

Извештај од Комисијата



за европско владеење



Европска комисија

КОМИСИЈАТА НА ЕВРОПСКИТЕ ЗАЕДНИЦИ

ИЗВЕШТАЈ ОД КОМИСИЈАТА ЗА ЕВРОПСКО ВЛАДЕЕЊЕ

Голем број дополнителни информации во врска со Европската унија е достапен на Интернет.

До овие информации може да се дојде преку серверот на Europa: (<http://europa.eu.int>).

Каталошките податоци може да се најдат на крајот од оваа публикација.

Луксембург: Канцеларија за службени публикации на Европските заедници, 2003

ISBN 92-894-4555-6

© European Communities, 2003

Репродукцијата е дозволена под услов да се наведе изворот.

Печатено во Белгија

ПЕЧАТЕНО НА ХАРТИЈА БЕЗ ХЛОР

Содржина

1. Вовед	5
2. Лекции што треба да се извлечат од реакциите на Белата книга	7
2.1. Јавни консултации	7
2.2. Главни лекции од јавните консултации	7
2.3. Во насока на општото разбирање на европското владеење	9
3. Спроведување на Белата книга	11
3.1. Поголема вклученост	11
3.1.1. Прва линија на дејствување: информирање и комуникација / поголема отвореност на начинот на којшто функционира Унијата	11
3.1.2. Втора линија на дејствување: до граѓаните преку регионална и локална демократија	14
3.1.3. Трета линија на дејствување: вклучување на граѓанското општество. Поефикасни и поотворени консултации при обликувањето на применетите политики на ЕУ	15
3.1.4. Четврта линија на дејствување: поврзување со мрежите	17
3.2. Подобри политики, регулација и реализација	18
3.2.2. Подобро спроведување	22
3.3. Придонесот на ЕУ кон глобалното владеење	25
3.4. Применети политики и институции со поинаков фокус	27
4. Заклучок	31
Анекс I Јавните консултации	33
Анекс II Корисни веб-сајтови	45

1. Вовед

При претставувањето на програмата на актуелната Комисија пред Европскиот парламент во февруари 2000 година, претседателот Романо Проди го идентификуваше *унапредувањето на новите форми на владеење* како една од четирите стратемиски цели за мандатот на оваа Комисија⁽¹⁾.

На 25 јули 2001 година, Европската комисија ја донесе *Белата книга за европско владеење* којашто е на располагање на јавноста преку Интернет⁽²⁾ и која нашироко се дистрибуираше и во форма на брошура. Досега, Белата книга беше предмет на дебати, семинари, написи и на студии.

Формално беше иницирана јавна консултација, којашто траеше сè до 31-ви март 2002 година, при што јавноста имаше можност да ги достави своите забелешки. Во Белата книга, Комисијата најави дека, до крајот на 2002 година, ќе изготви извештај за остварениот напредок во однос на иницијативите во делот на владеењето и дека ќе извлече лекции од консултациите со јавноста. Комисијата изрази мислење дека со ова ќе се воспостави основата за натамошна соработка меѓу институциите околу реформирањето на европското владеење, во согласност со постоечките договори. Меѓутоа, Комисијата нагласи и дека има намера активно да учествува во работата на Конвенцијата за иднината на Унијата и на следната Меѓувладина конференција (МВК); обете со зададена задача да изготват нов Договор. Со оваа цел на ум, и со своето искуство, Комисијата натаму ќе се инспирира за спроведувањето на Белата книга.

Промовирањето нови форми на владеење воопшто не претставува одговорност исклучиво на европските институции, а уште помалку е задача само на Комисијата. Тоа е одговорност на сите нивоа на јавната власт, приватниот сектор и на организираното граѓанско општество, зашто доброто владеење – отвореноста, учеството, отчетноста, ефективноста и кохерентноста – се она што јавноста го очекува на почетокот од 21. век. Оттука, Белата книга не може да го опфати секој аспект. Друго ограничување е одлуката што Комисијата ја донесе во 2001 година, да ги изнесе само оние предлози што ќе можат да се применат во делот на постоечката институционална рамка, односно, со други зборови, *согласно со Договорите во нивната актуелна форма*. Овој избор стана единствената расположива опција од моментот кога, по одлуката на Европскиот совет од Ница во декември 2000 година, на новата МВК, којашто требаше да вклучи што е можно повеќе играчи, и припадна задачата да излезе со нова рамка за институциите во 2004 година.

Сепак, разликата меѓу постоечката институционална рамка од една страна, и идната, ревидирана институционална рамка од друга страна, не може да се толкува премногу ригидно кога станува збор за јавните коментари во однос на европското владеење. Многу луѓе кои реагираа на Белата книга, ги истакнаа своите замисли и по однос на идниот Договор.

¹ Комуникација од Комисијата до Европскиот парламент, Советот, европскиот Економско-социјален комитет и до Комитетот на регионите, во врска со стратемиските цели за периодот 2000–05 година, февруари 2000 година — COM(2000) 154.

² http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm.

Комисијата презентира посебни мислења во врска со реформата на договорите на Конвенцијата, при што овие мислења ги користат и содржините и процесите иницирани од страна на Белата книга. Така се воспоставува неопходната врска меѓу работата на Конвенцијата и на МВК.

2. Лекции што треба да се извлечат од реакциите на Белата книга

2.1. Јавни консултации

Јавните консултации за Белата книга за европско владеење се одвиваа во период од осум месеци, од 25 јули 2001 година, до 31-ви март 2002 година. Информациите околу текот на јавните консултации и околу клучните пораки што беа добиени од истите се содржани во анексот (¹).

Одговорот на јавните консултации на Комисијата околу Белата книга беше скромен од аспект на бројка (260 документи), меѓутоа содржински богат. *Приемот* на Белата книга беше повеќестран, и обезбеди вистинска додадена вредност кон натамошната работа на Комисијата во делот на изготвувањето на политиките. Тоа ја натера Комисијата да ги земе предвид ставовите на различните актери во натамошниот развој на европското владеење, па дури и да ги одложи или отфрли некои од активностите коишто не наидуваат на доволна поддршка.

Во својата реакција, јавноста во голема мера ја поддржа дефиницијата на принципите на Белата книга кои се наоѓаат во основата на европското владеење, а тоа се *отвореност, учество, отчетност, ефективност и кохерентност*, додека принципите како демократски легитимитет и супсидијарност беа предложени како дополнувања.

Вредно е да се одбележи фактот дека некои институции на ЕУ, како и неколку држави-членки, не дадоа свој придонес со одговори кон јавните консултации. Исто така дојде до израз и извесен географски дисбаланс во рамките на ЕУ кога станува збор за консултациите, што ги одразува разликите во културата и во традицијата на јавните консултации. Освен тоа, реакциите открија и значителна разновидност во начинот на којшто се перцепира европското владеење. Со други зборови, прашањата и приодите предложени во Белата книга беа опфатени согласно со *призмата* низ којашто испитаниците го сфаќаат владеењето – меѓу другото, прашањето на демократскиот легитимитет, конститутивните или институционалните аспекти, критериумите за ефикасност, па дури и размислите поврзани со политичката експедитивност.

2.2. Главни лекции од јавните консултации

Иако прифаќањето не беше апсолутно, Комисијата го поздравува фактот дека јавните консултации ги поддржаа следниве клучни приоди на владеењето.

¹ Сите детали околу резултатите од јавните консултации, вклучувајќи и подетална анализа на корелацијата меѓу испитаниците и опфатениот предмет / предложените ориентации, може да се најдат на веб-сајтот на Европската комисија во врска со темата владеење: http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

- **Подобрување на вклученоста „оддолу нагоре“ во оформувањето и во спроведувањето на политиките на ЕУ**

Предлозите во Белата книга во насока на „поголема вклученост“ и консултирањето на граѓанското општество привлекоа интерес кој беше далеку поголем одошто интересот за која било друга тема. Широк дијапазон испитаници ја поздравуваат Белата книга поради фактот што таа го опфати прашањето на малото учество и вклученост на граѓаните во рамките на ЕУ, и изразуваат потврда на фундаменталната подготвеност да се ангажираат во консултирањето и во вклученоста при обликувањето на политиките на ЕУ.

Оваа реакција го потврдува фактот дека поголемата отвореност и подобрите консултации претставуваат, како непосреден, така и долгорочен, интерес на ЕУ, и тоа не само заради обезбедување подобри политики, туку и во насока на остварување поефикасна реализација. Ефикасната транспарентност ја налага потребата од еден проактивен приод, и не може да се ограничи само на пристап до документи. Вклученоста во креирањето на применетите политики треба да ги опфати националните и супнационалните власти, како и широк дијапазон на заинтересирани трети страни од невладиниот сектор. Реакциите од јавноста, исто така, ја потврдуваат потребата да се размисли за улогата на Комитетот на регионите и на европскиот Економско-социјален комитет, од аспект на порано вклучување во размислувањата на Комисијата, подобра застапеност на супнационалните власти и на граѓанското општество, и од аспект на еден поширок проактивен дијалог со целните групи надвор од дадените консултации.

- **Проширување на изборот на инструменти кои ќе одговорат на новите предизвици на владеењето**

Комисијата е поддржана во своето убедување дека постои потреба од поголем избор на инструменти и пофлексибилни алатки, внатре во самата Унија, но и дополнување на истите во рамките на традиционалното законодавство. Инструментите што и стојат на располагање на Комисијата треба да создаваат повеќе основи за подобро спроведување. Така, подобрената регулаторна рамка на политиките создава услови за најсоодветно и најефикасно користење на законодавните приоди, како и на алтернативните приоди (како што се ко-регулирањето или отворениот метод на координација).

Изборот на инструменти, исто така, треба да произлегува од поцврста фактичка основа, со *ex-ante* проценки на влијанието врз економските, еколошките и социјалните последици, структуриран приод на прибирањето и употребата на експертизата, како и консултирање на јавноста и на засегнатите страни, и тоа на еден транспарентен начин за да и се овозможи на јавноста детален увид.

- **Пофокусирани европски институции, со појасни надлежности**

Комисијата смета дека јавните консултации ја поддржуваат потребата од појасна, потранспарентна и поодговорна поделба на надлежностите меѓу институциите на ЕУ, и тоа го наведува во Белата книга и на Конвенцијата. Тоа ја налага потребата од појасна поделба на законодавната и на извршната функција, како и појаснување и потврдување на извршните функции на Комисијата во однос на државите-членки.

За таа цел, Комисијата доставува предлози до Конвенцијата заради приспособување на Договорот. Исто така, во исчекување на евентуалните идни измени на Договорот,

Комисијата предлага мерки за остварување на овие цели, користејќи ги постоечките можности во рамките на актуелниот Договор. Конкретно, Комисијата предлага измени и дополнувања на општиот систем на комитети на претставниците на државите-членки, коишто на Комисијата и помагаат во извршувањето на нејзините надлежности во делот на реализацијата (таканаречената „комитологија“), како и на рамката за воспоставување регулаторни агенции на ниво на Заедницата.

Исто така, во согласност со суштинската функција на Комисијата - примената и спроведувањето на законодавството на Заедницата - се предвидува нов и поефикасен приод за постапување со можни прекршувања на правото на Заедницата.

2.3. Во насока на општото разбирање на европското владеење

Дел од јавноста изразува жалење поради перцепираните ограничувања во сфаќањето на поимот „владеење“ во Белата книга, коешто во најголем дел се фокусира врз ефективностa и врз ефикасноста на системот за одлучување на ЕУ, притоа не земајќи ги предвид прашањата на демократскиот легитимитет и на демократскиот дефицит во европските интеграции, коишто јавноста ги смета за позначајни.

Комисијата нагласи дека агендата на европското владеење не треба да се ограничи на Белата книга или на прашањата покренати во рамките на истата. Намената на Белата книга е таа да придонесе за придвижување на развојот на европското владеење, со фокусирање врз одбрани прашања под одредени конкретни претпоставки. Конкретно, во своето јадро, Белата книга како претпоставки ги вклучи стабилната институционална рамка и рамката на Договорот, со интензивиран метод на Заедницата. Така, потенцијалот на измените на Договорот во делот на владеењето, генерално, беше резервиран за посебниот процес на Конвенцијата којшто се одвива во пресрет на Меѓувладината конференција во 2004 година. Натаму, при обработувањето на улогата на самата Комисија во делот на европското владеење, Белата книга повеќе се фокусира врз подобрувањето на улогата на Комисијата како иницијатор и како извршител на политиките, а помалку на нејзината улога како европска државна служба и јавна администрација (предмет на тековната програма за реформи на Комисијата). Ваквите ограничувачки претпоставки наведени во Белата книга можеби доведоа до непланирани перцепции за постоењето тесна агенда на владеењето, спротивно на желбата на Комисијата која сакаше да задржи една широка перспектива на европското владеење.

3. Спроведување на Белата книга

Белата книга за европско владеење утврди клучни предлози за измени во четири широки области на дејствување: „поголема вклученост“, „подобри применети политики, регулирање и реализација“, „придонес на ЕУ кон глобалното владеење“ и „применети политики и институции со поинаков фокус“.

3.1. Поголема вклученост

Предлозите од Белата книга за вклучување на не-институционални актери во обликувањето на применетите политики и – до одреден степен – во реализацијата на политиките, се наоѓаа во срцето на реформите на владеењето, чијашто цел беше Европската унија да им се доближи на своите граѓани. Комисијата, свесна за тоа дека граѓаните на неа гледаат како на нешто што е премногу „оддалечено“, и вистински посветена на збогатување на нејзините дискусии околу применетите политики, во Белата книга предвидува вклученост „оддолу-нагоре“, низ повеќе процеси и актери.

3.1.1. Прва линија на дејствување: информирање и комуникација / поголема отвореност на начинот на којшто функционира Унијата

1. Белата книга ја нагласи важноста од подобрување на информирањето, поголемо отворање и обезбедување повеќе проактивна комуникација меѓу актерите од европскиот јавен сектор (институциите, државите-членки итн.) од една страна, и граѓаните на Европа од друга страна. Во однос на комуникацијата, Комисијата исто така останува посветена на повеќејазичното опкружување. Белата книга предложи европските институции и во 2002 година да продолжат да го развиваат *EUR-Lex*, како единствен он-лајн пункт на сите јазици, каде што луѓето ќе можат да ги следат предлог-политиките низ процесот на одлучување. *Европскиот парламент и Советот* треба побргу да ги ставаат на располагање информациите во врска со сите фази на процесот на ко-одлучување, особено оние што се однесуваат на конечната „фаза на усогласување“. Најпосле, Белата книга ги повика државите-членки да промовираат јавна дебата за европските прашања.
2. Како што беше најавено во Белата книга, комуникацијата на Комисијата во врска со новата рамка за соработка околу **политиката на Европската унија за информирање и за комуникации**⁽¹⁾ ја демонстрира желбата на оваа институција поактивно да ја информира општата јавност во однос на европските прашања, при што постојано ќе работи заеднички со останатите партнерски институции. Советот и Парламентот ја поздравиле оваа иницијатива. Комисијата донесе втора комуникација во врска со содржината и приодот на активноста наречена „**Стратегија за информирање и за комуникација за Европската унија**“⁽²⁾, каде се пропишува нов, двократен приод:

¹ COM(2001) 354.

² COM(2002) 350.

- давањето на Европската унија можност да ги формулира и дистрибуира *пораките насочени и фокусирани на нејзините приоритетни прашања*. Овој капацитет ќе треба да се развива на еден општ и кохерентен начин, и да се темели врз јасни цели утврдени од самите институции;
 - воспоставување доброволно работно партнерство со државите-членки, преку негување вистинска синергија меѓу структурите, знаењето и активностите на Европската унија.
3. Централниот сервис, **Europe Direct**⁽¹⁾, достапен преку телефон и на Интернет, продолжи да одговара на големиот број барања информации од општа природа. Информативниот сервис (**Информативен сервис за граѓаните**)⁽²⁾ обезбедува информации поврзани со правата на граѓаните и проблемите на кои тие наидуваат во рамките на Единствениот пазар. Овој сервис беше повторно инициран во 2002 година. Корисниците (со јавување на бесплатниот телефонски број или преку Интернет) можат да користат кој било од 11-те службени јазици на Унијата, а експертите одговорни за постапување со барањата мора да одговорат во рок од три работни дена. Мрежата која опслужува исклучиво бизниси, **Solvit**⁽³⁾, стана достапна „онлајн“ во јули 2002 година и се базира на координативните центри на државите-членки кои, од 1997 година, се одговорни за постапување со проблемите на кои наидуваат бизнисите во Единствениот пазар. Вмрежувањето на оваа служба би требало да го зајакне „притисокот од колегите (peer-pressure)“ и да генерира синергии за подобрување на квалитетот на услугите, како и да обезбедува информации. Сајтовите „Дијалог со граѓаните“ и „Дијалог со бизнисот“⁽⁴⁾ обезбедуваат пристап до информациите во врска со реализирањето на правата на поединецот во рамките на Единствениот пазар, а имаат и димензија на решавање проблеми.
4. Интерактивната комуникација што им е на располагање на граѓаните значително се разви од донесувањето на Белата книга во јули 2001 година досега. Веб-сајтот **Futurum**⁽⁵⁾, со кој раководи Комисијата, како и **службениот веб-сајт на Конвенцијата**, нудат можност секој да го искаже сопственото мислење и да придонесе со свои предлози кон дебатата околу иднината на Унијата. Веб-сајтот за **влдеењето** понуди поле за дијалог, пред и по донесувањето на Белата книга. Веб-сајтот, познат како **„Вашиот глас во Европа“**⁽⁶⁾, како дел од иницијативата за интерактивно креирање политики (ИКП), уште сега им нуди на граѓаните, потрошувачите и на бизнисите, можност активно да учествуваат во процесот на обликување на применетата политика на Комисијата. Во рамките на **„Европа—втора генерација“**⁽⁷⁾, интерактивните операции ќе станат вообичаена практика.

¹ http://europa.eu.int/europedirect/en/index_en.html.

² http://europa.eu.int/citizensrights/signpost/front_end/signpost_en.htm.

³ http://europa.eu.int/comm/internal_market/solvit/index_en.htm.

⁴ <http://europa.eu.int/citizens/> and <http://europa.eu.int/business>.

⁵ Референците од сајтовите се, следствено: <http://europa.eu.int/futurum>, <http://european-convention.eu.int>, <http://europa.eu.int/comm/gouvernance>, <http://europa.eu.int/yourvoice>.

⁶ <http://europa.eu.int/yourvoice>.

⁷ Соопштение од Претседателот до Комисијата – во согласност со Потпретседателот Кинок и со Комесарот Ликанен, С(2001) 1753/2.

5. **Отвореноста на работата на институциите** доживеа големо подобрување. На сила стапи регулативата на Парламентот и на Советот⁽¹⁾ во врска со јавниот пристап до документите на Европскиот парламент, Советот и на Комисијата. Комисијата го измени и дополни својот правилник⁽²⁾. Записниците од состаноците на Комисијата се достапни на Интернет од јануари 2002 година. Од јуни он-лајн е достапен јавниот регистер на документи на Комисијата, а согласно одредбите од новата регулатива, општо достапен е и граѓанскиот водич за пристап до овие документи. За примена на претходно споменатата регулатива, **Европскиот парламент** донесе неколку интерни мерки (измени и дополнувања на својот правилник за работа и на обврските на функционерите и службениците на Европскиот парламент), а во јуни 2002 година овој службен регистер е на располагање за општата јавност. Регистерот на Советот, којшто е достапен он-лајн, содржи упатувања до документите на Советот изготвувани од 1999 година наваму. Регистерот покажува кои документи и се ставени на располагање на јавноста а, во конкретни случаи, содржината на истите може да се прикаже директно од базата на податоци или да се добие со користење на сервисот на Советот за „пристап до документите“.

Отвореноста на **законодавната работа на Советот** беше спомената на состанокот на Европскиот совет кој се одржа во март во Барселона, преку извештај од Генералниот секретаријат на Советот. Во јуни, Европскиот совет во Севиља одлучи да ги направи состаноците на Советот поотворени за јавноста, и тоа во различни фази од постапката на одлучување. Листата на конкретни предлози се изготвува од страна на Советот на почетокот од секое полугодие, а во финалната фаза од постапката, јавноста има право на пристап до гласањето и до објаснувањата кон гласањето.

6. **Порталот EUR-Lex на серверот Europa** нуди пристап до Службениот весник на Заедницата, овозможувајќи им на граѓаните да го консултираат правото на Заедницата во сите домени. Од своето отворање во јуни 2001 година, порталот беше предмет на бројни подобрувања со цел да се олесни пристапот и да стане лесен за користење. Почнувајќи од јануари 2002 година, сите службени документи што се наоѓаат на EUR-Lex се достапни за бесплатно консултирање, а ова особено важи за документите кои се објавуваат во Службениот весник, без оглед на датата на нивното донесување или објавување, во сите формати. Меѓутоа, пристапот до професионалната база на податоци *CELEX* и натаму се наплатава (преку претплата или за поединечен пристап). Од април 2002 година, сервисот EUR-Lex нуди хармонизирана презентација на сите свои страни, а пристапот до него е овозможен преку *Europa* и преку веб-сајтовите на Европскиот парламент и на Советот. Базата на податоци на Комисијата, *Prelex*, нуди, на сите јазици, информации за напредокот на законодавната постапка во однос на конкретен законски акт, со хиперлинкови до соодветните текстови, како и до *OEIL*, законодавната опсерваторија на Европскиот парламент. На овој начин, граѓаните може да добијат информации во врска со законодавниот процес, законските предлози што ги донесува Комисијата, комуникациите за јавноста, како и за текстот којшто конечно се донесува. Во моментот се работи на тоа да се интегрираат и општите ставови на Советот, законодавните и

¹ (ЕС) N° 1049/2001.

² C(2001) 3714.

буџетските резолуции, иницијативите на Европскиот парламент и иницијативите од европскиот Економско-социјален комитет и од Комитетот на регионите.

3.1.2. Втора линија на дејствување: до граѓаните преку регионална и локална демократија

1. Во Белата книга, Комисијата потврди дека има намера, во една од раните фази од изготвувањето на применетите политики, да воспостави посистематски дијалог со европските и со националните асоцијации на регионалните и на локалните власти, како и да воспостави „трипартитни договори врз основа на цели“ како пилот-проекти во одредени добро дефинирани области. Ова е еден од начините со коишто може да се поедностават законодавните задачи и спроведувањето на политиките со силен територијален ефект.

Комисијата, исто така, го повика *Комитетот на регионите* да биде повеќе проактивен при разгледувањето на политиките, на пример низ изготвување на образложенијата за предлозите на Комисијата, да организира размени на најдобри практики за начинот на којшто локалните и регионалните власти би можеле да се вклучат во подготвителната фаза од европското одлучување на национално ниво. Комисијата ги повика државите-членки да ги разгледаат начините на коишто ќе може да се подобри вклученоста на локалните и на регионалните актери во креирањето на политиките на ЕУ, и како ќе може да се поттикне примената на договорните аранжмани во нивните региони и во локалните средини, со целосно почитување на уставните системи на државите-членки.

2. Покрај опсежните консултации со општата јавност, во својата Бела книга за европско владеење, Комисијата, исто така, ја призна потребата **да се зајакнат релациите со регионалните и со локалните власти**, низ нивните национални и европски асоцијации. Во овој контекст, службите на Комисијата изготвуваат работен документ кој има за цел да ги идентификува мерките што би претставувале мост со националните и со европските асоцијации на регионалните и на локалните власти, и да ги определи како обемот, така и условите, на таквиот дијалог.

Комисијата својот работен документ ќе го направи достапен на својот веб-сајт, и истиот ќе го проследи до главните меѓурегионални и локални асоцијации, со цел да се консултираат сите заинтересирани страни. Ќе бидат консултирани и Европскиот парламент, Комитетот на регионите и државите-членки. По оваа фаза на консултации, во првото тромесечје од 2003 година, Комисијата би била во позиција да донесе комуникација која би се реализирала во сите одделенија на Комисијата.

3. **Комитетот на регионите** искажа особен интерес за делот од Белата книга кој се бави со регионалната и со локалната демократија. Белата книга беше предмет на мислењето од Комитетот на регионите во март 2002 година. Таа беше поздравена, со особено укажување на деловите во врска со децентрализацијата или со соработката со регионалните и со локалните власти. Во своето мислење Комитетот укажа на потребата од промени во своите работни методи за тој да има повеќе проактивна улога во разгледувањето на активностите на Заедницата. Комитетот побара да му бидат дадени истражни овластувања за да може да го определи почитувањето на начелото на супсидијарност, како и да добие мандат

за да го следи ефектот од директивите и од регулативите врз регионалните и врз локалните власти. Протоколот за соработка, во кој беа одразени принципите на владеење и кој се однесуваше на процедурите на соработката меѓу Комисијата и Комитетот на регионите, беше потпишан од страна на нивните двајца претседатели. Овој протокол има за цел да ги подобри консултативните должности на Комитетот и да ја зголеми неговата вклученост во политичката дебата и во соработката околу реализацијата на политиката за информирање и за комуникации.

3.1.3. Трета линија на дејствување: вклучување на граѓанското општество. Поефикасни и поотворени консултации при обликувањето на применетите политики на ЕУ

1. Белата книга упати апел за општа отвореност и за консултации со актерите од граѓанското општество при обликувањето на применетите политики на ЕЗ. Предвидените импликации и консултации со граѓанското општество се разликуваат од *институционалниот дијалог* (со Европскиот парламент, европскиот Економско-социјален комитет, со Комитетот на регионите) и од *социјалниот дијалог* меѓу раководните структури и вработените согласно со членовите 137-139 од Договорот за ЕЗ.

Поради својата репрезентативност, синдикатите и организациите на работодавачите имаат особена улога во обликувањето на социјалната политика. На ниво на Заедницата, Договорот за ЕЗ и налага на Комисијата да ги консултира работодавачите и вработените при изготвувањето предлози на полето на социјалната политика. Под одредени услови, работодавачите и вработените може да остварат обврзувачки договори, коишто подоцна се претвораат во право на Заедницата. Оваа улога на социјалните партнери е добро дефинирана.

2. Како резултат од работата за подобрување на владеењето, односите на Комисијата со граѓанското општество се сега, исто така, формализирани и транспарентни. Комисијата донесе **општи начела и минимум стандарди за консултација на вонинституционални заинтересирани страни⁽¹⁾** околу главните иницијативи за применетите политики што таа ги предлага. Минимум стандардите ќе започнат да се применуваат од 2003 година. Општата замисла е дека, со примената на овие стандарди, ќе биде можно точно да се знае кој мора да контактира со кого кога ќе се изготвува некоја нова политика, при што целта е сите страни засегнати со предлогот да станат повеќе и порамноправно вклучени во процесот. Комисијата ќе се погрижи информациите потребни за да се реагира да бидат широко дистрибуирани преку Интернет-порталите. Меѓу другото, минимум стандардите пропишуваат период од најмалку осум недели за реакции и одговори, за издавање потврда за прием, и за истакнување на Интернет на резултатите од јавните консултации.

Еден консултативен документ беше предмет на јавна консултација во периодот до 31-ви јули 2002 година⁽²⁾, а конечниот пакет општи начела и минимум стандарди, не само што го појаснува полето на примена на општите начела и на минимум стандардите, туку ја демонстрира и јасната поврзаност со постапките

¹ COM(2002) 704.

² COM(2002) 277. Резултатите од јавните консултации се достапни на http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm.

на Комисијата за процена на влијанието. Оперативните импликации од општите начела и примената на критериумите за избор на наменската консултација се подетално објаснети. Со идентификувањето на одредена целна група, Комисијата треба да се погрижи засегнатите страни да имаат можност да ги изразат своите мислења. Комисијата, исто така, го објасни својот приод дека нема да развива законски обврзувачки постапки на консултација, но ќе ја почитува линијата на поделба на нејзините консултации и формализираните постапки на одлучување.

3. Комисијата сè уште ја разгледува замислата за изготвување **посèопфатни партнерски договори** со неколку организирани сектори од граѓанското општество. Со оглед на забелешките што ги доби во текот на консултациите за Белата книга, Комисијата претпочита прагматичен приод за да го загарантира успехот во спроведувањето на општите стандарди. Треба да се запомни дека целта на оваа активност беше двојна: да и се дозволи на Комисијата да ги консултира партнер-секторите пошироко одошто се бара со минимум стандардите и да ги охрабри, врз основа на овие договори, организациите од граѓанското општество да ги рационализираат своите внатрешни структури, да дадат гаранции за отвореноста и за репрезентативноста и да ја потврдат својата способност да пренесуваат информации или да спроведуваат дебати во рамките на државите-членки. Европскиот парламент беше особено против тоа на организациите од граѓанското општество да им се даде улога којашто, целосно или делумно, би била улога на субјекти со политичка одговорност и избрани субјекти. Одредени кругови од граѓанското општество изразија загриженост дека ќе се случи *де факто* формирање режим на привилегирани асоцијации.
4. Базата на податоци **Coneccs** (Консултации, Европска комисија и граѓанско општество) е база што содржи информации за организациите на граѓанското општество што се активни на европско ниво и за рамките за консултации што Комисијата ги користи за да го консултира граѓанското општество. Таа стана целосно функционална во јуни 2002 година. Интернет-страната на Coneccs⁽¹⁾ и нуди на општата јавност информации за непрофитните организации од граѓанското општество етаблирани на европско ниво како и информации за комитетите и за другите консултативни тела што Комисијата ги користи кога се консултира со организираното граѓанско општество на формален или на структуриран начин. Индексот на организациите, којшто беше изготвен врз доброволна основа, има за цел да послужи само како извор на информации, а не како инструмент за обезбедување согласност. Тој претставува динамична алатка којашто постојано се подобрува и која беше поздравена како дел од организираниот консултативен процес во врска со минимум стандардите за консултации, под услов да не стане систем за акредитирање одредени организации во однос на Комисијата.
5. Покрај оваа општа алатка, постојат и **он-лајн сервиси**, формирани за да ги опфатат оние делови од граѓанското општество коишто се позасегнати со одредени прашања (меѓународна трговија, образование и култура, итн.). Овие он-лајн сервиси се операционализирани од страна на одделенијата на Комисијата и се одговорни за конкретни политики.
6. **Европскиот економско-социјален комитет** топло ја поздрави Белата книга. Во своето мислење за Белата книга од март 2002 година, Комитетот укажа на постоењето силна врска меѓу овој текст и Конвенцијата во врска со иднината на

¹ http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs.

Унијата. Комитетот укажа на потребата од почитување на хоризонталната и на вертикалната супсидијарност, како и дефинирање на критериуми за воспоставување на репрезентативноста на организациите од граѓанското општество. Комитетот смета дека би можел да има клучна улога во дефинирањето и во структурирањето на граѓанскиот дијалог, и го нагласува значењето на зголемувањето на обемот на информациите што им се ставаат на располагање на граѓаните по однос на суштинските особености на Унијата, како и на поголемата употреба на инструменти надвор од областа на законодавството. Беше потпишан протокол во којшто Комисијата и Комитетот се согласија, во контекст на воспоставувањето нови форми на владеење, дека Комитетот идеално одговара да стане привилегиран посредник меѓу институциите на Унијата и организираното граѓанско општество. Протоколот, исто така, содржи експлицитна одредба во однос на тоа дека Комисијата би требало да го покани Комитетот да дава „образложенија“ и дека Комисијата ќе се потпре врз Комитетот за продлабочување на нејзините односи со граѓанското општество.

3.1.4. Четврта линија на дејствување: поврзување со мрежите

1. Белата книга го забележа и го анализираше, на европско и на меѓународно ниво, растечкото општествено и политичко значење на мрежите сфатени како интеракција меѓу поединци и/или организации (локални заедници, регионални и локални власти, претпријатија, администрации, истражувачки центри итн.) на еден нехиерархиски начин, и каде што секој учесник е одговорен за еден дел од ресурсите потребни за да се оствари заедничката цел, при што електронската комуникација е алатка којашто најмногу се претпочитува. Оттука, Комисијата предвиде развој на еден посистематски и попроактивен приод кон работењето со клучните мрежи, за на овие мрежи да им се овозможи да придонесат кон осмислувањето на одлуките и во спроведувањето на применетите политики. Овој приод, исто така, би требало да испита на кој начин рамката за транснационална соработка на регионалните или на локалните актери би можела подобро да биде поддржана на ниво на ЕУ, во рамките на презентирањето на предлозите.
2. Економските актери сè повеќе се организираат во мрежи, а овој факт е признаен од страна на Комисијата. Како општо правило, хоризонталните европски федерации се консултираат по сите прашања, додека професионалните организации се консултираат по конкретни секторски прашања. Каналите што овие организации ги користат за да се поврзат со своите национални и локални бази се сè повеќе каналите на електронска комуникација, што дозволуваат сè понапредно интерактивно учество. Ваквата интерактивна комуникација се поттикнува со алатките што самата Комисија ги има ставено на располагање.

Комисијата го воспостави *Интерактивното креирање на применети политики (ИКПП)*⁽¹⁾, за да овозможи спонтан он-лајн информативен *фидбек*. Мрежата на европските центри за потрошувачите (ЕЦП), којашто учествува во ИКПП иницијативата, претставува значаен *интерфејс* меѓу Комисијата и европските потрошувачи. Нејзината улога е да му олесни на европскиот потрошувач подобро да го искористи внатрешниот пазар и на Комисијата да и обезбеди значајни информации од терен. Во моментот, ЕЦП мрежата опфаќа 14

¹ http://europa.eu.int/yourvoice/index_en.htm.

европски потрошувачки центри во 12 држави-членки, и истата ќе се развива натаму. Мрежата **Евро-инфо центар**, којашто во моментот опфаќа 258 структури што опслужуваат мали и средни претпријатија на локално ниво (од коишто 50 се наоѓаат во државите-апликанти), функционира на вертикален начин во обете насоки (Брисел - локално ниво, и обратно), но и на хоризонтален начин, меѓу конкретните партнери. Постојаното снабдување со информации, особено во врска со фактичките студии на случај, во споредба со спроведувањето на законодавството, ќе помогне политиките да се применуваат или да се преуредат. Сопствените иницијативи од страна на мрежите, како годишниот „Ден без автомобили“ и *Netdays* во училиштата, постигнуваат сè поголем успех.

3. Комисијата донесе акциски план како продолжение на *e-Europe 2002*, наречен **e-Europe 2005**, којшто има за цел да стимулира сигурни сервиси, апликации и содржини врз основа на широко достапна и безбедна *бродбенд* инфраструктура, истовремено гарантирајќи го вклучувањето на сите граѓани во информатичкото општество.
4. Покрај обезбедувањето финансиски придонеси кон Solvit и ИКПП, размената на податоци меѓу администрациите (или **програмата IDA**) се одвива преку јавен сервис - *Портал на администрациите на ЕУ* - којшто во моментот се наоѓа во пилот-фаза. За да се зајакне понудата на *он-лајн* сервисите со релевантна прекугранична димензија меѓу европските администрации, порталот има за цел да стане единствена точка на пристап за сите расположиви јавни *он-лајн* информации и услуги, со цел на европските граѓани и бизниси да им се помогне да реализираат прекугранични активности.

3.2. Подобри политики, регулација и реализација

Остварен е значителен напредок околу заложбите на Белата книга во однос на *подобри политики, регулација и реализација*. Комисијата презеде иницијативи за подобрувања на целиот циклус на креирање применети политики: конципирањето на политиките, изборот на инструментите, регулаторната имплементација и спроведувањето. При преземањето на овие иницијативи, Комисијата беше охрабрена и инспирирана од значителната подготвителна работа спроведена од страна на државите-членки и на меѓународните организации, како и од генерално позитивната реакција од засегнатите страни во однос на базичниот приказ содржан во Белата книга.

3.2.1. Подобра регулација

1. Како што беше најавено во Белата книга, Комисијата во јуни 2002 година предложи широк **акциски план за поедноставување и подобрување на регулаторното опкружување**⁽¹⁾, со генерална цел да развие нова заедничка законодавна култура во рамките на ЕУ. Акцискиот план за подобро регулирање ги користи идеите презентирани во Белата книга и развива иницијативи, меѓу другото, за подобра подготовка на применетите политики преку подобрување на тековните постапки за консултација и за процена на влијанијата, проширувајќи го опсегот на различните алатки на политиките, ограничувајќи ги предлозите на суштинските елементи (со поголемо поле на примена на мерки заради комплетирање на техничките детали), и со иницирање програма за поедноставување на законодавството на Заедницата.

¹ COM(2002) 278

Овој акциски план содржи активности предложени до Европскиот парламент и до Советот, во нивното својство како законодавци на Заедницата, како и активности за обезбедување ефективно транспонирање и примена на законодавството од страна на државите-членки. Меѓу другото, овој акциски план предлага законодавна соработка меѓу институциите, годишно оценување на квалитетот на законодавството и подобрен јавен пристап до законодавството што се изготвува или што е донесено, со примена на EUR-Lex, посоодветна примена на законодавните инструменти, поедноставување и намалување на законодавството на Заедницата, и обезбедување квалитет на донесеното законодавство. Во однос на државите-членки, акцискиот план предвидува е-пренос на национални нотификации, национални консултации и на процени на влијанијата, како и потесна соработка во делот на транспонирањето на правото на Заедницата во националните законодавства. Затоа, Комисијата упати апел за нужна соработка меѓу *Парламентот, Советот и државите-членки*. По ова, беа иницирани меѓуинституционалните преговори со цел да се склучи меѓу-институционален договор за подобро регулирање⁽¹⁾.

2. Од своја страна, Комисијата има преземено битни чекори за подобрување на сопственото изготвување иницијативи, особено преку рамката за консултации со јавноста (погледнете го претходниот текст), како и насоките за примена на експертски совети и рамката за процена на влијанијата на планираните иницијативи. Принципите што се наоѓаат во основата на овие иницијативи би требало да станат составен дел од доброто административно однесување, вклучувајќи ги и другите институции и тела на Заедницата и државите-членки.
3. Во својата комуникација за **прибирање и употребата на експертиза**⁽²⁾, Комисијата ги утврдува суштинските принципи и интерните правила на одделенијата на Комисијата во однос на прибирањето и примената на експертски совети во сите фази од креирањето на применетите политики во Комисијата. Оваа иницијатива се повикува на постоечките најдобри практики во Комисијата, но и надвор од неа, и нуди општа рамка за промовирање на ваквата најдобра практика во сите релевантни области. Предлог-принципите и правилата имаат двојна цел:
 - да гарантираат дека одделенијата на Комисијата ќе ја мобилизираат и искористат најсоодветната експертиза, со цел воспоставување здрава база на знаење за најдобрите политики; и
 - да воспостават суштински принципи на Комисијата во однос на квалитетот, отвореноста и на ефективноста во овој домен.

Правилата на Комисијата се однесуваат на прибирањето и употребата на експертиза и на *know-how* во поширока смисла на зборот, а не само на научната експертиза. Правилата ќе важат и за консултациите што се одвиваат во рамките на експертските групи формирани од Комисијата, но надвор од формалните постапки на одлучување утврдени во Договорот или во секундарното законодавство. Тие ќе важат од 2003 година и ќе бидат предмет на постојан мониторинг и на евалуација три години по нивното влегување во сила. Како што

¹ Европскиот совет во Севиља ги повика институциите да склучат меѓуинституционален договор до крајот на 2002 година.

² COM(2002) 713.

е истакнато во Белата книга за европско владеење, Комисијата ќе го разгледа степенот до којшто нејзините правила би можеле да ја сочинуваат основата за заеднички пристап за сите институции и држави-членки во оваа област.

4. Во својата комуникација за **процена на влијанијата**⁽¹⁾, Комисијата се обврзува – почнувајќи од 2003 година, постепено да спроведува процени на влијанијата за сите поважни иницијативи во делот на законодавството и на политиките, каде што ќе бидат опфатени процената на регулаторните влијанија и процената на одржливиот развој (на економско и социјално поле и на полето на заштитата на животната средина). Процената на влијанијата ќе го олесни одлучувањето за тоа дали одредена активност треба да се спроведе на ниво на Заедницата, особено во однос на Договорот и на Протоколот за примена на принципите на супсидијарност и пропорционалност, и ќе помогне да се подобри квалитетот и кохерентноста на политиките на Заедницата.

Приодот на Комисијата кон процената на влијанијата означува битен напор во насока на една нова регулаторна култура, која би ги интегрирала сите постоечки секторски процени во однос на директните и индиректните влијанија од предлог-мерките, во еден единствен инструмент. Детални насоки за одделенијата на Комисијата во однос на примената на процените на влијанијата се во фаза на подготовка.

Комисијата предложи и другите институции исто така да спроведат процени на влијанието во однос на битните измени и дополнувања на предлозите на Комисијата. Ова прашање во моментов се разгледува во контекст на преговорите за меѓуинституционален договор за подобро регулирање. Во таа смисла, Комисијата ги повика државите-членки да направат процени на влијанието за да се подобри квалитетот на националните мерки за транспонирање, особено за сите дополнителни одредби додадени кон законодавните акти, како и за мерките предвидени со Директивата 98/34/ЕС⁽²⁾.

Една конкретна иницијатива наменета да испорача инпути и фидбек во однос на ефектот од предлог-законодавството и иницијативите за применети политики, е Европскиот бизнис тест-панел. Со примена на инструментите од интерактивно креирање применети политики (ИКПП) и со помош од државите-членки, Комисијата во моментов се наоѓа во процес на воспоставување на Европскиот бизнис тест-панел, кој ќе се состои од 4.000 претпријатија од сите големини и од сите сектори.

5. Акцискиот план за подобро регулирање го покренa и поширокото прашање на **избор на соодветни инструменти за акции на Заедницата**, по што Комисијата го задржа своето право да дава дополнителни предлози во зависност од направениот напредок во работата на Конвенцијата за иднината на Унијата⁽³⁾.

Комисијата укажа на тоа дека регулативите и директивите треба да се применуваат во согласност со духот и словото на Договорот за ЕЗ: регулативата треба да се применува само за оние активности што мора унифицирано да се спроведуваат во сите држави-членки; додека директивата треба да ја почитува

¹ COM(2002) 276.

² Директивата 98/34/ЕС ја пропишува постапката за обезбедување информации на полето на техничките стандарди и регулативи.

³ COM(2002) 275.

првичната дефиниција на поимот директива како што е пропишано во Договорот и да претставува инструмент со кој ќе се воспостави правната рамка и ќе се исполнат целите.

Комисијата има намера да се погрижи директивите, што е можно повеќе, да бидат општи по природа и да ги опфаќаат целите, периодите на важност и суштинските аспекти од законодавството. Законодавецот ќе биде тој што ќе треба да одлучи каква форма ќе треба да имаат овие основни аспекти, и тоа низ носење одлука за применетите политики, и ќе се погрижи техничките аспекти и детали да бидат предмет на извршните мерки. Ограничувањето на директивите на овој начин, со цел, меѓу другото, да се поедностави законодавството, не треба да ги загрози законодавните прерогативи на Европскиот парламент и на Советот; напротив, тоа ќе им овозможи да се концентрираат на фундаменталните аспекти на законодавството.

6. Во Белата книга, а подоцна и во нејзиниот акциски план за подобро регулирање, Комисијата предлага повеќе да се користат **алтернативи на традиционалното законодавство**, без притоа да се навлегува во правото на одредбите од Договорот или прерогативите на законодавецот. Исто така се нагласува дека Договорот за ЕЗ веќе обезбедува основи за конкретни форми на ко-регулација, согласно членовите 138 и 139 од Договорот за ЕЗ, според коишто работодавачите и работодавачите можат да склучуваат обврзувачки договори на ниво на Заедницата.

Постојат неколку алатки што, во конкретни околности, може да се искористат за да се остварат целите на Договорот, а истовремено да ги поедностават активностите на креирање законски одредби, како и на самото законодавство (ко-регулирање, саморегулирање, отворен метод на координација).

Во рамките на еден законодавен акт, *ко-регулирањето* овозможува да се реализираат целите дефинирани од страна на законодавецот, низ мерки што ќе ги реализираат активни и признаени страни во конкретното поле. Комисијата и натаму е убедена дека ко-регулирањето претставува опција за насочување на законодавната работа врз основните елементи, како и за поедноставување и подобрување на реализацијата – опишани низ критериумите дефинирани во идниот меѓуинституционален договор за подобро регулирање. *Саморегулирањето* се однесува на голем број практики, заеднички правила, кодекси на однесување и доброволни договори што економските оператори, социјалните актери, НВО и организирани групи ги воспоставуваат врз доброволна основа за да ги регулираат и организираат своите активности. За разлика од ко-регулирањето, саморегулирањето не вклучува законодавен акт. Комисијата има предложено критериуми и модалитети за примена на овие и на слични алтернативни инструменти за остварување на целите на Договорот, и тие во моментот се предмет на преговори во насока на меѓуинституционалниот договор. Откако ги предложи ориентирите за улогата на отворениот метод на координација во Белата книга, Комисијата, во својата Годишна стратегија за применетите политики за 2003 година, предвидува спроведување стратедиска евалуација на начинот на којшто методот функционира во областите во коишто првично бил спроведен.

7. Комисијата предложи, со поддршка од Советот и од Европскиот парламент, да се вложи значителен напор **за да се поедностави корпусот на правото на Заедницата и да се намали неговиот обем**. Комисијата предлага институциите заеднички да дефинираат *програма за поедноставување* на законодавството на Заедницата. Комисијата ќе ги идентификува приоритетните сектори за кои е

потребно поедноставување, и соодветно ќе го информира законодавецот. Европскиот парламент и Советот коишто, како законодавец, во крајна линија ќе треба да ги донесат предлозите за поедноставени законодавни акти, ќе треба да ги приспособат работните методи во насока на остварување побрзи и поефикасни постапки за поедноставување на правото на Заедницата. Комисијата смета дека е основно меѓуинституционалниот договор за подобро регулирање да го опфати овој аспект, и да ја интегрира и поттикне тековната работа во рамките на програмата за кодификација иницирана од страна на Комисијата во ноември 2001 година⁽¹⁾, како и работата околу преобликувањето⁽²⁾.

3.2.2. Подобро спроведување

1. Врз основа на прегледот на Белата за *подобро регулирање и реализација* и со *политики и институции со поинаков фокус*, како и врз основа на иницијативите на Комисијата во насока на поголема вклученост и подобри политики, Комисијата, исто така, донесе неколку клучни предлози за да се подобри реализацијата на активностите на Заедницата.
2. Членот 202 од Договорот за ЕЗ ја обезбедува клучната основа за извршната улога на Комисијата. Оттука, неговата примена, според релевантното секундарно законодавство за **постапките на спроведување на надлежностите** (таканаречената „комитологија“⁽³⁾), е од клучно значење во напорите за рефокусирање на институциите и за остварување на посакуваните подобрувања во смисла на легитимноста, ефикасноста и во кредибилитетот на Заедницата.

Во Белата книга, Комисијата аргументира дека целта на рефокусирањето на институциите би го оправдала преиспитувањето, ако не и елиминирањето, на сегашните регулаторни и раководни постапки. Ова би требало да се комбинира со ребалансирањето на надлежностите на институциите, ограничувајќи ја Комисијата главно на спроведување на законодавството, и зајакнувајќи ја можноста на двете законодавни гранки на Заедницата (Парламентот и Советот) да ја контролираат работата на Комисијата и нејзините надлежности, барем во областите каде што се применува ко-одлучувањето (Член 251 од Договорот за ЕЗ).

Според ваквата ориентација, а истовремено задржувајќи го пристапот до неопходната експертиза на државите-членки, Комисијата предлага да се измени и дополнително Одлуката на Советот 1999/468/ЕС⁽⁴⁾. Имено, Комисијата предлага да се ревидира постоечката *регулаторна постапка*, за спроведување мерки во рамките на ко-одлучувањето, со воведувањето две посебни фази. Во првичната, извршна фаза, Комисијата ќе достави нацрт-мерка до комитетот на претставниците на државите-членки. Доколку во рокот утврден од страна на Комисијата комитетот се спротивстави на нацрт-мерката, ќе се дозволи дополнителен период за Комисијата да изнајде решение. Потоа, нацрт-мерката на Комисијата ќе биде проследена, во втората, *контролна фаза*, до Европскиот парламент и до Советот. Секоја институција може, во рамките на утврдениот

¹ COM(2001) 645.

² Меѓуинституционален договор од 28.11.2001 година, во врска со реструктурираната примена на техниката на преобликување на законските акти. Објавено во Службен весник С 77 од 28.3.2002. (стр. 1–3).

³ Одлука на Советот 1999/468/ЕС.

⁴ COM(2002) 719.

рок, да се спротивстави на нацрт-мерката за реализација на Комисијата, при што Комисијата може да достави законодавен предлог или да продолжи натаму со донесувањето на мерката за реализација, евентуално изменета и дополнета во согласност со ставовите на Парламентот и на Советот. Оваа постапка се надополнува со итната постапка, којашто дозволува мерките за спроведување да влезат во сила и пред да се спроведат контролите на законодавецот. Оваа промена во постапките на „комитологијата“ ќе биде преодна по својата природа, до новиот систем на делегирање на овластувањата врз основа на ревизијата на договорите (видете ја точка 3.4.).

3. Белата книга го изрази ставот дека регулаторните агенции, при јасно дефинирани области на надлежност, би можеле да помогнат да се подобри начинот на којшто правилата се спроведуваат и се применуваат насекаде во ЕЗ. Согледувајќи ја растечката улога за регулаторните агенции, Белата книга предложи одредени услови за овие агенции, и најави дека Комисијата ќе изнесе на расправа детална рамка за создавање, функционирање и надзор на идните регулаторни агенции.

За таа цел, Комисијата издаде комуникација со пропишана **рамка за регулаторните агенции**⁽¹⁾ со цел да се олесни формирањето на ваквите агенции, истовремено заштитувајќи ги единството и интегритетот на извршната функција на ниво на ЕЗ. Деталната рамка предвидува критериуми за формирање на регулаторните агенции (основачки акт, правен статус, локација), за нивното функционирање (надлежности, раководни тела, статус на директорот, административни и буџетски постапки), и за контролните механизми на Заедницата врз ваквите агенции (административни, политички, финансиски и правни контроли). Комисијата ги покани Парламентот и Советот да ја формализираат рамката за формирање регулаторни агенции, врз основа на принципите пропишани во оваа комуникација.

4. Белата книга ја образложи замислата за наменски трипартитни договори како начин да се понуди поголема флексибилност во однос на законодавните политики и задачи со силен територијален ефект. Во текот на јавните консултации, бројни територијални ентитети (региони или општини) ја изразија својата заинтересираност за учество во склучувањето на ваквите договори, штом Комисијата ќе ги појасни нивните цели, природа и домен. Ова доведе до комуникацијата на Комисијата за **рамката на наменските трипартитни договори меѓу Европската заедница, државите-членки и територијалните власти**⁽²⁾. Се прави разлика меѓу трипартитните наменски *договори* (склучени со директна примена на основното право на Заедницата), и трипартитните наменски *спогодби* (склучени надвор од рамката на европското право меѓу Европската заедница, претставувана од Комисијата, државата-членка и територијалните власти). Оваа комуникација ги опишува целите и доменот. Што се однесува до постапките за реализација, комуникацијата предлага *клаузула* со којашто бо се отворила можноста трипартитните договори да се вклучуваат во предлог-регулативата, директивата или одлуката, заедно со основните елементи на *модел-трипартитниот договор* или спогодба. Комисијата, првично, предвидува иницирање - во форма на пилот-активности – трипартитни наменски *спогодби*⁽³⁾.

¹ COM(2002) 718.

² COM(2002) 568.

³ Комисијата ќе ја испита можноста за финансирање на ваквите наменски спогодби на пилот-основа, согласно со Член 48§2 од новата финансиска регулатива, којашто ја вградува во својата содржина меѓуинституционалната спогодба за буџетска дисциплина од мај 1999 година.

Дури по евалуацијата на овие пилот-проекти, Комисијата ќе размисли за предлагањето трипартитни наменски *договори*.

Комуникацијата, повторно, нагласува дека владите на државите-членки се тие кои ја утврдуваат надлежната регионална или локална власт и дека трипартитните наменски договори или спогодби не смеат да го нарушуваат рамноправното поле на функционирање на Единствениот пазар.

5. **Поплаки и прекршувања:** Процесот на прибирање *инпут*, започнат со Белата книга за европско владеење, а во врска со темата на примена на правото на Заедницата, се темелеше врз желбата да се подобри квалитетот на законодавството на Заедницата и на неговото спроведување.

Првиот аспект е опфатен со акцискиот план на Комисијата за подобро регулирање. Вториот аспект се однесува на спроведувањето, главно преку постапките и активности во случаи на прекршувања, и покренува две принципиелни прашања.

- До кој степен активностите за спроведување на правото на Заедницата, преку постапките за прекршувања, се всушност ефективни (резултатот од доброто владеење)?
- Како може да се подобри оваа ефективност? Мора ли Комисијата да ја зајакне оваа иницијатива? Може ли, заради ефективноста, да се стори нешто со дискреционото право на Комисијата да иницира постапки?

Во однос на дефинирањето приоритети на Комисијата при истрагите на случаите на прекршување на правото на Заедницата, комуникацијата на Комисијата⁽¹⁾, во делот на постапување со можни прекршувања, воспоставува еден нов, поефикасен приод. Комуникацијата појаснува во кои случаи Комисијата ќе иницира формална постапка во однос на случаите на прекршување на правото на Заедницата, а во кои случаи се предвидени алтернативните приоди. Комуникацијата, исто така, пропишува значително зајакнување на превентивниот приод на Комисијата и зголемување на административната соработка со државите-членки, а содржи и предлог со кој се гарантира пристапот до правдата на ниво на самата држава-членка.

Водејќи сметка за виталната улога на жалителот при откривањето на случаите на прекршување на правото на Заедницата, Комисијата донесе комуникација⁽²⁾ за односот со жалителот во случаите на прекршување на правото на Заедницата. Во согласност со забелешките од Европскиот омбудсман, овој документ ги кодифицира различните административни фази во разгледувањето на одредена жалба од страна на Комисијата, и обезбедува основи со кои жалителите ќе бидат информирани за исходот од истрагата на Комисијата.

6. Во Белата книга за европско владеење, Комисијата, врз основа на искуството стекнато со државите-апликанти, најави дека ќе предложи **твининг-аранжмани меѓу националните власти**, за да го поттикне разменувањето на најдобрите практики во спроведувањето мерки во конкретни сектори и за да ја унапреди свеста за правото на Заедницата кај националните судови и правници.

¹ COM(2002) 725.

² COM(2002) 141.

Комисијата има намера да предложи твининг-аранжмани во 2003 година, со цел да ја модифицира програмата „Твининг“⁽¹⁾ која во моментот се спроведува во преоден период.

3.3. Придонесот на ЕУ кон глобалното владеење

1. Белата книга нагласи дека е потребна *успешна реформа на владеењето дома*, со цел ЕУ да може сигурно да поентира во насока на предизвикување *промени на владеењето на глобално ниво*; при што ЕУ мора подеднакво да и биде посветена.
2. Меѓународното дејствување на Комисијата се раководи според почитувањето на правата и на принципите содржани во *Повелбата на ЕУ за фундаменталните права*, прокламирана на Самитот во Ница во декември 2000 година. Огромното значење и релевантноста на фундаменталните права стануваат повидливи за граѓаните на ЕУ со Повелбата која, исто така, ја промовира кохерентноста меѓу внатрешниот и надворешниот приод на ЕУ. Комисијата во 2002 година донесе комуникација за глобалното партнерство за одржлив развој⁽²⁾, како одговор на предизвиците на глобализацијата⁽³⁾ со копоративната социјална одговорност⁽⁴⁾. Најбитно е тоа што ЕУ **на меѓународно ниво ги промовира принципите на владеење** кон кои таа се придржува и дома. ЕУ работи во насока на една поинклузивна агенда за глобализацијата, настојувајќи да обезбеди либерализацијата на пазарот да се одвива во една поширока регулаторна рамка (СТО – состанок во Доха, ноември, 2001 година). ЕУ придонесе на Светската конференција против расизмот (Дурбан, август-септември, 2001 година), работејќи во насока на зголемување на официјалната развојна помош и нагласувајќи ја потребата од проширување и зајакнување на учеството на земјите во развој и на земјите со економии во транзиција во меѓународното економско одлучување и утврдување на нормите (Меѓународна конференција за финансирање на развојот, Монтереј, март, 2002 година), и инвестира во, и ја ре-афирмира својата посветеност кон, спроведувањето на внатрешните и на надворешните димензии на глобалниот одржлив развој низ еден мулти-димензионален приод. Во овој контекст, елиминирањето на сиромаштијата и менувањето на неодржливите модели на производство и на потрошувачка претставуваат примарни цели (Светски самит на ОН за одржлив развој – Јоханесбург, август-септември 2002 година).

ЕУ исто така се грижи да нема случај на геноцид, воено злосторство или на друго злосторство да помине неказнето, со тоа што го поздравил влегнувањето во сила (јули, 2002 година) на Статутот од Рим⁽⁵⁾, кој пропиша основање на Меѓународниот кривичен суд (МКС). ЕУ⁽⁶⁾ ја потврди својата поддршка за раното формирање и за ефективното функционирање на МКС, како и својата решеност да ја охрабри најшироката можна меѓународна поддршка за овој суд. За таа цел, ЕУ предложи развој на поширок дијалог меѓу Европската унија и

¹ Раководено со поддршка од ФАРЕ Фондот.

² COM(2002) 82.

³ COM(2002) 81.

⁴ COM(2002) 347.

⁵ Донесено на 17.07.1998 година — Дипломатска конференција на ОН на ополномоштените амбасадори во врска со формирањето на Меѓународниот кривичен суд (139 потписници).

⁶ Совет за општи прашања и за надворешни односи, 30.9.2002 година.

Соединетите американски држави по ова прашање. Тоа исто така ја наведе ЕУ да го развие за своите држави-членки водечки принципи при склучувањето на неопходни и можни аранжмани со Соединетите американски држави кои би подразбирале повторно ангажирање на САД во процесот на МКС.

3. Помалку *видливо* е тоа што Комисијата развива свој **дијалог со владините и со невладините актери од трети земји** околу примената на новите алатки на глобално ниво, како надополнување на „тврдото“ меѓународно право, и околу начинот на којшто ЕУ може да придонесе кон сèопфатна реформа на мултилатералните институции. На овој начин, ЕУ прогресивно ги поставува темелите за идниот напредок на механизмите и соработката на полето на глобалното владеење. Прашањето за тоа дали, и под кои услови, владините и невладините актери од трети земји би требало да бидат вклучени во развојот на предлог-политиките на ЕУ беше предмет на дискусија на меѓународниот семинар во организација на Комисијата⁽¹⁾. Ориентациите од дискусиите со *актерите од трети земји* околу степенот до којшто учеството на владите, индустријата и на граѓанското општество од трети земји во советодавните процеси на ЕУ е легитимно или пожелно го потврдија ставот утврден во Белата книга за владеењето. Доминантниот аргумент во полза на ангажирањето на ставовите на актерите од трети земји во текот на советодавниот процес на ЕУ, е дека ова би можело да помогне да се произведат подобри дискусии, и на дејствувањето на ЕУ да му се даде поголема сила и кредибилитет. Истовремено, и актерите од ЕУ и актерите од трети земји, го прифаќаат разграничувањето меѓу советодавните процеси и процесите на одлучување. На пример, овој баланс најде свој одраз неодамна во документ финализиран меѓу одделенијата на Комисијата и Трговскиот претставник на Соединетите држави. Насоките во врска со регулаторната соработка и транспарентноста обезбедуваат политичка поддршка за доброволна соработка меѓу регулаторите од обете страни на Атлантикот⁽²⁾.
4. Во контекст на дискусиите околу регулаторните алтернативи во рамките на креирањето политики на ЕУ, Комисијата⁽³⁾, исто така, го разгледа и **доменот на примена на приодите на „мекото право“ на меѓународно ниво**. Првичните резултати ја наведуваат Комисијата да ги оцени глобалното опкружување и политиките како помалку безбедни и помалку транспарентни од опкружувањето на ЕУ, и со поголема примена на „тврдото право“ да ги обезбеди неопходните безбедност и транспарентност. Комисијата, сепак, смета дека инструментите од „мекото право“ би можеле да се разгледаат како едно иновативно надополнување кон „тврдото право“, а не како негова замена. Ова особено е случај со корпоративната социјална одговорност, концепт што би можел натаму да се развива како потенцијално успешна деловна опција.
5. По однос на прашањето за тоа како Унијата може да придонесе кон сèопфатна **реформа на мултилатералните институции** и да ја подобри соработката, Комисијата развива посèопфатен и стратемски приод и за Комисијата и за ЕУ, во своите релации со системот на Обединетите нации и со институциите на

¹ „Трговија, владеење и одржлив развој“, Брисел, 24 и 25 јуни, 2002 година.

² Правилата за регулаторна соработка и транспарентност беа утврдени во рамките на Трансатланското економско партнерство (ТЕП), трговска иницијатива меѓу ЕУ и САД.

³ „Трговија, владеење и одржлив развој“, *ibidem*.

Бретон Вудс. Комисијата настојува да ја консолидира и зајакне систематската координација на ЕУ низ целиот систем на ОН. Таа предлага прогресивно да се зајакне претставувањето на ЕУ во институциите на Бретон Вудс и да се поддржи кохерентноста на политиките меѓу ОН, СТО и Институциите на Бретон Вудс. Јасно е дека ЕУ може да има своја улога во унапредувањето на соработката меѓу институциите врз основа на новите модели усогласени така што да можат да одговорат на светот кој бргу се менува. Меѓутоа, нејзината улога не би требало да се ограничи на градењето процеси. ЕУ, исто така, настојува да го исправи несоодветното учество на земјите во развој, појава што честопати го покренува прашањето на легитимноста на меѓународните организации. По претходно споменатите прашања, Комисијата размислува за создавањето простор за една небирократска дискусија по политиките, а со цел да охрабри послободна размена на ставови надвор од формалниот „преговарачки ментален склоп“.

6. За да дејствува како светска сила и за да придонесе кон глобалното владеење, **ЕУ ќе мора почесто да зборува со единствен глас**. Во однос на ревизијата на меѓународното претставување на ЕУ (согласно сегашните договори), Комисијата изнесе првичен став на Конвенцијата⁽¹⁾, со кој се предлага поблиска соработка меѓу Високиот претставник и Комисијата, зајакнување на политичката улога на надворешните делегации на Комисијата, како и заедничко учество во делот од работата на Комисијата и на Советот. Комисијата, исто така, предложи координирано учество во расправите во Европскиот парламент, па дури и заеднички иницијативи и документи. Во своето второ мислење доставено на Конвенцијата, Комисијата⁽²⁾ предложи првична институционална промена преку создавање на функцијата *Секретар на Европската унија*, како потпретседател на Комисијата со специјален статус. Секретарот на Унијата, кој треба да биде именуван со заедничка согласност на Европскиот совет и на именуваниот претседател на Комисијата, би ја претставувал Европската унија *vis-à-vis* трети страни во делот на надворешната политика, и би бил одговорен за спроведување на заедничките одлуки.

3.4. Применети политики и институции со поинаков фокус

1. Во Белата книга, која се темелеше врз хипотезата за непроменет Договор, Комисијата предложи да го искористи своето право на иницијатива за повеќе да се концентрира врз кохерентноста на политиките и дефинирањето долгорочни цели, поаѓајќи од тековните механизми за стратегиско планирање и програмирање. Комисијата, исто така, најави и предлози за претстојната Меѓувладина конференција насочена кон рефокусирање на извршната улога на Комисијата, истовремено насочувајќи и олеснувајќи ја контролата од законодавецот врз начинот на којшто таа ги спроведува своите овластувања.
2. Во својот предлог-рамка за формирањето **регулаторни агенции** на ниво на Заедницата, Комисијата досега имаше за цел да ги интензивира реализацијата и спроведувањето на прописите на Заедницата, истовремено нагласувајќи го

¹ COM(2002) 247.

² COM(2002) 728.

зачувувањето на единството и интегритетот на извршната функција на ниво на ЕЗ. Предлогот на Комисијата цврсто ја воспоставува нејзината сопствена одговорност за спроведување на својата извршна функција и ги пропишува модалитетите за создавање, функционирање и контрола на регулаторните агенции во согласност со нивната јавна мисија и оперативна автономија.

Во рамките на сегашниот Договор, предлогот на Комисијата за ревидирање на процедурите на **комитологијата** низ појасно **раздвојување на извршната од контролната функција** настојува да го **ребалансира** и да го **зајакне мониторингот** врз извршната функција на Комисијата **од страна на обете гранки на законодавната власт на Заедницата** (Парламентот и Советот).

Слични цели се наоѓаат и во основата на вториот придонес на Комисијата на Конвенцијата⁽¹⁾, каде се предлагаат измени на Договорот со коишто ќе се овозможи појасно разграничување меѓу законодавната и извршната функција на институциите, со што Комисијата се ограничува на главната одговорност за спроведување на законите под политичката контрола на законодавецот.

3. Комисијата донесе и спроведе нов циклус **стратегиско планирање и програмирање**, веќе предвидено во својата Бела книга во делот за *Реформирање на Комисијата*⁽²⁾. На почетокот од годината, Комисијата ја донесе годишната стратегија за применети политики (ГСПП) во која ги дефинира приоритетите на своите политики за наредната година и ги прецизира најбитните иницијативи што ќе придонесат кон остварувањето на тие приоритети. Тогаш станува можно да се изготват буџетските правила за конкретната година. Наменета за дискусија со Европскиот парламент и со Советот, стратегијата се користи за да се изготват прелиминарниот нацрт-буџет и законодавната и работна програма на Комисијата и на другите институции за таа година.

Со цел подобро да ги структурира и координира политичките приоритети и да ги изнесе пред јавноста, годишната стратегија за применетите политики за 2003 година⁽³⁾ дава пример за реализацијата на овој нов циклус согласно филозофијата на Белата книга за владеењето. Советот за општи прашања ги поздравил приоритетите утврдени од Комисијата и можноста ГСПП да се продолжи со дијалог за стратегиското планирање и програмирање. Ваквите консултации мора да останат без ограничувања во рамките на правото на иницијатива на Комисијата, меѓутоа Советот ја повика Комисијата да ги земе предвид коментарите од државите-членки, особено при изготвувањето на својата законодавна и работна програма. За првпат, Комисијата изготви *среднорочна процена* на ГСПП, во рамките на структурниот дијалог што успешно го започна со Европскиот парламент и со Советот⁽⁴⁾. Комисијата во октомври 2002 година ја донесе Законодавната и работна програма за 2003 година.

4. Во Белата книга, Комисијата го повика *Советот* да ја подобри координацијата на неговите различни формации и да го зајакне своето политичко водство и кохерентноста на мерките на ЕУ и мерките на *државите-членки*. Комисијата,

¹ COM(2002) 728.

² COM(2000) 200.

³ SEC(2002) 217.

⁴ COM(2002) 427, Соопштение: „Оценување на последователните активности од годишната стратегија за политиките за 2003 година“.

исто така, го покани *Европскиот совет* да се фокусира врз стратегиските цели, а *Европскиот парламент* и *националните парламенти* ги покани да имаат стимулирачка улога во јавната дебата околу иднината на европската политика и на политиката на Заедницата. На состанокот на Европскиот совет во Севиља беа донесени мерки за **структурата и функционирањето на Советот**, со што би се зајакнало постапувањето со институционалните и со хоризонталните прашања, како и со последователните активности од состаноците на Европскиот совет. Бројот на формациите на Советот се намали, со што се зајакна нивната координација, како и доменот на политичката вклучност Советот. На Европскиот совет во Севиља, исто така, беше одлучено дека **Европскиот совет треба да има повеќе стратегиски агенди**. Врз основа на заедничкиот предлог на претседателствата и изготвен во консултација со Комисијата, како и врз основа на препораките на Советот за општи прашања, Европскиот совет ќе донесе **повеќегодишна стратегиска програма** за наредните три години. Првата стратегиска програма ќе биде донесена во декември 2003 година. Истовремено, во својот втор придонес за Конвенцијата, Комисијата предложи идниот уставен Договор да формира формално тело за одлучување за државите-членки што се дел од евро-зоната, коешто би функционирало како „Економски и финансиски совет во евро-зоната“.

4. Заклучок

Со Белата книга за европско владеење од јули 2001 година, Комисијата сакаше да иницира широка дебата и да инспирира активности во насока на остварување на фундаменталните цели и принципи што се наоѓаат во основата на доброто владеење во Европа.

Европското владеење се всушност принципите и алатките за одлучување во контекст на повеќеслојните актери и одлучувачи во Европа – од Европската заедница, преку државите-членки, до регионалните и локалните власти и приватните лица. Паралелното постоење и меѓусебната поврзаност на повеќе нивоа на владеење очигледно претставуваат исклучителни предизвици.

Комисијата е убедена во важноста на подобреното европско владеење и го изразува ставот дека се поддржуваат основните цели и приоди на Белата книга, што особено важи за потребата од:

- подобрување на вклученоста „оддолу-нагоре“ при обликувањето и реализацијата на применетите политики на ЕУ;
- проширување на изборот на регулаторни инструменти со кои ќе се одговори на предизвиците на владеењето;
- пофокусирани европски институции, со појасни надлежности.

Во овој извештај е даден преглед на остварениот напредок во изминатите 16 месеци. Тоа покажува дека Комисијата веќе го изготви и го иницираше најголемиот дел од активностите предложени во Белата книга. Некои клучни прашања покренати во текот на консултациите со јавноста, на пример во однос на демократскиот легитимитет на институциите на ЕУ, понатаму ќе бидат опфатени во Конвенцијата.

Меѓутоа, потенцијалот на европското владеење нема целосно да се реализира сè додека не се признае обемноста на предизвиците. Конкретно:

- Белата книга нагласи дека европското владеење мора да претставува заеднички напор на сите актери. На тој начин, Комисијата упатува на своите поранешни апели за дејствување до другите институции и тела, како и до јавните и приватните актери. Откако беше презентирана Белата книга, Комисијата го повторила овој апел за поконкретни активности, особено во контекст на иницијативите за „подобро регулирање“ онаму каде што целта е да се оствари меѓуинституционална спогодба.
- Агендата на европското владеење не може да се ограничи само на Белата книга на Комисијата. Белата книга едноставно беше еден придонес, карактеристична за времето и за околностите кога беше презентирана. Комисијата е уверена во важноста на покренатите прашања и во основниот курс предложен во Белата книга. На ова треба и натаму да се работи, во рамките на континуираните активности во делот на владеењето и во контекст на тековната подготовка за промени на Договорот.

Во 2003 година и натаму, Комисијата има намера да ја реализира агендата утврдена во Белата книга, а во согласност со резултатите од јавните консултации. Комисијата, исто така, има намера да постигне согласност по веќе покренатите иницијативи и да обезбеди натамошни *инпути* во делот на владеењето, како дел од реформата на договорите.

Анекс I

Јавните консултации

Јавните консултации на Белата книга за европско владеење се одвиваа во период од осум месеци, од 25 јули 2001 година до 31 март 2002 година. Како резултат од процесот на консултации, беа примени 260 мислења во писмена форма⁽¹⁾.

Скромната бројка на доставените мислења може до извесна мера да се поврзе со фактот дека „процесот на применетите политики“ (алатките за насочување и механизмите за одлучување) е само едната страна од паричката на владеењето – при што другата страна е самата политика на ЕУ. Неколку учесници во оваа смисла ја преиспитуваа Белата книга, претходно очекувајќи дека таа ќе опфати и важни домени од применетите политики на ЕЗ/ЕУ како што се надворешната политика, проширувањето или економската и монетарна унија (ЕМУ).

Концептот на владеење од Белата книга како таков поттикна повеќе или помалку подеднакви реакции од јавните/политичките авторитети (27%), организираното граѓанско општество (22%) и од социо-економските актери (22%). Имаше и значителни реакции од академските кругови (16%), додека делот на мислењата од поединци изнесуваше 13%. *Графиконите 1-2 ги илустрираат реакциите по извор, во апсолутни бројки и во проценти.* Реакциите од јавните/политичките власти речиси исклучиво се состоеја од мислења од локалните и од регионалните власти⁽²⁾.

Уште понерамномерна беше географската дименизија на реакциите. Освен транснационалните реакции (29%), доминантни беа реакциите од Обединетото Кралство (23%). Учеството на одговорите од другите држави-членки изнесува од 0 до 11%, додека учеството на реакциите од земјите кои не се членки на Унијата изнесува 8%. *Графиконите 3-4 ги илустрираат реакциите по држава-членка, во апсолутни бројки и во проценти.*

Реакциите од институциите беа комбинирани. Владите на Данска, Финска, Франција, Германија, Холандија, Шведска и на Обединетото Кралство доставија писмени ставови, додека Европскиот парламент, Европскиот економско-социјален комитет и Комитетот на регионите проследуваа мислења. Советот и владите на осум држави-членки не доставија свои ставови.

¹ Мислењата се достапни на вебсајтот на Европската комисија за владеењето http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm. Нагаташни реакции и размени на мислења по прашањата сврзани со владеењето беа добиени низ алатката на интерактивно креирање применети политики (ИКПП) и сајтот „Вашиот глас“, како и преку интерактивната отворена дебата за иднината на Европа на сајтот „Futurum“.

² За потребите на овој извештај, *категиријата граѓанско општество* ги опфаќа граѓанските здруженија: невладините организации, организациите на потрошувачи, групите за заштита на животната средина, културните групи, доброволните здруженија, црквите итн., додека *социо-економската категирија* се состои од социјалните партнери („работодавачите“ и „работниците“), професионалните организации, јавните и приватните претпријатија и од стопанските комори. *Јавната/политичката категирија* се состои од следниве субјекти: претежно региони, општини, како и асоцијации на регионите и на општините, но и државите-членки, додека *академската категирија* ја сочинуваат мислењата од универзитетите и поединечните академски мислења.

Предлозите од Белата книга во врска со „поголемата вклученост“ привлекоа 44% од коментарите, додека предлозите во врска со „подобри политики, регулирање и реализација“ учествуваа со 32%. Околу 19% од коментарите се однесуваа на прашањето на „политиките и институциите на ЕУ со поинаков фокус“, а 5% беа во врска со прашањето на „придонесот на ЕУ кон глобалното владеење“⁽¹⁾. *Графиконите 5–6 ги прикажуваат коментарите во однос на различните теми од Белата книга, во апсолутни бројки и во проценти.*

Забелешките се концентрираа на консултирањето на граѓанското општество (48% од одговорите беа во врска со „поголемата вклученост“), и за тоа како да се допрат регионалната и локалната власт (26% од коментарите беа во врска со „поголемата вклученост“), како и на подоброто регулирање (49% од коментарите беа во врска со „подоброто регулирање, политики и реализација“). Некои прашања предизвикаа реакции од повеќе целни групи, други иницираа реакции од, главно, една целна група. На пример, реакциите во врска со консултирањето на граѓанското општество дојдоа од повеќе извори, додека забелешките околу допирањето до регионалните и до локалните власти речиси исклучиво доаѓаа од јавните/политичките власти, односно од државите-членки и од самите регионални и локални власти. *Графиконот 7 дава преглед на коментарите по извор.*

Клучни пораки од јавните консултации

Главните пораки од јавните консултации се анализираа во смисла на нивната „содржина“ а не на нивниот „извор“⁽²⁾.

- Реакциите од јавноста во голема мера ја поддржуваат дефиницијата на Белата книга на **принципите кои се наоѓаат во основата на владеењето на ЕУ**, односно *отвореноста, учеството, отчетноста, ефективноста и кохерентноста*, како составни принципи на доброто владеење. Неколку учесници предложија дополнителни принципи како демократска легитимност и супсидијарност.
- Некои учесници и **честитаат** на Белата книга затоа што го **опфаќа прашањето на малото учество и вклученост на граѓаните** во рамките на ЕУ, меѓутоа притоа сметаат дека причините за тешкотиите не се доволно опфатени и дека предложените решенија се неадекватни.
- Загриженоста дека анализата и приодот на Белата книга претставуваат одраз на визија дефинирана со **институционалниот самоинтерес на Комисијата** и улогата на извршната власт.
- Некои испитаници изразија став дека **опфатот на агендата за владеење предложен во Белата книга** е ограничен и дека, главно, се фокусира на ефективноста и ефикасноста на системот на одлучување. Перцепцијата на „покусиот пат“ на Белата книга кој се состои од изедначување на дебатата за владеење со дебатата околу демократскиот дефицит иницираше значителна низа

¹ Повеќето од добиените 260 мислења содржеа коментари за повеќе од една предложена активност. Збирот од сите коментари по сите предложени активности се искористи за да се пресметаат релативните реакции по различни теми од Белата книга

² Сите детали околу резултатите од јавните консултации, како и подетална анализа на корелацијата меѓу испитаникот и опфатената тема и на предложените ориентации можат да се најдат на веб-сајот на Европската комисија посветен на темата владеење: http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm,

мислења околу демократскиот легитимитет во однос на институциите и околу дел од природот на Белата книга.

- Поддршка за **(ре)фокусирањето на суштинските функции** и за Комисија која би била ориентирана кон задачите.
- **Подготвеност за ангажирање во консултации и во учество** при обликувањето на применетите политики на ЕУ, придружена со јасната потреба искажана од страна на организираното граѓанско општество и на регионалните и локалните актери за конкретни активности на Комисијата.

Преку отвореност до пошироко учество во обликувањето на применетите политики на ЕУ.

- **Информирањето, претходен услов:** Многумина учесници аргументираа дека, за да има поголемата вклученост на граѓаните, има потреба од повеќе и од подобри информации во врска со, и од, институциите на ЕУ. Регулацијата за пристап до документите (ЕС 2001/1049) генерално се поздравува, меѓутоа, пристапот до документите самиот по себеси не значи доволна информираност околу процесот на одлучување на ЕУ. Потребен е голем напор за граѓаните да се информираат, а тоа би помогнало во борбата против отуѓувањето и би го зголемило учеството.
- **Јасност околу природата на поимот „поголема вклученост“:** Обезбедувањето поголема отвореност, поголема вклученост и учество наидува на широко одобрување. На тоа се гледа како на начин за зајакнување на отчетноста, па оттука и за внесување сила и виталност во институциите на ЕУ. Ова е различно од зголемениот демократски легитимитет на ЕУ и на нејзините институции.
- **Консултирањето со, и вклученоста на, граѓанското општество, не треба да ги загрозуваат репрезентативните системи:** За голем дел испитаници, јасно е и треба да се нагласи дека консултирањето и вклученоста на граѓанското општество не треба да ги загрозуваат репрезентативните системи.
- **Граѓанското општество — прашањата на репрезентативност и на одговорност:** Мнозинството испитаници од повеќе целни групи страхуваат дека поголемата вклученост може да биде претходно условена и поврзана со поголемата одговорност и отчетност за актерите од граѓанското општество. Постои нагласено спротивставување на евентуалните барања во однос на интерните структури на организациите од граѓанското општество. Актерите од граѓанското општество сметаат дека Комисијата треба да обезбеди репрезентативност со тоа што ќе го земе предвид целиот дијапазон на мислења.
- **Потреба да се признае повеќеслојната природа на европското граѓанско општество:** Комисијата не треба да се концентрира *само* на транснационалните структури. Во оваа смисла, во мислењата беше нагласена опасноста од динамична ерозија на домашните легитимни и партиципативни структури во полза на новите транснационални структури.
- **Допирање до супнационалните јавни власти: конститутивни ограничувања наспроти желбата за ангажман:** Предлозите за поголема вклученост на регионалните и на локалните нивоа, како во обликувањето на применетите политики (*дијалог со регионалните и со локалните власти*), така и во реализацијата на политиките (*трипартитни наменски договори*), главно, иницираа коментари од целни групи каде се демонстрира заинтересираност, но и каде што, исто така, генерално се упатува и апел за појаснување на замислите на Комисијата. Одговорот покажува поделба меѓу критичкиот или скептичниот прием од страна на националните влади (Договорот ја регулира само релацијата меѓу националните власти и европските институции – оттука, на вклучувањето

на супнационалните власти во одлучувањето во рамките на ЕУ се гледа како на упад во интерната организација на земјите-членки) и Европскиот парламент од една страна, и позитивниот интерес од мнозинството региони и локалитети од друга страна. Во неколку доставени мислења се упатува апел за *директен* перманентен и структуриран дијалог со ЕУ, наместо дијалог низ европските и националните асоцијации.

- **Повик за „вертикална супсидијарност“ од регионалните и од локалните актери:** Во еден значителен дел од одговорите од регионалните и од локалните власти беше предложен концептот на „вертикална супсидијарност“. Ваквата вертикална супсидијарност секако би требало да се интегрира во новиот Договор, меѓутоа постои и загриженоста дека „специјалниот договорен статус“ за конститутивните региони само би довел до натамошна нееднаквост меѓу регионите.
- **Проширен статус за Комитетот на регионите наспроти реформите:** Коментарите од целните групи во однос на можната улога на Комитетот на регионите беа различни. Некои учесници аргументираа во полза на проширениот статус за Комитетот на регионите, додека други ја изложија потребата од целосен институционален „ремонт“ со цел Комитетот да може подобро да ги претставува „регионите“ и да биде повеќе проактивен.

За подобри применети политики на ЕУ и создавање закони

- **Подобри применети политики и регулирање: институционално балансирање на примарноста во однос на ефикасност:** Проширувањето на опфатот на инструментите на политиките на ЕУ и зголемената примена на вонзаконодавните инструменти беа широко прифатени во одговорите. Меѓутоа, одговорите исто така ја покажуваат потребата да се усогласат двете грижи. Од една страна, постои ставот дека алтернативните регулаторни модели и вонзаконодавните инструменти честопати се покажале како поефикасни и поефективни од традиционалното законодавство, а од друга страна, постои мислењето дека подобрената ефикасност не може да го оправда трансферот на надлежноста за одлучување до заинтересирани страни кои не би биле демократски одговорни.
- **Подобра подготовка на регулирањето:** Заложбата да се објават правилници за употребата на експертиза од страна на Комисијата наиде на поздравување во одговорите. Учесниците ја нагласија потребата од обезбедување здрави научни основи кон предлозите за применетите политики и го потенцираа значењето на независните совети кои може да се идентификуваат. Учесниците, исто така, го прифатија фактот дека *ex-ante* процената на влијанијата ќе придонесе кон балансот и кон квалитетот на самото одлучување.
- Што се однесува до **изборот на инструмент за применетите политики**, мислењата се поделени. Додека еден дел од мислењата – поради јасноста – се решава за фиксни правила околу областите на политиките и околу нивните сродни инструменти, другите се решаваат - поради флексибилност - за тоа изборот на инструментот за одредена политика да се прави за секој случај одделно.
- **Алтернативни регулаторни инструменти (ко-регулирање, саморегулирање, отворен метод на координација):** Голем дел од одговорите од јавноста, особено оние од социо-економските актери, се изјасни во полза на тоа сите инструменти на применетите политики, вклучувајќи ги и новите алтернативи, да се оценуваат врз рамноправна основа. Институционалните актери (особено Европскиот парламент) се повоздржани и сметаат дека е неопходно натамошно истражување во овој дел.

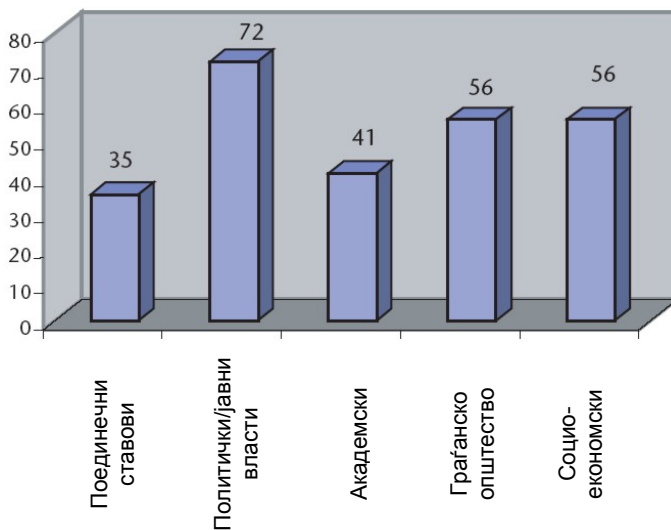
- **Комитологија: прашања во однос на можната реформа:** Академските и институционалните испитаници се спротивставија кон предлогот на Комисијата да ги укине постапките на регулаторните и на управните комитети и да ги задржи само советодавните постапки. Испитаниците сметаат дека Белата книга не нуди никаква алтернатива за контролата на Советот врз извршната надлежност на Комисијата. Се смета дека пренасочувањето на надлежноста на ЕУ во однос на спроведувањето ќе резултира со намален демократски легитимитет на донесените одлуки. Учесниците, исто така, тврдеа дека укинувањето на регулаторните и управните комитети би било исто што и заменување на постапките за остварување консензус со непроверени овластувања на Комисијата. Беше изнесено и тврдењето дека реформата на комитологијата излегува од рамката на владеењето, со тоа што налага промена во договорите (член 202 од Договорот за ЕЗ).
- **Регулаторни агенции: резерви во однос на дисперзираното одлучување:** Во поголемиот дел од реакциите на Белата книга беше искажана резерва во однос на формирањето регулаторни агенции на ниво на ЕЗ. Некои учесници укажаа на фактот дека Договорот на ЕЗ и доделува овластувања на администрација во само неколку области во кои на администрацијата на Заедницата се гледа како на единственото ефективно средство на реализација. Се тврди дека допрва треба да се изнесат факти во прилог на регулаторните агенции на ниво на ЕЗ. Другите учесници ги покренува прашањата на транспарентност и на демократска контрола. Некои испитаници ја доведоа во прашање додадената вредност на „дополнителните“ нивоа на интервенција и укажуваат на ризикот од дури помалку разбирливо одлучување во очите на граѓаните.
- **Почитување на правото на Заедницата: проширување на главниот предизвик:** Се поздравува заложбата на Комисијата во насока на кодифицирање на постапката за жалби, меѓутоа некои учесници искажаа загриженост во однос на предвидената децентрализација во постапувањето со постапките во случај на прекршувања. Се нагласуваат проблемите со недостигот на свест за правото на ЕЗ кај припадниците на правната професија во државите-членки, како и со опасноста од тоа спротивставените ставови да ја поткопаат унифицираната примена на правото на ЕЗ. Реакциите укажаа на тоа дека, во случај на политиката на транспонирање и на постапување со случаите на прекршувања, се чини дека главниот предизвик е претстојното проширување.

За демократските, ефикасни институции и за целите на европските политики

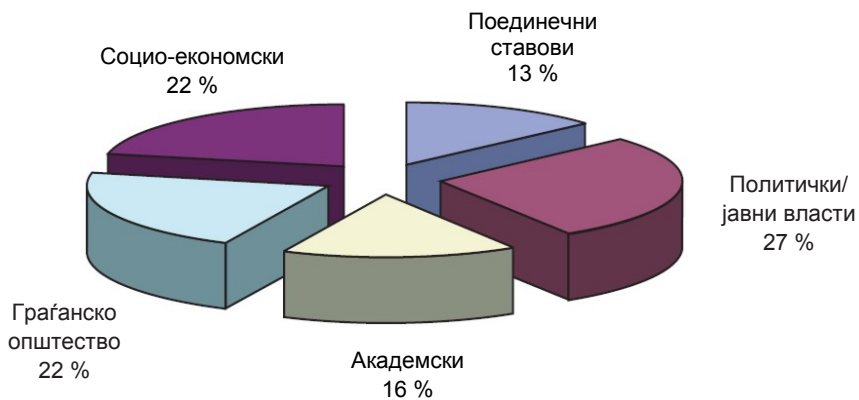
- **Методот на Заедницата:** Придржувањето на Белата книга до методот на Заедницата наидува на широка поддршка. Предложеното фокусирање на законодавната улога на Европскиот парламент и на Советот врз основните принципи, при што техничките детали и реализацијата и се препуштаат на Комисијата, предизвика значителни реакции, но и прашања. Се предлага предвидената проширена улога за Комисијата да опфати бројни избори на политиките под нивото на „основните принципи“ коишто, сепак, може да останат во голема мера политички.
- **Предупредување во однос на конфронтирачките стратегии:** Учесниците ја доведоа во прашање замислата на Белата книга дека *Советот би требало да гласа иттом квалификуваното мнозинство се чини можно, наместо да настојува да спроведува дискусии во потрага по едногласност*. Аналогно на тоа, учесниците укажаа на ризиците по методот на Заедницата кои произлегуваат од зголеменото право на Комисијата да повлекува предлози „поткопани“ од меѓуинституционалното пазарење.

- **Применети политики и институции со поинаков фокус: јасни цели и надлежности:** Во битен дел од мислењата беше искажан ставот дека целите и надлежностите на ЕУ треба јасно да се искажат во еден базичен обврзувачки текст каде ќе биде прецизирана поделбата на одговорностите меѓу одлучувачките тела на ЕУ од една страна, и меѓу државите-членки и суб-националните региони од друга страна. Постои поддршка за повикот на Комисијата за одредување поинаков фокус на улогата на нејзините институции и за приодите предложени со цел самата Комисија да може да се концентрира врз суштинските функции, како чувар на заедничкиот интерес во рамките на методот на Заедницата. Во овој контекст, испитаниците аргументираа дека се потребни институционални решенија наместо функционалните решенија од Белата книга.
- **Владеењето на ЕУ: демократски легитимитет на институциите на ЕУ:** Широко е прифатен фактот дека принципите на добро владеење не треба да се изедначуваат со демократската власт бидејќи доброто владеење не може да биде одговор на проблемот со демократскиот дефицит. Во дел од реакциите од јавноста се тврди дека клучното прашање е демократскиот легитимитет којшто претпоставува одлуки низ дискусии на коишто учествуваат различни претставници. Генерално, се признава фактот дека повикот на Белата книга за вклучување повеќе актери во процесот на политиките, *иако потребен*, самиот по себеси не води до зголемена демократска легитимност на политиките или на институциите. Во оваа смисла, прифатено е мислењето дека механизмите за владеење со кои се настојува да се зголемат ефективноста и ефикасноста на системот за одлучување и да се обезбеди поголема вклученост на повеќе актери, ќе ги направат институциите поотворени, што ќе доведе до нивен зголемен сензибилитет и отчетност.
- **Глобално владеење:** Што се однесува до подобрувањето на ефективноста и на легитимноста на глобалното владеење и регулирање, учесниците ја поздравиле улогата на Комисијата во неколку првични реформи во рамките на *Светската трговска организација*, меѓутоа истовремено го искажаа и ставот дека сè уште останува многу да се направи. Учесниците вон ЕУ во голема мера побараа принципите на владеењето што Комисијата ги применува во рамките на ЕУ, исто така да се применуваат и во однос на владите и на заинтересираните страни надвор од ЕУ.

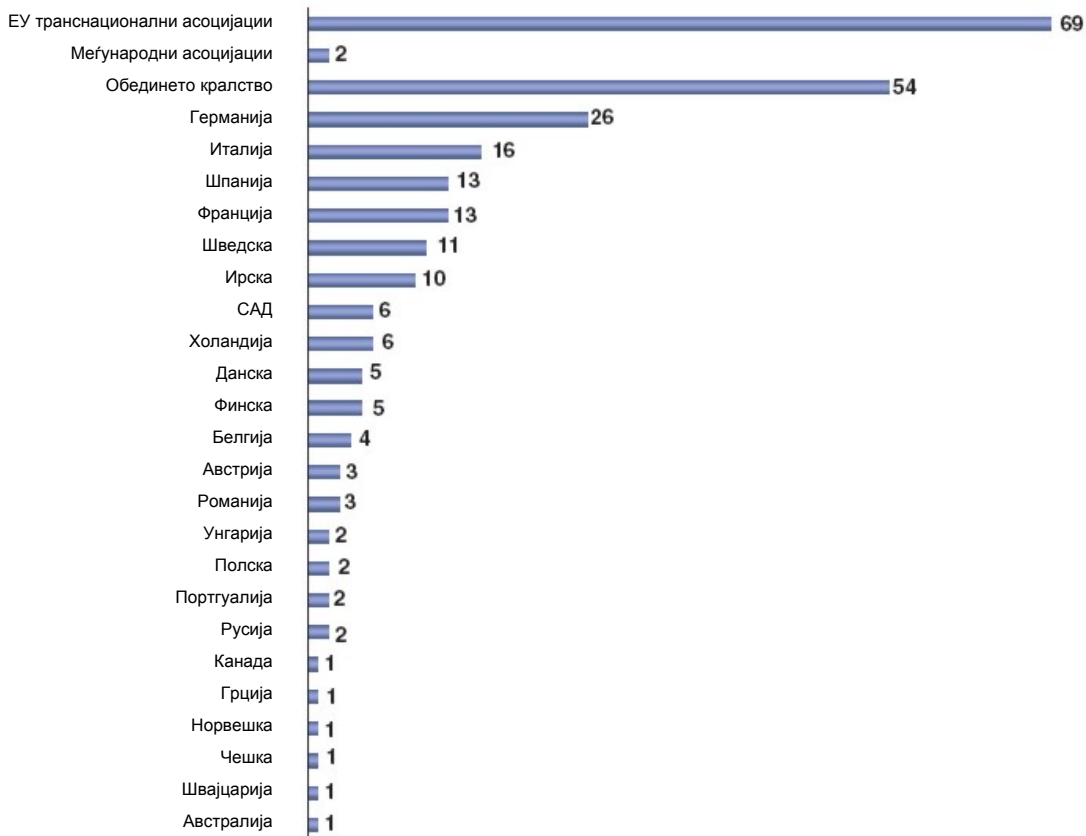
**Графикон 1: Мислења за Белата книга
Приказ по извор (вкупно)**



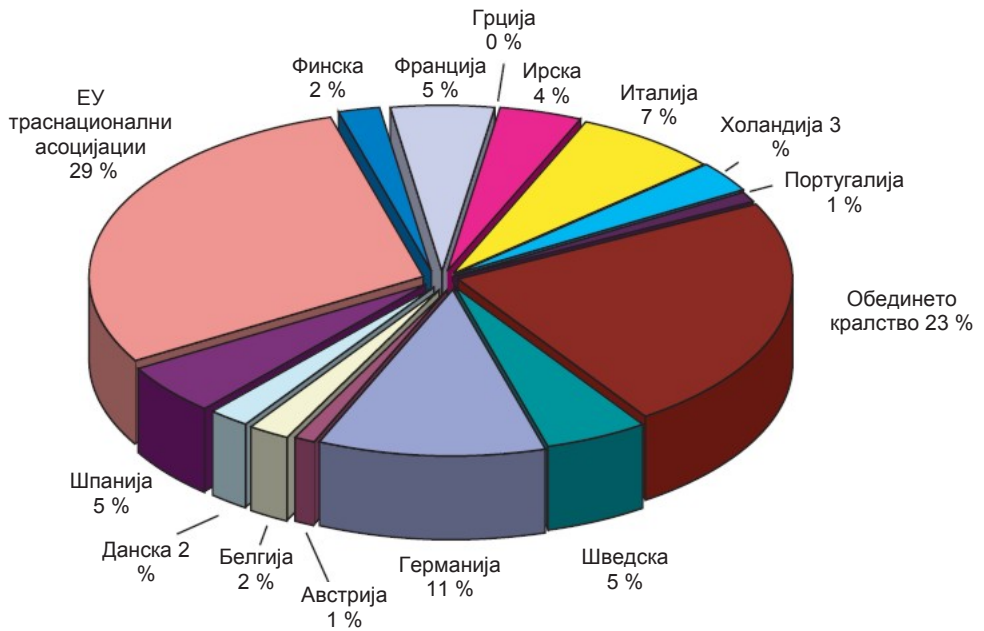
**Графикон 2: Мислења за Белата книга
Приказ по извор (%)**



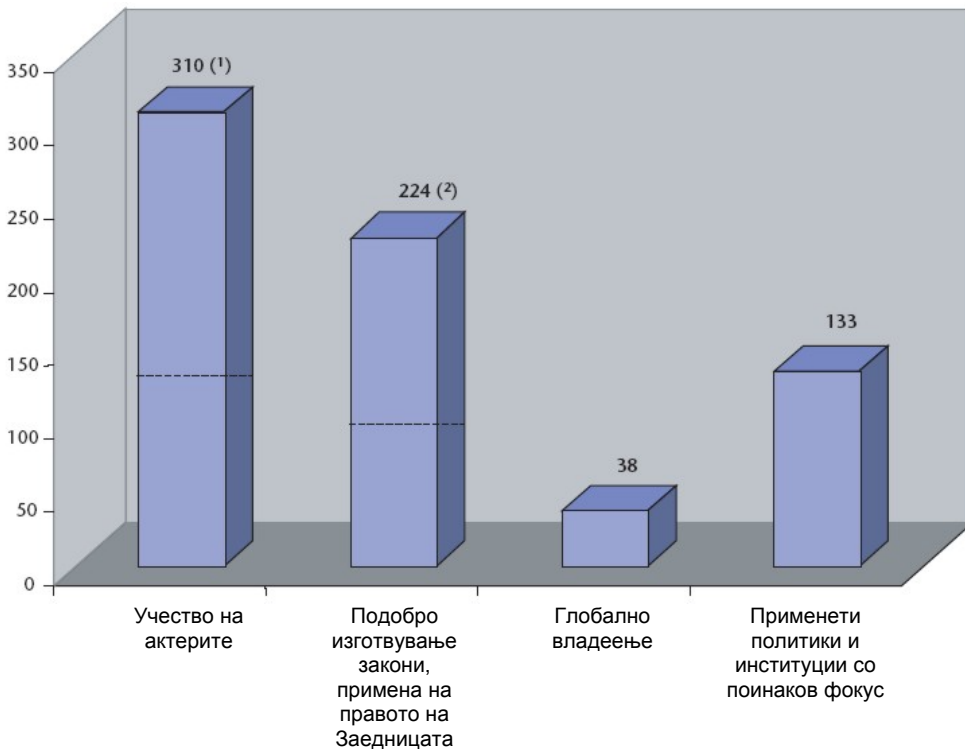
**Графикон 3: Мислења за Белата книга
Приказ по земја (вкупно)**



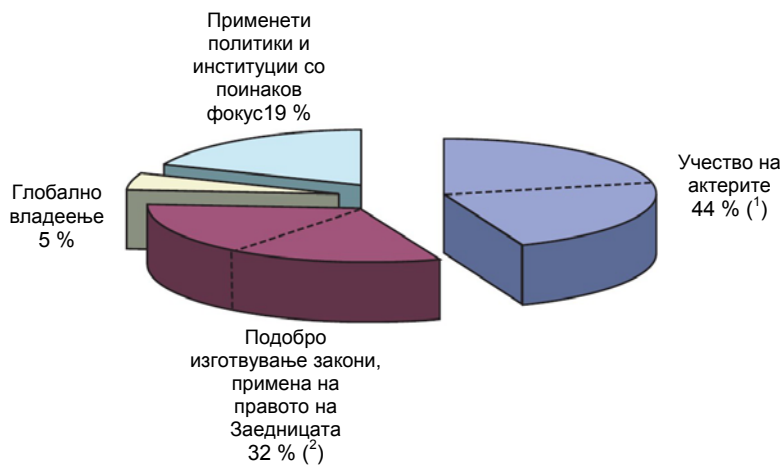
Графикон 4: Мислења за Белата книга
Приказ по држави-членки (%)



**Графикон 5: Мислења за Белата книга
Приказ по тема (вкупно)**



**Графикон 6: Мислења за Белата книга
Приказ по тема (%)**



¹ Половина од ова се однесува на „аспектот на консултирањето“.

² Половина од ова се однесува на „аспектот на подброто регулирање“.

Графикон 7: Мислења за Белата книга, детален приказ по извор на коментарите околу темите опфатени во Белата книга (вкупно 705 коментари)

	Поединечн и мислења	Политички мислења	Академска мислења	Социо- економски мислења	Мислења од граѓанското општество	Вкупно	
<i>Поголема вклученост</i>						310	100 %
Консултации	13	38	21	38	38	148	48 %
Дијалог (локални актери)	4	57	6	7	6	80	26 %
Наменски договори	2	31	3	4	1	41	
Мрежи	0	7	1	7	1	16	
Договори за партнерство	0	10	3	6	6	25	

<i>Подобри политики, регулирање и спроведување</i>						224	100 %
Подобро регулирање	4	40	17	30	19	110	49 %
Анализа на ефектите	0	5	1	10	4	20	
Експертиза	1	9	4	11	10	35	
Агенции	5	12	5	9	5	36	
Твининг	0	5	1	2	0	8	
Прекршување на правото на Заедницата/жалби	1	1	2	3	8	15	

<i>Глобално владеење</i>						38	
Дијалог (актери од трети земји)/нови инструменти	3	11	2	14	8	38	

<i>Применети политики и институции со поинаков фокус</i>						133	
Применети политики со поинаков фокус	4	11	9	8	12	44	
Институции со поинаков фокус	9	23	17	11	11	71	
Комитологија	2	7	4	2	3	18	

Анекс II

Корисни веб-сајтови

Консултации, Европска комисија и граѓанското општество (Coneccs):
http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_en.htm

Дијалог со граѓаните, граѓански референтен сервис:
http://europa.eu.int/citizensrights/signpost/front_end/signpost_en.htm

Дијалог со бизнисите:
<http://europa.eu.int/business/en/index.html>

Europe Direct:
http://europa.eu.int/europedirect/en/index_en.html

Интерактивно креирање применети политики (ИКПП):
<http://ipmmarkt.homestead.com>

Владеење на ниво на самоуправа:
http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

Solvit (ефективно решавање проблеми на внатрешниот пазар):
http://europa.eu.int/comm/internal_market/solvit/index_en.htm

Иднината на Европа — дебата:
http://europa.eu.int/futurum/index_en.htm

Европската конвенција:
<http://european-convention.eu.int>

Вашиот глас во Европа:
http://europa.eu.int/yourvoice/index_en.htm

Европска комисија

Извештај од Комисијата во врска со европското владеење

Луксембург: Канцеларија за службени публикации на Европските заедници

2003 – стр. 45 - 17.6 x 25 cm

ISBN 92-894-4555-6



OFFICE FOR OFFICIAL PUBLICATIONS
OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

L-2985 Luxembourg
