

*Јелена Тодоровић**

СТРАТЕГИЈА ПРОШИРЕЊА ЕУ 2014-2015 - НОВИ ПРИОРИТЕТИ/ СТАРЕ ОБАВЕЗЕ**

Сажетак

*Предмет овог чланка представља анализа значаја који има јавна управа у државама кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство у ЕУ током процеса придруживања ЕУ. При томе, треба имати у виду да су административни капацитети један од важних критеријума за коначну оцену спремности неке државе да постане чланица Европске уније. Полазна тачка у овој анализи јесте Стратегија проширења Европске уније 2014-2015. која као први приоритет и кључни изазов за наредну годину доноси неопходност реформе јавне управе у државама, међу којима је и Србија, које имају стратешко опредељење да постану чланице ЕУ у догледној будућности. Затим се прелази на преглед тренутног стања јавне управе у Републици Србији и даље корак који ће у погледу реформе јавне управе бити учињени. Циљ рада јесте да покаже колико Србија касни са реформом јавне управе и изградњом институција будући да је то један од битних предуслова за спровођење *acquis communautaire*-а.*

Кључне речи: реформа јавне управе, административни капацитети, Србија, политика проширења, Европска унија.

* Истраживач сарадник, Институт за политичке студије Београд.

** Овај рад је настао као резултат рада на пројекту бр. 179009, а који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

Пакет проширења представља скуп докумената које Европска комисија доноси на годишњој основи, а којима се одређује оквир за приступање држава кандидата и потенцијалних кандидата Европској унији. Овај пакет укључује Извештај о напретку, Европско партнерство и Стратегију проширења. Први пакети проширења објављени су 2005. године.

„Стратегија проширења и кључни изазови“ један је од докумената из Пакета проширења у коме се изражавају ставови и намере ЕУ у погледу политике проширења. Стратегијом се даје преглед стања у државама кандидатима и потенцијалним кандидатима, дефинишу кључни изазови за наредну годину, даје врло кратак преглед напретка које су оствариле државе кандидати и потенцијални кандидати, наводи како и на који начин ће ЕУ наставити са пружањем техничке и финансијске помоћи као и закључке о свакој држави кандидату и потенцијалном кандидату.

1. Стратегија проширења ЕУ 2014-2015.

Стратегија проширења за 2014. годину потврђује значај фундаменталних питања у оквиру Копенхашких критеријума за чланство у Европској унији који су формулисани пре више од двадесет година. Она укључују владавину права, која остаје сама срж процеса проширења. Државе које се помињу у овој Стратегији (државе Западног Балкана - Србија, Црна Гора, Босна и Херцеговина, БЈР Македонија, Албанија као и самопрокламована држава Косово; поред њих, Стратегија се односи на Турску и Исланд), морају да се ухвате у коштац са питањима као што су реформа правосуђа и борба против организованог криминала и корупције током ране фазе преговора о придруживању, како би у овим сегментима постигле одрживе дугорочне резултате.

Ако анализирамо Стратегију проширења односно приоритете које она поставља пред државе кандидате и потенцијалне кандидате, можемо приметити да се они мењају током година али и то да су ови приоритети нераскидиво повезани, односно, да испуњавање једног води и остваривању другог приоритета. То можемо видети на следећем примеру. Стратегија проширења 2012-2013. одредила је као приоритет владавину права, затим је наредна Стратегија ставила акценат

на економско управљање. Најновија Стратегија, пак, помиње као први међу приоритетима, реформу јавне управе са чим је у вези и континуирано јачање административних капацитета паралелно са изградњом институција. Из овако постављених приоритета може се закључити да њихова реализација води успешном спровођењу структурних економских и политичких реформи као саставним елементима Копенхагенских критеријума за чланство.

Стратегија проширења 2014-2015. усмерена је на три стуба: 1. реформу јавне управе, 2. економско управљање (economic governance) и 3. владавину права.¹ Успостављање владавине права заузима средишње место на путу ка чланству у оквиру кога се одвијају сви реформски процеси у државама кандидатима и потенцијалним кандидатима. Када је реч о економском управљању, Европска комисија је увела Националне програме економских реформи чији је циљ пружање помоћи земљама које се налазе у процесу придруживања да успоставе функционалну тржишну економију (будући да према оцени Комисије ниједна држава Западног Балкана тренутно нема функционалну тржишну економију²). Разлог због ког се Комисија решила на овај корак потиче од све чешћих економских проблема са којима се ЕУ суочава у свом дворишту, с обзиром да значајан број њених чланица има великих потешкоћа са одржањем буџетског дефицита и јавног дуга у предвиђеним оквирима (до 3% БДП-а буџетски дефицит а до 60% БДП-а јавни дуг).

Јавну управу у државама кандидатима и потенцијалним кандидатима карактеришу, пре свега, висок ниво политизације, недостатак транспарентности као и недовољни административни капацитети за примену *acquis*-а и спровођења обавеза из будућег чланства. Постојање професионалне и модерне јавне управе значајно је не само из перспективе чланства у ЕУ, већ је то важно и са становишта квалитетног пружања услуга свим грађанима и привредним субјектима.

1 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15*, Brussels, COM(2014) 700, p.4.

2 <http://www.europa.rs/mediji/najnovijestvesti/3914/Novi+ekonomski+pri-stup+EU+prema+Zapadnom+Balkanu++.html#sthash.PE0sD8r3.dpuf>.

Реформа јавне управе има за циљ већу транспарентност, ефикасност као и одговорност према грађанима и привреди. Боље планирање јавних политика, њихова координација и развој, системско управљање људским ресурсима без којих је сувишно говорити о постојању одговарајућих административних капацитета, упрошћене административне процедуре, боље управљање јавним финансијама, неопходни су за спровођење обавеза које проистичу из процеса европских интеграција.

Стратегија проширења 2014-2015. наглашава да државе кандидати и потенцијални кандидати треба да повећају напоре у изградњи административних капацитета на свим нивоима и да ускладе капацитете са својим националним стратегијама³ (у овом случају мисли се на стратегије за реформу јавне управе). Административни капацитети држава кандидата и потенцијалних кандидата могу се посматрати као секторски (капацитети по областима за примену правних тековина као што су заједничко тржиште, конкуренција итд.) и хоризонтални (свеукупни капацитети јавне управе).⁴

Стратегије проширења 2014-2015. дефинише која су то кључна питања везана за реформу јавне управе на којима треба да се ради у поменутиим државама Западног Балкана:

1. Стратешки оквир за спровођење реформе јавне управе - подразумева постојање политичке воље да се реформе заиста спроводе, поред тога неопходно је да постоји тело које би координирало и контролисало спровођење ових реформи;
2. Координација и развој јавних политика - обухвата како Владиноу, тако и међуминистарску координацију јавних политика, као и развој политика и финансијске процене;
3. Државни службеници и управљање људским ресурсима - односи се на организацију и рад запослених у државној служби, постојање службеничког система

3 *Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15, op. cit.*, p. 5.

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

- заснованог на заслугама, заједно са деполитизацијом и професионализацијом;
4. Одговорност - подразумева транспарентност у раду администрације, приступ информацијама од јавног значаја;
 5. Пружање услуга грађанима и привредним субјектима - односи се на једноставније и боље административне процедуре и е-управу;
 6. Управљање јавним финансијама - захтева се боље управљање јавним финансијама као и боља буџетска политика које се могу остварити применом вишегодишњих програма управљања јавним финансијама у координацији са Комисијом.⁵

Још је у Стратегији проширења 2012-2013. приликом процене стања реформе јавне управе, наглашено да ће Европска комисија „препознајући изазове држава које теже приступању ЕУ, ојачати своје способности процене и праћења како би се идентификовали кључни проблеми и пружила се помоћ у планирању, постављању приоритета и имплементацији реформи.“⁶

Европска комисија је још пре неколико година (када је примећено да поједине нове државе чланице попут Бугарске и Румуније немају одговарајуће капацитете за спровођење обавеза које проистичу из чланства), препознала изазове са којима се државе кандидати и потенцијални кандидати суочавају у покушајима да изграде своје административне капацитете и реформишу јавне управе у складу са захтевима ЕУ. То је допринело да се Комисија директно ангажује у пружању подршке државама које се налазе у процесу придруживања.

Стратегија проширења 2014-2015. предвиђа јачање капацитета Комисије како би пратила реформу јавне управе у државама кандидатима и потенцијалним кандидатима тако што ће бити активна на два паралелна колосека. На првом колосеку, Комисија ће наставити да организује два пута годишње састанке посебне групе за реформу јавне управе са државама кандидатима, како би се на тим састанцима анали-

5 *Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15*, op. cit., p. 4.

6 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *Enlargement Strategy and the Main Challenges 2012-2013*, Brussels, COM(2012) 600, p. 5.

зирали напредак и изазови на овом плану. На другом колосеку, Комисија ће ојачати своју сарадњу са програмом SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), што ће довести до побољшања принципа стандарда и за спровођење реформе јавне управе.⁷

Приликом давања закључних оцена тренутног стања јавних управа у државама Западног Балкана, Европска комисија наглашава да је она још увек у великој мери политизована; транспарентност и одговорност јавне управе, заједно са професионализацијом државних службеника, питања су којима се треба посветити већа пажња у свим овим државама.⁸

2. Значај јачања капацитета јавне управе у контексту придруживања ЕУ

Изградња институција, као део процеса примене европских стандарда зависи од спремности за реформе, стања у коме се налази јавна управа и од управне традиције појединачне државе. Европска унија захтева од држава кандидата да реформишу систем јавне управе како би развили капацитет за примену правних тековина. Ове реформе обухватају широк спектар активности, од секторских прилагођавања, успостављања централне координационе јединице за управљање ЕУ пословима, до стварања професионалне и деполиззоване државне управе.

Државе чланице ЕУ имају различите системе државне администрације, али постоје извесни општи принципи организовања државне управе: отвореност, транспарентност, професионалност, одговорност, делотворност и ефикасност.⁹ Они представљају основу „европског административног простора“, тј. скупа административних принципа, заједничких управних стандарда, поступака и вредности који се примењују у државама чланицама.

7 Milena Lazarević, Sena Marić, Amanda Orza, *Kreiranje politike i pregovori za pristupanje EU*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Beograd, 2013, стр. 24.

8 *Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15*, op. cit., p. 20.

9 „Европски принципи за државну управу“, СИГМА радови бр. 27, Европски покрет у Србији, Канцеларија за придруживање ЕУ Владе Републике Србије, Београд, 2006, стр. 209.

Како примећује Граб, мале су шансе да државе кандидати изграде једнообразни модел јавне управе будући да чак ни остале државе староседеоци ЕУ немају јединствени модел јавне управе.¹⁰ Администрације у посткомунистичким државама имале су бројне проблеме са комунистичким наслеђем. Једна од последица таквог наслеђа јесте и немогућност да се одвоји бирократија од политике односно, да се умањи утицај политике на јавну управу.

Недостатак прецизних критеријума за оцену административних капацитета довео је до тога да је усвајање и примена два суштинска закона у домену јавне управе - Закона о државној управи и Закона о државним службеницима представља израз симболичке сагласности са ЕУ захтевима а не производи стварне промене стања јавне администрације. Гец сматра да је такво симболичко испуњавање ЕУ услова пример „плитке односно површне европеизације“.¹¹

Са тим у вези, можемо посматрати и резултате студије Светске банке из 2006. године која је показала да су већини држава централне и источне Европе које су 2004. постале чланице ЕУ, недостајали механизми и административни капацитети за управљање структурним фондовима и буџетским обавезама. У овој студији се истиче да су у поменути државама планирање и координација јавних политика на изузетно ниском нивоу; ова констатација једино не важи за балтичке државе - Литванију, Летонију и Естонију.¹²

Када говоримо о државама Западног Балкана међу којима има и кандидата и потенцијалних кандидата за чланство у ЕУ, Комисије инсистира на одрживости реформи, сврсисходној имплементацији *acquis-a*, а не само усвајању прописа као што је то раније било случај. Зато се пажња све више усмерава на административне капацитете држава кандидата, како би се осигурао адекватан ниво ефикасности и ефективности њихових управа. То се може приметити и у документима која

10 Heather Grabbe, „Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process“, p 12., http://ceses.cuni.cz/CESES-141-version1-3_1__Grabbe_2002_Europeanisation_goes_east.pdf, (приступљено 16.11.2014.)

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

12 World Bank, „EU-8: Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation?“ 2006, pp. 48-51.

припадају пакету проширења (Стратегија проширења, Извештаји о напретку) у којима се потврђује важност постојања добрих административних капацитета држава кандидата.

ЕУ је за државе Западног Балкана увела нове механизме са циљем поспешивања и праћења реформи, посебно кроз механизме аналитичког прегледа усклађености (*screening*) и увођења мерила (*benchmarks*) који су постали саставни део преговора о приступању. У случају Србије и Црне Горе, процес аналитичког прегледа усклађености започео је чак и пре званичног отварања преговора о приступању. Оно што се први пут појавило на самом крају преговора са Хрватском - „прелазна мерила“ (*interim benchmarks*) очекује се да ће се више користити у преговорима са Србијом. Из овога произилази да ће државе кандидати бити приморане да развију боље административне капацитете, с обзиром да је у поређењу са државама које су нешто раније постале чланице ЕУ комплекснији начин праћења реформи. Заправо, циљ Комисије јесте да се реформа јавне управе успешно угради дубоко у системе држава кандидата.¹³

3. Стање јавне управе у Србији

Након давања статуса кандидата Србији марта 2012. године, ЕУ је закључила да су реформе у две кључне области у процесу приступања Србије—реформи правосуђа, као поглавља које ће прво бити отворено, а последње затворено, и реформи јавне администрације, као неопходног оквира свих активности, до тада спроведене на неадекватан начин и да је потребно доношење нових стратешких докумената и покретање новог циклуса реформи.¹⁴

Власти у Србији су 2004. године донеле Стратегију реформе државне управе. Основни циљеви и принципи реформе били су у складу са принципима европског административног простора. Циљеви су: „изградња демократске др-



13 Milena Lazarević, Sena Marić, Amanda Orza, Kreiranje politike i pregovori za pristupanje EU, *op. cit.*, str. 24.

14 Слађана Младеновић, Јелена Тодоровић, „Реформа правосуђа и јавне администрације у Србији у контексту политике условљавања ЕУ“, У: *Стратешки правци развоја и утврђивања положаја Србије у савременим међународним односима*, (ур. Марко Николић, Драгољуб Тодић), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2013, стр. 716.

жаве засноване на владавини права, одговорности, јавности, економичности и ефикасности и изградња државне управе усмерене ка грађанима, која је способна да грађанима и приватном сектору пружи висок квалитет услуга уз разумне трошкове.¹⁵ Принципи којима се треба руководити приликом постизања ових циљева су: децентрализација, деполитизација, професионализација, рационализација и модернизација. У спровођењу Стратегије из 2004. године донети су акциони планови за период 2004-2008. и 2009-2012. године, Дакле, чињеница јесте да је реформа започета још 2004. године али нажалост, недостајала је потпуна примена усвојених закона и прописа као и заокружење законског оквира у области јавне управе. Поред тога, реформа је била је отежана због недовољне политичке решености да се она стварно догоди.

Током 2013. постало је јасно да се мора донети нови стратешки оквир за реформу јавне управе. Влада је преузела на себе да развије нову стратегију за реформу јавне управе која би обухватила све кључне аспекте јавне управе као и да донесе акциони план за период 2013–2016. Предлог Стратегије реформе јавне управе из 2013. године унео је неке важне новине, пре свега, када је у питању унапређење е-управе, увођење принципа заслуга према раду, заштиту оних који пријављују корупцију.¹⁶ Један од приоритета у оквиру реформе јавне управе је развијање каријерног, службеничког система, професионализација и деполитизација кадрова и обавезна обука службеника. Стратегија реформе јавне управе предвиђа унапређење организационе структуре и подсистема и реструктурирање како би број запослених одговарао задацима и циљевима самих институција, да би се донеле уштеде у систему и побољшало пословно окружење, ревидирало доношење јавних политика и побољшала транспарентност и одговорност рада.

Последњи годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије у процесу придруживања (октобар 2014.) при-

15 „Стратегија реформе државне управе у Републици Србији“, Влада Републике Србије, Београд, 2004, стр. 14.

16 Миле Илић, Александра Илић Петковић, Милан Јовановић, „Достигнућа стратешког приступа у реформи државне управе у републици Србији у процесу прикључења Европској унији“, *Теме*, бр. 4, Октобар-Децембар 2013, Ниш, стр. 1749-1762.

ликом оцене стање јавне управе у Србији, у потпуности следи Стратегију проширења 2014-2015. и обрађује кључна питања у области реформе јавне управе која Стратегија дефинише:

- 1) Стратешки оквир за реформу јавне управе - нова Стратегија реформе јавне управе усвојена је у јануару 2014. године. Стратегија обухвата децентрализацију; планирање и координацију јавних политика; е-управу; јавне услуге и управљање људским ресурсима; управљање јавним финансијама у области буџетског програмирања, унутрашњу контролу и јавне набавке; правну сигурност и јавне услуге, укључујући управне поступке; транспарентност и отвореност јавне управе.¹⁷ Стратегија је допуњена Акционим планом којим се предвиђају активности за спровођење ове Стратегије у периоду 2014-2016.
- 2) Развој и координацију јавних политика - Секретеријат за јавне политике основан је током 2014. године. Задатак ове новонастале институције је да усклађује јавне политике Владе, да оне буду оствариве с обзиром на финансијске могућности и да се доследно спроводе. Разлог за успостављање Секретаријата је постојање великог броја националних стратегија (91 секторска и 14 мулти-секторских стратегија) које се често преклапају а обично не садрже процене свог утицаја на буџет Републике Србије.¹⁸
- 3) Јавне услуге и управљање људским ресурсима - запошљавање представља веома озбиљан проблем, с обзиром да је његов значајан проценат спровођен путем нетранспарентних поступака (60% запошљавања није се заснивало на јавним конкурсима).¹⁹ У недостатку одговарајућег законодавног оквира (Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе још увек није усвојен иако је нацрт готов још половином 2014.), положај државних службеника на локалном нивоу регулисан

17 „Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији“, Влада Републике Србије, Београд, 2014.

18 „Извештај о напретку Србије за 2014. годину“, Европска комисија, Брисел, СВД(2014) 302, стр. 16.

19 *Op. cit.*, стр. 17.

је општим прописима о раду. Измене и допуне Закона о државној управи и јавним услугама извршене су у септембру, као почетни корак ка даљем напретку у успостављању адекватног система државне службе који би био заснован на заслугама када су у питању селекција, постављање на положај, обука, вредновање, зараде и отпуштање државних службеника.

- 4) Одговорност и пружање услуга - ова два питања се у Извештају за Србију посматрају заједно будући да није остварен никакав напредак ни по једном питању.²⁰ Нови Закон о општем управном поступку још увек није усвојен иако је његово усвајање било предвиђено још током 2013. Исто важи и за Закон о управним споровима али за разлику од првог, овај Закон је усвојен али већ скоро две године траје његово потпуно усклађивање са европским стандардима судске оцене управних аката.
- 5) Управљања јавним финансијама - ова област је делимично је обухваћена новом Стратегијом реформе државне управе. Министарство финансија је предузело процену јавних расхода и финансијске одговорности, а паралелно припрема програм реформе финансијског управљања, чији је циљ да утврди редослед реформских активности према различитим деловима система јавних финансија. Од ове реформе се очекује унапређење управљања приходима и наплате пореза, прелаз на вишегодишње буџетско програмирање, већу ефикасност у политици управљања дуговима, рачуноводству и извештавању, јавним набавкама, јавној унутрашњој финансијској контроли, мерама против превара и спољној ревизији.²¹

Европска комисија закључује да су акутни проблеми јавне управе у Србији недостатак транспарентности у запошљавању, непостојање службеничког мерит система, и политизација државних службеника.²² Такође, препоруке независних државних органа попут Заштитника грађана и Повере-

20 „Извештај о напретку Србије за 2014. годину“, *op. cit.*, стр. 17.

21 *Op. cit.*, стр. 18.

22 *Ibid.*

ника за информације од јавног значаја, треба уградити у сам систем.

У новембру 2014. у Бриселу одржан је први састанак Посебне радне групе за реформу јавне управе чије успостављање је предвидела Стратегија проширења 2014-2015. На овом састанку учествовала је министарка Удовички, заједно са представницима Европске комисије и SIGME. Оцењивање постигнутог у реформама јавне управе мерено низом показатеља развијених у ту сврху започеће већ почетком 2015. године.

Реформа јавне управе завређује посебну пажњу, јер је успех тих реформи предуслов успеха реформи осталих сегмената друштва. Крајњи циљ јесте професионална, поуздана, одговорна и економична јавна управа, која ће радити као сервис грађана и привредних субјеката.

Важност увођења службеничког мерит система може се видети и у тврдњи Гаја Петерса да државе које имају овакав систем јавне управе показују доста мањи ниво корупције у односу на оне државе у којима је утицај политике на управу у значајној мери присутан, чак и када је реч о свакодневним административним процедурама.²³

Увођење мерит система службеничких заслуга у Србији омета у великој мери партократија, пошто је присутан давно застарели систем плена (*spoil system*), према коме се не само функције у министарствима, другим органима државне управе и јавним предузећима, посматрају као партијски плен, већ и свако радно место у државној управи.²⁴

Неопходно је, али такође и у најбољем интересу државе кандидата да изгради јаке административне капацитете пре пријема у чланство у ЕУ. Процес приступања требало би гледати као прилику да се трајно успостави функционална јавна

23 Guy Peters, Jon Pierre, *Handbook of Public Administration*, SAGE Publications, New York, 2007, p. 111.

24 Јелена Тодоровић, „Реформа државне управе у Србији и процес европских интеграција“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2012, стр. 202.

управа која не спутава грађане и привреднике већ која је, делотворна, ефикасна и представља њихов сервис.

Јавна управа која добро функционише нужан је предуслов за демократско управљање и као такав непосредно утиче на способност власти да пружа јавне услуге и подстиче економску конкурентност и раст а самим тим и поспешује животни стандард.

Политика проширења једна је од успешнијих политика ЕУ. Међутим, треба имати у виду једну од последњих изјава Жан-Клода Јункера, новог председника Европске комисије који је ступио на дужност 1. новембра 2014. да ЕУ мора да направи паузу у свом процесу проширења како би консолидовала оно што је урађено, будући да се у периоду од 10 година чак 13 држава придружило Унији, али и да ће под његовим председавањем Комисијом, преговори који су у току биће настављени, пре свега са земљама Западног Балкана којима је потребна европска перспектива.²⁵ Ова изјава значи да у наредних пет година вероватно неће бити проширења али то не значи да не треба да се настави са спровођењем реформе не само јавне управе него и целокупног друштва у Србији која је један од кандидата за чланство.

Литература

- „Европски принципи за државну управу“, *СИГМА радови бр. 27*, Европски покрет у Србији, Канцеларија за придруживање ЕУ Владе Републике Србије, Београд, 2006.
- „Извештај о напретку Србије за 2014. годину“, Европска комисија, Брисел, СВД (2014) 302.
- „Стратегија реформе државне управе у Републици Србији“, Влада Републике Србије, Београд, 2004.
- „Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији“, Влада Републике Србије, Београд, 2014.
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *Enlargement Strategy and the Main Challenges 2012-2013*, Bryssels, COM(2012) 600.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and

25 <http://www.politika.rs/rubrike/Svet/Junker-Narednih-pet-rodina-bez-novih-clanica-EU.lt.html>

- the Committee of the Regions, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15*, Bryssels, COM(2014) 700.
- Goetz, Klaus, „The New Member States and the EU: Responding to Europe“, in: Simon J. Bulmer, Christian Lequesne (eds), *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- Grabbe, Heather, „Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process“, http://ceses.cuni.cz/CESES-141-version1-3_1__Grabbe_2002_Europeanisation_goes_east.pdf, (pristupljeno 16.11.2014.)
- <http://www.eyropa.rs/mediji/najnovijevesti/3914/Novi+ekonomski+pristyp+EU+prema+Zapadnom+Balkany++.html#sthash.PE0sD8r3.dpyf>
- <http://www.politika.rs/rybrike/Svet/Jynker-Narednih-pet-godina-bez-novih-clanica-EU.lt.html>
- Lazarević, Milena, Marić, Sena, Orza, Amanda, *Kreiranje politike i pregovori za pristupanje EU*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Beograd, 2013.
- Peters, Guy, Pierre, Jonn, *Handbook of Public Administration*, SAGE Publications, New York, 2007.
- World Bank, „EU-8:Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation?“ 2006.
- Илић, Миле, Илић Петковић, Александра, Јовановић, Милан, „Достигнућа стратешког приступа у реформи државне управе у републици Србији у процесу прикључења Европској унији“, *Теме*, бр.4, Октобар-Децембар 2013, Ниш, стр. 1749-1762.
- Мишчевић, Тања, „Мадридски критеријум: административни капацитети као услов чланства у ЕУ“, *Изазови европских интеграција – Часопис за право и економију европских интеграција*, бр.1, Службени гласник, Београд, 2008.
- Младеновић, Слађана, Тодоровић, Јелена, „Реформа правосудја и јавне администрације у Србији у контексту политике условљавања ЕУ“, у: *Стратешки правци развоја и утврђивања положаја Србије у савременим међународним односима*, (ур. Марко Николић, Драгољуб Тодић), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2013.
- Тодоровић, Јелена, „Реформа државне управе у Србији и процес европских интеграција“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2012.

Jelena Todorovic

*EU ENLARGEMENT STRATEGY 2014-2015
- NEW PRIORITIES / OLD OBLIGATIONS*

Resume

Administrative capacity as a criterion in the accession negotiations is explicitly listed on European Council summit in Madrid in 1995. As the Commission in 1997 annually started to publish annually progress reports for each country, it became clear that disadvantages of these candidates are in connection with public administration reforms. The progress reports also provide an overview of the administrative capacity for any individual chapter of the EU acquis.

Unlike the Copenhagen criteria where it is possible to monitor and evaluate progress in the negotiation process chapters acquis, given the lack of the EU acquis in this area, there is no mechanism for assessing the level of development of administrative capacity of a particular state. Bearing in mind the under-prepared public administrations from the "Eastern" enlargement, their experiences greatly influenced the dynamics negotiations as well as creating new comprehensive approach of the EU towards the current Member candidates in the field of public administration reform.

Public administration reform is a complex but extremely important topic for any country. It is about providing the best possible administration and services, at all levels of government, to our citizens and businesses. It is also about contributing to a fair and open society, competitive markets and inclusive economic growth. The trajectories of public administration reform in the Serbia but also in the rest of Western Balkans can be traced to the interplay of international and domestic factors. Both the international and domestic contexts provide opportunity structures that create incentives for politicians and domestic administrative policy-makers to invest in the professionalisation of the civil ser-

vice which is one of the most important pieces of the public administration reform puzzle.

Keywords: public administration reform, administrative capacity, Serbia, enlargement, policy, European Union.

Овај рад је примљен 29. августа 2014. године а прихваћен за штампу на састанку редакције 27. новембра 2014. године.