

# Uloga SIGMA-e u razvoju europskog upravnog prostora

---

Sajković, Lorena

Undergraduate thesis / Završni rad

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:382241>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-21**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Lorena Sajković

**ULOGA SIGMA-e U RAZVOJU EUROPSKOG  
UPRAVNOG PROSTORA**

ZAVRŠNI RAD

Lorena Sajković

**ULOGA SIGMA-e U RAZVOJU EUROPSKOG  
UPRAVNOG PROSTORA**

ZAVRŠNI RAD

Sveučilište u Zagrebu  
Pravni fakultet u Zagrebu  
Preddiplomski stručni studij javne uprave

Kolegij : Europski upravni prostor i nacionalna uprava  
Mentor : prof.dr.sc. Goranka Lalić Novak  
Broj indeksa autora: 000386

Zagreb, 3. siječanj, 2022.

## Izjava o izvornosti

Ja, Lorena Sajković pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Lorena Sajković

(potpis studenta)

## SADRŽAJ

1. UVOD .....	1
2. EUROPSKI UPRAVNI PROSTOR.....	2
3. SIGMA.....	5
4. UTJECAJ SIGMA-e NA EUROPSKI UPRAVNI PROSTOR .....	7
4.1. Izgradnja i reforma institucija i javne uprave .....	7
4.2. Financijska kontrola, nadzor i revizija .....	13
4.3. Procjena učinaka propisa .....	17
4.4. Položaj javnih službenika .....	20
4.5. Uređenje javne nabave.....	23
4.6. Oblikovanje i koordinacija javnih politika .....	26
5. ZAKLJUČAK.....	30
LITERATURA.....	33

## 1. UVOD

U ovom se radu raščlanjuje uloga SIGMA-e u razvoju Europskog upravnog prostora kroz brojne dokumente koje je izdala sama SIGMA kao smjernice zemljama kandidatkinjama. U ovom radu će se objasniti što je to Europski upravni prostor, što je SIGMA te kako ona utječe na razvoj Europskog upravnog prostora. To će se postići kroz iscrpnu analizu dokumenata izdanih od strane SIGMA-e ( SIGMA je ukupno izdala 63 dokumenta) u razdoblju od 1996. do 2021. godine. U ovom će se radu analizirati dokumenti SIGMA-e kroz koje je utjecala na izgradnju i reformu institucija javne uprave, pomogla u procesima uspostavljanja financijske kontrole, nadzoru i reviziji, kako je utjecala na procjenu učinaka propisa, položaj javnih službenika, uređenje javne nabave te kako je doprinijela oblikovanju i koordinaciji javnih politika.

Za pisanje ovog rada korištena je domaća i strana literatura, a najvećim djelom službeni dokumenti izdani od strane SIGMA-e. S obzirom da za ovu temu nema mnogo dostupne literature na hrvatskom jeziku, većina literature je strana literatura (dokumenti SIGMA-e) u obliku znanstvenih i stručnih radova, članaka i dokumenata dostupnih u *online* bazama podataka. Ovaj rad je nastavak analize koju je provela dr.sc. Goranka Lalić Novak u članku pod nazivom Pregled dokumenata SIGMA-e u razdoblju 1992.-2009 te obuhvaća dokumente koji su objavljeni od tad.

Rad je strukturiran u pet glavnih cjelina. U drugoj cjelini analiziramo pojam Europskog upravnog prostora, njegov nastanak i obilježja. U trećoj cjelini se upoznajemo sa inicijativom SIGMA, njezinim zadaćama, ciljevima i načinima djelovanja, a u trećoj cjelini analiziramo utjecaj SIGMA-e na razvoj Europskog upravnog prostora na temelju dokumenata koje je SIGMA izdala od 1996. godine do 2021. godine.

## 2. EUROPSKI UPRAVNI PROSTOR

1999. godine začeta je ideja stvaranja europskog upravnog prostora (EUP-a) koja je vezana uz pridruživanje novih država članica Europskoj uniji. Zbog velikog interesa tranzicijskih zemalja za stupanjem u Europsku uniju dolazi do potrebe za formiranjem i određivanjem upravnih kriterija koje države kandidatkinje moraju ispuniti te dolazi do potrebe za provedbom raznih programa pomoći koji za cilj imaju priključenje država kandidatkinja Europskoj uniji. Francisco Cardona definira moguće postojanje zajedničkog upravnog prostora kao grupu upravnih načela, propisa i pravila koji se jednoznačno primjenjuju na određenom teritoriju koji potpada pod zajednički nacionalni ustav. (Anamarija Musa, 2005-2006:14) Iz toga proizlazi da je za Europski upravni prostor karakteristično da nacionalne uprave država članica potpadaju pod djelovanje i organizaciju koje se temelje na europskim načelima, propisima i pravilima. Europski upravni prostor je mješavina osnovnih institucionalnih rješenja, zajedničkih upravnih standarda, procesa i vrijednosti upravne službe koji se provlače kroz sve nacionalne uprave država članica Europske unije. Jedno od glavnih obilježja Europskog upravnog prostora je njegova nadređenost, tj. pravilo da zajednička načela uvijek imaju prednost nad lokalnim načelima, pravilima, sudskoj praksi, standardima... U ovom obilježju se očitava nadređenost europskog prava i uprave nad nacionalnim pravima i javnim upravama. Iz toga proizlazi da europski upravni prostor čini neformalna pravna stečevina Europske unije koju čine već postojeće zakonodavstvo koje su države kandidatkinje dužne usvojiti u nacionalnom pravnom sustavu kako bi postale punopravne članice EU. Pravni poredak Europske unije obuhvaća primarne i sekundarne pravne akte, kao što su ustavne odredbe, uredbe, odluke i sl., koje s pravnim načelima, međunarodnom praksom, sudskom praksom i običajima čini pravni okvir Europske unije.

Kako bi se oformio europski upravni prostor bilo je potrebno oblikovati glavna načela kojim će se voditi javne uprave država članica. Načela su razvijena djelovanjem nacionalnih sudova i Europskog suda, a SIGMA ih je uobličila u skup standarda koje države kandidatkinje moraju savladati. Tako razlikujemo 4 glavna načela koja oblikuju europski upravni prostor:

1. Vladavina prava – ono se odnosi na načelo zakonitosti koje obuhvaća nepristranost prilikom odlučivanja, nediskriminaciju, poštivanje hijerarhije pravnih propisa, neovisan nadzor javne uprave kao i načelo razmjernosti, pravovremenog rješavanja predmeta, pravičnosti i profesionalnosti

- II. Otvorenost i transparentnost – ovim načelom se osigurava nadzor nad upravnim postupcima i njihovim rezultatima kao i njihova zakonitost. Ono označava da je uprava dužna obrazložiti svoje odluke i postupke
- III. Odgovornost javne uprave – javna uprava je odgovorna pred drugim upravnim, zakonodavnim i sudskim tijelima. Time se nastoji osigurati vladavina prava. To se pokušava kroz formaliziranje postupaka i uvođenjem propisanih mehanizama nadzora
- IV. Efikasnost – javna uprava mora biti efikasna što znači maksimalna učinkovitost prilikom trošenja javnih prihoda kako bi se postigao željeni cilj

Ova načela stvaraju preduvjet za učinkovitu javnu upravu odvojenu od političkog i stranačkog utjecaja koja služi samo javnom interesu. Prethodna načela nisu formalni dio prava Europske unije, ali ih se smatra djelom neformalne pravne stečevine zbog njihovog utjecaja na europeizaciju nacionalnih uprava te stoga čine temelj europskog upravnog prostora koji pravno obvezuje zemlje članice Europske unije te čine okosnicu za određivanje upravnih standarda. (Anamarija Musa, 2005-2006: 9-10)

Uz glavna načela koja formiraju europski upravni prostor razlikujemo nekoliko bitnih faktora koji utječu na oblikovanje europskog upravnog prostora. Prema teoretičaru Franciscu Cardoni europski upravni prostor stvara i oblikuje 4 faktora, a to su presude Europskog suda, zakonodavne institucije EU, kontakti državnih službenika i funkcionara međusobno kao i sa Europskom komisijom što dovodi do širenja upravnih načela i dobre prakse i širenje pravnih načela i prava EU kroz upravne sustave zemalja članica kroz primjenu istih standarda i praksi u domaćem i europskom pravu.

Čimbenici oblikovanja europskog upravnog sustava mogu se podijeliti u dvije skupine, glavnu i sporednu. Glavni čimbenici nastaju iz djelovanja institucija Europske unije, a to su presude Europskog suda, djelovanje Europskog vijeća i Vijeća Europske unije pomoću dokumenata i odluka kao što su pristupni kriterij za države kandidatkinje te djelovanje Europske komisije. Sporedne čimbenike čini komunikacija upravnih službenika na europskoj razini, preuzimanje obilježja jednog nacionalnog upravnog sustava u drugi nacionalni upravni sustav, utjecaj međunarodnih doktrina i sl. (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012.)

Prema mnogim autorima, Europski sud ima najvažniji utjecaj na članice EU. Iako autonomne, članice Europske unije pravno obvezuju odluke Europskog suda te neposredno



utječu na djelovanje i organizaciju nacionalnih uprava zemalja članica. Presude Europskog suda su glavni izvor općeg upravnog prava u Europskoj uniji te samim time oblikuje uprave zemalja članica. Europski je sud imao glavnu ulogu u oblikovanju načela upravnog prava u Europskoj uniji, definirajući opća načela, pravno obvezujuća za zemlje članice EU. Na taj način sud oblikuje zajedničku pravnu stečevinu koja potom oblikuje nacionalne uprave zemalja članica.

Posebnu ulogu u institucionalizaciji europskog upravnog prostora imaju kriteriji za pristupanje Europskoj uniji. Na sjednicama Vijeća Europske unije određeni su uvjeti za članstvo. Potrebna je stabilnost demokratskih institucija, određena razina zaštite ljudskih prava utvrđenih 1993 u Kopenhagenu, osnivanje upravnih i sudskih konstrukcija koje imaju kapacitet i sposobnost za primjenu prava europske unije te su sve zemlje kandidatkinje dužne dijeliti iste ciljeve s ostatkom Europske unije.

Europska komisija brine da se politike Europske unije provedu na nacionalnoj razini. Ona donosi smjernice, nadzire i kontrolira provođenje tih smjernica u skladu s načelom autonomije nacionalnih upravnih sustava. „ Mišljenja Europske komisije još od 1997. odražavaju nužnost upravnih reformi za tranzicijske zemlje te ističu određena pravila i načela koja trebaju biti usvojena kako bi se osiguralo adekvatno funkcioniranje institucija, kako političkih, tako i javne uprave.“ (Musa, 2006.)

Institucije Europske unije aktivno rade na podržavanju reformi pomoću kojih bi se ojačao kapacitet i funkcioniranje nacionalnih uprava država članica kao i nacionalnih uprava država kandidatkinja, a u tu su svrhu osnovane organizacije poput SIGMA-e kako bi definirale pojedine standarde, a te standarde uprave potencijalnih zemalja članica zatim moraju ispuniti kako bi uspješno mogle provoditi prava i obveze koje proizlaze iz njihova članstva u Europskoj uniji. Tako utvrđeni standardi smatraju se temeljem europskog upravnog prostora.

### 3. SIGMA

SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) je zajednička inicijativa OECD-a<sup>1</sup> i Europske unije stvorena 1992. kako bi se osigurala potpora državama kandidatkinjama u poboljšanju nacionalnih sustava upravljanja. SIGMA surađuje sa OECD-ovom Službom za javnu upravu te međusobno dijele informacije, istraživanja i analize stručnjaka za javno upravljanje, prosljeđuju te informacije čelnicima zemalja članica OECD-a. Time se olakšavaju kontakti i razmjena iskustava između javnih sektora. Cilj inicijative je sastaviti model koji bi zemljama kandidatkinjama za EU omogućio lakši ulazak u EU i lakšu prilagodbu nacionalnih sustava sustavima Europske unije. Model koji je SIGMA osmislila imao je za zadaću redovno pružanje pomoći u reformama organizacija i rada javnih službi. SIGMA podržava zemlje u njihovom nastojanju da rad i upravljanje javnim službama postane ekonomičnije, efikasnije i bolje. U tome se oslanjaju na poštivanje europske dobre prakse i pravnu stečevinu Europske unije,. One čine glavnu okosnicu za ocjenu napretka reformi i utvrđivanje daljnjeg napretka. SIGMA može pružiti pomoć svojim sudjelovanjem u osmišljanju reformi, osigurava uvjete za njihovu provedbu te pruža potporu i pomoć tijekom njihove provedbe. Kako bi olakšala državama kandidatkinjama, SIGMA je svoje djelovanje svela na nekoliko prioriternih aktivnosti:

- pomoć u izradi i provedbi reformi javne uprave, pravosuđa i pravne stečevine države kandidatkinje
- pružanje financijske kontrole i vanjske revizije
- kreiranje unutarnje politike
- upravljanje javnom potrošnjom

Projekti u kojima sudjeluje SIGMA moraju slijediti reformske prioritete koji se nalaze u programu te trebaju biti u skladu sa ciljevima Europske komisije. SIGMA u projektima sudjeluje na način da pomaže u pripremi za ispunjavanje uvjeta za natječaje vezane za projekte reforme javne službe, izrađuje strateške dokumente iz područja javnih politika, pruža pomoć u izgradnji sustava upravljanja javnim uslugama, pomaže u reformi pravnog okvira za rad javnih službi te pruža pomoć u izradi reformi i sl.

---

<sup>1</sup> Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) međunarodna je organizacija koja radi na izgradnji boljih politika za bolje živote. Zajedno s vladama, kreatorima politika i građanima radi na uspostavljanju međunarodnih standarda utemeljenih na dokazima i pronalaženju rješenja za niz društvenih, gospodarskih i ekoloških izazova.

Misija OECD-a i EU-a je izgradnja stabilnosti, sigurnosti, prosperiteta i demokracije kroz promicanje politika koje će poboljšati ekonomsku i socijalnu dobrobit ljudi.

U tom kontekstu, SIGMA podržava politiku proširenja EU i susjedske politike, čiji je cilj ujediniti zemlje oko zajedničkog projekta poticanjem političkih i društveno-ekonomskih reformi. SIGMA redovito sudjeluje u organizaciji radionica i konferencija s partnerima kako bi podijelila dobru praksu i izdvojila potencijalne izazove te načine njihova rješavanja. Bit stručne pomoći koju SIGMA pruža svojim partnerima usmjerena je na razvoj moderne, stručne javne uprave, neovisne od političkih interesa i procesa, a vođena je etikom i osjećajem javnog interesa.

Djelovanje SIGMA-e pretežno se financira kroz europski program PHARE, no dio financijskih sredstava dolazi i iz država članica OECD-a.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> [SIGMA - OECD \(sigmaweb.org\)](http://sigmaweb.org)

## 4. UTJECAJ SIGMA-e NA EUROPSKI UPRAVNI PROSTOR

Utjecaj SIGMA-e na europski upravni prostor se najbolje može pratiti kroz 64 dokumenta koje je SIGMA objavila o nizu pitanja vezanih uz javno upravljanje i upravne reforme koji pomažu u oblikuju javne uprave. Te dokumente možemo tematski podijeliti u nekoliko točaka kojima SIGMA pokušava uskladiti javne uprave s europskim standardima. Tako razlikujemo izgradnju i reformu institucija i javne uprave, financijsku kontrolu, nadzor i reviziju, procjenu učinka propisa, položaj javnih službenika, uređenje javne nabave i oblikovanje i koordinaciju javnih politika.<sup>3</sup>

### 4.1. Izgradnja i reforma institucija i javne uprave

1996. godine SIGMA je objavila dokument pod nazivom *Djelotvorno komuniciranje javne uprave s medijima* (SIGMA, OECD, 1996.). Taj dokument služi kao smjernica javnim službenicima čiji je zadatak informirati javnost. Kako bi demokracija u državi bila uspješna, bitno je da vlada komunicira sa svojim građanima, a glavni alat u tome su mediji. Građani imaju pravo znati i informirati se o načinu rada Vlada, ministarstva i druga tijela. Te informacije moraju biti pravodobne i vjerodostojne a kako bi se to omogućilo potrebna je suradnja javne uprave i medija. Samim time reforma uprave zahtjeva istovremenu „reformu građana“ odnosno njihove uloge kao zainteresiranih građana koji traže informacije i upoznaju se s radom uprave. Tijekom provedbe reforme bitno je da građani budu upoznati sa samom reformom i njezinim tijekom i provedbom. Uprava mora komunicirati s javnošću, upoznati je s novom ulogom kako bi bili upoznati sa promjenama te kako bi znali što očekivati od njih. Potrebno je upoznati javnost sa specifičnim ulogama koje obavljaju različita tijela javne uprave, djelokrug tih tijela, posljedicama koje su dostupne ukoliko tijela javne uprave ne izvrše svoje obveze i prava koja građani imaju u slučaju neizvršavanja obveza od strane osoba iz javnog sektora. U ovom 9. dokumentu SIGMA-e naglašava se potreba za razlučivanjem uloga između državnih službenika i izabраниh, politički imenovanih dužnosnika. Samim time potrebna je medijska neovisnost i nepristranost. Potrebno je ojačati vjeru građana u državne institucije koje moraju biti neovisne i odvojene od politike. Time se jača vjera građana u institucije neovisno o trenutnoj političkoj vlasti i to je prvi korak u reformi institucija i javne uprave koji SIGMA vidi kao ključan za daljnje reforme i izgradnju stabilne javne uprave u skladu s europskom pravnom stečevinom. U ovom dokumentu (Djelotvorno komuniciranje javne uprave s medijima) SIGMA na primjeru Ujedinjenog kraljevstva, Belgije, Kanade, Mađarske i demokratskih društva zapravo stvara

---

<sup>3</sup> [SIGMA Papers - OECD \(sigmaweb.org\)](http://sigmaweb.org)

svojevrsan priručnik za službenike javne uprave kako informirati javnost. Naglašava važnost djelotvornog komuniciranja između vlade i javnosti, pogotovo u tranzicijskim zemljama gdje su reforme uprave česte i opsežne te građani nisu upoznati s njima.

1997. godine SIGMA objavljuje 17. Dokument pod nazivom *Upravni postupci i nadzor uprave u Mađarskoj, Poljskoj, Bugarskoj, Estoniji i Albaniji* (SIGMA, OECD, 1997.). SIGMA objavljuje ovaj dokument kako bi podijelila komparativne podatke o upravnom pravu i upravnom nadzoru u zemljama srednje i istočne Europe te istaknula određene odnose u razvoju tih područja sa zapadnom Europom. Iako svaka zemlja ima svoju povijest i tradiciju u pristupu ovim pitanjima, pojavljuje se i zajednički i široko prihvaćeni model kako njima treba upravljati u demokratskim državama. Ovaj bi Dokument trebao biti od posebnog interesa državnim službenicima, dužnosnicima, saborskim zastupnicima i drugim koji su zainteresirani za razvoj administrativnih postupaka i nadzora.

1998. godine SIGMA objavljuje 23. Dokument pod nazivom *Priprema javnih uprava za europski upravni prostor* (SIGMA, OECD, 1998.). U tom dokumentu se navodi mišljenje Europske komisije iz 1997. prema kojem je spremnost administracije odnosno javne uprave ključan pokazatelj spremnosti države za preuzimanje obveza i prava koje proizlaze iz članstva u Europskoj uniji. Spremnost javne uprave se ogleda u spremnosti države kandidatkinje na cjelokupni proces i provedbu pristupanja te sposobnost za provedbu i primjenu pravne stečevine Europske unije na državni sustav. Kako bi pomogla i olakšala taj proces državama kandidatkinjama srednje i istočne Europe, SIGMA je organizirala seminar u Ateni 1997. godine. Seminaru su prisustvovali dužnosnici iz deset zemalja kandidata. Tema seminar se može podijeliti na dvije cjeline: koordinacija i upravljanje procesima integracije te odnos između integracije i reforme državne uprave.

Koordinacija i upravljanje procesom pristupanja EU obuhvaća procjenu trenutnog položaja država kandidatkinja te predstavljanje predstojećih zadataka. Tijekom procjene, države kandidatkinje su podnijele izvještaje o vlastitom napretku u razvoju institucija kako bi mogle pratiti i razvijati strukturu za upravljanje europskim poslovima i pravnom stečevinom EU. Nakon izlaganja država kandidatkinja dolazi se do zaključka da su strukture za političko odlučivanje vezano uz europske poslove većinom stalne, a do česte izmjene strukture i položaja dolazi u radnim grupama. Tu se javlja problem zato što radne grupe uspostavljene između država članica imaju važnu ulogu u formiranju javnih politika i bitnih pitanja vezanih uz doprinos i koordinaciju politika. Strukture koje su zadužene za upravljanje procesom

usklađivanja nacionalnih zakona sa pravnom stečevinom EU su već upoznate sa načinom rada i provedbe. Protokoli za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU su već uspostavljeni. Problem se javlja u odnosu između uprave i parlamenta. Ti odnosi često nisu dobro razvijeni što dovodi do problema posebice u slučaju kada dolazi do koalicije kako bi se oformila vlada ili u slučaju kada vlada nema stabilnu većinu u parlamentu. Iz toga proizlazi zaključak da je potrebno dodatno raditi na razvoju strukture za kontrolu usklađenosti institucionalnih struktura. Predstojeći zadaci koji su se razlučili u okviru SIGMA-inog seminara su vezani uz tranziciju zemlje kandidatkinje EU i njihov prelazak iz zemlje koja postaje članica EU do zemlje koja funkcionira kao punopravna država članica Europske unije. Bitno je osnažiti administrativnu strukturu prije ali i nakon postizanja članstva. Stavljene su naglasak na realnost prilikom izrade strategija prilagođavanja nacionalnih sustava onima Europske unije jer u suprotnom dolazi do ozbiljnih posljedica u budućnosti kada država već postane članica Europske unije. Za državu je bitan kontinuitet i stabilnost kako bi se kroz određeni vremenski period razvile institucije te kako ne bi došlo do njihovog slabljenja. To je proces koji bi trebao trajati godinama kako bi bio uspješan. Tijekom tog procesa i pregovora skuplja se znanje i iskustvo vezano uz procese pristupa Europskoj uniji kao i o samom funkcioniranju Unije te je ono presudno tijekom daljnjeg razvoja države članice. Govornici iz država članica koji su podijelili iskustva svojih zemalja naglasili su složenost Europske unije i, samim time, složenost procesa pregovaranja. Oni su na više načina istaknuli važnost detaljnog znanja unutar uprave o tome kako funkcionira Europska unija i kako se odvijaju procesi unutar nje. U dokumentu je ocijenjen dosadašnji napredak i utvrđeni su sljedeći koraci koje je potrebno poduzeti. U 23. dokumentu SIGMA izdvaja tri teme kao bitne za pomoć u unapređivanju upravnih kapaciteta i olakšane pristupne pregovore zemljama srednje i istočne Europe a to su: upravljanje pitanjima vezanim za EU; pregovori o pristupu; priprema za pristupanje Europskoj uniji i EUP-u.

Upute za izgradnju i reformu institucija i javne uprave nalazimo i u 25. dokumentu SIGMA-e - *Istraživanje javnog mnijenja kao prilog reformi javne uprave* (SIGMA, OECD, 1998.). Dokument je studija koja proučava utjecaj javnog mijenja na unapređivanje i reforme javne uprave te javno mijenje kao alat za unapređenje administrativnih reformi u zapadnoeuropskim zemljama i zemljama srednje i istočne Europe. Cilj je ukazati vladama srednje i istočne Europe kao i državnim službenicima sve benefite istraživanja javnog mijenja prije, tijekom i nakon provedbe reformi te potaknuti provedbu tih istraživanja. Istraživanja javnog mijenja su informativni alat koji vlade mogu koristiti prilikom osmišljavanja i provedbe reformi. Vlade bi svoje odluke trebale donositi na temelju povratne informacije koje dobe od javnosti te bi te

informacije trebale imati učinak na ponašanje državnih službenika i organizacija. Na temelju tih informacija bi trebalo doći do promjene u obrascu ponašanja te do same reforme javne uprave. Smatra se da ovaj dokument te primjena istraživanja javnog mijenja može pridonijeti boljim i konkretnijim administrativnim reformama.

Glavnu ulogu u razvoju Europskog upravnog prostora odigrala su upravo Europska načela te je OECD 1999. godine objavio dokument pod nazivom *Europska načela javne uprave*. (SIGMA, OECD, 1999.) Članstvo u Europskoj uniji podrazumijeva da svaka država članica poštuje pravnu stečevinu Europske unije. Nacionalne uprave država članica dužne su implementirati i ojačati *acquis communautaire*. Kako bi taj proces bio učinkovit, javna uprava zemlje kandidatkinje se mora pridržavati općih načela dobrog upravljanja i pridržavati se standarda definiranih unutar EU shodno svojim mogućnostima i resursima. Opći horizontalni sustavi upravljanja zemlje kandidatkinje također moraju zadovoljiti zahtjeve EU, budući da su oni ključni za pouzdano funkcioniranje cjelokupne javne uprave i primjenu pravne stečevine u nacionalnim sustavima. U ovom dokumentu se kao jedan od problema Europske zajednice navodi nedostatak općeg zakonodavstva primjenjivog u javnim upravama zemljama kandidatkinjama. U zemljama kandidatkinjama se javlja potreba za administrativnim sustavima i institucijama javne uprave koje su sposobne za prenošenje, implementaciju i provedbu *acquis* prema načelu „obveznih rezultata“. Zemlje kandidatkinje dužne su ispuniti kriterije potrebne za članstvo u EU koje je usvojilo Europsko vijeće u Kopenhagenu, Madridu i Luksenburgu. Napredak koji zemlja kandidatkinja ostvaruje mjerit će se prema tim istim kriterijima pomoću redovnih izvještaja Europske komisije te će se iz njih vidjeti administrativne i sudske sposobnosti države kandidatkinje da primijeni pravnu stečevinu, a ti rezultati će se uspoređivati s europskim administrativnim standardima. Dokument o Europskim načelima u Europskom upravnom prostoru opisuje Europski upravni prostor kao poseban dio prava Europske zajednice te ga smatra svojevrsnim priručnikom koji sadrži konkretne naputke državama članicama te ga pobliže pojašnjava načela upravnog prava kao skup kriterija koje zemlje kandidatkinje moraju zadovoljiti i primjenjivati u svojim nacionalnim upravama. Dokument opisuje načela upravnog prava definiranog od strane Europskog suda pravde te čine standarde javne uprave. Svrha ovog dokumenta je trostruka. Ima za cilj definirati i osigurati kriterije za usmjeravanje reformi javne uprave u zemljama kandidatkinjama, daje mjerila prema kojima se ocjenjuje napredak i pomaže zemljama kandidatkinjama da ispune kriterije javne uprave postavljene u Kopenhagenu i Madridu za pristup Europskoj uniji.

Kako bi pomogao u pripremi strategije reforme javne uprave zemljama kandidatkinjama, OECD objavljuje dokument *Održivost rezultata reformi javne službe u zemljama srednje i istočne Europe pet godina nakon pristupanja Uniji*. (SIGMA, OECD, 2009.) Dokument objavljen 2009. godine ima za cilj prikazati koliko su zemlje članice nastavile s reformom javne službe nakon petog proširenja Europske unije te koliko su se u narednim godinama njihove nacionalne javne službe uskladile s europskim načelima javne uprave. Ulazak u EU podrazumijevao je početak nove faze razvoja javnih službi srednje i istočne Europe. Vladama srednje i istočne Europe trebali su domaći poticaji za daljnja ulaganja u sustave državne službe kako bi izgradili administrativne kapacitete koje Europska unija postavlja kao uvjet za članstvo. Izvješća o praćenju koje je objavila Europska komisija 2003. godine pokazuju kako će zemlje srednje i istočne Europe nakon pristupanja EU morati nastaviti ulagati u administrativne kapacitete i profesionalizaciju državne službe. Ovaj se SIGMIN dokument bavi reformama javne službe u zemljama srednje i istočne Europe pet godina nakon pristupanja Uniji te proučava koliko su javne uprave tih zemalja u skladu sa sadašnjim europskim načelima javne uprave. Pomoću ovog dokumenta SIGMA izdvaja države kandidatkinja, a potom i članice kao primjere te na njima želi pokazati strategije reforme javne uprave trenutnim i budućim zemljama kandidatkinjama, kako bi lakše provele reforme svojih nacionalnih sustava te primijenile reforme na način da budu dugoročne i učinkovite u godinama koje slijede, a ne kako bi samo formalno ispunile uvjet prilikom pristupanja. Na taj se način jača cijeli sustav javne uprave te je moguće prepoznavanje onih dijelova sustava kojima će biti potrebna veća pomoć Europske unije

2017. godine SIGMA izdaje 53. dokument pod nazivom *Djelovanje centara vlasti na zapadnom Balkanu* ( SIGMA, OECD, Vági, Kasemets, 2017.). Ovaj rad daje komparativnu analizu funkcioniranja institucionalne strukture Vlade na zapadnom Balkanu. Analiza se usredotočuje na funkcioniranje ključnih institucija Vlade (obično Ureda premijera), ali i funkcioniranje drugih institucija (poput ministarstva financija ili institucija koje se bave europskom integracijom), ovisno o institucionalnom uređenju i raspodjeli funkcija u različitim zemljama. Analiza polazi od načela javnosti javne uprave za zemlje kandidatkinje EU, koje je razvila SIGMA u suradnji s Europskom komisijom, a nadovezuje se na Izvješća o osnovnim mjerenjima koje je pripremila SIGMA 2015. Načela definiraju devet kritičnih točaka koje treba provesti od strane institucija, koji su neophodni za dobro organiziran, dosljedan i kompetentan sustav donošenja politika. Institucije moraju osigurati pravnu usklađenost sa pravnom stečevinom EU, pripremu i provođenje vladinih strateških ciljeva i programa, koordinaciju



sadržaja političkih prijedloga i njihovu usklađenost sa vladinim prioritetima, pristupačnost politika i koordinacija resursa u javnom sektoru, komunikacija Vlade prema javnosti kako bi se osigurao prijenos cjelovite Vladine poruke, praćenje učinka Vlade, upravljanje odnosima između Vlade, predsjednika i parlamenta kako bi se osigurao neometani rad i koordinacija sa institucijama koje se bave Europskom integracijom. Ovom analizom su obuhvaćeni organizacijski ustroj, regulatorni okvir i praksa te ključne funkcije na zapadnom Balkanu te su naglašene sličnosti i razlike uz primjere iz nekih drugih država članica EU.

2018. SIGMA izdaje 57. Dokument pod nazivom *Priručnik za pripremu, provedbu, praćenje i evaluaciju reformi javne uprave i sektorskih strategija*. (SIGMA, OECD, 2018.) Ovaj Dokument pruža smjernice, preporuke, predloške i alate za pripremu, provedbu, praćenje i evaluaciju reformi javne uprave i sektorskih strategija. Javna uprava koja dobro funkcionira preduvjet je za transparentno i učinkovito demokratsko upravljanje. To je temelj za funkcioniranje države, određujući sposobnost vlade da pruža javne usluge i potiče konkurentnost i rast. Postizanje potrebnog standarda javne uprave zahtijeva reforme u mnogim područjima politike i uprave. Ako se reforme planiraju i provode na fragmentiran, ad hoc način njihov učinak može biti nezadovoljavajući. Postizanje rezultata zahtijeva od vlada da usmjeravaju i koordiniraju provedbu željene reforme i prioritarnih ciljeva. Tijekom godina, SIGMA je pomogla nizu zemalja u izradi planova za reformu njihove javne uprave, kao i u razradi i uvođenju odgovarajućih okvira za praćenje i izvješćivanje za te reforme. SIGMA je također pomogla zemljama da razviju svoje nacionalne sustave strateškog planiranja kako bi osigurale da se ista kvaliteta standarda primjenjuje bez obzira na specifičnosti područja politike. Ovim dokumentom SIGMA pruža konkretne smjernice državama za provedbu procesa reformiranja.

63. Dokument SIGMA-e pod nazivom *Organizacija javne uprave: upravljanje agencijama, autonomija i odgovornost* (SIGMA, OECD, Johnsen, Marcinkowski, Sześciło, 2021.) objavljen je 2021. godine te je to ujedno zadnji dokument koji je SIGMA do sad objavila. Upravljanje javnim agencijama od velike je važnosti za cjelokupni rad javne uprave. Pravila koja su uspostavljena za njihovo stvaranje, djelovanje i eventualni prekid od strane političkih aktera, a koja provode institucije središta vlade i ministarstva, određuju strukturu i cjelokupni organizacijski oblik javne uprave. Ova pravila bi trebala odrediti autonomiju potrebnu za dobro funkcioniranje svake vrste javne agencije i mehanizme odgovornosti koji su potrebni kako bi se osiguralo da se agencija smatra odgovornom za svoj rad i da učinkovito koristi javna sredstva za njihovu namjenu. Javne agencije postoje u svim zemljama a u novije vrijeme dolazi do

promjene organizacijskih struktura -specijaliziranije javne agencije koje su prvenstveno odgovorne za pružanje javnih usluga. Međutim, mnoge zemlje Europske unije i OECD-a preokrenule su trendove agencifikacije posljednjih godina, vraćajući temeljne javne funkcije u ministarsku hijerarhiju. Također su razvili bolje regulatorne i upravljačke alate kako bi osigurali da povećana autonomija agencija bude uravnotežena s potrebnim nadzorom. Ovaj dokument pokazuje da se promjena nije dogodila za veliku skupinu tranzicijskih ekonomija zapadnog Balkana. Zapravo, u mnogim je zemljama i područjima politike došlo do ubrzanja agencifikacije i stvorena je neravnoteže između mehanizama autonomije i odgovornosti, djeluju kao četvrta grana vlasti, u praksi nikome nisu odgovorni. Novi podaci SIGMA-e uz istraživanje provedeno među 236 viših rukovoditelja javnih agencija i njihovih kolega u resornim ministarstvima daju prvu sustavnu dokumentaciju ovog regionalnog trenda koji ima dalekosežne implikacije na javnu upravu. Dolazi do dupliciranja funkcija i rasipanja javnih resursa.

#### **4.2. Financijska kontrola, nadzor i revizija**

Kao sastavni dio svih demokratskih sustava javlja se javni nadzor. U svim državama članicama Europske unije postoje mehanizmi koji su zaslužni za daljnje snaženje pouzdanog, odgovornog i transparentnog nadzora nad javnim rashodima. U svojim nastojanjima da pomogne i olakša, SIGMA izdaje nekoliko dokumenata u kojima provodi mnogobrojne studije vezane uz kontrolu, nadzor i reviziju financijskih aspekata unutar zemalja članica Europske unije.

Prvi takav dokument je Dokument 4. izdan 1996. Godine pod nazivom *Financijska kontrola upravljanja u suvremenim državnim upravama: neke komparativne prakse* (SIGMA, OECD, 1996.). Prilikom pisanja ovog dokumenta SIGMA nije imala za cilj da on postane predložak drugim državnim upravama već da služi kao izvor za analizu i razvijanje vlastitih ideja i načina kontrole, sustava i pristupa koji će biti primjenjivi i u skladu sa vlastitim mogućnostima i sustavima. U ovom dokumentu je naglasak stavljen na koncept i skup praksi koje su posljednjih desetljeća prepoznate kao temelj učinkovitog upravljanja u javnom i privatnom sektoru. Tijekom modernizacije javne uprave nastoje se izgraditi kontrolni sustavi i institucije koje će postići zadovoljavajuće rezultate bez velikih troškova. Radovi navedeni u ovom dokumentu prikazuju različite pristupe koji se primjenjuju u zemljama članicama OECD-a za provedbu kontrole upravljanja te prikazuju slabosti i pogreške kojima su podložni. Cilj tako koncipiranog dokumenta je da državne uprave zemalja članica same analiziraju te podatke te samostalno smisle vlastite načine financijske kontrole, nadzora i revizije.

U svim zemljama srednje i istočne Europe od 1989. godine uspostavljene su institucije za neovisnu parlamentarnu reviziju. Ove vrhovne revizijske institucije uspostavljene su u nekim slučajevima potpuno novim zakonima, u nekim slučajevima tek izmjenama postojećih institucija, a u nekim slučajevima uspostavljanjem institucionalnih tradicija iz predkomunističkog razdoblja. Primjena novih praksi uključuje kontinuirano učenje i rješavanje problema od strane svih uključenih stranaka. Uloga vrhovnih revizijskih institucija, drugih kontrolnih tijela i radni odnosi između uprave i revizije se i dalje razvijaju. Odnos između revizora i subjekta revizije nije lak jer se podrazumijeva da su njihovi međusobni interesi u sukobu. Unutar državnih uprava, one aktivnosti koje su tajne ili politički osjetljive najvjerojatnije će očekivati izuzeće od provođenja vanjskih revizija. Iz tih su razloga zemlje istočne i srednje Europe tražile pomoć u implementaciji i provođenju revizije u svojim sustavima. Kao odgovor na njihova traženja 1996. SIGMA objavljuje 7. dokument pod nazivom *Revizija u tajnim i politički osjetljivim područjima: komparativne prakse* (SIGMA, OECD, 1996.). U tom radu su sažete usporedbe revizijskih praksi iz tajnih i politički osjetljivih područja iz Francuske, Njemačke, Nizozemske i Velike Britanije, s ciljem da revizijski organi zemalja srednje i istočne Europe mogu proučiti te metode i potom ih prilagoditi i iskoristiti u vlastitim upravnim sustavima.

1997. godine SIGMA objavljuje 19. po redu dokument pod nazivom *Učinci pristupanja Europskoj uniji – prvi dio: proračun i financijski nadzor* (SIGMA, OECD, 1997.). Taj dokument nadopunjava dokument 20 pod nazivom *Učinci pristupanja Europskoj uniji – dio drugi: vanjska revizija* (SIGMA, OECD, 1997.) te zajedno čini cjelinu. Poštivanje proračunskih, financijskih i revizijskih zahtjeva Europske unije jedna je od osnovnih obveza članica EU. SIGMA objavljuje ove dvije publikacije koje bilježe iskustva sedam država članica EU-a, (uključujući tri najnovije članice) u proračunskom i financijskom nadzoru te revizijskim postupcima koje zahtjeva EU te njihovu primjenu u već postojeće nacionalne sustave. Publikacije također opisuju središnje propise i postupke koje koriste Europska komisija i Europski revizijski sud. Svrha ovih publikacija je pomoći zemljama srednje i istočne Europe koje su podnijele zahtjev za članstvo u Europskoj uniji u razlučivanju ideja o kojima je riječ, dati usporedne informacije o drugačijim pristupima i rješenjima koje koriste države članice te sumirati stečena iskustva i naučene lekcije. Svrha ovih dokumenta je pružiti pregled teme i analizirati ključna pitanja za razmišljanje i raspravu. Fokus je na stečenim praktičnim iskustvima i zaključcima onih koji su bili uključeni u svakodnevni rad prilagodbe i razvoja državne uprave u sedam zemalja.

Kako bi olakšala postupak revizije središnjih banaka, 1998. SIGMA objavljuje 24. dokument pod nazivom: *Revizijske prakse središnjih banaka* (SIGMA, OECD, 1998). Revizijska praksa središnjih banaka opisuje uobičajene zajedničke pristupe, prakse i trendove relevantne za reviziju središnjih banaka, s ciljem potpore reformskim naporima javne uprave u zemljama srednje i istočne Europe. Studija pruža temelj za daljnju raspravu između donositelja odluka i praktičara o tome kako bi se revizijski režim mogao razviti kada bi se osiguralo dobro upravljanje središnjim bankama. Ova studija proizlazi iz rasprave o današnjim važnim revizijskim pitanjima koju je organizirao Europski revizorski sud zajedno s predsjednicima vrhovnih revizorskih institucija zemalja srednje i istočne Europe. Studija se fokusira na reviziju aktivnosti središnje banke, a ne na bankarstvo. To je značilo da su aspekti bankarskog sustava, poput regulatorne strukture financijskih institucija ili nadzora financijskog sektora isključeni iz opsega studije. Studija daje pregled četiri države članice Europske unije (Njemačka, Irska, Nizozemska i Švedska). Ove zemlje ne predstavljaju cijelu varijaciju koja se može naći u EU. U dokumentu se navodi da bi dosadašnja praksa mogla doživjeti važne promjene kao rezultat uvođenja Europske ekonomske i monetarne unije.

2001. godine na zahtjev Ministarstva financija Republike Češke, SIGMA izdaje 32. po redu dokument pod nazivom *Financijsko upravljanje i nadzor javnih agencija* (SIGMA, OECD, 2001.). Dokument je odgovor na zahtjev Ministarstva u kojem se traži pomoć SIGMA-e kako bi se razvio novi zakonski okvir koji bi regulirao financijsko upravljanje javnih agencija. Kao odgovor na to SIGMA razrađuje ovu studiju u kojoj su opisane prakse iz pet zemalja Europske unije čiji se pravni status agencija poprilično razlikuje. Naglasak se stavlja na njihovo financijsko upravljanje. SIGMA ističe da se opisani modeli ne bi smjeli doslovno kopirati i prenijeti u sustave zemalja srednje i istočne Europe, već da se moraju razvijati, provjeriti kompatibilnosti sustava, sličnosti i razlike te ove modele prilagoditi vlastitom sustavu.

33. Dokument SIGMA izdaje 2002. Godine pod nazivom *Odnosi između vrhovnih revizijskih organa i parlamentarnih odbora* (SIGMA, OECD, 2002.). Ovaj se dokument fokusira na pitanje kako postići visoku kvalitetu u revizijskom procesu. SIGMA dokument se bazira na Izvješću o kontroli kvalitete revizije i naknadnog skupa smjernica za kvalitetu revizije, a obje su pripremljene prema uputama predsjednika vrhovne revizorske institucije zemalja srednje i istočne Europe. Cipra, Malte i Turske te Europskog revizorskog suda. SIGMA je objavila ovaj rad u uvjerenju su informacije koje sadrži od širokog javnog interesa, prvenstveno za sudionike državne revizije, a potom i one koji koriste revizorska izvješća i druge proizvode

koje su razvile vrhovne revizorske institucije. Osiguravanje visoke kvalitete tih izvješća vitalni je čimbenik u provođenju odgovornosti i učinkovitosti upravljanja javnim sektorom.

S ciljem da bude koristan širokim masama, 2004. Godine SIGMA objavljuje Dokument 34. *Postizanje visoke kvalitete djelovanja vrhovnih revizijskih organa* (SIGMA, OECD; 2004.). Kako bi se postigla kvaliteta i osigurala osnovna načela i okruženje potrebni za kvalitetan rad revizije, SIGMA je izdala studiju koja obuhvaća nekoliko vrsta različitih smjernica izdanih od strane predsjednika vrhovnih revizijskih institucija, zemalja centralne i istočne Europe, Cipra, Malte i Turske i Europskog revizijskog suda.

54. dokument SIGMA-e *Razvijanje učinkovitih radnih odnosa između vrhovnih revizorskih institucija i parlamenta* (SIGMA, OECD, 2017.) izdan je 2017. godine. Vrhovne revizorske institucije (VRI) i parlamenti su dvije institucije koje mogu prozvati Vladu za odgovornost za korištenje javnih sredstava. Parlamenti obično nemaju kapacitet ili stručnost da sami provjere korištenje javnih sredstava od strane Vlade. Oslanjaju se na objektivni i profesionalni stav VRI kako bi im pružili sigurnost i informacije o pouzdanosti financijskih izvješća i korištenju javnih sredstava. Na taj način revizija javnog sektora doprinosi poboljšanju standarda upravljanja, boljem upravljanju i donošenju odluka te učinkovitijem korištenju javnog novca. Ovaj dokument nudi smjernice vrhovnim revizijskim institucijama i parlamentima za uspostavljanje učinkovitih radnih odnosa. Opisuje i analizira međunarodne standarde i kontekstualne čimbenike, kao i značajke i prakse diljem Europe, te ističe ključna pitanja za učinkovite odnose i područja dobre prakse. Također nudi alat za jačanje radnih odnosa između VRI i parlamenata. Izvješće se temelji na iskustvima 33 VRI iz zemalja članica Europske unije i zemalja kandidata za članstvo u EU. Rad opisuje trenutne međunarodne standarde koji postavljaju visoka očekivanja od VRI-a u vezi s načinom na koji izvještavaju parlamente o svom revizijskom radu i naporima koje trebaju poduzeti kako bi pomogli članovima parlamenta da razumiju i koriste revizorska izvješća. VRI su također dužne redovito surađivati sa svojim parlamentom kako bi bile svjesne njegovih očekivanja i kako bi se osiguralo da zastupnici razumiju ulogu VRI i kako mogu imati koristi od njezina rada.

2013. godine SIGMA objavljuje 50. Dokument pod nazivom *Upravljanje državnim dugom i operativni rizik: Okvir upravljanja rizicima i njegova primjena u Turskoj* (SIGMA, OECD, Tokaç, Williams, 2013.). Upravljanje operativnim rizikom u središtu je učinkovite Vlade ali zemlje često ne primjenjuju dobre prakse ili primjenjuju neusklađene prakse upravljanja operativnim rizicima te nastaju poteškoće u razumijevanju i uspostavi procesa. Ovaj

dokument kroz analizu podtajništva Turske riznice predstavlja pregled ključnih operacija te daje preporuke kako razviti okvire za njihovo upravljanje te pruža primjere koji bi se mogli primijeniti u jedinicama za upravljanjem dugom i povezanim funkcijama riznice u mnogim zemljama.

2019. godine SIGMA izdaje 59. Dokument *Smjernice za ocjenu kvalitete sustava internih kontrola*. (SIGMA, OECD, Boryczka, Bochnar, Larin, 2019.) Organizacije javnog sektora diljem svijeta sve više koriste napredne koncepte upravljanja, a interna kontrola je jedan od njih. Interna kontrola je skup upravljačkih funkcija osmišljenih za postizanje ciljeva organizacije prema odgovarajućim standardima uspješnosti, učinkovitosti, ekonomičnosti i efikasnosti te u skladu sa zakonom. Smjernice izdane u ovom Dokumentu detaljno objašnjavaju kako razviti internu kontrolu u organizacijama javnog sektora i kako ocijeniti kvalitetu postojećih sustava te time čini odličan priručnik ministarstvima financija i menadžerima javnog sektora u zemljama kandidatkinjama za članstvo u EU kao i svim zemljama koje su zainteresirane za procjenu ili poboljšanje svojih sustava upravljanja i kontrole.

### **4.3. Procjena učinaka propisa**

Procjena učinaka predloženih zakona i propisa bavi se procjenom politike i analizom učinaka propisa (Regulatory Impact Assessment – RIA), odnosno ex ante procjenom kako će predloženi zakoni i propisi utjecati na gospodarstvo, društvo, proračun i postojeće zakone, međunarodne sporazume i sl. Pomoću RIA-e, vlade mogu poboljšati kvalitetu svojih intervencija osiguravajući da se učinci predloženih zakona i propisa unaprijed procjenjuju te imaju utjecaj u donošenju odluka. To je posebno važno za zemlje srednje i istočne Europe u svjetlu europskih integracija i potrebe za gospodarskim upravljanjem. S obzirom da je jedan od zadataka SIGMA-e olakšati zemljama kandidatkinjama lakšu prilagodbu nacionalnih sustava sustavima Europske unije, SIGMA objavljuje niz dokumenata kako bi pomogla zemljama članicama u pripremi propisa i boljoj pravnoj regulaciji.

Prvi u nizu dokumenata koji su izdani s tim ciljem je Dokument 13. Izdan 1997. Pod nazivom *Procjena učinaka propisa* (SIGMA, OECD, 1997.). U ovom se dokumentu analizira uporaba procjene učinaka propisa u Francuskoj i SAD te SIGMA u ovom dokumentu daje smjernice Vladi da je dužna pokušati unaprijed odrediti potencijalne učinke akcija koje planiraju poduzeti. Često je poznato kakvi bi bili neposredni proračunski učinci, ali vladine akcije mogu stvoriti troškove industriji, podići cijene robe široke potrošnje, utjecati na sigurnost na cestama ili smanjiti ponudu učitelja. Mnogi takvi utjecaji ne mogu se znati bez pažljive

analize. Glavna svrha prethodne procjene je pomoći u odabiru između alternativnih pristupa za postizanje ciljeva politike. Svrha je minimizirati proračunske, ekonomske i društvene troškove, a da se i dalje ispune ciljevi politike. Sada postoje dobro razvijene metodologije i stručnost koje svaka vlada može posuditi i prilagoditi. RIA ne mora biti skupa. Ako su resursi ograničeni, moguće je planirati skromne procjene to bi ipak dalo korisne, isplative rezultate. Kako bi bila korisna, RIA bi trebala biti institucionalno povezana s donošenjem odluka i sastavljanjem zakona.

1997. SIGMA izdaje još jedan dokument, Dokument 15. *Popis pitanja za provjeru kod pripreme propisa i upravljanja pravnom regulacijom u srednjoj i istočnoj Europi* (SIGMA, OECD, 1997.) kako bi pružila pomoć u uspostavljanju djelotvornih i efikasnih struktura i procedura za izradu zakona. Lista pitanja je sastavljena na temelju iskustva zemalja članica i zemalja srednje i istočne Europe.

1997. godine SIGMA objavljuje još jedan dokument vezan uz pripremu propisa i pravnu regulaciju, a to je Dokument 18. Pod nazivom *Priprema propisa upravljanje pravnom regulacijom u srednjoj i istočnoj Europi* (SIGMA, OECD, 1997.). Ovaj dokument je osmišljen kao praktični alat za kreatore politika i osoblje koje izrađuje zakone. Ukazuje na ključna pitanja za poboljšanje izrade zakona kroz stvaranje i provedbu adekvatnog institucionalnog okvira, poboljšanje razvoja politike, postavljanje i održavanje standarda za izradu zakona, potpunije korištenje konzultacija i poboljšanje pristupa zakonodavstvu. Ovo izvješće također objašnjava kako bi se procedure i standardi trebali primjenjivati na parlamentarne inicijative i podzakonske akte, kao i obrazovanju osoba koje sastavljaju zakone.

2001. godine SIGMA izdaje Dokument 31. *Poboljšanje instrumenata javnih politika s pomoću procjene učinaka*. (SIGMA, OECD, 2001.) Ovaj dokument treba služiti kao priručnik zemljama srednje i istočne Europe kako bi spoznale da je procjena učinaka bitan faktor tijekom različitih fazama razvoja instrumenata javnih politika. Također se opisuje deset praksi koje je OECD ocijenio kao najbolje prilikom nastojanja da se olakšaju i unaprijede procjene učinaka. Procjena učinaka ovisi o mnogim čimbenicima kao što je npr. Predanost vlade određenom pitanju ili važnost samog pitanja, no primarni je cilj procjene učinaka poboljšati kvalitetu samog procesa donošenja odluka Vlade.

2004. godine Europskoj uniji se pridružuje deset novih članica. Kako bi im pomogla u boljoj pravnoj regulaciji SIGMA 2007. godine objavljuje Dokument 42. *Kapaciteti upravljanja pravnom regulacijom u zemljama članicama EU koje su se pridružile Uniji 1. svibnja 2004.*

(SIGMA, OECD, 2004.) Ova studija nudi upute i preporuke novim zemljama članicama kako bi im se olakšala priprema propisa i poboljšala ravna regulacija.

2010. SIGMA izdaje 46. Dokument *Pravo na otvorene javne uprave u Europi; Novi pravni standardi.* (SIGMA, OECD, 2010.) Cilj ovog Dokumenta je istražiti najproblematičnije aspekte pravnih režima pristupu informacijama i dati neke smjernice kreatorima javnih politika, uključujući zakonodavce, vlade i javne uprave. Analiza se temelji na usporedbi Zakona o slobodnom pristupu informacijama i njegove administrativne/sudske provedbe u 14 država članica EU i institucijama EU.

2021. SIGMA objavljuje 61. Dokument *Procjena učinka propisa i transpozicija zakona EU na zapadnom Balkanu; komparativna analiza prakse ex ante procjene regulatornih prijedloga i podvođenja prava EU* (SIGMA, OECD, Tunyan, 2021.). Ovaj Dokument je komparativna analiza sustava regulatorne procjene učinaka propisa šest uprava zapadnog Balkana. Prikazuju se načini koje su oni korišteni za osiguranje donošenja zakona temeljenih na dokazima i prenošenja prava EU. Regulatorni i metodološki okviri, institucionalni ustroji i aranžmani za usklađivanje prava regulatornih procjena učinaka propisa i prava EU-a, uključujući planiranje vlade, pregovore o pristupanju EU-u i transpoziciju, sustavno se analiziraju kako bi se utvrdile prednosti i slabosti nacionalnih sustava i prakse te kako bi se podijelilo znanje i dobre prakse. Dane su ključne preporuke za politiku kako bi se uklonili veliki nedostaci i poboljšali nacionalni sustavi donošenja regulatornih politika.

Dokument 62. *Provedba Zakona o općem upravnom postupku (ZUP) na zapadnom Balkanu* (SIGMA, OECD, Ligi, Kmecl, 2021.) izdan je 2021. godine. Albanija, Kosovo, Crna Gora, Republika Sjeverna Makedonija i Srbija reformirali su svoje zakone koji reguliraju upravne postupke. Novi ZUP stupio je na snagu 2016.-2017., s ciljem reformiranja načina vođenja upravnih postupaka. Kako ZUP sadrži opća načela koja bi se trebala primjenjivati u svim upravnim postupcima, oni imaju važnu ulogu u oblikovanju javne uprave. ZUP-om se uređuje funkcioniranje uprave na način da je orijentirana prema građanima, da prilagođava svoje postupke novim organizacijskim oblicima unutar uprave i da primjenjuje suvremene informacijske i komunikacijske tehnologije u pružanju administrativnih usluga. SIGMA u ovo dokumentu izlaže komparativnu analizu novih zakona kako bi ispitala njihovu usklađenost s ključnim međunarodnim standardima o dobrom upravljanju koje je utvrđeno preporukama i rezolucijama Vijeća Europe, Poveljom o temeljnim pravima Europske unije i Načelima javne uprave. Osim toga, SIGMA preispituje primjenu novih zakona u praksi na temelju uzorka



upravnih postupaka koji se odnose na zahtjeve za izdavanje građevinskih dozvola i socijalnih naknada, kao i revizije poreza na dodanu vrijednost te se predlažu mjere za prevladavanje izazova provedbe na temelju iskustava zemalja EU i OECD-a.

#### 4.4. Položaj javnih službenika

U zemljama srednje i istočne Europe, ali i zemljama članicama OECD-a, dužnosnici na najvišim razinama vlasti su ključni za profesionalizaciju javne uprave i uspješno provođenje reformi. Kako bi SIGMA doprinijela i pomogla zemljama srednje i istočne Europe u provedbi reformi javne uprave, sastavlja mnogobrojna specijalizirana izvješća.

S obzirom da reforme javne uprave zahtijevaju prije svega razvoj rukovodećih funkcija, SIGMA 1995. godine izdaje 1. Dokument pod nazivom *Ključno osoblje središnje državne uprave: uvođenje sustava visokih državnih službenika u zemljama srednje i istočne Europe.* (SIGMA, OECD, 1995.) Cilj ovog dokumenta je pomoći državama srednje i istočne Europe da stvore preduvjete za osnivanje sustava odlučujućeg osoblja u središnjoj državnoj upravi, ali i navodi neka konkretna rješenja vezana uz tu problematiku.

1996. SIGMA objavljuje Dokument 3. *Stručno usavršavanje javnih službenika za internacionalizaciju.* (SIGMA, OECD, 1996.) S obzirom da im predstoji pristupanje Europskoj uniji, ali i pridruživanje Europskoj zajednici, zemlje srednje i istočne Europe imaju pred sobom mnogo izazova i zadataka. Kako bi im olakšao, ovaj dokument sadrži uvodnu studiju kao i mnoge izvještaje koji opisuju okolnost i iskustvo šest zemalja koje su se već našle u sličnoj situaciji. Švedska, Portugal, Latvija, Mađarska, Finska i Austrija su države članice koje su već pristupile Europskoj uniji i morale su se suočiti sa mnogim izazovima koji sada čekaju i zemlje srednje i istočne Europe. Iz tog se razloga analizira utjecaj članstva na nacionalne javne uprave na primjerima tih zemalja kako bi se donijele praktične preporuke do kakve potrebe dolazi vezano uz stručno usavršavanje a zbog pristupanja Europskoj uniji. O ovom se dokumentu procjenjuje potreba i strategija za stručnim usavršavanjem prilikom pripreme za pristupanje Europskoj uniji ali i za stručnim usavršavanjem nakon pristupanja.

Dokument 5. *Popis pitanja za provjeru sadržaja službeničkog zakonodavstva* (SIGMA, OECD, 1996.) objavljen je 1996. godine. Zemlje srednje i istočne Europe moraju se podvrgnuti opsežnim reformama s obzirom da nisu usvojile posebno zakonodavstvo kako bi regulirale zapošljavanje i daljnje napredovanje u javnoj upravi. Iz tog razloga SIGMA sastavlja dokument 5. u kojem predlaže popis kriterija na temelju službeničkog zakonodavstva u zemljama OECD-a prema kojima bi se trebalo pripremati zakonodavstvo zemalja srednje i istočne Europe. U

tom posebnom zakonu bi se trebala određivati sama državna služba, potrebne kvalifikacije, prava i obveze javnih službenika te uvjeti rada. Uz dokument 5, ovom temo se bavi i dokument 14 pod nazivom *Popis pitanja za provjeru podzakonskih propisa o javnim službenicima* (SIGMA, OECD, 1997.) kao svojevrsna dopuna Dokumenta 5. Dok se popis pitanja iz 5. Dokumenta pretežno bave pitanjima koja su bitna za pripremu zakona, u dokumentu 14. se radi o pitanjima koja su nužna prilikom pripreme podzakonskih propisa koje se mora donijeti kako bi se zakon o javnim službenicima mogao provesti.

1997. godine, SIGMA objavljuje dokument pod nazivom *Sustavi mirovinskog osiguranja za javne službenike*. (SIGMA, OECD, 1997.) S obzirom na potrebu rekonstrukcije cijelog sustava javne službe potrebna je uspostava i novih sustava mirovinskog osiguranja. SIGMA objavljuje ovaj dokument kako bi poslužio kao vodič za stvaranje novih mirovinskih sustava te u njemu predstavlja i opisuje mirovinske programe iz pet zemalja članica OECD-a i deset zemalja članica srednje i istočne Europe. Kao zaključak dokumenta, prijedlog je da se uvede posebno osiguranje za službenike u javnoj upravi kako bi se na taj način osigurala njihova neovisnost i nepristranost, ali i kako bi sama državna služba postala interesantnija prilikom odabira karijere.

*Planiranje sredstava i praćenje troškova za upravno osoblje* (SIGMA, OECD, 1997.) je dokument iz 1997. godine bavi se efikasnim planiranjem proračunskih sredstava i praćenjem troškova upravnog osoblja. Troškovi osoblja su obično najveći pojedinačni troškovni faktor u državnim proračunima, a učinkovito planiranje proračuna i praćenje osoblja ima značajan utjecaj na mogućnost vlade da kontrolira rashode a da pritom ne gubi na efikasnosti. Kako bi se pronašao što efikasniji način za to, u ovom se dokumentu analizira nekoliko različitih pristupa država članica EU u vlastitim nastojanjima da se pridržavaju proračunskih ograničenja, ali da ujedno i privuku i zadrže kvalificirano osoblje. Cilj državne uprave je smanjiti troškove i povećati kvalitetu državne službe, a cilj SIGMA-e je kroz ovaj dokument pomoći državama srednje i istočne Europe u uočavanju problema o kojima je riječ i otklanjanju problema uključenih u proračun i motrenje troškova upravnog osoblja.

Zemlje koje su obuhvaćene tranzicijom suočavaju se sa mnogim izazovima, uključujući prilagodbu javnih usluga novim okolnostima koje su nastale kao posljedica promjena političkog i gospodarskog sustava, kao i novih očekivanja građana i zahtjeva za usklađivanjem s europskim standardima. Te promjene zahtijevaju nove strukture i institucije za javnu upravu ali i promjene u samom javnom upravljanju, uključujući upravljanje ljudskim potencijalima.

Dokument 12. *Sustavi stručnog usavršavanja javnih službenika – profili zemalja* ( SIGMA, OECD, 1997.) iz 1997. sadržava pregled stanja i analizu sustava stručnog usavršavanja javnih službenika u zemljama srednje i istočne Europe te bi trebao pomoći zemljama srednje i istočne Europe u formiranju kurikuluma za stručno usavršavanje koji će ovisiti o realnim potrebama za edukacijom i školovanjem.

Dopuna dokumentu 12 je dokument 16 *Sustavi stručnog usavršavanja javnih službenika u zemljama OECD-a*, ( SIGMA, OECD, 1997.) objavljen 1997. godine. SIGMA objavljuje ovo izvješće kako bi povećala dostupnost usporednih informacija o sustavima stručnog usavršavanja javnih službenika u zemljama OECD-a. Zadaća ovog dokumenta je pružiti pomoć tranzicijskim zemljama prilikom uspostave i reorganizacije sustava za osposobljavanje i usavršavanje u javnoj službi.

1997. objavljen je Dokument 21. pod nazivom *Promoviranje učinkovitosti i profesionalizma u javnoj upravi*. ( SIGMA, OECD, 1997.) Ovaj dokument je zapravo izvješće o praksi upravljanja ljudskim potencijalima u to vrijeme u državnim upravama četiriju zemalja iz srednje i istočne Europe, a to su Albanija, Estonija, Mađarska i Poljska. Svrha izvješća je utvrditi u kojoj bi mjeri primjena posebnog zakona o zapošljavanju u upravi dovela do značajnih promjena u upravljanju ljudskim potencijalima ili kako bi utjecalo na stvaranje preduvjeta koji bi potom doveli do upravljanja, odabira i u konačnici napredovanja državnih službenika.

U svom 36. dokumentu, *Politike i prakse u vezi sa sukobom interesa u devet zemlja članica EU: komparativni pregled* ( SIGMA, OECD, 2005.) SIGMA objavljuje cjelokupni pregled regulacije vezane uz pitanja sukoba interesa i etike javnih službenika. Ovaj rad treba poslužiti kao radni dokument za pripremu nove politike i uređenje područja vezanih uz sukob interesa, svima, a pogotovo češkom javnom sektoru zato što je SIGMA izradila ovaj dokument na zahtjev Ministarstva unutarnjih poslova Češke. U dokumentu se analizira regulacija vezana uz sukob interesa i etiku javnih službenika a primjeru šest zemalja Europske unije koje su već dug period njeni članovi: Francuske, Njemačke, Italije, Portugala, Španjolske i Velike Britanije, ali i na primjeru zemalja koje su nedavno postale članice Europske unije: Mađarska, Litva i Poljska.

2012. godine SIGMA izdaje 48. Dokument, *Profesionalizacija državne službe na zapadnom Balkanu* ( SIGMA, OECD, 2012.). Ovo izvješće ispituje profesionalizaciju državne službe u sedam država zapadnog Balkana: Albaniji, Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Bivšoj Jugoslavenskoj Republici Makedoniji, Kosovu, Crnoj Gori i Srbiji. U slučaju Bosne i

Hercegovine, državna služba se analizira odvojeno za državnu razinu (BiH), razinu Federacije (FBiH) i Republiku Srpsku (RS). Izvještaj se temelji na SIGMA dokumentu br. 44 koji je ocjenjivao održivost reformi državne službe u novim državama članicama Europske unije u srednjoj i istočnoj Europi nakon njihovog pristupanja Europskoj uniji. Taj je dokument utvrdio da su države srednje i istočne Europe postigle značajan napredak prema uspostava profesionalnih i nepristranih sustava državne službe prije ulaska u EU. Ipak, nakon pristupanja samo je manjina zemalja nastavila ulagati u profesionalizaciju državne službe. Sukladno tome, Dokument 48. ispituje stupanj do kojeg sustavi državne službe implementiraju europska načela uprave te ispituje pokretače profesionalizacije državne službe, kako bi se stekao uvid u održivost reformi na zapadnom Balkanu.

2018. godine SIGMA izdaje 55. Dokument, *Analiza profesionalizacije visokih državnih službenika i put naprijed za zapadni Balkan.* (SIGMA, OECD, Uudelepp 2018.) Profesionalizacija više državne službe ključna je odrednica organizacijske uspješnosti u javnom sektoru te ujedno pomaže vladama u ispunjavanju političkih ciljeva. Izgradnja profesionalnih visokih državnih službenika uključuje razvoj, profesionalne kompetencije i političke spremnosti. Međutim, profesionalizacija visokih državnih službenika ostaje jedan od glavnih izazova u javnoj upravi zapadnog Balkana. Ovaj SIGMA-in dokument daje pregled stanja na Zapadnom Balkanu na temelju Načela javne uprave koje je razradila sama SIGMA kao i na temelju drugih radova OECD-a. Ovaj Dokument također predlaže načine unapređenja u samoj profesionalizaciji visokih državnih službenika. Dokument pokazuje da većina postojećih sustava još nije u stanju proizvesti profesionalne visoke državne službenike. Cilj ovog Dokumenta je pružiti pomoći donositeljima odluka višeg ranga, kako na političkoj tako i na razini visokih državnih službenika, da osmisle politike i institucije koje će podržati veći profesionalizam visokih državnih službenika.

#### **4.5. Uređenje javne nabave**

Javna nabava je alat kojim se zadovoljavaju javne potrebe i javna potrošnja a sve na način da se troše najčešće izrazito veliki novčani izdaci iz proračuna ili nekog drugog javnog sredstva. Tijekom postupka javne nabave moguće je počinjenje protupravnih djela, najčešća su korupcija, što je uz kaznenopravni i veliki općedruštveni problem pogotovo u tranzicijskim zemljama. (Ljubanović, Britvić-Vetma, 2011: 407) Kako bi se poštivalo slobodno tržišno natjecanje i strukturirala javna nabava, SIGMA izdaje dokumente kojima bi zemljama srednje i istočne Europe pomogla prilikom usklađivanja nacionalnih zakonodavstava s pravnom stečevinom EU.

2000. godine, SIGMA izdaje 28. Dokument pod nazivom *Usporedba direktiva Europske zajednice (EZ) o javnoj nabavi i modelskog zakona UNCITRAL-a* (SIGMA, OECD, 2000.). U tom se dokumentu uspoređuju direktive EZ o nabavi i UNICITRAL Model zakona o nabavi. Većina zemalja srednje i istočne Europe koristila je Model zakona kao osnovu svojih zakona o javnoj nabavi početkom 1990-ih, no sada te države moraju prilagoditi svoje zakone direktivama EZ. Ovaj dokument naglašava bitne sličnosti i razlike između direktiva Europske zajednice i Modela zakona kako bi pomogle državama kandidatkinjama i članicama u implementaciji i izmjeni nacionalnih zakonodavstva po uzoru na zakonodavstvo Europske unije.

2000. godine SIGMA objavljuje studiju pod nazivom *Centralizirana i decentralizirana javna nabava*. (SIGMA, OECD, 2000.) u kojoj daje pregled iskustava odabranih zemalja EU. Ovaj je Dokument prvenstveno namijenjen uredima za javnu nabavu u srednjoj i istočnoj Europi, ali može biti koristan i drugim tranzicijskim zemljama i zemljama u razvoju koje su u procesu modernizacije svojih zakona i sustava javne nabave. Zemlje srednje i istočne Europe javnu nabavu provode na visoko decentraliziranoj osnovi, međutim, u nekim slučajevima može postojati prednost miješanja ovog pristupa s elementima centralizacije kao što je slučaj u mnogim državama članicama EU. Mnoge zemlje u regiji novi model nabave vide kao dio procesa demokratizacije i ne žele replicirati ranije institucije i pogreške

Kako bi pružila pomoć zemljama srednje i istočne Europe u njihovom odabiru odgovarajućih postupaka kontrole javne nabave, SIGMA 2000. godine objavljuje 30. Dokument pod nazivom *Postupci kontrole javnih nabava*. (SIGMA, OECD, 2000.) Za zemlje srednje i istočne Europe koje se pripremaju za članstvo u EU, domaće zakonodavstvo u području javne nabave mora biti usklađeno sa Smjernicama Vijeća Europske unije o javnoj nabavi. Ove važne odredbe o javnoj nabavi uključuju dvije smjernice koje se posebno bave pravnim lijekovima (Smjernice o pravnim lijekovima). Te bi smjernice morale osigurati kroz postupak revizije - pravni lijek, za one nabave koje nisu provedene na pošten i transparentan način. Opći cilj ovih smjernica je dostupnost učinkovitog i brzog pravnog lijeka. Revizijski postupci u domaćim pravnim sustavima koji zadovoljavaju ciljeve europskih "Smjernica o pravnim lijekovima" trebaju biti osmišljeni tako da omogućе pravilno provođenje javne nabave i moraju biti usklađeni s domaćim postupcima nabave koji se i sami temelje na europskim propisima. Postupak kontrole (revizije) javne nabave ima za cilj pružiti garanciju da će se primijeniti pravni lijek u slučaju da dođe do prigovora na Ugovor o javnoj nabavi. Zemlje istočne i srednje Europe mogu u ovom dokumentu potražiti pomoć prilikom odabira postupka revizije javne nabave koji će odgovarati njihovoj zemlji.

2007. godine objavljen je Dokument 40. *Središnje strukture i kapaciteti za javnu nabavu u zemljama članicama EU* (SIGMA, OECD, 2007.) Ovaj dokument se bavi analizom 22 zemlje članice EU i njihovih funkcija, statusa unutar vlade i kapacitetom središnjih državnih tijela koji su zaduženi za postupak javne nabave. Dokument je izdan s ciljem da će razumijevanje organizacija i kapaciteta državnih tijela koji su zaduženi za provođenje postupka javne nabave poslužiti zemljama kandidatkinjama prilikom uspostave ili reforme njihovih vlastitih sustava javne nabave.

Kako bi se zemljama kandidatkinjama olakšalo bolje razumijevanje sustava kontrole javne nabave i razumijevanje pravnih lijekova, SIGMA 2007. izdaje 41. Dokument pod nazivom *Kontrola i pravni lijekovi u sustavu javne nabave u Europskoj uniji* (SIGMA, OECD, 2007). Svaki ponuđač koji smatra da procedura javne nabave nije obavljena u skladu s važećim zakonima mora imati pravo na postupak revizije i upotrebu pravnih lijekova. Cilj ovog dokumenta je pružanje boljeg razumijevanja i pregled načina na koji su zemlje članice Europske unije organizirale svoje sustave razmatranja prigovora na ugovore o javnim nabavama i pravnih lijekova.

2010. godine SIGMA objavljuje 45. Dokument pod nazivom *Javna nabava u državama članicama EU – Uredba o ugovorima ispod pragova EU i u područjima koja nisu obuhvaćena detaljnim pravilima EU direktiva*. (SIGMA, OECD, 2010.) Ovaj Dokument daje pregled različitih nacionalnih politika, pravila i postupaka te predstavlja zajedničke značajke i obrasce u regulatornom pristupu javne nabave obuhvaćenih zemalja. To će pomoći zemljama partnerima SIGMA-e da osmisle učinkovite i kvalitetne pravne okvire koji su izvan pravnog dosega EU direktiva. Također ovaj Dokument može biti od interesa za same države članice kao i za međunarodnu zajednicu cjelini kako bi kvalitetnije regulirali vlastiti postupak nabave.

2011. SIGMA objavljuje 47. Dokument, *Centralizirani sustavi nabave u Europskoj uniji* (SIGMA, OECD, 2011.) u kojem daje komparativnu analizu postojećih institucija centralizirane nabave u odabranim državama članicama EU u smislu njihove organizacije, pokrivenosti, ciljeva i obrazloženja, modela financiranja i korištenje informacijske tehnologije. Ovaj Dokument također ispituje njihove čimbenike uspjeha, rizike i buduće izazove koji su pred njima.

Dokument 56. *Provedba direktiva EU o izboru gospodarskih subjekata u postupcima javne nabave* ( SIGMA, OECD, Lemke, 2018.) objavljen je 2018. godine. Ovaj rad analizira i prikazuje implementaciju novih alata nabave koji se odnose na izbor sudionika u postupcima

javne nabave u odabranim zemljama članicama EU, kako bi se dali primjeri zemljama partnerima SIGME. Detaljna analiza politika i pravila te praktični primjeri, nude smjernice i odgovore na pitanja koja se javljaju tijekom postupka javne nabave. Studija daje detaljan pregled odredbi direktiva EU o obveznim i diskrecijskim osnovama za isključenje, odabir gospodarskih subjekata, samocertificiranje, sredstva dokazivanja, službene liste i crne liste te predstavlja nekoliko praktičnih primjera prenošenja takvih odredbi u nacionalno zakonodavstvo odabranih zemlja članica EU.

2020. godine SIGMA objavljuje 60. Dokument pod nazivom *Središnje institucije za javnu nabavu na zapadnom Balkanu uz odabrane primjere zemalja EU* (SIGMA, OECD, Lemke, 2020.). Ovaj Dokument je zapravo komparativni pregled središnjih institucija koje razvijaju, reguliraju i upravljaju sustavima javne nabave na zapadnom Balkanu te uz to navodi primjere dobre prakse uspostavljene u nekoliko zemalja EU. Fokus ovog Dokumenta je na sustavnoj i detaljnoj raspravi o funkcijama ureda i agencija za javnu nabavu. Cilj ovog Dokumenta je pokazati kako pravilno osmišljene središnje institucije za javnu nabavu mogu utjecati na razvitak kvalitetnog i učinkovitog sustava javne nabave.

#### **4.6. Oblikovanje i koordinacija javnih politika**

Kako bi zemlje srednje i istočne Europe bolje shvatile i razumjele važnost internacionalizacije i što ona predstavlja za prilagodbu njihovih sustava, SIGMA 1996. objavljuje Dokument 6. Pod nazivom *Internacionalizacija procesa oblikovanja javnih politika: institucionalne i organizacijske mogućnosti za povezivanje nacionalnih i međunarodnih aspekata oblikovanja javnih politika*. (SIGMA, OECD, 1996.) Ovaj dokument čini zbirka tekstova čiji je cilj pomoći zemljama srednje i istočne Europe da shvate važnost internacionalizacije te da taj proces iziskuje razumijevanje zapadnih sustava, institucija i zakonodavstva. Međusobna povezanost postavlja mnoge zahtjeve te je neophodno ulaganje u ljude i njihove sposobnosti kako bi se mogli suočiti sa takvim zahtjevima. Ključno je da se zemlje istočne i srednje Europe prilikom oblikovanja politika usredotoče na koordinirani strateški pristup, unapređenje režima i zakonodavstva kao i na razvoj ljudskih potencijala.

1996. SIGMA izdaje još jedan dokument, Dokument 8. pod nazivom *Proračunski proces i oblikovanje javnih politika* (SIGMA, OECD, 1996.). Ovaj dokument zapravo čini zbirka tekstova koji predstavljaju materijale i svojevrsan priručnik za stručno usavršavanje javnih službenika, a poglavito onih koji bi trebali biti nadležni za planiranje proračuna i oblikovanje javnih politika. Ovaj se dokument sastoji od 4 djela koja bi trebala voditi javne službenike, a to

su: pregled teorijskih razmatranja, prakse, rješenja, trendova i aktualnih problema; oblikovanje javnih politika i proračuna; provedba, evaluacija i nadzor javnih politika i proračuna; osvrt na dva važna pitanja: na gospodarske javne službe i upravljanje sustavom socijalne sigurnosti.

*Izazovi upravljanja u centru vlade: koalicije i promjene vlasti* (SIGMA, OECD, 1998.) je Dokument 22. kojeg SIGMA objavljuje 1998. godine kako bi izložila na primjerima zemljama istočne i srednje Europe izazove s kojima se susreću vlade tijekom koalicija i promjena vlasti. Dokument čini analiza upravljanja u komparaciji sa stvaranjem javnih politika i odlučivanje u vladama koje čini koalicija partnera u Švedskoj, Danskoj i Poljskoj. Uz to, na primjeru Kanade i Francuske, Dokument analizira upravljanja s obzirom na promjene vladajuće strukture. U oba slučaja, riječ je o usklađivanju potrebe za demokracijom i učinkovitosti. Demokracija podrazumijeva politički pluralizam i legitimira načelo da se vlast može održavati naizmjenično. Međutim javlja se mogućnost slabosti u funkcioniranju institucija jedne zemlje upravo kada proces tranzicije zahtijeva od vlada da pokažu čvrstinu i kontinuitet. Uloga je vlasti da nastoje svesti na minimum sve negativne učinke koje mogu imati na pravilno vođenje javnih politika. Koalijske vlade su pojava zajednička svim zemljama srednje i istočne Europe koja proizlazi iz fragmentiranosti političke scene. Iako stranke ponekad moraju doseći određene pragove da bi imale izabrane predstavnike, ova vrsta glasačkog sustava ipak ima tendenciju fragmentacije parlamentarne zastupljenosti – zbog čega je potrebno pribjeći koalijskim vladama.

Dokument 35. objavljen je 2004. godine pod nazivom *Koordinacija u centru vlade: funkcije i organizacija ureda vlade* (SIGMA, OECD, 2004.). Dokument je namijenjen zemljama zapadnog Balkana kako bi se pružila potpora reformama i olakšao razvoj njihovih ureda vlade i kabineta premijera jer se na taj način jača njihov sustav odlučivanja. U Dokumentu se vrši analiza strukture i zadaća ureda Vlade i kabineta premijera, tj. Upravnog tijela koji podržava zajednički rad vlade. Analiza obuhvaća urede vlade zemalja članica OECD-a, srednje i istočne Europe kao i zapadnog Balkana uzimajući u obzir različita pitanja koja su povezana s radom ureda vlade i kabinetom premijera.

38. Dokument *Politički savjetnici i javni službenici u europskim zemljama* (SIGMA, OECD, 2007.) iz 2007. je pripremljen radi predstavljanja heterogenosti nacionalnih tradicija u smislu uloge odgovornosti javnih službenika i političkih savjetnika, kao i predstavljanje različitosti postojećih metoda za nadilaženje mogućih sukoba. Ovaj bi dokument trebao koristiti zemljama zapadnog Balkana prilikom njihovog daljnjeg razvoja i razvoja funkcija političkih savjetnika koje sada imaju priliku pregledati uloge političkih savjetnika zemalja članica OECD-



a kao i njihov odnos s javnim službenicima te pobliže promotriti ulogu političkih savjetnika u Velikoj Britaniji, Španjolskoj, Portugalu, Poljskoj i Danskoj.

Kako bi pomogla zemljama zapadnog Balkana, SIGMA u svom 39. Dokumentu *Uloga ministarstava u oblikovanju javnih politika: razvoj, praćenje i evaluacija javnih politika* (SIGMA, OECD, 2007.) prikazuje korake koje je potrebno poduzeti prilikom procesa oblikovanja javnih politika. Ovaj bi dokument trebao pružiti pomoć državama zapadnog Balkana prilikom jačanja uloge ministarstva u oblikovanju javnih politika time što nudi okvir za procjenu i razvitak funkcije ministarstva te analizira dosadašnju praksu vezanu uz oblikovanje javnih politika u državama zapadnog Balkana. Svoje dokumente izdaje u obliku smjernica, priručnika i putokaza, no ponekad i taksativno navedenih uputa koje bi države članice trebale slijediti kako bi njihova integracija bila što lakša i kako bi njihovi nacionalni sustavi bili u skladu s pravnom stečevinom Europske unije i tako zajedno činili cjelinu Europskog upravnog prostora.

2012. godine SIGMA objavljuje 49. Dokument pod nazivom *Ponovno promišljanje o Europskoj "vladavini prava" i program proširenja*. (SIGMA, OECD, Nicolaidis, Kleinfeld 2012.) U ovom se Dokumentu utvrđuje strategija kojom se poziva na radikalnu reformu načina na koji EU i države članice definiraju i provode "vladavinu prava" kako bi se ostvario do sada nedostižan cilj održivosti. Ukazujući na granice dosadašnje "anatomske metode" koja je usredotočena na pravne i institucionalne kontrolne liste, rad naglašava postojanje temeljne dileme između potrebe za ambicioznijom procjenom i promicanjem "vladavine prava" i imperativa pokazivanja poniznosti i suzdržanosti u pogledu tvrdnji koje je EU iznijela u ime procjene i pomoći "vladavine prava".

51. Dokument SIGMA-e izdan je 2014. godine pod nazivom *Pregled kreiranja politike Crne Gore*. (SIGMA, OECD, Klaas, 2014.) Ovaj dokument nudi pregled koji ispituje kako se kreira politika u Crnoj Gori, gledajući i Vladu i Parlament. Pokriva središnje sustave koordinacije i horizontalnog planiranja, uključujući planiranje sustava koordinacije za pitanja europskih integracija, kao i aranžmane za analizu i praćenje politike u resornim ministarstvima. Dokument daje analizu ključnih aspekata kapaciteta javne uprave Crne Gore u kreiranju politika, ističe područja dobre prakse i predlaže područja u kojima bi se mogla napraviti neka poboljšanja u kontekstu europskih integracija.

SIGMA izdaje još jedan dokument o pregledu kreiranja politike, konkretno svoj 52. Dokument pod nazivom *Pregled kreiranja politike Kosova*. (SIGMA, OECD, Kasemets,

2015.) Kosovo se suočava s ključnim izazovima u razvoju konkurentnog gospodarstva, pružanju zadovoljavajuće razine javnih usluga i približavanju EU. Razvoj nacionalnih politika za postizanje ovih ciljeva zahtijevat će funkcionalan sustav koordinacije, planiranja i razvoja politike. Ovaj Dokument nudi pregled koji razmatra potrebni pravni okvir, aranžmane za kreiranje politike i kapacitete Kosova. Pregledom je obuhvaćena Vlada, uključujući središte vlade i ministarstva, kao i Skupština, a pregled pruža detaljnu analizu ključnih aspekata kapaciteta javne uprave Kosova u kreiranju politika i koordinaciji. Kosovo je postiglo izuzetan napredak u posljednjem desetljeću, no mnogi izazovi i dalje ostaju. Pregled uključuje i prijedloge za daljnje poboljšanje sustava kreiranja politika.

2018. godine SIGMA objavljuje 58. Dokument *Upravljačka odgovornost u zemljama zapadnog Balkana; komparativna analiza prepreka i mogućnosti s kojima se viši rukovoditelji suočavaju prilikom ostvarivanja ciljeva javne politike*. (SIGMA, OECD, Klaas, Marcinkowski, Lazarević, 2018.) Odgovornost rukovoditelja podrazumijeva jasan fokus na izvedbu i usklađenost s pravilima te je on odgovoran za rezultate provedbe politike. Na zapadnom Balkanu, postizanje napretka u javnoj upravi pomoću reforma javne uprave pokazalo se posebno teškim u određenim slučajevima zbog nedostatka koji uvjetuju upravljačku odgovornost. Ovaj Dokument analizira stanje u vezi s upravljačkom odgovornošću zapadnog Balkana na temelju Načela javne uprave koje je razvila SIGMA u suradnji s Europskom komisijom. Ovaj dokument objašnjava mnoge prepreke za razvoj odgovornosti rukovoditelja. Cilj ovog Dokumenta je savjetovati ključne državne vlasti na zapadnom Balkanu o tome kako razviti povoljne uvjete za upravljačku odgovornost.

## 5. ZAKLJUČAK

Kako bi provodila svoje politike, EU se u cijelosti oslanja na javne uprave zemalja članica. Kako bi provođenje tih politika i njihov nadzor bio uspješan nastaje zajednički europski upravni prostor koji se zapravo sastoji od načela i pravila koja su zajednička svim državama članicama. Značajan čimbenik u razvoju Europskog upravnog prostora je SIGMA koja se bavi razvojem i reformom javnih uprava država članica te pruža pomoć i smjernice državama kandidatkinjama. Misija OECD-a i EU-a, a samim time i SIGMA-e, je izgraditi stabilnost, sigurnost, blagostanje i demokraciju promicanjem politika kojima će se poboljšati gospodarska i socijalna dobrobit ljudi. U tom kontekstu SIGMA podupire politiku proširenja i susjedstva EU-a, čiji je cilj ujediniti korisnike oko zajedničkog projekta poticanjem političkih i socioekonomskih reformi. SIGMA je odigrala važnu ulogu u razvoju Europskog upravnog prostora. Svojim je iscrpnim izvještajima, dokumentima i smjernicama pružala pomoć u izradi i provedbi reformi javne uprave, pravosuđa te implementaciji pravne stečevine Europske unije u sami sustav države kandidatkinje. Pomogla je u uspostavi financijske kontrole i vanjske revizije, te pružala pomoć prilikom kreiranja unutarnjih politika. Pružala je državama kandidatkinjama financijsku i tehničku pomoć kako bi uspješno uskladile nacionalno zakonodavstvo sa zakonodavstvom EU i međunarodnim standardima. SIGMA je pružala podršku i savjete na temelju iskustva država članica Europske unije i OECD-a te je pružala procjenu napretka. SIGMA-ini dokumenti prikazuju dobru praksu kojoj države kandidatkinje i članice moraju težiti kao i europske standarde s kojim se uspoređuju rezultati reforma nacionalnih javnih uprava. SIGMA je u nešto manje od 30 godina svoga rada izdala mnogobrojne dokumente analizirane u ovom radu kako bi ujednačila europski upravni prostor i rad svih nacionalnih javnih uprava, no ovi dokumenti nisu uredbe niti direktive već samo smjernice. Smatram da je SIGMA odigrala ključnu ulogu prilikom kreiranja Europskog upravnog prostora. Dala je svoj doprinos u svim kategorijama bitnim za njegovo stvaranje te daj doprinos možemo pratiti kroz razvoj vlastite javne uprave. Iako su neki dokumenti izdani prije gotovo 30 godina i dalje služe svojoj svrsi te omogućavaju razvoj nacionalnih javnih uprava. U poglavlju o izgradnji i reformi institucija i javne uprave SIGMA naglašava važnost otvorene, transparentne i učinkovite javne uprave. Smatram da su to ključni ciljevi koje SIGMA zagovara, a vidimo i da sve današnje reforme koje se provode u javnoj upravi provode se upravo s tim ciljem - da se poveća transparentnost, otvorenost prema građanima, traže se povratne informacije kako bi se pratile provedene reforme i sl., a to sve možemo povezati nazad sa SIGMA-inim dokumentima koji zapravo služe kao svojevrsne upute prilikom provođenja reformi javne uprave. U dokumentima koji se tiču financijske kontrole,

nadzora i revizije, SIGMA ponovno nudi svoju pomoć. Pruža primjere, smjernice i vodilje, ali sa željom da državne uprave zemalja članica same smisle vlastite načine kako će te procese provesti. Smatram da SIGMA ovdje nudi mnogo pomoći, ali da ne postoji univerzalni način za sve države kako će i na koji način provesti financijsku kontrolu, nadzor i reviziju. SIGMA daje smjernice, opisuje različite prakse i pristupe kako bi svaka država na svoj način ispunila zahtjeve Europske unije. Države su dužne provesti zahtjeve koje Europska unija stavlja pred njih, ali na svoj način u skladu sa svojim vlastitim upravnim sustavima jer ono što funkcionira kod jednih neće funkcionirati kod drugih ako se samo prekopira bez prilagodbe nacionalnim javnim upravama. Smatram da su dokumenti koji se odnose na procjenu učinaka propisa izuzetno važni te da su zapravo temelj cjelokupne reforme javne uprave i temelj usklađivanja nacionalnih javnih uprava s europskim načelima zato što smatram da ukoliko neki pravni propis nema učinka znači da je nepotreban, neovisno da li je donesen samo zbog potreba nacionalne javne uprave ili iz potrebe da se nacionalna javna uprava uskladi s europskim načelima. Ovim dokumentima SIGMA zapravo objašnjava kako nije potrebno donositi pravne propise samo radi njihova donošenja nego je potrebno unaprijed sagledati jesu li oni potrebni, kakav će učinak imati i da li je taj učinak u skladu s našim ciljevima. Kako bi se donijeli relevantni propisi potrebno je imati odgovarajuću proceduru, standarde i instrumente za njihovo donošenje, a SIGMA upravo za to daje upute i preporuke u svojoj dokumentaciji. SIGMA također naglašava položaj javnih službenika kao bitan faktor u provedbi reformi javne uprave. Smatram da su profesionalni, osposobljeni i perspektivni javni službenici i dužnosnici ključni za dobro funkcioniranje javne uprave. Kako bi takav sustav ostvarila, SIGMA izdaje studije, kriterije, konkretna rješenja i smjernice svim zemljama, pogotovo tranzicijskim, kako bi državna služba postala interesantnija, privukla adekvatne ljude te kako bi te ljude prepoznala i na kraju ih motivirala i zadržala unutar državne službe, a samim time državna služba postaje profesionalnija. U dokumentima koji se odnose na oblikovanje i koordinaciju javnih politika SIGMA se fokusira na države srednje i istočne Europe i zapadnog Balkana jer im je potrebna veća pomoć prilikom formiranja javnih politika. Smatram da su ovi dokumenti uvelike pomogli tranzicijskim zemljama prilikom njihove prilagodbe i daljnjeg razvoja jer SIGMA u njima nudi smjernice, potporu i navodi korake koje je potrebno poduzeti tijekom procesa koji te države moraju proći tijekom razvoja, oblikovanja i provedbe javne politike. Iz svega navedenog možemo zaključiti da SIGMA nije izravno utjecala na nastanak i oblikovanje europskog upravnog prostora, ali je to činila neizravno kroz 63 dokumenta koje je izdala tijekom dosadašnjeg rada. Neke od njih je izdala na zahtjev država kandidatkinja kako bi im olakšala njihov postupak integracije, a neke je izdala samostalno kako bi pomogla i državama članicama i državama kandidatkinjama u

reformama njihovih nacionalnih sustava javne uprave kako bi postale dio Europskog upravnog prostora. Europski upravni prostor nije homogena zajednica, javne uprave se razlikuju između država članica, ali SIGMA se pobrinula kroz svoj rad i kroz smjernice koje je objavila da se heterogene javne uprave država članica vode jednakim načelima te da na svoje različite načine vode do jednakih ciljeva i rezultata koji čine Europski upravni prostor.

## LITERATURA

1. Anamarija Musa; Europski upravni prostor: približavanje nacionalnih prava (znanstveni rad, 2005-2006)
2. Brétéché, B. and A. Swarbrick (2017), "Developing Effective Working Relationships Between Supreme Audit Institutions and Parliaments", SIGMA Papers, No. 54, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d56ab899-en>, pristupljeno 3.6.2022.
3. Boris Ljubanović; Bosiljka Britvić-Vetma: Hrvatsko pravo javne nabave – usklađenost s pravom EU (2011., str. 407.-417.)
4. Boryczka, M., D. Bochnar and A. Larin (2019), "Guidelines for assessing the quality of internal control systems", SIGMA Papers, No. 59, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2a38a1d9-en>, pristupljeno 3.6.2022.
5. Bulatović, Aleksandra. "SIGMA." Puls 01-02 (2004): 37-38.
6. Goranka Lalić Novak; Pregled dokumenata SIGMA-e u razdoblju 1992.-2009.: doprinos reformama javne uprave u srednjoj i istočnoj Europi
7. Ivan Koprić, Anamarija Musa, Goranka Lalić Novak: Europski upravni prostor (2012.)
8. Johnsen, J., L. Marcinkowski and D. Sześciło (2021), "Organisation of public administration: Agency governance, autonomy and accountability", SIGMA Papers, No. 63, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/07316cc3-en>, pristupljeno 3.6.2022.
9. Kasemets, K. (2015), "Policy Making Review Kosovo", SIGMA Papers, No. 52, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5js7nr4np0d8-en>, pristupljeno 3.6.2022.
10. Klaas, K., L. Marcinkowski and M. Lazarević (2018), "Managerial accountability in the Western Balkans: A comparative analysis of the barriers and opportunities faced by senior managers in delivering policy objectives", SIGMA Papers, No. 58, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/88be2112-en>, pristupljeno 3.6.2022.
11. Klaas, K. (2014), "Policy Making Review Montenegro", SIGMA Papers, No. 51, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jz15qwert2vb-en>, pristupljeno 5.6.2022.
12. Lemke, M., et al. (2018), "Implementing the EU Directives on the selection of economic operators in public procurement procedures", SIGMA Papers, No. 56, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f511e46f-en>, pristupljeno 5.6.2022.
13. Lemke, M., et al. (2020), "Central public procurement institutions in the Western Balkans: With selected EU country examples", SIGMA Papers, No. 60, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c1f7eb4a-en>, pristupljeno 5.6.2022.

14. Ligi, T. and A. Kmecl (2021), "Implementation of laws on general administrative procedure in the Western Balkans", *SIGMA Papers*, No. 62, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e5162057-en>, pristupljeno 9.6.2022.
15. Meyer-Sahling, J. (2009), "Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession", *SIGMA Papers*, No. 44, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-en>, pristupljeno 1.3.2022.
16. Meyer-Sahling, J. (2012), "Civil Service Professionalisation in the Western Balkans", *SIGMA Papers*, No. 48, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k4c42jrmp35-en>, pristupljeno 11.6.2022.
17. Nicolaidis, K. and R. Kleinfeld (2012), "Rethinking Europe's « Rule of Law » and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma", *SIGMA Papers*, No. 49, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k4c42jmn5zp-en>, 11.6.2022
18. OECD (1997), "Administrative Procedures and the Supervision of Administration in Hungary, Poland, Bulgaria, Estonia and Albania", *SIGMA Papers*, No. 17, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml6198lvkf-en>, 11.6.2022
19. OECD (1996), "Effective Communications Between the Public Service and the Media", *SIGMA Papers*, No. 9, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml6g6m8zjl-en>, pristupljeno 21.2.2022.
20. OECD (1998), "Preparing Public Administrations for the European Administrative Space", *SIGMA Papers*, No. 23, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml6143zd8p-en>, pristupljeno 21.2.2022.
21. OECD (1998), "Public Opinion Surveys as Input to Administrative Reform", *SIGMA Papers*, No. 25, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml611pccxq-en>, pristupljeno 21.2.2022.
22. OECD (1999), "European Principles for Public Administration", *SIGMA Papers*, No. 27, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en>, pristupljeno 24.2.2022.
23. OECD (1996), "Management Control in Modern Government Administration: Some Comparative Practices", *SIGMA Papers*, No. 4, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml6gb4gn32-en>, pristupljeno 26.3.2022.
24. OECD (1996), "The Audit of Secret and Politically Sensitive Subjects: Comparative Audit Practices", *SIGMA Papers*, No. 7, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml6g916dlw-en>, pristupljeno 26.3.2022.

25. OECD (1997), "Effects of European Union Accession: Part I Budgeting and Financial Control", SIGMA Papers, No. 19, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml61892zr2-en>, pristupljeno 26.3.2022.
26. OECD (1997), "Effects of European Union Accession: Part II External Audit", SIGMA Papers, No. 20, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml6164r4q7-en>, pristupljeno 26.3.2022.
27. OECD (1998), "Central Bank Audit Practices", SIGMA Papers, No. 24, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml611wf826-en>, pristupljeno 26.3.2022.
28. OECD (2001), "Financial Management and Control of Public Agencies", SIGMA Papers, No. 32, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml60vk0h9x-en>, pristupljeno 29.3.2022.
29. OECD (2002), "Relations Between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees", SIGMA Papers, No. 33, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml60vd5x8r-en>, 12.6.2022
30. OECD (2004), "Achieving High Quality in the Work of Supreme Audit Institutions", SIGMA Papers, No. 34, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml60v9gsd6-en>, pristupljeno 29.3.2022.
31. OECD (1997), "Assessing the Impacts of Proposed Laws and Regulations", SIGMA Papers, No. 13, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml6g5bc1s6-en>, pristupljeno 29.3.2022.
32. OECD (1997), "Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe", SIGMA Papers, No. 15, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml6g2zl0bw-en>, pristupljeno 29.3.2022.
33. OECD (1997), "Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe", SIGMA Papers, No. 18, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml618wrlg7-en>, pristupljeno 29.3.2022.
34. OECD (2010), "The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards", SIGMA Papers, No. 46, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5km4g0zfq27-en>, 12.6.2022
35. OECD (2001), "Improving Policy Instruments through Impact Assessment", SIGMA Papers, No. 31, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml60vnhc6h-en>, pristupljeno 3.4.2022.
36. OECD (2007), "Regulatory Management Capacities of Member States of the EU that Joined the Union on 1 May 2004: Sustaining Regulatory Management Improvements through a



- Better Regulation Policy", SIGMA Papers, No. 42, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml60q573g6-en>, pristupljeno 3.4.2022.
37. OECD (1995), "Top Management Service in Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries", SIGMA Papers, No. 1, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml6gln4cbq-en>, pristupljeno 8.4.2022.
  38. OECD (1996), "Civil Service Legislation Contents Checklist", SIGMA Papers, No. 5, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml6g9vtkxw-en>, pristupljeno 8.4.2022.
  39. OECD (1997), "Civil Service Pension Schemes", SIGMA Papers, No. 10, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml6g6c4rv1-en>, pristupljeno 8.4.2022.
  40. OECD (1997), "Budgeting and Monitoring of Personnel Costs", SIGMA Papers, No. 11, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml6g63ffzv-en>, pristupljeno 8.4.2022.
  41. OECD (1997), "Country Profiles of Civil Service Training Systems", SIGMA Papers, No. 12, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml6g5hxl6-en>, pristupljeno 8.4.2022.
  42. OECD (1997), "Public Service Training in OECD Countries", SIGMA Papers, No. 16, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml619ljzzn-en>, pristupljeno 8.4.2022.
  43. OECD (1997), "Promoting Performance and Professionalism in the Public Service", SIGMA Papers, No. 21, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml615rm5mv-en>, pristupljeno 8.4.2022.
  44. OECD (2005), "Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review", SIGMA Papers, No. 36, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml60r7g5zq-en>, pristupljeno 8.4.2022.
  45. OECD (2000), "A Comparison on the EC Procurement Directives and the UNCITRAL Model Law", SIGMA Papers, No. 28, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml60wzds6f-en>, pristupljeno 12.5.2022.
  46. OECD (2000), "Centralised and Decentralised Public Procurement", SIGMA Papers, No. 29, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml60w5dxr1-en>, pristupljeno 12.5.2022.
  47. OECD (2000), "Public Procurement Review Procedures", SIGMA Papers, No. 30, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml60w0qbfv-en>, pristupljeno 12.5.2022.
  48. OECD (2007), "Central Public Procurement Structures and Capacity in Member States of the European Union", SIGMA Papers, No. 40, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml60qdqq0n-en>, pristupljeno 12.5.2022.
  49. OECD (2007), "Public Procurement Review and Remedies Systems in the European Union", SIGMA Papers, No. 41, OECD Publishing, Paris <https://doi.org/10.1787/5kml60q9vkl6-en>, pristupljeno 12.5.2022.

50. OECD (2010), "Public Procurement in EU Member States - The Regulation of Contract Below the EU Thresholds and in Areas not Covered by the Detailed Rules of the EU Directives", SIGMA Papers, No. 45, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5km91p7s1mxv-en>, pristupljeno 12.6.2022.
51. OECD (2011), "Centralised Purchasing Systems in the European Union", *SIGMA Papers*, No. 47, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kgkgqv703xw-en>, pristupljeno 12.6.2022.
52. OECD (1996), "Internationalism of Policy-making", SIGMA Papers, No. 6, OECD Publishing, Paris <https://doi.org/10.1787/5kml6g9fvmr4-en>, pristupljeno 12.5.2022.
53. OECD (1996), "Budgeting and Policy Making", SIGMA Papers, No. 8, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml6g6wccq0-en>, pristupljeno 12.5.2022.
54. OECD (1998), "Management Challenges at the Centre of Government: Coalition Situations and Government Transitions", SIGMA Papers, No. 22, OECD Publishing, Paris <https://doi.org/10.1787/5kml614vl4wh-en>, pristupljeno 12.5.2022.
55. OECD (2004), "Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office Comparative; Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries", SIGMA Papers, No. 35, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml60v4x2f6-en>, pristupljeno 15.5.2022.
56. OECD (2007), "Political Advisors and Civil Servants in European Countries", SIGMA Papers, No. 38, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml60qnxrkc-en>, pristupljeno 15.5.2022.
57. OECD (2007), "The Role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation", SIGMA Papers, No. 39, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml60qkg9g7-en>, pristupljeno 12.5.2022.
58. Tokaç, H. and M. Williams (2013), "Government Debt Management and Operational Risk: A Risk Management Framework and its Application in Turkey", SIGMA Papers, No. 50, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k483jnqxtms-en> pristupljeno 11.6.2022.
59. „Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: Guidance for SIGMA partners“, (2018) SIGMA Papers, No. 57, OECD Publishing, Paris, [Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: guidance for SIGMA partners \(oecd-ilibrary.org\)](https://doi.org/10.1787/5kml60qkg9g7-en) pristupljeno 12.6.2022.
60. Tunyan, B. (2021), "Regulatory impact assessment and EU law transposition in the Western Balkans: A comparative analysis of the practice of ex ante assessment of regulatory proposals

and EU law transposition", *SIGMA Papers*, No. 61, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2cbdb615-en>, pristupljeno 12.6.2022.

61. Uudelepp, A., et al. (2018), "Analysis of the Professionalisation of the Senior Civil Service and the Way Forward for the Western Balkans", *SIGMA Papers*, No. 55, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8535b60b-en>, pristupljeno 11.6.2022.
62. Vági, P. and K. Kasemets (2017), "Functioning of the Centres of Government in the Western Balkans", *SIGMA Papers*, No. 53, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2bad1e9c-en>, pristupljeno 12.6.2022.