



КОМИСИЈА НА ЕВРОПСКИТЕ ЗАЕДНИЦИ

Брисел, 25.7.2001
СОМ(2001) 428 финална верзија

ЕВРОПСКО ВЛАДЕЕЊЕ

БЕЛА КНИГА

Преводот и печатењето на публикацијата е финансиски поддржано од



CIP – Каталогизација во публикација

Народна и универзитетска библиотека ”Св. Климент Охридски“, Скопје

341.171.07(4-672ЕУ)”2001“(094.2)

323(4-672ЕУ)”2001“(094.2)

ЕВРОПСКО владеење : бела книга / Комисија на европските заедници. –
Скопје : Фондација Институт отворено општество – Македонија, 2006. –
45 стр. ; 25 см

ISBN 9989-834-73-3

а) Европска унија – Политика и управување – 2001 – Бела книга
COBISS.MK-ID 64045322

СОДРЖИНА

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	5
I. ЗОШТО ТРЕБА ДА СЕ РЕФОРМИРА ЕВРОПСКОТО ВЛАДЕЕЊЕ?	11
II. ПРИНЦИПИ НА ДОБРО ВЛАДЕЕЊЕ	15
III. ПРЕДЛОЗИ ЗА ИЗМЕНИ	17
3.1. Поголема вклученост	17
3.2. Подобри политики, регулација и реализација	26
3.3. Придонесот на ЕУ кон глобалното владеење	36
3.4. Политики и институции со поинаков фокус	38
IV. ОД ВЛАДЕЕЊЕ ДО ИДНИНАТА НА ЕВРОПА	43

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Денес, политичките лидери насекаде во Европа се соочуваат со вистински парадокс. Од една страна, Европејците од нив бараат да изнајдат решенија за големите проблеми со кои се соочуваат нашите општества, од друга страна, недовербата на луѓето во институциите и во политиката станува сè поголема или тие едноставно не се заинтересирани за нив.

И националните парламенти и владите го признаваат овој проблем. Ваквата ситуација е посебно акутна на ниво на Европската унија. Многу луѓе губат доверба поради непознавањето на сложениот систем за реализација на политиките што тие ги сакаат. На Унијата – честопати - се гледа како на нешто далечно, но во исто време како на нешто премногу наметливо.

Ирското „не“ го нагласи влијанието на овие проблеми кај многу луѓе. Ова се одрази не само на конечниот резултат од референдумот, туку и на малата излезност и на квалитетот на дебата која му претходела.

Сепак, луѓето од Унијата очекуваат да ја преземе лидерската улога во искористување на можностите на глобализацијата на економскиот и на човековиот развој, и да одговори на предизвиците во сферата на животната средина, невработеноста, безбедноста на храната, криминалот и на регионалните конфликти. Тие од Унијата очекуваат да дејствува видливо како националните влади.

Демократските институции и претставниците на народот, на национално и на европско ниво, можат и мора да се обидат Европа да ја поврзат со нејзините граѓани. Ова е почетниот предуслов за поефективни и релевантни политики.

Комисијата ја идентификуваше реформата на европското владеење како една од нејзините четири стратески цели уште на почетокот на 2000 година. Политичките развојни моменти оттогаш го нагласуваат фактот дека Унијата се соочува со двоен предизвик: не постои само потреба за итна акција за приспособување на владеењето во рамките на постоечките договори, туку и за поширока дебата за иднината на Европа во пресрет на следната Меѓувладина конференција.

Во рамките на постоечките договори, Унијата веќе мора да ги приспособи своите институции и да создаде поголема кохерентност на своите политики за полесно да може да се види што таа прави и што таа претставува. Покохерентната Унија ќе биде посилна на домашен терен и ќе биде подобар лидер во светот. Таа ќе биде добро позиционирана за да ги прифати предизвиците на проширувањето.

Белата книга за европско владеење го обработува прашањето за начинот на кој Унијата ги користи овластувањата што и се дадени од страна на нејзините граѓани. Реформите мора да почнат сега за луѓето да можат да ги видат промените пред натамошните модификации на Договорите на ЕУ.

Белата книга предлага отворање на процесот за креирање политики со цел повеќе луѓе и организации да се вклучат во формулирањето и во испораката на политиките на ЕУ. Таа промовира отвореност, отчетност и одговорност за сите

оние кои се вклучени. Ова треба да им помогне на луѓето да видат како државите-членки, дејствувајќи заедно со Унијата, се во можност поефективно да ги решат своите проблеми.

Комисијата не може сама да ги направи овие промени, ниту пак оваа Бела книга треба да се смета за магичен лек за сè. Воведувањето промени налага заложба на сите други институции, на централната власт, на регионите, на градовите и на граѓанското општество во сегашните и во идните држави-членки. Белата книга, главно, е наменета за нив. Таа предлага серија првични активности. Некои од нив треба да и помогнат на Комисија своите активности да ги концентрира на јасни приоритети во рамките на задачите коишто и се дадени со Договорот: правото на иницијатива, извршувањето на политиките, чувар на Договорот и меѓународното претставување. Овие аспекти непосредно ќе се промовираат. Документот, исто така, отпочна и процес на консултации кој ќе се спроведува до крајот на март 2002 година и се однесува на потребата за дејствување од страна на другите институции и држави-членки.

До крајот на 2002 година, Комисија ќе поднесе извештај за напредокот што таа го направила и за научените лекции од консултацијата на Белата книга. Ова треба да создаде основа за промовирање на агендата за владеење од страна на другите институции.

Комисијата, исто така, активно ќе учествува во изготвувањето на претстојниот Европскиот совет во Лаекен, на кој ќе ги претстави своите гледишта за политичките цели коишто Европската унија треба да ги исполни и за институционалната рамка што е неопходна за да постигнат истите. Притоа, таа ќе се потпира на принципите од оваа Бела книга.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ИЗМЕНИ

Унијата мора да го ревидира методот на Заедницата со тоа што помалку ќе го следи природот одгоре-надолу и поефективно ќе ги комплементира алатките на применетите политики со неправните инструменти.

Поголема вклученост и поголема отвореност

Без оглед на тоа како се изготвуваат и се донесуваат применетите политики на ЕУ, начинот на кој тоа се прави мора да биде поотворен и полесен за следење и за разбирање. Комисијата ќе обезбеди:

- **ажурирани он-лајн информации за подготовката на политиките во рамките на сите фази на процесот на донесување одлуки.**

Треба да постои поголема интеракција со регионалните и локалните власти, како и со граѓанското општество. Главната одговорност за тоа ќе ја имаат државите-членки. Но, Комисијата од своја страна:

- **уште во почетните фази на формулирањето на применетите политики, ќе воспостави посистематски дијалог со претставниците на регионалните и на локалните власти преку националните и европските здруженија.**
- **ќе воведат поголема флексибилност во начинот на спроведување на законодавството на Заедницата на начин кој ги зема предвид регионалните и локалните услови.**
- **ќе воспостават и ќе објават минимум стандарди за консултации за применетите политики на ЕУ.**
- **ќе воспостават аранжмани за партнерство коишто ќе одат подалеку од минимум стандардите во избраните области, со кои Комисијата ќе се посвети на дополнителни консултации, а за возврат треба да добие повеќе гаранции за отвореност и репрезентативност на консултираните организации.**

Подобри политики, регулација и реализација

За да го подобри квалитетот на своите политики, Унијата прво мора да процени дали е потребна акција и, доколку е така, дали таа треба да се преземе на ниво на Унијата. Онаму каде што е потребна акција на ниво на Унијата, таа ќе ја земе предвид комбинацијата на различните алатки на применетите политики.

При изготвувањето на законодавството, Унијата треба да изнајде начини за забрзување на законодавниот процес. Таа мора да ја пронајде вистинската мешавина од наметнувањето униформиран природ тогаш и онаму каде е потребен до дозволувањето поголема флексибилност во начинот на кој правилата се спроведуваат на теренот. Таа мора да ја зајакне довербата во начинот на кој експертските совети влијаат на одлуките за применетата политика.

Комисијата:

- ќе промовира поголема употреба на различни алатки на применетите политики (регулативи, „рамковни директиви”, корегулативни механизми).
- ќе го поедностави постоечкото право на ЕУ и ќе ги охрабри државите-членки да ги поедностават националните правила кои ги ставаат во сила одредбите на ЕУ.
- ќе објави правилници за собирање и примена на експертски совети, така што ќе стане јасно какви совети се даваат, од каде доаѓаат, како се применети и какви алтернативни гледишта има на располагање.

Потребно е поефективно спроведување на правото на Заедницата не само за доброто на ефикасноста на внатрешниот пазар, туку и за да се зајакне кредибилитетот на Унијата и на нејзините институции.

Комисијата:

- ќе воспостави критериуми за да ја фокусира својата работа при истражувањето на можните прекршувања на правото на Заедницата.
- ќе дефинира критериуми за создавање нови регулаторни агенции и рамка во која тие треба да функционираат.

Глобално владеење

Белата книга гледа подалеку од Европа и придонесува во дебата за глобалното владеење. Унијата треба да настојува да ги применува принципите на добро владеење во своите глобални одговорности. Таа треба да се стреми кон зголемување на ефикасноста и овластувањата на меѓународните институции.

Комисијата:

- при изготвување на предлог-политиките со меѓународна димензија, ќе го подобри дијалогот со владините и невладините актери во трети земји.
- ќе предложи ревизија на меѓународното претставување на Унијата со цел да и овозможи почесто да зборува со единствен глас.

Институции со поинаков фокус

Институциите на ЕУ и државите-членки мора да работат заедно за да ја утврдат општата стратегија за применетите политики. Тие треба да им дадат поинаков фокус на политиките на Унијата и да го приспособат начинот на кој тие функционираат.

Комисијата:

- ќе ги зајакне напорите за обезбедување кохерентност на применетите политики и за идентификување долгорочни цели.
- на следната Меѓувладина конференција, ќе ги изнесе предлозите за поинаков фокус на извршната одговорност на Комисијата.

Комисијата го повикува Советот да го зајакне својот капацитет за донесување одлуки, земајќи ги предвид различните секторски интереси. Советот, исто така,

треба да воспостави посилна врска меѓу политиките на ЕУ и на националната акција. Преземајќи ја својата политичка одговорност според методот на Заедницата, Советот ќе му даде мандат на Европскиот совет за воспоставување и следење на долгорочните стратемиски ориентации.

Советот и Европскиот парламент треба повеќе да се фокусираат на дефинирање на суштинските елементи на политиките и на контролирање на начинот на кој тие се извршуваат. Парламентот треба да ја зајакне својата улога во одразување на гледиштата на своите избирачи во политичката дебата.

КАКО СЕ ДА СЕ РЕАГИРА НА БЕЛАТА КНИГА

Реакциите на оваа Бела книга можат директно да се испратат до Комисијата **најдоцна до 31 март 2002 година**. Веб-сајтот за владеење: http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm обезбедува ажурирани информации и линк за интерактивни дебати, вклучувајќи и дебати за владеењето иницирани од страна на институционални и невладини актери, дебати за иднината на Европа и порталот на Комисијата за интерактивно креирање на применети политики.

Доколку се испраќаат до Комисијата, коментарите треба да се испратат до:

sg-governance@cec.eu.int

Или преку пошта на следнава адреса:

**Governance White Paper,
European Commission,
C80 05/66,
rue de la Loi 200,B-1049 Brussels**

Копија од добиените коментари ќе биде објавена на веб-сајтот. Доколку не сакате вашите коментари да бидат ставени на располагање, треба да наведете конкретно барање за доверливост.

I. ЗОШТО ТРЕБА ДА СЕ РЕФОРМИРА ЕВРОПСКОТО ВЛАДЕЕЊЕ?

Европските интеграции донесоа педесет години стабилност, мир и економски просперитет. Тие помогнаа во зголемувањето на стандардите на животот, изградбата на внатрешен пазар и во зајакнувањето на гласот на Унијата во светот. Тие постигнаа резултати кои не би биле можни со самостојното дејствување на поединечните држави-членки и привлекоа серија апликации за членство и, во период од само неколку години, ќе се прошират на континентална основа. Тие послужуваат и како модел за регионална интеграција насекаде во светот.

Овие резултати беа постигнати со помош на демократски средства. Унијата се изгради врз владеењето на правото; таа се потпира на Повелбата за основните права и има двоен демократски мандат преку Парламентот, којшто ги застапува граѓаните на ЕУ, и преку Советот којшто ги претставува избраните влади на државите-членки.

Сепак, покрај сите постигнувања, голем број Европејци ја чувствуваат работата на Унијата далечна.

Ова чувство не се однесува само на европските институции. Тоа влијае на политиката и на политичките институции насекаде во светот. Меѓутоа, за Унијата тоа ги одразува конкретните тензии и несигурноста во однос на тоа што претставува Унијата и што таа сака да стане - се однесува на нејзините географски граници, нејзините политички цели и на начинот на кој овие овластувања се споделуваат со државите-членки.

Намаленото излегување на гласачите на изборите за Европскиот парламент и ирското „не“, исто така, служат за да го покажат зголемениот јаз меѓу Европската унија и луѓето на кои таа им служи:

- **Постои претстава за неспособност на Унијата ефективно да дејствува онаму каде постојат јасни случаи, на пример во сферата на невработеноста, недостиг од безбедна храна, криминалот, конфликтите на границите на ЕУ и нејзината улога во светот.**
- **Онаму каде Унијата навистина дејствува ефективно, таа ретко добива соодветна награда за своите активности. Луѓето не гледаат дека подобрувањето на нивните правата и на квалитетот на животот, всушност, доаѓаат од европските, а не од националните одлуки. Но, во исто време, тие од Унијата очекуваат да дејствува ефективно и видливо исто онака како и нивните национални влади.**
- **По истата логика, државите-членки не ги пренесуваат добро информациите за она што го прави Унијата и она што тие го прават во рамките на Унијата. Државите-членки премногу лесно го обвинуваат „Брисел“ за тешките одлуки за коишто тие самите се согласиле, па дури ги побарале.**

- **На крај, многу луѓе не прават разлика меѓу институциите. Тие не разбираат кој ги донесува одлуките коишто влијаат на нив и не чувствуваат дека институциите дејствуваат како ефективен канал за нивните ставови и проблеми.**

Луѓето задолжително не се чувствуваат помалку Европејци. Тие сè уште очекуваат акција на ниво на Европа во голем број домени, но повеќе не веруваат во сложениот систем за испорака на она што тие го сакаат. Со други зборови, очекувањата на луѓето се изневерени, но тие сепак имаат некакви очекувања.

Дебатата за иднината на Европа и доменот на Белата книга

Ова разочарување, а со него и основните прашања што се однесуваат на иднината на Европа, ќе бидат предмет на интензивна дебата во периодот пред следната Меѓувладина конференција. Сепак, за да ги подготви следните институционални промени, Унијата мора сега да го започне процесот на реформа. Постојат многу работи што можат да се направат за да се смени начинот на којшто функционира Унијата според постоечките договори. Токму затоа Комисијата одлучи на почетокот на 2000 година да ја започне реформата на европското владеење¹ како стратедиска цел – многу порано од состанокот на Европскиот совет во Ница.

Реформирањето на владеењето опфаќа прашања за тоа како ЕУ ги користи овластувањата што и се дадени од страна на нејзините граѓани. Станува збор за тоа како работите се прават и како би требало да се прават. Целта е да се отвори процесот на креирање применети политики за тој да вклучува повеќе чинители и да биде поодговорен. Подоброто искористување на овластувањата треба да резултира со поголема поврзаност на ЕУ со нејзините граѓани и треба да доведе до поефективни применети политики.

Со цел да го постигне тоа, Унијата мора подобро да ги комбинира различните алатки на применетите политики, како што се законодавството, социјалниот дијалог, структурното финансирање и акционите програми. Ова би придонело кон зајакнувањето на методот на Заедницата.

Реформирањето на европското владеење подразбира дека Комисијата мора да се префокусира на својата суштинска мисија. Предлозите содржани во оваа книга ќе го подобрат квалитетот на начинот на кој таа ги иницира применетите политики. Тие ќе обезбедат поголема јасност и ефективност во извршувањето на политиките и ќе го направат максимално влијанието на акциите на Комисијата во улога на чувар на Договорот.

¹ „Владеење“ значи правила, процеси и однесување коишто влијаат на начинот на кој се изведуваат овластувањата на европско ниво, особено оние во однос на отвореноста, учеството, отчетноста, ефективноста и кохерентноста.

Што е методот на Заедницата?

Методот на Заедницата ги гарантира различноста и ефективноста на Унијата. Тој овозможува праведен третман на сите држави-членки - од најголемата до најмалата. Тој обезбедува средство за арбитража меѓу различните интереси, преку нивно пуштање во два последователни филтри: генералниот интерес на ниво на Комисијата; и демократското претставување - европско и национално - на ниво на Советот и на Европскиот парламент, заедно со законодавството на Унијата.

- **Европската комисија** сама донесува законодавни акти и предлог политики. Нејзината независност ја зајакнува нејзината способност да ја реализира политиката, да дејствува како чувар на Договорот и да ја претставува Заедницата во меѓународните преговори.
- Законодавните и буџетските акти се донесуваат од страна на **Советот на министри** (кој ги претставува државите-членки) и **Европскиот парламент** (кој ги претставува граѓаните). Примената на гласањето со квалификувано мнозинство во рамките на Советот е суштински елемент кој ја овозможува ефективноста на овој метод. Спроведувањето на политиките и е доверено на Комисијата и на националните власти.
- **Европскиот суд на правда** гарантира почитување на владеењето на правото.

Комисијата сама не може да го подобри европското владеење, ниту пак оваа книга може да обезбеди магичен лек за сè. Промената налага договорена акција од страна на сите европски институции, сегашните и идните држави-членки, регионалните и локалните власти и граѓанското општество. Белата книга, главно, е наменета за нив. Нивната посветеност на реформирањето на европското владеење ќе биде од суштинско значење со цел повторно да се стекне довербата пред следната рунда на институционални реформи. Избраните носители на функции на различни нивоа, и конкретно на национално ниво, имаат суштинска улога во овој контекст.

Кредитилитетот на Унијата - на крајот - ќе се процени преку нејзината способност на националните политики да им даде додадена вредност и поефективно да ги реши проблемите на луѓето на европско и на глобално ниво. Белата книга ги идентификува алатките што се потребни за да се воспостави поголема кохерентност на политиките на Унијата и да се помогне во работата на различните институции. Таа ја нагласува потребата акцијата на ЕУ да биде балансирана и пропорционална со целите на политиките коишто се реализираат. Ова ќе биде од уште посуштинско значење кога Унијата ќе се прошири. На крај, реформата на европското владеење ќе ја подобри способноста на ЕУ да влијае врз глобалните трендови.

Што натаму со оваа Бела книга

Белата книга предлага пакет иницијални акции, вклучувајќи и некои кои Комисијата ја рефокусираат во насока на нејзините суштински задачи. На нив веднаш ќе се пристапи и би требало да се инспирираат промена и во другите институции. Документот, исто така, иницира и процес на консултации за потребата од

натамошна акција, конкретно од страна на другите институции и од страна на државите-членки.

Јавните консултации за Белата книга ќе траат до 31 март 2002 година. Таа и натаму ќе се потпира на мрежата од повеќе од 2500 организации и луѓе кои веќе земале учество во дебата за владеењето во сите делови на Европа, вклучувајќи ги и државите-апликанти¹. До крајот на 2002 година, Комисијата ќе поднесе извештај за напредокот што таа го направила и за научените лекции од консултациите за Белата книга. Ова треба да овозможи воспоставување на основа за натамошна соработка меѓу институциите во однос на реформата на европското владеење според постоечките договори.

Во меѓувреме, ќе се интензивира дебата за иднината на Европа која води кон институционални промени на следната Меѓувладина конференција. Комисијата активно ќе учествува во изготвувањето на претстојниот Европскиот совет во Лаекен, на кој ќе ги претстави своите ставови за целите на политиките коишто Европската унија треба да ги исполни и за институционалната рамка што е неопходна за да се постигнат овие цели. Притоа, таа, исто така, ќе се повика на принципите од оваа Бела книга. Освен тоа, Белата книга дефинира “маркери“ за иднината на Европа и ги идентификува местата каде новите начини на работа ќе бидат невозможни да профункционираат доколку не се направат соодветните промени и во Договорите на ЕУ.

¹ Внатрешните групи на Комисијата придонеле во оваа работа. Нивните извештаи се објавени паралелно со оваа Бела книга и можат да се добијат преку веб-сајтот за владеење споменат погоре во текстот. Содржината на овие извештаи не го изразува службениот став на Комисијата. Освен тоа, во изготвувањето на овој документ придонесе и квалитативното истражување на јавното мислење спроведено во 15 држави-членки и девет земји-кандидатки.

II. ПРИНЦИПИ НА ДОБРО ВЛАДЕЕЊЕ

Пет принципи го карактеризираат доброто владеење и промените предложени во оваа Бела книга: *отвореност, учество, отчетност, ефективност и кохерентност*. Секој принцип е важен за воспоставување на подемократско владеење. Тие ја нагласуваат демократијата и владеењето на правото во државите-членки, а се применуваат на сите нивоа на власт - глобално, европско, национално, регионално и локално. Тие се особено важни за Унијата, за таа да може да одговори на предизвиците коишто беа нагласени во претходното поглавје.

- **Отвореност.** Институциите треба да работат поотворено. Заедно со државите-членки, тие треба активно да ги пренесуваат информациите за она што прави ЕУ и за донесените одлуки. Тие треба да користат јазик кој е пристапен и разбирлив за општата јавност. Ова е особено важно, со цел да се подобри довербата во сложените институции.
- **Учество.** Квалитетот, релевантноста и ефективноста на политиките на ЕУ зависат од широкото учество во синцирот на применетите политики – од конципирањето до спроведувањето. Постои голема веројатност дека подобреното учество ќе создаде поголема доверба во крајниот резултат и во институциите коишто ги испорачуваат политиките. Участието, во суштина, зависи од централните влади и од нивниот приод на учество при изготвувањето и спроведувањето на применетите политики на ЕУ.
- **Отчетност.** Улогите на законодавните и извршните процеси треба да бидат појасни. Секоја од институциите на ЕУ мора да објасни и да преземе одговорност за она што таа го прави на ниво на Европа. Но, постои и потреба за поголема јасност и одговорност од страна на државите-членки и сите оние кои се вклучени во изготвувањето и во спроведувањето на политиките на ЕУ на кое било ниво.
- **Ефективност.** Политиките мора да бидат ефективни и навремени, да го испорачаат она што е потребно врз основа на јасни цели, со евалуација на нивното идно влијание и, кога е можно, на минатите искуства. Ефективноста, исто така, зависи од пропорционалното спроведувањето на политиките на ЕУ и од донесувањето одлуки на најсоодветното ниво.
- **Кохерентност.** Политиките и акциите мора да бидат кохерентни и лесно разбирливи. Потребата за кохерентност во Унијата се зголемува: обемот на задачи се зголемува; проширувањето ќе ја зголеми разновидноста; предизвиците како што се климатските и демографските промени ги минуваат границите на ресорните политики врз коишто е изградена Унијата; регионалните и локалните власти се повеќе се вклучуваат во политиките на ЕУ. Кохерентноста налага политичко водство и голема одговорност на институциите за да се гарантира конзистентен приод во рамките на сложениот систем.

Секој принцип е важен сам по себе. Но, тие не можат да се постигнат со одделни акции. Политиките веќе не можат да бидат ефективни ако не се изготвени, спроведени и извршени на поинклузивен начин.

Примената на овие пет принципи ја зајакнуваат примената на принципите на

- **пропорционалност и супсидијарност. Од концептот на политиките до нивното спроведување, изборот на нивото на кое се презема акцијата (од ниво на ЕУ до локално ниво) и изборот на инструментите што се користат мора да бидат пропорционални со целите што треба да се постигнат. Ова значи дека пред да се отпочне една иницијатива, од суштинско значење е систематски да се провери (а) дали навистина постои потреба за јавна акција, (б) дали европското ниво е најсоодветното ниво за тоа, и (в) дали мерките што се избрани се пропорционални на тие цели.**

И Унијата се менува. Нејзината агенда се проширува на поле на надворешната политика и одбраната, миграцијата и борбата против криминалот. Таа се проширува за да вклучи нови членови. Таа повеќе нема да се оценува само според нејзината способност да ги отстрани трговските пречки или да го комплетира внатрешниот пазар; денес нејзината легитимност зависи од вклученоста и учеството. Ова значи дека линеарниот модел на применетите политики одгоре мора да се замени со вистински циклус на повратни информации, мрежи и вклученост почнувајќи од креирањето на применетите политики до нивното спроведување на сите нивоа.

III. ПРЕДЛОЗИ ЗА ИЗМЕНИ

Предлозите за измени се поделени во четири дела. Првиот дел се фокусира на подобрувањето на вклученоста во формирањето и спроведувањето на политиките на ЕУ. Вториот дел е насочен кон подобрување на квалитетот и извршувањето на политиките на ЕУ. Третиот дел бара посилна врска меѓу европското владеење и улогата на Унија во светот. На крај, четвртиот дел ја обработува улогата на институциите.

3.1. Поголема вклученост

Начинот на којшто функционира Унијата да се направи поотворен...

Демократијата зависи од тоа луѓето и дали тие се способни да учествуваат во јавна дебата. За да се направи тоа, тие мора да имаат пристап до сигурни информации за европските прашања и да бидат во можност да го анализираат напредокот на политиките во нивните различни фази. Главниот напредок е направен во 2001 година со донесувањето на новите правила коишто на граѓаните им даваат поголем пристап до документите на Заедницата.

Но, институциите и државите-членки, исто така, треба **поактивно да ги пренесуваат информации до општата јавност особено оние кои се однесуваат на европските прашања**. Политиката за комуникација на Комисијата и на другите институции¹ промовира напори за испорака на информации на национално и на локално ниво, онаму каде е можно да се овозможи искористување на мрежите, месните организации и националните, регионалните и локалните власти. Информациите треба да се презентираат на начин кој е приспособен на локалните потреби и проблеми и треба да бидат на сите службени јазици, доколку Унијата не сака да го исклучи најголемиот дел од нејзиното население - предизвик кој ќе стане поакутен во контекст на проширувањето.

Информатичките и комуникациските технологии имаат значајна улога во тоа. Соодветно на тоа, веб-сајтот на ЕУ - EUROPA² - е направен така што ќе се развива во една интерактивна платформа за информации, повратни информации и дебата, поврзувајќи ги мрежите насекаде во Унијата.

Обезбедувањето повеќе информации и поефективната комуникација се предуслов за генерирање на чувството за припадност во Европа. Целта треба да биде создавање на транс-национален „простор“ каде граѓаните од различни земји можат да дискутираат за она што тие сметаат дека се важни предизвици за Унијата. Ова треба да им помогне на креаторите на применетите политики да го одржат контактот со европското јавно мислење и, по можност, да им даде насоки за идентификување на европски проекти кои мобилизираат јавна поддршка.

¹ Погледнете ја Комуникацијата на Комисијата за новата рамка за соработка во однос на политиките за информирање и комуникација на Европската унија, COM(2001) 354, 27.6.01.

² www.europa.eu.int

Европските институции, во текот на 2002 година, треба заеднички да продолжат да го развиваат EUR-LEX¹ како единствена он-лајн точка на сите јазици каде луѓето ќе можат да ги следат предлог-политиките преку процесот на донесување одлуки.

Советот и Европскиот парламент, од почетокот на 2002 година, треба побрзо да ги стават на располагање информациите и тоа оние кои се однесуваат на сите фази од процесот на коодлучување, особено оние кои се однесуваат на конечната таканаречена фаза на усогласување.

Државите-членки треба да промовираат јавна дебата за европските прашања.

Дотир до граѓаните преку регионалната и локалната демократија...

Проширувањето на активностите на Унијата во текот на последните петнаесет години ја направија поблиска со регионите, градовите и локалитетите, кои сега се одговорни за спроведувањето на политиките на ЕУ - од земјоделството и структурното финансирање до стандардите за животната средина. Поголемата вклученост на регионалните и локалните власти во политиките на Унија е одраз на растечките одговорности во некои држави-членки и поголемата вклученост на луѓето и на месните организации во локалната демократија².

Сепак, начинот на кој Унијата работи во моментот не дозволува соодветна партнерска интеракција на повеќе нивоа; партнерство во кое националните влади комплетно ги вклучуваат своите региони и градови во креирањето на европските политики. Регионите и градовите честопати чувствуваат дека, и покрај нивната зголемена одговорност за спроведувањето на политиките на ЕУ, нивната улога како избран и претставнички канал за интеракција со јавноста во однос на политиките на ЕУ не е доволно експлоатирана.

Постои и критика дека законодавството донесено од страна на Советот и на Европскиот парламент или е премногу детално, или недоволно е приспособено на локалните услови и искуства; и дека честопати е во контраст со првичните предлози изнесени за расправа од страна на Комисијата.

Критиката не се фокусира само на Унијата. Главната одговорност за вклучување на регионалното и локалното ниво во политиките на ЕУ останува, и треба целосно да остане, во рамките на националните администрации. Но, честопати се смета дека националните влади не ги вклучуваат регионалните и локалните актери адекватно во изготвувањето на нивните ставови за политиките на ЕУ. Секоја држава-членка треба да предвиди соодветни механизми за широка консултација во процесот на дискусија за одлуките на ЕУ и во процесот на спроведувањето на политиките на ЕУ со територијална димензија. Процесот на креирање политики на ЕУ, а посебно

¹ Порталот EUR-LEX веќе нуди едношалтерска услуга за пристап до информации за правото на Заедницата што треба да се донесе и што е веќе донесено. (www.europa.eu.int/eur-lex/en/index.html).

² Погледнете го мислењето на Комитетот на регионите од 14.12.2000 „Новите форми на владеење: Европа, рамка за граѓански иницијативи“ (CdR 186/2000).

неговиот тајминг, треба на државите-членки да им овозможи да ги слушнат и да научат од локалните искуства.

Во три области постои потреба за дополнителна реакција на ниво на ЕУ со цел да се изградат подобри партнерства меѓу различните нивоа:

- Вклученост во формирањето на политиките. **На ниво на ЕУ, Комисијата треба да осигури дека регионалното и локалното знаење и услови се земени предвид при изготвувањето на предлог-политиките.** За таа цел, таа треба да организира систематски дијалог со европските и националните здруженија на регионалните и на локалните власти, а истовремено треба да ги почитува и националните, уставните и административните аранжмани. Комисијата ги поддржува тековните напори за зголемување на соработката меѓу овие здруженија и Комитетот на регионите. Освен тоа, размената на кадри и заедничката обука на администрациите на различни нивоа би придонеле за подобро разбирање на целите на политиките, методите за работа и инструментите на едните и на другите.
- Поголема флексибилност. Локалните услови можат да го отежнат донесувањето пакет-правила кои ќе ја опфатат целата Унија, а при тоа да не го направат законодавството премногу сложено. Треба да постои поголема флексибилност во начините на кои се спроведува законодавството и програмите со силно територијално влијание, под услов да се одржи нивото кое ја подразбира централната улога на внатрешниот пазар.

Комисијата, исто така, претпочита да тестира дали спроведувањето на одредени политики на ЕУ би можело подобро да се изведе преку трипартитни наменски договори, а во исто време да се почитуваат одредбите од постоечките договори. Вакви договори треба да се склучат меѓу државите-членки, регионите и локалитетите, и Комисијата. Централната влада би имала клучна улога во изготвувањето на ваквите договори и би останала одговорна за нивното спроведување. Договорот би гарантирал дека дадениот супнационален орган во државите-членки го презема спроведувањето на идентификуваните акции со цел да реализира конкретни цели дефинирани во „примарното“ законодавство. Договорот треба да вклучи аранжмани за мониторинг. Приодот се однесува на регулативите или директивите во полињата каде супнационалните јавни органи се одговорни за спроведувањето во рамките на институционалниот или административниот систем. Политиката за заштита на животна средина би можела да биде потенцијална област за овој пилот-приод. Освен тоа, Комисијата веќе самата се заложи за подецентрализиран приод во идната регионална политика¹.

- Свкупна кохерентност на политиките. **Треба да се опфати и територијалното влијание на политиките на ЕУ во областите како што се транспортот, енергетиката или животната средина.** Овие политики треба да формираат дел од кохерентна целина онака како што е наведено во вториот извештај за кохезија на ЕУ; постои потреба за избегнување на логиката којашто е премногу специфична за секторите. На ист начин, одлуките што се донесуваат на регионално и на локално ниво треба да бидат кохерентни со

¹ Втор извештај за кохезијата, COM (2001) 21 конечна верзија, 31.01.2001.

поширокиот пакет-принципи што ќе го нагласат поодржливиот и балансиран територијален развој во рамките на Унијата.

Комисијата има намера да го интензивира дијалогот со државите-членки и со нивните региони и градови, со цел да изготви показатели коишто ќе покажат каде е потребна кохерентност. Таа ќе се надоврзе на постоечката работа, како што е Европската перспектива за просторен развој донесена во 1999 година од страна на министрите одговорни за просторно планирање и територијален развој. Оваа промоција на подобра кохерентност меѓу акциите за територијален развој на различни нивоа, исто така, треба да влезе во прегледот на политиките во поглед на Стратегијата за одржлив развој¹.

ОБЛАСТИ ЗА АКЦИЈА

Комисијата:

- од 2002 годината натаму, ќе воспостави посистематски дијалог со европските и со националните здруженија на регионалните и на локалните власти уште во раната фаза на формулирање на применетите политики.
- од 2002 година натаму, ќе започне пилот „наменски договори“ во рамките на една или повеќе области, како пофлексибилен начин за гарантирање на спроведувањето на политиките на ЕУ.

Комитетот на регионите треба:

- да има поголема проактивна улога во испитувањето на политиките, на пример, преку изработка на истражувачки извештаи пред изготвувањето на предлозите на Комисијата.
- да организира размена на најдобрите практики за тоа како локалните и регионалните органи се вклучени во подготвителната фаза на донесувањето на европските одлуки на национално ниво.
- да го ревидира локалното и регионалното влијание на одредени директиви, и до крајот на 2002 година да достави извештај до Комисијата за можностите за пофлексибилни средства за примена. Комисијата тогаш ќе ја разгледа можноста за применување на посистематски приод за да овозможи флексибилност за одредени делови од правото на Заедницата.

Државите-членки треба:

- да ги истражат начините за подобрување на вклученоста на локалните и на регионалните актери во применетите политики на ЕУ.
- да го промовираат користењето на договорните аранжмани со нивните региони и локалитети.

¹ Комуникација за одржлива Европа за подобар свет, COM(2001) 264 конечна верзија, 15.5.01

Вклучување на граѓанското општество...

Граѓанското општество има важна улога во артикулирањето на проблемите на граѓаните и испораката на услугите коишто ги задоволуваат потребите на луѓето¹. Црквите и религиозните заедници можат да дадат посебен придонес во тоа. Организациите коишто го сочинуваат граѓанското општество мобилизираат луѓе и поддршка, на пример, оние коишто се жртви на исклученоста или дискриминацијата. Унијата го охрабри развојот на граѓанското општество во државите-апликанти, како дел од нивната подготовка за членство. Невладините организации имаат важна улога на глобално ниво во насока на изготвување на применетите политики. Тие честопати дејствуваат како систем за предвремено предупредување за насоката на политичката дебата.

Синдикатите и организациите на работодавците имаат посебна улога и влијание. Договорот за ЕЗ од Комисијата бара да го консултира раководството и работната сила при изготвувањето предлози, особено на полето на социјалната политика. Во одредени услови, тие можат да постигнат обврзувачки договори кои последователно се преточуваат во право на Заедницата (во рамките на социјалниот дијалог). Социјалните партнери треба и натаму да се охрабруваат да ги користат овластувањата што им се дадени во согласност со Договорот за склучување доброволни договори.

Граѓанското општество сè повеќе на Европа гледа како на ентитет што нуди добра платформа за менување на ориентацијата на политиките и на општеството. Ова нуди вистински потенцијал за проширување на дебатата за улогата на Европа. Тоа е можност граѓаните поактивно да се вклучат во постигнувањето на целите на Унијата и да им се понуди структуриран канал за давање повратни информации, критика и протест². Ова веќе се случува во областите како што се трговијата и развојот, и неодамна беше предложено и за рибарството³.

Со поголемата вклученост доаѓа и поголема одговорност. Граѓанското општество мора да ги следи принципите на доброто владеење, коишто вклучуваат отчетност и отвореност. Комисијата има намера, до крајот на оваа година, да создаде сеопфатна он-лајн база на податоци со детали за организациите од граѓанското општество коишто се активни на европско ниво, која пак треба да дејствува како катализатор за подобрување на нивната внатрешна организација.

Економско-социјалниот комитет мора да има главна улога во развивањето нови односи на взаемна одговорност меѓу институциите и граѓанското општество, во

¹ Граѓанското општество ги вклучува следниве субјекти: синдикатите и организациите на работодавци („социјалните партнери“), невладините организации, професионалните здруженија, хуманитарните организации, месните организации, организациите што ги вклучуваат граѓаните во локалниот и во социјалниот живот со посебен придонес на црквите и на религиозните заедници. За попрецизна дефиниција на организираното граѓанско општество, видете го Мислењето на Економско-социјалниот комитет за „Улогата и придонесот на организациите на граѓанското општество во изградбата на Европа“, СВОЈ С329, 17.11.99 стр.30.

² Ова конкретно ќе обезбеди последователни акции за документот за дискусијата на Комисијата кој се однесува на Комисијата и на невладините организации: Изградувајќи посило партнерство, COM(2000) 11 конечна верзија, 18.1.00.

³ Зелена книга: Иднината на заедничките политики за рибарство, COM(2001)135 конечна верзија, 20.03.2001.

согласност со промените на член 257 од Договорот за ЕЗ¹ договорен во Ница. Со цел да го направи тоа, неговата организација и неговата улога треба повторно да се разгледаат. Државите-членки треба да ја земат предвид оваа нова улога во именувањето членови во Комитетот.

Како и Комитетот на регионите, така и Економско-социјалниот комитет треба да биде поактивен преку изготвување мислења и истражувачки извештаи со цел да помогне во оформувањето на политиките во многу порана фаза од онаа во која тие сега се изготвуваат. Во моментот, Договорот предвидува двата комитети да имаат можност своето мислење да го дадат по, наместо пред, предлозите да се преточат во законодавството, со што се минимизира нивното влијание. Работните аранжмани меѓу Комисијата и Економско-социјалниот комитет, слични на оние за кои се дискутира во рамките на Комитетот на регионите, во моментот се финализираат за да можат да овозможат попроактивна улога.

Поефективни и потранспарентни консултации во срцето на обликувањето на применетите политики на ЕУ ...

Комисијата веќе се консултира со заинтересираните страни со помош на различни инструменти, како што се Зелената и Белата книга, Комуникациите, советодавните комитети, бизнис тест-панелите², како и со ад хок консултациите. Освен тоа, Комисијата развива и он-лајн консултации преку иницијативата за интерактивно креирање на применети политики³.

Овие консултации на Комисијата и на другите институции им помагаат да извршат арбитража меѓу спротивставените тврдења и приоритетите и помагаат во развивањето на долгорочна перспектива на политиките. Учесството не подразбира институционализирање на протестот. Тоа се однесува на поефективно формулирање на политиките што се базираат на консултации во раната фаза и на искуството од минатото.

¹ „Економско-социјалниот комитет ќе го сочинуваат претставници од различните економски и социјални компоненти на организираното граѓанско општество, и конкретно претставници на производителите, земјоделците, носителите, трговците, занаетчиите, професионалните работници, потрошувачите и општиот интерес“.

² www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/panel/index.htm

³ www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/citizen/ipm.htm

Како Комисијата ги изведува консултациите: Примерот со „Телеком-пакетот“¹.

Телеком-пакетот го сочинуваат 6 мерки и во моментот е во Советот и Европскиот парламент. Тој се изготви преку широк процес на консултации.

1998-99 Се лансира голем број студии за испитување на опсегот на пазарот и на регулаторните прашања. Се направија работилници на кои се презентирани и на кои се дебатираа студиите.

Мај/јуни 1999 Работен документ за регулаторните принципи за телеком-реформата за консултации.

Ноември 1999 Комуникација за лансирањето на Прегледот на телеком од 1999 година во кој се поставуваат основните ориентации и во кој се покануваат реакции.

Јануари 2000 Две јавни расправи со 550 учесници.

Април 2000 Комуникација за резултатите од Прегледот од 1999 година. Повеќе од 200 реакции од националните регулатори, трговските здруженија, групите на потрошувачи, индустријата и од поединци.

Мај 2000 Нацрт законодавството се објавува во форма на работни документи за брза консултација.

Јули 2000 Донесување на пакетот од шест предлози од Комисијата која во моментот е на дискусија во Советот и во Европскиот парламент.

Европскиот парламент и неговите комисии редовно бараат јавни и експертски ставови преку консултации и јавни расправи, со што го подобруваат квалитетот на разгледувањето на политиките. Некои држави-членки, кога станува збор за предлозите изнесени за расправа во рамките на Советот, систематски се консултираат на национално ниво.

Во сите овие области треба, и мора, да се направи повеќе.

Институциите и националните органи мора да ги зајакнат своите напори за изведување подобри консултации во однос на применетите политики на ЕУ. Подобрите консултации го надополнуваат, а не го заменуваат, донесувањето на одлуките од страна на институциите.

Она што е потребно е **зајакната култура на консултирање и на дијалог**; култура која е донесена од страна на европските институции и која посебно се поврзува со Европскиот парламент во однос на процесот на консултации, имајќи ја предвид

¹ Телеком-пакетот го сочинуваат 6 мерки кои ја ревидираат постоечката регулаторна рамка за телекомуникациските пазари која либерализацијата ја лансираше од 1 јануари 1998 година и која сега треба да се ажурира во светло на неколкугодишното постоење на ефективната конкуренција. Мерките се однесуваат на рамковните регулаторни услови и структури; издавањето лиценци; интерконекцијата и пристапот; универзалната услуга; заштитата на податоците и на приватноста; и третманот на радио-фреквенцијата.

неговата улога како претставник на граѓаните. Европскиот парламент треба да има истакната улога, на пример, преку зајакнување на својата употреба на јавните расправи. Европските политички партии се важен фактор во европските интеграции и придонесуваат кон европската свест и искажувањето на проблемите на граѓаните.

Освен тоа, треба да се поттикне и вклученоста на националните парламенти и на нивните специјализирани комисии за европски прашања, како што тоа веќе го прави Европскиот парламент.

Во моментов, постои недостиг од јасност во однос на тоа како се изведуваат консултациите и кого слушаат институциите. Комисијата има околу 700 органи за ад хок консултации во својот широк опсег на политики. Зголемувањето на обемот на меѓународните преговори генерира дополнителни ад хок консултации. Комисијата смета дека таа треба да го рационализира овој систем бидејќи е тежок за управување, но не со цел нагло да ја прекине дискусијата, туку за да го направи процесот поефективен и поодговорен за оние што се консултирани и кои добиваат совети. Како прв чекор, Комисијата ќе објави преглед на постоечките ресорни консултативни форуми.

Создавањето култура на консултирање не може да се постигне со правни регулативи коишто создаваат преголема строгост и со себе го носат ризикот на забавување на донесувањето на конкретните применети политики. Напротив, таа треба да биде зајакната со **кодекс за однесување кој утврдува минимум стандарди**, фокусирајќи се на прашањето за коешто се потребни консултациите, кога, со кого и како ќе се изведат истите. Овие стандарди ќе го намалат ризикот на креаторите на политиките да ги слушаат аргументите само од една страна или само од конкретни групи кои добиваат привилегиран пристап врз основа на секторските интереси или националноста, што јасно претставува слабост во рамките на сегашниот метод за ад хок консултации. Овие стандарди треба да го подобрат претставувањето на организациите на граѓанското општество и треба да ја структурираат нивната дебата со институциите.

Во некои сектори на политиките, каде практиките за консултации се веќе добро воспоставени, Комисијата би можела да изготви поопширни **партнерски аранжмани**. Од страна на Комисијата, ова ќе подразбира посветеност за дополнителни консултации во споредба со минимум стандардите. За возврат, аранжманите ќе ги натераат организациите на граѓанското општество да ги зацврстат своите внатрешни структури, да достават гаранции за отвореност и претставување, и да го подобрат својот капацитет за пренесување информации или за водење дебати во државата-членка.

Во светло на практичното искуство на овие партнерски аранжмани и на кодексот за однесување, Комисијата ќе ги покани другите институции да придонесат во проширувањето на овој нов приод во рамките на нивните сопствени активности.

Комисијата:

- пред крајот на 2001 година, ќе донесе минимум стандарди за консултации и истите ќе ги објави во форма на кодекс за однесување.
- од 2002 година натаму, ќе изготви поопширни партнерски аранжмани во одредени сектори.

Економско-социјалниот комитет треба да има попроактивна улога во испитувањето на политиките, на пример, преку изготвување на извештаи.

Државите-членки треба да ги истражат начините на кои тие ќе можат да ги подобрат своите процеси на консултации во контекст на политиките на ЕУ.

Советот и Европскиот парламент треба да ги разгледаат своите односи со граѓанското општество и, надградувајќи ги минимум стандардите за консултации, до 2004 година треба да придонесат кон општата упатна рамка за консултации.

Поврзување со мрежите...

Европските интеграции, новите технологии, културните промени и глобалната меѓузависност доведоа до создавање на огромен број различни европски и меѓународни мрежи, фокусирани на конкретни цели. Некои од нив се поддржани со финансиски средства на Заедницата. Овие мрежи ги поврзуваат бизнисите, заедниците, истражувачките центри и регионалните и локалните власти. Тие обезбедуваат нови основи за интеграција во рамките на Унијата и за изградба на мостови до државите-апликанти и до светот. Тие, исто така, дејствуваат како множител коишто ја шират свеста за ЕУ и покажуваат како дејствуваат политиките.

Примери за иницијативи водени од мрежа

Годишниот „Ден без автомобили“ на 22 септември сега мобилизира околу 800 градови во 25 европски земји на волонтерска основа.

Иницијативата Netd@ys ја зголеми свеста на училиштата, учениците и наставниците за новите медиуми. Минатата година имаше околу 300 Netd@ys проекти коишто вклучија 150.000 организации од 85 земји, додека европскиот веб-сајт беше посетен од над 8 милиони корисници.

Сепак, многу од овие мрежи, чишто корени допираат длабоко во општеството, се чувствуваат исклучени од процесот на политики на ЕУ. Со тоа што тие ќе се направат поотворени и што подобро ќе се структурираат нивните релации со институциите, **мрежите би можеле да дадат поефективен придонес кон политиките на ЕУ.** Поконкретно, регионалните и градските мрежи што ја поддржуваат транс-националната и прекуграничната соработка, на пример во рамките на Структурните фондови, се во застој поради административните и правните услови кои се применуваат за секоја поединечна власт што учествува.

Комисијата:

- до крајот на 2002 година, ќе изготви посистематски и проактивен приод за работа со клучните мрежи со цел да им се овозможи да придонесат во формирањето на одлуката и во реализацијата на политиките.
- до крајот на 2003 година, ќе ги истражат начините на коишто рамката за транснационална соработка или регионалните или локалните актери би можеле подобро да бидат поддржани на ниво на ЕУ, во однос на поднесување предлози.

3.2 Подобри политики, регулација и реализација

Политиките и законодавството на Европската унија стануваат сè посложени. Неподготвеноста на Советот и на Европскиот парламент на Комисијата да и остават повеќе простор за реализација на политиките значи дека законодавството честопати вклучува непотребно ниво на деталност. Во националните системи, ова би се опфатило преку прописи за спроведување под контрола на националните парламенти наместо во законите донесени од страна на овие парламенти.

Нивото на деталност во законодавството на ЕУ, исто така, значи дека приспособувањето на правилата кон техничките или пазарните промени може да биде сложено и да одземе многу време. Сè на сè, резултат е недостиг на флексибилност со што и се нанесува штета на ефективноста. Бавниот законодавен процес е проследен со бавно спроведување – од вкупно 83 директиви за внатрешниот пазар што требаше да бидат транспонирани во 2000 година, само пет биле транспонирани во сите држави-членки.

Доколку правилата не се поддржани или се несоодветно реализирани, во прашање се доведуваат институциите во целина. Покрај новиот, повклучителен приод за обликување на политиките, Унијата треба да ја зголеми и довербата во експертските совети. Таа треба да го подобри квалитетот на сопственото законодавство, вклучувајќи и подобро спроведување и реализирање.

Доверба во експертските совети...

Научните и другите експерти имаат сè позначајна улога во подготвувањето и мониторингот на одлуките. Од човековите права и правата на животните до социјалното законодавство, институциите се потпираат на специјалистичка експертиза за предвидување и идентификување на природата на проблемите и несигурностите со кои се соочува Унијата, со цел да донесат одлуки и да гарантираат дека ризиците ќе можат да се објаснат на јасен и едноставен начин пред јавноста.

Напредокот на био-технологиите го нагласува фактот дека претходно непознатите морални и етички прашања се отфрлени од страна на технологијата. Ова само ја подвлекува потребата за широк опсег на дисциплини и искуство надвор од оние кои се само научни.

Неодамнешните кризи за храна го нагласија значењето на обезбедувањето информации за луѓето и за креаторите на политиките за она што е познато и за тоа каде се несигурностите. Но, тие и ја уништија довербата на јавноста во креирањето политики кои се базираат на експерти. Ставовите на јавноста се такви и поради неразбирливоста на системот на експертските комитети на Унијата и недостигот на информации за тоа како тие работат. Честопати е нејасно кој всушност донесува одлуки – експертите или оние кои се политички овластени за тоа. Во исто време, подобро информираната јавност се повеќе и повеќе под прашање ја става содржината и независноста на експертските совети што се даваат.

Овие прашања стануваат поакутни секогаш кога од Унијата се бара да го примени принципот на претпазливост и кога таа има улога во **проценката на ризикот и управувањето со ризикот**. Комисијата со години реагирала на овие предизвици, на пример, преку реструктурирање на својот систем на научни комитети во 1997 година и гарантирање дека научните совети од овие комитети се достапни за јавноста. Сегашниот предлог за Европска управа за храна ќе ја зајакне научната способност, транспарентноста и вмрежувањето на Унијата на полето на безбедноста на храната.

Во многу други области, вмрежувањето на европско, па дури и на глобално ниво, покажало јасни придобивки. Експертизата, сепак, главно, е организирана на национално ниво. Од суштинско значење е фактот дека ресурсите треба да се здружат и да работат подобро за заедничкиот интерес на граѓаните на ЕУ. Ваквите структурирани и отворени мрежи треба да формираат научен упатен систем за поддршка на креирањето на применетите политики на ЕУ¹.

ОБЛАСТИ ЗА АКЦИЈА

Од јуни 2002 година, Комисијата ќе објави правилник за собирање и примена на експертски совети во рамките на Комисијата со цел да обезбеди отчетност, плуралност и интегритет на експертизата што била искористена. Тоа треба да вклучува и објавување на советите што биле дадени. Со текот на времето овој правилник би можел да бидат основа за заеднички приод за сите институции и за државите-членки.

Подобро и побрзо регулирање - комбинирање на инструментите на политиките за подобри резултати ...

За Европската унија со право ќе се продолжи да се суди според влијанието на нејзиното регулирање на теренот. Таа мора постојано да внимава на **подобрувањето на квалитетот, ефективноста и едноставноста на регулаторните акти**. Ефективното донесување одлуки, исто така, налага и комбинација на различни

¹ Создавањето вакво широк пакет научни упатни системи претставува една од целите на Европската истражувачка област.

инструменти на политиките (различни форми на законодавство, програми, правилници, примена на структурно финансирање, итн.) за да се постигнат целите од Договорот. За целосно искористување на Договорот, Комисијата би можела да изготви предлози за натамошно промовирање на целите на Унијата преку зајакната соработка.

Во исто време, Унијата мора да биде во состојба побрзо да реагира на менливите пазарни услови и на новите проблеми преку намалување на долгите одложувања поврзани со донесувањето и спроведувањето на правилата на Заедницата. Во многу случаи, тие можат да траат и до три или повеќе години. Тензијата меѓу побрзите одлуки и подобрите консултации коишто сепак одземаат многу време не мора задолжително да претставува проблем: инвестирањето во добри консултации „нагоре“ може да произведе подобро законодавство коешто побрзо ќе се донесе и полесно ќе се примени и спроведе.

Подобрувањата зависат од седум фактори.

- **Прво, предлозите мора да бидат изготвени врз основа на ефективна анализа за тоа дали интервенцијата на ниво на ЕУ е соодветна или не, и дали е потребна регулаторна интервенција.** Доколку е така, анализата, исто така, мора да го процени и потенцијалното економско-социјално влијание и влијанието врз животната средина, како и трошоците и придобивките од тој конкретен приод. Клучен елемент во една ваква проценка е гаранцијата дека целите на секој предлог се јасно идентификувани.
- **Второ, законодавството честопати е само дел од едно поширокото решение кое е комбинација од формални правила и други необврзувачки алатки како што се препораки, правилници, или дури саморегулирање во една заеднички утврдена рамка. Ова ја нагласува потребата за тесна кохерентност меѓу примената на различните инструменти на политиките и поголемото внимание кое треба да му се даде на нивниот избор.**
- **Трето, вистинскиот вид на инструмент мора да се користи секогаш кога е потребно законодавство за да се постигнат целите на Унијата:**
 - Примената на регулативите треба да се разгледа во случаи кога постои потреба за унифицирана примена и правна сигурност насекаде во Унијата. Ова може да биде особено важно за завршувањето на внатрешниот пазар и има предност во тоа што ги избегнува одложувањата поврзани со транспонирањето на директивите во националното законодавство.
 - Почесто треба да се користат така наречените „рамковни директиви“. Ваквите текстови се попогодни, нудат поголема флексибилност во однос на нивното спроведување и постои тенденција побрзо да се дојде до согласност од страна на Советот и на Европскиот парламент.

Без оглед на тоа која форма на законодавен инструмент ќе се одбере, повеќе треба да се употребува „примарното законодавство“ кое е ограничено само на суштинските елементи (основни права и обврски, услови за нивно спроведување), додека на извршните органи треба да им се остави да ги дополнат техничките детали преку спроведување на „секундарните“ правила.

- Четврто, во одредени услови, во рамката за корегулација можат да се изготват и мерки за спроведување. Корегулацијата ги комбинира обврзувачката законодавна и регулативна акција со акциите коишто ги преземаат актерите коишто се најзасегнати, потпирајќи се на нивното практично искуство. Резултатот е поширока сопственост врз предметните политики преку вклучување на оние кои се под најголемо влијание од правилата за спроведување при нивното изготвување и реализирање. Со ова често се постигнува поголема сообразност, дури и кога деталните правила не се обврзувачки.
- Тоа веќе било применето, на пример во областите како што е внатрешниот пазар (договарање на стандардите на производот според таканаречените директиви од „новиот приод“) и во секторот за животната средина (намалување на емисиите од автомобилите).
- Точната форма на корегулацијата, начинот на кој се комбинираат правните и неправните инструменти и оној кој ја лансира иницијативата – засегнатите страни или Комисијата – варира од сектор до сектор.

Според следниве услови, Комисијата ќе ја разгледа примената на корегулацијата онаму каде таа на ефективен начин ќе ги постигне целите на ЕУ.

Услови за примена на корегулација

Корегулацијата подразбира дека рамката на севкупните цели, основните права, механизмите за спроведување и за поднесување жалби, како и условите за мониторинг на сообразноста се пропишуваат во законодавството.

Таа треба да се користи само онаму каде е јасно дека додава вредност и му служи на општиот интерес. Таа е соодветна само во случаите кога основните права или главните политички избори не се доведени во прашање. Не треба да се користи во ситуации каде правилата треба да се применуваат на униформиран начин во сите држави-членки. Исто така, организациите кои учествуваат мора да дејствуваат како претставници, да бидат одговорни и способни за следење на отворени постапки при формулирањето и примената на договорените правила. Ова ќе биде клучен фактор при донесувањето одлука за додадената вредност на корегулаторниот приод во еден даден случај.

Освен тоа, соработката што ќе произлезе оттаму мора да биде компатибилна со европските правила за конкуренција и договорените правила мора да бидат доволно видливи за луѓето да бидат свесни за правилата што ги применуваат и за правата што ги имаат. Онаму каде корегулацијата нема да успее да ги испорача посакуваните резултати или онаму каде одредени приватни актери не се посветени на договорените правила, за јавните власти секогаш ќе биде можно да интервенираат со воспоставување на потребните конкретни правила.

- Петто, во другите области, акцијата на Заедницата може да се надополни или да се зајакне со примена на таканаречениот „отворен метод на координација“, кој во одредени случаи ќе може да ги вклучи и земјите-апликанти.

- Отворениот метод на координација се користи од случај до случај. Тоа е еден начин за охрабрување на соработка, размена на најдобри практики и договор за заеднички цели и насоки за државите-членки, коишто понекогаш се поддржани со планови за национална акција каков што е случајот на вработувањето и социјалното исклучување. Тој се потпира на редовен мониторинг на напредокот во насока на постигнување на овие цели, овозможувајќи им на државите-членки да ги споредат своите напори и да научат од искуствата на другите.

Во некои области, како што се вработувањето и социјалната политика или политиката за имиграција¹, тој оди рака под рака со приодот базиран на програми и со законодавниот приод; во други области, тој додава вредност на европско ниво онаму каде постои мало поле на примена на законодавните решенија. Ваков е случајот, на пример, со работата на европско ниво која ги дефинира идните цели за националните образовни системи.

- Комисијата уште отсега има активна координирачка улога и е подготвена тоа да го прави и во иднина, но примената на методот не смее да ја наруши институционалната рамнотежа, ниту пак да го ослаби постигнувањето на заедничките цели од Договорот. Конкретно, таа не треба да го исклучи Европскиот парламент од европскиот процес на политики. Отворениот метод на координација треба да биде дополнување, а не замена, на активностите на Заедницата.

Околности за примена на отворениот метод на координација

Примената на отворениот метод на координација не смее да го ослаби постигнувањето на заедничките цели од Договорот, ниту пак политичката одговорност на институциите. Тој не треба да се користи кога е можна примена на законодавната акција според методот на Заедницата; тој треба да осигури севкупна одговорност во согласност со следниве барања:

- Тој треба да се користи за да се постигнат целите дефинирани во Договорот.
- Треба да се воспостават механизми за редовно поднесување извештаи до Европскиот парламент.
- Комисијата треба да биде тесно вклучена и да има координирачка улога.
- Генерираните податоци и информации - во голема мера - треба да бидат ставени на располагање. Тој треба да обезбеди основа за утврдување на тоа дали е потребна законодавна акција или програмска акција со цел да се надминат конкретните проблеми кои биле нагласени.

¹ Погледнете ја неодамнешната Комуникација за отворениот метод на координација за политиките за имиграција на Заедницата, COM(2001)387 конечна верзија, 11.7.01

- Шесто, потребна е посилна култура на евалуација и повратни информации со цел да се учи од успехите и од грешките направени во минатото. Ова ќе гарантира дека предлозите не регулираат премногу и дека одлуките се донесени и спроведени на соодветното ниво.
- Седмо, Комисијата е решена да ги повлекува предлозите онаму каде меѓу-институционалното преговарање го занемарува значењето на принципите на супсидијарност и на пропорционалност согласно Договорот, или пак на целите на предлогот. Советот и Европскиот парламент мора да се држат до суштинските елементи на законодавството онака како што беа споменати погоре и треба да избегнуваат преоптоварување или преголемо комплицирање на предлозите.

Советот и Европскиот парламент, исто така, мора да направат поголеми напори за да го забрзаат законодавниот процес. Кога е правно возможно, Советот секогаш треба да гласа со квалификувано мнозинство кога е тоа можно наместо да продолжува со дискусиите со цел да се постигне едногласност. Во соодветни случаи, Советот и Европскиот парламент треба да се обидат да се сложат за предлозите од првото наместо од второто читање со помош на Комисијата. Ова може да го намали времето потребно за донесување на законодавството за 6 до 9 месеци.

Правото на Заедницата треба значително да се поедностави...

Надградувајќи ја работата на законодавството за единствениот пазар и за земјоделството, се бара **сеопфатна програма за поедноставување** на постоечките правила - прегрупирање на правните текстови, отстранување на непотребните или застарените одредби, и префрлување на несуштинските обврски во извршни мерки.

Поедноставувањето на ниво на ЕУ мора да биде придружено со слични заложби од државите-членки. Луѓето, пред сè и над сè, сакаат помалку црвена лента на национално ниво – ним не им е важно дали таа потекнува од европските или од националните одлуки. Еден од најголемите извори на загриженост е тенденцијата на државите-членки при спроведувањето на директивите на Заедницата да додаваат нови скапи постапки или законодавството да го направат посложено. Треба да се воспостават мрежи меѓу оние кои се одговорни за поедноставувањето на ниво на ЕУ и на национално ниво.

Комисијата ќе презентира Акционен план за подобро регулирање до Европскиот совет во Лаекен; во рамките на истиот таа:

- ќе промовира поголема употреба на различни алатки на политиките (регулаторни, „рамковни директиви”, правилници и препораки, корегулативни механизми). Тие можат да бидат дополнети, онаму каде тоа е соодветно, со примена на отворениот метод на координација.
- ќе ги ограничи своите предлози за примарното законодавство само на суштинските елементи, во исто време обезбедувајќи поголем опфат за мерките за спроведување со цел да ги комплетира техничките детали на овие предлози.
- ќе лансира високопрофилна програма за ревизија и поедноставување на законодавството на Заедницата донесено пред 2000 година, поддржана со брзи постапки во Советот и во Европскиот парламент за таа работа.

Советот и Европскиот парламент треба да го ограничат примарното законодавство само на суштинските елементи.

Државите-членки треба да се воздржат од непропорционално ниво на детали или сложени административни барања при спроведувањето на законодавството на Заедницата.

Подобра примена на правилата на ЕУ преку регулаторни агенции

Во државите-членки постојат голем број национални регулаторни агенции во областите каде има потреба за конзистентни и независни регулаторни одлуки. Сè повеќе, овие регулатори имаат важна улога во примената на правото на Заедницата.

На ниво на ЕУ, создадени се дванаесет независни агенции. Најголемиот дел од овие органи имаат задача да собираат информации, како што е Европската агенција за животна средина во Копенхаген или пак имаат задача да и помогнат на Комисијата во спроведувањето на одредени програми и политики на ЕУ, како што е Европската фондација за обука во Торино. Агенциите на ЕУ имаат регулаторна улога во само три случаи¹.

Создавањето на други автономни **регулаторни агенции на ЕУ** во јасно дефинирани области ќе го подобри начинот на кој правилата се применуваат и се спроведуваат насекаде во Унијата. На ваквите агенции треба да им се дадат овластувања да донесуваат независни одлуки за примената на регулаторните мерки. Тие треба да работат со одреден степен на независност и со јасна рамка воспоставена од страна на законодавното тело. Прописот со кој се создава секоја

¹ Канцеларијата за хармонизација на внатрешниот пазар (Alicante) и Канцеларијата за разновидност на растенија (Angers) донесуваат индивидуални одлуки за давање европски ознаки и права од полето на разновидноста на растенијата. Европската агенција за евалуација на лековите (Лондон) изведува технички проценки на апликациите за одобрување нови лекови пред да се донесе одлука од страна на Комисијата.

агенција треба да ги постави границите на нивните активности и овластувања, одговорностите и барањата за отвореност.

Предноста на агенциите често е нивната способност да се потпрат на високо техничките секторски експертски знаења, зголемената видливост што тие ја даваат за засегнатите сектори (и понекогаш за јавноста), како и рационалноста на трошоците што ја нудат на бизнисот. За Комисијата, создавањето агенции, исто така, претставува корисен начин за осигурување дека таа своите ресурси ги фокусира на задачи од суштинско значење.

Услови за формирање регулаторни агенции на ниво на ЕУ

Договорите дозволуваат одредени одговорности да бидат директно префрлени на агенции. Ова треба да се направи на начин кој ја почитува рамнотежата меѓу институциите и не ги прекршува нивните соодветни улоги и овластувања. Ова ги наметнува следниве услови:

- На агенциите треба да им се дадат овластувања за донесување независни одлуки во конкретните области, но тие не можат да донесуваат општи регулаторни мерки. Поконкретно, ним може да им се дадат овластувања за донесување одлуки во областите каде доминира единствениот јавен интерес, а каде задачите кои треба да се изведат налагаат одредена техничка експертиза (на пример, безбедност во воздушниот простор).
- На агенциите не може да им се дадат одговорности за кои Договорот директните овластувања и ги пренел на Комисијата (на пример, во областа на политиката за конкуренција).
- На агенциите не може да им се дадат овластувања за донесување одлуки во областите во кои тие би требало да арбитраат меѓу спротивставените јавни интереси, да имаат политичко дискреционо право или да изведуваат сложени економски проценки.
- Агенциите мора да бидат подложни на ефективен систем на надзор и контрола.

Комисијата ќе го земе предвид формирањето на регулаторни агенции од случај до случај. Во моментот, пред Советот и Европскиот парламент се доставени предлози за три агенции: Европска управа за храна, Агенција за поморска безбедност и Агенција за безбедност во воздушниот простор, од кои само последната има јасни овластувања за донесување индивидуални одлуки.

ОБЛАСТИ ЗА АКЦИЈА

Комисијата:

- во 2002 година, ќе дефинира критериуми за создавање нови регулаторни агенции во согласност со горенаведените услови и рамка во која тие треба да работат.
- Ќе ги дефинира надзорните одговорности на Заедницата врз ваквите агенции.

Подобра примена на национално ниво

На крајот, влијанието на правилата на Европската унија ќе зависи од подготвеноста и капацитетот на властите во државите-членки за да гарантираат дека тие се транспонирани и спроведени на ефективен начин, целосно и навреме. Задоцнетото и лошо транспонирање и слабото спроведување придонесуваат до создавање на впечатокот дека Унијата не испорачува ништо. Главната одговорност се лоцира во националните администрации и судови.

Зајакнувањето на административните капацитети на државите-апликанти веќе претставува клучна тема на претпристапната стратегија и овие напори треба да продолжат и во периодот откако државите ќе станат членки. Сегашните држави-членки треба да гарантираат дека тие, исто така, ќе го подобрат своето работење и дека ќе имаат на располагање соодветни ресурси на овој план. Унијата може ефективно да извлече поука од искуствата стекнати од државите-апликанти, како што се „твининг аранжманите“. Сегашните и идните држави-членки треба да размислат за основање на одделенија за координација во рамките на централната власт со цел да го подобрат спроведувањето на правото на Заедницата.

Истовремено опстојува и чувството дека правилата на Заедницата се „туѓи/непознати закони“. **Правото на ЕУ е дел од националниот правен поредок** и како такво мора да се спроведува. И покрај долгогодишната соработка со Европски суд на правдата, националните правници и судови треба да работат на подобро запознавање со правото на Заедницата, и да преземат одговорност за постојана заштита на правата коишто ги гарантираат Договорот и европското законодавство. Комисијата ќе продолжи да ја поддржува судската соработка и обуката на правниците и на судиите во однос на правото на Заедницата, но самите држави-членки ќе треба да ги забрзаат своите напори на ова поле.

Улогата и ефективноста на Омбудсманот на ЕУ како и на Комисијата за жалби на Европскиот парламент треба да се надополнат со создавање на мрежи од слични тела коишто постојат во државите-членки и кои се способни да се справат со споровите во кои се вклучени граѓаните и прашањата на ЕУ. Тие треба да го подобрат знаењето на луѓето кога станува збор за обемот и границите на нивните права според правото на Заедницата, и да им помогнат во констатирањето кои органи во државите-членки се надлежни за решавање на проблемите. Во одредени навистина специфични сектори, создавањето европски регулаторни агенции, како што беа предложени, ќе придонесе за поунифицирана примена на правилата насекаде во Заедницата.

Унијата се темели на владеењето на правото. Деталното набљудување на примената на правото на Заедницата е суштинска задача за Комисијата со оглед на тоа дека таа треба Унијата да ја направи реалност за бизнисите и за граѓаните. Оттука, Комисијата интензивно ќе ги гони прекршувањата. Во овој контекст од големо значење се и индивидуалните жалби за прекршувањето на правото на Заедницата. Комисијата веќе донесе мерки за подобрување и забрзување на внатрешните

постапки за справување со ваквите жалби и постапките сега треба да се кодираат и да се објават.

Сепак, кога станува збор за индивидуалните жалби, долгата правна акција против една држава-членка не е секогаш најпрактичното решение. Главната цел на акцијата против прекршувањето е државата-членка која го сторила тоа да се обврзе да го поправи својот прекршок. Сепак, по една одлука донесена од страна на Европски суд на правдата, тужителот може да побара натамошни правни чекори пред националните судови со цел да ги оствари своите права. Со цел да го максимизира влијанието на сопствената работа во постапувањето по жалбите, Комисијата ќе ги рефокусира тековните напори и ќе воспостави критериуми коишто ќе ги користи при утврдување приоритет на случаите. Критериумите ќе ги вклучат следниве ориентации:

Приоритет поврзан со третманот на можни прекршувања на правото на Заедницата

Комисијата ќе се фокусира на:

- Ефективноста и квалитетот на транспонирањето на директивите како најефективен начин за избегнување индивидуални проблеми што би се јавиле во некоја од подоцните фази.
- Ситуации што ја вклучуваат компатибилноста на националниот закон со основните принципи на Заедницата.
- Случаи што сериозно влијаат на интересот на Заедницата (на пример, случаи со прекугранични импликации) или пак на интересите што треба да ги заштити законодавството.
- Случаи кога конкретен дел од европското законодавство создава постојано проблеми во спроведувањето во дадена држава-членка.
- Случаи кои вклучуваат финансирање на Заедницата.

Ваквите случаи треба да се решаваат како приоритет во рамките на постапките за формални прекршоци. Во други случаи, пред да се лансираат постапките за формални прекршувања, можат да се истражат другите форми на интервенција.

Конечно, Комисијата ќе продолжи да одржува активен дијалог со државите-членки во насока на спроведувањето. Со тоа се подобруваат повратните информации за тоа како правилата се применуваат во практиката. Таа, исто така, може да доведе и до побрзо решавање на потенцијалните прекршувања за разлика од комплетен судски случај, па оттука нуди побрзи решенија за лицето што ја покренува жалбата.

Комисијата:

- во 2002 година, ќе предложат твининг-аранжмани на националните администрации со цел тие да ги споделат најдобрите практики во рамките на мерките за спроведување во конкретните сектори, државите-апликанти да извлечат поука од искуствата и да се промовира свеста за правото на Заедницата меѓу националните судови и правници.
- во 2002 година, ќе воспостави критериуми кои ќе се применуваат за одредување приоритети на истражувањата за можни прекршувања на правото на Заедницата.
- ќе ги кодира тековните административни правила што се однесуваат на справувањето со жалбите.

Државите-членки мора да ги забрзаат своите напори за подобрување на квалитетот на транспонирањето и спроведувањето. Тие мора да придонесат кон подобрувањето на знаењето за правото на Заедницата, да ги охрабрат националните судови да преземат поактивна улога во контролата на примената на правилата на Заедницата. Тие треба да го зголемат капацитетот за решавање на спорови преку мрежите на омбудсмани или на посредници.

3.3. Придонесот на ЕУ кон глобалното владеење

Предлозите содржани во Белата книга се изготвени во насока на проширувањето, но тие, исто така, нудат и корисен придонес кон глобалното владеење. Првиот чекор на Унијата мора да биде **успешна реформа на владеењето дома заради зајакнување на сопствената позиција кога бара промени** на меѓународно ниво.

Целите за мир, растеж, вработување и социјална правда коишто Унијата постојано се обидува да ги исполни мора да се промовираат надвор од нејзините рамки за тие ефективно да се постигнат на европско и на глобално ниво. Ова соодветствува со очекувањата на граѓаните за моќна Унија на светската сцена. Успешната меѓународна акција го зајакнува европскиот идентитет и значењето на заедничките вредности во Унијата.

При примената на принципите на добро владеење во глобалната одговорност на ЕУ, Унијата треба да биде попристапна за владините и за невладините засегнати страни од другите делови на светот. Ова веќе претставува дел од нејзината стратегија за одржлив развој, но истото мора да оди рака-под-рака со посветеноста на овие чинители во однос на нивната репрезентативност и тоа дека тие ќе ги бидат одговорни за реакциите на глобалните предизвици. Унијата треба да ја земе предвид и глобалната димензија при оценувањето на влијанието на политиките, при утврдувањето на правилниците за употреба на експертизата, и преку попроактивен приод кон меѓународните мрежи.

Со посиленото признавање на глобалната димензија, Унијата ќе го зајакне сопствениот глас во мултилатералните преговори. Таа треба да биде насочена кон подобрување на ефективностата и легитимноста на креирањето глобални правила, работејќи на модернизирање и на реформа на меѓународните и мултилатералните институции на среднорочен до долгорочен план. Целта треба да биде зголемување на ефективностата и овластувањата за спроведување на мултилатералните

институции. На кусорочен план, Унијата треба да изгради партнерства со другите земји со цел да промовира поголема соработка и кохерентност меѓу активностите на постоечките меѓународни организации и зголемување на нивната транспарентност.

Меѓународната акција треба да биде придружена со нови алатки. Голем број идеи од оваа Бела книга би можеле да се тестираат на глобално ниво, како што се анализата на напредокот - направена од страна на колеги – постигнат во насока на меѓународно договорените цели или на развојот на корегулаторните решенија за справување со аспектите од новата економија. Како што е случајот во Унијата, овие приоди треба да ги надополнат успешните елементи на меѓународното јавно право, во прв план Светската трговска организација и Меѓународниот суд на правдата.

За да се постигнат овие цели, Унијата треба да зборува со единствен глас. Таа треба да го зајакне своето претставување на меѓународните и регионалните форуми, вклучувајќи ги и оние кои се однесуваат на економското и финансиското управување, животната средина, развојот и политиката за конкуренција. Честопати, важни подобрувања можат, и треба, да се воведат во согласност со актуелниот Договор, и истите значително би ја подобриле видливоста на она што Унијата го прави на глобално ниво. Во некои области, како што се финансиите, потребно е воведување измени во Договорот.

ОБЛАСТИ ЗА АКЦИЈА

Комисијата:

- ќе го подобри дијалогот со владините и невладините актери од трети земји при изготвување на предлог-политиките со меѓународна димензија.
- ќе ја промовира употребата на нови алатки на глобално ниво како дополнување на „тврдото“ меѓународно право.
- во 2002 година, ќе промовира дискусија за тоа како Унијата може да придонесе кон сеопфатната реформа на мултилатералните институции и да ја подобри соработката и отвореноста на меѓународните организации.
- ќе предложи ревизијата на меѓународното претставување на Унијата според постоечките договори со цел почесто да зборува со единствен глас и да предложи со промени на следната Меѓувладина конференција.

3.4. Политики и институции со поинаков фокус

Поврзувањето на Европската унија со нејзините граѓани значи идентификување на јасни политики и цели во рамките на севкупната визија за тоа каде оди Унијата. На луѓето им треба подобро да го разберат политичкиот проект врз кој се потпира Унијата.

Оваа задача воопшто не е лесна. Интеграцијата чекор-по-чекор, со која се карактеризира развојот на Унијата, претендира политиките да ги подели во секторски гранки со различни цели и различни алатки: со текот на времето капацитетот за гарантирање кохерентност се намалил. Тековните работни методи на институциите и односите со државите-членки се пречка за Унијата да го покаже неопходното водство.

Како делумна реакција, Унијата отпочна со вкрстени политики, како оние што беа изготвени во Тампере (1999 година) за прашањата во врска со слободата, безбедноста и правдата; од Лисабон (2000 година) со агендата за економска и социјална обнова до 2010 година; или од Гетеборг (2001 година) со стратегијата за одржлив развој.

Сепак, треба да се направи повеќе. Институциите и државите-членки мора да работат заедно за да ја утврдат севкупната стратегија на политиките. За таа цел тие треба да им дадат поинаков фокус на политиките на Унијата и да го приспособат начинот на којшто функционираат институциите според постоечките договори.

Политики на ЕУ со поинаков фокус

Воведувањето на еврото и проширувањето ќе бидат катализатори за основните промени. Еврото наскоро ќе стане опишлива реалност во џебовите на луѓето и ќе ја зголеми видливоста на Унијата на домашен план, но и во светот. Проширувањето ќе покрене конкретни проблеми во однос на големите разлики меѓу богатите и сиромашните земји. Тоа ќе донесе нови предизвици за управувањето со надворешните граници на Унијата и за односите со нашите идни соседи.

Поинаквиот фокус на политиките значи дека Унијата треба **појасно да ги идентификува своите долгорочни цели**. Тие, заедно со севкупната цел за одржлив развој, можат да вклучат подобрување на човечкиот капитал, знаење и вештини; зајакнување на социјалната кохезија и конкурентноста; задоволување на предизвиците поврзани со животната средина; поддржување на територијалната разновидност; и придонесување кон регионалниот мир и стабилност. Подобрениот фокус ќе помогне во водењето на реформата на политиките кон подготовка за успешно проширување и ќе гарантира дека проширувањето на Унијата нема да доведе до ослабување или разводнување на постоечките политики.

При дефинирањето приоритети и осигурувањето кохерентност, институциите мора да внимаваат на одлуките за идните политики кои се инспирирани од кусорочни размислувања за долгорочни предизвици. Ова претставува реален ризик, бидејќи во блиска иднина би можеле да коинцидираат институционалната реформа, важните избори на политиките, преговарањето за буџетот и проширувањето. Постои голема веројатност за зголемување на капацитетот на Унијата во насока на покажување лидерство преку кохерентна визија за иднината. Унијата, исто така, мора да

продолжи да гарантира дека има соодветни ресурси за изведување на задачите коишто и се доверени.

Во рамките на Комисијата, преземени се важни чекори во насока на зајакнување на нејзиниот капацитет за стратемиско планирање и утврдување политики како еден од трите столба на тековните административни реформи. Тие се рефлектираат преку клучни настани што се организираат секоја година со цел да се промовира политичка дебата во рамките на петгодишните стратемиски цели на Комисијата:

- **На почетокот на секоја година, Годишната стратегија за политики на Комисијата се фокусира на идентификување стратемиски приоритети од 2 до 3 години. Тоа овозможува среднорочен покохерентен пристап и обезбедува суштинска проверка на реалноста за да се гарантира расположливоста на потребните ресурси.**
- **Претседателот на Комисијата, во своето годишно обраќање пред Европскиот парламент за состојбите во Унијата, го анализира напредокот што е направен во поглед на стратемиските приоритети на Комисијата и ги наведува новите предизвици што се јавуваат на хоризонтот. Ова се надополнува со годишниот сумарен извештај пред пролетниот состанок на Европскиот совет кој ги покрива економските, социјалните и еколошките политики на Унијата.**
- **Освен ова, од 2002 година наваму, годишниот извештај за спроведување на Протоколот од Амстердам за супсидијарноста и пропорционалноста ќе се ориентира кон главните цели на политиките на Европската унија. Тој ќе ги истражи рамките во кои Унијата ги применила принципите за пропорционалност и супсидијарност при остварувањето на своите главни цели.**

Сепак, обидите за подобро структурирање на дебата за кохерентност на политиките треба да се изгради врз дијалогот меѓу институциите кој се однесува на идните цели и приоритети за Унијата. Улогата на Комисијата при иницирање политики и водење на долгорочна агенда може да биде особено ефективна во насока на подготовки за состанокот на **Европскиот совет**. Овие самити, кои сега се одржуваат четири пати годишно, на иста маса ги седнуваат петнаесетте шефови на државите и на владите и Претседателот на Комисијата.

Европскиот совет треба да има поважна улога во оформувањето на стратемиската насока за Унијата во партнерство со Комисијата. Тој не треба да се занимава со секојдневните детали на политиките на ЕУ. Барањето за постигнување консензус во рамките на Европскиот совет честопати ги прави креаторите на политиките заложници на националните интереси во областите во кои Советот би можел, и би требало, да донесе одлука со квалификувано мнозинство од државите-членки. Ова е еден пример за неуспех на Советот во преземањето на сопствената политичка одговорност за донесувањето одлуки во рамките на методот на Заедницата.

Институции со поинаков фокус

За да испорачаат подобри политики, Унијата мора да го ревитализира методот на Заедницата. Сите треба да се концентрираат на сопствените суштински задачи: Комисијата ги иницира и ги спроведува политиките; Советот и Европскиот парламент одлучуваат за законодавството и за буџетите – секогаш кога тоа е можно

Советот донесува одлуки со квалификувано мнозинство, Европскиот совет извршува политичко насочување, додека Европскиот парламент го контролира извршувањето на буџетот и реализацијата на политиките на Унијата.

Ова значи промени во начинот на којшто функционираат институциите. Многу работи можат да се направат на кусорочен план без изменување и дополнување на постоечките договори. Потребен е поголем напор за да се осигура конзистентност на она што се прави во различните секторски совети. **Советот на министри**, и посебно Советот за општи работи кој го сочинуваат министрите за надворешни работи, го загубил својот капацитет за давање политички насоки и арбитража меѓу секторските интереси, особено онаму каде ова вклучува решавање спорови меѓу различни домашни одделенија во однос на позицијата што треба да се заземе за одредени предлози на ЕУ. Советот веќе вовел одредени промени во начинот на работата. Заклучоците на Претседателството од Европскиот совет во Гетеборг повторно побараа „ефективна координација меѓу различните формации на советите“. Консензусот по ова прашање значи дека напредокот досега бавно се одвива.

Време е да се признае дека Унијата се придвижила од дипломатски кон демократски процес, со политики кои длабоко навлегуваат во националните општества и во секојдневниот живот. Постои потреба Советот да ги развие сопствените капацитети за координирање на сите аспекти на политиките на ЕУ и во рамките на Советот и во државите. Ова ќе го ослободи Европскиот совет и тој ќе може да ги рефокусира своите активности на оформувањето стратегиски цели и на поефективен мониторинг на успехот на Унијата во насока на нивното остварување.

Европскиот парламент и сите национални парламенти на Унијата, како и на државите-апликанти треба да бидат поактивни во стимулирањето јавна дебата за иднината на Европа и нејзините политики¹. Силната поврзаност на промените на национално ниво, политиките на ЕУ и глобалните трендови едноставно не може да најде свој одраз во Брисел. За овие промени треба да се дискутира во национален контекст и во секој од националните парламенти. Комисијата би ги поздравила јавните дебати коишто се заеднички организирани од страна на Европскиот и на националните парламенти и коишто се однесуваат на политиките на Унијата.

Освен тоа, Европскиот парламент треба да ја зајакне контролата врз спроведувањето на политиките на ЕУ и врз извршувањето на буџетот. Ова значи оддалечување од тековното нагласување на деталното сметководство со контрола повеќе ориентирана кон политиките и базирана на политичките цели. Областите во кои треба да се примени коодлучувањето мора да се ревидираат со цел да се зајакне улогата на Европскиот парламент.

Комисијата мора да се фокусира на сопствените задачи од Договорите кои се однесуваат на иницирање политики; чувар на Договорот; и меѓународно претставување на Заедницата. Мерките коишто се предлагаат во оваа Бела книга, вклучувајќи го и интензивираниот дијалог со европските и со националните здруженија на регионалните и на локалните власти, подобрените и поотворените консултации со граѓанското општество, подобро искористување на експертските

¹ Државите-членки треба да ги разменуваат најдобрите искуства од примената на Протоколот кон Договорот од Амстердам во однос на улогата на националните парламенти во Европската унија.

совети и подобро оценување на влијанието ќе помогнат во подобрувањето на квалитетот на предлог-политиките.

Поврзаноста меѓу европското и глобалното владеење треба да ја води Унијата кон почесто зборување со единствен глас. Утврдувањето приоритети за постапување со жалбите кои се однесуваат на прекршувањето на правото на Заедницата ќе го максимизира влијанието на работата на Комисијата како чувар на Договорот.

Предлозите за натамошно поедноставување на законодавство на Заедницата, подобро регулирање преку поразновидни алатки на политиките и нивната комбинирана примена, како и трипартитните договорни аранжмани ќе го подобрат квалитетот на спроведувањето на политиките. Зголеменото користење на регулаторните агенции ќе гарантира добро извршување и спроведување на политиките во конкретните случаи. Тоа, исто така, ќе ја избегне потребата за распределување ресурси на Комисијата за премногу технички задачи.

Во истиот дух, Комисијата веќе предложи комуникација и регулатива што ќе ја даде рамката за работа на „извршните“ агенции под контрола на Комисијата. Ова значи користење на надворешни извршни агенции наместо ресурси на Комисијата за раководни задачи за финансирани програми.

Исто така, мора да биде појасно кој е одговорен за спроведување на политиките. Ова претставува предуслов за системот на ЕУ да се направи поотворен и поодговорен пред сите европски граѓани.

Се разбира на Комисијата и се доверува главната одговорност за извршување на политиките и законодавството преку донесување на регулативи или одлуки за спроведувањето. Треба да се ревидираат и условите во кои Комисијата ги донесува овие извршни мерки.

На крај, ова треба да доведе до ситуација во која

- **законодавството ги дефинира условите и границите во кои Комисијата ја изведува својата извршна улога и**
- **едноставниот правен механизам им овозможува на Советот и на Европскиот парламент како на законодавци да вршат мониторинг и контрола на акциите на Комисијата во однос на правилниците за принципите и политиките донесени во законодавството.**

Оваа промена би го направила процесот на донесување одлуки поедноставен, побрз и полесен за разбирање. Тоа би ја подобрило одговорноста, и би им помогнало на Советот и на Европскиот парламент да донесат политички ставови за тоа колку добро функционира извршниот процес.

Доколку се следат овие насоки под прашање ќе се стави потребата за одржување на постоечките комитети, имено регулаторните и управните комитети¹. Оттука потекнува потребата за ревизија на постоечките комитети и за оценување на нивното натамошно опстојување. Ваквата проценка треба да ја земе предвид потребата од експертски совети за спроведување на политиките на ЕУ.

¹ Комитетите што ги сочинуваат администрациите на државите-членки и помагаат на Комисијата во изведувањето на нејзините овластувања за спроведување (види Одлука 1999/468/ЕС, одлука за „комитологија“).

Ова приспособување на одговорноста на институциите, давајќи им извршни надлежности на двете законодавни тела и повторното размислување за постоечките регулаторни и управни комитети, го допира деликатното прашање за рамнотежа на овластувањата меѓу институциите. Тоа треба да доведе до измени на член 202 од Договорот кој само на Советот му дозволува да наметне одредени барања за начинот на кој Комисијата ја изведува сопствената извршна улога. Овој член станал застарен имајќи ја предвид постапка за ко-одлучување која Советот и Европскиот парламент ги става на исто рамниште во однос на донесувањето на законодавството во многу области. Последователно на тоа, Советот и Европскиот парламент треба да имаат еднаква улога во надгледувањето на начинот на кој Комисијата ја реализира својата извршна улога. Комисијата има намера да лансира размислување за оваа тема во поглед на следната Меѓувладина конференција.

ОБЛАСТИ ЗА АКЦИЈА

Комисијата:

- ќе го искористи своето право на иницирање за посилно да ги фокусира дебатите врз кохерентноста на политиките и идентификувањето на долгорочните цели, надградувајќи ги тековните напори за стратемско планирање и известување.
- на следната Меѓувладина конференција ќе изложи предлози за рефокусирање на извршната одговорност на Комисијата, истовремено насочувајќи ја контролата извршена од страна на Советот и на Европскиот парламент во однос на тоа како Комисијата ги изведува своите надлежности.

Советот треба да ја подобри координацијата меѓу своите различни формации, како и капацитетот за политичко управување и сопствената способност за поврзување на ЕУ со националните акции.

Европскиот совет треба да го зајакне својот фокус врз стратемските цели.

Европскиот и националните парламенти треба да имаат централна улога во стимулирањето јавна дебата за Европа во иднина и нејзините политики.

IV. ОД ВЛАДЕЕЊЕ ДО ИДНИНАТА НА ЕВРОПА

Предизвикот на Унијата претставува обновувањето на европскиот политички процес. Прашањата покренати од страна на оваа Бела книга и одговорите што таа ги нуди се поврзани со ова обновување. Овој документ е почеток на процесот на реагирање кон срушените илузии на граѓаните на Унијата. Оддалечувањето од политиката не претставува само европски проблем, туку и глобален, национален и локален. Меѓутоа, за Унијата тој претставува посебен предизвик. Имајќи го предвид постигнатото високо ниво на интеграција, луѓето имаат очекувања од Унијата слични на оние што ги имаат за домашната политика и политичките институции. Но, Унијата не може да изготви и да испорача политики на ист начин како и една национална влада; таа мора да изгради партнерства и да се потпре на голем број различни актери. Очекувањата мора да се задоволат на различни начини.

Нашата севкупна цел се потпира на едноставниот принцип кој ги води европските интеграции од основањето на Европската заедница: интегрирање на луѓето од Европа, истовремено почитувајќи ги индивидуалните национални идентитети. Предложените реформи можат да се остварат доколку Унијата повторно го активира првичниот дух на Договорите на ЕУ и доколку целосно ја искористи флексибилноста што тие ја нудат.

Петте политички принципи – **отвореност, учество, отчетност, ефективност и кохерентност** се основата на оваа Бела книга. Тие треба да обезбедат насоки за Унијата при организирање на начинот на кој таа работи и при промовирање на реформите во рамките на актуелниот Договор, но тие исто така да обезбеди и “маркери“ во дебатата за иднината на Европа.

Заедно, тие овозможуваат подобра примена на принципите на пропорционалност и супсидијарност. Ова, на пример, се одразува во тежината која и се препишува на оваа Бела книга во насока на користење на вистинската комбинација на инструменти за испорака на политиките кои се поклопуваат со целите што треба да се постигнат, за ограничување на законодавството само на неговите суштински елементи и за користење на договорите за локалните услови да се земат предвид.

Сегашноста и иднината: прашање на политичката волја...

Надградувајќи се на овие принципи, предлозите содржани во оваа Бела книга:

- ќе ги структурираат односите на ЕУ со граѓанското општество. **Кодексот за однесување во процесот на консултации ќе ги идентификува одговорностите и ќе ја подобри отчетноста на сите партнери. Тоа ќе го зајакне дијалогот и ќе придонесе кон отвореноста на организираното граѓанско општество.**
- подобро ќе ги искористи вештините и практичното искуство на регионалните и локалните актери. **Во прв план, ова е прашање за националните власти според нивните национални, уставни и административни аранжмани. Во исто време, Унијата треба целосно да го искористи постоечкиот потенцијал**

за флексибилност за да ги подобри начините на кои европските политики се применуваат на теренот.

- ќе ја изгради довербата на јавноста во начинот на кој креаторите на политиките ги користат експертските совети. **Мултидисциплинарниот експертски систем на ЕУ ќе се отвори за поголема анализа и дебата на јавноста. Ова е потребно со цел да се управува со предизвиците, ризиците и етичките прашања кои ги наметнуваат науката и технологијата.**
- ќе ја поддржи појасната дефиниција на целите на политиките на ЕУ и ќе ја подобри ефективноста на политиките на ЕУ **преку комбинирање на незаконодавните и саморегулаторни решенија за подобро да се постигнат целите.**
- ќе ги дефинира условите за основање регулаторни агенции на ЕУ. **Овие агенции можат да ја зајакнат ефективноста и видливоста на правото на ЕУ во очите на бизнис-секторот и на јавноста со тоа што одлуките од некои од најсложените и техничките области ќе ги приближи до засегнатите сектори.**
- ќе им даде поинаков фокус на улогите и одговорностите на секоја институција. **Ова, на граѓаните, треба да им помогне во тоа што своите политички лидери и институциите ќе ги сметаат за одговорни за одлуките што ги донела Унијата.**

Натамошното изведување на овие активности не значи задолжителна потреба од нови Договори. Пред сè и над сè, ова претставува **прашање на политичка волја**. Тоа е дел од еден поширок процес. Менувањето на начинот на којшто функционира Унијата не налага само одговор од Комисијата, туку и од сите заинтересирани страни, особено Советот, Европскиот парламент, државите-членки и европските граѓани.

Преку приспособувањето на владеењето во сопствените рамки, Унијата ќе има подобра положба за да придонесе кон новите форми на глобалното владеење. Политиките и глобалните институции мора да реагираат на грижите на народот.

Нов фокус за институциите на Унијата...

Што тие навистина ќе променат доколку се спроведат предлозите? Суштината на предложената реформа на владеењето претставува рефокусирањето на институциите - Комисијата, Советот и Европскиот парламент. Ова треба да доведе до:

- ситуација во која Комисијата понасочено ќе го користи своето право на иницијатива. **Подобрите консултации и вклученоста, поотворената примена на експертските совети и новиот приод кон среднорочното планирање ќе и овозможат покритички да ги разгледа барањата од институциите и од групите на интерес во насока на иницијативи за нови политики. Таа подобро ќе се позиционира во однос на дејствувањето во корист на општиот европски интерес.**
- законодавство на ЕУ да биде сведено на суштински принципи и да дава рамка за тоа како треба да се спроведуваат истите. **Белата книга покажува како**

Советот и Европскиот парламент можат да се фокусираат повеќе на политички насоки и содржини, оставајќи и го спроведувањето на извршната гранка. Но, во исто време, обете институции треба да бидат во можност да ја насочат својата контрола врз начинот на кој Комисијата ја изведува својата извршна надлежност.

- **поефективно вклучување на националните актери во оформувањето, примената и спроведувањето на правилата и програмите на Заедницата. Ова ќе биде резултат од предлозите за дијалог, децентрализација, посилна соработка меѓу администрациите и поефективно спроведување на правото на Заедницата. Освен тоа, колку е поголемо учеството на националните и регионалните актери во европските политики, толку повеќе тие ќе бидат подготвени да ја информираат јавноста за овие политики.**

Ваквото рефокусирање на институционалните улоги е значаен чекор во изготвувањето и раководењето со успешното проширување.

Обновениот метод на Заедницата како модел за иднината...

И предлозите содржани во Белата книга и изгледите за понатамошно проширување одат во една насока: **повторно оживување на методот на Заедницата.** Ова значи гарантирање дека Комисијата предлага и спроведува политики; Советот и Европскиот парламент донесуваат одлуки; а националните и регионалните актери се вклучени во напредокот на политиките на ЕУ.

Методот на Заедницата на Унијата добро служел речиси половина век. Тој може да продолжи да служи, но мора да биде ажуриран.

При утврдувањето на последиците од подоброто европско владеење за институциите, Белата книга е предмет во дебатата за иднината на Европа. Реформирањето на европското владеење го дава нацртот на патот за измени на Договорот на следната Меѓувладина конференција - тоа ги претставува основните контури на моделот за идното политичко организирање на Унијата:

- **при поделбата на власта на законодавна и извршна, моделот го следи оној на националните демократии. На европско ниво, поделбата на овие две улоги би ја олеснила примената на принципите на супсидијарност и на пропорционалност. Во контекст на постепено проширување на областите во кои одлуките се донесуваат заеднички од страна на Советот и на Европскиот парламент (таканаречената постапка за коодлучување), овие две институции треба да имаат еднакви улоги. Ситуацијата според актуелниот Договор не соодветствува со горенаведеното. Во исто време, ова појаснување на улогите мора да и дозволи на Комисијата целосно да ја преземе извршната одговорност.**
- **На Унијата и требаат јасни принципи коишто го идентификуваат начинот на кој надлежноста ќе се сподели меѓу Унијата и нејзините држави-членки. На прв план тоа значи реакција на често поставуваното прашање од страна на јавноста „кој што прави во Европа?“. За да се одговори на ова прашање потребна е заедничка визија. Белата книга ја нагласува Европа во својот целосен развој; Унија која се базира на владеење на повеќе нивоа во кое секој актер придонесува во зависност од сопствените капацитети или знаења кон успехот на севкупната вежба. Во еден повеќеслоен систем**

вистински предизвик претставува воспоставувањето јасни правила за тоа како се споделува надлежноста - не одделно; само ваквата неисклучива визија може да ги гарантира најдобрите интереси на сите држави-членки и на сите граѓани на Унијата.

Оваа Бела книга при започнувањето на овој процес обезбедува одговори за очекувањата на граѓаните на Унијата. Таа треба да им овозможи Унијата да ја видат како инструмент преку кој тие можат да донесат промени. Размислувањата за овие реформи ќе продолжат; тие ќе бидат завршени со еден поширок процес на уставна реформа кој треба да го иницира Европскиот совет на својот состанок во Лаекен: процес во кој Комисијата активно ќе придонесе.