МЕЃУНАРОДЕН СЛАВЈАНСКИ УНИВЕРЗИТЕТ

„ГАВРИЛО РОМАНОВИЧ ДЕРЖАВИН“

СВЕТИ НИКОЛЕ – БИТОЛА

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



ФАКУЛТЕТ ЗА ПРАВНИ НАУКИ

МАГИСТЕРСКИ ТРУД

ОДНОСОТ И ПОВРЗАНОСТА ПОМЕЃУ НАЦИОНАЛНИТЕ АДМИНИСТРАЦИИ СО ИНСТИТУЦИИТЕ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Ментор:
доц. д-р Оливера Крстевска

Изработил:
Иван Ефремовски
бр. индекс: М197027

Свети Николе, 2021

МЕЃУНАРОДЕН СЛАВЈАНСКИ УНИВЕРЗИТЕТ

„ГАВРИЛО РОМАНОВИЧ ДЕРЖАВИН“

СВЕТИ НИКОЛЕ – БИТОЛА

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



ФАКУЛТЕТ ЗА ПРАВНИ НАУКИ

МАГИСТЕРСКИ ТРУД

ОДНОСОТ И ПОВРЗАНОСТА ПОМЕЃУ НАЦИОНАЛНИТЕ АДМИНИСТРАЦИИ СО ИНСТИТУЦИИТЕ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Предмет:

Ментор: доц. д-р Оливера Крстевска

Студент: Иван Ефремовски

Број на индекс: М197027

Насока: Меѓународно право, право на ЕУ и дипломатија

Свети Николе, 2021

Јас, Иван Ефремовски , студент/ка на Втор циклус на студии организирани на Факултетот за правни науки во МСУ „Г. Р. Державин“ Свети Николе – Битола, на студиската програма по Меѓународно право, право на ЕУ и дипломатоја, со постојано место на живеење на ул. _____, со ЕМБГ _____ и број на индекс М197027, изјавувам под морална и кривична одговорност дека поднесениот магистерски труд под наслов „Односот и поврзаноста помеѓу националните администрации со институциите на Европската унија “ претставува мој самостоен труд и истиот претставува резултат на самостојна научна работа спроведена во текот на истражувањето.

Согласен/а сум да ги сносам сите последици и одговорности кои произлегуваат од неовластеното користење на туѓ текст или плагијатство согласно важечките законски и подзаконски акти кои ги регулираат авторските и сродни права.

Место и датум:
2021 година

Давател на изјава:
Иван Ефремовски

СПИСОК НА ТАБЕЛИ, ГРАФИКОНИ, ПРИКАЗИ

1. Табела 1 – Варијанти на „Новиот Институционализам“ (10 стр,)
2. Операционализација на стиловите на управување (стр.37)

ПРИКАЗ

1. Приказ 1. – Геафички приказ на Институциите на ЕУ (стр. 14)

СЛИКА

1. Слика 1. – Артефакти на Институциите

Институциите на ЕУ се еден од главните сегменти за разбирање на начинот на функционирањето на ЕУ. Институциите на ЕУ го рефлектираат процесот на европската интеграција, создадени врз основа на спорови и барање на начини за надмининување на истите, преку процес на интеракција, рефлектирајќи ги нивните проблеми, притисоци и моделите за реформи на истите. Институциите на Европската унија чија цел е спроведување на заеднички политики и многубројни други активности со стремеж постигнување на задоволувачко ниво на целите на интеграцијата како и интересите на државите-членки на ЕУ, се предвидени во основачките договори.

Државите членки на ЕУ со посебни закони за државната администрација (или служба – како што во повеќе евроспки држави се нарекува) самостојни ги имаат уредено правилата, елементите и процедурите за вработување во државната администрација. Во законодавството на сите држави-членки на ЕУ се содржат законски прописи кои се однесуваат на условите и правилата за вработување во државната администрација. Тие правила се содржани во разни законски акти поврзани со државната администрација.

Една од главните алатки за анализа на организацијата а особено на администрацијата во институциите на ЕУ се структурата, процесите и културата а тоа се трите главни компоненти кои доминираат во организациската теорија. Овие три доминантни компоненти не треба да се изучуваат и посматраат одвоено, туку како начин и обид да се фокусираат на одредени аспекти на организациите како што е администрацијата на ЕУ.

КЛУЧНИ ЗБОРОВИ: Институции на ЕУ, администрација, административни стилови, административна култура на ЕУ - институциите

ABSTRACT iv

The EU institutions are one of the main segments for understanding how the EU works. The EU institutions reflect the process of European integration, created on the basis of disputes and the search for ways to overcome them, through a process of interaction, reflecting their problems, pressures and models for their reform. The institutions of the European Union, which aim to implement common policies and numerous other activities with the aim of achieving a satisfactory level of integration goals as well as the interests of the EU member states, are provided for in the founding agreements.

EU member states with their own state administration laws have independently regulated the rules, elements and procedures for employment in the state administration. The legislation of all EU member states contains legal regulations that refer to the conditions and rules of employment in the state administration. These rules are contained in various legal acts related to the state administration.

One of the main tools for the analysis of the organization and especially of the administration in the EU institutions are the structure, processes and culture and these are the three main components that dominate the organizational theory. These three dominant components should not be studied and viewed separately, but as a way and an attempt to focus on certain aspects of organizations such as the EU administration.

KEY WORDS: EU institutions, administration, administrative styles, EU administrative culture - institutions

СОДРЖИНА

ИЗЈАВА ……...…….i
СПИСОК НА ТАБЕЛИ, ГРАФИКОНИ, ПРИКАЗИ ……..…….ii
АПСТРАКТ ……...…….iii
ABSTRACT ……..……iv
ВОВЕД ……..…….1
1. ОД ТЕОРЕТСКИ РАЗМИСЛУВАЊА КОН ПОИМОТ „ИНСТИТУЦИЈА“ ДО ИСТИТУЦИИТЕ НА ЕУ 8
1. Општ теоретски пристап кон поимот „Институција“.....8
1.2. Институциите на Европската Унија и нивните карактеристики.....13
2. ПОЛОЖБАТА НА ДРЖАВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ ВО ДЕЛ ОД ДРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ НА ЕУ И ПРОЦЕСОТ НА ЕВРОПЕИЗАЦИЈА НА НАЦИОНАЛНИТЕ АДМИНИСТРАЦИИ 18
2.1. Државните службеници во дел од државите членки на ЕУ – нивната положба.....18
2.2. Државните службеници во државите земји членки на ЕУ – карактеристики и обврски.....22
2.3. Влијание на европското право и судска пракса во работата на националните администрации.....25
2.4. Влијанието на секундарниот закон врз условите за работа и вработување.27
2.5. Преку административните системи до асминистративните стилови на Институциите на ЕУ.....32
2.5.1. Административни стилови – замисла и концепт.....33
2.5.2. Административни стилови во институциите на ЕУ – иницирани од Европската комисија.....36
3. ОДНОСОТ ПОМЕЃУ НАЦИОНАЛНИТЕ ИНСТИТУЦИИ И ИНСТИТУЦИИТЕ НА ЕУ 43
3.1. Особености на националните администрации од државите членки на ЕУ.43
3.2. Улогата на организациските теории во анализата на администрацијата во ЕУ институциите.....47
3.2.1. Легитимитетот и легитимноста на администрацијата во Институциите на ЕУ.....52
3.2.2. Администрацијата во Институциите на ЕУ и влијанието на организациската култура 55

3.2.3. Разбирање и значење на административната култура во процесот на глобализација и интеграција 57
3.2.4. Проучување на административна култура: пристапи.....60
4. ПЕРСОНАЛОТ ВО ИНСТИТУЦИИТЕ НА ЕУ СО ПОСЕБЕН ОСВРТ КОН ЕВРОПСКАТА КОМИСИЈА......64
4.1. Правни основи за вработување на персоналот во институциите на ЕУ.....64
4.2. Европската Комисија како администрација – донесување на одлуќи и креирање на политики.....65
ЗАКЛУЧОК 88
КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА 92

УВОД

Употребата на терминот „институција“ во последно време широко е распространет во општествените науки како одраз пред се на развојот на институционалната економија и широката примена во другите дисциплини како на пример: филозофија, право, политика, социологија и географијата. Поимот „институција“ долго време се употребува во оштествените науки и нема едно усогласено значење.

Државните службени во земјите членки на ЕУ се одговорни за исполнувањето на државната функција без разлика кон која категорија припаѓаат – раководни, експертни или друга администрација. Тие се одговорни за исполнување на државната политика во рамките на нивната дејност. Службениците во јавната администрација и посебно државните службеници имаат посебен правен статус. Статусот на државните службеници им ги одредуваат и нивните права и обврски. Повеќето од обврските на државните службеници од државите членки на ЕУ се предвидени од уставите или се законски определени. Исто така се забележуваат одредени социјални привилегии и права на државните службеници, посебно на грижа околу нивните семејства. Државните службеници во ЕУ се предмет на три основни обврски: неутралност и непристрасност, лојалност и припадност.

Административните стилови според одредени автори може да се дефинираат како стандардни оперативни процедури и рутини кои ги карактеризираат пред се однесувањето и активностите на органите на управата.

Моделите на административно вклучување, работење и донесување одлуки значително се разликуваат во земјите (Питерс и Пјер, 2004). Овие разлики обично се рефлектираат во специфичните административни „стилови“ на креирање политики. Административните стилови се однесуваат на два одделни (иако испреплетени) предмети на анализа: структурните и однесувањето на администрациите (Howlett, 2003, 475). Овие вклучуваат системи на административно донесување одлуки и специфични обрасци на административна интервенција, како и аспекти што ја карактеризираат медијацијата за административен интерес (Книл, 2001).

Иницирањето на политиките во ЕУ е предизвикано од Комисијата: таа има формално право на иницијатива. Дефинирање на проблем и процесите за поставување агенда во ЕУ се далеку покомплицирани од ова едноставна постапка. Европскиот

парламент и Советот се посебно идентификувани како важен носител на агендата, како и самостојни земји-членки и интересни групи.

Националните експерти, испратени во администрацијата на ЕУ од страна на државите членки на ЕУ, претставуваат важен извор на информации. Овие службени лица реагираат кон интересите на земјите-членки, што ги зголемува можностите на националните интереси се промовираат. Нивната релевантност во фазата на иницирање е понејасна отколку во фазата на донесување одлуки.

Особеностите на националните администрации од европското тло во голем степен се поврзани со т.н. национална држава, која се истакнување за модел за организација на општества во кој се истакнувале националистичките движења од деветнаесетиот век а особено со Француската револуција. Организацијата на државите во согласност со зедничкото културно богатство било нејзона основна цел. Стремежот се движел кон насоката да се создаде заедница која ќе може да биде подлога за индустријализацијата со што би се избегнале дезинтегративните ефекти врз општеството и традиционалниот општествено уредување. Основата на националната администрација била пред се хиерархиската политичка заедница која ќе ја постигне сопствената формална и општествена легитимност пред народното мнозинство кое генерирало одлучувачки авторитет.

За разлика од претходното напишано за националните администрации, сепак идеалниот систем за мегународната администрација е сосема различен од идејата за националната администрација. Суштинската разлика е во непостоењето на еден општопрфатен меѓународен авторитет во меѓународниот систем. Се истакнува дека „ ... не постои општо признаен орган или правен поредок во кој индивидуалните национални држави доброволно би го предале своето владеење, својот суверенитет. Како последица се јавива фактот што меѓународната администрација нема доволно средства да ги спроведува сопствените одлуки....дефинитавната карактеристика на меѓународната организација и администрација е донесување на одлуки со консензус...“.

Предмет на магистерскиот труд е да се објасни односот и поврзаноста помеѓу националните администрации со институциите на Европската унија, нешто што е актуелно во процесот на интеграгција во ЕУ, процесот на европеизација на националните законодавства како и улогата на националната администрација во целиот тој процес.

Целта на магистерскиот труд е да се истакнат големите теоретски размислувања од познати научници поткрепени преку анализа на досегашното функционирање на Институциите на ЕУ во однос на нивното работење како и односот со националните влади и администрации на државите членки на ЕУ. Во однос на ова произлезени се следните задачи:

- Да се истакнат теоретските размислувања на поимот „Институција“ до Институциите на ЕУ;
- Да се објаснат карактеристиките на ЕУ – институциите;
- Да се разгледа положбата на државните службеници во дел од државите членки на ЕУ;
- Да се разјасни административните стилови особено во процесот на креирање одлуки и политики од страна на Институциите на ЕУ;
- Да се истакнат особеностите на националните администрации на државите членки на ЕУ;
- Да се објасни влијанието на организациските теории во контекст на анализата на ЕУ – администрацијата;
- Да се проучи влијанието и улогата на административната култура во ЕУ – Институциите.

Консултирана е литература од познати странски автори и истражувачи кои имаат напрвено големи и значајни истражување во ваквата област во процесот на пишување на магистерскиот труд.

Структурата на магистерскиот труд се состои од: список/попис на табели, графикони, резиме (апстракт) на македонски и на англиски јазик, содржина, вовед, главен (основен) текст на магистерскиот труд систематизиран во четири глави, заклучок и користена литература.

Од теретски размислувања кон поимот „Институција“ е првото поглавје на магистерскиот труд. Во него се опфатени размислувањата на познати автори кои се обиделе преку страниците на литературата да дадат објаснување на поимот Институција. Употребата на терминот „институција“ во последно време широко е распространет во општествените науки како одраз пред се на развојот на институционалната економија и широката примена во другите дисциплини како на пример: филозофија, право, политика, социологија и географијата. Поимот „институција“ долго време се употребува во оштествените науки и нема едно

усогласено значење. Сепак за нашите цели ја имаме прифатено дефиницијата за институции која ги опфаќа следните клучни елементи:

- социјални структури во кои се вклучени сите лица во таквите социјални односи, вклучително и епизодните и оние без никакви улоги (актери) како и социјалните институции;
- институциите се систем на утврдени и веќе вградени социјални правила кои ја сочинуваат структурата на социјалните интеракции;
- правилата во овој контекст се разбираат како општествено пренесени и вообичаени нормативни забрани или нормативни одредби, кои во околности X го прави Y;
- конвенциите се посебни случаи на институционални правила;
- организациите се социјални институции кои вклучуваат: а) критериуми за утврдување на нивните граници и ги разликуваат нивните членови од оние кои не се членови, б) принципите на суверенитет во врска со тоа кој е надлежен и в) синџири на команда кои ги разграничуваат одговорностите во рамките на организацијата;

Во оваа глава се рагледуваат и Институциите на ЕУ со нивните карактерстики, преку графиќки приказ на две од неколкуте главни институции на ЕУ.

Положбата на државните службеници во дел од државите членки на ЕУ и процесот на европеоцазација на националните администрации претатвува второто поглавје на магиостерскиот труд. Ви него се опфатени следните подпоглавја: Државните службвеници во дел од државите членки на ЕУ – нивната положба, карактеристики и обврски, Влијанието на европското право и судска пракса во работата на националните администрации, влијанието на секундарниот закон врз условите на работа и вработување, административните системи и административните стилови на вработените и институциите на ЕУ.

Државните службени во земјите членки на ЕУ се одговорни за исполнувањето на државната функција без разлика кон која категорија припаѓаат – раководни, експертни или друга администрација. Тие се одговорни за исполнување на државната политика во рамките на нивната дејност. Службениците во јавната администрација и посебно државните службеници имаат посебен правен статус. Статусот на државните службеници им ги одредуваат и нивните права и обврски. Повеќето од обврските на државните службеници од државите членки на ЕУ се предвидени од уставите или се

законски определени. Исто така се забележуваат одредени социјални привилегии и права на државните службеници, посебно на грижа околу нивните семејства. Државните службеници во ЕУ се предмет на три основни обврски: неутралност и непристрасност, лојалност и припадност. Европското споредно право, заедно со релевантната судска пракса на ЕСП, може да има директно влијание врз условите за работа и вработување во државните служби и законите и регулативите што ги регулираат, доколку и кога секундарното право не прави исклучок и кога терминот „јавен службеник“ треба да се примени и на државните службеници. Во моментов, најголемо влијание на законодавството на ЕУ има во областа на антидискриминацијата и, во прашањата поврзани со возраста за антидискриминација. Ова е особено чувствително бидејќи многу политики и процеси за човечки ресурси вклучуваат „скриени“ и главно ненамерни форми на дискриминација. Овие традиционални елементи во националните човечки ресурси можат да имаат дискриминаторски ефекти за помладите вработени и можат да бидат во спротивност со барањата на ЕУ. Така, од многу национални државни служби се бара да отстранат голем број традиционални структурни карактеристики бидејќи може да имаат дискриминаторски ефекти. Другите европски директиви во областа на социјалното законодавство, а особено оние што се однесуваат на регулирање на работното време и договорите за работа, исто така, директно влијаат на условите за работа во државната служба како и на кој било друг вид на вработување, како и на европското законодавство во областите за безбедност и здравје и родителско отсуство, што е подеднакво применливо и за државната служба. Државната служба е исто така директно погодена од европското законодавство во врска со социјалното осигурување на работниците мигранти и заемното признавање на професионалното образование и обука.

Во тртото поглавје насловено како Односот помеѓу националните институции и институциите на ЕУ, се разгледуваат следните тематски содржани: особеностите на националните администрации од државите членки на ЕУ каде се потенцира дека националните администрации од европското тло во голем степен се поврзани со т.н. национална држава, која се истакнување за модел за организација на општества во кој се истакнувале националистичките движења од деветнаесетиот век а особено со Француската револуција. Организацијата на државите во согласност со зедничкото културно богатство било нејзона основна цел. Идеалната меѓународна администрација својот легитимитет го црпи од владите на државите членки а не од граѓаните.

Легитимната основа за донесува на одлуки во меѓународната администитрација е доста тешка и разнишана во поглед на генерирање на легитимитет кој не потекнува и не бил посредуван од државите членки. Меѓународната администрација не е така само одржлива како националната администрација. Понатаму се разработени организациските теории и нивното место и улога во процесот на анализа на администрацијата на ЕУ, значењето на легитимитетот и легитимноста на администрацијата, нејзиното работење и донесување на решенија. Не може да зборува за начинот и функционирањето на било која администрација доколку не се разјасни улогата и влијанието што организациската/административна култура го има врз администрацијата или околностите во кој и како работи администрацијата (без разлика дали се зборува за национална или меѓународна). За да се зборува за нејзиното влијание (на административната култура) потребно е да се разјаснат пристапите во процесот на нејзиното проучување.

Персоналот во институциите на ЕУ со посебен осврт кон работењето и фунцкиите на Европската комисија преку правните основи за вработување на пресоналот и Европската комисија како администрација е четвртото поглавје во магистерскиот труд. Интересот кон Европската комисија од моментот на нејзиното формирање и функционирање претставува предмет на постојан интерес од страна на научната литература. Интересот моѓеме да го издвоиме на две области: - интерес кон нејзиното донесување на одлуки и креирање на политики од една страна, а од друга страна – интересот кон проучување на Европската комисија како администрација. Меѓутоа, во теоретската литература, нео-функционалистите и доделиле клучна улога на Комисијата, тврдејќи дека социјализацијата и вредностите на вработените во Комисијата се клучни за европските интеграција. Администрацијата на Комисијата се појавува како унифицирана и постојана – форма која се има зацртано во визијата на Валтер Халштајн , првиот претседател на Комисијата и федералист, чии идеи се поклопуваа со неофункционализам Валтер Халштајн дека дека администрацијата на Комисијата треба да се карактеризира со големина, постојанст и независнсот со цел да ги исполнат задачите што и се доделени со договорите. Ваквата визија како да се спротивставување на по-традиционалниот модел на меѓународната администрација – или водот на модел кој се користи во Франција и со иделаите за европска администрација на Жан Моне. „Иако е создадена како независно тело, Комисијата во пракса зависи од националните влади“. Несомнено е дека позицијата на Комисијата

за обемот од „меѓународен секретаријат“ до „влада при правење“ зависи и од циклусот на интеграција, како и од областа на политичката соработка.

I. ОД ТЕОРЕТСКИ РАЗМИСЛУВАЊА КОН ПОИМОТ „ИНСТИТУЦИЈА“ ДО ИСТИТУЦИИТЕ НА ЕУ

1. Општ теоретски простап кон поимот „институција“

Институциите на ЕУ се еден од главните сегменти за разбирање на начинот на функционирањето на ЕУ. Институциите на ЕУ го рефлектираат процесот на европската интеграција, создадени врз основа на спорови и барање на начини за надмининување на истите, преку процес на интеракција, рефлектирајќи ги нивните проблеми, притисоци и моделите за реформи на истите. За да може подетално да се задржиме на предметот на истражување на магистерскиот труд „Односот и поврзаноста помеѓу националните администрации со институциите на Европската унија“ најпривин ќе се задржиме на кратко објаснување на самиот поим „институција“.

Употребата на терминот „институција“ во последно време широко е распространет во општествените науки како одраз пред се на развојот на институционалната економија и широката примена во другите дисциплини како на пример: филозофија, право, политика, социологија и географијата. Поимот „институција“ долго време се употребува во оштествените науки и нема едно усогласено значење. Сепак за нашите цели ја имаме прифатено дефиницијата за институции која ги опфаќа следните клучни елементи[1]:

- социјални структури во кои се вклучени сите лица во таквите социјални односи, вклучително и епизодните и оние без никакви улоги (актери) како и социјалните институции;
- институциите се систем на утврдени и веќе вградени социјални правила кои ја сочинуваат структурата на социјалните интеракции;
- правилата во овој контекст се разбираат како општествено пренесени и вообичаени нормативни забрани или нормативни одредби, кои во околности X го прави Y;
- конвенциите се посебни случаи на институционални правила;
- организациите се социјални институции кои вклучуваат: а) критериуми за утврдување на нивните граници и ги разликуваат нивните членови од

[1] За тоа повеќе во: Hodgson, M., Geoffrey. (2006) What are institutions? *Journal of of Economics Issues, Vol. 40, No.1, pp.1-25.* Достапно на http://www.jstor.org/stable/4228221 [Посетено на 24.02.2021г.]

оние кои не се членови, б) принципите на суверенитет во врска со тоа кој е надлежен и в) синџири на команда кои ги разграничуваат одговорностите во рамките на организацијата;

— хабитуација[2] во психолошкиот механизам со кој поединците стекнуваат диспозиција да се впуштат во претходно усвоено или стекнато однесување (како правило).

Институциите според напишаното во литературата (Hall and Taylor 1996; Peters 1999) се дефинираат на формални (ограничени) или неформални (широки). Овие автори формалните или ограничените институции ги подразбираат како концентрација од физички или правни структури како на пример Европскиот парламент или договорот за Европската унија. Во неформалните дефиниции го додаваат поапстракните фактори како на пример идеи, вредности и однесувања, така од ова произлегува дека институциите го оформуваат и рефлектираат размислувањето и однесувањето на сите оние кои работата и животот им минува во нив. Идеите, вредностите, практиките сами по себе можат да станат институции на пример преку начинот на колективното сфаќање на системот од вредности. Иако во работата на Европските институции се прифаќа претежно формалното гледиште, сепак не треба да се одбегнува фактот на значењето на неформалното, од причина што токму таа појдовна точка е суштината на функционирањето на исниституциите – она од каде потекнува дебатата, расправата, донесувањето на одлуката – оние коие треба да ја донесат и спроведат, а тоа се човечките ресурси или човечкиот фактор (администрацијата во институциите на Европската унија) бидејки тие ја имаат главната улога како актери во овие институции – со свои сопствени размислувања, ставови, вредности и припадност а од друга страна треба да работат согласно договорите на Европската заедница. За да се разбере подобро улогата на институциите во ЕУ Моравчик (1999 во Warleigh, 2002) истакнува дека е неопходно да се разбере важноста на владите на државите членки или а) владите на државите членки на ЕУ колективно ја задржуваат можноста да ги менуваат овластувањата на секоја од институциите на ЕУ со цел за да одговара на нивните сопствени идеи, размислувања, цели – процес што честопати се води во домашната или националната политика, б) политиката на ЕУ не

[2] cf. – Hofstede, G. (1991) Cultures and organizations: Software of the mind. - поимот хабитус е нешто сличен на поимот „колективно програмирање на умот“, предложен од страна францускиот социолог Пјер Бордо: „еден систем од постојано преносливи претпоставки“. Хабитусот....функционира како основа за практиките и примерите....кои можат да бидат колективно оркестрирани без реален диригент...“ -

се спроведува од институциите на Европската унија туку од органите и агенциите на владите, одговорни за секоја област на политиките во рамките на секоја држава-членка. Институциите на Европскат унија се надлежни само во делот на креирање на политики.

Марч и Олсен (March, Olsen, 1989 во Warleigh 2002, 7) на институциите гледаат како на „основните одлики на политиката....[што] придонесува за стабилност и промена на политичкиот живот“. Институциите во поголем дел помагаат во начинот на организирање на политичката активност и исто така можат да помогнат да се обезбедат средства за промена кога актерите тоа го сакаат. Институциите се арена во која се случува политиката. Тие обезбедуваат своевидна банка за ресурси што се состои од искуства на луѓе кои претходно се ангажирале со нив. Тие не се неутрални или неопходно добронамерни - влијанието на институциите може да биде многу конзервативно, па затоа борбите за промени можат да бидат тешки. Аналитички гледано, важно е да се признае дека институциите можат да имаат значење исто колку и индивидуалниот избор во обликувањето на она што го прави еден актер, бидејќи тие можат да управуваат не само со она што некој е во состојба да го стори, туку и со она што го смета за можно или легитимно. Институциите можат да ја ограничат политичката активност, како и да ја обликуваат. Накратко, институциите се однесуваат на моќта (March; Olsen, 1989 во Warleigh 2002, 7): тие создаваат и обликуваат идентитети, дефинираат што се смета за успешно или легитимно и им даваат овластување на одредени актери, а не на други.

Табелата 1. - ги објаснува трите главни варијанти на начинот на кој неодамна е конципирана улогата на институциите во политичкиот живот, „новиот институционализам“.

Варијанта	Дефиниција за „институција“	Главни принципи	Силни страни	Слабости
Историски	Формално и неформално однесувања и верувања кои се вградени во политичката организациска структура	Институциите се главни одредници на акција. Минатите однесувањата го управуваат сегашниот и идниот контекст и акцијата („зависност од патека“)	Покажува како институциите и поединците се поврзани формално и неформално. Овозможува анализа на оспорување меѓу актерите. Покажува како дејствието го обликува	Непрецизност околу начинот како институциите го споделуваат однсувањето. Може да се потцени играта на актерот. Може да се фокусира

			идниот избор и дали постојат несакани последици	премногу тесно кон структурните фактори.
Рационалниот избор	Алатки за решавање на политичките проблеми креирани од клучните актери и ивно зачувување доколку обезбедуваат повеќе бенефити отколку трошоци.	Институциите дозволуваат актерите да ги вклопат нивните себе-детерминирани цели кога едностраното дејство е невозможно.	Фокус кон актерите и едностраната употреба на институциите. Објаснува како и зошто институциите опстојуваат.	Тесен поглед кон начинот на формите на однесување на актерот.
Социолошки	Мислење со кое актерите го интерпретираат нивното однесување и она на другите	Инстируциите ја обезбедуваат политичката акција како возможна преку обезбедување на милењето дека му е потребна нему, има добра цел.	Се истакнува улогата на институциите како легитимна и ги поставува рамките на однесување и идентитетот	Улога на оспорување во начинот на обликување на политиката

Историскиот институционализам е можеби најсеопфатниот од трите пристапи. Неговото разбирање за институциите опфаќа и формални и неформални фактори, дозволувајќи им да даде отчет за влијанието на структурите, практиките и вредностите / убедувањата врз она што го прават актерите. Всушност, на овој начин тие стануваат примарни обликувачи на она што го прават актерите; кога се соочуваат со избор на опции, актерите ќе одлучуваат меѓу нив, повикувајќи се на достапните средства и прифатените ставови за тоа што претставува легитимно однесување. Преку процес на акумулација, индивидуалните избори ги градат и зајакнуваат конвенциите и структурите, а со тоа ги обликуваат опсегот и природата на достапни избори кога ќе се донесат последователни одлуки. Ова е концептот на „зависност од патот“. На пример, изборот за финансирање на јавната благосостојба и образованието е во голема мера под влијание на претходните одлуки за нивото на оданочување. Покрај тоа, со

изолирање на која било област на политики, можно е да се види како сегашните опции и одлуки се засегнати од (потребата да се одговори на) претходните избори, како што е прашањето за политиката за високо образование во Велика Британија, во која неодамнешната обврска на студентите да плаќаат дел од нивните школарини е одговор на недоволно финансирање на претходната експанзија во универзитетскиот сектор. Зависноста од патот не треба да значи дека актерите немаат вистинска слобода на маневрирање пред огромни акумулирани притисоци. Навистина, за актерите е сосема веројатно, свесно да се откажат од „патот“ кои тие или нивните претходници го имаат трасирано. Историските институционалисти понекогаш можат претерано да ја нагласат улогата на структурите и да го потценуваат опсегот на дејствување на актерите, и тие честопати се малку непрецизни за тоа како точно институциите го формираат однесувањето неформално (иако покажувајќи како зависностите од ресурси ги ограничуваат актерите, тие нудат поцелосна сметка за формално влијание на институциите). Сепак, ваквиот пристап кон улогата на институциите во политичкиот живот корисно покажува како индивидуите и институциите комуницираат, а исто така ни помага да разбереме како наследството на минатите активности придонесува за обликување на сегашниот контекст.

Двете најзастапени школи во поглед на „новиот институционализам“ во основниот период на интеграција, неофунционализам и меѓувладинство како што го нарекувал познатиот научник Мајкл О’Нил (2000 во Warleigh 2002, 9) давале добра основа за подобровување на позициите за улогата на институциите на Европската унија. Очекувањата на неофункционалистите биле дека институциите на Унијата треба да бидат автономни, во улога на наменски чинители, способни и кои сакаат да го продлабочат процесот на интеграција. Меѓувладините теории или школа, го имала токму спротивниот став. Двата традиционални пристапи кон теоретизирање на ЕУ беа надминати од неочекувани настани во процесот на интеграција и поткопани од концептуални недостатоци. Иако, во континуитет се правиле напори од други школи и правци во поглед на подобрување на недостатоците од претходните две школи да се направат измени, и да се направат обиди да се направат нови теории кои произлегуваат од најдобрите делови од секоја, тие не се покажале успешни (Warleigh 1998), со единствен исклучок на либералниот меѓувладин-ментализам (Моравчик 1991, 1993). Во литературата сепак преовладува мислењето дека т.н. „нов институционализам“ сепак би можел да даде добри основи за анализа на ваквите процеси на интеграција а воедно би можел и да им помогне на научниците се повеќе да бидат насочени кон

интеракцијата или меѓусебното дејство помеѓу ЕУ и националните нивоа на управување со кое може да се одадде центарлно внимание кон „односите на меѓусебната зависност кои ги поврзуваат различните актери“ (Dehousse and Majone 1994, 93 in Warleight 2002).

1.2. Институциите на Европската Унија и нивните карактеристики

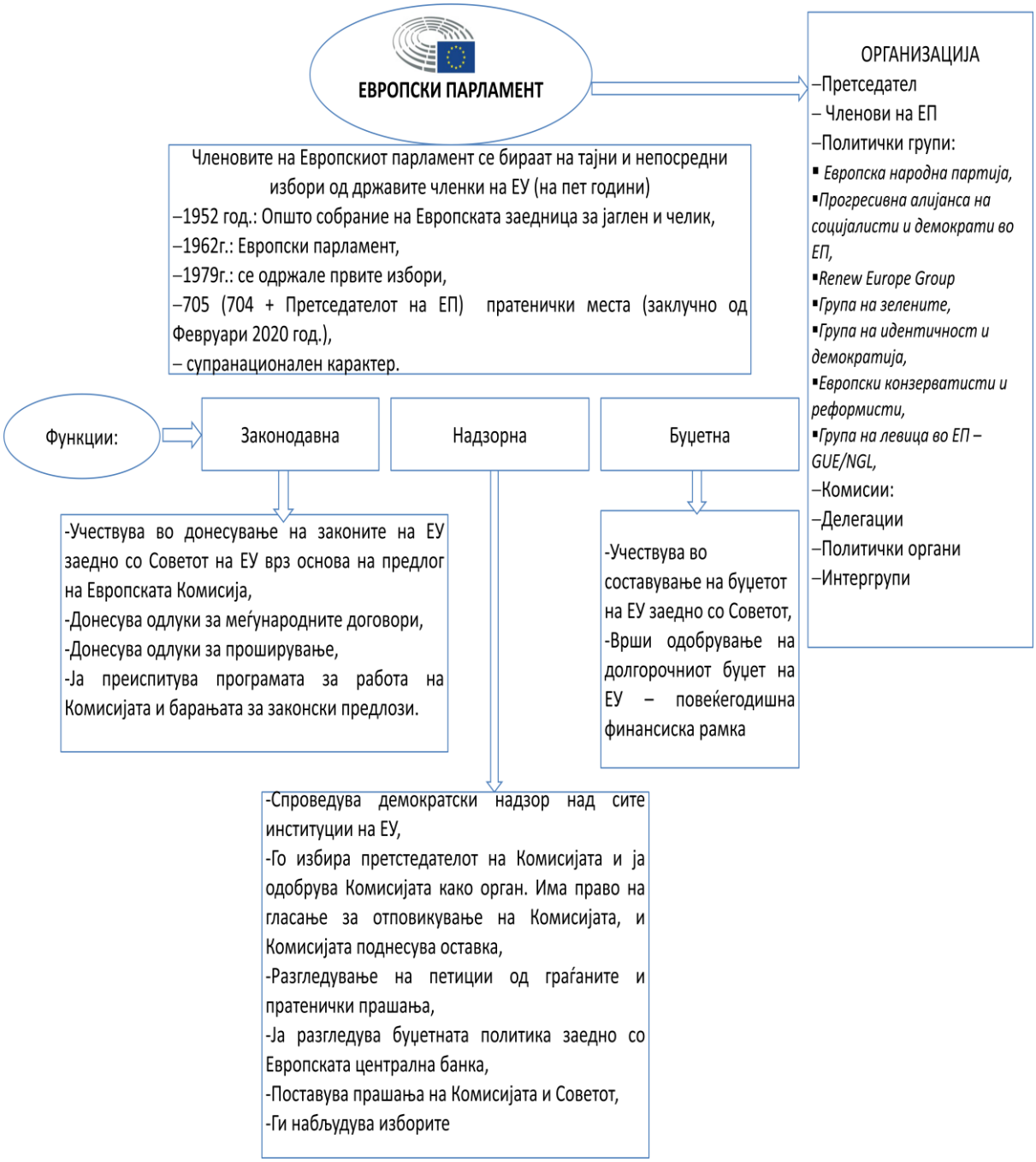
Институциите на Европската унија чија цел е спроведување на заеднички политики и многубројни други активности со стремеж постигнување на задоволувачко ниво на целите на интеграцијата како и интересите на државите-членки на ЕУ, се предвидени во основачките договори. Согласно договорите за основање а по стапување на сила на Договорот од Лисабон формално правно постојата седум институции на Унијата. Меѓутоа со дополнување на Договорот за ЕУ со Договорот од Ница[3] и доворот од Амстердам е извршен обид да се направи нешто значајно во поглед на институционалниот систем т.е. негова реформа. Ваквата реформа на институциите на унијата била ставена и на агендата на Конвенцијата која требала да го изработи Европскиот устав. Со неславниот крај на Европскиот устав (истиот документ е потпишан од страна на сите претстедатели на влади и држави на 29 октомври 2004 година во Рим, а требало да стапи во сила после неговото ратификување (без разлика дали ќе биде преку парламент или референдум) на 1 ноември 2006. Европскиот устав не успеал во неговата ратификација во Холандија и Франција на одржаните референдуми, а во Велика Британија бил суспендиран после неговата ратификација). После неуспехот на Уставот на ЕУ, се направил чекор за подобрување и реформа на институционалниот систем на ЕУ преку Договорот од Лисабон (потпишан во 2007 година, а стапил во сила на 01 декември 2009 година). Според Договорот од Лисабон единствениот институционален маханизам на ЕУ го сочинувале следните институции:

- Европски парламент,
- Европски совет,
- Совет,
- Европска комисија (во натамошниот текст „Комисијата“),
- Суд на правдата на Европската унија,
- Европска централна банка,

[3] Договорот од Ница е потпишан на 26 февруари а неговата примена започнала од 01 Мај 2003 година.

— Суд на ревизори.

- Графички приказ на некои од Институциите на ЕУ:



Претседател	**Давид Мариа Сасоли**
Членови на ЕП	705 (704 + Претседателот на ЕП) пратенички места (заклучно од Февруари 2020 год.),
Политички групи	▪*Европска народна партија,* ▪*Прогресивна алијанса на социјалисти и демократи во ЕП,* ▪*Renew Europe Group* ▪*Група на зелените,* ▪*Група на идентичност и демократија,* ▪*Европски конзерватисти и реформисти,* ▪*Група на левица во ЕП – GUE/NGL*
Комисии	1. AFET – Комисија за надворешни работи 1.1.DROI – Подкомисија за права на човекот 1.2. SEDE– Покомисија за безбедност и одбрана 3. DEVE – Комисија за развој 4. INTA – Комисија за меѓународна трговија 5. BUDG – Комисија за буџети 6. CONT – Комисија за контрола на буџети 7. ECON – Комисија за економски и монетарни прашања 7.1. FISC – Подкомисија за даночни прашања 8. ENPL – Комисија за вработувања и социјални прашања 9. ENVI – Комисија за околната средина, општественото здравје и безбедност на човекот 10. ITRE – Комисија за инсдустрија, истражувања и енергетика 11. INCO – Комисија за внатрешен пазар и заштита на потрошувачите 12. TRAN – Комисија за транспорт и туризам 13.REGI – Комисија за регионален развој 14. AGRI – Комисија за земјоделство и развој на селските реони 15. PECH – Комисја за рибно стопанство 16. CULT – Комисија за култура и образование 17.JURI – Комисија за правни прашања 18.IBE – Комисја за граѓански слободи, правосудство и внатрешни работи 19.AFCO – Комисија за уставни прашања 20.FEMM – Комисија за права на жените и еднаквост меѓу половите 21.PETI – Комисја за петиции 22.ANIT – Комисија за заштита на животните за време на транспорт 23.AIDA – Специјална комисија за прашања на природниот интелект во дигиталната ера 24.BECA – Специјална комисија за борба со ракот 25.INGE – Специјална комисја за надворешно влијание во сите демократски процеси во Европската Унија, вклучувајќи ја и дезинформацијата
Делегации	- Делегациите на Европскиот парламент (ЕП) се официјални групи од членовите на ЕП, кои ги подржуваат и продлабочуваат односите со парламентите на држави, региони или организации надвор од ЕУ. Служат како основна врска на Парламентот со другите законодавни органи како во ЕУ така и надвор од неа. -ЕП има 44 постојани делегации -Секоја делегација има претседател и два заменици – претстедатели, кои се избираат од членовите на делгациијата -Членовите се бираат од политичките групи на Парламентот -Видови делегации: Парламентарна асаблеја, Меѓупарламентарни комитети и други меѓупарламентарни делегации Повеќе во: IMPLEMENTING PROVISIONS GOVERNING THE WORK OF DELEGATIONS AND MISSIONS OUTSIDE THE EUROPEAN UNION CONFERENCE OF PRESIDENTS DECISION OF 29 OCTOBER 2015

Политички органи на ЕП	Претседателскиот совет - политички орган на ЕП кој ги има правата за организација на дејноста на ЕП и законската програма, -давање на задачи и права на комисиите и делегациите како и определување на нивниот состав, -врски со останатите институции на ЕУ, националните парламенти и трети држави Биро Квесторски колегиум Совет на претседатели на комисиите Совет на претседатели на делегациите
Интергрупи	Мешовити парламентарни групи можат да се создаваат од членовите на ЕП од секоја политичка група и секоја комисија со цел спроведување на официјална размена на мислења по конкретни прашања и насочување на контактите меѓу членовите на ЕП и граѓанското општество. Мешовитите групи не се парламентарни органи и поради тоа не моѓат да го изразуваат мислењето на Парламентот.

ЕВРОПСКИ СОВЕТ

-Определува општите политички насоки и приоритетите на ЕУ
- Негови членови се државни или владини раководители на државите од ЕУ, претседателот на Европскиот Совет, претседателот на Европската Комисија
-Основан е во 1974 г како неофицијален форум, во 1992 има веќе официјален статус, во 2009 станува официјална институција на ЕУ

Процес на донесување на решение

-Основен орган на ЕУ за донесување на решенија;
-150 работни групи и комитети ја помагаат работата на министрите;
-Откако Советот ќе добие предлог од Комисија, текстот се разгледува истовремено од Советот и од Европскиот парламент;
-Секое читање на предлог, поминува низ три нивоа на Советот:
1. Работна група;
2. Комитет на постојани претставници (КОРЕПЕР)
3. Состав на Советот

1. Обична законска процедура
-Воведена во 1992, а широко се употребува од 1999г. Со Договорот од Лисабон – процедурата за заедничко донесување на решение се преименува во обична законска процедура и се трансформира во основна процедура за донесуње на решенија во 85 области на политиките.
-2. Специјална или посевба законска процедура:
-Одобрение;
-Консултација.

-Законодавни органи на ЕУ: Советот на ЕУ и Европскиот парламент,
-Право на законодавна иницијатива: Европската комисија,
-Основни елементи на процедурата:
1. ЕК донесува предлози во Советот и ЕП,
2. Советот и Парламентот го прифаќаат предлог законот на прво или второ читање;
3. Доколку двете институции не постигнат согласност после второто читање со свикува Комитет за помирување;
4. Ако усогласениот текст од Комитетот за помирување р прифатлив и за двете институции на третото читање тој се донесува,
- Член 289 и 294 од Договорот за функционирање на ЕУ

СИСТЕМ НА ГЛАСАЊЕ

ОБИЧНО МНОЗИНСТВО	КВАЛИФИКУВАНО МНОЗИНСТВО	ЕДНОГЛАСНОСТ
Се постигнува доколку гласаат 14 членови од Советот „ЗА“ Решенија со обично мнозинство: 1. За процедурални прашања... 2. За да бара од Комисијата за преземе проучувања или да преземе предлози.	Советот гласа по предлог на Комисијата или на главниот претставник на Сојузот за прашања по надворешни работи и безбедносна политика. Ваквото мнозинство се постигнува на 2 начина: 1. 55% од државите членки гласаат „ЗА“ (15-17 држави); 2. Предлогот е подржан од државите членки, чие население изнесува 65% од вкупното население на ЕУ. - Посебни случаеви: „засилено квалификувано мнозинство“	Прашања за кои државите сметаат дека се чувствителни: 1. Општата надворешна политика и политика на безбедност; 2. Граѓанство; 3. Членство во ЕУ; 4. Хармонизација на националното законодавство во областа на даноците; 5. Финансии на ЕУ; 6. Определени работи во областа на правосудството; 7. Харминизација на националното законодавство во областа на социјалните грижи

Улогата на Советот во Меѓународните договори

Процедура за водење на преговори:
1. Комисијата доставува препораки до Советот за секој оделен договор;
2. Советот го прифаќа решението за започнување на преговорите;
3. Комисијата ја претставува ЕУ за време на преговорите;
4. Во одредени договори, Советот назначува специјален комитет;
5. Советот може да прифати веќеразгледани или нови насоки за водење на преговорите;
6. Советот и Комисијата отговараат заедно за проверката за совпаѓањето на договорените спогодби со внатрешните политики и правила на УЕ;
7. Советот донесува решение за потпишување на спогодбата;
8. Советот прифаќа и конечно решение за склучување на спогодбата.

II. ПОЛОЖБАТА НА ДРЖАВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ ВО ДЕЛ ОД ДРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ НА ЕУ И ПРОЦЕСОТ НА ЕВРОПЕИЗАЦИЈА НА НАЦИОНАЛНИТЕ АДМИНИСТРАЦИИ

2.1. Државните службеници во дел од државите членки на ЕУ – нивната положба

Државите членки на ЕУ со посебни закони за државната администрација (или служба – како што во повеќе евроспки држави се нарекува) самостојни ги имаат уредено правилата, елементите и процедурите за вработување во државната администрација. Во зависност од специфиќите на државната традиција се подразбира и разноликоста кај нив во однос на условите кои се бараат за вработување. Постои и разграничување во делот на различните видови на државни службеници во одредени држави на ЕУ како на пример во Франција и Велика Британија, каде се разграничуваат на државна и локална државна администрација., или пак како што е со примерот на Португалија, Ирска и Луксембург каде државната администрација се дели на: државна, локална и регионална; во Белгија се прави поделба на: државна управа, управа (служба) на заедниците и општински служби (управа); во Шпанија се дели на: државна служба (управа), служба (управа) на територијалните заедници и на автономните заедници. Националната државната администрација ја сочинуваат администрациите на органите на централната власт (парламент, министерства и други централни државни органи и оддели (одделенија). Во Данска постои само една државна управа (администрација) но со неа постои и договорна јавна служба која не се уредува со Законот за државна управа (администрација). Во Франција и Шпанија, државната администрација е поделена на три или четири хоризонтални подкатегории, така да одделно од хоризонталните подкатегории постојат многу т.н. професионални корпуси. Врз таквата база работи целата државна администрација – назначување, плати, ослободување од должност итн. Во поголем дел од дрќавите на ЕУ се прифаќа пошироко разбирање на она што се опфаќа под „државни службеници“ – во него се вклучени сите државни и општински институции а во одредени држави и црковните службеници (на пр. во Велка Британија). Во останиот дел од државите на ЕУ постои законско ограничување во поглед на толкување на поимот „државен службеник“.

- Услови и барања за вработување во државната администрација: модел на кариера и модел на работни места. Вработувањето во државната администрација се засновува врз основа на два главни принципи: принцип на еднакви можности и

принцип на избор според заслугите (овде се има во предвид за професионалните квалитет). Овие принципи ги определуваат и соновните насоки за вработување во државната администрација (управа): а) осигурување на високо ниво на професионални способности на државните службеници; б) обезбедување на континуитет во извршувањето на на државната работа; в) заштита од пристрасно, субјективно или подчинено од други лица или органи, освен професионални, критериуми, назначување на некомпетентни лица или лица со партиски квалитети (Спиридонова, К'ндева, 2009).

Во законодавството на сите држави-членки на ЕУ се содржат законски прописи кои се однесуваат на условите и правилата за вработување во државната администрација. Тие правила се содржани во разни законски акти поврзани со државната администрација. Во поголем дел од државите на ЕУ е прифатена праксата на подетални барања кон кандидатите за вработување во државната администрација да бидат опфатени и разработени во одделен законски акт. Меѓутоа таков исклучок се јавува во Холандија, во чие законодавство не се посочуваат одделните подробности во врска со барањата и условите за вработување во администрацијата. Во нивните акти се постои еден декумент или точно определена процедура за докажување на вистинитоста на документите кои се поднесуваат – биографските податоци и документите за здравствената состојба. Методите за избор и назначување на државните службеници во разни држави членку на ЕУ се разликуваат меѓу себе, и можат да се поделат во две групи: во одреден дел од државите процедурата или постапката за избор и назначување е строго формализирана, а во друѓи држави не постои строга постапка или точно определени правила. Во овој, вториот случај, министерствата или одделните агенции имаат право да врѓат избор и назначување на државни службеници, откако ги оценуваат лицата со определени квалитети и искуство кои се соодветни за вработување на точно определеното работно место. Во првата група, групата на строг формализам во постапката се базираат на системот на професионална кариера. Во тој систем, државниот службеник влегува на работно место со најниското ниво на кариера, во кое државниот службеник има веќе знаење, образование и способности и се унапрудава во последователни по-високи новоа, спазувајќи го добро регулираниот и посебен систем. Одрдени државо од првата група распишуваат периодични отворени конкурси за назначување на државни службеници. Кандидатите кои ќе покажат нај добри резултати се рангираат според нивните резултати (успех од тестовите). Во периодот помеѓу два периодични конкурси слободните места се пополнуваат според резервите од кандидати во класираните списоци. Конкурсите претставуваат основен метод за избор и

назначување на државни службеници во Белгија, Грција, Португалија, Шпанија, Итали, Луксембург и Ирска. Во Франција постојат два вида на конкурси: внатрешни и надворешни. Надворешните конкурси се спроведуваат за избор на кандидати кои за прва пат влегуваат на работно место во државната управа со цел за достап на право и достап до конкретна кариера во определен оддел (професионална група). Таквите конкурси се отворени за сите заинтересирани лица кои ги исполнуваат барем минамалните барања за образование и возраст. Внатрешните конкурси се спроведуваат за избор и назначување на лица кои веќе се наоѓаат на работа во некој од органите на државната управа. Во Шпанија на пример се спроведуваат три видови на тестирање по одреден конкурс. Нај општ начин на конкурсот е писмениот испит кој се спроведува за конкурсот. Вториот вид е комбинација во које се вклучени оценката од способностите и оценка од дипломата за образование. Третиот вид е индивидуалниот конкурс – испит или интервју со определен кандидат. Во Ирска, конкурсите се спроведуваат од Комисијата за државната служба за должностите од средно ниво на управување на општата административна структура. Во Италија постојат четири типови на конкурс: - за нај-ниското ниво се спроведува конкурс со писмен и усмен тест, се прават списоци со резултатите од спроведениот тест. Се назначуваат нај-добрите, а останатите кои не биле примени на тоа работно место остануваат како резерва за следно ослободените работни места.

Во другата група се опфатени државите членки на ЕУ каде државната администрација и работните места е организарана како систем од работни места или „отворен систем“ за избор и назначување на кандидати за пополнување на работни места во државната управа. Во нив постои еден отворена постапка – процедура за назначување на кандидатите. Методите за избор и оценка на кандидатите се скоро исти или слични со приватниот сектор. Само за определени и специсфни работни места се бараат одредени постаки и процедури кои се предвидуваат со закон. Во оваа група спаѓаат следните држави членки на ЕУ: - Данска, Финска, Велика Британија, Фоландија и Шведска.

Во категоријата од нај широките барања кон кандидатите за работа во државната администрација се следните:

— Граѓански и правен статус на кандидатот, и во овој дел влегуваат три основни барања:

1. Граѓанство/националност. Сите држави кои се членки на ЕУ, со исклучок на Ирска, во нивното домашно законодавство го имаат прифатено барањето: - сите кандидати за работно место во државната администрација да се граѓани на соодветната држава. Во Данска таквото барање е напишано и во нивниот Устав. Во Холандија пак се однесува таквото барање само за определни работни места, а единствено во Ирска не се бара државјанство/националност за вработување во државната администрација.

2. Документ за неосудуваност – во различни држави членки на ЕУ, на различен начин ги толкуваат престапите според неговата тежина. Општо е познато дека лицето не треба да е осудувано за тешки дела и дека лицето во моментот не треба да биде под обвинение. `

3. Отслужен воен рок – во поголем дел од државите-членки на ЕУ опстојува барањето за отслужен воен рок за вработување во државната управа.

Специфични барања кон личноста на кандидатот: Овде се вбројуваат барањата за определена возраст, за здравствена состојба, како и за други специфичности кои се поврзани кон карактерот на работата како личните квалитети на кандидатот. Се поставуваат и различни барања кој се поврзани со здравствената состојба – барања кој вариираат од забрана за вработување на одредено работно место до крајно спротивното – дека не смеаат да му поставуваат ограничувања за вработување и во случај кандидатот да е заболен од сида. Се подразбира дека душевните и психичките заболувања и проблеми секогаш се пречка за вработување во државната управа – а се докажани на соодветен начин. Кон ваквата група од барања припаѓаат и барањата за интелектуалните способности, за лидерски и организациски квалитети, способност за разрешување на пробели, брзина на реагирање кон ново настаната ситуација и друго. Во Холандија, на пример, посебна постојана кралска комисија составен од психолози ја одобрува кандидатурата на секој ново назначен државен службеник.

— Барања за степен на образование и професионални квалитети на кандидатите.

— Барања за познавање на јазик: Во Белгија барањата се изрично определени во законодавството. Во Финска бидејќи постојат два административни јазици: фински и шведски, познавањето на еден од нив е задолжително за вработување. Во Луксембург кандидатот е потребно да ги владее трите официјални службњни јазици на државата.

— Барање кон моралните квалитети на кандидатот. Ваквите барања се поврзани со личноста на кандидатот. Барањата за морално и етични квалитети по обичај се бараат

одредени референци за морално и етично однесување. Нај специфичното барање е барањето за лојалност кон уставното воспоставениот режим на управување во државата. Таквото барање во одредени држави се смета како општо барање. Во Холандија на пример, со закон се бара приложување на референци за лојално однесување. Во Грција се бара не сема лојалност туку и верност кон државата, државната власт и законот.

2.2. Државните службеници во државите земји членки на ЕУ – карактеристики и обврски

Државните службени во земјите членки на ЕУ се одговорни за исполнувањето на државната функција без разлика кон која категорија припаѓаат – раководни, експертни или друга администрација. Тие се одговорни за исполнување на државната политика во рамките на нивната дејност. Службениците во јавната администрација и посебно државните службеници имаат посебен правен статус. Статусот на државните службеници им ги одредуваат и нивните права и обврски. Повеќето од обврските на државните службеници од државите членки на ЕУ се предвидени од уставите или се законски определени. Исто така се забележуваат одредени социјални привилегии и права на државните службеници, посебно на грижа околу нивните семејства. Државните службеници во ЕУ се предмет на три основни обврски: неутралност и непристрасност, лојалност и припадност (Спиридонова, К'ндева, 2009: 238).

А) Неутралност – обврска за нетрално, објективно исполнување на нивните функции, и тоа претставува уставна норма. Уставот на Шпанија на изричен и сеопфатен начин ги пососчува границите за беспристрасност и објективност во остварувањето на државната работа. Италијанскиот устав е предвидено дека државните службеници служат само на нацијата. Во Португалскиот устав тие се задолжуваат да му служат на општото добро. Во Германија обврската за непристрасност и објективност е основен принцип врз кој се засновува државната служба. Целтта на значењето на обврската за неутралност е да се обезбди стабилноста на државната администрација и заштита од политизација на државната администрација. Најефективната формула за обезбедување на политичката неутралност се рефлектира во несоодветноста и забраната за вработување во државната администрација и во исто време да се извршува политичка функција – пратеник и други политички функции. Во Холандија, Белгија, Грција, избраните лица во политички функции го напуштаат работното место во администрацијата се до завршување на нивниот мандат, но во тој

случај ги губат и некои од предимствата во кариерата. Во Германија и Франција постои т.н. воздржаност што треба да ја применуваат ваквите лица. На државните службеници им се овозможува да ушествуваат и да се кандидираат на избори, избраниот службеник временски ја напишта државната работа и може повторно да се врати на неа, но после истекот на неговиот мандат. Во овие две држави на државните службеници им се зачувува редот на напредување во кариерата и правото на пензија. Слични вакви права и обврски постојат и во Данска, Шпанија, италија и Португалија. Италијанскиот устав го овозможува ограничувањето на правото за членување во политички партии на одредени групи државни службеници. Во Германија и Франција државните службеници имаат обврска за воздржаност од политичка активност.

Една специфична обврска на државните службеници во повеќето држави членки на ЕУ е обврската за лојалност – да бидат совени и лојални кон нивниот работодавач – државата и државната агенција во кои тие работат или се назначени функционери. Во Германија, за обврската за лојалност се подразбира како лојалност кон уставот.

Како трета обврска е обврската за подчинетост и се јавува како обврска за хиерархиска подчинетост во однос на обвсрките и инструкциите кои ги дава повисокиот орган. Државните службени се должни да ги исполнуваат законите и актите на повисоките органи и раководни лица.

Правото на кариера не е во сите држави законски утврдено и уредено. Тоа означува фактичка можност за службеникот да има право на последователни државни должности. Напредувањето во работата може да биде разултат како работен стаж или конкурс.

Правото на стабилност во назначувањето е јавување на принципот на стабилност и е главна карактеристика на државната служба во сите Европски држави, независно дали се работи за системот на работни места или системот на кариера. Секој државен службеник е носител и сопственик на својата должност во извршување на работата. По одминивање на извесен период од време или стаж, покрај кои државниот службеник би можел да биде и отстранет од работата и при почитување на одредени формалности како на пример полагање на државна заклетва или потпишување на изјава за лојалностслужбеникот добива позначајно државно унапредување, иако скоро секаде се предвидени услови за одземање на таквиот статус. Во сите држави службениците го имаат правото на компензација за времето или исплата на обештетување кога ќе останат без работа.

Се позабележителен станува развојот на политиката за плаќање на државните службеници во Европските држави. До пред извесен период политиката на Шведска за плаќање т.е. платата, беше пример за другите држави со следните нејзини карактеристики:

- висината на платите е во сразмер на должноста, а не на личноста;
- системите за плаќање се составени од степени (категории) на плати, секоја должност (работно место) има определена категорија на плата;
- класификацијата на начинот на плати се определува од владата.

Европските држави – членки на ЕУво 80 и 90-тите години ја имаат прифатено флексибилноста и стимулативните системи за плаќање на администрацијата, која се карактеризира со следните особености:

- за по-добро исполнета работа- по-добра награда,
- да се плаќа соодветно за работата, а не за должноста што ја извршуваат,
- наградата да биде во сооднос со платите и друѓите сектори на пазарот на труд,
- да се врши плаќање во флексибилно определување, а не пореку автоматско фиксирање на платите,
- да се децентрализира системот на плати,

На ваков начин системот на плати станува ваѓен инструмент во управување и развој на персоналот во државната администрација. Во Италија, Шпанија, Луксембург и Португалија се плаќаат и дополнителните награди за посебни иницијативи. Во повеќето држави се предвидени дополнителни додатоци за семејни, празнични настани.

Системот на пензии и пензиите шти ги добиваат државните службеници се разликуваат од општите државни пензиски шеми во овие држави. Во похолем дел од овие дрќави постојат посебни законски акти со кои се уредува начинот и висината на пензиите. Во Шведска, уредбаата за дополнителни пензиски права е заснована врз колективните договори. Италија и Холандија направиа реформа во пензиските системи во 1996 година. Во Белгија, Италија, Холандија и Шведска постојат одделни пензиски шеми за државните службеници.

По традиција, воведен е специфичен етос на јавни служби и голем број морални принципи - хиерархиска и формализирана организациска структура, јасни и крути патеки во кариерата, доживотен мандат, вработување со полно работно време, стаж, поволни пензиски системи и крути системи за плата - со цел да се намали што е

можно повеќе ризикот од прекумерно политичко влијание, корупција, лошо однесување , остварување приватни интереси и нестабилност на владите. Следствено, традиционалниот аргумент за специфична организациска структура беше да се произведе одреден етички статус за државните службеници, кои треба да се посветат на јавното добро, неутралност, непристрасност, почитување на доверливост и покажување експертиза. Во многу земји, државните службеници работеа во хиерархиски организации и имаа многу специфични процедури за вработување, специфични етички обврски, мала подвижност, различни работни услови и специфични системи за социјално осигурување. Во 21 век, рамките за вработување на владите се многу амбициозни (ОЕЦД, 2009, 9). Тие сакаат системи за вработување кои гарантираат почитување на основните вредности и принципите на административното право и обезбедуваат фокус на ефективноста, ефикасноста и отчетноста. Владините политики мораат да обезбедат еднаков третман и правичност, а истовремено да бидат и наградувачки индивидуални напори. Во меѓувреме, владините структури за вработување исто така треба да бидат диверзифицирани и репрезентативни, истовремено обезбедувајќи го принципот на заслуги и еднаквоста на можностите. Понатаму, политиките за вработување на владите мора да бидат привлечни и конкурентни во однос на политиките на приватниот сектор додека управуваат со парите на даночните обврзници што е можно прудентно (ОЕЦД, 2009, 9). Скоро сите земји-членки започнаа да ги олеснуваат процедурите за регрутирање, реформираат или дури и укинуваат кариери, ги намалуваат внатрешните хиерархии, поддржуваат поголема мобилност , делегираат поголема одговорност на раководните лица и ги усогласуваат условите за работа меѓу државните службеници и другите јавни службеници. Јавните задачи сè повеќе ги извршуваат недржавни тела, а повеќе задачи што традиционално ги вршат државни службеници извршуваат други јавни службеници или приватни даватели на услуги.

2.3. Влијание на европското право и судска пракса во работата на националните администрации

Долго време, ЕУ немаше надлежност да регулира некакво прашања за вработување. Како резултат на тоа, „државната служба е без делот од политичко-административниот систем на земјите-членки на Европската унија (ЕУ), врз кој е под

најголемо влијание на национални традиции и истории и кои подолго време беа најмалку погодени од европската интеграција “(Босаерт и сор., 2001, 3). Како резултат на тоа, „тивката конструкција на Европа на канцелариите“ (Спинели , 1966, 71) или, неутрално, европската димензија на државните служби и политиките за човечки ресурси, не доби многу внимание во областа на јавната администрација. Повеќе не постои јасна линија на поделба помеѓу административното право на ЕУ и националното административно право или помеѓу администрацијата на ЕУ и националната администрација - како што се научните дискусии за европеизација на јавното право (Јанс и сор., 2007), европеизацијата на управното право (Терхехте , 2011) и појавата на „Европски Вервалтунгсвербунд “ (Шмит- Асман и Шондорф-Хауболд , 2005). Сепак, прашањето за влијанието на процесот на интеграција врз државните служби и политиките за човечки ресурси - и покрај различните ставови на оваа тема, прашањето останува неодговорено со оглед на зголемените „сиви области“ до каде е надлежноста на Заедницата и на националната надлежност (Албер , 2002 година; Камемер , 2001 година). На пример, на прашањето кои задачи и позиции треба да ги извршуваат исклучиво државните службеници станува сè потешко да се одговори бидејќи границите меѓу јавниот и приватниот сектор, како и меѓу европските и националните политики стануваат „нејасни“. Денес, „практикувањето национална јавна моќ“ и „заштитата на националниот интерес “ се потешки од кога и да се дефинираат. Ова најдобро може да се илустрира со менувањето на толкувањето на членот 45 (4) од ТФЕУ и судската пракса на Судот на правдата во врска со прашањето кои позиции спаѓаат во клаузулата за исклучоци на членот 45 од ДФЕУ (Цилер , 2010) . Правното толкување од страна на Европскиот суд на правдата (ЕСП), секако, помогна да се разјаснат поимите„ јавен службеник“ и „државен службеник“ во врска со правното толкување на членот 45 (4) на ДФЕУ. Оваа јуриспруденција влијае на можноста на земјите-членки сами да дефинираат кои сектори спаѓаат во државната служба, а кои не (Демке и Моиланен, 2013). Сепак, оценувањето на влијанието на членот 45 (4) ТФЕУ врз националните државни служби е тешко и се разликува меѓу земјите- членки (Цилер , 2010). (Правната) важност на отворањето на клаузулата за исклучок во овој член не резултираше со значителен пораст на бројот на државјани на ЕУ кои работат во државната служба на друга земја-членка на ЕУ. Отварањето на државните служби за државјаните од другите земји-членки, во целина, остана „мртво писмо“ - ако мерилата што ги користиме се вистински влијанија, а не правни последици. Така, овој пример покажува дека правното и политичкото влијание не треба

да се мешаат со административното влијание. Од друга страна, ефектите на секундарното законодавство (т.е. претежно Директивите за антидискриминација, Директивата за работното време и Директивата за определено време) и пресудите на ЕСП особено, честопати и понекогаш многу контроверзно ги илустрираат значењето на законодавството на Заедницата за националните политики за човечки ресурси - како пример за тоа се областите на работното време (на пример, часовите за повик за лекарите) и признавањето на дипломите (на пример, случајот Бурбо од 9 септември 2003 година). Сепак, како треба да судиме за ефектите од овие случувања? Каков вид критериуми треба да се применат при мерење на влијанието? Доколку се земе на пример, директивата за работното време: дали овој инструмент има важно влијание или не? Секоја пресуда вклучува различни прашања во прашање (на пример, толкување на важноста на различни членови, клаузулите за отстапување или јуриспруденцијата на ЕСП и различното влијание врз националниот правен и политички систем).

Друга димензија што станува сè поважна да се разгледа е директното влијание на меѓувладините и меките закони, кои сè повеќе се усвојуваат на ниво на ЕУ во рамките на Отворениот метод на координација (ОМК), Европскиот пакет за вработување и Европскиот економски совет. Многу од овие политики имаат важно влијание не само врз националните јавни буџети, туку исто така, поконкретно, врз националните системи за плати и пензии и

2.4. Влијанието на секундарниот закон врз условите за работа и вработување

Европското споредно право, заедно со релевантната судска пракса на ЕСП, може да има директно влијание врз условите за работа и вработување во државните служби и законите и регулативите што ги регулираат, доколку и кога секундарното право не прави исклучок и кога терминот „јавен службеник“ треба да се примени и на државните службеници. Во моментов, најголемо влијание на законодавството на ЕУ има во областа на антидискриминацијата и, во прашањата поврзани со возраста за антидискриминација. Ова е особено чувствително бидејќи многу политики и процеси за човечки ресурси вклучуваат „скриени“ и главно ненамерни форми на дискриминација. Доколку се земе како пример класичниот принцип на стаж во националните системи за плата и развој на кариера, што

подразбира автоматско зголемување на платите, можности за унапредување и зголемување на правата за одмор. Овие традиционални елементи во националните човечки ресурси можат да имаат дискриминаторски ефекти за помладите вработени и можат да бидат во спротивност со барањата на ЕУ. Така, од многу национални државни служби се бара да отстранат голем број традиционални структурни карактеристики бидејќи може да имаат дискриминаторски ефекти. Другите европски директиви во областа на социјалното законодавство, а особено оние што се однесуваат на регулирање на работното време и договорите за работа, исто така, директно влијаат на условите за работа во државната служба како и на кој било друг вид на вработување, како и на европското законодавство во областите за безбедност и здравје и родителско отсуство, што е подеднакво применливо и за државната служба. Државната служба е исто така директно погодена од европското законодавство во врска со социјалното осигурување на работниците мигранти и заемното признавање на професионалното образование и обука. Конечно, треба да се спомене европското законодавство за правата на вработените во случај на трансфер на претпријатија, деловни активности или делови од претпријатија или деловни активности - на пример, во случај на приватизација на јавни организации.

- Пример со Случајот Директива 1997/70/ЕУ:

Поради севкупниот зголемен број на договори на определено време во националните јавни администрации, важно е да се разговара за обемот и ограничувањата утврдени во законодавството на ЕУ. Во овој поглед, најважни се Директивата за Рамковната спогодба за фиксна работа склучена од ETUC, UNICE и CEEP (1999/70 / ЕС) и Директивата за привремена агенциска работа (2008/103 / ЕС)

Директивата 1999/70 / ЕЗ(ЕУ) регулира прашање (употреба на договори на определено време и однос помеѓу договори на определено време и неопределено време), што се однесува на многу важен проблем на политиката. Бидејќи духот на директивата е јасно критичен во врска со развојот на „премногу флексибилност“ и регулира дека неопределените договори треба да бидат општа форма на работен однос, реалноста во јавниот и приватниот сектор на национално ниво покажува поинаква слика. Во текот на изминатите години, флексибилните договори за вработување сè повеќе станаа норма во многу сектори и земји. Ова може да се толкува како „слабо“ влијание на директивата врз националните државни служби.

Целта на Директивата 1999/70 / ЕЗ е тројна:

а) Овозможува склучување на договори на определено време, предмет на одредени услови;

б) Неговата цел е да го подобри квалитетот на работата на определено време преку обезбедување примена на принципот на недискриминација во однос на работниците со договори на определено време и оние со неограничени договори.

(в) Воспоставува рамка за да се спречи злоупотребата што произлегува од употребата на последователни договори или односи на определено време.

Во однос на второто, земјите-членки треба да воведат една или повеќе од следните наведени мерки на начин што ги зема предвид потребите на специфични сектори и / или категории работници:

а) Објективни причини кои го оправдуваат обновувањето на таквите договори или односи

б) Максималното вкупно времетраење на последователните договори за вработување или врски на определено време

в) Број на обновувања на такви договори или односи (клаузула 5)

Земјите-членки исто така можат да воведат мерки како што се максимално вкупно времетраење на последователни договори за вработување на определено време или односи или ограничувања во врска со бројот на обновувања на таквите договори или односи. Покрај тоа, на земјите-членки останува да утврдат што ќе се смета за „последователни договори“. Најпопуларната мерка за спречување злоупотреба на договори на определено време, самостојно или во комбинација со друга мерка, е ограничување на вкупното времетраење на таквите договори. На пример, Луксембург има строг режим и не дозволува договори на определено време да надминуваат две години.

Важноста на директивата за националните државни служби произлегува од фактот дека (според член 4 (1) од директивата) работниците нема да бидат третирани на помалку поволен начин од споредливи постојани работници само затоа што имаат договор на определено време. Бидејќи дефиницијата за работници важи и за државните службеници, оваа директива бара од земјите-членки да ги усогласат условите за работа на различни категории јавни службеници, вклучително и државните службеници. Судот на правдата донесе одлука на 18 октомври 2012 година во случаите C-302/11 до C-305/11 што *споредливо* значи дека ако засегнатите лица се занимаваат со иста

природа на работа, може да се смета дека се во споредлива ситуација. Во меѓувреме, Судот донесе одлука и за бројни прашања во врска со разликите во третманот помеѓу вработените (на определено време) и вработените со неограничени договори. На пример, во случајот Del Cerro Alonso C-307/05, Судот на правдата утврди дека принципот на недискриминација во условите за вработување на работници на определено време во споредба со постојаните работници исто така опфаќа аспекти во врска со платата и додаток за стаж и покрај фактот дека ЕУ нема надлежност да донесува закони во врска со платата, како што е наведено во членот 153 (5) од ДФЕУ.

Горенаведените случаи C-302/11 до C-305/11 се однесувале на ситуација кога работниците кои работеа според последователни договори за вработување беа ставени на постојан персонал на тој орган под работен однос на неопределено време. Работодавачот ги сместил работниците на почетно ниво во категоријата скала на плата во која се наоѓаа кога им беа раскинати претходните договори на определено време, без оглед на стажот што се пресметуваше според тие договори. Судот на правдата одлучи дека оваа практика претставува кршење на членот 4 од директивата. Затоа, импликациите на директивата за статусот на јавните службеници и државните службеници , како и за односот помеѓу јавните и приватните вработени, се значителни бидејќи толкувањето на принципот на антидискриминација во директивата поддржува усогласување на условите за работа помеѓу јавните службеници, државните службеници и вработените во приватниот сектор. Сепак, директивата не ги спречува земјите-членки да продолжат со усвојување на договори на определено време, бидејќи овозможува широко дискреционо право при користење на договори на определено време.

Генерално, случајот со оваа директива е типичен и репрезентативен на многу други случаи кои имаат влијание врз националните јавни администрации и државните служби (на пример, Директивата за работното време поставува само минимален стандард од 48 часа неделно, но сепак е важно во однос на дефиницијата на неактивно и активно работно време и примената на отстапувањето во член 17 од директивата).

Денес, сите национални државни служби минуваат низ важни процеси на реформи (Демке и Моиланен , 2010; ван дер Меер, 2010). Иако многу од овие реформски трендови се под влијание на политичките и правните случувања на ниво на ЕУ, повеќето реформи се активираат од националните реформски притисоци и реформските приоритети.

Во сите земји, процесот на реформа во националните државни служби се карактеризира и со целокупното оддалечување од класичниот бирократски модел. Овој глобален тренд на реформи е само делумно под влијание на развојот на ниво на ЕУ. Понатаму, овој заеднички процес на реформи не укажува на тренд кон на заеднички (европски) државната служба административен модел, иако некои форми на дискурзивните и за донесување одлуки конвергенција се одржи (Pollitt , 2002). Покрај тоа, заеднички концепти како што се реструктуирање, децентрализација, државјанин ориентација, отвореност и транспарентноста во областа на кадровската политика - управување со перформансите, плати во врска со перформансите, и децентрализација на управувањето со човечки ресурси одговорности се применува во целост различни начини на национално ниво (Бах и Бордоња , 2011).

Како последица на тоа, сите национални јавни служби веќе немаат централизирана, единствена, кохерентна парадигма или идејна рамка. „Одделувањето промовира распаѓање на државната служба. Два концепти од централно значење за традиционалните manage- вајќи се сега исчезнуваат. Една од нив е дека секоја одредена влада, без разлика дали е федерална, државна или локална, треба да дејствува како единствен, унифициран работодавец. Другата е пак придружната идеја за унифицирана државна служба“ (Розенблум и сор., 2008, 545). Додека некогаш огромното мнозинство на национални јавни службеници подлежеше на ист статут и услови за работа, денес бројот се намалува (Демке и Моиланен , 2013) Следствено, во скоро сите земји-членки на ЕУ, постои тренд на фрагментација на националните јавни услуги како резултат на децентрализација, делегирање, агенцификација , политики за јавно-приватно партнерство , зголемена разновидност на работната сила во јавниот сектор и разлики во структурата и големината на националните државни служби.

Менување на карактерот на националните администрации и државните служби на тој начин може само делумно да се објасни со влијанието на европската интеграција на про- хот . Иако улогата на Европската унија и влијанието на политиките на ЕУ врз националните државни служби остануваат ограничени, тие не треба да се потценуваат. На пример, во следните години, улогата на ЕУ веројатно ќе се зголеми во неформалните арени и во врска со употребата на неформални (меки) инструменти, како што се одредување на одредници и идентификување на најдобрите практики. Сепак, предвидувањата се ризични бидејќи постојните политики и структури се во постојан процес на промени и се чини дека промените се случуваат со сè побрзи

брзини. Ако пред неколку децении, европските државни служби беа синоним за стабилност (Беке и ван дер Меер, 2001 година), денес тие се симбол на брзи промени.

2.5. Преку административните системи до административните стилови на Институциите на ЕУ

Истражувањето за административниот систем на ниво на Европската унија (ЕУ) се има фокусирано или на макро-развој на организациските структури (на пример, Егеберг, 2006; Олсен, 2010) или на микро-ставовите на административниот персонал (на пример, Hooghe, 2001; Касим и сор., 2013). Во микро-ставовите на административниот персонал се вклучуваат осбено обрасците на организациско однесување, бидејќи тие стануваат очигледни во процесот на креирање политики во однос на улогата на администрацијата во започнувањето на политиката, формулирањето на политиката или спроведувањето на политиката. На пример, има некои институции на ЕУ што се поактивни во обликувањето на политичката агенда, додека другите играат пореактивна улога.

Административните стилови според одредени автори може да се дефинираат како стандардни оперативни процедури и рутини кои ги карактеризираат пред се однесувањето и активностите на органите на управата. Се поставува прашањето кои се тие организациските и процедуралните аранжмани што ги развиваат администрациите за да одговорат на можностите и ограничувањата утврдени со овие структурни аранжмани, како и во последиците што можат да ги имаат новите административни стилови врз креирањето политики и перформансите на институциите на ЕУ? Во дел од литературата за јавна политика и јавна администрација, во општи црти се признава дека јавните администрации обично играат многу влијателна улога во формулирањето и спроведувањето на политичките програми.

Моделите на административно вклучување, работење и донесување одлуки значително се разликуваат во земјите (Питерс и Пјер, 2004). Овие разлики обично се рефлектираат во специфичните административни „стилови“ на креирање политики. Административните стилови се однесуваат на два одделни (иако испреплетени) предмети на анализа: структурните и однесувањето на администрациите (Howlett, 2003, 475). Овие вклучуваат системи на административно донесување одлуки и специфични обрасци на административна интервенција, како и аспекти што ја карактеризираат медијацијата за административен интерес (Книл, 2001). Стиловите на

политиките се користат за да се опишат карактеристичните обрасци на националната политика (на пример, консензуален наспроти контрадикторни начини на креирање политики; Ричардсон и сор., 1982), административните стилови се концентрираат особено на улогата на јавната администрација во овој поглед, на тој начин усвојување на потесна и фокусирана перспектива. Поголем дел од научните кои се занимаваат со оваа пробелматика го поставувале следното прашање: - До кој степен можеме да набудуваме карактеристични модели на креирање политики на институциите на ЕУ? Колку се разликуваат стиловите на администрацијата во различни институции, како што се Комисијата на ЕУ, Советот на ЕУ или многубројните и различни агенции на ЕУ (и исто така помеѓу различните генерални дирекции во Комисијата) и како можат да се објаснат овие разлики? Како влијаат административните стилови врз резултатите од европската политика и врз нивните ефекти?

2.5.1. Административни стилови – замисла и концепт

Административните стилови би можело да се сфаќаат како карактеристични димензии на поширокиот концепт на административната култура. Општо земено, административната култура се изучува на три различни нивоа:

1. На микро-ниво, вклучувајќи ги вредностите, улогите и однесувањето на одделни членови на администрацијата, како и ставовите на поширокота јавност кон администрациите; второ, макро-ниво на административни традиции; и трето, мезо-ниво на административни стилови, сфатено како стандардни оперативни процедури на административно однесување и донесување одлуки (Jann, 2002). Во литературата, може да се најдат низа слични концепти, како што се стилови на политики (Ричардсон и др., 1982) и регулаторни стилови (Вогел, 1986) кои се тесно поврзани со административните стилови и понекогаш се користат синонимно. И покрај одредени разлики во нивниот емпириски фокус и операционализација, овие концепти во основа се однесуваат на истиот феномен, имено „повеќе или помалку конзистентен и долгорочен сет на институционализирани обрасци на политичко-административни односи, норми и процедури; тоа се стандардните оперативни процедури на креаторите на политики и административните чинители“ (Холет, 2003, 474). Под услови на несигурност и сложеност, администраторите и креаторите на политиките развиваат рутини за да се справат со недостатоците во знаењето, капацитетите за обработка на информации и времето (март и Олсен 1989; Симон, 1997). Врамувањето на прашањата, можните стратегии и материјалните решенија што дадоа задоволителни

резултати во минатото, се повторуваат и вообичаени од страна на членовите на организацијата, стануваат дел од нивниот специфичен организациски идентитет; ова се манифестира на формално или неформално во институциите на долг рок (Вилсон, 1989). Овој процес на институционализација е воден од пренесување информации од стари на нови членови во организацијата. Со оглед на релативно високите степени на нестабилност, несигурност и двосмисленост со кои се соочуваат европските институции, можеме да претпоставиме дека ваквите рутини се уште поважни за гарантирање на кохезијата и идентитетот на организацијата. Ваквите процеси на организациско учење можат да бидат важни за ефикасно функционирање на една организација, но исто така можат да бидат пречки за соодветни реакции на нови предизвици (Март и Олсен, 1989).

Авторите во врска со понатамошниот развој на концептот на административни стилови и да се примени на институциите на ЕУ, разликуваат три димензии што ги карактеризираат административните стилови. Овие димензии претставуваат различни модели на административна вклученост во започнувањето, формулирањето и спроведувањето на политиките.

Стилови за иницирање на политиката - Предвидувачка наспроти реактивна администрација: Оваа димензија се однесува на улогата на институциите на ЕУ во фазите на утврдување на проблемот и поставување агендата. Колку тие се активно вклучени во овој процес или само реагираат на општествените притисоци и политичките одлуки? Дали институциите на ЕУ всушност иницираат развој на политиката „одвнатре“, стратешко мобилизирање на политичка или општествена поддршка за обликување на политичката агенда или тие само реагираат на надворешни барања, следејќи го пристапот „чекај и види“? Административното очекување бара информации и капацитети за учење во врска со ефектите на постојните политики, појавата на нови проблеми во политиката, новите научни докази, технолошкиот напредок или развојот на нови решенија за политиките. Така, предизборните институции ќе се карактеризираат со висок степен на отвореност и вклучување на научна експертиза, групи од општествени интереси и национални и меѓународни администрации. Во исто време, овие институции градат свои истражувачки капацитети и ги структурираат своите внатрешни административни процеси на таков начин што нови информации ќе бидат систематски собрани и комуницирани во рамките на системот. Предвидената вклученост на институциите на ЕУ во иницирање на политиката дополнително бара административните чинители во суштина да ја разберат

нивната улога како повлекување на креирање политики, наместо само да извршуваат политички одлуки.

Стилови на формулирање политика - Зголемена наспроти синоптичка администрација: Обично се признава дека еден од најважните извори на административно влијание е изготвување на предлози за политики од бирократијата (Пејџ, 1985). Иако ваквите нацрти може да претрпат одредени промени во процесот на политичко донесување одлуки, тие ја структурираат основната содржина и инструменталниот дизајн на политиката. Сепак, администрациите можат да се потпрат на различни рутински процедури во развојот на нивните предлози. Поконкретно, тие можат или да следат модел на постепено прилагодување или да извршуваат повеќе синоптички стратегии на рационално пребарување. Во првиот случај, администрациите силно ќе се придржуваат до логиката на задоволување. Наместо да бараат најголемо ефективно решение за политиките, постојните политики ќе се одржуваат и постепено ќе се прилагодуваат како одговор на новите случувања. Соодветно на тоа, инструментите на политиката ќе се засноваат на дедуктивна логика со прилично општи и апстрактни регулативи, наместо индуктивна логика (кои вклучуваат спецификации од случај до случај засновани врз идиосинкразиите на предметниот случај; Хаулет, 1991; Книл, 2001). Во споредба со моделите на постепено прилагодување, рационалните рутини за пребарување претставуваат поголеми предизвици во однос на внатрешните механизми за координација на институциите. Наместо стандардниот модел на негативна координација (со различни единици кои известуваат само кога предлозите се мешаат во другите цели на политиката), позитивната координација бара различните административни единици да се вклучат во заеднички активности за решавање проблеми. Покрај тоа, рационалните обрасци за пребарување бараат институциите да стават силен акцент на научни докази, во смисла на генерирање внатрешна експертиза (на пример, преку примена на софистицирани анализи на трошоци / придобивки и регрутирање на стручни експерти) и потпирање на организацијата врз надворешна експертиза (преку консултација со експерти, засегнати страни или национални администрации). Ова обично повлекува поотворени обрасци за посредување во административниот интерес, при што различните актери уживаат еднаков пристап до меѓународните институции.

Стилови на имплементација - Интервенирање наспроти медијаторска администрација: Иако е општо прифатено дека овластувањата за спроведување на институциите на ЕУ се релативно слаби (во споредба со нивните национални колеги),

тие можат да спроведат прилично различни пристапи за да обезбедат ефективна усогласеност со меѓународните политики. Од една страна, институциите на ЕУ можат да се потпрат на интервенционистички пристапи. Во овој случај, тие ќе се обидат да ги спроведат и санкционираат меѓународните политики што е можно повеќе, потпирајќи се на сопствените ресурси. Иако нивните овластувања за санкционирање можат да бидат ограничени, тие сепак можат да се обидат да го зголемат нивниот управувачки капацитет со собирање систематски информации за ефектите на политиката или со воспоставување блиски односи со вклучените засегнати страни, интересни групи, национални администрации или надворешни експерти. Тие исто така можат да се обидат да го мобилизираат општествениот притисок „одоздола“ со дисеминација на информации за националната изведба. Пристапот за посредување, на од друга страна, имплицира дека институциите на ЕУ ќе се воздржат од развој на процедури да се набудува и подобрува усогласеноста што ги надминува нивните законски наведени должности. Во режимот на посредување, институциите на ЕУ силно се потпираат на делегирањето на задачите за спроведување на приватните актери или националните администрации.

2.5.2. Административни стилови во институциите на ЕУ – иницирани од Европската комисија

Литературата за административни стилови го третира феноменот како длабоко вкоренет во државните традиции кои се релативно отпорни на промени (ван Ваарден, 1995 г. 333). За европските институции, ова го покренува клучното прашање како административно стиловите се развиваат во овие релативно млади институции без долгогодишните административни традиции, како и дали и колку се национални административните стилови се проникнуваат и влијаат на нивната форма. Како што е познато, Европските институции немаат заедничко административно право и имаат многу ограничени фискални овластувања со кои располагаат. Покрај тоа, тие треба да се потпрат на земјите-членки за спроведување на повеќето од нивните политики. Нивната административна вработените се социјализираа во многу различни административни системи и на тој начин се користат на различни национални административни стилови (Hooghe, 2001).

Покрај тоа, политиките на ЕУ се типично регулаторни по природа. Наспроти ова, се поставува прашањето како влијаат овие карактеристики административниот

стил на институциите на ЕУ и дали е кохерентна административна ЕУ стилот воопшто постои. Во продолжение ја применуваме нашата аналитичка рамка до институциите на ЕУ со посебен фокус на Комисијата на ЕУ како клучна извршна власт институција на ЕУ. Комисијата може да се смета како критичен случај за наша цел: како најголемо и највлијателно тело на ЕУ може да биде прв промотор на заеднички административен стил на ЕУ; ако Комисијата не е способна да воспостави заеднички стил, другите поделени делови како што се администрацијата на парламентот на ЕУ, администрацијата на Советот или Агенциите на ЕУ веројатно нема да го сторат тоа.

Главните елементи на административните стилови

Табела 2. Операционализација на стиловите на политиките

Елементи на административниот стил	Индикатор
Иницирање на политиката: антиципативно во „ниска“ политика, реактивна во „висока“ политика	— Отвореност кон и интеграција на надворешна експертиза како „сеизмограф“ (консултанти, експерти за политика, национални администрации, интересни групи) — Генерирање и обработка на внатрешна експертиза (регрутација на експерти, научни оддели, софистицираност на собирање и анализа на податоци, професионална ориентација на персоналот).
Формулирање политика: Инкрементални наспроти синоптички	Интеграција на надворешната експертиза во политичка формулација (консултанти, експерти за политика, национални администрации, интересни групи). Генерирање и обработка на внатрешна експертиза (регрутација на експерти, научни оддели, софистицираност на собирање и анализа на податоци, професионална ориентација на персоналот). Внатрешна координација (позитивна наспроти негативна интеграција). Примена на „синоптички“ инструменти (влијание проценки, клаузули за евалуација, итн.)

Имплементација на политиката: Мешање во интервенцијата и посредување	Користење на експертиза за надворешно следење (консултанти, експерти за политика, национални администрации, интересни групи). Комбинација на централизирани интервентни елементи и генерирање и обработка на внатрешни мониторинг експертиза (регрутирање експерти, научни одделенија, софистицираност на податоците собирање и анализа, професионална ориентација на персонал). Специфичност на регулативата и правилата за спроведување. Примена на крути инструменти за имплементација (програмски буџети, управување со перформанси, проценки).

Иницирањето на политиките во ЕУ е предизвикано од Комисијата: таа има формално право на иницијатива. Дефинирање на проблем и процесите за поставување агенда во ЕУ се далеку покомплицирани од ова едноставна постапка. Европскиот парламент и Советот се посебно идентификувани како важен носител на агендата (Талберг, 2002а), како и самостојни земји-членки и интересни групи. Делегирањето надлежности на Комисијата се гради врз очекувањето на земјите-членки дека Комисијата постапува неутрално, со солидна експертиза заснована на цврсти докази отколку на специфични политички интереси или преференции (Талберг, 2002а).

Поради буџетските ограничувања, Комисијата генерално не е во состојба да генерира доволно внатрешни информации и експертиза за одредено високо комплексно прашање или област. Како последица на тоа, таа се обидува да ги надомести овие дефицити со утврдување блиски контакти со експерти за надворешна политика, националните администрации и интересни групи. Најчестиот извор на надворешно знаење се *стручни комитети* . (Горницка и Свердруп идентификуваа 1.237 експертски групи на Комисијата (Горницка и Свердруп, 2008, 734) Овие комитети влијаат врз политиката особено во прашања што се карактеризираат со несигурност и ниско политичко вчитување (Радаели, 1999). Двете страни - Европската комисија и надворешните експерти - имаат корист од антиципирачкиот стил на иницијација. Од една страна, Комисијата е во можност да користи специфични

информации од експерти; од друга страна пак, експертите добиваат можност да ги тврдат своите идеи и интереси. Втор важен надворешен извор на информации се групи на интерес: на Комисијата е признаена за нејзината „процедурална амбиција“ (Мазеј и Ричардсон, 1995, 338) за мобилизирање на организирани интереси. Ова е особено случај во процесот на започнување, за што многу рана консултација од интерес се пријавуваат групи од страна на Комисијата за стекнување информации (Хикс, 2005, 206). Истражувањето за медијација во административниот интерес во институциите на ЕУ откри голема варијанса на моделите на медијација на интерес во зависност за организациските капацитети на интересни групи и исто така и за различните „култури“ на Комисијата (Ејзинг и Колер-Кох, 2005).

Националните експерти, испратени во администрацијата на ЕУ од страна на државите членки на ЕУ, претставуваат важен извор на информации (Гејџен и сор., 2008 година; Книл и Лиферинк, 2007 година; Принсен, 2011 година). Овие службени лица реагираат кон интересите на земјите-членки, што ги зголемува можностите на националните интереси се промовираат. Нивната релевантност во фазата на иницирање е понејасна отколку во фазата на донесување одлуки. Ним им недостасува независност од национално влијание присутно во сопствените бирократи на Комисијата бидејќи тие сами по себе одговараат на интересите на земјите-членки. Тие функционираат како замена за сопствените ресурси на Комисијата во нејзината обработка на информационите капацитети.

Фазата на формулирање на политиката обично е поделена на две фази, имено: изготвување предлози за политика и донесување одлуки. Додека втората обично спаѓа во доменот на законодавците, влијанието на бирократијата е особено релевантно во однос на подготовката на предлозите за политика. Ова не значи дека административното влијание е отсутно за време на процесот на донесување одлуки. Наместо тоа, се покажа дека Комисијата може изврши значително влијание во оваа фаза, стратешки земајќи ги предвид политичките позиции на земјите-членки и комитетите во Европскиот Парламент. Наместо само да се биде брокер на интереси и збир на интереси идеи за политика (Мејзи и Ричардсон, 1995 година), на Комисијата може да се гледа како на личен интерес за трагање по капацитет и моќ. Така, начинот на кој се подготвуваат предлози и вклучува трети актери може значително да ја скрати фазата на донесување одлуки. Сепак, општ интерес на Комисијата за влијание и обликување донесувањето на политичките одлуки има силни импликации врз неговата

административна основа стил на формулирање политика. Во овој поглед, различни фактори фаворизираат прилично инкременталистички пристап.

- Прво, ова може да се следи во фактот дека Комисијата ги предвидува обично многу хетерогените позиции на различните актери кои се вклучени во процесот на донесување одлуки. Вторите не вклучуваат само земјите-членки, но исто така и Европскиот парламент и интересни групи кои сакаат да влијаат врз процесот на донесување одлуки преку различни правци. Ова исчекувањето го намалува опсегот на остварливи опции за политика за време на изготвувањето фаза, а особено изводливи опции што би повлекувале дизајн на „големите“ решенија врз основа на синоптички процес. Наместо тоа, ние наоѓаме прилично зголемено пристапи кон формулирање на политиката (Линдблом, 1959).
- Второ, за разлика од многу отворениот процес на податоци и информации што и обезбедува на Комисијата значителни ресурси за извршување предиктивни стратегии за поставување агенда и дефинирање на проблемот, сцената на формулацијата на политиката се карактеризира со позатворени модели на интеракција во која малку актери треба да ги прилагодат своите интереси во долготрајното договарање процеси. Како последица на тоа, Комисијата има помалку можности самостојно да влијае врз креирањето на политиките преку отворање на постапки за консултации и користење на надворешни информации отколку што е случај за време на политиката иницијација. Наместо тоа, специфичната поделба на моќта во системот на ЕУ, следствено склони кон консензус меѓу главните актери (Книл и Тосун, 2010 година, 77).
- Трето, потребата за инкременталистички стилови произлегува од фактот дека вклучените актери играат различни улоги за време на започнување на политиката и формулирање на политиката. Национални експерти и национални административни претставници веќе подолго време се појавуваат како извори на идеи за политика и информации, но како бранители на позиции од национален интерес при донесување одлуки. Истото важи и за интересни организации. Негуваат блиски односи со некои претставници на Комисијата развој на технократски мрежи во фаза на формулирање на политики (Радаели, 1999). Сепак, експертите често се согласуваат со *интересни групи* отколку со влијание (Ричардсон, 2006). Во оваа фаза општата отвореност е намалена до помали кругови на вклученост.

- Четврто, примената на стилови на синоптичко планирање е ограничена со интра-организациските карактеристики што ја карактеризираат Комисијата на ЕУ. Комисијата често е претставена како „мултиорганизација“ (Крам, 1994) со различни култури и идентитети меѓу ГД (Цини, 1996). Како организација заснована на принципот на функционална специјализација, на заемно занемарување на ГД и конфликти за одредени прашања (на пример, помеѓу опкружувањето и внатрешниот пазар на ГД) е редовен извор на компликации. Истражувањата покажаа примат на вертикалната координација (Вонка, 2008); хоризонтална се случува координација со консултации со погодените ГД (Кристијансен, 2006, 108–110) претежно во режим на негативна координација. Неодамнешните студии откриваат и а култура на „размислување за силоси“ (Елинас и Сулејман, 2012) или доминантен „оддел динамичен “(Трондал и сор., 2010) во услугите (види, исто така, Касим и сор., 2013 година, 181–210); и овој развој е зајакнат со секторските обрасци на стручни консултации (Горницка и Свердруп, 2008, 741–744) и интерес медијација (Ејзинг и Колер-Кох, 2005), каде се одделени заедниците за политика развиваат Покрај тоа, 'синоптички' техники за планирање, како што се екс-анте проценки или законодавството за зајдисонце не е вообичаено во Комисијата; и врз основа на докази проценките на влијанието (Ли и Киркпатрик, 2006) остануваат исклучок.

Сумирајќи го погоре изнесеното, во генерални црти може да се истакне дека стиловите на имплементација во ЕУ можат да се карактеризираат повеќе како „посредник“ отколку како „ интервенција“. Стиловите на имплементација на ЕУ се разликуваат во обемот до кои тие отстапуваат од целокупниот модел на медијација. Како општо правило, може да се потврди дека степенот на интервенција се зголемува со овластувањата на политиката и надлежностите на институциите на ЕУ кои можат да варираат од сектор во сектор. Во областа на политиката на конкуренција, на пример, каде лежат извршните овластувања Комисијата наместо националните администрации, медијацијата е помалку распространета отколку во областите во кои надлежностите на ЕУ остануваат слаби. Вторите може да бидат забележани, на пример, во областите на социјалната политика (на пример, политика за невработеноста) или високо образование. Поради недостаток на овластувања, Комисијата се потпира на „меките“ форми на управување, како што стана очигледно во отворениот метод на координација (ОМК), кој силно се потпира на стимулација на

хоризонтално учење на политиката за време на фазата на имплементација (види Книл и Леншоу, 2005 година)

Административните стилови можат да бидат корисен концепт за анализа на административните конфигурации низ просторот и времето. Со фокусирање на европската администрација, а особено Европската комисија, се идентификувани специфики на административните стилови во фазите на започнување политика, формулирање политика, и спроведување на политиката. Најдовме прилично антиципирана иницијација стил, прилично инкременталистички начин на формулирање политика, и сè повеќе начин на спроведување на посредување.

Во сите фази се пронајдени два важни двигатели за развој на овие специфични стилови: првиот се однесува на основните слабости на европските администрации во однос на капацитетите на нивната бирократија. Тие не се во можност да ги исполнат надворешни очекувања и сопствени аспирации преку употреба на свои ресурси. Вториот двигател е амбицијата на Комисијата да го задржи своето улога како обликувач на европските агенди и да служи за личен интерес на нејзините услуги - наспроти сите шанси. И зависноста од ресурси и политичките интереси на земјите-членки се важни пречки.

Развивањето на административните стилови може до одреден степен да се сфати како стратегија за справување со овие структурни ограничувања. Преку активирање на надворешна експертиза во фазата на започнување, на инкременталистичкиот маневар и градење на надворешна коалиција во формулацијата фаза и од стил на спроведување на медијација против земјите-членки, Комисијата ја претвора својата прилично слаба позиција во сила. Комисијата е далеку од тоа најдобро да ја искористи својата позиција. Таму се важни пречки таа да стане силна силна организација слика за себе, од кои најважна може да биде расцепканоста на политиката правење и администрација. Ова не е само пречка за синоптички или рационално креирање политика, но исто така и за развој на унифицирана административна политика и стил. На сите овие фронтови, истражувањата откриле одредена варијанса на пристапи во зависност од секторот за политика и одговорен ГД: ЕУ има сè уште не е развиена „унифицирана бирократска култура или оперативен стил“ (Мазеј и Ричардсон, 1995, 357; види исто така Цини, 1996; Крам, 1994). Понатамошна пречка во овој контекст е цикличното вклучување на земјите-членки. Тие особено се мешаат во области перцепирани како „висока политика“; додека во областите на „ниска политика“ карактеристична

административните стилови можат да се развиваат, ова се смета за невозможно во области на висока политика (види исто така Мејзи и Ричардсон, 1995; Петерс, 1994).

3. ОДНОСОТ ПОМЕЃУ НАЦИОНАЛНИТЕ ИНСТИТУЦИИ И ИНСТИТУЦИИТЕ НА ЕУ

3.1. Особености на националните администрации од државите членки на ЕУ

Особеностите на националните администрации од европското тло во голем степен се поврзани со т.н. национална држава, која се истакнување за модел за организација на општества во кој се истакнувале националистичките движења од деветнаесетиот век а особено со Француската револуција. Организацијата на државите во согласност со зедничкото културно богатство било нејзона основна цел. Стремежот се движел кон насоката да се создаде заедница која ќе може да биде подлога за индустријализацијата со што би се избегнале дезинтегративните ефекти врз општеството и традиционалниот општествено уредување. Основата на националната администрација била пред се хиерархиската политичка заедница која ќе ја постигне сопствената формална и општествена легитимност пред народното мнозинство кое генерирало одлучувачки авторитет. Ваквата теза била изесена од германскиот теоретичар Макс Вебер кој го сметал за „непристрасен“ бирократ кој би можел да управува со државниот авторитет од заеднички интерес без лутина и нетрплеивост како државен симбол (Nedegaard, 8, 2007). Според Макс Вебер (Nedegaard, 2007) „преку безлична примена на правила, предвидливи одлуки и специјализирана експертиза во бирократијата потребно е да спроведат одлуките донесе од демократските избрани политичари“. Воспоставувањето на ваквите „веберијански“ организации било насочено кон успешно справување со случаите и спроведување на политичките одлуки на ефективен начин без некакви заднински лични мотиви.

Едни од класичните теоретски критичари на Вебер, Даунс (1967) и Нисканен (1971) претставиле одреден алтернативен модел на бирократијата кој вклучувал објаснување на бирократската тенденција да се прошири над она што било оптимално од социално економска гледна точка. Главниот момент во нивниот модел е тврдењето дека политичарите и политичкото раководство имале многу ограничен увид во внатрешното работење на бирократијата и затоа тие биле способно да поставуваат

само многу слаби и нејасни барања за оптималната големина на борикратијата и дали тоа можело да се направи на одреден по-ефикасен начин.

Во дефинирањето на мржите на политики како групи на различни видови на актери кој се поврзани заедно, Питерсон (2004) истакнува три карактеристични црти на ЕУ:

1. ЕУ е добро диференцирана, квази-федерална политичка политичка организација во која не постојат јасни хиерархии;
2. Донесувањето на одлуки во ЕУ се карактеризира со технички експерти кои честопати се обидуваат да го исполитизараат моментот на донесување на одлуки;
3. Политичкот одлучување во ЕУ е под влијание од комплексен лавиринт од комитети кои генерираат сопствени политички агенди.

Моделот на Родес (Rhodes, 2003) е нај често користениот модел за анализа на мрежите на политики. Според ваквиот модел три главни компоненти одлучуваат кој тип на мрежа опстојува во конкретниот сектор:

1. Стабилност во членството на мрежата,
2. Релативна изолација на мрежите од нивните околини ,
3. Зависност на меѓусебни ресурси во мрежата.

Внатрешната структура на мрежата е таа што служи како независна компонента во случај да развојот на политиките на ЕУ се објаснува со моделот на мрежна политика. Ваквите анализи со конкретниот мододел – мрежна политика, многу често се применува заедно со другите теории или пристапи со цел за објаснување на феномените на ЕУ.

За разлика од претходното напишано за националните администрации, сепак идеалниот систем за мегународната администрација е сосема различен од идејата за националната администрација. Суштинската разлика е во непостоењето на еден општопрфатен меѓународен авторитет во меѓународниот систем. Бердал и Каплан (Berdal, Caplan 2004) истакнуваат дека „ ... не постои општо признаен орган или правен поредок во кој индивидуалните национални држави доброволно би го предале своето владеење, својот суверенитет. Како последица се јавива фактот што меѓународната администрација нема доволно средства да ги спроведува сопствените одлуки....дефинитавната карактеристика на меѓународната организација и администрација е донесување на одлуки со консензус...

Идеалната меѓународна администрација својот легитимитет го црпи од владите на државите членки а не од граѓаните. Легитимната основа за донесува на одлуки во меѓународната администитрација е доста тешка и разнишана во поглед на генерирање на легитимитет кој не потекнува и не бил посредуван од државите членки. Мешународната администрација не е така само одржлива како националната администрација. Меѓународната администрација е принудена да зависи од националните администрации на државите членки во однос на подготовка, административното исвршување и спроведување на политичките одлуки. Една од главните функции на меѓународната администрација е да гради мост помеѓу неа и националните администрации. Спроведувањето на одлуките донесени од страна меѓународната администрација и нејзината администрација се почесто и се препушта на националната администрација. Националната администрација функционира како контролор на граѓаните во секоја национална држава, нејзината организација се карактеризира со степен на стабилност, предвидливост во решавањето на задачите. Националните администрации можат да си дозволат да бидат релативно затворени за надворешни влијанија и барања. Надворешните комуникации често пати можат да бидат еднонасочни и да имаат авторитативен карактер. Меѓународната адмнистрација работи во поинакво опкружување, и доќивува повеќе променливи услови за работа – нејзината организациска структура треба да биде адаптивна и флексибилна за промени.

Во напредната ненационална администрација како што е ЕУ, овие напори делумно успеаја. Истовремено, деловите на националните администрации кои се во тесен и постојан контакт со институциите на ЕУ и нивните административни службеници, покажуваат некои исти карактеристики.

Кога се пишуава за ЕУ администрацијата неизбежно е да не се остави простор за еден од најзначајните сегменти на оваа администрација, а тоа е прашањето за бирократијата или како што се нарекуваат „еврократи“.

Веселс (1985) произнесел низа нормативни модели за тоа како може да се гради администрацијата на ЕУ.

- Првиот модел се нарекува „ наднационална бирократија “ и претпоставува изградба на администрација слична на онаа на националната држава на ниво на ЕУ. Само со ова утврдување, тој го гледа моделот како нереален во кој не постои социјален легитимитет.

- Вториот модел го опишува Веселс како „ брокерска бирократија “. Ова се однесува на администрацијата со неколку независни функции, а најважната цел е да ги

минимизира конфликтите во процесите на донесување одлуки на ЕУ за да се направат пат за неопходните компромиси. Веселс го гледа Секретаријатот на Советот како таков вид на администрација, која како резултат на тоа, може да се очекува да поднесе жалба на оние кои се во корист на трансформирање на Комисијата да имаат исти надлежности и структура како традиционална меѓународна администрација. Сепак, Веселс не сметал дека администрацијата на ЕУ изградена по овој модел ќе може ефикасно да ги решава политичките задачи на ЕУ.

- Третиот модел се нарекува „ бирократија на секретаријатот “, чии функции се ограничени на традиционалните административни функции, додека преговорите, контролните функции и стратегијата им се оставени на политичарите и / или на националните бирократи. Според Веселс, овој модел е исто така неефикасен ако администрацијата на ЕУ треба да ги реши политичките задачи и проблемите на ЕУ.

Според самиот автор, токму овде се наоѓа моделот на администрација на ЕУ како „активна, отворена, интегративна и кооперативна бирократија“ што го отсликува хибридниот карактер на ЕУ како соработка што во нејзината организациска форма лежи некаде помеѓу сојузната држава и меѓународната организација. Веселс се повикува на овој модел како „ *политичка бирократија* “. Според овој модел, администрацијата на ЕУ треба да ги има следниве функции:

1) Административни функции: Администрацијата на ЕУ мора да биде способна да управува со нормалните функции при разгледување случаи, обезбедување континуитет во администрацијата, подготвување за состаноци итн.

2) Техничка експертиза: Администрацијата на ЕУ мора да биде во можност да ги советува политичарите за содржината на различните политики и нејзините можни импликации со цел да им се даде конкретна форма на основните политички цели.

3) Програмски функции: Комисијата, Секретаријатот на Европскиот парламент и Европскиот економски и социјален комитет мора активно да придонесат за идентификување и анализа на проблематичните области, предлагање иновативни методи во рамките на постојните политики и развој програми со среднорочни и долгорочни перспективи.

4) Функции за посредување: Администрацијата на ЕУ мора да придонесе во собирање и интеграција на различни национални преговарачки позиции. Ова мора да се одвива и во единствените единици на администрацијата на ЕУ и во соработка меѓу Европската комисија, Секретаријатот на Европскиот парламент и Секретаријатот на

Советот. Покрај тоа, потребни се дипломатски и политички вештини за работа и влијание врз различните играчи.

5) Управување со кризи: Посебна функција за посредување се состои од управување со кризи внатре во ЕУ и во однос на надворешните предизвици каде што медијацијата бара брзи и добро разгледани иницијативи.

6) Функции за имплементација и контрола: Во светло на проширените активности на ЕУ, важноста на спроведувањето и контролата со политиките на ЕУ ќе се зајакне. Досега, администрацијата на ЕУ имаше многу малку овластувања за спроведување. Ова ги прави контролните функции уште поважни за да дознаеме дали политиките ги имаат предвидените ефекти.

7) Саморегулирачка функција: За извршување на сите функции споменати погоре, администрацијата на ЕУ мора да биде во состојба континуирано да се реформира со внимание на менувањето на околината. Оваа „пара-бирократска“ функција бара можност за самокритичност.

Денес, сите овие функции до одреден степен се справуваат со администрацијата на ЕУ. Оттука, воспоставувањето на „политичка бирократија“ повлекува зајакнување на овие функции.

3.2. Улогата на организациските теории во анализата на администрацијата во ЕУ институциите

Една од главните алатки за анализа на организацијата а особено на администрацијата во институциите на ЕУ се структурата, процесите и културата а тоа се трите главни компоненти кои доминираат во организациската теорија. Овие три доминантни компоненти не треба да се изучуваат и посматраат одвоено, туку како начин и обид да се фокусираат на одредени аспекти на организациите како што е администрацијата на ЕУ. Истражувањето на културата и структурата има за цел да се навлезе во суштината на процесите во организацијата. Основните аспекти на администрацијата како на пример ефикасноста, ефективноста и легитимноста можат подобро да се проучат преку стриктирата, процесите и културата на администитрацијата. Како што тврди Неегаад (2007) ефикасната администрација е цел на цел на секоја администрација и прашањето за легитимноста може да се постави

единствено преку активностите на на националните администрации, особено што легитимитетот не им е даден од националната држава. Во главни црти, структурата може да се дефинира како „стабилен распоред на компонентите во една целина“. Големите и сложени организации не можат да постојат без основна и формална структура. Формалната организациска структура е прашање на систематизирање и дистрибуција на задачи со цел да се обезбеди задоволителна употреба на ресурсите на организацијата (Бака и Певлсдал 1999, 43) Во врска со ова, организациската теорија посочува бројни организациски структури (на пр. Организација на матрица и организација на персонал) за оптимално решавање на проблемот со дистрибуција на задачи во различни типови на организации итн.).

Кај неформална структура, а таа се јавува како нформална структура на групи и мрежи, каде постоењето на овие групи и мрежи може да се толкува на различни начини:

– Прво, неформалната структура може да се сфати како обид да се воспостави чувство на социјална сигурност во организацијата (ова би можело да се протолкува дека се појавуваат неформални структури меѓу различните организациски актери кои се на различни начини слични или поддржуваат едни со други),

–Второ, може да се толкува како обид за дополнување на формалниот систем за намалување на несигурноста во процесот на донесување одлуки на организацијата (каде целта на неформалните структури и мрежи е да ги поправат дефектите во формалниот процес на донесување одлуки),

– Трето, неформалната структура може да се толкува како обид на вработените да ја извртат или прилагодат организацијата кон нивните сопствени интереси и потреби.

Во однос на ЕУ - администрацијата и нејзините односи со националните администрации, од интерес е вработените со иста националност да формираат неформална мрежа во Европската комисија и другите делови на администрацијата на ЕУ. Веројатно не е ирелевантно тоа што вработените во ЕУ се дружат примарно со колеги од иста националност во нивното слободно време (Мишелман 1978б, 493). Најважните неформални национални мрежи и групи во администрацијата на ЕУ честопати се нарекуваат мафии.

Според Хенри Минцберг (1979), задачите на секоја организација можат да бидат поделени во поделба на трудот, соодветно. Оттука, важноста на координацијата

константно расте кога околината на организацијата станува понеизвесна. За меѓународната администрација, опкружувањето е честопати понеизвесно отколку за националната администрација. Поради оваа причина, мора да се очекува координацијата да има поголема улога. Како прво, координацијата во администрацијата на ЕУ се одвива внатрешно во Европската комисија, каде што постојат неколку оддели со единствена цел. Дополнително, постои и формална и неформална координација помеѓу Комисијата и секундарната администрација на ЕУ, особено Секретаријатот на Советот.

Во согласност со Минцберг (1979), околината на организацијата може да се анализира врз основа на четири варијабли: 1) стабилност, 2) сложеност, 3) хетерогеност на пазарот и 4) непријателство.

На првата променлива, околината на администрацијата на ЕУ може да се опише по димензијата стабилно-динамична. Опкружувањето на меѓународните администрации може да се опише во главни црти како динамично, или дека околината се карактеризира со несигурност и невидени настани. Ова е само нешто во администрацијата на ЕУ од природата на ЕУ како наднационална организација донекаде ја намали непредвидливата способност на околината.

На втората променлива, можно е да се движиме помеѓу едноставните комплексни столбови. Оваа димензија се однесува на барањата за експертиза на организацијата. Во исто време, комплексноста може да се намали на различни начини преку стандардизација и рационализација. Околината на администрацијата на ЕУ е комплексна како резултат на многу земји-членки, граѓани, компании и трети земји од една страна, и широк спектар на области на одговорност од друга страна. Во меѓувреме, комплексноста, во голема мера, е направена податлива преку стандардизација на можните барања што може да ги постави околината врз производството на организацијата. Прво, имаше обид да се направи резултатот од администрацијата на ЕУ предвидлив со давање на монопол на Европската комисија за правото на иницијатива (т.е. давање предлози за ново законодавство). Второ, резултатот на Европската комисија е стандардизиран во голема мера и следи одредени правила.

Третата варијабла на животната средина варира од хомогена до хетерогена. Се однесува на актерите, производите и географските области. Пример за екстремна хомогеност би била приватна компанија која снабдува единствен производ на еден купувач. Околината на администрацијата на ЕУ е тешко да се опише заедно со оваа

димензија. Од една страна, тоа е хетерогено (целта на донесувањето одлуки е голема географска област и многу играчи). Од друга страна, производот во форма на предлози за политички одлуки е релативно хомогеен. Според Елиасен (1993) и Недергард (2006б), на пример, политичкиот процес на донесување одлуки на ЕУ се заснова повеќе на промена на лобизмот од различни заинтересирани страни отколку на формално воспоставени односи кон заинтересирани страни организирани од орган. Ако ова може да се смета за е правилно набудување, во таков случај процесот на донесување одлуки на ЕУ е прилично хетероген.

Четвртото опкружување варира од пријателско до непријателско, како до кој степен постојат конкурентни ситуации и различни форми на конфликт. Оваа променлива е важна за примарната администрација на ЕУ, односно Комисијата. И пријателството и непријателството можат да бидат прикажани од други институции на ЕУ освен Комисијата, како и од земјите-членки и нивните администрации, граѓани и трети земји. Циклусот на интеграција во ЕУ во голема мера зависи од оваа променлива на животната средина. Истовремено, однесувањето и влијанието на администрацијата на ЕУ како целина, во голем степен, зависи од општиот циклус на интеграција во ЕУ, бидејќи администрацијата на ЕУ, а особено Комисијата, дејствува со поголема самодоверба кога општата циклус на интеграција во ЕУ е позитивен. Оттука, за општиот циклус на интеграција во ЕУ, променливата на животната средина е и зависна и независна променлива. Досега, бумот на европската интеграција беа во временските периоди 1957–1965 и 1985–1996 година, меѓу другото, поради можноста за силно раководство на претседателите на Комисиите (Динан 2005, 190).

Во анализата на организациските процеси, процедурите за донесување одлуки играат важна улога. Донесувањето одлуки може тешко да се разграничи од другите организациски процеси како што се процесите на конфликт и мотивација. Кога се зема предвид дека другите процеси придонесуваат за процеси на донесување одлуки, терминот „одлука“ автоматски се шири. Покрај ова, процесите на донесување одлуки ќе бидат тесно поврзани со организациските структури, како и со поделбата и културата на моќ во организацијата. Во случајот на ЕУ, улогата на големите земји-членки (особено Франција и Германија според оската Париз-Берлин) е пример за поделба на влијанието на моќта врз процесот на донесување одлуки, иако игра на моќ на поголемите членки Државите се модифицирани од наднационалната природа на ЕУ.

Моделот на рационално донесување одлуки подразбира во овој поглед дека процесот на донесување одлуки има за цел единствено да ги постигне основните цели

што се основни за постоењето на организацијата. Макс Вебер работеше со овој модел како идеален вид на однесување на донесување одлуки. Херберт Сајмон беше првиот кој темелно го критикуваше моделот на рационално одлучување за неговата нормативна пристрасност во неговата книга *Административно однесување* (1945). Во исто време, тој повика дека анализата на процесот на донесување одлуки е од суштинско значење за проучување на кој било вид администрација. Она што го карактеризира „административниот човек“ на Сајмон е, пред сè, зависноста од одредена референтна рамка, која е одредена од фактори како што се искуството и образованието. Второ, административниот човек секогаш ќе се обиде да ги смени неговите алтернативни опции. Меѓу другото, ова се должи на личниот интерес и референтната рамка на односното лице. Трето, изборот помеѓу алтернативните одлуки е избор помеѓу алтернативите што изгледаат најзадоволителни, отколку изборот на оптимална алтернатива. Четврто, Сајмон претпоставува дека административниот човек има ограничен увид во многу одлуки што треба да ги донесе. За да се намали овој проблем, повеќето организации работат со повеќе или помалку експлицитни програми за донесување одлуки, стандардните оперативни процедури (СОП). Оттука, преку разработените идеи на Сајмон организацијата станува порационална од индивидуалната личност.

Моделот на Кохен, Март и Олсен, претставува уште еден чекор подалеку од рационалниот модел на организации. Според овој модел, процедурите за донесување одлуки во организациите се толку сложени што тие секогаш мора да бидат поделени во делумни процеси. Процесот на донесување одлуки не е како во рационалниот модел, гледан како еден компактен процес, туку како различни текови на 1) можности и прилики за одлуки; 2) проблеми; 3) решенија за проблеми. Во ЕУ, Комисијата ги анализираше неколкуте политички проблеми на земјите-членки. Во многу случаи, елаборираните и претходно фабрикувани пред интеграциски предлози можат брзо да бидат достапни како решенија. Сè што е потребно за да се појават предлозите е погодна прилика кога доволен број на актери ја изразуваат својата поддршка. Во меѓувреме, фактот дека Комисијата користи експерти и истражувачи при подготвувањето предлози не е гаранција за порационална администрација и дека процесот на донесување одлуки на ЕУ не е сличен на моделот предложен од горе наведените автори. Според моделот предложен од Кохен, Март и Олсен, постојат многу можности за меѓусебно поврзување помеѓу различните текови во организацијата. Интерконекциите можат да се одвиваат анархично, тие можат да се

засноваат на искуство или може да бидат предизвикани од структурни и административни договори воспоставени во организацијата. Во исто време, моделот е отворен за многу различни видови влезови во процесот на донесување одлуки на ЕУ, особено во областите без јасни граници помеѓу формалните и неформалните структури и официјалните инпути засновани врз камата.

Организациите можат (Марч и Сајмон ,1958) да одговорат на конфликтите со четири различни процеси: решавање на проблеми, убедување, преговори и политика. За Марч и Сајмон, „политика“ значи проширување на конфликтите, каде што се обидува да се воспостават поголеми коалиции со надминување на почетните области за неготирање. Како резултат на ова, може да се види преовладуваното решавање на конфликтите меѓу играчите на авторитетот на ЕУ преку договарање и пакет зделки - меѓу другото, во врска со состаноците во Советот. Моделот за рационален избор може да придонесе за понатамошни претпоставки кои можат да помогнат во разбирањето на содржината на овие зделки на потемелно. Во моделот на рационален избор, политичкиот систем се смета за асиметричен, што значи дека добро организираните и концентрирани интереси надвор од политичкиот систем како целина ќе добијат предности преку одлуки кои вклучуваат трошоци, додека неорганизирани и пораспространети општествени интереси честопати ќе мора да ја плаќаат сметката. Политичкиот систем веројатно ќе биде повеќе асиметричен на ниво на ЕУ отколку на национално ниво, бидејќи администрацијата на ЕУ одговара повеќе на организираните економски интереси заради недостаток на моќна противтежа на парламентарните или министрите за финансии на трошоците засновани врз камата и регулативи и затоа што во поголема мерка се бараат алтернативни средства за зголемување на општествениот легитимитет со вклучување на интересни групи во процесот на донесување одлуки (Nedergaard 2006b).

3.2.1. Легитимитетот и легитимноста на администрацијата во Институциите на ЕУ

Легитимноста и легитимитетот на администрацијата во ЕУ - Институциите може да се анализира од две основни гледишта, кој дијаметрално спротивни.

1. Прво, моралното, политичкото, социјалното или народното гледиште може да се постави на прашањето за легитимноста. Во тваквиот случај, легитимност е она што

мнозинството граѓани го сметаат за правилно или погрешно, прифатливо или неприфатливо, демократично или недемократско, итн.

2. Второ, прашањето за легитимноста доколку се посматра од правна гледна точка, односно што е правно и законски точно:

- врвата перспектива претходно се нарекува легитимитет на општеството,
- втората како формален легитимитет.

Општествената перспектива за легитимност е особено важна за ЕУ, бидејќи има ограничени можности за санкција во повеќето области на соработка. ЕУ мора да се потпре на земјите-членки и граѓаните на ЕУ и доброволно да се подложат на донесените предлози. Ова имплицира дека во голема мера тие го прифаќаат процесот што доведува до одлука, или, на пример, дека ги сметаат одлуките за легитимни. Овие барања за легитимност се „одбранбени“ во смисла дека ограничуваат во кои области земјите-членки се подготвени да се вклучат во заеднички процес на донесување одлуки што е дел од соработката на ЕУ во дадено време. Од друга страна, оваа граница не е постојана бидејќи се менува кога се менуваат претпоставките за поставките на поранешните граници. Оттука, општествениот легитимитет на улогата на администрацијата на ЕУ во процесот на донесување одлуки постојано се трансформира. Може да се очекува дека земјите-членки сметаат дека одлуките донесени од ЕУ се сè повеќе легитимни, бидејќи учествуваат во повеќе фази на процесот на донесување одлуки. Ова, меѓу другото според научните од оваа област, се покажало дека е вистина со тоа што земјите-членки побараа претставници во многу различни работни групи и комитети што ги утврдува Комисијата, како во процесот на подготвување предлози, така и во спроведувањето на донесените предлози. За земјите-членки е од голема важност тие да можат да ги модифицираат или стопираат предлозите и да формираат коалиции со други земји-членки во рана фаза.

Она што се однесува до процесот на донесување одлуки, целта на ЕУ, како организација, е граѓаните да ги прифатат новите ограничувања на одлуките за мнозинството. Во меѓувреме, овој процес не се одвива преку ноќ. Како што е наведено од Вајлер (1991, 419): „во федерација создадена со интеграција наместо со деволуција, ќе треба да има период на прилагодување кога политичките граници на новиот полит ќе станат социјално прифатени како што е соодветно за поголемите демократски правила според кои малцинството ќе прифати ново мнозинство “. Врз искажаното од Вјлер се поставува прашањето што ќе биде потребно за да се одржи општествениот легитимитет на ЕУ во ситуација кога граѓаните не ги прифаќаат целосно одлуките на

мнозинството, но сепак се принудени самите да ги подложат до одлуките донесени од ЕУ. Во врска со овој проблем, Вајлер посочува две компоненти кои се особено важни за одржување на општествениот легитимитет:

- Прво, спрема сите, тоа мора да се манифестира на јасен и опиплив начин дека благосостојбата на граѓаните се зголемува како резултат на интеграцијата, -сегашните цели на безбедност, економски раст, вработување и подобро опкружување.
- Второ, ниту една земја-членка не смее да се чувствува запоставена за важни политички прашања.

Првата компонента може да помогне во објаснувањето зошто беше нагласено пред завршувањето на внатрешниот пазар дека се очекува да доведе до значителни придобивки од социјалната помош. Втората компонента е корисна во објаснувањето зошто т.н. „компромис од Луксембург“ долги години играше толку важна улога за јавното прифаќање на процесот на донесување одлуки на ЕУ.

Секоја организација или организациска единица може да се карактеризира со својата цел. Соодветно на тоа, може да се тврди дека процесот на внатрешно донесување одлуки во една организација се состои од хиерархија на средства и цели, каде што одреден феном не може да се смета за цел кога се гледа од пониско ниво во хиерархијата и како средна кога се гледа од повисоко ниво (Мејер 1982, 45). Терминот ефикасност може, со други зборови, да се дефинира како способност на процесот на донесување одлуки да произведе рационална одлука. Во овој поглед, барањата за ефикасност се однесуваат на сите фази на процесот на донесување одлуки, како што се предлозите, донесувањето одлуки и спроведувањето. Ако барањата за легитимитет може да се сметаат за „одбранбени“, спротивното е случајот со барањата за ефикасност, што истовремено може да се смета за кохерентно со прашањето за легитимност бидејќи мора да се очекува да доведе до низок степен на ефикасност на помалку легитимитет (Cini, 2004). Во меѓувреме, побарувачката за ефикасност во процесот на донесување одлуки повлекува барање за ефикасно собирање на знаење. За да се донесат рационални цели, а со тоа и ефикасни одлуки, донесувањето одлуки мора да се заснова на знаење што е релевантно за одлуката. Најважната функција на комитетите и работните групи на ЕУ е да го произведат ова знаење како основа за одлуки. Во исто време, овие институции обезбедуваат поефикасно спроведување кога процесот на донесување одлуки е подлабоко вкоренет во земјите-членки. Од друга страна, централната улога на комитетите во процесот на донесување одлуки на ЕУ може да го наруши квалитетот на одлуките. Барањата за преговори и консензус

повлекуваат конфликт помеѓу рационални политички одлуки за крајни цели од една страна и она што е реално во однос на постигнување политички договори од друга страна. Понатаму, децентрализираната структура на преговори во ЕУ го отежнува остварувањето на широките политички цели, како и прашањето каде да се потрошат тие економски средства што се пренасочуваат помеѓу повеќе сектори во општеството.

3.2.2. Администрацијата во Институциите на ЕУ и влијанието на организациската култура

Нормите, вредностите, гледишта или ставови е она што ја карактеризира постоечката организациска култура. Познатиот француски израз „l'esprit de corps" (во духот на организацијата) е елемент во кој е вметната доминантната организациска култура. Тој дава правец, насока како да дејствуваат организациските членови. Митовите, хероите, легендите се составни елементи на организацикската култура. Меморијата на организијата е карактеристика која се препишува на Европската комисија. Постојат многубројни дфиниции за организациската култура, но една од најприфатливите е дефиницијата на американскиот научник Едгар Шејн (2009, 10) „модели на споделени базични претпоставки, научени од групата, додека ги разрешува своите проблеми при адаптирањето кон надворешната средина и внатрешната интеграција, кои работат прилично добро за да се прифатат за валидни за конкретен начин на прифаќање, мислење и чувствување од новите членови на организацијата во врска со тие проблеми". При проучување на организациската култура на секоја организација потребно да разликуваме видливо од невидлово ниво на култура т.е. елементите од кои се составени овие две нивоа. Во разгледување на артефактите на организациската култура на ЕУ – институциите на видливото ниво ги гледаме зградите, просторот, архитектурата, ентериерот и друго. Едни од таквите артефакти на ЕУ се и седиштата на ЕУ- Институциите.

Слика 1. Артефактите на ЕУ институциите.









Невидливиот дел од организациската култура се состои од основни категории, длабоки претпоставки и митови. Основна претпоставка во организациската култура на администрацијата во ЕУ е дека европското партнерство може да реши многу од проблемите што земјите-членки или не можат самите да ги решат на национално ниво, или што ќе бидат помалку ефикасно решени на национално ниво. Во исто време, тоа е дел од идејната рамка на организацијата дека нема скоро доволно европска интеграција заради противењето на земјите-членки. Ова може да се наведе како ЕУ да почива на неискажани правила кои ја имаат својата почетна точка во одреден „заеднички дух“ што се состои од претпоставка дека сите земји-членки со текот на времето добиваат позитивни резултати од членството, па оттука на земјите-членки не треба да им се дозволува да продолжат да го блокираат процесот на донесување одлуки, додека, во исто време, не треба да се надминуваат земјите-членки кои се во малцинска позиција (Kalin, 1993). Затоа е важно земјите-членки секогаш да изгледаат „европски“ во меѓусебна интеракција. Повеќето говори што министрите ги одржуваат во европски амбиент започнуваат со некакво почестување на европскиот проект. Во организациска смисла, ова неизречено правило е еден вид „стандардна процедура за работа“. Доколку некоја земја-членка се спротивстави на некој предлог, најсилниот аргумент што може да се активира е дека предлогот ги поткопува другите и поважните цели на европското партнерство. Јасно е дека во администрацијата на ЕУ се наоѓаат разни национални

административни култури. Покрај националните организациски културни разлики што се здружуваат во администрацијата на ЕУ, тука е и прашањето за независна организациска култура што се развива во администрацијата на ЕУ, како што е администрацијата на Комисијата. Од почетокот на 90-тите години на минатиот век има голем број студии за овој феномен (Cini 2004, 65). Според тоа, од повеќето истражувања се согледува дека еврократите, кој се на повисок степен од националните бирократи, се поддршка на пренесување на надлежностите на ниво на ЕУ со помалку-од степенот на идентификување со нивниот национален идентитет. Според Коумбс (1970, 127, 142), една од најважните квалификации при оригиналното вработување бирократи за Европската комисија е дека тие имаат „проевропски“ ум. Сепак, организациската култура во однос на администрацијата на ЕУ, исто така, сè повеќе се сфаќа како управување со културата на Комисијата (Cini, 2004, 70). Нил Кинок, кога беше поставен како комесар одговорен за административните реформи, ја промовираше стратегијата на Комисијата за културни промени во администрацијата на ЕУ во насока на ефикасност, независност, транспарентност, отчетност и казнување на прекршоците (Cini, 2004, 71).

3.2.3. Разбирање и значење на административната култура во процесот на глобализација и интеграција

Во една општа рамка за разбирање на административната култура, како и испитување на какви пристапи може да се искористат за проучување и споредување на различните административни култури. Најважниот предизвик за конвенционалните ставови на администрацијата е процесот на глобализација. Без оглед на дефиницијата што се користи за „глобалноста“, контекстот, структурата, процесите и ефектите од администрацијата се одлучувачки под влијание на тоа. Околностите на администрација се повеќе се дефинираат со параметри надвор од границите на националната држава. Такви на пример се целите, ресурсите (човечки, материјални и „семиотички“), комуникациите и перформансите. Истиот е случај и со влијанието на одлуките за политиките, не-одлуките, акциите и неактивностите врз контекст на администрација. Во второто гледиште се опфатени испреплетените домашни и екстериторијални димензии. Во ера на растечка меѓузависност, но и на меѓусебната ранливост, домашната и меѓународната микро и макро безбедност меѓу себе се пврзани. Во центарот на овој глобално-локален интерфејс, се појавува глобален свест

(Двиведи и Неф 1998: 6). За административната култура во најширока смисла може да се разбера како модел на вредности, верувања, ставови, и предиспозиции кои го карактеризираат и идентификуваат секој даден административен систем. Во оваа општа дефиниција се опфатени приватната и јавната сфера на раководниот етос.

Двиведи и Неф имаат предложено осум општи предлози што истражувачите можат да ги истражат, на нивни специфични начини, затоа што административните култури, како и сите култури, се разликуваат меѓу себе. (Двиведи и Неф 1998: 6-7):

(1) Административната култура на кој било дел од светот е одраз на неопходност и сложеност на различните регионални, национални и локални реалности; нивните уникатни историски искуства; нивните форми на вметнување (подреденост) или доминација) во системот на регионални и глобални односи; и нивните нивоа на развој и фрагментација.

(2) Таквите култури се историски производи, каде што минатите искуства, митови и традициите имаат обликувано модални психолошки ориентации.

(3) Секоја административна култура е исто така условена од постојните структурни и конјуктурни околности и предизвици. Дури и перцепции за минатото се со посредство на сегашното искуство.

(4) Административната култура е дел од поголема став за матрица, која содржи вредности, практики и ориентации кон физичката средина, економијата, социјалниот систем, политиката и самата култура.

(5) Административните култури, како и сите култури, се динамични и подложени на промена. Дизајнот, континуитетот и дисконтинуитетот се дел и дел од нивната ткаенина и текстура.

(6) Административната култура е резултат на процес на потопување, акултуризација и социјализација, чиишто структурни двигатели се имплицитни и експлицитни.

(7) Повеќето обиди за административна реформа и „модернизација“ се однесуваат или директно или индиректно кон прашањето за административната култура. Секое длабока административната реформа подразбира значителни промени во ставите и вредностите.

(8) Административните култури се под влијание на глобалните и регионалните трендови. Во помалку развиени региони во светот, тие се особено деривативни, како одраз на центарот-периферниот режим на меѓународната политичка економија.

Терминот „Административната култура“ не секогаш значи исто за сите луѓе. Може да се понудат различни перспективи и може да се извлечат различни заклучоци од луѓе (од различни места или географски региони) кои сакаат да ја изучуваат административни култура.

Прво, се случува владината администрација во сите нации да биде поголема и посложена од која било единствена организација, составена од многумина оддели, агенции, корпорации и така натаму. Се разбира, има неколку мултинационални корпорации со поголема администрација од некои мали земји, но за нашата цел (како шти истакнуваат авторите во нивното размислување за почетовите на ваквото истражување) ....зборуваме за државата која е, во реалноста, „организација на организации “(Бергерон 1990: 181).

Второ, политиките и административни одлуки се спроведуваат преку државниот апарат, државните финансиски и други ресурси се дистрибуирани, а целото општество е погодено на многу начини од присутните административни култура. Однесувањето на државниот апарат зависи од видот на административна култура што преовладува во една земја. Недостаток на транспарентност, се симптоми на слабост што преовладуваат во административната култура (како и во политичката култура) на одредени нации. Исто така, треба да забележиме дека ниту една административна култура не е монолитна; наместо тоа, тоа е дел на поширокаата култура на општеството, вклучувајќи ги нејзините составни делови како што се политичките, економски, социјални, верски, корпоративни и граѓански култури. Како и да е, тоа е политичката култура најмногу влијае на административната култура затоа што таа ги донесува своите политички вредности за да го модулира однесувањето на вработените во државата. Конечно, културата на администрацијата понекогаш е поддржана, понекогаш оспорувана од две важни субкултури: прво, културата на секој оддел или агенција на влада, со свој мандат, интереси, групи клиенти и големи професионалци и професионални компоненти; второ, професионални субкултури, како што се оние од сметководители, адвокати, економисти, инженери, дипломати и научници и други. Потоа, се рефлектира композитна административна култура вредностите на сите нејзини составни делови.

Кога зборуваме за вредностите илио вредноста може да се дефинира како принцип или квалитет од кој може да се заклучи дали некоја норма или стандард на однесување, размислување погоден за нарачување или рангирање, по избор, предмети, активности, врски, резултати или луѓе. Вредностите можат да бидат или лични или

колективни (Двиведи и Гоу 1999: 23). Очигледно, културата се занимава со колективни вредности, но важниот извор на конфликт може да дојде кога личните вредности на одделните членови се во нессодветност со колективните вредности на една организација. Вредностите се, генерално, од два вида: посакувано и пожелно.

3.2.4. Проучување на административна култура: пристапи

Научниците кои работеле и работат на оваа проблематика истакнуваат воглавно три пристапи кон проучување на административната култура на нација: (1) деонтолошки пристап, (2) телеолошки пристап и (3) духовен приод. Треба да се напомене дека овие три пристапи се базираат на некои заеднички вредности како што се основните права и слободи, ефикасност, припадност, правичност, итн. Овие вредности може да се сметаат за основни вредности на секоја нација. На три пристапи се дискутирани накратко подолу.

А) Деонтолошкиот пристап

Деонтологијата претставува проучување на должноста и етичките / моралните обврски на човечките суштества како и на организациите што ги претставуваат. Со користење на овој пристап во проучувањето на административната култура, се става на етиката и моралот на администраторот. Овој пристап се заснова на потрагата по кардиналните доблести на нацијата како рефлектирани во уставот на нацијата и другите правни договори. Се обидува да нагласи должност на една личност без оглед на околностите. Размислувањето за целите и средствата секогаш биле во срцето на јавната администрација како дисциплина. Одамна е препознаено дека постојат две патеки за подобрување на перформансите на администрација: - преку лидерство, мотивација, и обука, или преку институциите и системите со цел да се создаде атмосфера област на посакувана отчетност меѓу службените лица. Деонтолошкиот пристап исто така ги бара своите извори или во религијата или во филозофијата. Ваквите размислувања неколку години биле експонент на „административната теологија“ заснована врз синтеза на светските култури, религии и нивни водачи (Двиведи 1987). Двиведи гледа кон секуларната административна теологија како давање насоки за административна етика и идејата за адмионистрацијата во служба на јавното добро.

Моралот и духовноста, кои биле водечки сили во историјата на човечката цивилизација, честопати се сметаат за тесно поврзани со религијата. Но, моментот кога

еден го покренува прашањето за религијата во врска со владините работи, силите на секуларизмот се чувствуваат загрозено. Резултатот не е само слабеење на моралното - во државните работи, но исто така и појавата на „аморално“ или „етички релативизам“ во однесувањето и однесувањето на индивидуата и зголемувањето на неетичките активности во јавна сфера низ целиот свет. Ако треба да се постигне правда, еднаквост, правичност и слобода, одржуваните и приближни политички и административни акти мора да се потпираат на некои етички фондации, како што е јавниот сервис како вокација (Двиведи 1995). Тоа е концепт засновано врз идеалот за услуга на заедницата. Тој идеал се потпира на концептот на жртвата - концепт кој се издига над индивидуализмот и материјализмот за да се создаде заедничко чувство или дух на јавна должност меѓу владините службеници. Концептот на жртва, во контекст на модерното време, не значи тоа дека јавните службеници мора да дадат завет на сиромаштија. Наместо тоа, значи да се придржуваат кон цел на служење на другите со поставување висок стандард на морално однесување и со сметајќи дека работата е вокација, повик, со убедување и должност. Со разгледување на јавниот сервис како вокација, акцентот се става на услужната димензија на јавната услуга, идеал што треба да го признаат јавните службеници како повисок од другите економски и материјални размислувања. Јавните службеници треба да добијат внатрешно задоволство од давањето услуги на други отколку од материјални придобивки. За нив, симболите и митовите на јавните услуги се подеднакво ценети, ако не и повеќе, од другите придобивќи кои се поврзани со вработувањето.

Во оваа традиционална или класична улога, постојат точни начини на вршење работи придржувајќи се кон она што Хенеси го нарекува „генетски кодекс на однесување“, во кој се вклучени следниве вредности: веродостојност, грижа за доказите, почитување на разумот, подготвеност преку зборување на вистината на назначените лица, ценење на поширокиот јавен интерес, капитал и постојана грижа за демократските идеали (Хенеси 1989: 5).

Б) Телеолошкиот пристап

Телеолошкиот пристап се заснова на анализа на успехот на одлуката во произведување на посакуван ефект. Додека сè уште е во областа напосакуваното, овој пристап посветува многу поголемо внимание на реакциите кои интервенираат на патот кон остварување на целите или почитување на вредностите. Телеолошкиот пристап се однесува и на каузалната врска помеѓу средствата и посакуваните цели. Телеологијата е доктрина на крајните причини. Како пристап кон проучување на административната

култура, доктрината би тврдела дека процесите и процедурите во државната администрација треба да бидат утврдени со нивните крајни цели. Така, акцентот е ставен на ефектите забележани, постигнатите резултатите и завршени активности.

В) Духовниот пристап

Кога се повикуваме на духовноста, генерално мислиме на еден вид извор на енергија што е (а) над нас самите и трансцендентни; (б) нè поттикнува да ја бараме целта на животот тука и после, како и зошто сме овде на земјата; (в) има сеопфатно влијание врз благосотојбата во нашето чувство за добро и погрешно; (г) нè овластува да се грижиме за другите; и (д) нè инспирира да дејствуваме за општо добро.

На како и кој начин може енергетскиот извор на подобрување на квалитетот на јавните услуги особено во еднос на етиката и вредносите на јавните служби да се претвори во морална сила и да се користи за доброто управување? Одредени автори го истакнуваат ставот преку разбирање на релевантноста на духовноста во управувањето со државните занаети, може да се развива заедничка стратегија за добро управување. Таквата стратегија зависи од тоа колку јавните службеници (а) ја согледуваат заедничка иднина за нивното општество; (б) дејствува и индивидуално и колективно кон заштита на општото добро; и (в) сфаќаат дека тие како индивидуи имаат морална обврска да ги поддржуваат целите на нивното општество.

Покрај тоа, важно е да се забележи дека демонстрација на социјална совест и грижливо однесување од страна на јавните службеници е испреплетена со општиот концепт на општо добро. Обврска е тоа што човечките суштества не се должни само едни кон други во општеството, туку и на другите што живеат на друго место Најважно е јавните службеници да знаат како можат подобро служат на општото добро. Во либералниот демократски систем на управување, нема поголема вредност на јавната услуга од мисијата за демонстрација на социјална совест и грижливо однесување извршувајќи свои соодветни должности кон општото добро и добро управување.

Постои општа заблуда во областа на јавната политика и администрацијата дека развојот на јавната политика и нејзината примена е чисто објективен и секуларен потфат, каде што моралните, субјективните и духовните фактори нема никаква специфична улога. Сепак, вредностите и моралот не се ограничени на само лични работи. Демократското општество е основано врз принципот на достоинството и вредноста на сите луѓе; и дека моралните принципи произлегуваат од основните религиозни вредности што го одржуваат човечкиот живот, светот и општеството. Секој

устав генерално е олицетворение на моралните вредности кои ни ги гарантираат фундаменталните слободи, правда, владеење на правото и слично. Ова се моралните основи врз кои мора да се заснова јавната политика и нејзиното управување. Живееме во свет на меѓузависност, во која моралот и секуларизмот се споделуваат и балансираат меѓусебно во заштитата и развојот на човечките вредности. Нема потреба да се оградува моралот и духовноста во име на секуларизмот, објективноста на јавните служби и неутралност, за да не може моралната визија што го обликуваше и водеше досега човештвото во добра насока да биде компромитирано од неморал, целисходност и корупција. Со инсистирање на моралот во јавната политика и владините одлуки можеби ќе можеме да ги зајакнеме етичките и моралните обврски на луѓето и на организациите што ги претставуваат. Фокусот мора да биде на етика и морал на администраторот. Ние сме исто така свесни дека моралот може да доведе до владеење над нашите основни импулси како алчност, експлоатација, злоупотреба на моќ и малтретирање на луѓе. Духовноста бара самодисциплина, смирение и, пред сè, отсуство на ароганција во извршувањето јавни функции. Моралот им овозможува на луѓето да ги центрираат своите вредности на идеја дека постои космичка уредба и божествен закон што мора да се одржува. Духовноста служи како модел и како оперативна стратегија за трансформацијата од човечкиот карактер преку зајакнување на вистинската, суштинска волја да му служи на обичните луѓе. Ако нашата цел е да му служиме и да го заштитиме општото добро, тогаш зедништвото може да обезбеди поттик за јавните службеници достоинствено да и служат на јавноста.

IV. ПЕРСОНАЛОТ ВО ИНСТИТУЦИИТЕ НА ЕУ СО ПОСЕБЕН ОСВРТ КОН ЕВРОПСКАТА КОМИСИЈА

4.1. Правни основи за вработување на персоналот во институциите на ЕУ

Регулативи кој се однесуваат за персоналот вработен во иституциите ЕУ, датаираат од 1 јануари 1962 година (тогаш и стапуваат на сила) и тоа помеѓу ЕЕЗ и Евроатом . Законска основа била членот 212 од тогашниот Договор за ЕЕЗ, според кој Советот на министри и Комисијата треба да донесат едногласно. регулативи за персоналот. И покрај тоа што на првиот состанок во Комисијата на ЕЕЗ на 16 јануари 1958 година на дневен ред било поставено прашањето за вработувањето на лични советници за комесарите и изградбата на администрацијата на Комисијата, поминале неколку години пред да се донесе конкретна рамка за политиката на персоналот. Во меѓувреме, ЕЕЗ привлекувала персонал од ЕЗЈЧ и привремен персонал ставен на располагање од националните централни администрации. Со донесувањето на Договорот за спојување во 1965 година, членот 24 предвидувл дека службениците и другите вработени во трите заедници ќе бидат префрлени на Европската заедница. Прописите се подготвувале врз основа на предлогот на Комисијата (по консултации со другите институции). Советот на министри ги донесува прописите за персоналот на ЕУ со квалификувано мнозинство гласови. Во 1968 година, од страна на Советот на министри бил подготвен и усвоен нов сет од регулативи, воглавно преку разни модификации на веќе постоечките. Во тие нови регулативи е наведена целлта да се обезбедат способни вработени од сите земји-членки кои, покрај тоа, се лојални на институциите на ЕУ, а не на нивната земја од која потекнуваат. Автономијата на европските институции требаше да се зголеми со понуда на висок степен на безбедност на работното место , повисоки плати, бонуси, услови за работа, јасни постапки за поплаки и слобода на здружување и колективни договори за вработените.

Прописите за вработување на персоналот биле ревидирани неколку пати од 1962 година, но воглавно таквите ревидирања од аспект на нивното знаење со раликувале значително од претходните. Најновите промени во врска со вработување на персонал во ионституциите на ЕУ е поврзана со реформата на персоналот, која се спорведе од 2004 до 2006 година. Реформата на персоналот е релативно голема новина, што делумно се должи на општите барања за модернизација утврдени од земјите-членки и делумно поради неизвесноста што следеше по оставката

на Комисијата на Сантер во 1999 година. Ревизија на прописите за вработените и целокупната реформа формално доведе до промени во условите за вработување и кариера шансите за еврократите.

Во институциите на ЕУ се вработени на четириесет илјада лица, меѓутоа најголем дел од тие вработени и припаѓаат на Комисијата на ЕУ. Персоналот на Европската Комисијата е дел од европската јавна администрација, вработените (околу 32 000 лица) се со постојан (неопределен) или временски (определен) договор, Генералниот секретаријат на Советот на министри, Европскиот парламент, Европскиот економски и социјален комитет и Комитетот на регионите имаат далеку помалку вработени од Комисијата.

4.2. Европската Комисија како администрација – донесување на одлуки и креирање на политики

Интересот кон Европската комисија од моментот на нејзиното формирање и функционирање претставува предмет на постојан интерес од страна на научната литература. Интересот моќеме да го издвоиме на две области: - интерес кон нејзиното донесување на одлуки и креирање на политики од една страна, а од друга страна – интересот кон проучување на Европската комисија како администрација. Меѓутоа, во теоретската литература, нео-функционалистите и доделиле клучна улога на Комисијата, тврдејќи дека социјализацијата и вредностите на вработените во Комисијата се клучни за европските интеграција (Линдберг,1963). Одреден бум кон интересот на Европската комисија како администрација настанува како дел што го има наречено Трондал (2007b) „јавен менаџмент“ – во литературата за внатрешната организација на Комисјата и луѓето што работат во неа.

Комисијата на Европската економска заедница (ЕЕЗ) беше една од три извршни тела создадени со основачките договори, кои не беа споени во единствено тело до 1967 година (Лаурсен, 2012; Шон-Квинливан, 2011) Најстариот, високиот орган на Европската заедница за јаглен и челик, основана според Парискиот договор од 1951 година, била замислена како почетна европска влада. Четирите одговорности доверени на Комисијата со Договорот од Рим и ја обезбедија централна позиција во системот на ЕУ. Комисијата е одговорна за управувањето на политиките на ЕУ и буџетот. Комисијата има и силна политичка функција за спроведување. Го следи спроведувањето на политиките на ЕУ и усогласеност со правилата на ЕУ, преземање

на активности секогаш кога е потребно за да се осигура дека владите и другите ги почитуваат нивните обврски според примарните и секундарното право. Комисијата ја претставува Заедницата во надворешните економски односи со трети земји и во рамките на регионалните и меѓународни организации, вклучително и преговори за трговски договори во име на заедницата. Условите на работа за комесарите, составот на Колеџот, како и постапката за нивно именување, се предвидени со договорот. Комесарите се обврзуваат да бидат независни во својата работа и да не бидат под влијание на разни политички партии. Извршно тело на Европска унија е Комисија. Таа може да се опише како меѓународна администрација која е во функција и служи на меѓународна организација. Комисијата има многу од класичните карактеристики на националните државна служба.

Администрацијата на Комисијата се појавува како унифицирана и постојана – форма која се има зацртано во визијата на Валтер Халштајн , првиот претседател на Комисијата и федералист, чии идеи се поклопуваа со неофункционализам (Коумбс 1970, 140). Валтер Халштајн дека дека администрацијата на Комисијата треба да се карактеризира со големина, постојанст и независнсот со цел да ги исполнат задачите што и се доделени со договорите. (Халштајн 1965 , 1972). Ваквата визија како да се спротивставување на по-традиционалниот модел на меѓународната администрација – или водот на модел кој се користи во Франција и со иделаите за европска администрација на Жан Моне.

Администрацијата на Комисијата поседува карактеристики слични на класичната државна служба:

- Прво, е организирана во оддели, опфаќајќи директорати (дирекции) , одговорни за одделни области на политика, и внатрешни и функции за поддршка и услуги. Првично, имаше девет генерални дирекции, извршниот секретаријат и три заеднички служби кои Комисијата дели со Високиот орган и Комисијата на Евроатом . Скоро 70 години, Комисијата на Јункер , имаше 34 генерални дирекции и 12 служби. Како и француската и британско – француската администрација.

Комисијата, како што е предвидено во член 211 е само форум на кој се состануваат комесарите на ЕУ. Во врска со овој форум Андерсен и Елиасен (1993, 20) пишуваат: „Комисијата не е само еден вид влада и администрација, туку и, до одреден степен, парламентарен комитет“. Сван (1988, 49) пишува дека дополнителна улога (на онаа дефинирана во Договорите) е да функционира како „медијатор кој се обидува

преку преговори со земјите-членки да најде прифатлив компромис“. Комбинацијата на двете улоги значи дека Комисијата е исто така наречена „Чувар на договорите“ (и треба да спречи земјите-членки или компании да ги кршат одредбите во правната основа на ЕУ). Ова значи: „Комисијата треба да преземе единствена мешавина од административни или бирократски и судски одговорности со цел да се осигури дека се почитуваат законите на Заедницата. . “ (Арчер и Батлер 1992, 25). Во продолжение на ова, Комисијата честопати се нарекува „локомотива“ на ЕУ (*„Економист“* , 25 март 1989 година), „срцето на системот на Заедницата“ (Лудлоу 1991 година), „функција на централниот персонал“ во институционалниот систем на ЕУ (Бах 1992), „совеста на Заедницата“ (Коумбс 1970, 82), „чесен брокер“ (Коумбс 1970, 83) и „федерално политичко лидерство во ембрион“ (Коумбс 1970, 102) чиишто најголеми важна улога, според зборовите на ак Делор , е да се постигне „интелектуална контрола на агендата на Европскиот совет“ (*Економист* , 7 април 2004 година). Димитракопулос (2004) ја опишува Комисијата како „барометар на интеграција “ што ја игра дискурзивната улога како „медијатор на значењето“ (Белиер 2004), Коумбс (1970, 89) тврди дека Комисијата во некои случаи се однесува како „политичка партија со цврсто вкоренета идеологија“. Коумбс открива дека постои постојана напнатост помеѓу поставувањето на нормите и иницијативните функции од една страна и административните и медијаторските функции од друга страна. Првите групи задачи се конструктивни или политички, додека вторите групи задачи се спроведуваат или се бирократски. Постои суштински судир помеѓу медијацијата и иницијацијата. Арбитер кој прави премногу иницијативи лесно се идентификува како пристрасен. Иницијаторот треба да може да укажува на специфични интереси, додека арбитерот треба да биде целосно независен од специфични интереси. Комисијата предвидена во член 211 е само форум на кој се состануваат комесарите на ЕУ. Во врска со овој форум Андерсен и Елиасен (1993, 20) пишуваат: „Комисијата не е само еден вид влада и администрација, туку и, до одреден степен, парламентарен комитет“. Сван (1988, 49) пишува дека дополнителна улога (на онаа дефинирана во Договорите) е да функционира како „медијатор кој се обидува преку преговори со земјите-членки да најде прифатлив компромис“. Сепак, обично набversудувачите значат и администрација на располагање на комесарите кога тие се повикуваат на Комисијата. Комбс исто така наведува низа последици од внатрешните противречности во Комисијата. Коумбс тврди дека административната цел како арбитер бара механичка организација, додека нормативниот политички иницијатор бара органска организација. Како што споменавме, медијацијата меѓу националните

авторитетни актери бара политичко вклучување на политичкиот апарат - спротивно на основните карактеристики на веберскиот бирократ и неговата механичка организација.

Во принцип, Комисијата е независна од владите на земјите-членки и како најважна задача има да доставува предлози за законодавството на ЕУ. Како таква, Комисијата е единствен феномен во меѓународен контекст. Нема секретаријати во меѓународни организации со споредлив мандат (Соренсен 1971, 19). Комисијата има монопол дури и за доставување предлози за законодавството на ЕУ. Особено се должи на ова „чудно насобирање“ (Бах, 1992, 18, сопствен превод на авторот), дека Комисијата се карактеризира како „иницијатор и мотор на донесување одлуки во заедницата“ (Ehlermann 1981, 337, сопствен превод на авторот). Во овој контекст, улогата на иницијатор подразбира обврска за утврдување стратешки цели, формулирање на целокупни политики, креирање законодавство , подготовка на буџет и обезбедување на ЕУ со политичко раководство (Лудлоу 1991). Во Белата книга на Комисијата од 2000 година беше препорачано Комисијата да се врати на нејзините основни функции: „концепција на политика, иницијатива за политика и спроведување на правото на Заедницата“ Постојат голем број на различни проценки за тоа како Комисијата се справува со правото и должноста на иницијатива. Од една страна, Лудлоу (1991, 112) цитира висок претставник на Комисијата за изјавата дека „Претставниците на Комисијата се наоѓаат како туркаат на отворена врата кога ја извршуваат функцијата на иницијатива“. Од друга страна, студијата на случајот на Беукел за образовната политика на ЕУ заклучува дека Комисијата ќе достави предлози само кога е сигурно нивното усвојување во Советот на министри (Беукел 1992). Во студијата на Беукел, Комисијата е во поголема мерка во состојба на подготвеност во однос на доставувањето предлози. Сепак, останува фактот дека Комисијата дава предлози што не се усвоени. Во карактеризирањето „и-и“, Касим и Менон (2004, 97) заклучуваат за Комисијата: „Иако е создадена како независно тело, Комисијата во пракса зависи од националните влади“. Несомнено е дека позицијата на Комисијата за обемот од „меѓународен секретаријат“ до „влада при правење“ зависи и од циклусот на интеграција, како и од областа на политичката соработка. Во исто време, постојат различни ставови за тоа дали Комисијата треба да личи на меѓународен секретаријат: на оние кои сметаа дека Комисијата на ЕЕЗ е ембрионална федерална извршна власт на обединета Европа, персоналот на Комисијата сметаше многу повеќе од обичен меѓународен секретаријат (Коумбс 1970, 121).

Претседателот е првиот меѓу еднаквите („primus inter pares“). Претседателот на Комисијата учествува на сите состаноци на Европскиот совет (т.н. самити на ЕУ) и на сите самити на Г8 од 1977 година. Покрај тоа, Претседателот се одликува со други комесионери како најголем кабинет (Петерсон 2004 б, 25) Причината за зголеменото значење на Претседателот е несомнено желбата за зајакнување на раководството во Комисијата. Од Договорот од Амстердам тоа јасно беше одговорност на претседателот да се стремат кон намалување и рационализација на портфолиото на Комисијата, а тоа може да се случи од страна на утврдената работна група се состои од неколку комесари. (чл.214 во Единствениот европски акт). Одговорноста на Претседателот е да ги обезбеди целокупните политички упатства за Комисијата на таков начин што ќе се зајакнат колективните одговорности (види член 219 во Договорот од Амстердам). Исто така, со назначувањето на Романо Проди во 1999 година, признаено е дека Претседателот на Комисијата може да одбие кандидати од земјите-членки. Покрај тоа, Претседателот ја контролира делегацијата на одговорност пред комесарите и е фактички способен да изолира комесар. Од административна перспектива, улогата на Претседателот е да спречи „балканизација“ на бирократијата на ЕУ (Питерс 1992) преку раководството (Белиер 2004), што е инхерентна опасност поради помалиот степен на автономија во споредба со националните администрации . Може да се тврди дека Претседателот ја одржува задачата за поставување стратешки цели заради неговата привилегирана позиција (Лудлоу 1991). Во исто време, постојат некои сличности помеѓу француското претседателско владеење и позицијата што ја доби претседателот на Комисијата заради зголемените надлежности на ЕУ.

Претседателот е назначен од владите на земјите-членки со заедничка спогодба. Претседателот е назначен на самитот на Европскиот совет во јуни или почетокот на јули. Сите земји-членки мора да можат да го прифатат Претседателот првиот пат кога е назначен. Улогата на Европскиот парламент во назначувањето претседател на Комисијата беше зајакната со Договорот од Амстердам, бидејќи Европскиот парламент сега треба да го одобри предвидениот кандидат на земјите-членки. Позицијата претседател е исто така зајакната. Тој сега учествува во назначувањето на комесарите за чинови, (член 214, дел 9 од Договорот за основање на ЕЗ). Назначениот претседател сега е способен да се спротивстави на намените. Покрај тоа, на Претседателот му е дадена надлежност да ги именува потпретседателите на Комисијата. Веќе во Договорот за основање на ЕЗ, одредбата со која се предвидува

дека „Комисијата работи под политичкото водство на неговиот претседател“ со што го зајакнува претседателот во однос на другите членови на Комисијата.

Комесарите најчесто беа високи државни службеници од странските служби на земјите-членки. Главен критериум за нивната номинација беше „европскиот став“ (Коумбс 1970). Денес, Комисијата очигледно еволуираше во политичка институција чии членови често ја оставаат зад себе политичката кариера на ниво на влада во нивната земја на потекло. Неколку фактори го одредуваат назначувањето комесари: компетенции, политички лојалности, како и пол (на пр. Петерсон 2004б, 21). Кога поголемите земји-членки би можеле да назначат двајца комесари, тие обично наоѓаа еден кандидат во редовите на владејачката партија или коалицијата, додека другиот кандидат ќе дојде од најголемата опозициска партија. Земјите-членки што назначуваат само еден комесар традиционално номинираат кандидат од партија во владината коалиција. Причината е што комесарот до одреден степен служи како претставник на земјата-членка, што подразбира дека лицето за кое станува збор треба да може да мобилизира национална поддршка, како и да биде несоодветно запознаено со ставовите на националната влада во однос на политиката на ЕУ . Ова е единствениот начин да се обезбеди отворен застапеност на националните интереси (Комисијата Michelmann 1978b). Ова исто така ја објаснува силната желба да се задржи еден комесар по земја. Спротивно на тоа, фактот дека земјите-членки беа подготвени да се откажат од барањето на еден комесар по земја укажува на тоа дека комесарите денес служат како национални точки за контакт во помала мера отколку порано. Следствено, за претставниците на земјите-членки или лобистите, поефикасно е да се контактира комесарот одговорен за предметниот случај отколку националниот комесар.

Кога Комисијата е на седница, таа работи како колеџ. Ова, на пример, значи дека комесарите имаат колективна одговорност за одлуките. Комисијата е вообичаена седница еднаш неделно и одлуките се донесуваат со просто мнозинство (член 17 од Договорот за спојување) . Колку што е можно, се обидува да донесе одлуки едногласно. 90 до 95 проценти од одлуките на Комисијата се донесуваат со пишана постапка во кабинетите. Секој комесар е доверена одговорноста за specifi случај област в. Општо земено, секој комесар раководи со една или повеќе од 24-те генерални дирекции (познати од францускиот кратенки ДГ) или одделенија. Често се тврди дека оваа структура на управување е проблематична. Дел од проблемот може да бидат личните одлики на комесарите, но одговорна е и институционалната структура.

Покрај Генералните директорати, Генералниот секретаријат на Комисијата е од големо значење и може да се смета за Генерален директорат на Претседателот. На многу начини, ова тело служи како центар на меѓународната администрација, што значи дека делува како тело за утврдување на дневниот ред во Комисијата. Генералниот секретаријат на Комисијата, исто така, ја извршува, во значителна мера, улогата на арбитер, програмските функции и управувањето со кризи на ЕУ. Договорот од Мастрихт му додели поголем збор на Европскиот парламент при назначувањето членови на Комисијата. Неговото влијание досега беше ограничено на никогаш формално искористеното право да се принуди целата Комисија да се повлече со гласање на недоверба. Беа направени некои отстапки на Парламентот во Договорот од Амстердам, бидејќи Претседателот на Комисијата треба да биде одобрен од Европскиот парламент (член 214 во консолидираниот Договор за ЕЗ). Со Договорот од Ница беше наведено во член 214, дел 2 дека:

....на Советот, на состанокот во составот на шефови на држави или влади и постапувајќи со квалификувано мнозинство гласови, се должни да определат лице кое имаат намера да го именува за претседател на Комисијата; номинацијата ја одобрува Европскиот парламент.

Заради лични совети и упатства (врз основа на поставеноста на француската државна служба) комесарите имаат кабинет составен од шест лица (освен кабинетот на претседателот, што е поголем). За многу години речиси секој во Кабинетот е од иста националност (а можеби и истата политичка пресуда) за комесар, а само еден член на кабинетот дојде од друга земја-членка. Сепак, од историските анали на рабитењето на Комисиите, Комисијата (на Проди) го смени ова како одговор на критиките упатени од Комитетот на независни експерти на претходната Комисија. Денес половина од членовите на кабинетот мора да бидат од друга националност од комесарот. Покрај тоа, или шефот на кабинетот или заменик-шефот на кабинетот мора да имаат различна националност од комесарот (Петерсон 2004б, 25). Прототипот на редовен член на кабинетот е често помлад државен службеник кој имал одредена успешна траекторија во кариерата и е подготвен да работи значително повеќе од вообичаеното работно време. Покрај тоа, може да има значителни разлики меѓу земјите-членки во однос на моделот на вработување бидејќи членовите на францускиот кабинет обично се регрутираат од елитните универзитети во Франција („les Grandes Ecoles “), додека членовите на кабинетот од помалите земји-членки имаат исто образование и обука како раководителите на одделите во

националните министерства. Општо е прифатено дека кабинетот истражува случаи во име на земјата на потекло на комесарот, но ова застапување на интересите треба да се види заедно со спротивни притисоци од други актери. Претходно, тоа беше често критикуван дека кабинети стана премногу тесно поврзани со приоритетите на земјата-членка на Комисијата, која е исто така една од причините за трансформација на повеќе кабинети. Кабинетите служат како еден вид тампон помеѓу вонземскиот политички притисок и Генералните дирекции на Комисијата. Својствениот конфликт помеѓу политички ориентирани кабинети и технички ориентирани Генерални дирекции исто така тешко може да се избегне. Овој конфликт е покриен со национален конфликт помеѓу претставниците за политички назначен комесар од една земја-членка и често политички назначен генерален директор од друга земја-членка.

Шефот на кабинетот има посебна позиција, што особено се однесува на шефот на кабинетот на претседателот на Комисијата, кој често преговара со други комесари во име на претседателот на Комисијата (*„Економист“* , 25 март 1993 година)

Во принцип, генералниот директор е супериорен во однос на шефот на кабинетот во административната хиерархија. Сепак, генералните директори честопати се принудени да преговараат со нив, бидејќи тие го контролираат пристапот до нивниот заеднички претпоставен. Но, на крајот тоа е комесар кој одредува улогата на владата во однос на ГД под негово покровителство (Michelmann 1978b). Функциите на кабинетот се како што следува: 1) да им служи како личен персонал за комесар, односно преглед политичките иницијативи и приоритети во рамки на juris -diction на комесарот, 2) да се добијат информации за иницијативи во областа на одговорноста на другите комесари " заобиколувајќи ги официјалните линии на овластување, 3) да ги координира зделките на Комисијата на политичко ниво (т.е. началниците на кабинетот се состануваат секој понеделник под покровителство на Генералниот секретаријат на Комисијата за да ја подготват седницата на комесарите), 4) да се негуваат и негуваат односите меѓу комесарите и Европскиот парламент, 5) да служат како политички претставници на комесарите и 6) да се одржуваат добро односите меѓу комесарите и нивната земја на потекло (Лудлоу (1991) и Петерсон (2004 б)).

Улогите опишани погоре би било многу тешко да се извршат за соодветните еврократи од Комисијата . Членовите на кабинетот се мешана толпа во смисла дека некои биле еврократи пред да бидат назначени, додека други се од национални државни служби, истражувачка заедница, интересни организации, итн.

Сепак, членовите на кабинетот не се пред сè и верни на ЕУ, туку на нивните комисионери и можеби националните влади и администрации.

Договорот за основање на ЕЗ не содржи упатства за внатрешната организација на Комисијата. Во општа перспектива, Комисијата како бирократија е формирана користејќи ги француско-германските државни служби како примери. Ова го обезбеди првиот претседател на Комисијата, Валтер Халштајн , (Коумбс 1970). Следствено, поголем акцент беше ставен на хиерархиската комуникација отколку на индивидуалните иницијативи, освен ако тие иницијативи не беа предизвикани од стимул од горе во хиерархијата. Коментарот може да се смета како афирмација за постоењето на разлики во административните култури во ЕУ. Како што беше претходно споменато, хиерархијата во администрацијата на ЕУ ја зголемува автономијата на администрацијата и веројатно степенот на рационалност и ја подобрува сигурноста во процесирањето на административните случаи. Со години се забележува зголемување на вертикалните и хоризонталните гранки на услуги во Комисијата. Две услуги особено се издвојуваат меѓу хоризонталните гранки. Една од нив е правната служба на Комисијата, која служи како чувар на Комисијата како што треба да го одобри на секоја политичка иницијатива (Michelmann 1978b). Претставници од правните служби учествуваат на голем број состаноци со други гранки на Комисијата и претставници на земјите-членки кога правно-политички прашања се на дневен ред.

Општо, силната легалистичка основа на ЕУ ја прави моќна правната служба на Комисијата. Комисијата исто така свесно го користи правниот сервис за да си обезбеди зголемен степен на автономија во однос на земјите-членки.

Другата важна хоризонтална гранка на услуги е Генералниот секретаријат на Комисијата со приближно 330 вработени. Раководител на Генералниот секретаријат на Комисијата е секретар на Комисијата како генерален секретар на Комисијата, и тој е одговорен пред претседателот (Касим и Менон 2004, 100). Во текот на скоро 30 години, Комисијата го имаше истиот генерален секретар: Емил Ноел. Генералниот секретаријат на Комисијата беше зајакнат како дел од процесот на административна реформа во рамките на Комисијата Проди (Касим и Менон 2004, 100). Улогата на Генералниот секретаријат е да обезбеди максимална координација, да го следи напредокот на предлозите во процесот на донесување одлуки, да осигура дека се водат политичките рокови и да се иницира т.н. пишана постапка. Тоа подразбира дека претставници од Генералниот секретаријат претседаваат со состаноците на

началниците на кабинетот секој понеделник и состанокот на генералните директори на секој четврток. Генералниот секретаријат на Комисијата е дополнително одговорен за формалните односи со Советот на министри, Европскиот парламент и ЕПС (Европската политичка соработка). Политичкиот директор на Комисијата е исто така дел од персоналот на Генералниот секретаријат. Конечно, Генералниот секретаријат е исто така одговорен за единицата за планирање политики на Комисијата. При секојдневно работење, вработените од Генералниот секретаријат учествуваат на состаноците на Комитетот кога станува збор за процедурални прашања. Генералниот секретаријат на Комисијата во голема мера ја презема улогата на мост-градител или арбитер помеѓу Комисијата и надлежните органи надвор од Комисијата. Секундарните клиенти на Комисијата, сепак, обично им се обраќаат директно на Еврократите во различни гранки на Комисијата.

Конфликтите помеѓу различните Генерални дирекции во Комисијата се неизбежни. Конфликтите се од иста природа како на национално ниво и се однесуваат на тоа кој има надлежност во одредени области на одговорност, големината на буџетите, бројот на вработени итн. Сепак, конфликтите на ниво на ЕУ се далеку покомплицирани отколку на национално ниво како средина што се состои од клиенти, сојузници и противници е далеку посложена и на неколку административни нивоа.

Работниот јазик во Комисијата се карактеризира со жаргон како и на другите специјализирани работни места. Новите поими и кратенки се зголемија, што значеше објавување на неколку специјални речници на ЕУ. Со цел усогласување на внатрешните писмени комуникации во Комисијата, составен е прирачник со име „ L'expression écrite dans les services de la Commission des Communautés européennes “ („Пишано изразување во службите на Комисијата на Европските заедници“) , што содржи упатства за тоа како да се структурира меморандум, да се иницира писмо, да се напише резиме на донесување одлуки или извештај и употребата на учтивост во внатрешни и надворешни писма. Прирачникот беше составен додека Делор претседаваше со Комисијата, но дури и пред да се направат писмени комуникации според споредливи упатства.

Бидејќи англискиот и францускиот јазик се доминантни јазици во Комисијата, постои тенденција комуникациите да се карактеризираат со мешавина - „евро-француски“ - тоа подразбира случајно префрлување помеѓу англиски и француски поими и мешање на граматиката на јазиците. И покрај тоа што преводите се направени за сите официјални јазици, францускиот, англискиот и германскиот јазик

имаат повластени позиции. И покрај приливот на земјите-членки со англиски јазик како најпосакуван не-мајчин јазик , француски јазик долго време ја задржаа силната позиција како административен јазик во ЕУ. Извештајот за позицијата на францускиот јазик во институциите на ЕУ објаснува дека Франција ја вградила позицијата на француски јазик како административен јазик кога преговарала за пристапот на Велика Британија, бидејќи францускиот претседател Жорж Помпиду се договорил со премиерот Едвард Хит дека британските еврократи треба да го преферираат познатиот француски јазик и дека Велика Британија никогаш не треба да интервенира за да ја надмине позицијата на англискиот јазик како административен јазик во ЕУ.

Меѓу француските членови на Европскиот парламент, формирана е група („ Groupe pour l'Etude et la Défense de l'Usage de la Langue Francais “) со задача да ја брани позицијата на Французите во европските институции.

Комисијата има неколку функции во процесот на донесување одлуки на ЕУ. Поднесува предлози за секаков вид правни инструменти (право на иницијатива), учествува во сите нивоа на последователниот третман на предлозите на Советот на министри (еден вид консултантска функција, но со потенцијал за значително влијание) и ја набљудува усогласеноста со важечкото законодавство (контролна функција). Комисијата треба да ги спроведе прописите на Комисијата, што може да биде доста далекусежни и може да биде потребно издавање правни инструменти од техничка природа. Во некои случаи, Комисијата исто така извршува директна администрација на регулативите на ЕУ. Успешното управување со функциите на Комисијата зависи од степенот до кој ќе успее да ја нацрта стратегијата за исполнување на таканаречената теза на Линдберг. Тезата предлага дека Комисијата е ефикасна во однос на нејзините сопствени цели кога ќе успее во „надградба на заедничките интереси“. Со други зборови, на Комисијата останува да ги изолира и идентификува проблемите на земјите-членки и да понуди заеднички европски решенија.

Најважната функција на Комисијата се заснова на Советот на министри, неможноста да донесе законодавство, освен ако на маса не се најде предлог од Комисијата (освен неколку случаи). Така, одделни земји-членки или други институции на ЕУ не можат да достават предлози до Советот на министри. Со усвојувањето на Договорот за Европската унија, Европскиот парламент доби право да побара од Комисијата да презентира одредени предлози. Сепак, ова беше обична кодификација

на веќе постоечката пракса. Формалниот монопол на Комисијата за иницијатива е, со своите извршни овластувања, правна основа за потенцијално функционирање како политичка бирократија.

Предлозите се изготвуваат внатрешно од службеници на Комисијата од соодветната Генерална дирекција. Алтернативно, Комисијата бара од независен комитет на експерти да состави извештај за дадена тема, што официјалните претставници на Комисијата го изработуваат сè додека не се појави како соодветен законски предлог. Кога се иницираат нови предлози на ЕУ, Комисијата честопати вклучува надворешни експерти кои, од формална перспектива, се независни од земјите-членки и организирани групи на интереси. Во последниве години има, исто така, често јавно сослушување пред Комисијата и има направено значајни нови предлози. Според Нугент (2003), четири фактори го одредуваат степенот до кој Комисијата е подготвена да им дозволи на странците да учествуваат во изготвувањето на потенцијален правен инструмент:

1) За кој сектор станува збор и кои канали и конфликти постојат во областа? 2) Која е политичката проценка на Комисијата во врска со важноста да им се овозможи на надворешните лица да учествуваат во изготвувањето на конкретен предлог? 3) Колку е голема потребата на Комисијата за надворешно вештачење? 4) Како се работи методот на работа во Генералниот директорат или канцеларијата што треба да го подготви предлогот?

Кога предлог е подготвен во канцеларија во Комисијата (со или без учество на надворешни експерти и заинтересирани страни), предлогот се испраќа на повисоки нивоа во организацијата на Комисијата. Предлогот се дискутира со другите засегнати Генерална дирекција и други делови на Комисијата. Доколку не се постигне договор во интердиректоратските консултации, ќе биде тешко предлогот да биде прифатен од колецот. На крајот, комесионерите ги донесуваат своите одлуки за новиот правен инструмент, кој потоа се објавува јавно и се доставува до Советот на министри и Европскиот парламент. Се разбира, времето од кое треба да се земе од првата иницијатива до објавување на Комисијата, од предлог до предлог. Сепак, подготовката за една година е вообичаена како и на национално ниво.

Честопати, предлогот на Комисијата се дискутира со избрани национални експерти дури и долго време пред да биде објавен во јавноста. Ова се случува во стручни комитети и групи формирани од Комисијата. Експертите кои евентуално и помогнале на Комисијата при подготвувањето на предлозите, понекогаш се поканети

да присуствуваат на состаноците во комитетите. Покрај тоа, националните бирократи ќе разговараат за предлогот на неформална основа во комитетите на Комисијата. Ова подразбира дека земјите-членки имале влијание врз поднесените предлози долго пред да стигнат до Советот на министри.

Понатаму, Еврократите на Комисијата честопати ќе преговараат со истите национални службеници во истите области од година во година, што дава силна фамилијарност со меѓусебните позиции и создава тесно сплетени мрежи на независни вредности и позиции.

Комисијата учествува во читањето на предлозите на Советот на министрите за правни инструменти, бидејќи Комисијата е претставена на сите состаноци во Советот на министри и сите работни групи што се состануваат под покровителство на Советот на министри. Во сите работни групи, претставниците на Комисијата учествуваат рамноправно со претставниците на земјите-членки (иако без право на глас). Покрај тоа, Комисијата има право да стави вето на сите измени во предлогот што се прават во Советот, освен ако не се потврдат измените едногласно, што ретко се. На овој начин, Комисијата честопати има значително влијание врз дискусиите во Советот на министри и работните групи заради својата експертиза. Комисијата, на пример, честопати презентира нацрт-порамнувања со цел да ги надмине разликите меѓу страните. Комисијата директно ја поставува агендата во други прилики (Недергард 2006б).

Една од целите на Комисијата е да придонесе кон развојот на ЕУ и европската интеграција (член 211 во ТЕЦ). Зајакнувањето на Комисијата традиционално се смета за чекор на патот кон понатамошна интеграција во ЕУ. На влијателна Комисија исто така се гледаше како на алтернатива на ЕУ во која доминираат големите земји-членки. Многу помали земји-членки (како што се Холандија, Белгија, Луксембург и Португалија) често сметаат дека зајакнувањето на Комисијата е од нивен интерес (Недергард 2004). Сепак, неколку фактори (и не само француската желба за независна национална улога во процесот на донесување одлуки на ЕУ) доведуваат до слабеење на позицијата на Комисијата на почетокот на историјата на ЕУ.

Сè на сè, базата на договори на ЕУ во значителна мерка ги доделува извршните позиции на Комисијата . Сепак, ова не значи дека Комисијата има „соодветни“ извршни овластувања. Ова е затоа што извршните функции се специфично делегирани од Советот на министри на Комисијата. Второ, Советот на министри сè уште ги дефинира границите на извршните функции на

Комисијата. Трето, Комисијата скоро секогаш ја делегира одговорноста за спроведување на земјите-членки поради недостаток на ресурси и искуство и поради политички причини, иако Комисијата често ја задржува моќта да ја следи имплементацијата. Четврто, Советот на министри постојано ги следи извршните функции на Комисијата со употреба на постапка на комитет. Епримарно во областа на ЕЕЗ што на Комисијата и се доделени извршни овластувања од страна на Советот на министри (т.н. „ овластувања за супсидијарност “). На Комисијата честопати им беа припишувани овие функции директно во договорот за ЕЗЈЧ. Извршните овластувања на Комисијата (и оние кои директно се базираат на Договорите, како и оние засновани на делегирани надлежности од Советот на министри) можат да бидат групирани во категориите I, II, III и IV (Ноел 1991). Договорот ЕЦАЦ и даде на Комисијата далекусежни овластувања. Договорот за ЕЕЗ исто така и додели на Комисијата директни овластувања. Најважни се овластувањата на Комисијата за формирање царинска унија според временскиот распоред во Договорот. Кога одговорностите на Комисијата значително се зголемија, особено поради надлежностите за спроведување на заеднички политики (особено во земјоделската област) и внатрешниот пазар, Советот на министри ја пренесе одговорноста на Комисијата. Властите од *категорија II се* состојат од примена на одредби на спогодби за одделни случаи (во однос на владите, како и на приватните корпорации). Според Договорот за ЕЗЈЧ, Комисијата беше особено обемна во оваа област. Комисијата честопати беше во директен контакт со бизнисите со јаглен и челик. Договорот за ЕЕЗ доделени на Комисијата со слични надлежности во областа на политиката на конкуренција, особено, како што се следење картели и потенцијална злоупотреба на доминантна позиција на пазарот, следење и укинување на јавноста под sidies , како и мерките за борба против дискриминацијата во царинското подрачје. Овие сили се зајакнат со дополнителни овластувања делегирани од страна на Советот на министри за спроведување на заедничките политики за земјоделство, трговија, fi sheries , животната средина, внатрешниот пазар, итн Според голем број одредби, Комисијата може, во посебни случаи, да направи исклучоци од одредбите на Договорот кога некоја земја-членка го бара тоа. Првично, Договорите за ЕЗЈЧ и ЕЕЗ содржеа општи одредби кои дозволуваа широки и различни опции за доделување на исклучоци - од наметнување на царински тарифи до можност за дозволување на целиот економски сектор да отстапи од регулативите на договорите. Повеќето од овие одредби важеа само во фазата на транзиција утврдена со секој Договор.

- Комитологија : Систем на комисии на ЕУ

Комисијата е вообичаена одговорност за спроведување на законодавството на ниво на заедница (Договор за основање на ЕЗ, член 202). Секој правен инструмент кој предвидува овластувања за спроведување на Комисијата се доделува и како тие овластувања треба да се извршат. Формулацијата е честопати дека комисијата според таканаречената постапка за комитологија и помага на Комисијата. Комитетот е составен од претставници на органите на земјите-членки во рамките на Комисијата, што и дава можност на Комисијата да влезе во дијалог со националните власти пред да бидат донесени мерките за спроведување. На овој начин, Комисијата може да осигури дека мерките за спроведување се оптимално прилагодени на условите во секоја засегната земја-членка. Покрај тоа, системот за комитологија му дозволува на Советот да го набудува спроведувањето и да се осигура дека Комисијата не ги надминува границите на надлежноста што и е доделена.

Обемната структура на комитети е централна карактеристика на процесот на донесување одлуки на ЕУ на сите нивоа, области и фази каде Комисијата игра централна улога. Системот на Комитетот на ЕУ се разликува од споредливите органи на национално ниво во однос на нивниот обем, политичко значење, разновидност и сложеност на областите на издавање, систематски во подготовката и целокупната позиција на моќ (Калин 1993). Во теоретска смисла, системот за комитологија може да се протолкува како институционален одговор на тензиите помеѓу двојната наднационална и меѓувладина структура на Европската унија од една страна и проблемите што треба да ги решат институциите на ЕУ од други.

Комитетите се одговорни за голем дел од политичката активност во рамките на процесот на донесување одлуки на ЕУ . Интеракциите на земјите-членки се случуваат, во голема мерка, од национални претставници кои учествуваат во комисии. Во врска со ова, комитетите на ЕУ добиваат значење за ефикасноста и легитимноста на процесот на донесување одлуки.

Постапките што се однесуваат на односите помеѓу Комисијата и комитетите одговараат на различни модели утврдени во одлуката на советот (соодветно именуваната Одлука за комитологија). Првата „ Одлука за комитологија “ датира од 13 јули 1987 година, но со цел да се вклучи последователната ревизија на договорот, вклучително пред се, новата позиција на Европскиот парламент во новата постапка на одлучување и да се прифатат критиките дека системот на ЕУ е премногу сложен и нетранспарентно, одлуката од 1987 година е заменета со одлуката на Советот на

министри на 28 јуни 1999 година. Комисијата е таа што официјално ги поканува членовите на сите комитети и им ги плаќа патните трошоци и трошоците за храна. Поканата од Комисијата се испраќа до постојаните национални претставништва во Брисел. Сепак, за назначување на членовите на комитетите важат различни критериуми. Во однос на советодавните комитети кои се повикуваат пред да се донесе директива или регулатива и регулаторните комитети кои се повикуваат кога Комисијата донесува прописи, членовите се назначени од владите на земјите-членки и постапуваат според мандатите од нивните соодветни влади. Спротивно на тоа, членовите на управните комитети, кои се состануваат кога треба да се донесат директиви во Комисијата, се номинирани од земјите-членки, но назначени од Комисијата.

Во "комисии од советодавна природа" , на Комисијата собира мислења од претставници на земјите-членки. Работата во овие комитети се заснова на поднесувањето предлози на Комисијата за неопходните мерки за спроведување, на пример, истражувачки проект. Комитетите ги нудат своите ставови пред одреден рок. Комисијата во најширока можна мера обрнува внимание на мислењата на комитетите и наведува причина ако не ги следи нивните препораки. И покрај тоа што Комисијата се обврза да ги послуша препораките на советодавните комитети, таа не е обврзана на тоа, а постапките во комитетот немаат никакви импликации за работата на постапката по подредените. Поради ограничените опции за санкции, тој се карактеризира како слаб комитет. Во мислењата приложени на Единствениот европски акт се препорачува да се користат советодавни комитети во врска со спроведувањето на внатрешниот пазар.

Советодавните комитети го сочинуваат мнозинството комитети, а нивната примарна функција е да генерираат стручно знаење. Можеби станува збор за стручно знаење од технички карактер во дадена област. Поради ограничените административни ресурси во споредба со одговорностите, Комисијата честопати има само ограничени опции за извршување на задачата сама по себе. Исто така, може да се генерира експертиза за позициите на засегнатите актери или подготвеност да се постигне компромис, на пример, во дадена област на соработка со ЕУ. Оваа експертиза е од политичка отколку од техничка природа (Калин 1993). Со подготвителните комитети раководи еврократ или друго лице назначено од Комисијата. Може да бидат комитети составени од лица со научна експертиза или други високо квалификувани лица без врски со земјите-членки или интересни групи. Овие лица функционираат како

независни консултанти и се регрутираат врз основа на нивното искуство во дадена област. Честопати советодавните комитети се состануваат два до четири пати годишно. Покрај ова, Претседателството често одржува состанок за комитети, т.н. неформален состанок, кој во меѓувреме има скоро ист карактер со формалните состаноци, но исто така вклучува и културни елементи и заедничка вечера.

И покрај тоа, Комисијата нема овластувања за спроведување, Советот на министри, како што претходно е кажано, се прошири на административните функциите на Комисијата од страна на доделувањето на задачи во однос на субсидиарните сили на заедница со трансформацијата на Комисијата , до одредена мерка, во „бирократија за спроведување“ Бах (1992, 27). Кога Советот на министри одлучи така, се повикуваат управните и регулаторните комитети. Постапката во управните одбори е следна: предлозите од Комисијата се доставуваат до комитетот, кој потоа донесува одлука со квалификувано мнозинство гласови во даден рок. Комисијата последователно го усвојува правниот инструмент. Доколку не е во согласност со мислењето на комитетот, Комисијата треба веднаш да го извести Советот на министри. Во понатамошниот текст, Советот на министри може да одлучи Комисијата да и додели една од двете улоги. Првиот имплицира дека Комисијата го одложува спроведувањето најмногу еден месец. Во овој рок, Советот на министри може да донесе друга одлука. Другата улога имплицира дека Комисијата треба да го одложи спроведувањето за одреден временски период, но не повеќе од три месеци. Сè на сè, од најголемо значење е за процесот на донесување одлуки на терен, земјите-членки не и го препуштија целосното спроведување на Комисијата. На тој начин, исто така, на ниво на комисии за управување, национално влијание е institutiona-lized , која е тесно поврзана со стремежот за обезбедување на висок степен на општество,- etal легитимитет за процесот на донесување одлуки.

Ноел (1991, 17) ја спореди употребата на управни комитети со систем за тревога. Ако Комисијата не го поддржува мислењето на мнозинството на владините претставници, што е показател дека постои сериозна координација проблем меѓу администрациите на земјите-членки и на Комисијата. Затоа Советот на министри понекогаш интервенира и донесува одлука. Наместо алармен систем, тој исто така може да се смета како контролна функција со цел зголемување на општествениот легитимитет како почетна точка.

Друг комитет, кој е тесно поврзан со управниот одбор, е регулаторниот комитет („Комитет на регулаторна природа“). Постапките за донесување одлуки во

регулаторните комитети се прилично - но не точно - слични на оние што важат за управните одбори. И во двата комисии Комисијата го доставува својот предлог до комитетот. Сепак, во Комитетот за управување се бара мислење стигне со квалификувано мнозинство против предлогот на Комисијата, со цел да го отфрли, а во регулаторната комисија мислење во корист на предлогот мора да се дели од страна на квалификации ед мнозинство со цел да го прифати. Оттука, за управниот одбор е потешко да го одбие предлогот отколку за регулаторниот комитет. Поимот важи и за двете комисии, кои ако на постигнат мислење е поддршка на предлогот, Комисијата потоа донесува одредби. Ако мислењето не коресподира со предлогот или, ако комисијата не донесе мислење пред истекот на рокот, Комисијата веднаш го доставува предлогот до Советот на министри за одлука. Советот на министри го усвојува предлогот со квалификувано мнозинство гласови. Спротивно на тоа, потребна е едногласност во Советот на министри за изменување на предлогот. Доколку Советот на министри не донесе одлука пред утврдениот рок, не подолг од три месеци, може да best додели на Комисијата една од двете улоги во различни области на соработка. Комисијата или е дозволено да го усвои предлогот или Комисијата може да го усвои предлогот само ако нема просто мнозинство против него во Советот на министри. Заради нивните надлежности, регулаторните комитети се карактеризираат како силни комитети.

Се чини како Комисијата со текот на времето да ја зголеми својата вистинска автономија во однос на националните влади. Што се однесува до услугите на Комисијата, веројатно е многу значаен потегот од администрација што мораше да се потпре многу на испратениот персонал од земјите-членки до администрација во која големо мнозинство се вработени на трајна основа. Растечката „интернализација“ (во услугите) на процесите на вработување и назначување е исто така силно индикативна за ваквиот развој на настаните (Фусакија , 2009; Георгакакис , 2009). Процесот на назначување на највисоки функционери е опишан како „ објективизиран “, што значи дека биле усвоени транспарентна постапка и јасно наведени барања. Ресурсите на персоналот се доделени на процесот, а во комитетот, кој го презентира потесниот избор на кандидати пред соодветните комесари, доминираат службеници во кариерата. Општо земено, комесарот за регрутирање се чини дека ги прифаќа кандидатите препорачани од овој комитет (Егеберг , 2006б, 39). Така, интернализацијата на процесите за назначување значи дека многу спорната практика на прицврстување на национални знамиња на одредени места во различните

Генерални дирекции (ГД) е значително намалена. Во согласност со ова, Балинт и сор. (2008 година) покажуваат дека во однос на степенот на политизација на повисокото раководство и степенот на отвореност на системот за кариера, административната комисија со текот на времето се оддалечила од своето континентално потекло и поблиску до британскиот или скандинавскиот модел, тој е, од клучно значење, повеќе независна услуга. Контролата на процесите за назначување на службите на Комисијата е уредно илустрирана со предлогот на поранешниот комесар Ферхојген дека комесарите треба да имаат поголема моќ да ги бираат своите генерални директори за да ја осигурат нивната лојалност кон нивните политички господари. Според „*Европски глас*“ (12–18 октомври 2006 година), коментарите на Верхојген одекнуваа критики од страна на канцеларката Меркел, која рече дека недостатокот на контрола на „комесарите“ врз нивните генерални директори е незамислив за германскиот министер “. Политичкото раководство на Комисијата, исто така, се чини дека со текот на времето доби автономија наспроти националните влади. Што се однесува до Колеџот, Договорот од Амстердам му додели нешто повеќе слобода на избраниот претседател на Комисијата во врска со изборот на комесари. Претседателот го доби и последниот збор за тоа како се распределуваат портфолијата, па дури и правото на реконструирање на тимот за време на петгодишниот мандат со прераспределување на досиејата, со што им се отежнува на владите да прикачуваат национални знамиња на одредени портфолија. Претседателот, исто така, е овластен да го разреши индивидуални членови на комисијата. Што се однесува до кабинетите, во кој било кабинет сега мора да има три националности, родова рамнотежа и три места резервирани за претставници на Комисијата , наместо аутсајдери донесени од комесарите или министрите за надворешни работи. Едно истражување покажува дека не само што се применети новите правила за мултинационалност (нешто што не може да се земе здраво за готово), туку и дека новите барања се преполнети и се повеќе. Во 2004 година, 96 проценти од кабинетите содржеа повеќе националности отколку што беа пропишани официјално , а 57 проценти од персоналот беа не-сонародници на нивните соодветни комесари. Бидејќи прекумерното исполнување се случило и во кабинетите на мисионери кои потекнуваат од старите земји-членки и не само во „новите“ кабинети кои можеби ќе сакаат да привлечат искусни лица од други земји, тоа дава причина да се верува дека е норма за прилично широка мултинационална утврдено е вработување (Егеберг и Хекестад , 2010 година). Таков состав го проблемот се -ably смени улогата

на лица претходно портретираа како национални енклави (Michelmann , 1978) и како да се очигледно чувствителен на националните интереси (Cini , 1996, 111-115). Комисијата е во основа организирана по секторски и функционални линии и, за разлика од политичките лидери на Советот, комесарите имаат примарна припадност кон институцијата ЕУ. Сепак, неколку организациски компоненти од територијален карактер остануваат во Комисијата, од кои најзаслужува е правилото секоја земја-членка да има право да назначи комесар. Пред да ја преземат функцијата, политичките кариери на комесарите имаат тенденција да бидат претежно национални (Георгакакис , 2009). Оваа постапка за номинирање придонесува за одредена активна територијална застапеност на врвот на извршната власт на ЕУ во случаи што можат да бидат од особено значење за една земја-членка (Вонка , 2008). Сепак, националната улога е само еден дел од многу сложената улога на комесарот и веројатно не е најчесто евоцираниот дел: во пракса, улогата на портфолио (секторски), колеџ (севкупна Комисија) и партиска политичка улога коегзистираат со националната улога (Егеберг , 2006а). Со поголем колеџ, се чини дека постои посилна тенденција кон немешање во меѓусебната деловна активност (Курпас и сор., 2008). Така, до степенот до кој се следат националните интереси, ова главно ќе се одвива во рамките на сопственото портфолио на соодветниот комесар. Улогата на претседателот стана исто така посуштинска преку зајакнување на Генералниот секретаријат (Касим , 2006). Во врска со влијанието што националното потекло на службениците на Комисијата може да го има врз нивното вистинско однесување, студиите покажуваат дека „националната социјализација“ прави разлика во однос на *ставовите* на службениците за широки теми како што е меѓувладинството наспроти наднационализмот (Hooghe , 2001; Kassim et al., 2013): оние што потекнуваат од федерални или децентрализирани држави имаат тенденција да бидат повеќе во прилог на федералните аранжмани на европско ниво. Сепак, овој ефект на нациите ality не важат за сите службеници на Комисијата: ефектот на социјализација Комисијата е значително посилни за службениците кои се приклучија на институција, пред нивните 30-ти роденден. Во тој случај, „релативната тежина на меѓународната и националната социјализација е обратна“ (Hooghe , 2005, 876). Ова е важна опсервација бидејќи огромно мнозинство од оние кои моментално се именуваат на високи функции имаат продолжена внатрешна кариера. Внатрешните кандидати се повеќе се претпочитаат (Фусакија , 2009; Георгакакис , 2009). Соодветно на тоа, во нивната студија за највисоки претставници на Комисијата, Елинас и Сулејман (2012) не утврдија никакво влијание

на националното потекло врз слични ставови. При пресметувањето на *однесувањето на одлуките на* службениците на Комисијата , нивната организациска улога, како што е припадноста на ГД, се чини дека е клучна (Егеберг , 1996; Сувариерол , 2008; Трондал и сор., 2010; Вестлунд , претстојно), и се чини дека ова важи дури и за „национални експерти“, тоа се службени лица што ги испраќаат (па дури и ги плаќаат) националните влади за пократок престој во Комисијата (Мардок и Трондал , 2013; Трондал и сор ., 2008). Фактот дека донесувањето одлуки во Комисијата многу често се прикажува како политика меѓу различните (мултинационално вработени) ГД го поткрепува ова гледиште (Цини , 2000; Крам, 1994; Давитер , 2011; Хуг , 2000; Март , 2000). Конечно, околу 1.200 експертски групи во Комисијата , главно составени од национални државни службеници (Горницка и Свердруп, 2008), може да се сметаат за територијална компонента во структурата на Комисијата . Сепак, оние што учествуваат не се перципираат себеси или нивните колеги како јасни владини претставници во иста мера како што е случај во Комитетите на Советот или комитологијата , ниту пак учесниците во групите на Комисијата имаат мандат од дома во иста мера (Егеберг и сор.) , 2003 година).

Во повеќестепен систем, спроведувањето на заедничките политики донесени на централно ниво може да се организира на различни начини; секој начин создавајќи повеќе или помалку слобода за адаптација на пониско ниво. Аранжман во кој спроведувањето на заедничките политики се одвива *индиректно* преку владите на пониско ниво е веројатно формата што овозможува најразновидно спроведување на политиките низ територии . Постоењето на подцентрични *влади* укажува на тоа дека соодветните територии на системот се организирани како интегрирани целини и дека тие имаат своја волја. Така, под овие околности поверојатно е дека политиките што треба да се спроведат да бидат изложени на конкурентни грижи генерирани преку политиката на подцентри . Сличен вид на „административен суверенитет“ што го уживаа составните територии беше и наменетата форма на ЕУ на нејзиниот почеток (Хофман и Турк , 2006). ЕУ дури усвои механизам за транспонирање што се однесува до директивите. Студиите навистина потврдуваат дека спроведувањето на политиките на ЕУ, во значителен степен, е под влијание на националната политика и административните традиции, како и можностите (Книл , 2001; Свердруп, 2007; Треиб , 2008).

Меѓутоа, ако административните структури на пониско ниво се водат од централно ниво отколку од самото пониско ниво, како што често се случува во

унитарните држави, влезовите од политичките тела на пониското ниво не се вметнуваат во процесот на имплементација, барем не на редовна основа. Така, опсегот за прилагодување на политиката на пониско ниво според потребите на пониско ниво е сериозно ограничен кога спроведувањето е *директно* . Наспроти повеќето национални влади, Комисијата не поседува свои агенции на пониски територијални нивоа . Сепак, постојат индикации дека се појавуваат нови *хибридни* структури за имплементација, кои комбинираат елементи на индиректно и директно спроведување. На пример, напорите на ЕУ да ги усогласи структурните елементи на одредени национални администрации (како што се комуникациите и транспортот) може да се протолкуваат како средство за постигнување на порамномерни практики на имплементација низ земјите-членки. Исто така, и веројатно многу поважно, појавата на „партнерства“ помеѓу Комисијата, агенциите на ЕУ и националните регулаторни агенции, делумно заобиколувајќи ги министерските оддели, може да се толкува во иста насока. Така, националните агенции можат да работат на „двојно“ начин, служејќи и како делови на националните администрации и како делови на администрацијата на Унијата (Егеберг , 2006б). Сепак, кога станува збор за примената на законодавството на ЕУ, а делумно и за формулирање на политиката во рана фаза, национални агенции, исто така, coop- erate прилично тесно со соодветните управи во Комисијата и ЕУ агенции, делумно заобиколувајќи министерски нивните оддели (Egeberg , 2006б; Гулбрандсен , 2011 година).

Конечно, втората хибридна форма е прикажана со формирање агенции на ниво на ЕУ. На овие тела досега најчесто им беа доделувани главно информации , собирање податоци и повеќе технички задачи. Сепак, забележано е одредено проширување на задачите над нивните формални мандати: една студија покажа дека агенциите на ниво на ЕУ можат активно да учествуваат во формулирањето на упатствата за спроведување, па дури и во постапувањето со одделни случаи во рамките на националните агенции (Егеберг и Трондал , 2011 година) Особено, хибридна форма се состои од агенциите на ЕУ на кои им е дадена одредена регулаторна моќ на ниво на ЕУ („Директно спроведување“), но кои се наоѓаат вградени во мрежите на националните агенции; навидум политички компромис помеѓу директната имплементација (од централно ниво на ЕУ) и индиректната имплементација (преку национални администрации). Дури и ако земјите-членки нумерички доминираат во управните одбори и ги сочинуваат мрежите во кои се наоѓаат агенциите на ЕУ, тоа го прави тоа не мора да значи дека националните влади како такви се на возачкото

место. Во пракса, националните влади често се претставени од национални агенции кои работат во соодветните полиња. Бидејќи ваквите агенции се високо специјализирани и организирани далеку од министерските оддели, нивниот персонал има тенденција да предизвикува прилично сложени улоги и да дејствува на „ повеќемразен “ начин, дури и во управните одбори формално составени од претставници на земјите-членки (Егеберг и Трондал , 2011, 871 Конечно, се чини јасно дека националните влади треба да ја споделат својата контрола над агенциите на ЕУ со Комисијата, што може да ја зајакнеше својата позиција во агенциските мрежи со текот на годините (Егеберг и Трондал , 2011; Горницка , 2008; Гронлеер и др., 2010 година; Мартенс, 2010 година; Шут , 2008 година; Тачер и Коен , 2008 година;). Сепак, мрежите што вклучуваат хоризонтални врски меѓу националните агенции претставуваат потенцијално „организациско оружје“ за мобилизирање на транснационално спротивставување против централната контрола доколку се смета за потребно.

ЗАКЛУЧОК

Според традиционалното гледиште, јавната администрација работи во јасно разграничена јурисдикција, дефинирана од функционалните одговорности и територијалните граници. Во согласност со ова гледиште, системот на администрација што се развива во современите држави се карактеризира со хиерархија на повисоки и пониски нивоа и поделба на власта меѓу административните територии и меѓу домените на политиките. Всушност, правењето административна политика ги надминува овие граници. Процесите на меѓуинституционална координација се од суштинско значење во практиката на администрација. Оваа реалност е соодветно заробени од страна на концептот на административно управување. Во Европската унија (ЕУ), администрацијата еволуираше надвор од архитектурата на модерната држава. Додека на јавните дебати, новите административни организации честопати беа прикажувани како моќна европска бирократија, истражувањата привлекоа по-нијанса на слика и ги нагласија меѓусебните врски и поделбата на моќта помеѓу европските и националните бирократии.

Во литературата, се предложени два концепта. Волфганг Веселс конципираше „спој“ на националните и европските бирократии. Тој посочува на меѓузависноста на административните функции и задачи што наоѓа експресијаво тесна соработка меѓу државните службеници кои работат во Брисел и во националните или регионалните министерства на земјите-членки. Други научници ја проучувале европеизацијата на националната администрација што, поради контингентната адаптација во дивергентни национални структури, доведе до еволуција на европскиот административен простор. Бидејќи терминот „фузија“ се однесува на вертикални врски помеѓу администрациите, вториот пристап става акцент на координација во хоризонталните односи, или со меѓусебно прилагодување, меѓусебно учење на натпревари за најдобри практики или со спроведување на процедури утврдени со европскиот закон или програми. Двата поими ја опишуваат и објаснуваат еволуцијата на нов вид администрација на повеќе нивоа во Европа, која отстапува од традиционалниот хиерархиски модел. Сепак, со фокусирање на процесот на административна интеграција, овие концепти не даваат предвид на посебните обрасци на новите структури, ниту пак нè информираат за тоа како работи европскиот систем на администрација. Овие прашања се обраќаат во литературата за повеќе нивоа на власта . Досега само неколку научници го применуваа овој пристап експлицитно за

да ја анализираат јавната администрација. Како што покажуваат овие придонеси, административно- научната наука може да профитира од теоретската и идејната работа за управување со повеќе нивоа. Сепак, за да се покријат разновидноста и динамиката на моделите на јавна администрација во Европа, постојните концепти и објаснувања треба да се ревидираат. Двете насоки на теоретизирање се засноваат на пристап акцентричен. Хуг и Маркс ја објасниле динамиката на институционалниот развој , особено интеграцијата на регионалните власти во европското управување предизвикана од мобилизацијата на регионалните актери, додека Шарпф и другите биле заинтересирани да откријат како владите донесуваат одлуки под посебниот услов тие се посветени на политичките позиции утврдени во националните политички процеси (Фалкнер, 2011). Се подразбира дека јавната администрација е дел од креирањето на политиките во управувањето со повеќе нивоа и дека државните службеници исто така ги поттикнуваат европските интеграции. Како и да е, улогата на администрациите не е експлицитно разгледана во делата за европско повеќестепено управување. Се разбира, во креирањето на политиките меѓу левелите доминираат извршните директори, а истражувањата во оваа област ја покриваат јавната администрација до одреден степен. Во административната наука, научниците го испитале влијанието на европската интеграција врз структурите и процесите на националните администрации.

Интересот кон Европската комисија од моментот на нејзиното формирање и функционирање претставува предмет на постојан интерес од страна на научната литература. Интересот моќеме да го издвоиме на две области: - интерес кон нејзиното донесување на одлуки и креирање на политики од една страна, а од друга страна – интересот кон проучување на Европската комисија како администрација. Меѓутоа, во теоретската литература, нео-функционалистите и доделиле клучна улога на Комисијата, тврдејќи дека социјализацијата и вредностите на вработените во Комисијата се клучни за европските интеграција (Линдберг,1963). Одреден бум кон интересот на Европската комисија како администрација настанува како дел што го има наречено Трондал (2007b) „јавен менаџмент“ – во литературата за внатрешната организација на Комисјата и луѓето што работат во неа. Регулативи кој се однесуваат за персоналот вработен во институциите ЕУ, датаираат од 1 јануари 1962 година (тогаш и стапуваат на сила) и тоа помеѓу ЕЕЗ и Евроатом. Законска основа била членот 212 од тогашниот Договор за ЕЕЗ, според кој Советот на министри и Комисијата треба да донесат едногласно. регулативи за персоналот. И покрај тоа што

на првиот состанок во Комисијата на ЕЕЗ на 16 јануари 1958 година на дневен ред било поставено прашањето за вработувањето на лични советници за комесарите и изградбата на администрацијата на Комисијата, поминале неколку години пред да се донесе конкретна рамка за политиката на персоналот. Во меѓувреме, ЕЕЗ привлекувала персонал од ЕЗЈЧ и привремен персонал ставен на располагање од националните централни администрации. Комисијата има неколку функции во процесот на донесување одлуки на ЕУ. Поднесува предлози за секаков вид правни инструменти (право на иницијатива), учествува во сите нивоа на последователниот третман на предлозите на Советот на министри (еден вид консултантска функција, но со потенцијал за значително влијание) и ја набљудува усогласеноста со важечкото законодавство (контролна функција). Комисијата треба да ги спроведе прописите на Комисијата, што може да биде доста далекусежни и може да биде потребно издавање правни инструменти од техничка природа. Во некои случаи, Комисијата исто така извршува директна администрација на регулативите на ЕУ. Успешното управување со функциите на Комисијата зависи од степенот до кој ќе успее да ја нацрта стратегијата за исполнување на таканаречената теза на Линдберг. Тезата предлага дека Комисијата е ефикасна во однос на нејзините сопствени цели кога ќе успее во „надградба на заедничките интереси“. Со други зборови, на Комисијата останува да ги изолира и идентификува проблемите на земјите-членки и да понуди заеднички европски решенија.

Најважната функција на Комисијата се заснова на Советот на министри, неможноста да донесе законодавство, освен ако на маса не се најде предлог од Комисијата (освен неколку случаи). Така, одделни земји-членки или други институции на ЕУ не можат да достават предлози до Советот на министри. Со усвојувањето на Договорот за Европската унија, Европскиот парламент доби право да побара од Комисијата да презентира одредени предлози. Сепак, ова беше обична кодификација на веќе постоечката пракса. Формалниот монопол на Комисијата за иницијатива е, со своите извршни овластувања, правна основа за потенцијално функционирање како политичка бирократија.

Комисијата со текот на времето да ја зголеми својата вистинска автономија во однос на националните влади. Што се однесува до услугите на Комисијата, веројатно е многу значаен потегот од администрација што мораше да се потпре многу на испратениот персонал од земјите-членки до администрација во која големо мнозинство се вработени на трајна основа. Растечката „интернализација“ (во услугите) на

процесите на вработување и назначување е исто така силно индикативна за ваквиот развој на настаните. Во повеќестепен систем, спроведувањето на заедничките политики донесени на централно ниво може да се организира на различни начини; секој начин создавајќи повеќе или помалку слобода за адаптација на пониско ниво. Аранжман во кој спроведувањето на заедничките политики се одвива *индиректно* преку владите на пониско ниво е веројатно формата што овозможува најразновидно спроведување на политиките низ територии . Постоењето на подцентрични *влади* укажува на тоа дека соодветните територии на системот се организирани како интегрирани целини и дека тие имаат своја волја. Така, под овие околности поверојатно е дека политиките што треба да се спроведат да бидат изложени на конкурентни грижи генерирани преку политиката на подцентри . Сличен вид на „административен суверенитет“ што го уживаа составните територии беше и наменетата форма на ЕУ на нејзиниот почеток. ЕУ дури усвои механизам за транспонирање што се однесува до директивите. Студиите навистина потврдуваат дека спроведувањето на политиките на ЕУ, во значителен степен, е под влијание на националната политика и административните традиции, како и можностите. Исто така, и веројатно многу поважно, појавата на „партнерства“ помеѓу Комисијата, агенциите на ЕУ и националните регулаторни агенции, делумно заобиколувајќи ги министерските оддели, може да се толкува во иста насока. Така, националните агенции можат да работат на „двојно“ начин, служејќи и како делови на националните администрации и како делови на администрацијата на Унијата (Егеберг , 2006б). Сепак, кога станува збор за примената на законодавството на ЕУ, а делумно и за формулирање на политиката во рана фаза, национални агенции, исто така, coop- erate прилично тесно со соодветните управи во Комисијата и ЕУ агенции, делумно заобиколувајќи министерски нивните оддели.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА:

1. Action Jean Monnet. 2002. *Europe 2004: Le grand débat* . Brussels: European Commission.
2. Aldecoa Luzarraga, F. 2002. *La integración europea.*Madrid: Tecnos.
3. Aldecoa Luzarraga, F. 2002. Primeros resultados del debate sobre el Futuro de Europa: Entre la profundización y la efundación, 2000–2002. Documentode Trabajo. Madrid: Real Instituto Elcanio.
4. Aldecoa Luzarraga, F. 2003a. El Debate sobre Política Exterior Común en la Convención Europea. Madrid: Real Instituto Elcano.
5. Aldecoa Luzarraga, F. 2003b. El resultado definitivo de la Convención Europea: La existencia de una Constitución para Europa. Madrid: Real Instituto Elcano.
6. Aldecoa Luzarraga, F. 2003c. The First Outcome of the Debate on the Future of Europe: Between Deepening and Revision, 2000–2002. Working Paper. Miami, FL: European Union Center, University of Miami. Available at *www.miami.edu/ EUCenter/luzarragafinal.pdf.*
7. Aldecoa Luzarraga, F. 2003d. *Una Europa: Su proceso constituyente 2000–2003*. Madrid: Biblioteca Nueva.
8. Aldecoa Luzarraga, F. 2004. Una Constitución para Europa y su Política Exterior Común: hacer gobernable la globalización. Madrid: Real Instituto Elcano.
9. Amiel, H.-F. 1889. *Amiel's Journal: Le Journal Intime de Henri-Frédéric Amiel* . Trans. With introduction and notes by Mrs. Humphrey Ward. London: Macmillan.
10. Armstrong, K., and Bulmer, S. 1998. *The Governance of the Single European Market.* Manchester, UK: Manchester. iversity Press.
11. Babarinde, O. 2003. The African Union debuts: following in the footsteps of the EU? *EUSA Review* , 16, 3, summer, 2003. 1–13.
12. Barnier, M. 2001. Aprés Nice, le débat sur l'Europe. *Revue Française d'Administration Publique* , 200, 93–96.
13. Barón, E. 1989. *Europa 92: El rapto del future* . Barcelona: Plaza y Janés.
14. Best, E., and Vanhoonacker, S. 2002. The European Union after Laeken: a convention, a constitution, a consensus? *Eipascope,* , 2002/1, pp. 1–15.
15. Blokker, N.M., and Heukels, T. 1998. The European Union: historical origins and institutional changes. In T. Heukels, N. Blokker, and M. Brus, Eds., *The European Union after Amsterdam: A Legal Analysi* s, pp. 21–30. The Hague; London;

16. Boston: Kluwer Law International.Bomberg, E., Cram, L., and Martin, D. 2003. The EU's institutions. In E. Bomberg and A. Stubb, Eds.,
17. *The European Union: How Does It Work?* , pp. 43–68. New York: Oxford University Press.
18. Bond, M., and Feus, K. 2001. *The Treaty of Nice Explained* . London: The Federal Trust.
19. Borrell, J., Carnero, J., López Garrido, D. 2003. *Construyendo la Constitución Europea:Crónica política de la Convención.* Madrid: Real Instituto Elcano.
20. Bradley, K.S.C. 2001. Institutional design in the Treaty of Nice. *Common Market Law Review* , 38, 1095–1124.
21. Bradley, K.S.C. 2002. The European Court of Justice. In J. Peterson and M. Chackleton, Eds., *The Institutions of the European Union* , pp. 118–138. New York: Oxford University Press.
22. Bridget, R.S., Ed. 1916. *The Spirit of Man: An Anthology in English & French from the Philosophers & Poets***.** London; New York: Longmans, Green & Co.
23. Bulmer, S. 1994. The governance of the European Union: a new institutional approach. *Journal of Public Policy* , 13, 351–380.
24. Clark, J., & Jones, A. (2011). Telling stories about politics': Europeanization and the
25. EU's working groups. *Journal of Common Market Studies, 49,* 341–366.
26. Christiansen, T. (2006) 'The European Commission: The European Executive Between Continuity and Change', in J. Richardson (ed.) *European Union: Power and Policy-Making,* Third Edition (New York: Routledge), 99–121.
27. Cini, M. (1996) *The European Commission: Leadership, Organization, and Culture in the EU Administration* (Manchester: Manchester University Press).
28. Cram, L. (1994) 'The European Commission as a Multi-Organization: Social Policy and IT Policy in the EU', *Journal of European Public Policy,* 1(2), 195–217.
29. Danielsen, O. A., & Yesilkagit, K. (2014). The effects of European regulatory networks on the bureaucratic autonomy of national regulatory authorities. *Public Organization Review, 14,* 353–371.
30. Demmke, C. (2002) 'Undefined Boundaries and Grey Areas: The Evolving Interaction Between the EU and National Public Services', *EIPASCOPE,* 2, 8–15.
31. Demmke, C. and Engel, C. (eds) (2003) *Continuity and Change in the European Integration Process* (Maastricht: European Institute of Public Administration).

32. Demmke, C., Hammerschmid, G. and Meyer, R. (2006) *Decentralization and Accountability as a Focus of Public Administration Modernisation* (Maastricht: European Institute of Public Administration).
33. Demmke, C. and Moilanen, T. (2010) *Civil Services in the EU of 27* (Frankfurt: Peter Lang).
34. Demmke, C. and Moilanen, T. (2013) *Governmental Transformation and the Future of Public Employment* (Frankfurt: Peter Lang).
35. Duina, F. (1997). Explaining legal implementation in the European Union. *International Journal of the Sociology of Law, 25,* 155–179.
36. Duina, F. (1999). *Harmonizing Europe: Nation-states within the common market*. New York: State University of New York Press.
37. Egeberg, M. (Ed.). (2006). *Multilevel union administration. The transformation of executive politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
38. Esmark, A. (2008). Tracing the national mandate: Administrative Europeanization made in Denmark. *Public Administration, 86,* 243–257.
39. Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M., & Leiber, S. (2005). *Complying with Europe?The impact of EU minimum harmonisation and soft law in the member states*. Cambridge: Cambridge University Press.
40. Kassim, H. (2004) 'An Historic Achievement. Administrative Reform Under the Prodi Commission', in Dimitrakopoulos, D. (ed.) *The Changing Commission* (Manchester: Manchester University Press), 33–62.
41. Kassim, H. (2008) "Mission Impossible", but Mission Accomplished: The Kinnock Reforms and the European Commission', *Journal of European Public Policy*, 15, 648–668.
42. Kassim, H., Peterson, J., Bauer, M. W., Connolly, S., Dehousse, R., Hooghe, L. and Thompson, A. (2013) *The European Commission of the Twenty-First Century* (Oxford: Oxford University Press).
43. Kickert, W. (1997) 'Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American "Managerialism"', *Public Administration*, 75, 731–752.
44. Knill, C. and Balint, T. (2008) 'Explaining Variation in Organizational Change: The Reform of Human Resource Management in the European Commission and the OECD',
45. *Journal of European Public Policy*, 15, 669–690.
46. Lagreid, P. and Verhoest, K. (eds) (2010) *Governance of Public Sector Organization. Proliferation, Autonomy and Performance* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

47. Levy, R. (2006) 'European Commission Overload and the Pathology of Management Reform: Garbage Cans, Rationality and Risk Aversion', *Public Administration*, 84, 423–439.
48. Lynn, L. E. Jr. (2008) 'What Is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and Its Implications?' *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2), 17–30.
49. March, J. G. and Olsen, J. P. (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (New York: The Free Press).
50. Mazey, S. and Richardson, J. (1995) 'Promiscuous Policymaking: The European Policy Style?', in J. Richardson (ed.) *The State of the European Union: Vol. III: Building a European*
Polity (Boulder: Rienner/Longman), 337–359.
51. Olsen, J. P. (2006) *Europe in Search of a Political Order* (Oxford: Oxford University Press).
52. Ongaro, E. (2009) *Public Management Reform and Modernization. Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain* (Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar).
53. Ongaro, E. (2010) 'The Napoleonic Administrative Tradition and Public Management Reform in France, Greece, Italy, Portugal and Spain', in Painter, M. and Peters, B.G. (eds.) *Tradition and Public Administration* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).
54. Ongaro, E. (2012) 'Editorial Introduction: Managerial Reforms and the Transformation of the Administration of the European Commission', *International Review of Administrative*
Sciences, 78, 379–382.
55. Georgakakis, D. (2010a) 'Do Skills Kill? Les enjeux de la requalification de la competence des eurofonctionnaires', *Revue Française d'Administration Publique*, 10(1), 61–80.
56. Georgakakis, D. (2010b) 'The Deconsecrated Administration: EU Civil Servants from Mission to Management', Paper presented at the meeting of the Permanent Study
57. Goetz, K. (2000). European integration and national executives: A cause in search of an effect. *West European Politics, 23*, 211–231.
58. Goetz, K. H., & Meyer-Sahling, J. H. (2008). The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives. *Living Reviews in European Governance, 3*. http://www.livingreviews.org/lreg-2008-2.
59. Haverland, M. (2000). National adaptation to European integration: The importance

of institutional veto points. *Journal of Public Policy, 20,* 83–103.

60. Vink, M. P. (2003). What is Europeanisation? And other questions on a new research agenda. *European Political Science, 3,* 63–74.
61. Yesilkagit, K. (2011). Institutional compliance, European networks of regulation and the bureaucratic autonomy of national regulatory authorities. *Journal of European Public Policy, 18,* 962–979.
62. Zito, A. R. (2009). European agencies as agents of governance and EU learning. *Journal of European Public Policy, 16,* 1224–1243.
63. Zubek, R. (2011). Core executives and the co-ordination of EU law transposition: Evidence from new member states. *Public Administration, 89,* 433–450.