly become 'unpredictable as it is subject to intensive bargaining between national policy-makers from 27 states' (James, 2010: 828). Thus, *concerted* and *proactive* action to design and defend a national position is called for, to ensure that 'EU policy outcomes are compatible, or at the very least not inconsistent, with national preferences' (Kassim *et al.*, 2000: 3).

Administrative capacity is of crucial importance here. Although final decisions may rest with politicians, these decisions are developed and shaped by bureaucrats. In short, the bureaucratic apparatus plays a crucial role in creating *policy coherence*. In addition, Kassim and his associates (2000: 18) note that, 'As well as their competence, there is also a question about the skills and recourses of administrators'. Effective operation in the EU requires therefore 'linguistic skills, as well as technical, legal, and administrative expertise' (*ibid*: 9). Indeed, the need to be represented in the EU's myriad arenas imposes considerable strains on national bureaucracies, not only because of the pressure on personnel, 'but also on account of the difficulties involved in ensuring that national officials comply with ministerial guidelines' (*ibid*). Significantly, the expansion of qualified majority voting (QMV) in the 1990s has necessitated that national negotiating strategies can be *reshaped* 'at short notice' to facilitate effective bargaining (Wall, 2008: 192; quoted in James, 2010: 828). Simultaneously, with the increased use of QMV in the Council of Ministers and the national veto effectively obsolete, governments are compelled to look for allies to either support or block the progress of policy proposals, and 'compromise is usually necessary to avoid isolation' (Kassim, 2005: 290). EU politics therefore depends more on bargaining, networking, and coalition building and less on unilateralism – thus the need for a more proactive than reactive stance on the part of governments.

2. Member States also need to *receive* (cf. Bulmer and Burch, 2006) EU policy output efficiently and effectively; or, to put it in more practical terms, develop the appropriate organisational network and procedural capacity 'at home' in order to successfully transpose, implement and enforce the *acquis communautaire* and thus operate effectively within the Union on an on-going basis. As speedy transposition has become a prominent issue on the agenda of the European Commission, the Court of Justice, and increasingly the Council of Ministers, Member States are thus well-advised to maintain good performance rates (Dimitrova and Mastenbroek, 2006). Without a doubt, administrative and judicial capacity plays a major role in ensuring effective *policy compliance*. In fact, at Member-State level, national administrations and judicial systems operate as part of the EU administration and jurisprudence systems, assuming, in ensuring the implementation and enforcement of EU policy, an *extra* role in addition to their national responsibilities (Kassim, 2005). They are also prerequisites for *democratic governance*, as Community law (most notably the internal market *acquis*) requires that administrative regulations are based on and governed by a solid and transparent administrative procedures system where decisions made and enforced throughout the land are subject to appeal mechanisms. Effective administrative courts also increase the transparency of administrative decisions and play an important role in the fight against corruption (Wrinkler, 2007).
3. Last but not least, national governments need to ensure that policies and regulations 'flowing downwards' from Brussels bear a certain amount of *legitimacy* and are thus not conceived of by national constituencies as merely externally 'imposed' rules. The issue of *democratic control* has become increasingly acute in recent years – not least because of the notorious *deparliamentarisation* (Wessels and Rometsch, 1996) of national legislatures. Briefly, national parliaments

are seen by many analysts as 'losers' (Mauer and Wessels, 2001) in the European integration process due to (i) their tendency to cede or transfer legislative powers to the EU and to domestic executives; (ii) their disadvantaged and weak formal role in EU decision-making; (iii) the EU's tendency to privilege executives over legislatures; and (iv) their own administrative and personnel deficits that allegedly limit their independence in scrutinising effectively the action and activity of their governments in Brussels (Kassim, 2005: 297-98). Because of all these factors and due to the EU's own *elitist* style of policy process, *input legitimacy* (Dimitrova and Mastenbroek, 2006) is currently lacking in EU policy-making. In short, experience has shown that given the centrality of the national governments in the EU legislative and policy-making cycle, the power of parliaments and other societal actors and interest groups (referred to as 'social partners') such as employers' associations, trade unions or even sub-national authorities in making their 'voice heard' at the EU level is considerably weak. This in turn is said to exacerbate the gulf between elites and citizens. Thus, EU membership seems to contribute to and further augment the infamous *democratic deficit* at the national level and through this at the EU level too. Therefore, more parliamentary and societal involvement is called for to tackle this problem by increasing input legitimacy. Debate on EU affairs (and policy proposals) needs to take place openly in public to enhance the legitimacy and responsiveness of national governments and parliaments to citizens. This has also been seen as a way to countervail rising rates of Euroscepticism among European peoples. Experts have therefore suggested that in order to make parliaments real and effective participants in the EU decision-making cycle, parliaments need to have not only scrutiny and consultation powers but to be a real focal point in the domestic system of managing EU business (*ibid*: 17).

All these developments pose a number of questions regarding the *readiness* of national constitutional and institutional arrangements in the EU Member (and acceding) States to cope with a multi-level system of governance. In actual terms, the issue boils down to the question of *co-ordination*.

The National Co-ordination of EU policy

Most experts agree that governments that are well-tuned are perceived to be more 'efficient', that is to say, 'have fewer conflicting and redundant programmes, and to utilise scarce public resources more rationally in achieving their policy goals' (Kassim *et al.* 2000: 3). *Co-ordination* thus assures *positive* policy initiatives and responsiveness. However, the quest for effective co-ordination of internal policy-making appears far more demanding and complex nowadays, particularly in the light of a state's participation in the EU *labyrinth-like* policy process. In short, all Member States confront processes and procedures that effectively determine in which forum, under which decision rules, in what sequence and by which actors the issues at hand are to be dealt with. That said, national governments are practically required to establish comprehensive and dedicated organisational and procedural systems or adapt their existing ones so as to ensure 'a flow of information between the national capital and Brussels, and that national interests are appropriately defended' (Kassim, 2005: 290). Therefore, 'European integration confronts national governments with strong incentives to co-ordinate action' (Kassim *et al.*, 2000: 6).

The EU possesses, however, *no* specific template with regard to the institutional and procedural organisation of the EU national co-ordination apparatus. Despite this, comparative research bears witness to a number of similarities or convergent features among old and new Member States. In short, comparative research on the 'Europeanisation of core executives' suggests that

20 'a shared EU effect [largely hidden, but potentially transformative] exerts powerful longer-term pressures for convergence ... It does so by limiting the range of alternative strategies available to national policy-makers, facilitating learning about administrative arrangements in other member states, and shaping perceptions of how to "optimize" domestic coordination' (James, 2010: 832). These strong mechanisms of convergence notwithstanding, there are also marked diverging trends between EU Member States, reflecting by and large persisting national features. In particular, scholars have established that the sources for enduring national distinctiveness lie in five variables:

- *policy style* ('impositional', consensual, active or reactive, wide, narrow or non-existent consultancy with interest groups);
- *policy ambitions* ('motor', 'spectator' or 'brake' in the EU integration process);
- *assumption of co-ordination* (source of information, an opportunity to monitor and review developments or to ensure that the Member State speaks with 'one voice' in the EU);
- *nature of political opportunity structure* (party system, role of parliament, structure of the executive);
- *domestic administrative opportunity structure* (administrative culture, sharp vertical or horizontal divisions, interface between politically appointed officials and civil servants) (Kassim *et al.* 2000: 12-18).

Existing EU National Co-ordination Arrangements: the 27 Member States

This section has two main aims: to briefly identify the main findings that emerge from a comparative examination of the existing Member State (27) models for national EU co-ordination, and to present an argument about the factors that shape the strategies and structures of national co-ordination. This section is heuristically divided into three sub-sections: (i) national governments; (ii) parliamentary involvement; (iii) the civil sector.

National Governments

Compared to other Member State institutions (e.g. parliaments), research suggests that in the EU-27 it is the governments (with a few exceptions, such as Belgium, where the six sub-national authorities are co-equal partners of the federal government) which exercise a pivotal role in *projecting* the national preferences in Brussels and in acting as the 'transmission belt' for the *reception* of EU laws, policies and programmes at the national level. Despite this common feature, systems vary between highly centralised set-ups with all-encompassing instruction rights invested in *one* central co-ordination unit, and systems with *one or more* central players assuming horizontal co-ordination obligations as *primus inter pares* in different spheres of the relationship towards the EU bureaucracy. A few have an extensive functional distribution of responsibilities and very limited vertical and horizontal co-ordination – except in former Pillar II (Common Foreign and Security Policy-CFSP) issues. Broadly speaking, comparative research suggests that there is an increasing centralisation of co-ordination and strategic direction at the 'centre of government' (in particular around the prime minister). Johansson and Tallberg (2008) and James (2010: 832) suggest that three specific EU-level developments explain chief executive empowerment: the pace and nature of integration; the greater prominence and frequency of European Council summits; and the increasing importance of *informal*

pre-Council discussions (on the empowerment of the prime minister, see below). In the light of all these, within the core of the national systems there is a distinction between prime ministerial led systems, on the one hand, and foreign ministry led systems, on the other. Few Member States have opted for a government (cabinet) led system.

Centralised Systems

Most experts agree that only *unitary* states have the capacity to adopt a strongly centralised co-ordination strategy. This in turn owes much to the nature of the party system. Being more precise, 'majoritarianism makes possible the pursuit of far-reaching co-ordination, since it allows more hierarchical inter-ministerial relations than does a coalition government' (Derlien, 2005). Note, however, that although Denmark constitutes the *par excellence* case of a comprehensive centralised system, it nonetheless does not fit neatly into this majoritarian pattern due to its proportional representation electoral rules. Yet, its traditional proclivity for minority governments may in part facilitate its strong centralising/unifying trends.

In comparative terms, the vast majority of the EU-27 (17/27) seem to follow a centralised approach. Even within this grouping, however, variation is marked. Some Member States attempt to scrutinise Commission activity and intervene on all fronts, while others focus attention on areas that are salient domestically. Systems differ therefore with respect to the extent of centralisation (high or more relaxed) and co-ordination ambition (all-encompassing or selective) – thus the division between *comprehensive centralised* and *selective centralised* systems (Kassim, 2005).

Comprehensive Centralised Systems With One Central Co-ordination Unit

Unitary Member States such as Denmark, Latvia, Lithuania, the Czech Republic, Poland, Ireland and Malta have opted for a comprehensive highly centralised system where *one* actor (most notably, the foreign ministry or another special administrative unit close to the 'centre of government' or the prime minister [PM]) is charged with overall responsibility for steering EU policy-making. All these states have an extremely ambitious co-ordination strategy too.

In Latvia (much as in Denmark and Lithuania), the Foreign Ministry is the leading actor, given its central and omnipresent role in the co-ordination pyramid. The Foreign Ministry co-ordinates the development and implementation of EU-related issues and analyses Latvia's priorities in the EU. In co-operation with the Prime Minister's Office (Prime Minister's Office), the Foreign Ministry prepares the PM's participation at European Councils and other EU meetings and also prepares and ensures Latvia's participation in Coreper meetings. The Foreign Ministry is responsible for organising the circulation of EU documentation among Permanent Representation (P.R.) in the EU and Latvia's state institutions too. Line ministries, in co-operation with other institutions, social partners and respective non-governmental organisations (NGOs), ensure the preparation of national position papers on EU issues falling under their respective spheres of competence. At the *official* level, the Meeting of Senior Officials (State Secretaries) discusses the Latvian priorities in the EU and ensures the co-operation of state institutions on EU issues. Responsibility at the *political* level lies with the Government as a whole (Cabinet of Ministers), which deliberates on EU-related issues and approves national position papers of Latvia for the Council of Ministers and European Council meetings.

Though also centralised, the Czech system is very different from the Latvian one. Significantly, much like the UK and Danish cases, EU membership has been a highly controversial issue in the Czech Republic, where high rates of Euroscepticism among the Czech people endure. In many respects, the Czech Republic has acted as a 'brake' to further integration. Reflect-

22 ing its rather negative role in the European integration process, the Czech Government has established a proactive and more integrated policy co-ordination system with the aim to 'positively influence the functioning of the EU internally' and thus countervail potential threats to its national sovereignty. Not accidentally, co-ordination is achieved through a special body at the 'centre of government': the *Office of the Government*. Within this body, the Minister for European Affairs runs the subdivision that is the main agent of EU issues in the Czech Republic. The Office of the Minister for European Affairs (EAO) includes a section which handles the analytical and co-ordinating aspects related to the preparation of Czech positions for EU meetings (*European Affairs Section*). Besides this section, there is another department that deals with the EU: the *European Affairs Information Department*, which provides information concerning the EU within the Czech Republic. The EAO is also responsible for communication with the public, and informs them about European affairs through its euroskep.cz web portal, the toll-free telephone line 'Eurofon', and its network of 'Eurocentres' located throughout the Czech Republic. Unlike in France (SGAE) and Latvia (Foreign Ministry), in the Czech Republic instructions to the P.R./Coreper are sent by the Government as a whole through an inter-ministerial body: the *Committee for the European Union (CEU)*. The CEU is composed of the members of the Government or their deputies at the working level. *The CEU at the government level* approves the mandate for the Czech delegation at the European Council. *The CEU at the working level* deals with and approves the instructions for the Czech Permanent Representative at the meeting of the Coreper, mandates for Czech ministers at the Council of the EU, and other materials related to the current EU agenda.

Comprehensive Centralised Systems Where More Than One Unit Co-ordinates EU Policy

Although countries like France, Slovenia and Romania have opted for a comprehensive centralised system, they have differentiated co-ordination competences along issue areas. Reflecting its proactive policy-making style and traditionally positive role in driving European integration forward ('motor'), France has an explicit desire to speak with 'one voice', aimed at coherently and timely defining and representing French interests (Szukala, 2003). The central units responsible for ensuring that this ambition is realised are the *General Secretariat for European Affairs* (SGAE), a small elite body of around 150 officials, attached to the Prime Minister's Office, and the new monthly Inter-ministerial Committee on Europe chaired by the PM (Bulmer and Burch, 2009: 198-99). These arrangements have enhanced prime ministerial oversight of EU policy. Under the PM's authority the SGAE co-ordinates the inter-ministerial handling of all European issues except foreign, security and defence policy as well as finance (monetary policy) and agriculture (CAP), which are the responsibility of the Ministry of Foreign and European Affairs, the Ministry of Defence, the Ministry of Finance and the Ministry of Agriculture respectively. The SGAE alone is authorised to send instructions to France's P.R., even when only a single ministry is involved. However, France's 'dual' or 'split' executive structure means that the harmonious orchestration of EU policy may be disturbed by the President's interference. Indeed, while the *Hôtel Matignon* (the residence of the PM) is the centre of administration, the *Élysée*, i.e. the President of the Republic, can use the foreign policy prerogatives and power of patronage of the office to intervene in 'sensitive' political questions related to the EU (Menon, 2000). Significantly, in times of 'co-habitation', i.e. when two opposing coalitions hold the two executive poles, the co-ordination of EU policy can become more complex and difficult than suggested by France's traditional image as a strongly centralised state (Kassim, 2000).

In Slovenia, there was a clear demarcation of responsibility until the entry into force of the Lisbon Treaty, grounded in the

Union's pillar system¹ (I, II, and III). Thus, for Pillars I and III it was the *Government Office for Development and European Affairs* (GODEA) that had the lead, whereas in Pillar II (CFSP) it was the Foreign Ministry. Finally, Romania's system shares many key features with the French model. Much like the SGAE, the Department for European Affairs (DEA) has been established under the direct subordination of the PM. The DEA co-ordinates the elaboration of national positions and strategies, and prepares unitary and coherent positions for multilevel participation within EU institutions. The DEA also has the task of mediating between different institutions or agencies in adopting a *unitary* position at the national level when so required. At the high-official/technical level, a specific co-ordination mechanism has been created: the *European Affairs Co-ordination Committee*. This includes the DEA, the Foreign Ministry and all the competent governmental institutions. It meets on a weekly basis and its sessions are chaired by the DEA and co-chaired by the DEA and MFA when there are topics concerning the former second Pillar (CFSP) of EU policy.

Selective Centralised Systems

According to Kassim (2005), three old Member States appear to fall within the category of *selective* centralised systems: Ireland, Portugal and Spain. The key characteristic differentiating these countries from the comprehensive centralised grouping is their more *relaxed view* concerning co-ordination aims. In this grouping, co-ordination ambitions are far more modest and often limited to particular policy types or issues despite the fact that all three Member States aspire to speak with 'one voice' in Brussels. For instance, in all three states, efforts are concentrated on ensuring that their interests are effectively represented in decisions regarding the so-called EU 'redistributive policies', such as the cohesion and structural funds. In Ireland the sheer pace of events since 2000 – three referenda, three Inter-Governmental Conferences and one presidency – has gradually increased the burden of EU business 'at home' thus necessitating the accretive concentration of power at the Taoiseach's department (i.e. the Prime Minister's Office) (James, 2010: 823). In Ireland, like in the UK, the Europeanisation process has over time exerted strong (transformative) pressures for structural alignment towards the EU three-tiered policy process. In particular, in the *third tier*, increasingly *informal*, *ad hoc* and, thereby, *flexible* interdepartmental policy groups are convened to manage *sectoral* policy dossiers at either the working group or pre-proposal stage (*ibid*: 828-29). The next tier of interdepartmental structures, corresponding to the *Interdepartmental Co-ordinating Committee on EU Affairs*, deals with 'domestic process issues' and so has 'no equivalent in Brussels' (*ibid*: 829). The *second tier* consists of interdepartmental committees at senior official level (i.e. Senior Official Group) which 'co-ordinate negotiating positions and medium-term strategy once an issue has reached Coreper' (*ibid*). Finally, the *Cabinet Committee on European Affairs* in the *first tier* is responsible for 'formally agreeing government policy prior to meetings of the Council of Ministers and European Council summits' (*ibid*). Building on this rather clear system of co-ordination, ministers and officials 'are able to clear negotiating lines through a single (rather than multiple) point within the system'. In the case of Ireland (and the UK), this system thus provides 'for greater decision-making efficiency at home and negotiating flexibility in Brussels' (*ibid*).

¹ Prior to the entry into force of the Treaty of Lisbon (December 2009), the EU comprised a system of three legal pillars, of which only the European Communities Pillar (I) had its own legal personality. The Treaty of Lisbon abolished this pillar system, and as a consolidated entity, the European Union succeeded the legal personality of the European Communities (EC).

While most *unitary* states have opted for a centralised perspective concerning EU policy co-ordination, a more decentralised, even ministerial, approach to co-ordination is likely to be followed in federal or quasi-federal states or where coalition governments are the norm (Kassim, 2003). For example, in the federal Germany and Austria, the influence of the *Länder* has increased substantially in recent years (particularly in Germany). However, compared to these federal states, Belgium provides an extreme case of inclusion for reasons to do mainly with its polity outlook, which necessitates extensive negotiations with sub-national authorities. In Belgium, the decision-making style is a 'bottom-up' and consensual exercise, where the two regions (Flanders and Wallonia) negotiate EU policy on an equal footing (they hold vetoes) with central government (Kerremans, 2000).

Apart from polity-related factors, party system imperatives (majoritarian vs. coalitional) appear to affect the perspective of co-ordination endorsed by national governments. Unlike majoritarianism, the coalition government pattern tends to limit the set of 'feasible co-ordination options due to the fact that ministries are in the hands of different parties' (Kassim, 2000: 251). This is particularly the case with Germany, Belgium, Austria, Italy, the Netherlands and Finland, where decision-making requires a process of consultation and negotiation both within government (between coalition partners) and across government levels. Typically, in Germany and Austria coalition agreements, negotiated when a government is formed, establish a general framework for European policy within which ministers operate and which may serve as a point of reference in co-ordinating negotiating positions in Brussels (*ibid*: 248).

However, this is not to suggest that no unitary state informed by strong majoritarian party politics has opted for a comprehensive decentralised system. Greece and Cyprus provide the point here. In these Member States, line ministries in practice take the lead, by-passing the formally competent organisation: the foreign ministry. In both countries, there is no formal specialised EU structure at the 'centre of government', with cross-government co-ordination taking place either through *ad hoc* inter-ministerial committees presided over in the Greek case by the Foreign Minister or, as in the case of Cyprus, through lead ministries according to the subject matter at hand. In these countries, co-ordination is simply about filtering issues, ensuring that the issues that arise are dealt with by the appropriate organisations within government – thus a preference for a *minimalist* conception of co-ordination. Moreover, both countries exhibit a *selective* rather than all-encompassing attitude toward European integration, with their co-ordination ambitions being accordingly focused on issue areas where national interests are particularly salient: the 'Cypriot question' in the case of Cyprus (Sepos, 2008) and structural/cohesion funds in the case of Greece.

Prime Ministerial Led vs. Foreign Ministerial Led Systems

In most Member States (e.g. Cyprus, Denmark, Latvia, Lithuania, Belgium, Poland, Portugal, Belgium, the Netherlands, Austria), the foreign ministry is the leading actor. Elsewhere in the EU, a 'twin-track' system is in operation with responsibility being shared between the foreign ministry and the economics or finance ministry (e.g. Germany, Greece). In Hungary and Slovakia, responsibility for co-ordinating and instructing the P.R./Coreper lies with both the foreign ministry and the government as a whole (the cabinet). Finally, in Sweden and Estonia, responsibility is shared between the foreign ministry and the Prime Minister's Office.

Regardless of its leading role in assuring the formal link between the capital and Brussels, the foreign ministry is increasingly being by-passed by line ministries due to the growing demands for technical rather than diplomatic expertise, which in turn is a result of the growing sectorisation of EU policy-making (Kassim, 2005: 296). Perhaps more significantly, with the increasing involvement of heads of government via the ever growing in importance European Council, foreign ministries have steadily been overshadowed by PMs too. Research suggests that PMs are 'better placed than foreign ministries to mediate with powerful domestic ministries' (Laffan, 2005: 9). In short, PMs are well suited to contain/resolve conflicts and tensions arising both at the national (inter-ministerial) and European level due to their increasing centrality in cabinets. However, the character of prime ministerial engagement differs from one country to another. The manner in which a particular PM exercises his/her role on Europe depends on constitutional provisions, government formation, the role of the Prime Minister's Office, longevity in office and the personal preferences of the office holder (*ibid*). For example, the Irish PM is a *primus inter pares* in a well established and institutionalised cabinet system. As leader of the Government (cabinet), the PM plays a pivotal role in all major issues (including the EU). The position of leader of the largest party and executive dominance over Parliament endows the PM with considerable political authority (*ibid*: 10). In contrast, in countries characterised by coalition dynamics and a more fragmentary parliamentary/party system, the role of the PM might not be dominant, as is the case in Italy. This in turn increases the need for compromise and co-ordination. The party system is not, however, the only factor affecting the capacity of the political executive to co-ordinate effectively. For instance, in federal and coalition-ridden Germany, the notion of *Kanzlerdemokratie* accords a privileged position to the Chancellor in policy-making (Kassim et al., 2000: 16).

Parliamentary Involvement

All the EU-27 have put in place parliamentary committees and special procedures to manage European business. In most parliaments, the European affairs committee (EAC) is at the heart of the scrutiny procedure, although in an increasing number of parliaments sectoral committees also participate in the scrutiny process (e.g. Lithuania) by providing specialist advice to EACs in the early stages of EU policy-making. Regarding composition, in some Member States such as Greece, Ireland, the UK and Germany, members of the European Parliament (MEPs) also participate on the national EACs.

Current arrangements for parliamentary involvement in Member States vary. Here too, institutional features of the wider polity have shaped national arrangements, since national EU policy co-ordination systems reflect the dominance of the executive over the legislature. However, recent attention on the role of parliaments has resulted in generally favourable institutional arrangements for their participation in EU decision-making, at least on paper (Dimitrova and Mastenbroek, 2006). Apart from nation-specific imperatives, the Lisbon Treaty envisages an enhanced scrutiny role for all national legislatures in an effort to compensate for the Union's notorious democratic deficit. In particular, with the entry into force of the Lisbon Treaty (December 2009), national parliaments are poised to contribute to the good functioning of the Union through receiving draft EU legislation, seeing to it that the principle of *subsidiarity* is respected, taking part in the evaluation mechanisms for the implementation of Union policies in the area of freedom, security and justice, being involved in the political monitoring of Europol and the evaluation of Eurojust's activities, being notified of applications for EU accession, and taking part in inter-parliamentary co-operation between national parliaments and with the European Parliament. In addition, the Treaty of Lisbon allows national parliaments eight weeks to study legislative proposals made by the European Commission and decide whether to send a reasoned opinion stating why the national parliament considers it to be incompatible with the principle

26 of subsidiarity. National parliaments may vote to have the measure reviewed. If one third (or one quarter when the proposed EU measure concerns freedom, justice and security) of national parliaments are in favour of a review, the Commission has to review the measure, and if it decides to maintain it, must give a reasoned opinion to the Union legislator as to why it considers the measure to be compatible with subsidiarity.

When describing the different scrutiny systems of national parliaments, some simplification is necessary to explain and understand very complex systems. To that end, an attempt is made here to categorise different scrutiny systems by looking at (i) *what the national parliaments are scrutinising* (documents and/or procedures); (ii) *who the objects of the scrutiny are* (their respective governments and/or EU institutions); and (iii) *at what point* (timing) during the EU decision-making process the national parliaments enter the process, and at what point the scrutiny process is considered to be complete. This study draws heavily from the classification system elaborated by the 3rd bi-annual report of COSAC (2007) in which systems are differentiated between ‘document-based’, which focus on the scrutiny of documents emanating from EU institutions, and ‘procedure-based’, where, more often than not, the EACs are empowered or required to give a *direct mandate* to a national government before a minister can give agreement to proposed legislation in Council meetings. Most of these so-called mandating systems are procedural systems, but not all procedural-based systems include the element of giving a mandate. Finally, a small group of parliaments have opted for more informal systems of influence. In effect, most systems can be seen as *hybrids*, containing elements from both the document-based and the procedural models.

Document-Based Scrutiny Systems

The principal feature of a document-based approach is a ‘sift of EU documents at the early stages of the decision-making procedure’ (COSAC, 2007). Typically, the responsible committee will report to its chamber on the political and legal importance of each document, and will determine which documents merit further consideration. These systems are often accompanied by a *scrutiny reserve* which provides that ministers should not agree to legislative or other proposals in the Council until the parliamentary scrutiny process has been completed.

The UK, Czech Republic, Cyprus, France, Italy, Ireland, Portugal, the Belgian Senate, the Netherlands *Eerste Kamer*, the Luxembourg *Chambre des Députés*, and the Bulgarian *Narodno Sobranie* have established document-based EU scrutiny systems.

Procedural-Based Systems

Unlike in the document-based systems, the principal object of scrutiny in procedural systems is often the national government’s position in the Council. In some cases, the procedural system includes an EAC having the power to give a *direct mandate* to a national government before a minister consents to proposed legislation in Council meetings.

The parliaments of Denmark, Estonia, Latvia, Lithuania, Finland, Poland (*Sejm*), Slovakia, Slovenia and Sweden belong to the class where the EAC systematically mandates the government. In particular, the governments in these countries are in principle obliged to present a negotiating position – in writing or orally – to the competent committees on all items to be adopted by the Council.

The Object of Scrutiny

With respect to the object of scrutiny, the COSAC 2007 study reports ‘that most parliaments indicated the national government as their main object of scrutiny and influence’. Some parliaments – the two Austrian chambers, the Belgian Senate, the Czech Senate, the Irish *Oireachtas*, the German *Bundesrat*, the Polish Senate, the Portuguese *Assembleia da Republica* and the UK House of Lords – also indicated that the European Commission was the object of their scrutiny. A few parliaments, such as the Belgian House of Representatives and the Danish *Folketing* mentioned specifically that they aim to influence the Commission’s policy formulation in its early phases.

The Timeline of Scrutiny

In terms of timing, the crucial division is between taking part before a Commission proposal becomes adopted at the Council of Ministers or afterwards, i.e. at the transposition stage (Dimitrova and Mastenbroek, 2006: 7). An encouraging number of national parliaments start their process of scrutiny of EU legislation almost if not immediately after the publication of a Commission legislative proposal (e.g. Austria, Belgium, Bulgaria). This is irrespective of the basic scrutiny model adopted, i.e. whether its main focus is on the Commission legislative proposal or the related government position. Most national parliaments which seek to adopt formal positions on legislative proposals seek to do so during the Council working group phase. Only a few leave formal adoption of a position until the last minute, i.e. immediately prior to the relevant Council meeting where the proposal is on the agenda.

In most cases, formal scrutiny is considered *complete* when the relevant decision has been taken at the EU level: i.e. when a common position has been adopted in the Council or a legislative act has been concluded. In some cases, parliamentary scrutiny is completed when the government’s final report on its participation in the decision-making process has been adopted.

Perceived Influence: The Examples of Denmark and Lithuania

Research shows that most national parliaments – even those with power to influence decisions or to mandate their governments – seem to act in *reaction* to policies formulated in Brussels rather than acting themselves to initiate or to shape debate (COSAC, 2007). Only a couple of national parliaments (most notably, the Danish *Folketing* and the Lithuanian *Seimas*) appear to be actively trying to influence decisions at either the national or EU level and therefore are the subject of a detailed analysis here.

The Danish Folketing

Traditionally, the Danish *Folketing* is considered to have a strong influence on the Danish Government’s EU policy (Dimitrova and Mastenbroek, 2006). This is primarily secured through the *mandating system*. According to this system, which was originally established in 1973, the Danish Government is obliged to obtain a mandate for its position on each legislative proposal from the EAC, and is obliged to negotiate within the framework of the Council’s activities on this basis. In practice, it is rare

28 for the EAC to reject the Government’s proposed mandate, but it would be wrong to infer from this that the committee has only limited influence on the Government’s EU policy. During examination of the mandate in the EAC, the Government may, for instance, change or modify the mandate it originally sought. Danish civil servants, who participate in EU negotiations at an early and informal stage, often before the European Commission tables its legislative proposals, have to take into account the fact that at some point the Government will need to have the outcome of these negotiations approved by the committee.

The Lithuanian Seimas

The scrutiny process starts very early in the Lithuanian Parliament, where sectoral committees assess the relevance of further scrutiny of EU proposals and, wherever necessary, adopt recommendations which they send to the EAC. In Lithuania, the shaping of a national position on EU legislative proposals or other EU documents implies a *permanent dialogue* between the Parliament and the Government at various stages of the process. In Lithuania, the *Seimas* gives a political mandate to the Government to represent the Lithuanian position: the members of the Government are then responsible for representing and defending this national position. In the event that the expected results are not attained, the minister responsible is obliged to demonstrate to the *Seimas* that the agreement in Council does not run counter to the national interest and that it will benefit Lithuania. The overall system underpinning the process of consideration of EU matters places the *Seimas* in a *strategic* and *tactical* position to ‘voice its opinion at various stages of the process, including at the early stages of the process, which are considered particularly important’.

Civil Sector

Empirical investigation of national EU co-ordination systems suggests that in most Member States some sort of consultation with non-state actors does take place, though there are still marked differences in the degree of power and involvement of actors outside the centre of government in EU policy-making. Most analysts agree that the principle factor affecting the co-ordination activities of national governments in this field is the *national policy style*, i.e. ‘does the government tend to act autonomously and then impose its decisions on social and economic actors, and sub-national governments, or is policy the outcome of a long period of consultation and discussion’? (Kassim *et al.* 2000: 12). For instance, in the English, French, Greek, Portuguese, Cypriot, and Lithuanian systems, national governments tend to act more *unilaterally* or in a ‘top-down’ manner reflecting each country’s statist or ‘impositional’ style of policy-making. In particular, in the Greek and Cypriot systems, there is no institutionalised instrument for the inclusion of the ‘civil sector’ in the process of preparing the government’s negotiation position. Thus, inclusion is often *ad hoc* and largely an *ex post* exercise where the so-called ‘social dialogue’ mainly takes place in the case of the adoption of EU laws which may have a controversial effect on society. In contrast, in Denmark, Austria, Latvia¹ and Sweden, national governments *must* consult with their ‘social partners’ before acting, reflecting these countries’ strong corporatist trends in domestic politics. A detailed analysis of the Latvian example would suffice to make the point.

¹ It is important to note that of the ten former communist states that acceded to the EU in 2004 and 2007 respectively, only Latvia has allowed for an extremely inclusive process of consultation. Indeed, taking into account experiences acquired since its accession to the EU in 2004, several principles - the involvement of social partners and NGOs, as well as the role of the national parliament - were strengthened through an update of the respective legal acts at the beginning of 2009.

In Latvia, social partners and NGOs are fully involved in the preparation of national positions. The process is as follows: The institution responsible for the respective issue informs social partners and NGOs about the elaboration of the national position and their involvement possibilities. After that, social partners and NGOs are invited to the inter-institutional meetings set up for the national position’s formulation. Significantly, the responsible institution ensures that social partners and NGOs which have taken part in the national position’s elaboration are informed on the progress of the respective issue and the results Latvia has achieved. Finally, the Meeting of Senior Officials (a body comprised of State Secretaries) is open to the attendance of social partners and NGOs, who may propose discussions on the national positions. The preceding sections examined and problematised the way in which the Member States co-ordinate their European policies. The following section aims to apply such research to current Croatian conditions with a view to identifying one or more aspects of the Croatian Europeanisation process (political and administrative structure, administrative culture, etc.) that may require additional scrutiny or political consideration as to which approach to choose for the development of a national EU co-ordination mechanism. In addition to this, the task is to take into consideration the stated overall political objective for Croatian accession to the EU: to become the leading force in further enlargement in the region (the ‘Western Balkans’).

The System of Government in the Republic of Croatia

The transition to market democracy marked a radical break with the long-established traditions of (administrative, political and economic) decentralism in the Republic of Croatia that had been endorsed and boosted after the infamous 1948 ‘split’ between Marshal Tito and Stalin. Given the ‘state of emergency’ in which Croatia found itself as early as 1990, the Constitution of 1990 centralised power (formerly, public policies were devolved to the municipality level within the Socialist Republic of Croatia) and established a semi-presidential system. Despite the break with Yugoslavia, the country’s well-entrenched continental administrative and legal traditions survived the transition and were largely reproduced (Chatzigiagkou, 2010). Croatia’s state administration (including the judiciary and civil service) remained by and large party-responsive as opposed to citizen-oriented. Thus, heavy legalism and over-regulation together with hierarchical and impositional trends of policy-making informed decision-making during the 1990s. Lower echelons of civil servants were treated with suspicion by high-level bureaucrats or political appointees, while politicised criteria were used in recruitment (Koprić and Marcetić, 2003). Co-ordination of policy-making lacked institutionalisation, being thus an *ad hoc* and politicised exercise. At the same time, post-Yugoslav Croatia developed weak social structures independent of the state, with social partners being largely excluded from the policy-formulation process. Finally, reflecting past habits and traditions as well as immediate structural deficiencies, the Croatian Parliament (*Hrvatski Sabor*) failed to assume its legislative and scrutiny role effectively, thus remaining under-institutionalised and subordinate to the executive throughout the 1990s (Zakošek, 1994, Ilišin, 2007). Therefore, in many respects, Croatia during the 1990s was a ‘simple polity’ (cf. Schmidt, 2006), as it combined a *majoritarian* system of representation at the national level, a predominantly *statist* policy-making process (albeit with weak elements of tripartism) and a *unitary* state structure.

However, following the change of government to centre-left in 2000, broad amendments to the constitution introduced a parliamentary system of government, ending the system of a ‘dual executive’ and the President’s superior position (Zakošek,

30 2002: 648). These developments notwithstanding, the Croatian President has retained the right for direct plebiscitary election, the right to appoint the PM and also to define together with the Government the country's foreign and defence policies. In short, experience shows that the Croatian President still remains a strong domestic player affecting policy-making at least in discursive terms. Earlier, in 1999, a new electoral system was adopted which, significantly, dispensed with single-mandate constituencies and moved towards a system based on proportional representation (Søberg, 2007). Subsequently, Croatia's form of government developed from a single majoritarian type to a coalition one, thereby increasing the need for negotiation among coalition partners. This in turn has introduced the element of consensus-building in decision-making with policy co-ordination costs being increased accordingly. The 2000-1 constitutional revisions also marked the beginning of a decentralisation process by defining counties (*županije*) as intermediary units of self-governance (Koprić, 2007). However, despite the country's new territorial model, decision-making remains heavily centralised – not least because, up until this very moment, the 21 counties remain financially dependent on the centre (Chatzigiagkou, 2010). This centralising feature is also manifest in the country's policy style, which although it has witnessed a considerable broadening since 2000, partly in response to Croatia's new coalition type of government and partly due to its bid for EU membership (partnership principle), still remains largely 'narrow' and 'top-down', with successive governments tending to act autonomously and then impose their decisions on social and economic actors, and sub-national governments.

As regards the notion of co-ordination that informs the national policy-making style, with the notable exception of items related to EU accession (see below), co-ordination focuses exclusively on formulating policies rather than being concerned with the implementation of any decisions made (Petak and Petek, 2009). On the positive side, the October 2000 Standing Orders of the Government set up a coherent decision-making system by establishing a series of clear sequential steps (expert task forces, ministerial co-ordination committees, an Inner Cabinet) through which proposals must proceed before reaching the session of the Government. This system aims to reduce policy conflicts. When controversial issues are at stake, conflict resolution may take place at the political level between coalition partners and on the grounds of formal (coalition agreements) or informal (personal contacts) mechanisms. In addition, in February 2005, the Government adopted a significant amendment to the Standing Orders, requiring the preparation and inclusion of substantial impact assessment statements to accompany proposals to the Government, thus to an extent securing effective policy implementation (SIGMA, 2008). On the negative side, the fragmentation of the 'centre of government' in Croatia has been repeatedly noted by international experts as contributing to policy ineffectiveness (World Bank, 2003; SIGMA, 2005, 2008). Indeed, the institutional separation of the main strategic centres (the Central State Office for Development and Co-ordination of EU Funds [CODEF], the Ministry of Foreign Affairs and European Integration [MFAEI], and the Ministry of Finance) from the transactional centre (embodied by the General Secretariat of the Government [GSG] and to the closely linked Office of Legislation) is a cause of concern, as it 'does not ensure concrete links between strategic policy-papers and the ongoing activities and budgets of ministries, or between strategic papers and ongoing decision-making at the level of the government'. In fact, neither the GSG nor the CODEF have a monitoring mandate concerning the capacity to ensure concerted action by ministries. All in all, while centralism remains prominent, post-2000 Croatia combines a (quasi-regionalised) unitary state structure with a proportional system of representation and quasi-corporatist policy-making processes.

Croatia's Engagement With The EU: A Brief Assessment

31

Following the change of government in 2000, a process of engagement with European integration began that is designed to culminate in full membership of the EU. First as an EU candidate, and since 2005 as an EU accession state, Croatia has established a highly formalised and hierarchical organisational and procedural system for EU policy-making parallel to existing structures, procedures and practices. Formal internal co-ordination procedures have been set up within individual ministries and inter-ministerial committees have been established, extending from working (technical) and expert committees through to the highest political co-ordination. As regards EU agenda-planning, a detailed and efficient work planning and monitoring system has been established:

'Items related to EU accession (legal harmonisation, institution-building, other programmes and commitments contained in the National Programme for Accession to the EU) are planned in advance for one year, and designated by quarter. An Annual European Integration Work Plan is prepared and approved by the government and parliament. Within the quarterly framework, ministries indicate at the beginning of the quarter the exact week in which a particular item will be submitted. The Annual EI Work Plan is updated every six months, and ministries' obligations are closely monitored. Any delay is addressed immediately, including by the weekly session of the government' (SIGMA, 2008: 2).

Turning to the agents of EU business at home, the Europeanisation process has not caused any substantial changes to the administrative structure of the PM's role or the role of his/her Office. His/her formal role has remained practically the same and 'European duties' have simply been added to his/her other functions, though under Ivo Sanader's second administration (2008-2009) and Jadranka Kosor's current government, the role of PM has been informally enhanced. However, the daily co-ordination of European business at the political level is the responsibility of the Foreign and European Integration Minister, who also chairs the special inter-ministerial 'co-ordination' committee on European Affairs. Members of this committee are the members of the Government minus the PM, and meetings are held on average every three weeks. At the official level, the MFAEI State Secretary responsible for European integration chairs a bi-weekly meeting of heads of EI units in ministries to discuss progress with respect to all accession-related items.

As a focal point on the EU, the MFAEI has gained responsibility for ensuring the effective co-operation and dissemination of information among individual ministries, as well as coherence and consistency on different EU policy issues. Following the conferral of candidacy status, the Croatian Government established a negotiations team within the Office of the Foreign Affairs and European Integration Minister. The Negotiating Team is responsible to the Chief Negotiator, who is in turn responsible to the Government and the Minister of Foreign Affairs as the Head of the State Delegation for EU Accession Negotiations. Within the MFAEI, the Directorate for Co-ordination and Monitoring of Adaptation to EU Systems and the Secretariat of the Negotiation Team, headed by a State Secretary, operate as a fairly autonomous structure and are responsible to the Chief Negotiator (SIGMA, 2008: 4). Finally, within each ministry, a State Secretary is responsible for European integration, and each ministry and state administration organisation (SAO) has a section for European integration.

Moving from structures to procedures, each ministry and SAO has a responsibility to perform their EI obligations under the National Programme for the Accession of Croatia to the EU. Ministries must prepare a statement of compliance and a table of concordance with the *acquis communautaire* for every normative act they submit to the Government. The EI Directorate is responsible for verifying compliance, and the signatures of the State Secretaries of both the initiating ministry and EI Directorate are required before normative acts can proceed to the Government for decision (ibid: 4-5). With regard to

32 inter-institutional co-operation on EU matters, the above-mentioned inter-ministerial committee on European affairs is the only mechanism for two-way communication between the Government and the Parliament in general, and with the National Committee on negotiating positions (see below).

Finally, driven by a remarkable sense of mobilisation, the Croatian Parliament has functioned as a more or less well-oiled machine for adopting EU legislation, which, significantly, has not been up for discussion. Much like other accession states, the Sabor created shortened procedures for the adoption of *acquis* related legislation. In this regard, the Sabor belongs to the category of national parliaments that the literature has defined as ‘rubber stamps’ (Malová and Haughton, 2002: 112). This feature is further reinforced by the fact that the Parliament or its special all-party committee (National Committee for Monitoring the Accession Negotiations of the Republic of Croatia to the European Union) does not possess any mandating power vis-à-vis the Government’s proposed negotiation positions. As for the role of non-state actors in the debate and formulation of national positions, this has been rather weak since no specialised body has been created, with ‘social partners’ being represented only indirectly through the above-mentioned National Committee.

Recommendations

In light of all this, and taking into account the Government’s strategic ambition to make Croatia a leading force in further enlargement in the region of the ‘Western Balkans’ following EU accession, certain key aspects of Croatia’s polity- and policy-related elements and values merit further consideration on the part of Croatian policy-makers with respect to which approach to choose for the development of a national EU co-ordination mechanism.

Executive

1. The role and competences of the President of the Republic need to be clearly defined with respect to EU policy-making so as to ensure either positive co-ordination with his/her office or total exclusion.
2. Again, the decision to include the President in EU decision-making cannot be taken irrespective of the role of the ‘head of the government’ (PM) and/or ‘centre of government’:

First, it needs to be clarified who is going to represent Croatia in the European Council – the President, the PM or both in a rotating manner? If the PM assumes the role of representing Croatia to the European Council (the most likely scenario), there might be a need to clearly formalise the *modus operandi* of his/her EU policy competences, particularly given the fact that he/she is institutionally *primus inter pares* rather than *primus solus vis-à-vis* her/his ministerial colleagues. This can be done through the establishment (adaptation) of an inter-ministerial committee at the political level endowed with the duty to mandate the PM (as in the Czech Republic). Significantly, this body may also include the presidents of coalition partners in an effort to address potential conflicts among coalition partners in a timely manner.

Second, it needs to be decided where the main co-ordination body of EU policy-making is to be located: at the ‘centre of government’, the Prime Minister’s Office, the Foreign Ministry (as it currently is) or should line ministries have the lead, given the country’s coalition and decentralisation dynamics as well as the EU’s increasing *sectorisation*? Truly, the closer

the system is to the ‘centre of government’ and/or the PM, the stronger the signal will be that strategic decisions are taken centrally and thus that Croatia speaks with ‘one voice’ in Brussels – particularly given the Government’s strategic aim to make Croatia a leading regional force. Although a strongly centralised strategy would seem the most effective one in securing outcomes at the European level that are consistent with national preferences, *centralisation* may not be the best solution for a number of reasons. First, the centre may be (as it currently is in Croatia) divided and/or inept (cf. Wright, 1996: 161). Second, centralisation is no guarantee of quality. The latter depends on resources such as adequate personnel, expertise, and linguistic skills (Kassim, 2005: 254). Third, centralised systems often lack flexibility (Menon and Wright, 1998) – a structural deficiency that sharply contrasts with the complex and ‘consensual’ policy style that characterises EU policy-making. Indeed, comparative literature suggests that once a decision has been reached as the outcome of delicate compromise between domestic ministries or a decision-making process laid down by the centre, it is *not* easy to *modify* it to take account of fast-moving negotiations in Brussels or the appearance of problems late in the day (Kassim, 2000: 254-55). For all these reasons, *a flexible and more selective approach (see Ireland and UK) may ultimately prove more effective (ibid: 255)*.

3. As regards the country’s highly hierarchical administrative structure, this might need to be adjusted in order to be effectively accommodated in the EU multi-level governance system. Here too, personnel qualities need to be upgraded maybe through special university curricula on EU politics.

Parliament

1. Following accession to the EU, Croatian policy-makers may need to reconsider/ upgrade the role of the Parliament with respect to EU policy-making. This is because traditionally the Sabor has been weak and under-institutionalised – a structural deficiency that has been further strengthened by the accession process. With the enhancement of the scrutiny (or even mandating) role of the Sabor, the need for accountability and legitimacy in EU policy-making may be somewhat addressed, provided that EU debate is open to the public. It is noteworthy that the Croatian public, much like the Czech and/or the Danish public, has thus far adopted a negative or sceptical stance towards European integration (Štulhofer, 2007). Leaving the Sabor with a marginal role in EU decision-making may thus further accentuate Eurosceptic trends among the Croatian public, which in turn would further erode social trust in state institutions (including the Government).

Civil Sector

1. Jadranka Kosor’s current administration (2009-) has shown encouraging signs in including non-state actors in decision-making. Croatian governing elites may need to consider extending (formalising) this trend to EU policy-making, particularly given the country’s move towards more ‘consociational’ patterns of decision-making. In fact, currently there is a ‘misfit’ between the Government’s overwhelmingly statist policy-formulation politics and deepening consociational trends of government formation and decision-making. Finally, the inclusion of ‘social partners’ in EU decision-making may also countervail persisting Eurosceptic trends among the Croatian public.

It is a common experience in most Member States that successful participation in EU policy-making and legislative processes requires organisational development and adaptation at *all levels* of central government. It is, however, important to emphasise that this is a *dynamic* process which requires significant *flexibility* on the part of the Member States, and that *excessively complicated and static institutional solutions should thus be avoided*. Decisions on the design and structure of an effective domestic co-ordination mechanism is thus a strategic task for the executive that requires substantive consultation with key-stakeholders, and its implementation is a task that requires a firm management commitment. It is thus required by the acceding countries to analyse their own political system, administrative culture and institutional capacity with a view to developing – or adapting – a national model that ensures optimal compliance with domestic objectives for the process. The purpose of this paper was to assist in providing a solid basis for the decision on the design and structure of the Croatian national co-ordination mechanism through the provision of assistance in analysing existing Member State mechanisms.

Bibliography

Bulmer, S. and Lequesne, C. (2005) 'The Member States and the European Union: An Overview', in S. Bulmer and C. Lequesne (eds.), *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press.

Bulmer, S. and Radaelli, C.M. (2005) 'The Europeanization of National Policy', in S. Bulmer and C. Lequesne (eds.), *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press.

Bulmer, S. and Burch, M. (2006) 'Central Government', in I. Bache and A. Jordan (eds.), *The Europeanization of British Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Bulmer, S. and Burch, M. (2009) '*The Europeanisation of Whitehall: UK Central Government and the European Union*', Manchester: Manchester University Press.

Chatziagiakou, G. (2010) '*Enlargement Goes South East – Croatian Politics in Time: Sluggish Institutional Development, Resilience and Shallow Europeanisation*', unpublished PhD thesis, University of York.

COSAC (2007) '*Eighth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*', 14-15 October 2007, Estoril.

Derlien, H.-U. (2000) 'Germany: Failing Successfully?', in H. Kassim, B.G. Peters and V. Wright (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford University Press.

Dimitrova, A.L. and Mastenbroek, H. (2006) 'Involving Parliament in EU Affairs: The New Member States and the Danish Model', *Paper presented in Democratic Governance in the Central and Eastern European Countries: Challenges and Responses for the XXI Century*, Rosenbaum, Allan and Juraj Nemec (eds.), Bratislava: NISPAcee.

Hix, S. and Goetz, K.H. (2000) 'Introduction: European Integration and National Political Systems', *West European Politics*, 23(4); 1-26.

Hooghe, L. (1996) '*Cohesion Policy and European Integration*', Oxford: Oxford University Press.

Ilišin, V. (2007) 'The Social Structure of the Croatian Parliament in Five Mandates', *Politička Misao*, 44(5): 45-70.

James, S. (2010) 'Adapting to Brussels: Europeanization of the Core Executive and the "Strategic-projection" Model', *Journal of European Public Policy*, 17(6): 818-35.

Johansson, K.M. and Tallberg, J. (2008) 'Explaining Chief Executive Empowerment: European Union Summitry and Domestic Institutional Change', paper presented at the *Fourth Pan-European Conference on EU Politics*, Riga, 25-27 September.

Kassim, H. Peters, B.G. and Wright, V. (2000) 'Introduction', in H. Kassim, B.G. Peters and V. Wright (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford University Press.

Kassim, H. (2000) 'Conclusion', in H. Kassim, B.G. Peters and V. Wright (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford University Press.

Kassim, H. (2003) 'The National Co-ordination of EU Policy: Must Europeanisation Mean Convergence?', in K. Featherstone and C. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanisation: Theory and Analysis*, Oxford: Oxford University Press.

Kassim, H. (2005) 'The Europeanization of Member State Institutions', in S. Bulmer and C. Lequesne (eds.), *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press.

Kerremans, B. (2000) 'Belgium', in H. Kassim, B.G. Peters and V. Wright (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford University Press.

Koprić, I. (2007) 'Regionalism and Regional Development Policy in Croatia', in I. Palne Kovacs (eds.), *Political Studies of Pecs: Regional Decentralization in Central and Eastern Europe*, Pecs: University of Pecs, Department of Political Science, pp. 87-110.

Koprić, I. and Marčetić, G. (2003) 'Education of Administrative Personnel: Experiences and Challenges', in Ivan Koprić (eds.), *Modernisation of the Croatian Public Administration*, Zagreb: Faculty of Law and Konrad Adenauer Stiftung.

Laffan, B. (2005) 'Managing Europe from Home: The Impact of the EU on Executive Government – a Comparative Assessment', *OEUE Phase I Occasional Paper 0.1.*, Dublin European Institute.

Laffan, B., O'Donnell, R. and Smith, M. (2000) '*Europe's Experimental Union*', London: Routledge.

Malová, D. and Houghton, T. (2002) 'Making Institutions in Central and Eastern Europe and the Impact of Europe', *West European Politics*, 24 (2): 101-20.

Marks, G. (1993) 'Structural Policy and Multilevel Governance in the EC', in A. Cafruny and G. Rosenthal (eds.), *The State of the European Community, Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond*, Harlow: Longman, pp. 391-410.

Mauer, A. and Wessels, W. (2001) '*National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*', Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Menon, A. (2001) 'France', in H. Kassim, A. Menon, B.G. Peters, and V. Wright (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy: The European Level*, Oxford: Oxford University Press.

Menon, A. and Wright, V. (1998) 'The Paradoxes of "Failure": British EU Policy Making in Comparative Perspective', *Public Policy and Administration*, 13(4): 46-66.

Metcalfe, L. (1994) 'International Policy Co-ordination and Public Management Reform', *International Review of Administrative Sciences*, 60(2): 271-90.

Petak, Z. and Petek, A. (2009) 'Policy Analysis and Croatian Public Administration: The Problem of Formulating Public Policy', *Politička Misao*, 46(5): 54-74.

Schmidt, V. A. (2006) '*Democracy in Europe: The EU and National Politics*', Oxford: Oxford University Press.

Sepos, A. (2008) '*The Europeanization of Cyprus: Polity, Policies, and Politics*', Palgrave Macmillan.

SIGMA (2005) '*Croatia: Public Service and Administrative Framework Assessment 2005*', Paris: OECD

- (2008) '*Croatia: Public Service and Administrative Framework Assessment 2008*', Paris: OECD

Søberg, M. (2007) 'Croatia since 1989: The HDZ and the Politics of Transition', in S.P. Ramet and D. Matić (eds.), *Democratic Transition in Croatia: Value Transformation, Education and Media*, Texas A&M University Press, College Station.

Štulhofer, A. (2007) ‘Euroscepticism in Croatia: On the Far Side of Rationality?’, in K. Ott (eds.), *Croatian Accession to the European Union: The Challenges of Participation*, Zagreb: Institute of Public Finance: Friedrich Ebert Stiftung.

Szukala, A. (2003) ‘France: the European Transformation of the French Model’, in W. Wessels, A. Mauer, and J. Mittag (eds.), *Fifteen into One: The European Union and its Member States*, Manchester: Manchester University Press.

Wallace, H. (2005) ‘Exercising Power and Influence in the European Union: The Roles of Member States’, in S. Bulmer and C. Lequesne (eds.), *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press.

Wessels, W. and Rometsch, D. (eds.) (1996) *‘The European Union and Member States. Towards Institutional Fusion?’*, Manchester: Manchester University Press,

World Bank (2003) 2003) *‘Croatia: Country Economic Memorandum: A Strategy for Growth through European Integration’*, Vol. 2 Main Report, July 2003, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia Region.

Wrinkler, R. (2007) ‘Administrative Justice in Europe: The EU *Acquis*, Good Practice and Recent Developments’, Working Paper submitted for the Twinning Project *Support to more efficient, effective and modern operation and functioning of the Administrative Court of the Republic of Croatia*.

Zakošek, N. (1994) ‘The Croatian Parliament During the Period of Democratic Transition: Constitutional and Policy Aspects’, in Attila Ágh (eds.), *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*, Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies.

Zakošek, N. (2002) *‘Politički sustav Hrvatske (The Political System of Croatia)’*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.

National EU Coordination Structure Project

As the accession negotiations are in their final phases, Croatia’s membership in the European Union (EU) presents a new challenge for the national administration – creating an effective mechanism of national coordination of EU affairs. Based on the experience of the EU Member States (MS) who joined in the last wave of enlargement, it is essential to address this issue in good time in the pre-accession phase, especially due to the fact that establishing such a system goes beyond basic institutional principles. It is not a secret that the functioning of the EU forms a very complex environment - the legislative and policy-making processes of the EU, along with related procedures, define a set of requirements for each Member State. Their coordination systems are therefore a reflection of what is expected from them in Brussels and there are no clear instructions as to how such coordination should be performed. As was mentioned in the article on EU coordination structures¹, all coordination systems vary in their level of centralisation. Even so, there has been a certain level of creativity in the process of reorganisation, which was caused by the adaptation of already existent formations, along with the incorporation of a whole set of new organisational and procedural changes. It is thus required by each perspective Member State to analyse its administrative culture and institutional capacity, with a view to either developing or adapting a national model of EU coordination that is in line with overall national priorities.

The purpose of the project was not to propose and select a future structure, but to provide a basis for the Croatian Government for informed decision-making in national EU coordination mechanisms. In order to achieve that aim, the project included two basic components to consider – first, an attempt to perform an analysis of the present EU coordination structures in (selected) Member State in relation to features of interest to Croatia; and second, an analysis of the competencies of Croatian civil servants in the context of prospective EU membership, which analysis is presented in the second part of this publication².

The project team would like to thank to all participants in the project activities: local experts that have participated in the preliminary analysis of coordination systems in the EU Members and those who participated in study trips for their constructive curiosity; Georgios Chatzigiagkou on his valuable academic research and analysis of Croatian context; Petra Goran on her advice and patience; Rebecca Söderberg in the Embassy of Sweden for continuous assistance and support; to all our interlocutors during study trips for their unconditional willingness to share their views and experiences, but most of all, for their truthfulness, support and guidance; finally, a special thanks to secretaries for their openness and civil servants in all pilot ministries which participated in the survey on their participation and valuable inputs.

Special appreciation and thanks to senior advisor Michael Kummel on his dedicated engagement, overwhelming energy and firm guidance. In addition, we would like to thank to H. E. Bo Eric Weber for his support and advice. Exceptional recognition and admiration to the British Council Project Management Team – Mirna Santro, Maja Mandekić and Jelena Novaković – without whom this publication would not be finalised.

1 Article by Georgios Chatzigiagkou, EU National Co-ordination Systems
2 Report by MAP Savjetovanja on key findings and recommendations

Short Overview of the Project Results From Selected Member States

The first task was a preparation of a short outline of the existent coordination structures in all Member State (see Table 1) and it was prepared on the basis of available and credible information currently accessible from academic articles, online resources and contacts with experts in respective Member State.

Table 1. Overview of the EU Coordination Mechanisms in 27 Member States

ASPECT / COUNTRY	EXECUTIVE				
	DEGREE OF CENTRALISATION	INSTITUTIONAL SETUP	GOVERNMENT COORDINATION FORUM	INSTRUCTION TO PERM REP / COREPER	DIFFERENTIATION ACCORDING TO PILLAR
AUSTRIA	MEDIUM	Federal Chancellery	Federal Chancellery	Federal Ministry for European and International Affairs	
BELGIUM	LOW, but with strong national coordination by the MFA	Central Coordination MFA, Direcotrate General E	"P.11 meetings" managed by DGE	DGE of the MFA	

PARLIAMENTARY				CIVIL SOCIETY NGOs, business community, unions, interest organisation, economic associations etc.	
PARLIAMENT ROLE & INVOLVEMENT	PROCEDURAL INSTRUMENT	INSTITUTIONALISED INSTRUMENTS	DIFFERENTIATION ACCORDING TO PILLAR	CIVIL SECTOR INVOLVEMENT	INSTITUTIONALISED INSTRUMENTS
HIGH	possibility to present binding opinions to the respective Federal Minister, as well as to Federal Chancellor & MFA; all docs connected to EU submitted to Parliament; Main Committee proposes docs for plenary but not possible to transfer them to specialised committees; gives formal mandate!	EU Main Committee, Specialised Standing Sub-committee (SSC) + possibility for further committee as a consultative body to reach consensus (5 members: SSC chair+1 rep of each parl.group); members of EU Committee are members of specialised ones	Both Nationalrat and Bundesrat have a right to present binding opinions on all three Pillars		EU Main Committee & SSC meetings open to public and reports published on web; possibility to have general debates before each specialised committee
LOW	Monthly discussions on EU issues	Advisory Committee for European Affairs		DGE coordinates a network of internal and external experts, PERM REP keeps contacts with various interest groups / specially active are trade unions	

ASPECT / COUNTRY	EXECUTIVE				
	DEGREE OF CENTRALISATION	INSTITUTIONAL SETUP	GOVERNMENT COORDINATION FORUM	INSTRUCTION TO PERM REP / COREPER	DIFFERENTIATION ACCORDING TO PILLAR
BULGARIA	HIGH?	Council of Ministers	Council of European Affairs; 32 working groups	Reports to Minister of Foreign Affairs and Minister of European Affairs; cooperates on operational level with 31 working groups and PERM/Coreper	Council of Eueopan Affairs does not discuss Pillar II
CYPRUS	Comprehensive; decentralised	MFA to line ministries	No specialised EU inter-min structure/ if any, it is ad hoc Lead/Competent ministries	Competent/ Lead Ministries via MFA	Competent Ministries via MFA
CZECH REP	HIGH	Office of the Gov, under Minister of EA Office (Vice PM for EA) and Directorate within the MFA under Deputy Minister for Foreign Affairs	Office of the Minister for EA and Deputy Minister for Foreign Affairs within the MFA	Committee for the European Union	
DENMARK	HIGH	Department for EU Coordination, Centre for Europe, MFA	EU Committee	Foreing Policy Committee (Gov/MFA)	(opt-out 1993)
ESTONIA	LOW	EU Secretariat + MFA	Coordination Council of EU Issues	EU Secretariat + MFA	

PARLIAMENTARY				CIVIL SOCIETY NGOs, business community, unions, interest organisation, economic associations etc.	
PARLIAMENT ROLE & INVOLVEMENT	PROCEDURAL INSTRUMENT	INSTITUTIONALISED INSTRUMENTS	DIFFERENTIATION ACCORDING TO PILLAR	CIVIL SECTOR INVOLVEMENT	INSTITUTIONALISED INSTRUMENTS
MEDIUM / LOW	No formal right to impose its opinion	Committee on European Affairs and oversight of European Funds	the European Affairs Committee shall hold a joint sitting with the Foreign Policy and Defence Committee on issues of defence and foreign policy	MEDIUM	Representations in working groups depending on a subject; European Affairs Committee sessions are open to public
WEAK	Document based scrutiny system. Document, Gov position & Commission in relation with subsidiarity & proportionality principles. No mandate power	Parliamentary Committees on European Affairs	Pillar I Competent Committees at Pillar II & III	Weak	Parliament: Invitation to interested groups to attend the meeting of Parl Committee on EA Gov: via public consultation initiated by Commission Inform lobbying of lead ministries by interest groups
LOW	Consultation role	Committee on EU Affairs	Committee on Foreign Affairs, Defence and Security	MEDIUM	Government Council for Non-Governmental Non-Profit Organisations
HIGH	Gives formal mandate for each neg.	European Affairs Committee		HIGH	Representation in Special Committees
HIGH	Gives formal mandate for each neg.	EU Affairs Committee	Foreign Affairs Committee for CFSP	MEDIUM/HIGH	(internal rulebook)

ASPECT / COUNTRY	EXECUTIVE				
	DEGREE OF CENTRALISATION	INSTITUTIONAL SETUP	GOVERNMENT COORDINATION FORUM	INSTRUCTION TO PERM REP / COREPER	DIFFERENTIATION ACCORDING TO PILLAR
FINLAND	LOW	Government Secretariat for EU Affairs	Committee on EU Affairs	Line ministries + Government Secretariat for EU Affairs	
FRANCE	HIGH	Central Coordination Unit under the Authority of the Prime Minister (PM's Department)	French General Secretariat for European Affairs (SGAE)	French General Secretariat for European Affairs (SGAE)	CFSP - Ministry of Foreign and European Affairs and the Ministry of Defence
GERMANY	MEDIUM	Round table of the European Affairs Directors General of the federal ministries (MFA / ME)	Federal Committee of State Secretaries for European Affairs (MFA)	Federal Committee of State Secretaries for European Affairs (MFA)	
GREECE	Comprehensive; decentralised	MFA ; Flex Interdepart arrangements; Competent ministries	No specialised EU structure; Ad hoc inter-Min committee presided by MFA	In formal terms, MFA / In practice, relevant Ministries either via MFA or directly to PERM REP	Competent Ministries
HUNGARY	HIGH	Government Office for EU Affairs	Interministerial Committee for European Affairs	Interministerial Committee for European Affairs & MFA	

PARLIAMENTARY				CIVIL SOCIETY NGOs, business community, unions, interest organisation, economic associations etc.	
PARLIAMENT ROLE & INVOLVEMENT	PROCEDURAL INSTRUMENT	INSTITUTIONALISED INSTRUMENTS	DIFFERENTIATION ACCORDING TO PILLAR	CIVIL SECTOR INVOLVEMENT	INSTITUTIONALISED INSTRUMENTS
MEDIUM	Gives formal mandate for each neg.	Grand Committee	Foreign Affairs Committee for CFSP	MEDIUM/HIGH	Extended composition of EU Subcommittees
MEDIUM	Consultation role, vote on resolutions	European Affairs Committee	Foreign Affairs Committee	MEDIUM	Representations in Special committees, councils and commissions
MEDIUM both Bundestag and Bundesrat involved	Notification, opinion (in principle binding) - Bundestag; Notification, consent in certain issues - Bundesrat	Committee on the Affairs of the EU - Bundestag; Committee on EU Questions, Chamber of EU affairs	Bundesrat agreement necessary in certain areas pertaining to JHA	LOW	
TRADITIONALLY WEAK	Procedure based scrutiny of the Gov & since 2007 of the Commission as well; no formal mandate power	Standing Committee of European Affairs (MPs + MEPs)	Ad hoc joint sessions with competent committees at Pillars II & III	Weak	No specialised structure / Inclusion in "social dialogue" when controversial EU legislation at stake
MEDIUM / LOW	Act on Scrutiny Procedure defines further obligations for the Government in the field of informing the Assembly	Committee on European Affairs	Foreign Affairs Committee		

ASPECT / COUNTRY	EXECUTIVE				
	DEGREE OF CENTRALISATION	INSTITUTIONAL SETUP	GOVERNMENT COORDINATION FORUM	INSTRUCTION TO PERM REP / COREPER	DIFFERENTIATION ACCORDING TO PILLAR
IRELAND	MEDIUM/HIGH	MFA (Min of Economy?)	Interdepartmental Coordinating Committe on European Affairs(senior civil servants of all depts & PermRep); PM Office EU/Intern Dept	MFA EU Coordination Unit	
ITALY	MEDIUM	Coordination Unit under the Authority of Minister of the Coordination of the EU policies and Prime Minister and Ministry of Foreign Affairs	Department for the coordination of EC policies and the Ministry of Foreign Affairs (Directorate General for EU)	Department for the coordination of EC policies and the Ministry of Foreign Affairs (Directorate General for EU)	
LATVIA	HIGH	Ministry of Foreign Affairs	Cabinet of Ministers / Meeting of Senior Official	Ministry of Foreign Affairs	
LITHUANIA	HIGH	Ministry of Foreign Affairs	Government Commission on EU affairs (Foreign Minister+all deputy ministers)	MFA	
LUXEMBOURG		MFA Secretariat General	EU Coordination Committee		

PARLIAMENTARY				CIVIL SOCIETY NGOs, business community, unions, interest organisation, economic associations etc.	
PARLIAMENT ROLE & INVOLVEMENT	PROCEDURAL INSTRUMENT	INSTITUTIONALISED INSTRUMENTS	DIFFERENTIATION ACCORDING TO PILLAR	CIVIL SECTOR INVOLVEMENT	INSTITUTIONALISED INSTRUMENTS
MEDIUM / LOW	No formal scrutiny reserve	Committee on EU Affairs; Sectoral Committees;Joint Committee on EU Affairs; Joint Committee on European Scrutiny	Committee on Foreign Affairs	MEDIUM	No specific structure; public participation and involvement of specialised NGOs high; issues related to treaties of interest; Parliamentary session public
HIGH	Supervising governmental action and formulating guidelines, opinions and recommendations; parliamentary reserve, parliamentary scrutiny, whenever it deems it necessary	Special committees (14th Standing Committee on EU Policies, the Foreign Affairs Committee and the European Policies Committee)		LOW	
HIGH	Gives formal mandate for each neg.	European Affairs Committee		HIGH	Interinstitutional meetings; attend meeting of Senior Official
HIGH	Scrutiny reserve as a part of the mandating process	European Affairs Committee	Committee on Foreign Affairs	LOW	
		Chamber for Eu			

ASPECT / COUNTRY	EXECUTIVE				
	DEGREE OF CENTRALISATION	INSTITUTIONAL SETUP	GOVERNMENT COORDINATION FORUM	INSTRUCTION TO PERM REP / COREPER	DIFFERENTIATION ACCORDING TO PILLAR
MALTA	HIGH	PMO EU Secretariat	Cabinet Committee on EU Affairs, Inter-ministerial committee for EU affairs	PMO EU Secretariat	
NETHERLANDS	MEDIUM?	MFA DG for European Cooperation / European Integration Department (DIE) secretariat for CoCo	the CoCo - Coordination Committee for EU and association problems	the MFA Coreper "instruction meetings"	MFA, DG for Political Affairs deals with issues of security, Security Policy Department (DVB)
POLAND	HIGH	MFA (Dept of the European Committee of Council of Ministers)	European Committee of the Council of Ministers	MFA (Dept of the European Committee of Council of Ministers)	
PORTUGAL	HIGH (monopolised by public administration)	MFA Directorate General for European Affairs (DGAE)	Inter-ministerial Commission for European Affairs - CIAE (technical level), informal state secretary commission, and the Council of ministers (political level)	MFA DGAE	MFA DG for defence and security

PARLIAMENTARY				CIVIL SOCIETY NGOs, business community, unions, interest organisation, economic associations etc.	
PARLIAMENT ROLE & INVOLVEMENT	PROCEDURAL INSTRUMENT	INSTITUTIONALISED INSTRUMENTS	DIFFERENTIATION ACCORDING TO PILLAR	CIVIL SECTOR INVOLVEMENT	INSTITUTIONALISED INSTRUMENTS
MEDIUM	Scrutiny reserve on its own initiative on the Gov position on the dossier inside Explanatory Memorandum	Foreign and European Affairs Committee - 4 working groups		LOW	Consultation during accession negotiations resulted in highly active NGOs; Malta European Union Steering Action Committee (MEUSEC) established cooperation with the Parliament
LOW	Broadly defined that the Government needs to have parliamentary approval for all "political important issues". Once a year the Government reports on the state of the EU	Parliamentary Committee on European Affairs		PERM REP keeps active contact and helps Dutch lobbyist in BXL / contacts kept with trade unions and employers organisations	
MEDIUM	May give opinions within 21 days, or not	EU Affairs Committee of SEIM (Lower House) and SENATE		N/A	
LOW	once a year, the Government reports on the state of affairs in the EU issues; active mutual exchange of Information; Committee can invite and organise ad hoc hearings and meetings	European Affairs Committee		no formal coalition on European Affairs	participation in various committees according to topics and in EU NGO networks in BXL, mostly related to lobbying

ASPECT / COUNTRY	EXECUTIVE				
	DEGREE OF CENTRALISATION	INSTITUTIONAL SETUP	GOVERNMENT COORDINATION FORUM	INSTRUCTION TO PERM REP / COREPER	DIFFERENTIATION ACCORDING TO PILLAR
ROMANIA	HIGH (like French model)	Government - Department for EU Affairs (DEA) under direct subordination of the PM	European Affairs Coordination Committee - chaired jointly by MFA and DEA+ad hoc problem oriented working groups	European Affairs Coordination Committee	Pillar II meetings of the Coordination Committee is chaired by MFA
SLOVAKIA	HIGH	Under Deputy Prime Minister, Government Office, Division for EU Affairs	Government Ministerial Committee for EU Affairs	GOV/MFA	
SLOVENIA	HIGH	The Gov Office for Development and European Affairs (GODEA), as the central coordinator for Pillar I and III; Ministry of Foreign Affairs - Pillar II; working group for European Affairs + 35 working groups	Working group for European Affairs	Government Office - GODEA / MFA	the Government Office for Development and European Affairs (GODEA) as a central coordinator for Pillar I and III; Ministry of Foreign Affairs - Pillar II

PARLIAMENTARY				CIVIL SOCIETY NGOs, business community, unions, interest organisation, economic associations etc.	
PARLIAMENT ROLE & INVOLVEMENT	PROCEDURAL INSTRUMENT	INSTITUTIONALISED INSTRUMENTS	DIFFERENTIATION ACCORDING TO PILLAR	CIVIL SECTOR INVOLVEMENT	INSTITUTIONALISED INSTRUMENTS
HIGH / MEDIUM	Mixed system - document based and mandate based; once the opinion of EAC issues - binding to the Gov	Committee of European Affairs (CEA)	Not specified	MEDIUM/LOW	GOVERNMENT - role not defined by any act; DEA promotes partnerships with civil society through debates; sectoral ministries should involve the civil society when drafting the oposition in their area; PARLIAMENT - No public access to the CEA meetings and documents
HIGH	Regular mandating system - National Council empowers the Committee to approve binding positions (mandates) for Gov members	Committee for European Affairs; Chancellery - Department of EU Affairs - secretariat of the Committee		HIGH?	All committee meetings are public, unless the committee decides otherwise
HIGH	Regular mandating system; Act on Cooperation between National Assembly and the Gov in EU affairs	National Assembly Committee of European Affairs; National Council - International Relations and European Affairs Commission	National Assembly - the Committee on EU affairs scrutinises areas under pillar I and III; the Committee on Foreign Policy scrutinises issues under Pillar II; Sectoral committees might also be involved. National Council - Commission may have influence on the National Assembly EU affairs committee	MEDIUM / LOW	National Assembly - meetings of the EU Affairs Committee are generally not open to the public when discussing EU affairs; the representatives of the expert public, civil society, economy and associations whose work is related to the subject matter of the issues under discussion may be invited to a single

ASPECT / COUNTRY	EXECUTIVE				
	DEGREE OF CENTRALISATION	INSTITUTIONAL SETUP	GOVERNMENT COORDINATION FORUM	INSTRUCTION TO PERM REP / COREPER	DIFFERENTIATION ACCORDING TO PILLAR
SPAIN	LOW	Secretariat under the auspices of MFA	State Secretariat for European Affairs (SEAE) presides over the Interministerial Commission for European Union Affairs (Spanish acronym CIAUE)	Interministerial Commission for EU Affairs (CIAUE); the Government Delegate Commission for Economic Affairs, Council of Ministers, the President's Cabinet (International Department); the Conference for Affairs related to the European Communities; Sectoral Conferences	
SWEDEN	MEDIUM	Prime Minister's Office for Gov long-term EU policy - State Secretary; MFA UD-EU (assist PMO with contacts and common drafting committees)	EU policy Coordination secretariat within PMO, State Secretary responsible)	Both PM Office and MFA, UD-EU	MFA: UD-EU, EUKORR (European Correspondents) , EP (European Security Policy) unit; cooperation with Min of Defence & Min of Justice
UNITED KINGDOM	LOW	European & Global Issues Secretariat; (Cabinet Office)	Ministerial Committee on National Security, International Relations and Development - Sub-Committee on Europe (NSID (EU))	Ministerial Committee on National Security, International Relations and Development (NSID)	

PARLIAMENTARY				CIVIL SOCIETY NGOs, business community, unions, interest organisation, economic associations etc.	
PARLIAMENT ROLE & INVOLVEMENT	PROCEDURAL INSTRUMENT	INSTITUTIONALISED INSTRUMENTS	DIFFERENTIATION ACCORDING TO PILLAR	CIVIL SECTOR INVOLVEMENT	INSTITUTIONALISED INSTRUMENTS
					item at the agenda of the meeting of the competent committee and may present their opinions ; National Council - open to public
LOW		EU Committee of the Parliament	Committee for Foreign Affairs	LOW	
HIGH	standing committees may make statements without Chambers & send reports to EU Committee; mandate given to the Minister for the Council is politically, but not legally binding	EU Affairs Committee (members sit in one or more standing committees); standing committees, the Chamber		HIGH	openness; EU Committee meetings' notes are published 2 weeks later; regular meetings between civil sector and Gov/ Parliament
HIGH		European Scrutiny Committee in the House of Commons; European Union Committee in the House of Lords	NO	MEDIUM	

52 On the basis of the findings in Table 1, it was decided that five countries, considered as ‘smaller EU members’, possess certain features that could be identified as being comparable to Croatia’s administrative culture:

1. Sweden, due to its semi-centralised system, which should respond to the coalition governments’ features and a relatively recent decision on the replacement of the central coordination unit from the Ministry of Foreign Affairs to the Prime Minister’s Office, with the presence of the Minister for EU affairs;
2. Denmark, with its highly centralised system, characterised with its minority governments and famous scrutiny by its national Parliament;
3. Finland, with a semi-centralised system, even though it originates from the Danish, in which EU membership has induced the modification of the Constitution in defining a role for the President, in setting up a central unit for coordination in the Prime Minister’s Office, and maintaining the post of the Minister of European Affairs;
4. Slovenia, with an administrative culture that originates in the same system as that of Croatia, with a centralised system, that is based around the Government Office and the MFA and the presence of the Minister for European Affairs;
5. Lithuania, characterised by a centralised system, with a central coordination unit that has been moved from the Prime Ministers’ Office to the Ministry of Foreign Affairs after 4 years, and with an information system in place that ensures appropriate and timely information sharing.

A more detailed analysis is based on study trips performed to selected Member State: to explore executive structures and levels of responsibility, mechanisms of coordination, types and levels of parliamentary involvement, participation of civil society, attempts to ensure administrative capacity essential for successful functioning, as well as technical aspects of national EU coordination (information systems, public information available, financial implications if available). This overview is based on reports from each study trip performed and it presents a summary of findings.

Central EU Coordination Body

As of the day of the signing of the Accession Agreement, the representatives of a signatory are participating in 70% of European Council working bodies, although without the right to vote. It is therefore essential to simulate at least some EU procedures before accession, mostly for the Council, later more for the European Parliament. In terms of national representation in EU procedures, there are three major points – to have a clear understanding of an issue on the agenda as early as possible and maintain the position through time; to keep a high level of flexibility to be able to respond to the other Member State positions in a short period of time; and to concentrate on those issues which represent a specific national problem or interest. It is of utmost importance to have ‘one voice’ and to be able to express your needs well in time; and finally, to always consider your alternative positions, since your initial requirement is rarely adopted.

As regards the executive structures in all five countries, it was mentioned that the placement of central coordination units always causes debates in terms of effectiveness and efficiency. In the end, it is all about cooperation, coordination, informal contacts and well selected staff. It was stressed that it was not a question of the number of civil servants to be employed, but how well trained, efficient and dedicated to their work they were.

The Ministry of Foreign Affairs as a Continuous Coordinator

53

Out of all five countries, Denmark is the ‘oldest’ EU Member and the one with the longest experience of being part of the complex EU system. Its coordination system is very centralised and strict, systematically developed for almost 40 years. The central coordination lies in the Ministry of Foreign Affairs, which is in charge to ensure that the position of the Danish Government is unified and consistent before being presented to EU institutions, and that the coordination procedure is designed to ensure administrative efficiency and the comprehensive processing of all EU initiatives and proposals. Even though it is considered to be a smaller EU member, Denmark has always been considered as a proactive member with a loud voice in Europe.

The basic core of EU coordination in the Ministry is the Department for EU Coordination in the Centre for Europe, which is in constant contact with other ministries, plays a constructive part in all dossiers, and predicts future issues that will need to be considered – it does not interfere with the work of other ministries since desk officers are not experts in substance. The Ministry of Foreign Affairs (MFA) also relies on information from Embassies in other Member State on their positions, which is important for making strategic alliances in Brussels.

There are three well-defined levels of executive coordination. First, the level of EU special committees, 35 of them. They are formed and chaired by sectoral ministries, composed of experts, desk officers and relevant representatives of civil society, such as trade unions, non-governmental organisations (NGOs) or interest groups. Their task is to identify the content and scope of the proposals sent from Brussels and to prepare a Danish position in relation to them, involving as many sectoral ministries as required. The second level is the EU Committee chaired by the representative of the MFA, which, though a formal forum, is characterised by a lot of informal contacts. This committee is in charge of separating technical from political matters, so that the third, highest, level of coordination is not overwhelmed with technical issues. It also monitors EU cooperation development and discusses the general outlines of Danish European Policy. The composition of the Committee is mainly of officials who have responsibility for coordinating EU policies in line ministries. Finally, the third level is the Government Foreign Policy Committee, chaired by the Minister of Foreign Affairs, which lays down the Government’s position on EU matters.

All meetings in relation to EU coordination are held each week and there is a clear regularity to their schedules. On Mondays, the EU Coordination Department of the MFA, the Permanent Representation in Brussels and the Embassy in the Member State, which holds the Presidency, have regular teleconference meetings to discuss the agenda for the upcoming Coreper (Committee of Permanent Representatives) meetings and to ensure horizontal communication. On Tuesdays, before the EU Committee meeting, a briefing is held for the permanent state secretary of the Ministry, so that he or she can be alerted to any issues that may require political decisions or which could affect Denmark’s overall strategy in the EU. The Government’s Foreign Policy Committee meets on Thursdays, a day before the meeting of the European Affairs Committee in the Danish Parliament, the *Folketing*.

The role of the Danish Prime Minister’s Office, in relation to EU coordination, is to prepare the Prime Minister for European Council meetings and summits, to coordinate activities with the MFA, participate in EU Committee meetings and intervene only when it is necessary – to reach a decision on the competencies of line ministries or other institutions.

In Lithuania, the central coordination unit is in the Ministry of Foreign Affairs, based on the strong conviction that foreign affairs as such are closely linked to EU affairs. After a year long consultation and consideration process, the unit was transferred to the MFA from the Office of the Government, as set down by the Government Resolution on the Coordination of EU Affairs¹ in autumn last year. This adjustment was motivated by the need to improve decision-making procedures in EU matters, to avoid misunderstandings in the division of responsibilities and to ensure better coordination and adequate presentation of national interests in Brussels. The MFA coordinates preparation of Lithuanian positions on proposals and issues discussed on Coreper I, Coreper II, Council meetings and the European Council. Of the four divisions of the EU Department in the MFA, the EU Affairs Coordination Division is responsible for overall coordination. When the MFA took over the central coordination role, the Commission of the EU of the Government² was established, which meets in the Prime Minister's Office on Tuesdays. This Commission was established in order to assist the Government in developing a coordinated EU policy of Lithuania and to ensure its effective implementation³. It is considered that, up to now, the establishment of the Government Commission has induced a greater focus on EU affairs, which is of great importance for the upcoming Lithuanian EU Presidency. This body has also stimulated discussions on strategic and problematic issues and proposed concrete measures to approach them. In order to achieve the maximum efficiency of this body, A and B points have been introduced, those that are general and non-problematic and those that require further discussion. The representatives of the Office of the European Affairs Committee of the Parliament (the Seimas) participate in the Commission's meetings, taking notes for its members. The basic responsibility of the Prime Minister's Office is to focus on strategic issues (EU 2020, climate change), reforms, and communication with the public, while the MFA is dedicated to routine operations. Even so, the Office has a competence to interfere in Lithuania's positions since the Deputy Chancellor is a member of the Government Commission. Among other issues, the Prime Minister's Office Unit of European and International Issues participates in the creation of the strategic priorities of Lithuania in the EU and in the annual EU policy programme of the Government, analyses of the implementation of EU policies, their impact, the representation of Lithuania's interests in the EU, and preparations for the EU Presidency.

From the Ministry of Foreign Affairs to the Prime Minister's Office

Sweden's political culture, as well as the current political situation of cohabitation incorporating multiple political parties (coalition Government), has had an influence on the national EU decision-making process. The central EU coordination unit is the EU Coordination Secretariat in the Prime Minister's Office. Coordination in this context means determining the overall political priorities for Sweden's actions in the EU and coordinating the work of the ministries according to national priorities: synchronizing ministries in formulating policies in relation to EU agenda setting; preparation in relation to long-term EU development ensuring the coherent approach of Sweden's EU work; and preparing for meetings of the European Council.

1 The Government Resolution on the Coordination of European Union Affairs, No. 21 of 9 January 2004; amended 9 December 2009
2 Resolution on the formation of the Commission on the European Union of the Government of the Republic of Lithuania, No. 512, 20 May 2009; amendments to the Resolution, 9 September 2009
3 The Commission is composed of the Minister of Foreign Affairs as a chair person, Deputy Minister of Foreign Affairs as Vice Chairperson, Deputy Chancellor of the PM Office, deputy ministers, Director General of European Law Department under Ministry of Justice and Permanent Representative of Lithuania to the EU. The MFA Division of EU Affairs Coordination serves as a secretariat for the Government EU Commission meetings (agendas, protocols, minutes etc).

Even though this central coordination unit was formerly situated within the MFA, in 2005 a decision was made to set up an EU coordination unit in the PM Office, the rationale being the facilitation of regular and informal communication with the Prime Minister and the strengthening of a coordination role involving all ministries¹, and the fact that EU questions were considered to be more of a 'domestic' than a 'foreign policy' issue. Within the Prime Minister's Office two departments have been set up – the Coordination and Policy Issues Department and the Legal Department. Due to tight deadlines for providing opinions and formulating instructions, communication between respective institutions, in line with the Scandinavian administrative tradition, which promotes a strong participative ethic both in society and government, is highly informal. It was stressed on many occasions that regular communication is crucial. Meetings of the staff in charge for EU affairs are held on a weekly basis, as are meetings and consultations with the Minister for EU affairs and the State Secretary for EU issues. The Minister for EU affairs is primarily responsible for the national coordination of EU affairs, communication with the European Parliament and the Swedish National Parliament, and represents Sweden in GAC meetings. The PM's Office is also in charge of monitoring European Parliament (EP) related issues, while in each ministry a person monitors the dealings of the EP pertaining to their respective scopes of work. Coordination and communication among EP officers is regular, and meetings are held on a weekly basis. The Ministry of Foreign Affairs is in charge of internal market issues, infringement procedure and the Common Foreign and Security Policy (EU CFSP), handling coordination activities in operational terms with the Ministry of Defence, as well as representing Sweden before the European Court of Justice. Although the EU Correspondent in the MFA is officially a part of the EU Department, he is directly responsible to the Director General for Political Affairs, which allows additional independence and flexibility. Furthermore, the Ministry's areas of responsibility are dealt with in two different formats of the Council: the General Affairs and External Relations Council and the Competitiveness Council. A special EU Department is responsible for EU coordination, primarily within various departments of the MFA in charge of specific EU issues. In Finland, as in other countries, the mission is to ensure coherence and consistency in handling EU affairs. For that reason, the EU Secretariat responsible for EU coordination was transferred from the Ministry of Foreign Affairs to the Prime Minister's Office² on 1 July 2000, and it became the Government Secretariat for EU Affairs. The present system is characterised as one to ensure coordination and continuity, while the Prime Minister sets Finland's overall EU policy, and identifies a clear role of the Parliament in defining Finnish positions. The mechanism of EU coordination relies on all line ministries and it involves 34 EU sub-committees³, the Committee for European Union Affairs and the Cabinet Committee on European Union Affairs. The Committee for EU Affairs is composed of permanent secretaries or their deputies, therefore it is the official level forum. The Chair is the State Secretary for EU Affairs from the Government Secretariat for EU Affairs, while members are ministries, Prime Minister's Office, Office of the President of the Republic, Office of the Chancellor of Justice, Autonomous province of Åland, and the Bank of Finland. The Committee meets on Wednesdays and it serves as an advisory and mediatory body – it discusses politically, economically and legally important issues, issues involving a number of ministries, and issues on which sub-committees have failed to reach unanimity. The Cabinet Committee for European Union Affairs is a political level forum that discusses the most important EU matters, agrees

1 Additional impetus to this decision was the fact that Sweden was preparing for the EU Presidency in the second half of 2009, as was the case in Lithuania, but in a different direction
2 The Government responsibility for the national preparation of decisions to be made in the EU is defined in section 93, paragraph 2 of the Finnish Constitution. The participation of the Parliament in the national preparation of EU matters is defined in section 96 and the parliamentary right to receive information on international affairs is laid down in section 97 of the Constitution.
3 The composition of the sub-committee depends on the topic presented for discussion and might be of restricted composition (just to ministries) or extended composition (with interest groups present), while there is always a representative from the Government Secretariat for EU Affairs. The ministry responsible for the issue chairs the discussion.

on Finland's priorities in all Council meetings, and gives guidance on EU matters. In addition, it deals with cases by the Court of Justice that are related to Finland. All ministers might attend, while the Prime Minister presides. Meetings are held each Friday morning. Immediately after the Cabinet Committee meeting, the media briefing and debriefing for officials take place. The Government Secretariat has a multiple role in Finnish EU coordination: not only is it a secretariat for both the Cabinet Committee and the Committee on EU Affairs, it also ensures timely and efficient coordination, ensures preparation for European Council meetings, deals with EU institutional issues, assists the Minister of European Affairs and the Prime Minister specifically in EU issues, and is responsible for any issue that does not fall into the competence of other ministries. A representative from the Government Secretariat is present in each sub-committee. The Government Secretariat coordinates the recruitment of Finnish officials to EU institutions and assists in their career development. In relation to EU matters, the Ministry of Foreign Affairs is responsible for a part of EU coordination through its Unit for General EU Affairs and Coordination in the Department for Europe. The Unit deals with general EU affairs, preparative work related to Coreper II and participates in the preparations of the General Affairs and External Relations Council (GAERC) and the European Council, as well as in the internal coordination of horizontal EU issues within the Ministry for Foreign Affairs, including the external dimension of the EU energy policy and the financing of the external actions of the EU. The MFA is also a secretariat of the Cabinet Foreign and Security Committee, chaired by the Prime minister. The President of Finland has a strong link to this Committee due to her duties as a co-creator of foreign policy with the Government and as a chief commander of the defense forces.

Everything stays in the Government

Based on the experience of EU coordination in the pre-accession phase, as well as on a survey of the EU coordination systems in the 'old Member State', Slovenia adapted its EU coordination system according to Finland's model. The decision to centralise EU coordination in the Government Office for Development and European Affairs (GODEA), headed by the Minister of EU Affairs, was based on the fact that EU legislation makes for 80% of all legislation adopted in an Member State, there is a range of horizontal dossiers, and a very large amount of documents circulates every day (150-300). GODEA coordinates all EU dossiers among the line ministries, 35 working groups for the preparation of positions, the Working Group for European Affairs, Government and Parliament. The only exception is the CFSP, which is coordinated by the Ministry of Foreign Affairs (MFA). The drafting of positions remains largely within the competence of line ministries, and Parliament has a significant role in approving proposed positions. An important feature is the advanced information-documentation system – the EU Portal. Ever since 2002, there has been a periodically initiated discussion about whether GODEA or the MFA is the appropriate place for the central coordination unit, and whether 'EU affairs' are, to a great extent, bilateral affairs (as seen by the MFA). No matter which institution is the central one, all Slovenian positions are positions of the Government and not of one line ministry (if there is more than one institution involved, there is a need for the clear distinction of their responsibilities in order to avoid lengthy negotiations among ministries). In addition, in line with the Lisbon Treaty in force, the European Council has established continuity of action, and this implies that the Prime Minister is more involved. In this respect, there is a need for more structure in the PMs Office to ensure constant information of high quality and the same level of continuity in action, which is the case in the Council.

According to the Decision on Establishment of GODEA¹, it's role is to harmonise and coordinate, not to decide on positions, which in some cases may lead to long procedures of internal negotiations among ministries, to be ended at the Government sessions. The Working Group for EU Affairs has two levels: 'political' (state secretaries and directors), and 'operational' (heads of EU departments in ministries). State secretaries and directors meet monthly to discuss open political questions and usually have a video-conference with the ambassador at the Permanent Representation to the EU in Brussels. Heads of EU departments meet weekly to exchange information on positions in preparation, documents on the EU Portal, infringement procedures and other open questions. They also exchange information from the European Parliament with representatives from Brussels (via video link). The Ministry of Foreign Affairs has a specific role in coordinating all documents concerning CFSP. The present EU coordination system has been in place since the accession (and the negotiation coordination system was very similar), yet it should be taken into account that the MFA has a wide network of diplomatic missions, which is necessary in order to get an overview of the positions from other Member State, and it coordinates the preparation of Slovenian positions on various issues.

Permanent Representations in Brussels²

It was stressed in the Danish Permanent Representation that flexibility was a key word for working in Brussels, that good arguments always win, that structural alliances are necessary but should be made according to files, and that informal communication is crucial in achieving one's goals. Communication, both formal and informal, is crucial in three different arenas: with the Council (primary role of the Representation), with the European Commission and with the European Parliament. Communication with the EC, as well as with the EP, is informal, yet necessary for lobbying, either to obtain necessary information on current or future activities or to make alliances with Parliamentary groups or individual Parliamentarians, when it is crucial to find out their positions in advance as well as their influence on matters relating to one's national interest³. Last but not least, the Permanent Representation responds to the inquiries of the Danish MEPs when they ask for factual information – by doing so, the chances of receiving their help when the matter in question is put on the agenda increases. All ministries have their attachés in the Representation to cover a specific public policy. For each dossier, there are two to four desk officers responsible. The tasks of an attaché or a counsellor are to promote Denmark's interest before EU institutions, according to instructions from Copenhagen, within the limits of the Danish decision-making procedure, and to build and maintain networks. The work in the Council is result and solution oriented, therefore consensus is essential. Nationally, it is crucial to prioritise, but there has to be a certain level of flexibility. On each level of Council work, one must persist as far as possible on a dossier to achieve what is defined in the position. The consequences of the last enlargement are that there is less time to speak during meetings, and there is a need for more preparation of Council meetings, therefore a proposal must be prepared well in advance and focus on well-prepared options and positions, taking care of the limits of a mandate.

1 <http://www.uradni-list.si/1/content?id=89815> (in Slovenian)
2 As a part of the project activity, an expert team had a chance to meet in person the representatives from the Danish Permanent Representation, while for others information was gathered in their capitals.
3 When contacting EP, it is important to respect different roles – desk officers contact assistants of the MEPs, while ministers and ambassadors contact MEPs personally.

58 The Swedish Permanent Representation in Brussels is Sweden’s largest mission abroad and it functions as a ‘miniature version’ of the Government Offices in Stockholm, representing all the relevant ministries and one representative of the national Parliament. An important task of the Permanent Representation is to supply analysis and assessment to Swedish Government bodies, which are responsible for shaping EU policies. The Representation also acts as the Swedish Governments’ day-to-day communication link with EU institutions. During the Swedish Presidency, instructions towards Brussels were more flexible, giving more responsibility and space for action to staff of the Permanent Representative (Perm Rep). This practice has been shown to be very efficient and has been kept to the present day. Swedish diplomatic missions in EU member states, especially in the country holding the Presidency, have a role in providing relevant information on EU issues.

At the present time, the Permanent Representation of the Republic of Lithuania has approximately 90 diplomats and support staff employed, while for the upcoming Presidency, it is forecast that there will be a need for a staff of 150. The mandate for Permanent Representation staff is given from Vilnius. Some representatives are directly linked to their respective ministry for information exchange from both sides. In general, for both Coreper I and Coreper II, written instructions are sent from Vilnius to Brussels. When representing the Lithuanian position in Council working groups, they receive national positions through the LINESIS information management system, while the rules for negotiations are not strictly defined.

The Representatives of the Slovenian Permanent Representation regularly attend various Council working groups, according to their envisaged composition. Reports from all meetings that have taken place in Brussels are published on the EU Portal information system. In some cases, when participants of meetings are from the Representation, their reports are published on a parallel system of *dépêche* run by the MFA¹, and to inform and involve their line ministry, they often use a third system of transferring information by e-mail².

The Permanent Representation in Brussels participates via video link at weekly and monthly meetings of the Working Group for EU Affairs. The view of the GODEA is that the role of the Representation should not be too extensive and influential in comparison to the capital’s institutions. On the other hand, PermRep, when reporting to Ljubljana, consults line ministries and other institutions if necessary to provide correct information (*dépêche*), therefore there is a certain amount of ‘Brussels based coordination’.

The Permanent Representation of Finland receives EU instructions from the Government Secretariat for EU Affairs. The level of experts in the Permanent Representation is very important, they have the necessary knowledge and experience, know their limits and decide on modalities without consulting the capital. In order to exchange information and views, video-conferences between the Government Secretariat and the Permanent Representation are held weekly or twice a month.

Legal Matters

As already mentioned, the representation before the European Court of Justice is coordinated and performed by the Ministry of Foreign Affairs in Sweden, Denmark and Finland. In Lithuania, the coordination of the implementation of EU legislation in

1 There are approximately 5000 meetings in the Council per year, along with working groups held in the EC; the EC working groups are mostly composed of the more permanent set of people.
2 It has been proven through time that there has been a need to adjust reporting from meetings in EU institutions: shortening texts, indicating major problems and implications, providing a commentary and proposing measures or possible solutions.

the national legal notification system, and the coordination of infringement procedure, is in the competence of the Ministry of Justice. The Slovenian GODEA also coordinates the drafting of positions in infringement procedures instituted by the European Commission when Slovenia is allegedly not in compliance with EU law. This is done in close cooperation with the competent ministries, government offices and the State Attorney’s Office of the Republic of Slovenia.

President

In relation to EU affairs and the role of the President, the Finnish example is interesting. The role of the president is defined by the Constitution of Finland, to which changes were introduced in 1999. Both the President and the PM are responsible for Finnish foreign policy, therefore the President is entitled to attend European Council meetings in CFSP matters. In the EU coordination set-up in Finland, the MFA is a secretariat of the Cabinet Foreign and Security Committee, chaired by the Prime Minister. The President of Finland has a strong link to this Committee due to her duties as a co-creator of foreign policy with the Government and as a chief commander of the defense forces.

Before the Lisbon Treaty came into force, both the President and the Prime Minister represented Finland in the Council, while now this has to be done by one of them only. This also asks for the involvement of the Parliament, when the PM needs to ask for support from the Parliament, unlike the President who is not so bound.

Line Ministries¹

The government bodies in Sweden are responsible for their respective policy areas in the EU context and represent Sweden at various meetings of the Council of Ministers or respective working groups’ meetings. Before a Ministry can present its views on a particular matter to the Swedish Parliament (*Riksdag*), and subsequently to the EU, it must first consult with the Prime Minister’s EU Coordination Secretariat, the Foreign Ministry’s EU Department and the Ministry of Finance’s Budget Department, as well as any other ministry affected by the matter in hand. EU issues involving several ministries are prepared collectively so that all relevant institutions have a chance to state their views.

Although in Swedish administration line ministries formulate specific policies pertaining to their domain, daily work within certain administrative areas is attributed to various Government Agencies². When certain issues requiring specific expertise arise at the EU level, line ministries (EU departments or EU coordinators) coordinate issues with relevant Agencies and their EU coordinators. Teleconferences are held on a regular basis (once a week and if necessary more often), and include Agency staff, ministry employees and Permanent Representation staff. This informal exchange of information and opinions enables efficient communication and the timely flow of instructions.

1 In this part only certain aspects of the role of line ministries are discussed.
2 There are more than 250 Government Agencies in Sweden.

Line ministries hold consultations with representatives of civil society on a regular basis. Although NGO's are not formally involved in the EU coordination process, their opinion is seriously considered, especially when it comes to formulating policies which are related to EU issues.

In Denmark, the Ministry of Finance is responsible for respecting procedures related to the fiscal impact assessment of the implementation of EU legislation. The direct impact on the budget is normally the responsibility of the relevant ministries, which have to accommodate for such consequences within the existing budget. Macroeconomic consequences are dealt with in normal strategic budget planning procedure on the EU budget (Denmark is a net contributor) and the national budget. Based on previous experience, when a certain case proved that fiscal impact assessment was not taken into account in a timely manner during coordination procedure, a higher level of control in early stages has been introduced. All legal proposals that are expected to have an administrative impact beyond 10 000 man-hours annually have to be presented to the Ministry of Finance for comments prior to determining Denmark's position.

In Lithuania, the ministries are responsible for preparing relevant materials and proposing decisions in their respective areas. It is up to each ministry to decide who will deal with EU affairs and which position that person should be given. Even though Coreper I issues seem technical, they often become more complex and demanding, therefore it is essential that other institutions are involved and prepared in time.

Ministries in Slovenia are the main responsible offices for the preparation and drafting of positions in their field of competence. EU departments within ministries follow the documents on the EU Portal and coordinate the work on drafting the positions within their ministry (including cooperation with NGOs). They are also responsible for leading the working group within their competence and coordinating the work with other ministries. Heads of EU departments participate in weekly meetings of the Working Group for EU Affairs. Problems appear if EU departments are merged with other departments (i.e. for international relations) because the specificity of EU coordination work is not understood and a lack of human resources usually pertains.

When the Commission's legislative proposals, Green or White Papers, and other documents, are sent to Finland, the ministries agree, on the motion of the Government Secretariat, which ministry is responsible, as well as which will participate in the formulation of a position. The responsible ministry appoints a civil servant to be in charge of handling that specific proposal and indicates if the Parliament is to be informed. If there is no agreement on the responsibility, the issue is brought to the Committee for EU Affairs and only if necessary to the Cabinet Committee for EU Affairs.

The ministry responsible drafts a memorandum in cooperation with other ministries, which defines basic context, along with legal, economic and political aspects, and in addition defines a preliminary position. The ministry then brings this memorandum to the EU sub-committee level, in addition to the Government Secretariat and the Permanent Representation to the EU. The memorandum serves as a basis for informing the Parliament, when the Government must have a preliminary coordinated position. At the same time, the Permanent Representation and the Government Secretariat are notified when memorandums are to be submitted to the Parliament.

The Role of the Parliament

There is a different level of Parliamentary involvement in EU affairs – it gives a mandate in Denmark, it is consulted for support in Sweden, as well as in Finland and Slovenia, while in Lithuania the role of the Parliament is defined as in between these two types. As was stated by respective representatives, Finnish and Slovenian models of the role of the Parliament are built on trust and consensus to keep as many politicians as possible involved in EU matters and to ensure scrutiny.

National parliaments appoint their representatives to the respective Permanent Representation in Brussels to follow EU policies and to pass information on the work of a national parliament on EU matters.

The Danish Parliament ensures that the preferences, the will and the voice of Danish citizens is truly represented and reflected in legislative and executive decisions, which makes *Folketing* the most trusted national parliament in the entire EU.

The tasks and competencies of the European Affairs Committee are generally outlined in the Accession Act according to which the Government shall consult the Committee in questions of major importance. The EA Committee's decisions and recommendations, both oral and written, are final and binding in respect to the parliamentary plenary, which does not vote on them and has de facto delegated its powers related to the control of the government's EU policy to its standing committee. The proposed negotiating position is only rejected in the Committee if a number of Members representing 90 seats or more (i.e. more than half the 179 Members of Parliament) are opposed to the proposed mandate.

Meetings of the European Affairs Committee are in practice mostly public except in cases in which the interests at stake in the negotiations are such that a closed meeting is preferable. All materials for the Committee sessions, submitted by the Government, are published on the European committee's website.

The task of an EU Counsellor, who has been permanently attached to the European Affairs Committee, is to provide impartial advice and analyses to members. The work of the European Affairs Committee is also supported by the staff of the European Secretariat, which is in close, even daily, contact with the Ministry of Foreign Affairs' Department for EU Coordination.

The main items on the European Committee agenda are meetings to be held in the EU Council in the following week. Ministries are obliged to submit the policy memoranda to the European Affairs Committee in relation to each of the meetings of the Council of Ministers. The relevant ministers will present verbally the main points from the memoranda to the committee members, with particular focus on issues that will, it is expected, have profound implications for Denmark. As a rule, in the entire *Folketing*, ministry staff, including the secretaries, are not allowed to present the government positions to the Committee and it is the minister, as the appointee with the highest level of political responsibility, that must present and advocate the government position before the parliamentarians. When the position is accepted, it is said that the minister has got his 'mandate'. The European Affairs Committee may also oblige the Minister to adjust its position and send it again to the Committee, with the option of another round of discussion, prior to the provision of the mandate to the Government to hold a certain negotiating and voting position at the level of the Council of Ministers.

With the increasing frequency and importance of European Summits, taking place at the level of the European Council, the Prime Minister reports in person to the European Committee, prior to and after these meetings, yet he does not formally ask for a mandate, among other reasons, due to the fact that in those meetings the national positions are already established ahead of time, in the course of the formulation of positions related to the Council of Ministers' meetings.

The role of the Lithuanian Parliament (*Seimas*) in pre-accession time was to build up political consensus over the issue of

62 joining the EU. An organisational and legal framework for negotiations helped to establish the European Affairs Committee (EAC), which was a forum for discussing EU matters¹.

Both the Constitution of the Republic of Lithuania and the Statutes of the *Seimas* provide for its authority to oversee and control how *Seimas*' decisions are implemented. Parliamentary scrutiny is exercised by inquiries to a Government member, by interpellations, by votes of no-confidence, by the reporting of the Government etc. The Government informs the *Seimas* about proposals to adopt EU legal acts and it must consult the *Seimas* concerning the proposals in its competence areas; at that point, the *Seimas* has the right to make recommendations on Lithuania's national positions to the Government.

The European Affairs Committee (EAC) was created on the basis of the Finnish model and it serves as a mini-plenary for EU matters. The members discuss matters under Pillars I and III, while the Foreign Affairs Committee discusses matters under Pillar II of the EU. MPs have a partial access to LINESIS (see later). The scrutiny of the EAC (and Foreign Affairs Committee (FAC)) implies mandating (authorising the PM or a minister to present the national position at the European Council and the Councils of the EU), hearing and assessment of the reports from the Council meetings, and consideration of positions on proposals to adopt EU legal acts. The EAC gives opinions on strategic issues such as energy, transport, climate change or Baltic Sea Strategy. Opinions from the EAC and other sectoral committees are sent to the Government. The Plenary discussions are reserved for very few selected topics of great relevance. When giving mandates, ministers are usually present, and if that's not possible, then the deputy minister has to be present. Before a European Summit, the Prime Minister comes to speak as a rule².

The EAC Office advisors usually have informal contacts with the line ministries (their Cabinets and specific advisors), due to the fact that many of them are former employees of those institutions. In addition, each sectoral committee has a European advisor. Sectoral committees must submit their competent conclusions to engage in the process of preparing and coordinating positions on relevant proposals as early as possible, therefore all proposals received in the *Seimas* are immediately forwarded to the competent sectoral committee.

The Government consults the Swedish *Riksdag* on policy issues Sweden is to pursue in the EU. Although the role of the Committee in EU matters is purely consultative, political responsibility obliges the Government to act in line with the Parliament's opinion. This consultation takes place in the Committee on European Union Affairs, where MP's discuss Sweden's EU policies together with Government representatives. Depending on the issue, a competent minister or other high level official is to attend the meeting and consult with the Committee. The consultation meetings normally take place once a week (on Fridays).

Government responsibility to follow the *Riksdag*'s opinion is reflected in the statement of the Committee on the Constitution. Furthermore, if the Government does not act in compliance with the mandate it has received from the Committee on EU Affairs, it must present a solid explanation for its actions. The Government is obliged to receive support from the Committee on EU Affairs for the position the Government intends to take in the Council of Ministers. If the Government fails to observe this position, it risks criticism from the *Riksdag* and ultimately a vote of no confidence in the Parliament. As the Government is also obliged to consult the Committee on EU Affairs before meetings of the European Council, the Prime Minister himself performs this consultation.

The Committee on EU Affairs is entitled to request that the Government consults the Committee on other issues that are not due for a decision in the Council of Ministers. It can decide that a consultation with the Government is to be open to the public, but

generally the meetings are held behind closed doors. A record is taken of all meetings, which is published and has the status of a public document when approved by the Committee. Certain information is, however, classified as secret – examples of such information may include details from the final stages of negotiations on a sensitive issue in the Council, other countries' positions in negotiations, or Sweden's reserve position in case its first position is not successful in negotiations.

The role of the Finnish Parliament (*Eduskunta*) is defined by the Constitution (both participation in the national preparation of EU matters and the right to receive information on international affairs). All committees handle EU affairs, while joint Parliament positions are decided by the Grand Committee, except in the case of EU foreign and security policy, when the Foreign Affairs Committee expresses Parliament's views.

In Finland, proposals for EU legislation that are discussed in Parliament are called EU affairs. Each year, approximately 100 proposals are submitted for parliamentary procedure. The procedure starts when the Government Secretariat sends a memorandum to the Speaker together with the EU proposal, a few weeks after receiving notice of the proposal. The Speaker then forwards it to the special committee(s) and the Grand Committee. Each special committee prepares a statement related to that memorandum for the Grand Committee. After analysis of the EU proposal, on the basis of the Government memorandum and the opinion of special committees, the Grand Committee decides on the Parliament's position, which is politically binding on the Government. If the Government has not acted in accordance with the Grand Committee position, it must immediately inform the Grand Committee of the reasons for doing so. It is rare that the Government and the Grand Committee are in disagreement over an issue.

Before attending Council meetings, ministers inform the Grand Committee of the agenda and of Finnish positions on the Friday before the Council meeting, while after Council meetings they report to the Grand Committee on decisions and discussions that have taken place. The same procedure applies to the Prime Minister before and after European Council meetings. Even though meetings of the Grand Committee are not public, minutes and most other documents are available afterwards.

The Foreign Affairs Committee deals with foreign and security policy and has the same procedure in handling issues and hearing ministers, therefore it speaks for the Parliament. The minister of foreign affairs attends both the FAC and the Grand Committee, depending on the agenda, while the minister of European affairs attends only the Grand Committee.

Communication between the Grand Committee civil servants and their colleagues in ministries is constant, informal and cooperative (if documentation is not complete or if there are some issues pending, the staff of the Grand Committee calls and informally asks for additional information).

In Slovenia it is essential for the Government that it presents its position as well as possible, in order to gain trust and support from the members of the Parliament. Positions are discussed and approved by the EU Affairs Committee, while Agreements are a matter for plenary discussion.

The functioning of the Slovenian Parliament (*Državni zbor*) is mostly based on the Finnish model for adopting positions, therefore the Government uses this mechanism to ensure that it has support from representatives in the Parliament. The Act on Cooperation between the National Assembly and the Government in EU Affairs¹ sets a procedure for adopting legal acts and decisions in the EU: draft acts of a legislative nature and draft decisions of a political nature which are decided upon by the representatives of the governments of Member State in EU institutions or subject to intergovernmental cooperation within

¹ The Chief Negotiator informed members of the Committee on the developments and open issues related to the EU accession process.
² Even though the President of the Republic of Lithuania attends EU Summits, the EAC cannot perform scrutiny on her; it is under discussion now how to approach to this issue.

¹ OJ RS, 34/2004, 8 April 2004 <http://www.uradni-list.si/1/content?id=48116&part=8&highlight=:+amended+OJ+43/10>, 31 May 2010, <http://www.uradni-list.si/1/object.jsp?urlid=201043&stevilka=2190>

64 the EU. This cooperation is effected through the Committee on EU Affairs. The Committee has 16 members (proportional representation from parties present in the Parliament, without the representative of minorities), the chair of which is from the governing coalition. Meetings are held on Fridays, with the participation of ministers and state secretaries depending on the agenda set in Brussels. When Government consults the Parliament, only 10 days are at disposal to express their objections (if they do not reply in that timeframe, it is taken that there is no objection from the Parliament to the proposed position). If a longer period is necessary, Parliamentary reserve is raised.

From the European Union Affairs Committee (EUAC) point of view, the Committee on Justice and Home Affairs is the most important one for EU affairs based on the relevance of the topic. In addition, it has been indicated that a combination of 3 components is essential for proper functioning in the Parliament: being familiar with content, the competences of the chair and the secretary of a committee.

The EUA Committee has partial access to the EU portal, which is used when necessary. However, the most useful element in preparation of Committee positions are personal contacts the staff has with the line ministries, the Government or with their colleagues in other parliamentary groups and committees, to exchange necessary information.

In February this year, the Parliament set up a working group consisting of the chair of the EUA Committee, the Secretariat and a representative from each of the political groups to discuss possible changes to implement innovations introduced by the Lisbon Treaty. According to the proposed draft of changes in functioning, a view from the staff is represented by which the EUA Committee would have a strong role in the future functioning of the Parliament.

Internal Communication Tools

Through the course of this project, two systems have been presented in more detail – LINESIS in Lithuania and the EU portal in Slovenia. Both information systems were prepared to facilitate the complex procedure of EU coordination and to link all relevant actors in that process.

The proper management of incoming information from EU institutions is a considerable load for the Lithuanian Government. An information tool, LINESIS, is designed to register and administer EU documents, to facilitate work on draft Lithuanian positions among institutions, and to co-ordinate the transfer of EU law into Lithuanian national legislation. The system is regularly accessed by the Governmental Commission for EU Affairs, while certain parts are used by and are visible to relevant ministries (as each ministry has a special EU coordination unit); some parts of it are visible and used by the Parliament (Seimas) and there is also a so called 'mirror' version of LINESIS designed for social-economic partners. Public information related to received EU documents and Lithuanian positions is announced. This way a representative of civil society can see the documents and which institutions are responsible for drawing up the Lithuanian position.

The LINESIS system has a special part for Coreper I and Coreper II and a special section for meetings of the Council of the European Union, as well as another separate section for documents prepared by the Governmental Commission for EU Affairs (agendas of meetings and all related documents appear and are featured in the system, as well as reports from meetings and all issues related to the EU). There is a special section on EU law (EU law transposition plans with all relevant ministries in charge and deadlines for transpositions, implementation of new EU law, infringement procedures, etc.). There is also a list

of Lithuanian representatives in working parties in order to be able to see exactly who does what regarding EU matters and to make sure that Lithuania's positions are clear and transparent. All positions must be online (on the LINESIS system before the meeting of the Governmental Commission for EU Affairs which takes place every Tuesday).

The LINESIS system, although very user friendly and useful, has certain limitations and a special survey and working group has been prepared for all users in order to determine which of the features could be improved and what seems to be less effective and more time consuming.

The Slovenian EU Portal is part of the Government's IT system, which provides support for decision-making in the field of EU affairs. All EU documents and Slovenian positions are published on the EU Portal and kept in the archive for future information. This system allows the exchange of information among the ministries, Government, Parliament and diplomatic missions, including approximately 2700 users, with different user's rights – i.e. users in the Parliament cannot see the entire procedure of preparation within the working groups.

The EU Portal department forwards a document to the ministries within 4 hours. Each document is classified, with one ministry as the responsible one and all those involved in a working group or otherwise interested checked for information. Deadlines are specified at the same moment. The EU Portal also serves for the coordination of dossiers within the responsibility of the Parliament, which are discussed in Government sessions. Parliament users have access to all EU documents when they are published on the EU Portal, but the parliamentary EU Committee only discusses the dossiers classified and sent to the Parliament by GODEA and officially translated into Slovenian. The EU Portal also has a complementary role to the Secretariat-General of the Government, in the preparation and conduct of Government sessions. Upon their participation in Council meetings, ministers report on their attendance and agreements made through the EU Portal.

Consulting Civil Society

It is in the administrative culture of some countries that they are more open to public and civil society initiatives than others. In the context of the coordination of EU affairs, it is interesting to compare types and modalities of communication and how they are effected.

Civil society organizations are an essential part of Swedish society. Although NGO's are not formally included in the EU Co-ordination system in Sweden, their voice is heard and their opinions are taken into account, not only in EU related policies and issues, but also in almost all areas governed by public administration. As stated before, consultations between the public authorities and representatives of civil society are held on a regular basis and at all hierarchical levels, ranging from quarterly meetings with ministers or other high level state officials, to informal contacts with desk officers in various ministries or state agencies. However, associations in two areas could be distinguished as very important ones when examining EU related issues: trade unions and employers' associations.

- *Svenskt Näringsliv* - the Confederation of Swedish Enterprise is a major interests organization for industry and business in Sweden representing close to 55.000 member companies with more than 1.5 million employees. Their office in Brussels has a staff of 5 employees who are in contact with Member of European Parliament (MEP)'s and other stakeholders at the EU level. Prior to Council meetings regular consultations are held with PM and Government representatives referring

to the priorities for Swedish enterprise development. The Confederation of Swedish Enterprise is also a member of BUSINESSEUROPE - the main business organisation at the EU level, with the task of ensuring that employers' interests are represented and defended *vis-a-vis* European institutions with the principal aim of preserving and strengthening corporate competitiveness.

- Trade union organisations have traditionally an important role in Swedish society, due to the collective bargaining system where unions and employers reach their own agreements on salaries and other conditions of employment. Almost 80% of employees in Sweden are members of trade unions. As the employers associations, trade unions are also members of respective networks both at the national and the EU level, lobbying for their interests through various channels. Most prominent Swedish trade unions have a joint office in Brussels staffing 4 employees who maintain contact with their counterparts. Trade union representatives hold both formal and informal consultations with the line ministries and government officials, including the PM himself.

In Denmark, the Confederation of Danish Industry promotes the interests of industry locally, nationally and internationally. It is crucial for businesses to have an active participation in the European decision-making process since industrial products are traded within the EU internal market. The Confederation influences the decision-making process through public opinion actions (informing the public about the advantages and disadvantages of a certain EU regulation) and has a well developed cooperation with Business Europe, the European Parliament, the European Commission and the Council of Ministers. It is even requested to submit its views on different Commission proposals and uses various tools for lobbying – meetings, position papers, informal dialogue and knowledge sharing, participating at and organising conferences, round tables, receptions, good media coverage and creating alliances as tools for lobbying.

The Danish Confederation of Trade Unions is also very active and involved – with an office in Brussels, it is informed about Commission proposals in good time to prepare their position on new proposals and it maintains good cooperation with European trade unions. It also has direct access to the Danish Permanent Representation in Brussels and they brief the EU Coordination and different ministries on their opinions and interests. In case of a disagreement with the Government, it contacts the European Affairs Committee of the *Folketing* and other sectoral committees.

In Lithuania, civil sector involvement is defined by the Law on Public Information. Specific interest groups and NGOs have access to the information management system LINESIS to follow the issues that are under discussion and the basic Lithuanian position on that specific matter. At that point they are entitled to ask for further information and to point out issues to consider more closely, requiring even specially organised meetings on those topics. The European Affairs Committee Office in the Parliament has a list of social partners which are usually informed of current activities. If necessary, an invitation is sent out and a press release issued about the meeting of the EAC. Usually the European Information Centre (see later) is responsible for information dissemination.

Slovenian civil sector involvement resides in each line ministry, where they have space for lobbying and promoting their interests. Most present NGOs are those involved in environmental issues and human rights. With changes introduced to the Act on Cooperation between the National Assembly and the Government in EU Affairs¹ mentioned above, the work of the European Affairs Committee is more open to the public – the media are present, the agenda is published on the web, and

¹ OJ RS, 34/2004, 8 April 2004 <http://www.uradni-list.si/1/content?id=48116&part=8&highlight=->; amended OJ 43/10, 31 May 2010, <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201043&stevilka=2190>

stakeholders are allowed to participate and send their comments on a certain issue in advance. In addition, the Committee is used as a forum for promoting the views and positions of those organisations whose comments were not taken into account by the Government (ministries or agencies). To a certain extent, civil society has been greatly influenced by their counterparts in Europe, which assist them in organizing and expressing their views more eloquently.

In Finland, civil sector involvement is executed through participation in the meetings of sub-committees, depending on the substance and level of confidentiality. It is also evident in communication with the line ministries.

Building Up Administrative Capacities – Who, When, How?

The coordinated preparation of civil servants for EU related issues in Sweden was begun only six months prior to EU accession. At that time and immediately after accession, EU training included the development of various skills such as negotiations, knowledge of the functioning of EU institutions, and language skills. Furthermore, organised study trips to Brussels enabled higher ranking state officials to get acquainted with EU related tasks within their competence and to meet their respective counterparts in EU institutions. After the accession, special attention was given to the identification and development of necessary skills and competences for civil servants, with an emphasis on the training of higher ranking officials, who carry the greatest burden of national EU coordination.

The National Office for the Development of EU Competences has been established recently with the task of laying down standards for EU related positions. Training is mainly focused on language and writing skills, EU law, communication skills and temporary working experience in the Permanent Representation in Brussels or a Member State Embassy. Language skills are particularly important bearing in mind that daily communication with Brussels is in English.¹ Today, approximately 1000 Swedish nationals are employed in EU institutions².

It should be mentioned here that the collective bargaining system mentioned above applies also to the public service sector, where a special Government Agency (The Swedish Agency for Government Employers), responsible for negotiating collective agreements with the respective trade unions' associations, has been set up. The Agency is not financed through budgetary means, but through membership fees. Bearing in mind that implementing agencies are autonomous as regards the formulation of remuneration policy, this agency monitors trends in the labour market, and the latest economic developments which form the basis for collective bargaining with the trade unions for more than 240,000 workers, both civil servants and those connected to public administration. The Agency also keeps a data-base for all state officials and civil servants employed in the public sector. Furthermore, in Sweden, civil servants are not re-positioned, but for every free position a vacancy announcement is published for which all citizens, including civil servants already employed in the state administration, may apply.

Since Denmark has been part of the EU for a longer period of time, public service relies on the capacities of their employees, gained at their respective universities, as well as from the Danish School of Public Administration, established in 1963. It has provided competence development for leaders and employees in the form of training and custom-made business courses.

¹ Although official documents are translated to Swedish in Brussels, the quantity of documents and frequency of communication as well as short time frames for action rarely leave time for official translations.
² Trends are showing that the interest of Swedish nationals for employment in EU institutions is decreasing.

68 DSPA is only one among many providers of continued professional training and education in Denmark. The extensive network that consists of both public and private providers of life long education is the most important feature of capacity building of civil servants. Both employment agreements and respective budgets facilitate that employees have a right and necessary funds to attend continuous professional training.

The School has served as a role model for many other countries in preparation of their own respective schools, for example those in Finland and Lithuania.

From 1999, the mission of the Lithuanian Institute of Public Administration has been to train and consult civil servants aiming for effective, professional and ethical public administration. It was established by Government resolution, assisted by Danish bilateral assistance, and linked to the Ministry of Administration. Now it is partly owned by the Ministry of Interior and their work is aimed at developing training programmes, delivering training and providing assistance for state and municipal institutions. In the beginning approximately 4000 civil servants were trained per year, now that number has been radically decreased due to the financial situation. In the period 2000 – 2002, the PHARE Twinning project was implemented in order, among other tasks, to prepare a comprehensive EU accession training curriculum¹. Before the accession, training was dedicated to EU matters in general, then it was aimed at the representation of Lithuania in Brussels (preparing them for employment in EU institutions, EU funding). Lately, there is a demand for training on the forthcoming Presidency, which is done with civil servants from the Ministry of Foreign Affairs. A high popularity is notable for EU structural funds management, and preparation for work in EU institutions. There is a separate programme for managing civil servants on general affairs and EU affairs. At this moment, about 200 institutions are registered to teach civil servants in Lithuania, which present strong competition for the Institute. Even so, there is a huge discrepancy in the numbers of civil servants trained at a national level and those at a local and regional level. The institute cooperates with other national schools for civil servants, in both EU and non-EU countries. In Lithuania, it has been considered ‘much more attractive and prestigious’ for civil servants to work in the MFA instead of the Government Office, which should then ensure an adequate number of civil servants with appropriate competencies for EU coordination jobs. Since that work is very strenuous and financial compensation is insufficient, it is up to the Head of Division or Department to find other types of motivation for these employees (days off, high quality additional training, travel etc), in addition to possibilities of rotation to other units of the MFA, depending on their ambitions. It is considered of utmost importance to have the best civil servants on board, especially those who have experience in dealing with other institutions. When organising transferring the core of EU coordination work from the Government Office to the MFA, the selection criteria was high and only the best were selected.

When established, the Finnish Institute of Public Management (HAUS) was made on the same basis as the Danish School for Public Administration, receiving funds from both the Ministry of Finance and other ministries and sources. Today, the Institute is a company completely owned by the state, while the Ministry of Finance is in charge of giving guidance on substance as well as for steering the School’s work.

In the beginning of the 1990s, there was a huge effort made by the Finnish Government to join the EU, coupled with a general lack of knowledge among civil servants at all levels about what membership actually entailed. When assessing the needs of civil servants at the moment of accession, the managers of institutions realised that there should be no competition between

‘older’ and ‘younger’ – their advantages were experience and fresh knowledge in combination with ambition, therefore both groups were utilized as much as possible.

In the report on EU Policy prepared for the Finnish Parliament, the Government points out that one of the priorities when it comes to EU matters is to have ‘more Finnish influence in the EU’, which to some extent could be achieved were more Finns working in EU institutions, realising that the set quota was not enough. In the beginning, during nominations for certain positions in EU institutions, there was no systematic support; when the training programme was introduced, Finnish applicants were more successful than before. Training includes general EU affairs, committology, negotiating skills and structural funds.

In preparation for accession to the EU, the Slovenian GODEA organized seminars for the preparation for EU concours, open to all public servants and other interested experts. Seminars were financed by GODEA (there was a small fee paid by participants) and trainers came from the EU. This initiative was based on the idea that it would be preferable to have people employed in EU institutions who had already worked for the national administration and who had well established relations with Ljubljana. This would also help spread more information and understanding about Slovenian national interests and viewpoints.

Public servants were not sent for training in EU training institutes, due to financial constraints. However, the Government also had a scholarship programme similar to the one in Croatia, funding EU masters programmes abroad for public servants who had the obligation to work either for the national administration or EU institutions for a few years upon arrival. The Administration Academy used to run various courses for public servants, including those on EU issues, while GODEA served to detect training needs in EU topics. The Academy has been closed recently, but there are indications that it should re-open. The public service exam, which all new public servants had to pass, included one part concerning the functioning of the EU, but the exam has also been cancelled recently.

EU coordination capacity just after accession might fall to circa 40% of what it was before the accession. This feature seems to have happened in all countries that have acceded to the EU, due to the ‘brain-drain’ of public servants to EU institutions. On the other hand, such public servants are an additional value for the capital when promoting interests and exploring alternatives.

Information Offices

In three of the selected Member State, information offices are established in the Parliament, while in Slovenia it is in the Government. In Finland, Europe Information¹ is a part of the Department for Communications and Culture of the MFA and is a network of 20 regional EU information officers, founded when Finland applied for membership of the European Community.

The European Information Office of the Seimas in Lithuania was established in September 2002 in order to provide information on EU related issues. The main goal of the office is to help to find clear, more precise and correct answers to EU related questions. Its main mission is not only to provide information about the EU, but also to provide information about the role of the Seimas in the European integration process. The European Information Office (EIO) played a very significant role in

¹ Modules are organised in 6 groups: General EU Knowledge; EU Policy Areas; EU Law; EU Finances; EU Skills; Strategic Management of Structural Funds.

¹ <http://www.eurooppa-tiedotus.fi/public/default.aspx?nodeid=39036&contentItem=2&culture=en-US>

70 informing the public about the European Union, its mechanisms and benefits for Lithuania prior to the referendum held in May 2003 (results of which were 91.07% in favour of joining the EU and 8.93 % against). Visitors are invited to use a library, take part in various conferences, seminars, presentations, discussions, expositions, exhibitions, European week discussions, meetings with Lithuanians MPs and other events. The Office also works hard on organizing visits by groups of students or other organizations interested in the EU and the work of the European Information Office. In 2005, the EIO established the so-called Seimas European Club – an informal club of MPs and members of the EU Parliament. Their sessions take place in the European Information Office and they discuss a wide range of topics related to the EU. These sessions are very popular among ambassadors in Lithuania and are broadcast live via internet, and recordings are afterwards available on the European Information Office website. Every year, special activities are organized during European Week (e.g. 15 different committees with representatives from all 15 committees from the parliament - discussions are open to a wider public). The European Information Office has become a central reference point for the public on issues related to the EU – the open door policy ensures access for everybody interested in EU topics. Another 'EU feature' showing the scope of involvement of the Swedish Parliament is the EU information centre set up to provide the general public with impartial information about the EU, Swedish membership and the EU work of the Parliament. The reasoning for its transfer from the MFA to the Parliament is based on the narrow positive outcome in the EU accession referendum. A strong criticism was that if the information centre was part of Government structure, it would not be able to provide independent and objective information, but would always be a reflection of the Government's policy. The EU Information Centre of the Danish Parliament was established in 1994 in order to facilitate the general public's access to information about the EU and the Parliament's role in the EU decision-making process. The priorities of the EU Information Centre are thus clearly focused on the ordinary Danish citizen with no special background knowledge about the EU system, but with a keen interest in obtaining information on what is going on in the EU. The most common interests of the public are linked to EU institutional matters, Denmark in the EU, European policies and internal market functioning. The European Affairs Committee was directly responsible for establishing the centre and guarantees its neutrality. The Centre does not organise any specific campaigns, yet provides all necessary information on a daily basis.

Main Conclusions

As a result of all study trips, a number of conclusions can be drawn generally, and in relation to specific features of EU coordination:

1. There is no clear recipe for setting up a coordination structure, and even though all five Member State have common characteristics in their EU coordination structures, they also have some distinctive features. Their coordination structures are both a result of administrative legacies, modified specifically to respond to the demands of EU membership. In relation to reasons for the coordination unit to be placed either in the Government or the Ministry of Foreign Affairs, it is certainly interesting that they vary – from seeing the matter as more of a 'technical question', so that a prime minister is not heavily scrutinised by the Parliament, to ensuring greater political consensus and support, where placed within a Government structure. It could be concluded that it is of utmost importance that all relevant structures of administration

are involved, a great level of coordination and teamwork is ensured, and that the central unit for coordination has a strong voice.

2. All five coordination models are subject to a certain level of modification, and it is happening continuously, all of them are constantly fine-tuning their procedures. In all but Denmark, it is evident that there is a trend to explore different possibilities, either due to political circumstances and changes in the functioning of the EU or simply as an attempt to look for improved solutions for greater efficiency and consistency.
3. *"Pick the best people to be included in the coordination system – without them, you lose"*. On countless occasions during meetings in all five countries, the discussion turned to administrative capacities. It was stressed that working in EU coordination structures entails a lot of hard work and long hours, ever changing circumstances and deadlines that are in correspondence to the dynamics in Brussels. To be proactive, it requires a smooth system in place, and great confidence in the civil servants involved in EU matters, enabling them to find other types of motivation apart from their basic salaries, for the work they are doing is not regular civil service, it requires more energy, responsibility, quick responses and adaptability. It is worth mentioning that the work of teams involved in the central units of EU coordination is very demanding, and there are only a few teams directly involved, therefore they have to be highly dedicated and motivated for that type of job, a job which will not last longer than couple of years.
4. Even though Scandinavian administrative culture includes the participation of civil society to a greater extent and in more ways than is probably the case in other countries, it was shown during these study trips that there might exist great allies and advisors and supporters, which would ensure a proactive approach in identifying issues that are on the European agenda, and that might have a greater social and economic impact on national priorities and functioning.
5. Finally, the same goes when it comes to the role of national parliaments – even if a parliamentary mandate seems too strong and is considered a nuisance, the involvement of any parliament in EU affairs definitely results in political support for executives when presenting national positions in Brussels, as well as when introducing new European legal frameworks into a national context.



Aspects Related
to Coordination
Mechanisms,
Croatian
Perspective

‘European Affairs’ as Foreign and/or Internal Policy of EU Member States – Implications for National Coordination Models

At the time of the establishment of a sovereign and independent Republic of Croatia, Western European states were entering a new phase of development of their already several decades ‘old’ integration - the European Community¹. By adding two new ‘political’ pillars – the Common Foreign and Security Policy and Justice and Home Affairs – and expanding the political goals of the existing economic community, the European Union was established. From that time to the present, the European Union has undergone further development phases and has seen more or less successful changes in the founding Treaties it is based on, which have, to a larger degree than ever before, been accompanied by public discussions and debates on the nature, the purpose and the future of the European Union, and its possible final structure. Despite this, the European Union remains, for many, an organization with unclear outlines, rules and competences, marked by an overly complicated internal structure and a lack of sufficiently recognizable external representative(s). At the same time, regardless of all potential dilemmas, the European Union is an attractive club many are still trying to join – including Croatia.

Becoming a Member State of the European Union has been the stated foreign policy goal of the Republic of Croatia for many years. Since becoming independent in the 1990’s, Croatia has mainly perceived membership of the Union as a return to the European family, values and cultural context the country has always belonged to. For others, the European Union primarily symbolizes economic prosperity and development, together with the so fervently desired higher living standards. But what does membership of the European Union mean in relation to the daily functioning of the government and state administration and its bodies, political decision-making, legislative processes and generally for the complete political system of a country, with all its stake-holders? Does it mean functioning in a ‘classic’ international organization, where decisions are mostly made by means of consensus or unanimity, with national positions and interests always taken into consideration; or in an organization whose functioning resembles more a federal state and its bodies? In other words, what is the EU, and, depending on the answer to this question, do ‘European affairs’ represent internal or foreign affairs of a Member State?

There are many books and academic articles, scientific, political and legal studies, analyses and discussions, on the nature of the European Union. Integration theory recognizes and acknowledges a series of schools of thought that try to explain the nature, establishment, functioning and development of the European Union. From different versions of integrationist, supra-nationalist and federalist theories, through functionalism and neo-functionalism, to intergovernmental organization and ‘real policy’ theories, there have been many attempts at understanding the functioning of the European Union, its past

¹ Apart from the European Community/European Union, the process of European integration also includes the European Coal and Steel Community (which ceased to exist in 2002), and the European Atomic Energy Community.

and its possible further development. Since almost all schools of thought admit that both elements of a ‘classic’ international organization and elements of statehood are visible and present in the structure and operation of the European Union, wider acceptance has been given to the interpretation of the European Union as a supra-national international organization, i.e. an integration *sui generis* on which Member States have conferred some of their competences and sovereign rights in order to attain common objectives.

In practical terms, however, most of the above mentioned theories and interpretations of the European Union provide only limited assistance in finding our way through and understanding the exceptional amount of tasks performed daily in the labyrinth of the Union’s institutional structures and decision-making mechanism(s) at several seats of its institutions (Brussels, Strasbourg, Luxembourg, Frankfurt). In addition to that, understanding ‘European affairs’ and their coordination at a national level depends on the position from which they are viewed, i.e. from which they are participated in. This is why the Member States participating daily in the functioning of the European Union perceive and coordinate ‘European affairs’ differently to non-member states.

The Republic of Croatia, as a non-member state, and presently a candidate country negotiating its membership of the European Union, has undergone, and will continue to undergo, several phases in its relations with the Union, as well as several ‘European affairs’ coordination models before acquiring full membership.

The initial ‘European affairs’ coordination model corresponded to the needs of limited political dialogue and trade relations with the European Union, and in its nature and scope of operation it was not significantly different from other mechanisms for managing bilateral relations with a country or an international organization. Further development of bilateral relations between the European Union and Croatia, which have progressed significantly during the past ten years (both politically and in terms of their content), has made coordination models considerably more complex, while marking them with a latent dichotomy between two approaches to European affairs and matters: one more foreign policy oriented, and the other more internal policy oriented. The present ‘European affairs’ coordination model started developing in parallel with the opening of Croatia’s accession negotiations in 2005 with the upgrading of a model that had been established earlier for meeting the needs of Croatia’s associated country status based on the first agreement between Croatia and the then European Communities and their Member States – the Stabilisation and Association Agreement (SAA).

The purpose and aim of concluding and implementing the SAA were to gradually prepare Croatia for its future membership of the European Union. The needs regarding the coordination and implementation of ‘European affairs’ during Croatia’s associated country status, i.e. the obligations arising from the SAA, were adequately addressed by establishing a coordination mechanism which included the extensive task of harmonizing Croatian legislation with the EU *acquis* and related tasks, the preparation and participation at numerous regular meetings of the SAA implementation bodies, the strengthening of the administrative capacities of state administration bodies, coordinating the translation of the *acquis*, and informing the public about the European Union and Croatia’s association (and later accession) process. Coordination tasks also include the preparation of positions of the Republic of Croatia for taking formal decisions and recommendations in the SAA implementation bodies¹, as well as for political dialogue meetings with the European Union at all levels and in all envisaged formats, including the parliamentary dimension, during which positions on various topics of common interest regarding foreign policy are exchanged, and Croatia’s fulfilment of political and other membership criteria monitored. Cooperation in relation to the Common Foreign and Security Policy also includes tasks related to regular alignments with declarations, statements and

¹ Croatia’s positions are determined and agreed based on the Law on the Implementation of the Stabilization and Association Agreement (OG-IT 15/01).

76 positions of the European Union, as well as the coordination of tasks pertaining to the participation of Croatian representatives in military and civilian missions of the Union (when invited by the EU). Although these coordination mechanisms still resemble the mechanisms of cooperation and preparation of Croatia's positions for the participation in other international organizations, their scope is significantly larger, while such cooperation has significantly wider direct consequences and impacts on national legislation and state administration, in a considerably larger number of areas and sectors.

EU accession negotiations have, due to their specific nature, brought about the need for expanding existing 'European affairs' coordination mechanisms, since they have introduced an additional dimension that needed to be built into the existing coordination mechanisms and the operation of state administration and government bodies as efficiently as possible. The accession negotiations are formally conducted within the framework of a bilateral Intergovernmental Conference (IGC), based on the negotiating positions of the two sides, in relation to 35 negotiation chapters. The results of the negotiations are entered into the Accession Treaty – a bilateral international agreement between EU Member States and the Republic of Croatia. Croatia has established an additional coordination mechanism for 'European negotiation affairs' in order to be able to respond to all negotiation challenges, which, in addition to the tasks within the IGC, have included a one-year process of screening the *acquis*, almost daily technical consultations with the European Commission on various negotiation matters regarding individual chapters, and, finally, the preparation of the Accession Treaty.

The entire negotiating structure¹, including the National Committee for Monitoring the Accession Negotiations of the Republic of Croatia to the European Union in the Croatian Parliament, is comprised of additional bodies established for the purposes of accession negotiations, whose operation is in principle limited in time by the duration of the negotiation process. If we look into the nature of this temporary coordination mechanism, notions such as 'intergovernmental' (conference) and 'international' (agreement) could lead to the conclusion that the coordination of tasks related to accession negotiations resembles the preparation and conducting of 'classic' international negotiations. However, all similarities end with those two notions or elements of accession negotiations, while the existence of larger differences – the most significant of which is the candidate country taking over and fulfilling the majority of its obligations before acquiring membership and the rights emerging from it, which need adequate coordination and implementation mechanisms – devalues comparison between this and any other international organization membership negotiation process.

But what happens with the definition and coordination of 'European affairs' following accession to the European Union? In other words, does the nature of 'European affairs' change in the context of EU membership?

The completion of negotiations and becoming a Member State means that the reason for the existence of temporary bodies and structures for conducting negotiations ceases to exist. However, the need to coordinate 'European affairs' remains, although in a completely different context. In the context of membership of the Union, each Member State needs to choose and establish a 'European affairs' coordination model that best suits the characteristics of its political, legal, judicial and administrative systems, as well as its chosen model of participation in EU institutions. The experiences and examples of existing Member States are useful to Croatia, but they also show that no standard or best solution exists. There are no ideal coordination models. However, the models adequately reconciling national and EU levels of decision-making have proven to be the most effective.

¹ The State Delegation, the Government's Coordinating Committee on the Accession of the Republic of Croatia to the European Union, the Negotiating Team, Working Groups for preparation of negotiations on individual chapters, the Office of the Chief Negotiator, the Secretariat of the Negotiating Team.

By acceding to the European Union, each country faces new ways of designing and formulating policies and making decisions emanating from the conferral of certain constitutional powers from national bodies to the bodies and institutions of the Union. This new additional level of governance and decision-making also demands new coordination mechanisms on the national level. But how they should be established and by which principles, when, in the context of EU membership, the traditional dividing lines between foreign and internal policy, higher (political) and lower (technical, sectoral) levels of decision-making, as well as between national, 'European' and international levels of decision-making and establishing legal norms, become blurred? Furthermore, should we make a distinction between national coordination mechanisms based on whether they deal with traditional foreign-policy matters or with those of a more 'internal' character, where the majority of competences have been conferred upon the European Union? And how do we discern which areas remain on the national level, and which become subject to the joint decision-making of Member States?

The European Union is an organization of limited, conferred competences, which means it only has the competences that Member States have conferred upon it through the founding Treaties that the Union is based on. By acceding to the European Union, a new Member State agrees to a kind of 'joint or shared exercise of sovereignty' with other Member States in the segment of competences and tasks conferred on the Union level (and which the Member States have decided are better and more efficiently performed and legally regulated at Union level).¹

During fifty years of development of the European integration process, the competences and internal policies of the European Community/Union have grown from initial areas relevant for the functioning of the internal market and the customs union to other sectoral areas, as well as to the areas of foreign, security and defence policy. Initially an economic integration, focused primarily on its own economic development and progress, the European Union, during the 1990's but mostly during the past ten years, has transformed itself into a recognizable political entity with aspirations of a global actor, whose external actions receive as much, if not more, attention than the internal ones. The mechanisms and manners of joint decision-making are not uniform in all areas of cooperation, and the differences depend on whether it concerns an area of exclusive competence, or one where competences are shared between the Union and Member States, or an area where an intergovernmental cooperation and decision-making model continues to prevail.

Led by the desire of Member States and their public to identify the competences of the Union in a clearer and more transparent way, and in order to ensure better monitoring of possible further conferrals of competences on the Union, the Treaty of Lisbon has for the first time attempted to explicitly identify the division of competences between Member States and the European Union. According to the Treaty of Lisbon, the Union has *exclusive competence* in the following areas: the customs union, the establishing of competition rules necessary for the functioning of the internal market, monetary policy for the Member States whose currency is the euro, the conservation of marine biological resources under the common fisheries policy, common commercial policy, as well as for concluding international agreements when this is provided for in a legislative act of the Union or is necessary to enable the Union to exercise its internal competence. *Shared competence* between the Union and the Member States exists in the following areas: the internal market, social policy, economic, social and territorial cohesion, agriculture and fisheries (excluding the conservation of marine biological resources), environment, consumer protection, transport, energy, the area of freedom, security and justice, etc. In other areas the Union can carry out activities to

¹ In addition to the principle of conferral, the Union is also based on the principles of subsidiarity and proportionality.

78 support, coordinate or supplement the actions of Member States, but it may not prevent Member States from exercising their competences (e.g. in the areas of research and technological development, development cooperation and humanitarian aid, etc.). In exercising exclusive and shared competences, the institutions and bodies of the European Union use the so-called 'Community method' in formulating policies, making decisions and adopting legislation. (Under the 'Community method' the European Commission has a sole power of initiative, while the Council and the European Parliament have a legislative role. The Council acts by qualified majority in reaching most of its decisions, while the European Council defines general policy directions and priorities by consensus, with no authority to exercise legislative functions.)

What about the area of foreign policy and what place does it have in the Union's decision-making processes? In the traditional sense, foreign policy is a set of activities of a country directed towards the outside world in different areas of national interest, and it is one of the basic elements of nation-states and their national (state) sovereignty. This is why the conferral of powers on the European Union was slower in this area. However, during many years of Union's internal policies development, many instruments of external relations and external action have come under the competence of the European Community/Union (initially in sector policies such as trade, environment, transport, energy, fisheries, and later in the areas of development policies, humanitarian aid, etc.), thus transforming the traditional notions of foreign policy in the context of the EU functioning.¹ The European Union has also developed numerous instruments and programmes for financial and technical assistance to third countries, without replacing or excluding the instruments of Member States, but striving to make them complementary and well coordinated, and to increase their final impact (this has made the European Union the world's greatest donor in all forms of assistance).

At the same time, the Common Foreign and Security Policy (CFSP), i.e. a part of the area of traditional foreign policy primarily related to diplomacy and security and defence matters, remained for the most part an intergovernmental form of cooperation, and therefore subject to different rules of decision-making, more resembling those in a 'classic' international organization. The CFSP is defined and implemented by the European Council and the Council, acting unanimously or by consensus. It is put into effect by the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, the new European External Action Service (EEAS), the European Commission and (currently still) specific structures of the General Secretariat of the Council (each in their own segment of operations and in cooperation with the EEAS), as well as Member States and their bodies.

Despite its specificities within the Union, the CFSP has enjoyed impressive growth and development since the time it was established. The content and number of documents, conclusions, decisions and legal acts adopted at Union level in this area have multiplied several times, which in turn has resulted in more significant increase in the degree of convergence of positions and actions of Member States in the area of foreign policy than ever before (the so-called *acquis politique*). Such growth in the amount of tasks was followed by a significant increase in the number of operative bodies and administrative structures in the Council (as well as in the European Commission) for their preparation and implementation. The Union now has a general competence in the area of CFSP, covering all areas of foreign policy and all questions relating to the Union's security, including the progressive framing of a common defence policy which might lead to a common defence. It is precisely the security dimension of the CFSP, i.e. Common Security and Defence Policy, that has experienced most extraordinary development during the past ten years. A specific decision-making structure, including the management and preparation of civilian and

79 military missions and operations of the Union, has been developed as a part thereof. It should be emphasized that the CFSP does not replace national foreign policies, but co-exists and functions together with them, using many national instruments of Member States in its implementation. At the same time, the continuous development of the CFSP has led to continuous changes and adaptations in the organization of the foreign affairs ministries and diplomatic services of Member States¹.

Wanting to increase the coherence and efficiency of the overall external action of the Union, and with the aim of strengthening a single voice and the influence of the Union worldwide, the Treaty of Lisbon introduced significant innovations and changes in the foreign policy area. The founding Treaties of the Union now clearly consolidate all external actions and operations of the Union, while the Common Foreign and Security Policy becomes/remains a key segment of the Union's external action. Moreover, the European Union was given explicit legal personality, the function of the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy² has been strengthened, while the President of the European Council has become a more visible external representative of the European Union at this level of representation. An important innovation is the establishment of EEAS, which is to assist the High Representative in performing his/her duties. The Decision establishing the organisation and functioning of the EEAS was adopted in July this year, and the complete organizational structure of the EEAS shall take effect on 1 January 2011. Several months of negotiations between the Council, the European Parliament, and the High Representative, Catherine Ashton, on operational principles and the structure of the EEAS, have revealed the full complexity and political sensitivity of matters of coordination and cooperation in implementing the CFSP at the level of the Union, as well as many unresolved issues regarding the division of competences and tasks (among the institutions of the European Union, and between the Union and Member States), and the future functioning of the new institutional structure envisaged by the Treaty of Lisbon. It is at this moment difficult to assess whether the operation of the EEAS will contribute to the Union's higher efficiency at a global level, but the Union will certainly need to spend several years working intensively on the organization and consolidation of this new mechanism for conducting the 'Union's foreign policy'.

Despite the innovations and certain ambiguities surrounding them, Member States still retain most of their powers in the new decision-making mechanism, with the degree of influence on the formation of the CFSP at the Council and the European Council depending largely on their national specificities, political power, and interests. Different cultures, geographical surroundings, political traditions, security interests and historical relations will continue to influence the (non)identification of common foreign-policy interests at the level of the Union, i.e. the (non)existence of common positions, which makes space for (additional) activities at national levels. However, in cases where the Union has a defined position or common approach, it commits Member States politically³, in line with the principles of solidarity and loyalty. Member States are also bound by international agreements, which the Union, as an international legal entity, shall from now on conclude in all areas where it has competence.

Croatia has undertaken preparations for joint participation with other Member States and the institutions of the Union in the implementation of foreign and security policy, and external relations of the Union, primarily in the framework of negotiations on Chapter 30 - External Relations and Chapter 31 - Foreign, Security and Defence Policy. In addition to that, a range of other sectoral chapters has enabled Croatian representatives to become acquainted with the overall external dimension of the

¹ In the European Union context, the notion of 'external relations' is commonly used to denote the external dimension of sectoral policies, while 'foreign policy' generally denotes activities within the framework of the Common Foreign and Security Policy. In the founding Treaties, the notion of 'Union's external action' comprehensively covers almost all activities of the Union on the international scene.

² One of the best overviews of the influence the development of the EU and the CFSP has had on national foreign affairs ministries is provided in the book *Foreign Ministries in the European Union, Integrating Diplomats* (edited by B. Hocking and D. Spence: 2002, 2005: Palgrave MacMillan).
³ The High Representative for Foreign Affairs and Security Policy now chairs the Foreign Affairs Council, contributes with his/her proposals to the preparation and development of the Common Foreign and Security Policy, and ensures the implementation of decisions adopted by the European Council and the Council. He/she conducts political dialogue with third parties on the Union's behalf and expresses the Union's positions in international organisations and at international conferences.
³ Member States are obliged to ensure that their national policies conform to the Union positions.

80 Union's functioning, which is largely manifested through a range of international agreements the EU, the EC and/or their Member States have concluded and continue to conclude with third countries and international organizations, as well as through other external activities of EU institutions. In the institutional sense, Croatia is adequately prepared for the implementation of, and participation in, all forms of foreign policy and external relations of the Union. The Government and the President of the Republic will represent Croatia in the Council and the European Council, in line with their constitutional powers. In both decision-making systems at the level of the Union (the 'Community method' and the CFSP method) Croatia will be represented through the participation of its representatives at the Council meetings (at all levels – working groups, Coreper, the Council of ministers), as is the case with all Member States. In addition to that, Croatian experts will regularly participate in the work of a series of expert committees for monitoring and discussing the implementation of the existing EU *acquis*, and considering its further development within the specific system of the so-called 'comitology'. Croatian citizens will, as is the case with other citizens of the Union, be directly represented in decision-making processes through the European Parliament. The preparation of positions of Member States for participating in the Council and representing national interests through formal and informal channels and levers of influence in the Union takes place through established national 'European affairs' coordination mechanisms, which, besides capital cities, include the Permanent Representations in Brussels, which generally have a very important role in the formulation and representation of national positions. Croatia will therefore need to find the best way to achieve an effective transition from the existing 'European (negotiation) affairs' coordination model to the one which is adequate for membership conditions, while taking into account all the mentioned specificities and differences in the joint decision-making mechanisms at the level of the Union. In the end, we can conclude that the establishment of the European Community, and later the European Union, has redefined a set of notions traditionally linked with the functioning of nation-states, including the classic division into foreign and internal policy, and the notion of national interests. 'European affairs' in Member States are therefore defined and coordinated in such a way as to reflect these specificities, trying to reconcile the processes of the so-called 'Europeanization' of, until recently, exclusively national policies, including foreign policy, with well-established models for the functioning of national political and legislative processes and decision-making procedures. Foreign (and/or European) affairs ministries or specific governmental secretariats and offices are the settings where the national and European decision-making levels meet and intersect. In this regard, the choice of a coordination model depends largely on the characteristics of the internal structure of executive power, rather than on any answer to the question whether 'European affairs' are part of the internal or foreign affairs of a Member State (since they are evidently both, whereas the CFSP matters in principle remain under the coordination of foreign affairs ministries in both models). Analyses of the impact the membership in the Union has on national political and legal systems generally show that the 'Europeanization' of the way decisions are made has brought about adjustments in the behaviour and organization of work of the main political and legal (judicial) structures in all Member States, whether old or new (e.g. state bodies and institutions, political parties and politicians, citizens/public, courts of law, the non-governmental sector, interest groups, etc.), whose daily operations now unavoidably also take into consideration the European dimension of their area of interest. In addition to the comprehensive adjustments of its legal, economic and administrative system, Croatia's preparations for EU membership therefore have to include a deliberation on adequate methods and models for coordinating 'European affairs' in the period following accession. An important precondition in this process is knowing, understanding, and continuously monitoring the way in which the decision-making functions within the Union itself, which in turn undergoes its own continuous development and change.

81 By adopting Constitutional Amendments in June 2010, Croatia has ensured the fulfilment of all preconditions for accession to and functioning in the European Union, and made the first step in raising awareness among participants in the Croatian political system that, after accession, the country will be designing policies in various areas at the European level with other Member States, as well as making decisions and adopting legislation that will have direct effects and impacts throughout the Union, as well as direct implications for the outside world. This has encouraged initial considerations of Croatia's future 'European affairs' coordination model in the context of its membership of the Union, taking into consideration that certain constitutional powers are to be conferred on the institutions of the Union, which is in turn going to instigate changes in individual functions and competences of state bodies and institutions¹. The new constitutional provision on the relation between the Government and the Parliament in the EU context is to have special significance in further considerations of this model. This provision provides that the Government informs the Parliament on all legislative proposals and decisions in the adoption of which it participates in the Union's institutions, and the Parliament may reach conclusions on these proposals, based on which the Government will act in the Union's institutions. The prescribed form of the Parliament's supervision of the Government's operation in the Union's institutions is to be regulated by law, the content and implementation mechanisms of which are to be an important element of the overall 'European affairs' coordination model in Croatia. Croatian membership of the Union will not affect the basic structure and organisation of the Croatian state system, as defined by the Constitution. However, the new constitutional provisions and their implementing regulations shall have a visible impact on the daily functioning of state (administration) bodies and their representatives in Croatia, which will need to adapt to new conditions of work and functioning (the so-called *multi-level governance*). This will also include the processing of thousands of documents designed and adopted yearly in the EU, the preparation of positions of the Republic of Croatia that its representatives will be presenting in EU institutions, as well as communication and cooperation with EU institutions – direct or through the future Permanent Representation of the Republic of Croatia to the European Union. Furthermore, national 'European affairs' coordination mechanism will need to ensure the continuation of an efficient transposition of the *acquis* into the national legal system in the segments where this is still required, as well as the organization of tasks and the representation of Croatia in proceedings which may be instigated in case of potential violations of EU law. In addition to this, it will be of exceptional importance to ensure effective structures for the management and use of relevant funds in all sector policies co-financed from the Union's budget. Regardless of the final decision on the coordination model that is to be made, and bearing in mind the exceptionally demanding nature, professional complexity and scope of 'European affairs', Croatia will have to ensure adequate administrative capacities to address the preparation and coordination needs of this specific form of participation at an additional, European level of decision-making and public policy management. Only in this way will Croatian representatives in the Union's institutions be able to achieve efficiency and quality in representing Croatia's national positions and interests, thereby seizing the opportunities and rights stemming from Croatia's full membership of the European Union.

¹ On the one hand, the Croatian Government and Parliament will no longer have the authority to directly, i.e. by means of national provisions, regulate specific matters and areas that are to come under the competence of the EU. These matters will be regulated by the legislative acts of the Union, while Croatian Government and Parliament will participate in their adoption, together with the European Commission, the European Parliament, and other Member States in the Council, according to the competences of each institution. On the other hand, all parts of the political system will experience exceptional growth in the intensity of communication between the national and EU levels for the same reason. As a result of the Treaty of Lisbon, the Croatian Parliament can expect considerable growth in tasks, in line with the relevant Protocols on the role of national parliaments in the European Union, and on the application of the principles of subsidiarity and proportionality.

Key Findings and Recommendations of Research Relating to the Competencies of Civil Servants in the Republic of Croatia Within the Context of its Accession to and its Membership in the EU

Introduction

The research is part of the technical assistance project to the Office of the Chief Negotiator, and was conducted in the context of Croatia's becoming an EU member in the near future, thus bringing significant changes in designing public policy, consultation processes concerning legislative initiatives, managing the budget and monitoring the implementation of the government's programs and projects.

It was therefore important to define the most relevant competencies needed by civil servants for their successful performance in the European administrative context, as well as to assess the existence of these competencies at this moment, in order to ensure the timely development of those that the respondents themselves recognized as necessary. It should be noted that competencies are understood as a set of interrelated behaviours, skills and knowledge which enable the effective performance of civil servants towards achieving the goals of their institutions.

The research was conducted by a team of local experts from state administration and from MAP Savjetovanja, a local consultancy company specialized in public and not-for-profit management¹, and with the technical assistance of the British Council, within the bilateral assistance program of the Kingdom of Denmark to the Republic of Croatia (Neighbourhood Programme). The research included an anonymous on-line questionnaire², whose results were discussed and additionally clarified during group interviews and focus groups held in target ministries.³ Six pilot ministries were involved in the research⁴. Such an approach enabled us to identify key areas of improvement and to design relevant recommendations regarding the development of future professional development programs for civil servants, both at the level of state administration as a whole, as well as at the level of individual ministries that took a part in the research.

The targeted group of managers and civil servants covered by the research was 1417, out of which 810 were managers

¹ Both consultants from MAP Savjetovanja engaged in this research have an MA in public administration and public policy from leading US and UK universities (Syracuse and York)
² The questionnaire was completed on a voluntary basis, and was accessible between May 14 and May 25, 2010 on the web page of MAP Savjetovanja
³ Group interviews and/or focus groups were held in ministries in the period July 01 – July 09 2010
⁴ Ministry of Finance; Ministry of Environmental Protection, Physical Planning and Construction; Ministry of Family, Veterans Affairs and Intergenerational Solidarity; Ministry of Administration; Ministry of Justice; and Ministry of Agriculture, Fisheries and Rural Development.

(57%) and 607 civil servants (43%). The total response amounted to 46%, The on-line questionnaire was completed by a total of 651 civil servants, with the response of civil servants (58%) exceeding that of managerial civil servants (37%). The level of the total response can be described as representative, since nearly every other civil servant from the targeted groups took part in the research, despite significant differences in the response rate displayed by different ministries.¹ The research team wishes to avail of this opportunity to thank the State and Ministry Secretaries involved in the research for their dedication and the efforts they put into organizing the implementation of this research, as well as for their participation in the presentation of both the preliminary total findings and the findings relating to individual ministries.

Conceptual Framework of the Research – Civil Servants’ Competencies as a Precondition for the Republic of Croatia’s Successful Membership of the EU

The conceptual framework for the assessment of civil servants’ competencies has been designed bearing in mind the results of the Danish bilateral assistance project ‘Support for the Design of Human Resources Development Strategy in the Civil Service’, which actually focused on the implementation of the measure define and develop key competencies of managerial civil servants of the Strategy. Thus, the preliminary framework of necessary EU-related competencies was agreed upon during the workshop held on February 3, 2010 in Zagreb. This preliminary framework has been further developed, using available resources from member states and expert and scientific literature relevant to the development of competencies in state administration in general.

The key competencies have therefore been defined as leadership, analytical thinking and strategic orientation, results orientation and social competencies – each supported by a set of personal characteristics as well as specific knowledge and skills, as presented in the Table below:

COMPETENCIES	CHARACTERISTICS, KNOWLEDGE AND SKILLS
Leadership	Decision-making
	Problem-solving
	Mentoring and coaching
	Motivating co-workers
	Organizing team work and delegating
	Conflict management

¹ The highest response rate was noted in the Ministry of Justice (73%), then at the Ministry of Finance 64% and finally at Family, Veterans Affairs and Intergenerational Solidarity (53%). At the Ministry of Environmental Protection, Physical Planning and Construction the response rate was (48%), which is still above average, whereas the lowest rate was noted at the Ministry of Administration (26%) and the Ministry of Agriculture, Fisheries and Rural Development (17%)

COMPETENCIES	CHARACTERISTICS, KNOWLEDGE AND SKILLS
Leadership	Setting visions and goals
	Planning
	Co-ordination
Analytical thinking and strategic orientation	Public policy analysis
	Strategic planning and management skills
	Analyzing and planning budgets
	Change management
Results orientation	Project management
	Time and stress management
	Monitoring program implementation and results
	Supervision
Social competencies	Negotiation
	Networking
	Lobbying
	Communication in an international setting
	Presentation skills
	Analytical writing skills
	Stakeholder analysis
	Media appearances
	Leading effective meetings
	Moderating public events

It should be noted here that each listed competency can be supplemented by at least several more specific skills and knowledge areas, but those listed in the Table represent key skills and knowledge areas that managerial civil servants should have in order to successfully represent Croatia’s positions in the EU and build good working relationships within their institutions,

as well as in the national and international multi-sectoral working groups of the EU, with a view to realizing the objectives set by their own institutions and/or successfully presenting and defending Croatia’s position in future European policy making.

Leadership In The Public Sector Within the EU Context

A culture of management prevails in the EU in which competence, orientation to results, a proactive approach and speed of action are in the foreground. The complexity and magnitude of the decisions to be made and realized call for ever more specialization, which further implies ever better coordination of various experts and management levels. Simultaneously, a broader picture ought to be held in view – political priorities at both the EU level and the level of individual member states. The competition among the interests and ideas in such an environment not only stimulates an improvement in the quality of management, but encourages a positive resentment towards public policy which is inappropriate for local conditions. Once a member, management staff in the state administration should think ‘three moves ahead’ with their views fixed at ‘three stories above’ their own decision-making level. A strategic approach, on the other hand, is impossible if the managers cannot find, motivate and activate competent collaborators capable of undertaking operative tasks. As a matter of fact, in the existing system of Croatian state administration, due to both under-capacity and the centralization of decision-making, the managerial staff are to a large degree burdened with operative tasks, and have little opportunity for acquiring knowledge and skills pertaining to planning and managing human resources. It is essential that managerial personnel should understand and accept that leadership is their primary personal and professional responsibility – to lead their collaborators towards the realization of strategic goals in a way that will not only activate but also develop their potential. As we have largely experienced and learned in the course of the pre-accession period, without coordination among state administration bodies it is unfeasible to realize the objectives and tasks arising from the negotiation process, starting with the formulation of negotiating positions and sector strategies to programming and the implementation of projects from the assistance program. Now it is necessary to transfer good practices from the negotiation process to the general mode of operation of individual state administration bodies and the government. Participation in decision-making at the EU level will call for an equally broad range of skills, knowledge and understanding of the coordination process and its relevance, both within the organizational units of a particular body and within related departments, not only in the country, but at the EU level as well. Without internal and inter-departmental coordination it will not be possible to define a national position, i.e. defend convincingly and consistently the positions of the Republic of Croatia within EU institutions.

Analytical Thinking and Strategic Orientation

In the last few years a comprehensive reform in the management of the state budget of the Republic of Croatia has been carried out, working on an assumption of linking strategic objectives related to individual departmental policies, action plans of individual government administration bodies and the budget realization plans. In this way the planning and monitoring of

86 the realization of the budget was dependent on the strategic planning of the entire operation of Government, which implies a shift from the preparation and implementation of particular legal provisions to the designing of overall policy, i.e. working out ways for resolving problems within specific departments. It is exactly the departmental approach that is so conspicuous in the organization of the EU, as well as in the planning of the utilization of finances from EU funds. A programmed approach to budget planning based on both national and common priorities at the EU level is the only efficient means for utilizing resources from structural and cohesion funds. Consequently, the managers employed in all bodies and organizational units of the state administration must be familiarized with procedures and be capable of organizing timely strategic planning, and formulating departmental policies, programs and schedules closely related to budget planning. A manager does not have to know all the technical aspects of the project, but to work out and provide the organizational environment needed for efficient and timely planning procedures. In addition to this, bearing in mind the efficiency principle, all the key plans and programs will have to be evaluated beforehand in relation to their anticipated positive and negative impacts, which is to say that the managers have to be familiar with analytical procedures concerning the creation of public policy.

Results Orientation

Starting with 2001 when the EU assistance programs were first implemented, and especially during the last three years, when the management of these funds has been decentralized, a significant number of civil servants have received further education. A good number of them have gained direct experience concerning the planning and realization of projects and programs financed by EU funds. A project approach to resolution of problems guarantees a better efficiency and effectiveness in the realization of the tasks in line with the set goals and changes (results) anticipated, and ensures better control of time and finances. A further challenge will be the transfer and systematic application of project management methodology to a series of new tasks, irrespective of the sources of financing (which no longer will be divided into local and EU anyway). The responsibility of the managerial staff will consist in linking the operative tasks to the strategic and operative goals of their organizational units, and arranging them as projects, entrusting teams with their realization, delegating whenever feasible, and periodically monitoring and supervising implementation. In this they truly assume the role of manager rather than performer, responsible for creating within the state administration a stimulating and cooperative environment.

Social Competencies of Civil Servants

In comparison to traditional roles, the profile of a civil servant has changed. A civil servant is in constant touch with the world outside of his mother institution, department or section. The urgent cooperation and coordination of a multitude of interests and priorities throughout institutions, social sectors, and member states means that managerial staff will not be able to perform successfully without developed social competencies. They are, in fact, those that mediate, negotiate, promote, link and lobby, achieving in this way the goals set by their institutions and, more importantly, departmental policies and national priorities.

87 Multi-media presentations, informal consultations, teleconferences, Internet counseling are all means that are used everyday by managerial staff, in various contexts ranging from their own departments to Council working groups. The principle of openness to the public requires the readiness and ability to communicate with people, starting from public panel discussions up to the media. It is indispensable that some of the civil servants are in more frequent communication with their colleagues from other member states and EU institutions, particularly the EC when it concerns the preparation and voicing of opinions relating to regulations and strategic documents of the EU. We should not forget that possessing writing and speaking skills in the working languages of the EC – English in particular, but also French and/or German – will be indispensable, especially considering the tight deadlines for the submission of comments on working versions of documents, irrespective of the fact that Croatian is due to become an official language of the EU, and with this also a language of political protocol and of officially adopted documents.

Research Methodology

Considering the character of the work and the level of responsibility, the questionnaires intended for the two targeted groups of managerial public servants and state officials were slightly different, thus the questionnaire for managerial public servants was a bit longer, both in terms of the number of questions asked, as well as in terms of contents, if compared to the one intended for state officials.

In the first part of the questionnaire the respondents were asked to rank the traits, both social and communicative, as well as professional and organizational skills and capabilities, as regards their relevance in achieving successfully set tasks, and then also as regards their actual presence or visibility in the conduct and the work of managerial and non-managerial personnel. This approach made it possible to spot outstanding discrepancies between the relevance and the actual presence of a certain trait, competence or skill, viewed not from the standpoint of the researcher, but from that of civil servants, which renders the findings more convincing and enables evaluation of the proposed competency framework.

In a separate part of the questionnaire, intended for managerial staff, we investigated how they perceive the presence of certain organizational preconditions needed for them to function successfully. They were offered 17 affirmative statements concerning preconditions required in the organizational setting and the method of organizing working assignments, and these are closely related to the existence of organizational preconditions required by successful managers.

Voicing their graded approval or disapproval with the statements (1-5 scale, agree completely to disagree completely) the managers sketched the main features pertaining to the organizational environment of their own institutions, painting thus a picture of those aspects of their working surroundings which support or impede the fruitful realization of their tasks.

In the last part of the questionnaire, both groups were offered 21 areas of professional development, in order to choose those they perceived as beneficial for the improvement of their own expertise and skills, which they later ranked in accordance with their own needs. Furthermore, they could pick three among ten offered ways to acquire skills and knowledge and list those forms of support they needed from their institutions in order to successfully increase the levels of their professional skills.

The results for personal characteristics, social and communication skills and expertise and organizational skills are presented in the form of the average assessment, as follows:

88 1,00 – 1,49 – completely not important/ completely absent
1,50 – 2,49 – mostly not important /mostly absent
2,50 – 3,49 – somewhat important /somewhat present
3,50 – 4,49 – mostly important /mostly present
4,50 – 5,00 – completely important /completely present

Average assessments of perceived importance and perceived presence¹ served both to validate the offered competency framework (high assessment of importance points to the fact that persons who manage or implement public policies on a daily basis consider them necessary for the successful completion of their tasks), and to identify key areas of improvement (large gaps between perceived importance and perceived presence pointed to those skills that need systematic capacity building in order to achieve a higher level of success in the realization of the specific tasks and the overall realization of the functions of state administration).

The average results were presented to state secretaries of ministries included in the project on June 8, 2010, while results for individual ministries were presented at ministry specific presentations in the ministry secretariats and human resources departments and, in the case of the Ministry of Administration, at focus groups intended for managerial and non-managerial civil servants.² Individual presentations and focus groups served the purpose of validating our initial conclusions and clarifying and interpreting those results which significantly differed from the average or yielded several possible explanations.

Key Research Findings

The research results clearly demonstrate that Croatian civil servants are aware of the necessity to and are willing to enhance their competencies in order to adequately respond to the challenges of working in a multicultural and multi-institutional EU environment. The systematic and continuous professional development of civil servants at all levels is one of the essential elements of successful public administration reform, i.e. the most effective delivery of public services to citizens and working for the benefit of the country.

The research results identify an area of vast potential in terms of outreach, scope and learning methods in the workplace, by using internal resources in the form of mentoring, internal practical work and rotations within and among ministries. It would be an innovative approach demanding time and effort, at no additional financial cost.

In terms of professional development, the priority is the targeted education of top-level managerial civil servants – directors, and ideally, if they show an interest, state secretaries – in the areas of human resources management and organizing working and business processes at departmental levels. Additionally, improvements in the area of coordination and internal communication processes at the level of ministries are needed. The most appropriate form for such training would be in-house training for all directors and interested state secretaries, to improve the cohesion of top-level managerial teams within each ministry.

¹ It is important to note that respondents have a tendency to assess importance with higher grades generally, as importance is assessed at an abstract level, while when assessing presence they mostly have in mind a very concrete situation illustrating the issue and are therefore more critical in their assessments. Nonetheless, the differences between the perceived importance and presence enable the assessment of the situation, since all assessments for both importance and presence of each individual skill and knowledge were made by respondents themselves.

² Focus groups with managerial and non-managerial civil servants were supposed to be held both in the Ministry of Administration and in the Ministry of Agriculture, Fisheries and Rural Development, since the response rates in these two ministries were significantly lower in comparison to the average response rate, as well as in comparison with other ministries in the research. Unfortunately, in the Ministry of Agriculture, due to unforeseen circumstances, focus groups could not be organized with the secretariat of the Ministry. Instead, the results were presented and discussed with representatives of the human resource department and several managerial civil servants from different ministry sub-sectors.

89 Generally speaking, it can be concluded that neither human resources nor the definitions of responsibilities of managerial civil servants impede their effective performance or professional development. Less frequent, yet still present, organizational preconditions also include the value and importance placed on expertise of managerial civil servants by their superiors, the recognition of and rewarding of expertise and competencies, the quality of internal communication and cooperation, as well as stimulating initiative. The organizational preconditions for successful performance that are evidently lacking are all connected to time-management issues – lack of time is perceived as the biggest obstacle to personal professional development, as well as mentoring subordinates.

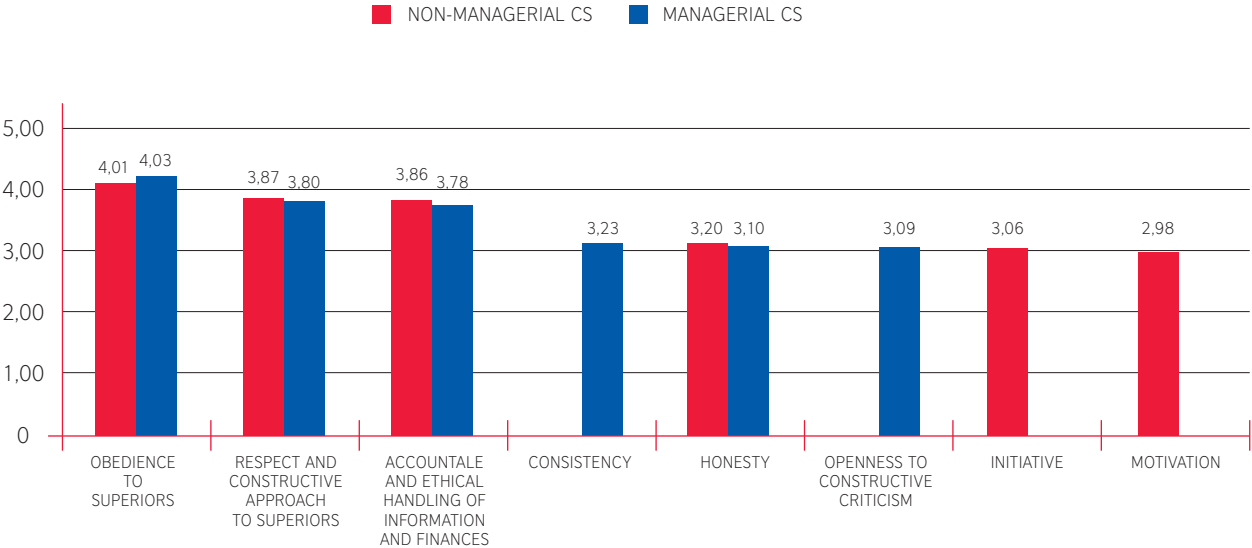
Most managerial civil servants must work on operational issues on a daily basis, which impedes exercising autonomy in decision-making as well as delegating tasks to an adequate number of competent employees. In such circumstances, managerial civil servants are unable to reorganize work and thus create more time for strategic tasks and personal professional development. Additionally, it is necessary to urgently change the system of financial remuneration in the civil service, and simultaneously introduce non-financial compensation practices in order for the civil service to be able to attract and keep talented individuals.

A lot of problems, both in terms of organizational fragmentation and the assignment of managerial positions to civil servants who posses at least managerial tendencies if not managerial skills, could be resolved through non-financial compensation, such as the possibility of career advancement or promotion.

Furthermore, human resources management practices which have, in the course of the research, been identified as extremely demotivating should be abandoned as soon as possible. At the same time, human resources practices showing appreciation and acknowledgment for work well done, even in circumstances of financial crisis and the inability to financially reward excellent performance, should be introduced. This will be possible only if a revision and improvement to performance evaluation practices are introduced, with necessary training for all managerial civil servants, regardless of their length of service in State Administration. Such training should also include awareness of the purpose of performance evaluation – i.e. learning, stimulating progress and rewarding extraordinary efforts and excellent results.

The research results pertaining to personal characteristics, i.e. behaviour of civil servants, contrary to the general perception, show that civil servants clearly link their performance with accountability, which is the key value for the overall quality and integrity of public management. Therefore, any perceived lack of accountability should be looked for in the structural problems pertaining to the organization of public administration itself, rather than at the level of individual civil servants. We consider, in this respect, that an essential requirement is the introduction of mandatory training for top level civil servants, irrespective of the length of their experience in managerial positions in the area of human resources and program management. In this manner the level of expertise and understanding of the specifics of public sector management could be enhanced, which would also positively impact the delegation of tasks in cases where the absence of delegation is not a result of the lack of competent subordinate staff, but rather of misunderstanding managerial processes and the distrust arising therefrom.

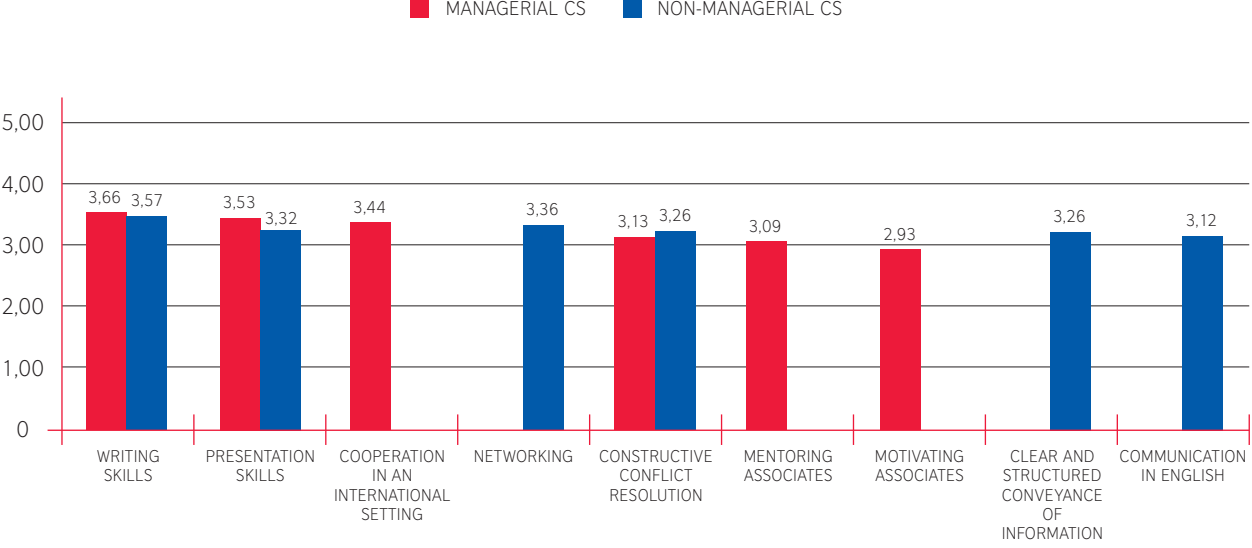
Most and least present personal characteristics of managerial (N=303) and non-managerial (N=355) CS (average presence in category 3,49)



Furthermore, all civil servants show openness towards small, yet significant changes in the understanding of the hierarchical structure, whereby the unquestioning obedience to and execution of orders would be substituted with the proactive approach of subordinates in providing feedback and proposals related to the execution of decisions made by their superiors. Such a changed organizational culture, which nurtures and encourages an increased level of openness and initiative, would ensure a more stimulating working environment, which in turn would enable an increase in the quality of performance among all categories of civil servants.

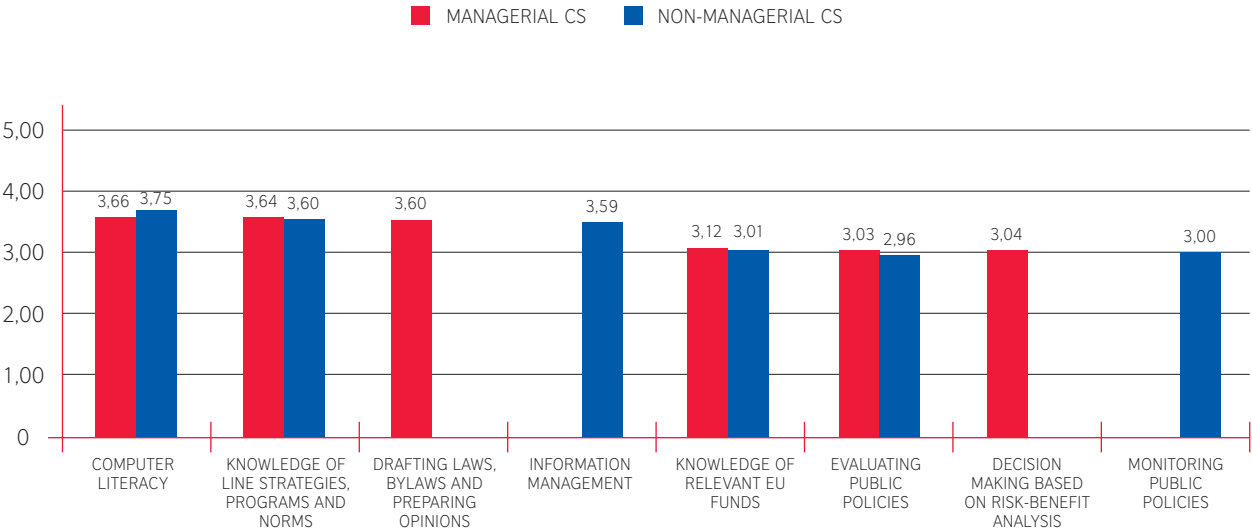
The results for communication and social skills pertaining to decision-making processes, cooperation, and interpersonal relationships, show a need for strategic investment in the entire set of these values, especially those related to human resources management and the reorganization of internal business processes. The latter firstly refers to delegating, which is dependent upon a timely and significantly improved quality of exchange of information, and the provision of instructions/guidelines, as well as feedback. The regular improvement of skills in human resources and program management should be mandatory for every managerial civil servant, regardless of their length of service in a managerial position.

Most and least present social and communication skills of managerial (N=303) and non-managerial (N=355) CS (average presence in category 3,30)



In terms of the presence of expertise and organizational skills, it is evident that both groups of civil servants perceive as most present those which are part of their daily routines, i.e. those that can be found in most civil servants' job descriptions. Skills lacking are those related to the design, monitoring, and implementation of public policy and programs in line with EU methodology, strategic planning skills, project management and initiating organizational change.

Most and least present expert and organizational skills of managerial (N=303) and non-managerial (N=355) CS (average presence in category 3,30)



A combination of different learning methods has emerged as the most appropriate forms of organizing the professional development of competencies relevant to Croatia's EU membership. Therefore it is necessary to study and replicate good practices from programs like the Danish Bilateral Assistance program, as well as those of other donors of assistance, whose aim was to enhance the capacity of Croatian State Administration. This first and foremost refers to local resources, like the Center for Education of Civil Servants, or the Training and Human Resource Development Department of the Central Contracting and Financing Agency (CFCA).

Education events held in ministries have been assessed as the most appropriate option, as they enable focusing on ministry-specific issues and challenges, with the additional advantage of activating in-house human resources in the provision of training. It would be logical to combine in-house training with education provided within the Center for Education of Civil Servants, or the CFCU, as this approach enables horizontal coordination among ministries. Civil servants are also very much aware of the benefits of attending international seminars, which enable the transfer of skills and knowledge, as well as organizational innovations, and encourage constructive comparisons with others.

Mentoring can be promoted as an individual method of learning, which should be combined with other methods and serve primarily to ensure that the acquired skills and knowledge are applied in actual professional practice. Mentoring should also be used in the context of on-the-job learning, which will enable and accelerate the profiling of promising managerial staff.

Recommendations for Improvement of Competencies and Achievements of Civil Servants

- The priority of professional development is the targeted education of top-level managerial civil servants – directors, and ideally, if they show an interest, state secretaries – in the area of human resources management and organizing working and business processes at departmental levels, as well as improvements in the area of coordination and internal communication processes at ministerial level.
- Taking into account the pivotal coordinating role of the Ministries secretariats in designing and organizing educational programs, the research has shown that there exists a need for a strengthening of their position within the ministries proper. This can be achieved through matching the position of the Ministry Secretary with the rank of State Secretary in those Ministries where this is not as yet the case, when it concerns decision-making powers, building up human resources capacities, and the extremely close daily cooperation of all Ministry organizational units with the Human Resources management unit, as well as open communication channels towards Minister's offices.
- It is necessary to do away with, as soon as possible, those human resources management practices and workloads which the research has shown as extremely demotivating These relate to, for example, the scarce utilisation of the acts and provisions allowing work from home, more flexible use of working hours, annual leave split into shorter time intervals, or the lack of sharing of informal information and business solutions among different departments and among Ministries themselves.
- Moreover, certain practices, in this time of crisis and inability for financial reward, may be positive, such as praising exceptional performance, recognizing and compensating overtime by allowing days off, providing extra opportunities for professional advancement and the like, and should be introduced. This will be possible only if a revision and upgrade of the methodology used for the evaluation of civil servants' performance is carried out, in parallel with the organization of training for all managers, irrespective of the length of their service in the State Administration, which should also embrace awareness relating to the purpose of performance evaluation – i.e. learning, stimulating progress and rewarding extraordinary efforts and excellent results.
- It would be advisable to introduce the position of internal consultant for the development of human resources, who, following the need voiced by individual managers, would assist with resolving issues related to the management of human resources in respective structural units. The same person could be involved in mentoring i.e. the coaching of managerial staff in the application of newly acquired expertise and skills relative to human resources management, a consistent implementation of which would to a large degree assist in the resolution of the most critical needs of the managerial staff, including the delegation of routine operational tasks to their subordinates in order to save time needed not only for managing strategic tasks but for their own professional development, in addition to the development of the professional competencies of their subordinates.

- 94
- It is necessary to urgently introduce a horizontal rewarding system in the civil service.¹ In this way many problems relating to organizational fragmentation could be resolved, which result from the existing job placement provisions, which result in a shortfall of highly qualified experts (lawyers, economists, financial experts) in certain Ministries. Horizontal rewarding would do away with the practice of forming unnecessary organizational units created for the purpose of promoting civil servants to managerial positions for financial gain. Considering the above mentioned shortfall of highly qualified personnel, the realization of the program of economic recovery which entails the reduction of employees in the State Administration, should by no means be implemented uncritically, but based on a revised and realized performance evaluation procedure of civil servants, following an implemented functional analysis.

Annex 1 – Proposal Relating to Priority Areas for Professional Development of Managerial Civil Servants

Requirements for managerial civil servants

1. Expertise relating to specific sector policies of the EU
 - Detailed insight into EU sector policies, legislation and funds
 - Detailed insight into EU institutions and procedures governing sector decision making
2. Proficiency in English at an advanced level (oral and written communication)
3. Proficiency in the use of computers at an advanced level (focusing on data analysis and text processing and graphs)

Leadership Competences

1. Familiarity with various decision-making standards
2. Decision-making skills
3. Managing organizational changes
4. Methods for motivating co-workers
5. Conflict Management skills (including of mediation)
6. Team work organization and delegation skills (including of information sharing means)
7. Capability for developing and applying effective coordination mechanisms

Analytical thinking and strategic orientation

1. Strategic planning skills
2. Policy analysis needed for drafting laws, formulating policies and reporting
3. Preparation of strategic and program documents
4. Evaluation of impacts and results of policies and programs

¹ Horizontal rewarding links the work productivity to various compensation systems with the aim of ensuring high levels of workmanship and motivation and can therefore comprise flexible parts of salary, bonuses, additional training, as well as participation in international and local projects.

Results orientation

1. Project management
2. Monitoring implementation of policies and programs
3. Exchange of information and coordination

Social competencies

1. Presentation skills
2. Conflict management
3. Skills required for consultation with interested parties

Annex II – Proposal Relating to Priority Areas for Professional Development of Civil Servants

Requirements for civil servants

1. Proficiency in English at an advanced level (oral and written communication)
2. Proficiency in the use of computers at an advanced level (focusing on data analysis and text processing and graphs)

Analytical thinking and strategic orientation

1. Strategic planning skills
2. Policy analysis
3. Preparation of strategic and program documents
4. Evaluation of impacts and results of policies and programs
5. Expertise relating to the specific sector policies of the EU
 - Detailed insight into EU sector policies, legislation and funds
 - Detailed insight into EU institutions and procedures governing sector decision-making

Results orientation

1. Operational planning
2. Monitoring implementation of policies and programs
3. Evaluation of employees' performance

Social competencies

1. Presentation skills
2. Negotiation skills
3. Lobbying skills

Changes to Financial and Budgetary Regulations as a Preparation for the Establishment of a Future EU Coordinating System and the Active Participation in European Policies

The European *acquis communautaire* does not define a financial management model that must be applied in member states. However, a number of requirements to be met by member states have been set down in the field of fiscal policy and budget management. Those requirements chiefly relate to: 1) the provisions contained in the Maastricht Treaty (1992) setting the fiscal policy objectives such as the deficit level of 3 per cent of GDP; 2) statistical coverage and data; 3) the anti irregularity and fraud procedures; 4) the Public Internal Financial Control regulations; and 5) issues relating to the status and manner of external audit work.

While other fields of financial management do not have specific rules and an EU legal framework which is mandatory in member states, it is each member state's responsibility to develop its own management system. In doing so, it is important to take account of the need for¹:

- making a clear link between the strategic political and economic priorities of the Government and the budget;
- ensuring efficient and good quality implementation and the use of European Union funds;
- creating a relationship of confidence with other member states, European institutions, and especially with the European Commission.

For the purpose of meeting the above-mentioned requirements and expectations set before member states, many of them used the accession stage to initiate reforms in the field of public finance management. The reforms primarily relate to the definition and introduction of the following: a multi-annual fiscal framework, strategic and programme planning, capital projects management policy, special programme implementation monitoring mechanisms, and the control of and reporting on the objectives achieved.

Since 2004, intensive preparations have started for the Republic of Croatia's membership of the European Union. Significant changes are taking place in legislative, institutional and administrative sectors. A 'silent reform' changes the shape and manner of state administration work. The institutions are learning the rules and working practices of the European Union, using pre-accession programmes. The thinking is starting to develop in terms of performance, competitiveness, and attaining results

and added value. Financial regulations with respect to arranging budgetary processes are starting to change, including: the introduction of strategic planning, a multi-annual budget framework, fiscal discipline, treasury development, a treasury single account, internal audit, the development of a financial management and control system founded upon clearly set processes and work procedures.

As a candidate for membership of the European Union, the Republic of Croatia is a beneficiary of the European Union pre-accession programmes (the first generation of programmes: CARDS, PHARE, ISPA and SAPARD, and the new IPA pre-accession programme), while Croatia will have an opportunity to use European funds and take part in the European cohesion policy upon accession.

The cohesion policy goals deal with the balanced and sustainable development of all European regions (NUTS II level – strategic regions), and the implementation of this policy in member states is aimed at financing investment in the areas of transport, environmental protection, energy, regional competitiveness (strengthening the business and social infrastructure, strengthening the economy), human resource development with a view to increasing employment and labour force employability. Covered by the cohesion policy, these areas are of particular interest for any country, and were recognised in Croatia as drivers of development, spanning from local to central government levels. Coordination of strategic priorities at local, regional and national levels, as well as their harmonisation with the cohesion policy goals, is one of the key challenges standing before Croatia.

To ensure better linkages between policy making and planning for the expenditure of the available financial resources, the new Budget Act, which has been applied since 1 January 2009, introduced the notions of strategic planning and a three-year budget framework. A 2010-2012 Government Programmes Strategy was passed for the first time, clearly indicating the strategic priorities linked with the budget, objectives have been set, as have methods for measuring performance in the achievement of the set objectives. This strategic thinking at national level in the state budget context is the groundwork for the adoption of strategic documents and for linking national priorities with EU cohesion policy goals.

The core budget processes include: planning, execution, accounting monitoring, supervision and reporting. These processes are being equally applied both in the budget system and in the EU pre-accession programmes system implementation, to be later applied in the implementation of European funds. Adoption of the Budget Act led to the introduction of important innovations in planning and execution processes, enabling a facilitated implementation of the public internal financial control system, with the core task of monitoring and evaluating whether or not the set objectives are being achieved in a legal, regulated, efficient and effective manner. At the level of all state administration bodies, a key is to recognize the necessity of linking the activities of individual state administration bodies with timely and good quality planning and expenditure of funds made available to them, which makes these two budget processes extremely important.

Planning

Planning encompasses the proposing and the adoption of strategies for individual areas and, in agreement with the priorities set for individual areas, the proposing and preparation of projects to be funded from the pre-accession programmes,

¹ Models of Public Budgeting and Accounting Reform, OECD Journal on Budgeting 2002; Budgetary and Financial Management Reform in Central and Eastern Europe, Richard Allen, pg.82

98 i.e. EU funds. Objectives and performance indicators are set at all programme levels¹, with subsequent detailed monitoring conducted during the implementation stage.

The planning process falls under the remit of line ministries and is coordinated by the Central Office for Development Strategy and Coordination of EU Funds (CODEF). For the 2011-2013 operational programmes, the CODEF will for the first time also prepare the National Strategic Reference Framework. This is an umbrella strategic document which defines priorities for financing from EU funds, and member states refer to this document for a period covering each of the European Union financial outlooks².

Due to the strategic and multi-annual approach in the European budget, it was important that all member states make improvements to their respective planning processes via the introduction of a strategic and multi-annual budget framework, something that was done in Croatia through the adoption of the Budget Act:

- An obligation for strategic planning and the production of a three-year Government Programmes Strategy was introduced, in order to establish strategic priorities and for Government policy goals to have a direct influence on allocations of the budget. Furthermore, the aim is to link the Strategic National Reference Framework (SNRF) with the three-year Government Programmes Strategy, for this is the only way to ensure sustainability in the implementation of both documents, given that all the priorities included in the SNRF should be co-financed from the budget.
- The multi-annual dimension to the budget was ensured through a provision that stipulates that the Croatian Parliament, i.e. a representative body (at local level), adopts the budget for a single budgetary year, with projection for two years beyond.

Execution

After the tendering procedure and the contracting of works envisaged under projects financed under pre-accession programmes (i.e. from EU funds) have been completed, the financial implementation and payment execution begins. Unlike the budget, where the Budget Act prescribes that advance payments shall be possible only exceptionally and with the prior consent of the Minister of Finance, the European Union pre-accession programmes system operates in such a way that, depending on the type of contract, a percentage of the overall contracted amount is disbursed to a supplier immediately upon the signing of the contract. The subsequent payments to suppliers are executed on the basis of costs invoiced, while before the payment is made, again depending on the type of contract, a project implementation report is supplied, thus allowing for implementation monitoring and supervision. Similarly, the last payment is not made before the supply of a final report on project performance and results achieved against the set objectives. This goes to show that the results and performance orientation are not reflected only in the manner of planning and project selection, but also throughout the implementation cycle, from contracting to payment.

During the planning stage, the overall amounts are defined for allocation to individual programmes/measures and priorities, while funds distributed to projects within a priority may be reallocated without any special approval procedures applied by the European Commission. Amounts by types of expenditure under projects are not planned for, but the types of eligible expenditure are determined. This, hence, allows full flexibility in projects, priorities, measures and programmes implementation from the perspective of economic classification (individual types of expenditure being financed).

While the budget execution process has not achieved this level of flexibility, the Act introduced improvements in this area:

- A greater degree of flexibility in budget execution and results orientation is ensured through the passage of the budget at a higher economic classification level, i.e. at a sub-group (third) level as compared to the fourth level of a section, as was the case to date. The projections will be adopted at the second level of the economic classification.

Within the negotiations under Chapter 22 – Regional Policy and Coordination of Structural Instruments - in addition to the introduction of strategic planning, an option of multi-annual planning and a greater flexibility in budget execution, a carry forward option is required for capital projects between budget years, an element enabled by the Budget Act.¹ Importantly, the closing benchmarks for this chapter also include organisational and administrative preconditions for the timely establishment of a system for the efficient use of EU funds (from organisational development strategies to ensuring adequate administrative capacities and conditions of work).

All this shows that significant changes were initiated in public finance management in the Republic of Croatia within the framework of the European Union accession process, in order to enable participation in European policies founded upon a strategic approach oriented towards measuring the achieved results and upon principles of economy, efficiency and effectiveness.

¹ Programmes consist of measures, measures of priorities, and priorities of projects.
² The financial outlook lasts for seven years, and the 2007-2013 financial outlook is currently being executed.

¹ Article 55, paragraph 3 introduces an option to carry forward the activities and project to the next year for which financing was ensured in the budget, but were not implemented in the given year. Namely, the invoices for some activities and projects received at year end, with payments on such grounds coming due the following year, are being charged against the next fiscal year's budget. It is important, therefore, to enable their payment in the following year, even though the financing was ensured for the current year. Projects, and capital projects in particular, frequently unexpectedly shift between years due to delays in and repetitions of public procurement procedures. Invoices pertaining to a specific project which a beneficiary planned to complete by the end of a fiscal year, in which the financing was secured, while the project actually ended only in the beginning of the next year, may not be settled until a supplementary budget has been made in the next fiscal year. These examples show how important it was to provide an option in the Act to carry forward activities and projects between years without being in need of making changes to the budget.

How Can a Country (Not) Infringe EU Law?

The European Union is a community of states which requires its members to fulfil undertaken obligations under the threat of legal sanctions. In addition, the characteristics attributed to EU law through the process of *constitutionalisation*, especially the direct effect and supremacy of that law, do not enable the state to avoid obligations undertaken in respect of legal and physical persons who are within the scope of its legal system. In other words, the EU is a community in which an obligation created in the political decision making process is transformed into a legal obligation, the infringement of which is subject to sanction by various, more or less effective, judicial mechanisms.

Thus, the only way to avoid a breach of EU law is not to accept the obligation which the state does not intend to, or cannot, or for whatever reason does not want to, implement. Nowadays, in the EU political process, the aforementioned requires, firstly, the formation of clear positions about state interests in particular fields of EU competence, and subsequently negotiation skills which are going to lead to desirable outcomes within the EU political process. To achieve the first, it is necessary to adequately arrange relations between political institutions within the state, primarily between the parliament and the government, in the areas under EU competence, and also to enable access for all other parties which have an interest in the EU policy in question. The second requirement, negotiation skills, is a matter of experience, whereby the negotiating position of the smaller states is somewhat different from that of the larger states. It is impossible to change the size of a country, while experience necessarily emerges only in time. For a small, new member of the EU, like Croatia might soon become, it is possible to expect that the outcome of political decision-making will be contrary to the interests with which it entered the political process at the EU level. Since the EU is a community of states which often have conflicting interests, it is impossible always to fully serve an individual states' interest at the European level. Furthermore, obligations which are created by the political process within the framework of EU institutions, and which are not necessarily desired by a state, or even were voted against, do not cease to be legal obligations. Such obligations cannot be avoided in a system which is based on majority decision making, in other words in a system in which the states no longer have any power of veto in respect of most of the questions which they have devolved to the sphere of the competence of EU institutions.

EU law can be infringed by any institution of state power: legislative, executive, or judicial; and at all levels of the state: central, regional or local. Regardless of which institution within the state has infringed the EU law, the state as a single entity will be responsible for it. This will be the case, regardless of whether responsibility is found to be due to the failure of the state to implement an EU obligation in proceedings of the European Court, or whether responsibility is determined by a national court in proceedings initiated by legal or physical persons.

A state may infringe EU law in two ways: by not incorporating EU law into national law, including not adopting required implementing norms; or by not excluding from its legal system existing norms which are contrary to EU law. The main method by which the legislator may avoid the infringement of EU law is therefore to adapt, within stipulated deadlines, the existing national legal system. This task is not always easy, since the implementation of EU law may be expensive, either in terms of

an excessive burden on the state budget or in terms of lost political capital. Neither the first nor second reason excuses the state for the non-implementation of an EU obligation, a view which has been confirmed in judicial practice. For a number of years already Croatia has been implementing measures which relieve the state legislature of responsibility by fulfilling the conditions for membership of the EU. The legal system, under the constant supervision of the European Commission, has been harmonizing over a long period of time with the system in the EU. Provided this process is done professionally, the pressure on the state legislature from Croatia becoming a member of the EU will de facto decrease. The harmonization with newly established obligations at the EU level will be dependant on the efficiency of national legislative procedure. The early involvement of the regulator in the decision making process at the EU level, through, for example, constant information to parliament about new legislative proposals, and the implementation of consultation, and preparations for implementation prior to the adoption of norms at the European level, will minimize the possibility of any subsequent infringement of newly adopted legislation.

The possibility that a state's executive and/or administrative institutions might be in breach of EU law will not be diminished by becoming a member state of the EU. On the contrary, the number of situations in which this becomes possible will increase. One of the reasons is that a certain number of regulations will only enter into force at the moment of becoming a member. The task for a state's administrative institutions is to transfer legal rules into reality, conferring on individuals (legal and physical persons) such rights as are guaranteed under European norms. Where the state legislature has done its job properly, administrative institutions should not have significant problems. Indeed, in the ideal situation, public administration would, by enforcing harmonized national norms, at the same time be implementing EU obligations. On the other hand, even in existing Member States (and the same is to be expected in Croatia) situations in which national norms are contrary to European norms are not rare. In such situations, public administration is forced to choose whether to apply national or European norms. European law in that situation very clearly requires loyalty to the European project and the enforcement of the European norm. Such a requirement is based on the obligation of loyalty, among others, or, as it is called in the Lisbon Treaty, honest cooperation; and this idea is also written into the text of the Founding Treaty, which can be seen as a kind of constitutional charter of the EU.

Finally, the state's judiciary may also infringe EU law. The same obligation of loyal cooperation binds the courts as part of the state, and the courts are obligated to give priority to the implementation of European law before national law.

If everything could be told on the subject of avoiding infringement of EU law, the story would simple, and states would have no difficulty in avoiding infringement. Such could be the case were legal norms objective and unambiguous. But legal norms are not like that. Thus they are subject to different interpretations; some of which may lead to completely opposite outcomes. The bodies which implement or enforce the law must decide which of many possible interpretations they are going to accept. In the legal system of the EU, the European Court has the final say when it comes to the interpretation of legal norms of EU origin. On the other hand, the European Court is not in a position to interpret each legal norm of the EU in advance and for all situations. It is not empowered to do this on its own initiative; rather, judicial interpretation may only be done in the concrete context of a case which has been brought before the Court. Apart from the mechanism of the prior procedure, which enables national courts to turn to the European Court for assistance in interpretation where there are doubts (and there is an obligation to do this for courts of final instance) there are no other mechanisms which would enable other institutions in the state to avoid a mistake in the interpretation of EU law. Neither the legislator, which incorporates European obligations into the national legal system, nor the state's administrative institutions, when determining individual cases, can turn to the

102 European Court; instead they are forced to attempt to determine the right meaning independently. In the exercise of this, European law requires from them to try to find out the purpose of the norms, to place them in their European context, and thus try to establish their meaning. In some instances, state institutions in such a predicament must, to a certain extent, adopt more European approaches. That requires that they come out from the exclusively national context they are used to. Where interpretation is found to be erroneous, because the European Court interprets the same norm differently, the efforts of the public administration institution to recognize the European meaning will relieve the state, in the eyes of the European Court, of any liability in respect of the erroneous interpretation. Therefore, for example, the public administration body which tries to interpret a national norm in line with a European norm in order to harmonize national law with European (and which norm had been overlooked by the legislator), according to the practice of the European Court, is freed of legal responsibility for any damage done by the incorrect interpretation to a company or individual. What relieves a state from responsibility, even in the case of incorrect enforcement of EU law, is the honest effort of loyalty to the European project. In the end, it is possible to conclude that the only way for the state not to infringe EU law is to completely implement its European obligations. If, in that endeavour, the state fails, it is possible to justify such a failing provided the institution which made a mistake showed an endeavour to maintain loyalty to European obligations. Any other attempt to justify an omission in the implementation of obligations at the EU level, the European Court does not accept.

Application of Policy Analysis in State Administration Bodies and Policy Coordination in Croatia

The accession of the Republic of Croatia to the European Union, and its entry into a system of multilayered management characterising such a political community, will require making sizable adjustments to the policy making system which has existed thus far in the country. This chiefly relates to the role of the state administration concerning the coordination of various policies to be covered by the Europeanization process. The achievement of a greater degree of coherence in designing policies directed towards Brussels, which equally goes for the EU policies that will require implementation through the national administrative system, will call for different types of reforms within the state administration. The need to introduce a systematic policy analysis will perhaps represent the most significant innovation in the process. While this surely does not mean that various policy analysis elements are not being applied in the public decision-making process in Croatia, their application hasn't yet been introduced as a systematic concept. Similarly, a systematic university level education scheme still hasn't been put in place to cover this type of public sector approach, although some social sciences faculties do have studies covering this. It is worth mentioning that in 2009 the first systematic training course in policy analysis basics intended for civil servants was begun.

Policy analysis, as research for policy making processes and the components which form part of their design, started to be introduced in public administration systems in western countries back in the 1960s, first in the US, with European countries following suit thereafter. Essentially, the approach refers to the study of causes and effects of decisions made on various sectoral policies, with the aim of using systematic data gathering and the application of knowledge to select the best solutions for individual policies, i.e. the best policies for the community.

The making and implementation of policy involves various stages and numerous participators at each of the stages. This makes policy analysis an exceptionally complex discipline, and one which is not easy to apply in public administration. To put it simply, policy analysis starts from the premise that the policy making process involves at least five or six sequential stages, including: agenda-setting, policy formulation, the adoption of a policy and rendering it legitimate, the implementation of policies, policy evaluation and making a decision on whether or not a policy should continue, change or terminate.

Looking from such a perspective, what can generally be said about policy making in Croatia? The weaknesses in the realm of policy making in Croatia can be observed in a series of elements. However, it seems that the insufficient coordination between participators, the role of policy analysis in the process of policy formulation, and limited capacities in the implementation of policy monitoring, may be highlighted as core weaknesses. This does not mean that there are no significant problems in other parts of the policy making process as well, such as policy agenda-setting, monitoring the implementation of policy, and its evaluation. It seems to us, though, that special attention should be paid to the formulation stage, as this is where alternatives are being weighed against one another in relation to a policy.

104 Activities relating to policy formulation require different levels of coordination. Since the government mechanism does not stand as a single, homogenous body, but rather consists of stronger or weaker related organisations, the coordination exercise reflects ideas of efficient interaction between various parties in an effort to work together towards a common goal. In doing so, coordination involves various procedures and structures, such as an efficient consultations system, the establishment of central agencies, coordinative departments across ministries, etc. All this ends with putting policy guidelines in place, which essentially come in two basic forms – horizontal and vertical guidelines.

In other words, one could speak of horizontal and vertical policy management. The former relates to coordination of different levels of government, whereas the latter deals with coordination amongst different sectoral participators at the same governmental level. The horizontal guidelines pertain to organisational cooperation and help to remove obstacles hindering the efficient interaction amongst sectoral administrative bodies; while the vertical guidelines pertain to linking the objectives, structures and resources in order to establish a relation between policy design and service rendering, as against the core intention meant to be achieved through the policy. In an attempt to make a further breakdown, one could refer to nine levels mentioned in professional literature concerning public sector coordination: 1) Independent decision-making by ministries or organisations; 2) Communication based on exchanging views with other ministries or organisations; 3) Consultations with other ministries or organisations in order to arrive at a positive feedback; 4) Avoiding opposing courses of action amongst ministries and organisations; 5) Efforts to achieve an agreement between different ministries or organisations; 6) Putting arbitration mechanisms in place in case there are opposing interests amongst ministries or organisations; 7) Establishment of a system to limit the courses of actions of individual ministries or organisations; 8) Setting central (national) priorities; and 9) Adopting a Government strategy for a field of activity. In the simplest of terms, the first six levels refer to horizontal policy and programme coordination, while the remaining three relate to a form of vertical policy and programme coordination. Therefore, for the purpose of applying policy analysis within the state administration system, there has to be an emphasis on the fact that there are hierarchically different levels of coordination relative to the complexity of demands to be achieved at individual levels. The nine above-mentioned levels could be summarised in four fundamental forms – negative integration, positive integration, policy coordination and Government strategies. The first pertains to the avoidance of public sector overlaps, the second to consolidation of resources towards the achievement of common objectives shared amongst several administrative bodies, while the third form pertains to coordination of a policy within several line ministries. For instance, an employment policy cannot only be linked with a single ministry. As domestic experts have shown, it has to be linked with at least five or six ministries having a stake in the policy, each in their own fashion. Government strategies stand at the very top of the hierarchical structure, as a form of strategic planning conducted by the Government in order not only to coordinate the existing policies but also to point to challenges threatening those policies in the near- or medium-run. Conceptualising policy coordination issues is only one of the aspects in understanding the role of policy analysis in the state administration system. No less important, a second aspect deals with the structural elements contained in each of the said stages of the policy making cycle. In that regard, it would be useful to refer to an analysis of the cycle as developed by SIGMA¹, where individual process stages have been linked with specific steps to be taken by individual participators in sectoral policy making.

¹ SIGMA, Initiative of the Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD and the European Union, provides assistance in the governance and management of public administration.

STEPS TAKEN BY THE PARTICIPATORS	POLICY MAKING PROCESS STAGE
1. Definition of priorities	agenda-setting
2. Policy and legislative planning	agenda-setting
3. Preparation of policy proposals	formulation
4. Preparation of legal drafts	formulation
5. Inter-ministerial consultations	formulation
6. Submission of drafts to a Government office	formulation
7. Review by the Government office	formulation
8. Review by Government working groups	formulation
9. Decision by Government	rendering policy legitimate
10. Parlamentarni proces i usvajanje	rendering policy legitimate
11. Provedba i njezino praćenje	implementation
12. Policy or programme evaluation	evaluation

Both domestic and foreign experts have already identified a series of problems in the aforesaid stages of sectoral policy making process. However, here we wish to refer only to problems dealing with policy formulation, a stage which has been presented in as many as six distinct steps in the standard SIGMA papers. While studying the policy formulation process, it was noted that one step, the preparation of policy proposal, was frequently being skipped. This is a step which should first identify a policy problem to be resolved. The definition of this problem is, in a way, at the very ‘heart’ of policy analysis, an element frequently missing in the practice of policy making in Croatia. Moreover, one of the most important roles of this very step in policy formulation deals with setting specific policy objectives. A policy analyst is tasked with making a clear distinction between the long-term goals and the short-term operational objectives intended to be achieved through a policy. For example, the greater involvement of youth in society, i.e. greater social inclusion of the youth, may be set as a long-term goal of the youth policy, whereas one of the operational programme objectives may include an increase in the Government financial allocations for the work of NGOs involved in delivering training for democracy. To ensure quality in hierarchy of goals and objectives intended to be achieved via a policy, it is necessary to develop several different policy options, taking account of an assessment of the impact each of the possible options would have on an interested group for which the policy was intended. One of the typical shortcomings in this policy formulation step, as frequently highlighted by both domestic and international analysts, refer to insufficient inter-ministerial consultations on overlapping issues, and maybe even more so to insufficient and often untimely consultations with interested public groups concerning a policy.

A lack of inclusion of a broad range of different types of horizontal policy stakeholders (from employers, unions, professional associations, NGOs, citizens affected by a policy) frequently causes a relatively poor quality of sectoral policy proposals.

On that point, there is a need to reiterate how greatly important it is to make a distinction between the long-term or general goals and the short-term or operational objectives of a policy. The long-term goals indicate general intentions, fundamental purposes to be achieved through a policy. The operational objectives depict specific aspirations or concrete achievements en route to the intended general goal. This is the reason why general goals are rarely defined precisely, unlike the operational objectives, which are always linked to measurable values and which can therefore be controlled. Therefore, unlike the long-term goals, which are impossible or difficult to quantify, the short-term objectives most frequently are precisely defined in quantitative terms. The timeline is one of the indicators which clearly goes to show this. The achievements relative to long-term goals are being presented in very rough timelines, if any, while the timeline in which one would expect to see certain measures yielding individual operational objectives is typically very precisely defined. Finally, the long-term goals consider the population covered by a policy in very broad terms, while the operational objectives are relatively precisely oriented towards target groups in the population.

However, there are scores of other specificities in the policy making process in Croatia in comparison with common policy making processes as found in western democracies. The lack of normative policy procedures does not relate only to policy formulation or evaluation. The problem cuts much deeper and spans the entire policy making process. The lack of specific procedures is evident from the initial stages of a policy making process – policy agenda-setting, and policy options formulation. So much so, one could even say that policy making in Croatia hasn't been substantially founded upon policy analysis as a public sector decision-making system. If we start from a standard distinction of the policy profession, unlike other professions which can serve as the groundwork for public sector decision-making, one can easily establish that greater significance here is given to, for example, the influence of the tradition of typical planning, or the tradition of typical public administration, rather than to policy analysis. However, the real question is: Are there actually efforts in Croatia to introduce policy analysis as the foundation for public sector decision-making? In conclusion, one could possibly state that Croatia relatively broadly applies policy analysis as a systematic approach to some projects related to international organisations and associations operating in Croatia, while only the beginnings of the introduction of policy analysis may be recognised in the state administration system. An example of a positive development in this field may be found in the re-establishment of the Regulatory Impact Assessment Department within the Government Legislation Office, after the unit had been quite unnecessarily closed as a separate Government office. Impact assessment is one of the typical policy analysis methods, and is founded upon the so-called microeconomic approach, such as cost-benefit analysis, cost-effectiveness analysis, risk assessment based analysis, decision analysis, policy forecasting and a series of other approaches to public sector decision-making, elements which long ago became an integral part of modern public administrations in western democracies.

Civil Society in The Accession Process to the European Union

During the last decade civil society organizations have become an unavoidable factor in the decision-making process at the level of European Union institutions. They have also become more and more important participants in the key social, political, and economic processes in EU countries. Discussions on the role and contribution of civil society in the shaping of European public policy are becoming more significant, especially in the light of the discussion on the EU democratic deficit, the need to strengthen relations between European institutions and citizens, and the need for the development of new forms of governance, based on the postulates of participatory democracy.

Cooperation between the EU and civil society organizations is not, of course, a new phenomenon in itself. For more than fifty years the European Economic and Social Committee (EESC) has been active, as an EU advisory body and as a formal, institutional channel of participation for representatives of organized civil society groups (trades unions, employers, NGOs and other organized interest groups) in the decision-making process at the EU level. In the mid-1980s the first serious efforts of the European Commission and social partners were made towards the establishment of a European social dialogue. At the beginning of the 1990s, primarily thanks to the new institutional and symbolic framework enshrined in the Treaty of Maastricht and the concept of the citizens' Europe, there was a sudden increase in the number of civil society organization networks involved in lobbying and dialogue with European institutions. The gradual explicit acknowledgement of their role in EU strategic documents was also made. The duties and responsibilities of the European Commission to conduct public consultations on the proposals of legislative initiatives have been additionally elaborated in the *Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality* annexed to the Treaty of Amsterdam.

Nevertheless, a more comprehensive approach to consultation and dialogue started to develop only after the publication of the White paper on European governance in 2001, by which the basis for the reforms of the governance system on all levels, from the European to the national and the local, has been determined. The same Paper defined the principles and guidelines for the strengthening of the relations of European institutions with civil society organizations in the shaping and implementation of EU policy. There are five key principles of good governance: *openness, participation, accountability, effectiveness* and *coherence*.

Each of the five mentioned principles are important for the establishment of democratic forms of public policy governance at the European, national, regional and local level. The *openness* of an institution implies a more active approach to communication with citizens, by using more approachable and more understandable language in order to increase the confidence of the public in the work of public institutions. The principle of *participation*, of the public and of civil society, refers to all phases of the development of public policy, from defining problems to following and evaluating implementation, which would enable greater support for all social participators engaged in the measures and decisions of public bodies, and would help

to avoid future problems in implementation. Furthermore, it is necessary to strictly define the *accountability* of all bodies engaged in the different preparation phases and implementation of public policy, but at the same time it is expected that civil society organizations and other participants from interested public groups openly and responsibly cite their interests, in other words, their categories and the size of the constituencies they represent. The principle of *effectiveness* implies purposeful and timely action based on clear goals, and the proper evaluation of both future effects and previous experience. Finally, the increasing amount of public policy, and measures and activities, requires greater *coherence* in the actions of public authority bodies. The quality of the application of these five principles will greatly depend on the implementation of public policy in a proportional way and on decision-making at the most appropriate level (the principle of subsidiarity and proportionality). In other words, in all phases of the shaping of public policy, the choice of the level at which the measure is to be implemented (from the EU to the local level) and the choice of instruments used, must be proportionate to the goals which are intended to be realized. This means that, before starting an initiative, it is necessary to systematically check whether a public authority measure is really necessary, at which level such a measure should be implemented, and whether the chosen measure is proportionate to the intended goals.

With a view to establishing a concrete framework for the dialogue with civil society organizations and other participants from interested public groups, in 2002 the Commission defined a new methodology for the evaluation of the effects of regulations, which was the beginning of the formulation of the 'General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission', which have been applied since 1 January 2003. The evaluation of the effects of regulations, and the implementation of consultation with the public, have become integral parts of the new legislative initiatives included in the Commission's annual work programme.

Even minimal standards of consultation require very intensive interaction with civil society in all phases of the development of European public policy. The main goal of consultation is to ensure that the voice of the citizens and interested public groups is heard in the process of developing European public policy, in order to identify possible problems of implementation in the early phase, and to ensure better quality results. The proper implementation of consultation includes compliance with the following minimum standards:

- clarity of documents on the basis of which the consultation is being conducted;
- equal opportunity of all interested parties to express their opinion about proposed legislative initiatives;
- public announcement of the drafts of legislative acts via unique Internet portal for consultation – *Your voice in Europe*;
- sufficient time for the submission of responses and contributions (8 weeks for open public consultations);
- acknowledgement of receipt of responses and contributions, and reciprocity of information among participants in the consultation.

In parallel with more transparent procedures in making new legislative initiatives, the European Commission has, within the comprehensive European Transparency Initiative, started and established a Registry of interested groups, which should ensure greater transparency in the work of civil society organizations, and other groups, in the process of articulating interests at the level of EU institutions.

The Lisbon Treaty contributed to the strength of participatory democracy and the dialogue with civil society. The new treaty regulations about democratic principles deem consultation with civil society as an imperative in the work of all EU institutions. This especially refers to the European Commission and the European Parliament, which will need to establish wider dialogue and consultation mechanisms with representatives of civil society organizations and the EESC, in the process of

shaping, as well as in the process of following, the implementation of European public policy. The Lisbon Treaty additionally emphasizes the importance of social dialogue and the role of social partners. Finally, the role of the EESC, as a bridge between European institutions and civil society and key institutional representatives of organized civil society at the EU level, is again confirmed.

As seen from the above mentioned, the entry of Croatia into the EU brings a whole range of challenges for civil society organizations and for state bodies, in view of the adjustments to a new environment in the making of public policy.

Over time, in Croatia, a very wide network of civil society organizations has been developed. There are 41,800 registered associations, 130 foreign associations, 152 registered foundations and 10 funds; around 600 private institutions, 280 trade union associations, and 50 employer associations at the inter-county and national level; 50 religious communities and 1976 legal persons of the Catholic Church. We talk about the extreme wealth of initiatives and activities for the common cause, which are being conducted in the permanent dynamics of citizenry and non-profit organizations, in both the private and public sectors. The dialogue of state bodies with such a diverse scenario of organized interests has been gradually formalized over the last ten years, mainly through the establishment of various permanent or temporary advisory bodies, in which the great potential of professionalism, experience and skills among representatives of civil society organizations in Croatia was used.

It is expected that future national structures and mechanisms for the representation of interested groups, after accession to the EU, will further strengthen the role of such groups. The Economic and Social Council will, through constant communication with the EESC and Croatian representatives, enable social partners and state bodies to become familiar with examples of best practice in European social dialogue. Representatives of other civil society organizations will also, together with social partners, be represented in the work of the EESC, in which the important role of mediator in the articulation of the interests of organized civil society groups should be kept by the Council for civil society development, an inter-sectoral body which, besides gathering together representatives from various sub-sector civil associations, also gathers together representatives from foundations, trades unions, and employers.

Bearing in mind that a growing number of civil society organizations in the Republic of Croatia are actively involved in the work of similar European networks, such networks should serve as an important channel of information about the latest events at the EU level, and also about platforms for exercising greater influence on decision-making processes. The multi-level system of decision making in the EU, which includes a whole range of sub-national, national and supranational levels of authority, is extremely dynamic and non-hierarchical, and offers a whole spectrum of possibilities in the formal and informal articulation of interests by civil society organizations. Depending on the human and financial resources of the organization, and other factors such as economic and political importance, size of membership, internal cohesion and organization, expertise and knowledge, lobbying skills, strategies, etc., numerous civil society organizations will surely, after Croatian accession to the EU, use methods of direct interest articulation in EU institutions, in parallel with existing national and sub-national activities. Taking into account the extreme density of organized interests at the EU level, it is necessary to point out that civil society organizations have to adjust their activity strategies to a more complex and competitive environment, while at the same time maintaining a legal, responsible and active relationship with their members and service users.

The proactive engagement of civil society organizations at the European level will surely be a strong catalyst for the transformation of the model for the articulation of interests, as well as the paradigms for the development of public policy at the national level. Opening up the area for an ongoing dialogue between civil society organizations and state bodies on

110 European issues ushers in the possibility of many positive effects. The current approach of communication policy in the EU, which in the pre-accession period has primarily laid emphasis on one-way information about the advantages of membership of the EU, over time will be replaced by a more effective approach to communication about European policy. This will allow the gradual involvement of all important social partners in the Republic of Croatia in the European public, as well as the strengthening of the feeling of citizen-ownership of the process of European integration. In this context it is necessary to start with the application of the new forms of communication with citizens, civil society organizations and other participants from interested public groups about important legislative initiatives, and other questions and projects of public interest in due time. It is also important to keep in mind the power of information technology, which is able to open a wide area for innovation in public policy management.

Generally speaking, the accession process to the European Union brings numerous challenges and requires significant adjustments to existing practices in the cooperation between the state and civil society. Success in meeting these challenges will greatly determine to what extent the advantages of full-membership will be extended to all social partners, and also to what extent the basic principles of European governance in public administration will become a reality in Croatia.

PERO LUČIN, THE RECTOR OF THE UNIVERSITY OF RIJEKA, MEMBER OF THE NEGOTIATING TEAM

111

The Role of Academia and National Research in Croatia's Future Functioning as an EU Member State

The Member States of the European Union, including joint administration and joint forces in conjunction with a number of European bodies, are attempting both to envision the future and to develop a comprehensive strategy in order to empower European societies in response to the challenges facing them. The development of the economies and societies of Europe is under the intense pressure of global development (called globalization), the restructuring process of fuel consumption, emerging economies, the post-genome development of medicine and the pharmaceutical industry, intensified communication through the internet and the dramatic, exponential development of communication technologies. In addition to this combination of global developments, European societies are also under the enormous pressure of transition. Citizens are becoming more and more educated, information supply is now *ad libitum* and everybody can get information according to their interests, thus citizens are willing to contribute to those processes that are within their field of interest. This makes for great pressure on the political process. It is easy to envision that the frequency of change in the political process will reflect the frequency of change in society. Although the circle of change is rotating faster and faster, which is already frustrating for the current governing generation, it is clear that change will be even more accelerated by the coming-on-stage of the generation raised from early childhood under the pressure of information-flow. These individuals, the late generation Y and generation Z (sometimes called *homo zappiens*) will clearly comprise the substance of political bodies in 10 years' time. Taken together, it is clear that these changes cannot be envisaged through the traditional political process, particularly not through the planning of the future based on the analysis of the past. As a response to this, the process needs to engage science, scientists and scientific institutions that are empowered with research competencies and instruments. In addition, it is clear that an appropriate response and preparation for the future should be made through the educational system, from kindergarten to doctoral training and lifelong learning. The European Union recognizes this and for more than a decade has been intensively preparing its policies in intensive consultation with academia and researchers.

What is the situation in Croatia? In addition to the challenges of the 21st century, which are the same for Croatia as for other European countries, Croatia is still in a process of intensive transition from a socialist economy and society into a market economy and a democratic, pluralistic society. The political process is immature and the political platforms, including the construction of policy, are based on past conflict-solutions. Although many protagonists in the political arena come from academia, the principles used in the academic arena, such as critical and analytical thinking, and evidence-based decision making, are still not being used sufficiently for the development of policy, and for the modeling of political processes. Indeed, there is a slight deficit in the Croatian language: the word used for politics and policy is the same.

The changes in Croatian society are also rapid and dramatic. These changes have been facilitated by the opening of the accession process to the European Union. Although the negotiations in chapters 25 and 26 were closed almost five years ago,

112 the position of education and academic research in shaping political process and in the improvement of public administration services have not changed substantially. In the following paragraphs I will analyze, from the perspective of academia and academic research, what is critical for the further development of Croatian society and the Croatian economy. A major weakness in public administration and of the stakeholders of the political process, including the entire society, is a deficit of the competencies required for the development of a modern society. For example, critical thinking, communication skills, team work, the capacity to work in an interdisciplinary and international environment, entrepreneurship etc. are a few of the generic skills that are not systematically developed throughout the educational process, and thereby are not integrated in everyday activities, including the activities of public administration and policy makers. Therefore, it is clear that these competencies should be developed by educational institutions. The accelerated transformation of tertiary education (TE) institutions are of particular importance, especially in curricula and the focus of the TE learning process, as well as in organization and the capacity for institutional change. Unfortunately, Croatian TE institutions are heavily fragmented by virtue of an inherited interpretation of academic autonomy, which is reflected in the culture of organization, the inappropriate use of resources, and a lack of accountability. One could say with a fair degree of certainty that TE institutions in Croatia do not have the capacity to respond to the needs of the policy making process, of the economy, and of society as a whole. In order to facilitate the transformation of TE institutions, national investment in reorganization, internationalization, and the development of modern curricula, is required. Of course, investment in other sectors of education are also required, but the most intensive should be in TE, since these institutions are currently forming citizens that will lead society and the economy in the next decade, and educating the next generation of teachers, and developing new media, and contributing to the political process or undertaking research. In addition, these institutions are capable of compensating for the deficit of competencies among the existing working population through lifelong learning activities, which require national investment but also a rethinking of national social employment policy. A particularly important yet deficient competence is strategic management, at both the individual and institutional level. A majority of institutional leaders in the public sector and leaders in the political process are never trained for strategic management and, therefore, its basic principles are deficient in everyday activities. In general, Croatian public institutions, including even universities, have difficulty in establishing a basic line of strategic management: from long term strategy to developing policy and action plans which form the basis for the development of a legal framework, the allocation of resources, and the training of people. Therefore, it is evident that enormous responsibility lies with academia and TE institutions. Institutional organization and institutional culture, which is absorbed at university, can be expected to be integrated in the everyday activities of an individual later as a citizen, worker or public servant. It is obvious that without the transformation of TE institutions and the establishment of an institutional culture based on principles of strategic management, one cannot expect these changes in society. The abovementioned competencies, lacking in Croatia, are required for the improvement of the efficiency of society, the economy, and the political process. However, the compensation of the competencies deficit will not suffice for an effective response to the needs of citizens and society in 2025. An effective response will require state-of-the-art policy research that will lead to solutions to the challenges facing Croatia (and Europe). This research can be performed only by trained researchers at competitive research institutions that function on the basis of global principles. This research cannot simply be applied research without basic research. As it is well known in the field of science that applied research cannot exist without basic research, the same should apply for research in social sciences, including state-of-the-art research for the needs of

113 policy making. Therefore, the role of academic research is inevitable in the future development of Croatia. The development of research activities for the needs of policy planning will require investment in research institutions, the development of centers of excellence and doctoral schools in policy research, and the establishment of competitive national funding instruments for this kind of research. Although sometimes the discussion about basic research in social sciences seems to be abstract, the same principles that apply in natural sciences should also be applied in social sciences. In an era when the development of society is extremely dynamic, with social interaction that is spreading at the speed of the light, it is impossible to envisage social processes with the use of a traditional approach which is often based on historical experience. Thus, new multidisciplinary approaches are essential, based on mathematical modeling and supercomputing. In the near future it will be difficult to explain to the citizens why a policy decision was not properly modeled and simulated before it was adopted and implemented. In addition to research, the contribution of academia to the improvement of policy processes would come about by the implementation of academic principles in the transparent dissemination of data, the critical assessment of published research, and the establishment of critical discussion. Global academic principles are well known and, therefore, should be adopted by those involved in the political process, in order to ensure the high quality of policy development. Thus, the role of academia is to provide a regular flow of authoritative publications offering policy analysis and recommendations, to disseminate findings and views through publications and public events, and to facilitate the development of a critical approach based on a peer review system, a basic principle that has driven the global research community for decades. This approach will dramatically contribute to the transparency of the political process. However, Croatia suffers from the lack of sufficiently competitive researchers, and of a high quality peer review process in social sciences. Therefore, in order to set the stage for this level of activity, competitive national funding instruments should be developed. Clearly, it will be quite a challenge for academia and for those involved in the political process to combat the traditional nature of the political process, which, in essence, creates bias and fosters corruption. Thus, it is of enormous importance to maintain a high level of academic competence and academic independence in order to establish the high quality contribution of academia to policy making. The complete independence to set its own research priorities and the freedom from any outside influence is essential for academic autonomy, and this should not be altered by the intervention of a legal framework or institutional reform. Additionally, to establish a high level of academic competence, it is essential to develop state-administration-independent funding instruments, particularly for the development independent researchers at the beginning of their career, as well as later for experienced researchers. The lack of collaboration in the public administration sector is one of the major obstacles for the development and implementation of policy issues. In the exponentially developing information society, collaboration is becoming a major driving force for development. This became obvious in the sciences two or three decades ago, and is now becoming clear to policy makers where knowledge-based economies and knowledge-based societies are emerging. Social networking is already a concept under serious consideration. Thus, one important contribution of academia and academic research to Croatia's successful membership of the European Union, is the development of interdisciplinary work, collaborative research within the Croatian academic community, and the building of collaborative networks of researchers, policy-makers and business representatives across Croatia, and across the whole of Europe. To ensure this, national policy should stimulate collaborative research through state-administration-independent funding instruments, and allocate additional public funding prior to private funding being established. If one considers the contribution of these networks to the development of economy as

114 well, it is evident that such funding could be considered as an investment. Additionally, academia is a legitimate forum to establish a discussion among stakeholders in the Croatian and European policy processes.

In conclusion, from the perspective of a policy maker in the field of education and research, the proactive role of independent academic research is essential for the further development of the Croatian economy and Croatian society as a whole. Thus, public resources should be allocated sufficiently in order to ensure the full development of universities, research institutions and researchers. These allocations should be considered as an investment in the infrastructure which is required for successful membership of the European Union, as well as for a successful response to the needs of citizens and the entire society in the third decade of the 21st century.

Institutional Framework



The Role of the Prime Minister's Office in the European Affairs Coordination System - Croatia's Example

The success of the state administration in the EU accession process, as well as at the time of full membership, depends on a successful set of coordination mechanisms between all the elements involved.

The process of European integration implies the involvement of all institutions of executive power, both horizontal and vertical. It affects various aspects of public policy, from the main guidelines for the development of energy policy and environmental protection, to the adoption of detailed technical regulations. Therefore, when talking about the pre-accession period, coordination is the key factor in negotiations with the EU and in the implementation of assumed obligations. After joining the EU, coordination is crucial in defining national priorities and presenting national positions in the decision-making process at the EU level. Coordination mechanisms must be in place at all levels, from the lowest to the highest.

The system that has been established in Croatia reflects all that is required in the pre-accession process. Owing to the coordinating role of the Ministry of Foreign Affairs and European Integration, a close cooperation has been established between EU directorates and the departments of line ministries. At the level of managerial positions in public administration the system has been upgraded by assigning special responsibilities to the state secretaries appointed as coordinators for all European affairs from the portfolio of each of the ministries. The Croatian negotiating team includes experts from various segments of society, including the academic community, the private sector, and civil society. In this way, the Croatian negotiating positions are represented by documents resulting from a consensus of informed experts, and are ultimately discussed at the highest political level of executive power. First by the Coordinating Committee on the Accession of the Republic of Croatia to the EU, including all Government members and chaired by the Minister of Foreign Affairs and European Integration; and ultimately, when adopted, at the sessions of the Government.

In this context, the role of the Prime Minister is of special importance. This role is reflected in two important aspects.

Firstly, the European integration process requires strong political support. Many reforms which have to be implemented during the EU accession process can only be implemented if the highest levels of governance are fully committed and dedicated to them. The Croatian example clearly shows how the Prime Minister's outright support for the implementation of all necessary reforms has given special momentum to the European integration process. This refers especially to the implementation of anti-corruption policy, which is one of the prerequisites for closing Chapter 23 - Judiciary and Fundamental Rights, as one of the most important chapters in the Croatian accession process.

Furthermore, the Croatian accession process was burdened with certain bilateral issues falling outside the framework of negotiations on the *acquis communautaire*. The determination of the highest political level, especially of the Prime Minister, made it possible to resolve these issues on a bilateral level, without further burdening the process of Croatian accession to the EU.

Also crucial in maintaining the overall dynamics of the process in relation to EU member states is of course the Prime Minister's engagement in foreign policy. In this context, offices which perform protocol, consulting, analytical and other expert work for these purposes also play an important role.

Another important role of Government bodies is reflected in the internal decision-making process in the context of negotiations on EU membership. All matters relating to negotiations, from documents for the fulfilment of benchmarks to negotiating positions, undergo a prescribed procedure at the Government level. In the case of open questions or different positions expressed by several line ministries, the final decision is made by the Inner Cabinet or at a Government session. A practice in the Croatian example which should be singled out as very positive is the fact that the Chief Negotiator, who is not a member of the Government, has the right to be present at the sessions of the Inner Cabinet and the Government. He does not have the right to vote, but can offer an objective view on open issues which arise during the negotiations and clearly identify all consequences of making certain decisions that would not be in accordance with the requirements of the negotiations and the *acquis communautaire*.

After Croatian accession to the European Union, regardless of which coordinating system will be established and which body will have the leading role in coordinating the preparation of national positions in the decision-making process in EU institutions, the role of the Office of the Prime Minister will certainly not weaken. The role of the Office will be of particular importance in defining national priorities in the framework of European policy, providing strategic guidelines for the work of each line ministry, and will be crucial in making final decisions and formulating positions on all open 'European' issues.

The Position of President of the Republic in the Creation of Foreign Policy After Accession to the European Union

According to Article 98 of the Constitution of the Republic of Croatia, the President of the Republic and the Government “cooperate in the creation and execution of foreign policy.” However, no precise division of tasks exists between the Government and the President in matters of foreign policy. Moreover, in the same article, the President is instructed to cooperate with the Government in decisions on the establishment of diplomatic missions and consular offices abroad, and with the Government and Parliament when it comes to appointing ambassadors.

Such relatively vague wording about duties and responsibilities leaves room for creativity and cooperation. Since it gained independence in 1992, Croatia has had three presidents (Franjo Tuđman 1990-1999, Stjepan Mesić 2000-2010, and Ivo Josipović, the current President, elected in 2010), but the Government has been mostly controlled by the Croatian Democratic Union (HDZ) and the coalitions it has created. The only exception is the period from 2000 to 2003. At the time when the HDZ controlled both the Government and the position of the President of the Republic (from 1990 to 2000), major political decisions were made from one centre, and the President had an active role not only in the implementation but also in the creation of foreign policy. This was even more obvious as it was the period during and immediately after the war.

From the year 2000 onwards the centres of power in Croatian politics have diversified, including decision-making in foreign policy. When the Social Democratic Party (SDP) and its coalition partners were in power (2000-2003), decision-making in the Government itself was polycentric. Moreover, the President of the Republic accepted the limitation of his powers in a number of areas, in order to establish a semi-presidential system. Foreign policy decisions were mostly made in the following triangle: the Ministry of Foreign Affairs, the Prime Minister, and the President of the Republic, with the occasional participation of the President of the Croatian Parliament.

After the 2003 parliamentary election, during Ivo Sanader’s premiership (2003-2009), the Government again took the initiative in matters of domestic and economic policy, but accepted consultations with President Mesić in foreign policy issues. Occasionally there were differences in decisions regarding foreign policy priorities (President Mesić was more insistent on relations with the Mediterranean and Third World countries, while the Government showed less interest in this direction). Nevertheless, both the President and the Government identified two strategic goals of Croatian foreign policy: accession to the EU and NATO. Croatia indeed joined NATO in 2009, but failed to join the EU during the mandates of Stjepan Mesić and Ivo Sanader. This has remained a priority of its foreign policy in 2010.

Because a consensus was established between all parliamentary parties and all important participators in Croatian politics regarding accession to the EU (a representative of the Office of the President is an external member of the Croatian Parlia-

ment’s National Committee for Monitoring the Accession Negotiations of the Republic of Croatia to the European Union), no further differences about this issue are expected in the future. This was evident even after the change in leading positions in the Government (in July 2009 when Jadranka Kosor became Prime Minister, and in February 2010 when Ivo Josipović became President of the Republic). From the beginning, Prime Minister Kosor and President Josipović have held identical positions in relation to the politics of accession to the European Union. In relation to other foreign policy goals and after a period of adjustment, the Government and the President now fully cooperate in foreign policy issues.

The relationship of cooperation could be further strengthened after the 2011 parliamentary election, regardless of which of the two strongest parties - HDZ or SDP - gets a chance to form a ruling coalition. A speedy accession to the EU will remain a priority, around which a consensus will be reached. However, in some of his recent speeches, the President of the Republic has called for a consideration of the next step, i.e. the nature and goals of Croatian foreign policy after accession to the EU. He warns that the Union has so far been a goal for Croatia, but it must now become an instrument for achieving its national interests. This new foreign policy will require a new strategy. Even after joining the EU, Croatia will continue its policy of regional cooperation, especially because it will be in a different position compared to its southeast neighbours, who will be applying for EU membership.

Given the relatively constructive relationship between the institutions of the Government and the President in the recent period, it is unlikely that any of these two institutions would initiate constitutional changes and thus try to change the decision-making balance in foreign policy matters. Because of its authorities, the Government will be more involved in the execution of individual public policies, but will cooperate with the President in matters of defence, security and foreign policy. The President will continue to exert a strong influence on political developments, including areas outside his immediate scope of authority, particularly because of his original legitimacy arising from the fact that he was elected by direct election. The function of the President is still perceived as important in Croatia - partly because of experiences with persons elected to that position in the last two decades, and partly because this function is seen as above party. It will remain so in the near future.

The Legacy of the National Committee's Experience in the Context of European Union Membership

The role of the Croatian Parliament in the EU accession process is defined by *the Statement of the Croatian Parliament and the Government of the Republic of Croatia on Joint Actions in the Process of Negotiations on Membership of the European Union* of 19 January 2005. The Government is an authority which proposes all legislation and negotiating positions of the Republic of Croatia in the overall process, whereas the Parliament's competence over issues connected to the EU refers to the legal and political control of the integration process. As a result of such a division, on 19 January 2005, the Croatian Parliament established the National Committee as a working body tasked to monitor the negotiations in the accession of the Republic of Croatia to the European Union.

The establishment of the National Committee resulted from the consensus of all parliamentary political parties that membership of the Republic of Croatia in the European Union was a strategic national objective, defined by *the Declaration on the Fundamental Principles of Negotiations of Full Membership of the Republic of Croatia in the European Union* of 19 January 2005, and *the Resolution of the Croatian Parliament on the Accession of the Republic of Croatia to the European Union* of 18 December 2002. The Declaration stipulates the need for the joint action of the legislative and executive branch, as well as the assurance of a transparent process of conducting accession negotiations, for the purpose of the achievement of that strategic objective and the preservation of consensus (so-called Alliance for Europe). Besides transparency, the National Committee also ensures political control over the negotiation process for all political participators, because within the Committee representatives of both government and opposition groups participate equally in the creation of the negotiation process. In this respect, the National Committee embodies the Alliance for Europe and serves as a kind of guarantor of its continuity.

The National Committee holds the status of a special working body of the Croatian Parliament, while its composition, content and scope of activities are defined by the Rules of Procedure of the National Committee. The Committee is composed of 19 members – the Chairperson (from the opposition), the Vice-Chairperson (from the ruling party or the ruling coalition) and 13 members, as a rule, representatives of the Croatian Parliament (six representatives of the ruling party; six representatives of the opposition; whereas chairpersons of the Foreign Policy Committee, the Interparliamentary Co-operation Committee and the European Integration Committee are members of the National Committee notwithstanding their party affiliation). Along with the members of the Parliament, the Committee also comprises four external members, representing the Office of the President of the Republic of Croatia, the academic community, employers' associations and trade unions.

Contrary to other permanent working bodies of the Croatian Parliament, the National Committee is not active in the legislation process. The Committee's main task is the evaluation of the course of negotiations, by analyzing and giving approvals (opinions) and guidelines, on behalf of the Croatian Parliament, in relation to each Government proposal for the negotiation of individual chapters. As a rule, the representative of the proposer of the negotiating positions is the Chief Negotiator, in

addition to members of the Negotiating Team and representatives of the Ministry of Foreign Affairs and European Integration, who hold the status of Head of the State Delegation. Due to the confidentiality of negotiating positions, sessions of the National Committee are closed to the public.

The National Committee is the only parliamentary body that communicates directly and bilaterally with the Coordinating Committee on the Accession of the Republic of Croatia to the European Union, thus being enabled to perform a corrective role. Notwithstanding the higher-than-average level of agreement with proposals of the Government, the National Committee has, with its own quality proposals, contributed significantly to the negotiating process. The National Committee also applies a specific decision-making method, where members with the right to vote (members of the Parliament) take decisions on proposals for negotiating positions by consensus. Each member of the Committee may veto an individual negotiating position, or may make their vote conditional on certain amendments to the Croatian negotiation position.

Furthermore, the Committee considers and provides opinions and advice on the overall negotiation process and issues that arise in the course of negotiations, and evaluates the negotiating activity of individual members of the Negotiation Team. By that alone, the Committee is a kind of a forum for consultation and discussion among representatives of parliamentary parties and representatives of the Government of the Republic of Croatia. Having the role of representative of parliamentary monitoring of the overall process, the Chairperson of the Committee holds regular consultations and exchanges information with the President of the Republic of Croatia and the Speaker of the Croatian Parliament, including the Head of the Delegation and the Chief Negotiator, who report to the Chairperson of the Committee on open negotiating issues and possible ways of closing individual chapters. As appropriate, the Committee gives opinions on the harmonisation of Croatian legislation with EU regulations, which is predominately a task within the scope of the Committee for European Integration.

In order to meet the requirement for transparency of the overall process, and to inform the plenary quorum of the Croatian Parliament about the course of the negotiation process, the National Committee reports on its work to the Croatian Parliament twice a year.

With the objective of opening the negotiation process to the entire public and involving citizens in European matters, the National Committee regularly organizes round tables on individual negotiation issues, with the participation of interested stakeholders from the general public. Such a form of public consultation provides an opportunity for all interested parties to acquire information relevant to them, and to have all open issues clarified through a dialogue with members of the Parliament and representatives of the Government. Round tables organized by the National Committee are open for the media as well, thus contributing even more to the transparency of the work and public awareness raising in regard to the importance of European issues.

The Treaty of Lisbon provides for greater and more significant competences of national parliaments in the EU legislation process. With amendments to the Constitution and the expansion of authority of the Croatian Parliament, Croatia is preparing for a new institutional organization. From the date of accession to the EU, the main task of the Croatian Parliament will no longer be only the harmonization of national legislation, but the Parliament will be assigned a legislative and a controlling function in the European legislative process. The political role and competences of the Croatian Parliament will be marked by two processes: it will have to perform the task of monitoring the activities of the Government of the Republic of Croatia in the Council of the European Union (*scrutiny procedure*), and at the same time, by the subsidiarity check procedure, of checking that the draft law submitted by the European Commission is within the national competence. In addition, due to EU membership, there will be a significant increase in the international activities of the Croatian Parliament, bilateral as well

122 as inter-parliamentary. The European Union also requires intensified public information activities with regard to its work, and consequently the Croatian Parliament will have to progress its work with the interested and qualified public, and ensure the transparency of internal processes.

The National Committee is a kind of experiment in Croatian political and institutional practice. Established with the objective to preserve the consensus amongst political participators with regard to the strategic interests of the Republic of Croatia in relation to full membership of the European Union, the Committee has been formed as an intermediate body between the Croatian Parliament and the Government of the Republic of Croatia, which simultaneously monitors the process and actively participates in its development. The specific role and significant competences assigned to the Committee (veto over the overall negotiating process), have enhanced the political responsibility of members of the Parliament and the awareness of the importance of their work and contribution.

The new competences of the Croatian Parliament after accession to the European Union, especially the procedure of control of the legislative activity of the Government in the Council of the European Union, and the control of the Government's position on individual issues (*scrutiny procedure*), in addition to the subsidiarity check procedure, will require regular and comprehensive co-operation between the Croatian Parliament and the Government, as well as the setting up of a so-called balance of powers between the two institutions, already well-tried in the working practices of the National Committee. Moreover, apart from monitoring and correcting the work of the Government, the Parliament will also have to utilize the sources of the Government in the decision-making process in the European Union, in order not to lose control over the major part of its legislative competencies (being transferred as of the accession date to EU legislative bodies). The Government of the Republic of Croatia will serve as the extended hand of the Croatian Parliament with regard to issues of transferred authority, so that regular and duly bilateral communication on European issues will be essential, in order to preserve the influence of the representative body in issues of national interest. If the Parliament wishes to retain its influence on law making at the European level, it will have to introduce a mandatory model of scrutiny of activities of the Croatian Government in the Council of the European Union. The monitoring of the Government's activities must be based on a clear legal framework, with distinctly defined relations between the Parliament and the Government. In its legal foundation and practice, the National Committee has established a mandatory function of control over all negotiating positions of the Government, hence ensuring due awareness, influence and the importance of the Parliament in the overall negotiation process. The proactive role of the National Committee, individual information gathering, and the conducting of independent analyses, in addition to the maintenance of daily contacts with Government officials, have ensured a higher level of involvement of the Committee in the process itself, and provided it with the opportunity to use the Government's sources for the purpose of the implementation of initiatives and contributions of its own.

The Committee has independently worked on information dissemination, internally with a view to increasing the level of information about the process among its members, as well as externally, providing key information to stakeholders, the general public and the media, for the purpose of raising awareness of the importance of European issues and the provision of accurate and objective information. Transparency and political responsibility comprise the key legacies of this Committee for the future structure of European affairs in the Republic of Croatia. In addition to round tables that enable vibrant, two-way communication, the National Committee also conducts activities to inform the international, European and local public of the negotiation process, with various publications, reports, summaries and presentations of certain issues. The regular provision

of information about its actions, connections and co-operation with the European Parliament, national parliaments of Member States, the European Commission and the Council of the European Union, including other working and *ad hoc* bodies, will be one of the most significant tasks of the Croatian Parliament from the date of accession to the EU.

123

The Constitutional Role of Parliament

The competencies of the Croatian Parliament in relation to the Constitution – how could they fit into a national EU coordination mechanism?

I.

Membership of the European Union affects national institutional balance at the constitutional level, particularly the relationship between national parliaments and executives. The same will hold for the relationship between the Croatian Parliament and the Government. It is no secret that the nature of decision making in the European Union, and earlier in the European Communities, creates structural bias that favours national executives. More recently, the Treaty of Lisbon has introduced significant changes that give national parliaments more say at the European level.

Art. 5 of the Treaty on European Union (TEU) provides for a role for national parliaments according to which “[n]ational Parliaments ensure compliance with the principle of subsidiarity” in accordance with the procedure set out in the Protocol on the Application of Principles of Subsidiarity and Proportionality. The Protocol comprises an integral part of the Treaty and has the same legal significance as the Treaty itself.

Furthermore, Art. 10 of the TEU enshrines the principle of democracy at both the European and the national level. In addition to direct representation in the European Parliament, citizens of Member States also exercise democratic control over the European Council and Council, through the democratic accountability of their governments. That democratic control can be either direct, or indirect, through national Parliaments.

Altogether, under the TEU, national parliaments can actively participate in the functioning of the EU in six ways:

1. by being informed about all draft legislative acts of the EU;
2. by participating in the supervision of subsidiarity and having the power to file a suspensive veto, in accordance with the Protocol;
3. by taking part in evaluation mechanisms for the implementation of the Union's policies in the area of freedom, security and justice, particularly by the political monitoring of Europol and the evaluation of Eurojust;
4. by participating in revision procedures of the Treaties, by delegating its members to a Convention under the ordinary revision procedure, and by the power to express opposition to simplified revision procedures within a period of six months;
5. by being informed about applications for accession to the EU; and
6. by participating in inter-parliamentary cooperation between national Parliaments and with the European Parliament.

In order to be able to perform its tasks within the European Union, the Croatian Parliament will need clearly defined constitutional powers. Those powers shall be specified in the Croatian Constitution and in legislation adopted in implementation thereof.

II.

The most recent constitutional amendment of June 16, 2010 (Official Gazette 76/2010) introduced the new Art. 144, which deals with representation at European level and the powers of Parliament in European affairs.

According to section 2 thereof, Parliament takes part in European legislative procedure “in accordance with the Treaties on which the EU is founded.” This circular provision enables the smooth application of the Protocol on Subsidiarity and Proportionality, as well as procedures specified therein.

Furthermore, section 3 creates an obligation for the Government to inform Parliament about draft legislation and decision-making at the European level in which the Government takes part. Parliament is empowered to adopt resolutions, on the grounds of which the Government acts in European institutions. Constitutional language does not lead to the conclusion that such parliamentary resolutions create an imperative mandate for Parliament. However, neither does it lead to the contrary. The minimum requirement for the Government is to act “on grounds of parliamentary resolutions”. The discretion of the Government will depend on their precision and elaborateness. According to section 4, further parliamentary supervision of the Government shall be regulated by law. The Constitution, as amended, provides only for a skeleton definition of the Parliamentary role in the European union. It does not specify the detailed procedures or structures according to which five out of the six above-mentioned roles of Parliament will be exercised. Among the six, the only prerogative of Parliament which is addressed by the Constitution is the right to be informed by the Government. This may supplement the obligation of the Commission already existing under Art. 2 of the Protocol on the Role of National Parliaments in the European Union (OJ C 310/204).

Nor does the legislative reservation contained in section 4 address the issue of participation in EU affairs, since that provision relates only to the Government. While the envisaged law can be used in order to impose stricter supervision of the government's vote at the European level in issues such as parliamentary supervision of the exercise of the *pasarelle* clauses of the Treaty,¹ detailed rules concerning subsidiarity can be regulated by the Rules of Procedure.

III.

For the time being, the Croatian Parliament lacks the structural and functional capacity for the performance of tasks envisaged by the Treaties. In this part of the article I will address those limitations in relation to the five parliamentary roles specified by Art. 12 of the TEU, as outlined above in Part I, leaving the first role aside.

1 Pasarelle clauses are provisions of the TEU and TFEU which authorise transition from unanimity to qualified majority voting in the European Council and Council, respectively. The switch to QMV has to be adopted by unanimity. Such provisions are Art. 31.3 TEU, Art. 153.2(4) TFEU, Art. 192.2 (2) TFEU, Art. 312.2(2) TFEU and Arts. 333.1 and 333.2 TFEU. In Germany, the Government is subject to a legal obligation to obtain the consent of Parliament before voting on the application of a pasarelle clause.

a. The supervision of subsidiarity and the power to file a suspensive veto, in accordance with the Protocol on Subsidiarity and Proportionality

According to Art. 7 of the Protocol, each national parliament can express its opposition to a legislative draft introduced by the Commission, if it considers that the proposed act infringes the principle of subsidiarity. The sufficient majority of votes in a national parliament (one third and 55%, respectively) may lead to the amendment or revocation of the draft act. In order to express its opposition, national parliaments need to adopt a *reasoned opinion*.

There is no indication whatsoever in Croatian legislation, at present, what would be the parliamentary procedure for adopting a reasoned opinion, nor is it clear which parliamentary committees would have a say, nor whether the issue would need to be submitted to a plenary session of Parliament, and if so, under what circumstances.

b. The monitoring of Europol and the evaluation of Eurojust

Again, there is no indication of any parliamentary structure or procedures dedicated to this task. Most likely a new parliamentary committee would need to be established.

c. Revision procedures of the Treaties

While the same can be said about Parliament's role in Treaty revision, the task of expressing opposition in a simplified revision procedure could be assigned to some of the existing committees, e.g. the Constitutional Committee or the Committee for European Integration. However, more precise rules need to be adopted. The same counts for the delegation of members to a Convention, under the ordinary revision procedure.

d. Being informed about applications for membership

While this does not require any specific regulation, a point of contact should be determined.

e. Inter-parliamentary cooperation

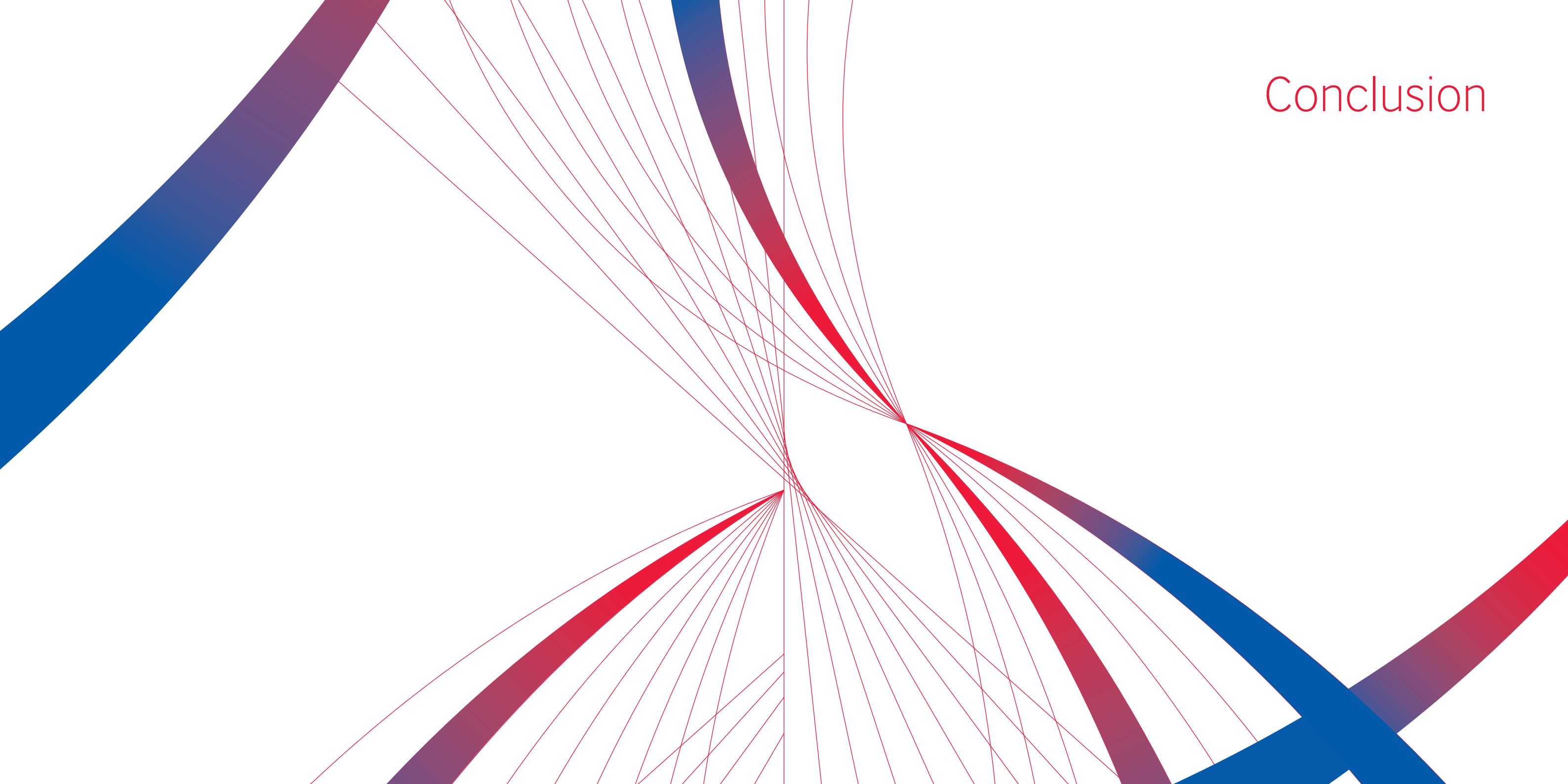
Under the present Rules of Procedure there is a Committee for Inter-Parliamentary Cooperation. However, the role of the Committee is not restricted to the EU. At the same time there is a Committee for European Integration. This is a good example of inadequate structure which will need to be addressed by amending the Rules of Procedure.

IV.

In general, the present constitutional and legislative framework is broad enough to enable further regulation of the parliamentary role following Croatia's accession to the EU. However, such regulation is still missing. One of the more serious problems is the lack of structural and institutional capacity of Parliament to assume its role in EU affairs. The structure of the parliamentary committees does not reflect the needs of membership, and their administrative capacity is weak. There is a lack of expertise in parliamentary administration, and the capacity of the Parliament to give informed reasoned opinions in accordance with the Protocol on Subsidiarity and Proportionality still has to be developed. Moreover, the Constitution

provided for a legislative reservation in order to regulate the relationship between Parliament and the Government in European affairs, but that legislation has still not been adopted. It should not be forgotten that the margin of discretion that the Government exercises at the EU level will supposedly be regulated by that legislative instrument, which makes it a central piece of legislation that will affect a wide range of issues. Similar legislation has given rise to a constitutional debate in Germany and a major legislative bill is underway in the UK (the European Union Bill 106). That legislation should be consulted when drafting Croatian procedure.

Conclusion



The Role of the Ministry of Foreign Affairs and European Integration in the Context of Future Mechanisms For Co-ordinating European Affairs

During the last two decades, different models have been used to co-ordinate European affairs in the Republic of Croatia. In the first phase, from the achievement of independence to the end of the 1990s, the co-ordinating body was the Ministry of Foreign Affairs which, among other things, worked on the negotiations on a Co-operation Agreement with the European Community during 1995. However, due to a decision by the EU side in the summer of 1995, the Agreement was never signed. Subsequently, partly because of relations among the members of the governing party and the Government of that time, the Government Office for European Integration was formed in 1998, and the Deputy Prime Minister was appointed Minister for European Integration. The main task of the Office focused on preparations for the process of aligning Croatian legislation with the *acquis*, and launching systematic efforts to train civil servants on European affairs, particularly through a programme of awarding scholarships for graduate studies abroad (between 1998 and the present day, a total of 284 scholarships have been awarded).

Political changes following the elections in January 2000 led to the formation of a left-of-centre coalition government and the transformation of the then Office for European Integration into a newly-formed Ministry for European Integration. The goal of the new Government was to send a strong political message that the orientation of the Croatian authorities was towards rapprochement with the European Union, which is why this institutional move was made. In the following period, the Ministry of Foreign Affairs was tasked with developing political relations with the European Union, leading political dialogue and co-ordinating the fulfilment of political criteria. At the same time, it dealt with all aspects relating to the EU Common Foreign, Security and Defence Policy. A high-quality level of co-operation developed between the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry for European Integration, particularly through the conducting of negotiations on the Stabilisation and Association Agreement. The inter-ministerial implementation of obligations arising from the Agreement was mostly co-ordinated by the Ministry for European Integration. At the same time, the Ministry of Foreign Affairs had an important political and diplomatic role in all matters concerning the membership application to the EU in 2003, and later in lobbying for the status of candidate country in 2004, and finally, in opening accession negotiations in 2005.

As a result of certain political and personnel circumstances, at the beginning of 2005 the two Ministries were merged into the present Ministry of Foreign Affairs and European Integration. In this process, some of the duties within the competence of the Ministry for European Integration relating to the co-ordination of the pre-accession funds programmes, i.e. EU funds, were transferred to the new Central Office for Development Strategy and Co-ordination of EU Funds, which was formed partly from the previous Government Office for Development Strategy. The opening of accession negotiations led to the forma-

tion of the negotiating structure, which comprises the State Delegation, led by the Minister of Foreign Affairs and European Integration, the Negotiating Team, and also the special Office of the Chief Negotiator, which has its headquarters in Zagreb and Brussels (as part of the Mission of the Republic of Croatia to the European Union). The Office of the Chief Negotiator is an independent department within the Ministry of Foreign Affairs and European Integration, and the Secretariat of the Negotiating Team, which provides expert and technical assistance to the entire negotiating structure, is also organised as a unit of the Ministry. Within the framework of the negotiating structure, the Co-ordinating Committee for the Accession of the Republic of Croatia to the European Union was also formed, as an interdepartmental body of the Government of the Republic of Croatia. It discusses all issues related to negotiations regarding the accession of the Republic of Croatia to the EU. At the same time, the topic of progress in the negotiations is a compulsory item on the agenda of all sessions of the Government of the Republic of Croatia, along with the fulfilment of the Programme for the Adoption and Implementation of the *Acquis*. This overview of the institutional and co-ordinating solutions and mechanisms adopted thus far shows how the Croatian model for co-ordinating European affairs was formed and developed on the basis of various comparative models, primarily those of the countries of Central and Eastern Europe, but also on the basis of various political circumstances and decisions dictated by the power relations and priorities on the domestic political scene. It is also important to emphasise that changes to the Constitution of the Republic of Croatia adopted in 2000 strengthened the role of the Government, particularly the Prime Minister, in the area of foreign (including European) policy in comparison with the 1990s. During this period, the President of the Republic and the Ministry of Foreign Affairs, headed by the Deputy Prime Minister and Minister of Foreign Affairs, played dominant roles. The successful co-ordination of European affairs in Croatia today is unquestionably due to the role played by the Ministry of Foreign Affairs and European Integration, with its human resources and institutional capabilities, and also its relevant knowledge of wider European processes and policies, which enable it to adopt appropriate positions on behalf of the Republic of Croatia in accordance with national interests.

The accession of the Republic of Croatia to the European Union will lead to a higher phase in the “Europeanisation” of its foreign policy, but also to the significantly more demanding, effective and swift co-ordination of national positions regarding all EU policies in the process of decision-making. Models for co-ordinating European policies vary from country to country, and there is no ideal system, rather they are adjusted in terms of national administrative cultures and the organisation of political systems, particularly within executive government bodies. Generally speaking, Member States can be divided into two groups, according to their system of political organisation regarding national co-ordination of European affairs. The first group comprises states with a decentralised system of co-ordination, in which the main role is taken by the Ministry of Foreign Affairs. The second group consists of those who entrust co-ordination tasks mostly to specialised bodies or departments within Councils of Ministers or Government Offices, which are usually closely linked or responsible to Prime Ministers. Each system has its advantages and drawbacks, although it is important to note that most countries that joined the EU in the fifth wave of enlargement retained the system for co-ordinating European affairs which was established for the purpose of conducting accession negotiations.

It is in the strategic interests of all Member States in the process of decision-making at the level of the European Union to act on the basis of positions aligned at the inter-ministerial level and supported by good arguments. The prerequisite for this kind of operation is a functioning system of national co-ordination for European affairs. An efficient co-ordination system implies a mechanism for guaranteeing compatibility, transparency and timeliness in the process of preparing positions on political and legal proposals for EU instruments. At the same time, such a system should contribute to the successful implementation

132 of European law, and the democratisation of procedures of political decision-making regarding issues concerning the EU. In adopting decisions on the organisational model for national co-ordination, it is important to take into account the means of operation and negotiation in the Council, which are complex and often tied to short deadlines, and also the need for swift reactions from Member State representatives. In this regard, it is necessary to bear in mind that proposed EU legislation and measures, by virtue of their content, often enter various policy areas, and thus fall within the competence of several state administration bodies. The co-ordinating body is therefore expected to carry out a form of arbitration in reconciling the positions of different ministries. In addition to the manner in which EU institutions function, the starting-point for the creation of an efficient co-ordination mechanism is acquired experience, i.e. a successful track record in co-ordinating European affairs in the pre-accession period.

The Ministry of Foreign Affairs and European Integration co-ordinates the alignment of Croatian legislation with the *acquis*, drafts and monitors the implementation of the Programme for the Adoption and Implementation of the *Acquis*, monitors the implementation of the Stabilisation and Association Agreement, and plays a key role in the co-ordination of the negotiation process. The co-ordination of the alignment of legislation with the *acquis* implies the creation of opinions on the laws and subordinate legislation proposed, i.e. an assessment of the level of alignment of national regulations with the *acquis*.

In the process of developing regulations in line with the *acquis*, the Ministry provides technical and expert support for completing the instruments for the harmonisation of legislation. It also provides a legal interpretation of the *acquis* and monitors the process of aligning and implementing legislation in EU Member States.

Another important duty of the Ministry is to co-ordinate all state administration bodies during the drafting of the Programme for the Adoption and Implementation of the *Acquis*, a document which has been under preparation since 2002, and which contains the obligations adopted in the process of European integration. This is an important programme document of the Government of the Republic of Croatia, the long-term effects of which have also been recognised by international institutions (the EU and OECD). As a result of this document, through direct contact with the representatives of state administration bodies, the implementation of all laws, subordinate legislation and implementing measures is monitored on a daily basis, and regularly reported to the Government of the Republic of Croatia.

The Ministry prepares meetings of the Stabilisation and Association Agreement bodies (the Minister of Foreign Affairs chairs the Council, the State Secretary for European Integration chairs the Committee, and representatives of the competent ministries chair the sub-committees) by co-ordinating the production of all the necessary materials and organising the actual meetings. It also co-ordinates the production of documents on the self-assessment of Croatia's progress in meeting the criteria for membership of the EU, which form the basis for the drawing up of the annual Progress Report of the European Commission on the Republic of Croatia.

Since the opening of negotiations in October 2005, the basic task of the Ministry has been to co-ordinate and actively participate in the production of key documentation necessary for the negotiating process. This includes co-ordinating the drafting of the Republic of Croatia's negotiating positions and elaborating negotiation requests, reporting on the fulfilment of obligations, co-ordinating the meeting of benchmarks for opening and closing chapters, overseeing the procedures for technical adaptations to the *acquis*, and identifying problems in fulfilling criteria for membership of the EU, along with monitoring and the analytical processing of the negotiation process.

In addition, the Ministry co-ordinates all activities linked to educating and informing the public about the European Union,

particularly the implementation of the Communication Strategy Aimed at Informing the Croatian Public about the EU and Preparations for EU Membership. The Ministry will play a central role in the preparations to organise a referendum on Croatia's accession to the EU, and in carrying out a referendum campaign through media appearances and topical meetings, as well as issuing various publications about the EU. With regard to raising the level of awareness among Croatian citizens, the Ministry regularly updates its Internet pages, as these are a means by which Croatian citizens can inform themselves about all relevant European topics.

During the last eight years, the Ministry has systematically organised the process of translating the *acquis* into Croatian, in addition to translating the relevant legal regulations of the Republic of Croatia into English. This is a demanding task which requires linguistic, expert and legal revision, and to this end, more than eight million euros has been earmarked in budget funds. Within the framework of providing continued technical assistance, Croatia has made the working version of the Croatian version of the *acquis* available to the governments of all the countries in the region to facilitate their own translations and adaptation to European legislation.

In terms of political relationships between the Republic of Croatia and the European Union as a whole, it is important to bear in mind the task of the Ministry of Foreign Affairs and European Integration relating to the EU Common Foreign, Security and Defence Policy, which gained a new dimension after the entry into force of the Lisbon Treaty. The formation of the European External Action Service, i.e. the creation of "European diplomacy", comprising experts from the Commission's services, the Council and Member States, places a clear obligation on Croatian diplomacy and the Ministry itself to be appropriately prepared to provide productive co-operation with the service and effective participation in its activities, whether in terms of content or personnel.

In the process of articulating and representing Croatian positions on European issues, the role of the Mission of the Republic of Croatia to the European Union is vital. In the coming period, it will be necessary to adjust the Mission's structure and strengthen its administrative capacity in order to keep pace in an effective way with the work of all institutions and to participate in the Council's many committees and working groups. Croatian representatives will be expected to represent national interests pursuant to precise instructions and be fully acquainted with the context and goals of the legislation proposed. In this regard, it will be necessary to create a balance between representation by experts from line ministries and diplomats from the Ministry of Foreign Affairs and European Integration.

Within the framework of preparing the new Act on Foreign and European Affairs, solutions will be proposed through which the competence of the Ministry in the area of co-ordination and dealing with European affairs will be precisely defined. These solutions will aim at strengthening and easing the co-ordination of European affairs at the governmental level, bearing in mind the future status of the Republic of Croatia as a Member State. In the national system of state administration, on the basis of the work done so far and its accumulated experience and knowledge of European issues, the Ministry of Foreign Affairs and European Integration will surely be the most competent body to carry out effective co-ordination, in co-operation with other state bodies.

In this context, the project establishing co-operation with the Danish Government forms a significant contribution to further considerations on the quality of conducting European affairs, and the support of Denmark is greatly appreciated.

133

