

*Јелена Тодоровић Лазић\**  
*Институт за политичке студије, Београд*

## ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА ЕУ\*\*

### Сажетак

*Предмет овог рада представља анализа процеса имплементације европских јавних политика. При томе, треба имати у виду да је политички систем ЕУ специфичан и да се разликује од типичних политичких система по многим карактеристикама. Систем управљања на више нивоа представља управо најочигледнију разлику. Европска унија не може да оствари циљеве јавних политика уколико државе чланице не примењују успешно ове политике. Државе чланице су преваходно одговорне за имплементацију и обезбеђивање сагласности са европским политикама. Циљ рада јесте да укаже на комплексност овог процеса као и на проблеме са којима се суочавају како државе чланице, тако и Европска унија током процеса имплементације европских јавних политика.*

*Кључне речи: имплементација, Европска унија, јавне политике, државе чланице.*

### ПОЈАМ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА ЕУ

**И**мплементација је сложен процес стављања јавне политике у праксу кроз различите механизме и процедуре које укључују широку групу актера. Ово је фаза процеса креирања политика где се теорије одлучивања, избор инструмената и средства тестирају у стварности. У ствари, ова фаза „животног циклуса јавних полити-

---

\* Истраживач сарадник

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

ка“ доноси директан однос између јавних актера, политичко-административних институција и крајњих корисника. Имплементацију јавне политике дефинишемо као скуп процеса који је усмерен на реализацију циљева јавне политике.<sup>1)</sup>

Јавне политике ЕУ настају као резултат доношења одлука на европском нивоу. Одлуке се доносе кроз неколико различитих законодавних модела (редован законодавни поступак, посебан законодавни поступак, отворен метод координације, модел интензивне међувладине сарадње), у зависности од степена комунитаризације одређене политике. Постоје две врсте актера укључених у процес имплементације европских јавних политика: јавни актери (европски, национални и суб-национални) и приватни актери (појединци, предузећа и групе).<sup>2)</sup> Имплементација представља процес који се састоји из три различите фазе и подједнако је сложен и дуготрајан као остала два процеса у оквиру „животног циклуса“ јавне политике: формулација политике и доношење одлука. У Европској унији проблем са имплементацијом у великој мери настаје због природе њеног политичког система. Наиме, последњих деценија ЕУ се све више схвата као систем у коме се управљање одвија на више нивоа.<sup>3)</sup> Субнационални актери (градови, региони, покрајине) имају могућности да директно приступе процесу доношења одлука ЕУ. Уместо да се ЕУ посматра као нови ниво власти који стоји на врху хијерархије, присталице теорије управљања на више нивоа говоре о узајамно повезанима аренама у којима локални, регионални, национални и наднационални ниво зависе један од другог.<sup>4)</sup>

Европска комисија се често посматра као извршни орган ЕУ, иако се она не понаша потпуно као типична национална извршна институција. Оснивачи ЕУ јесу овластили Комисију у надзору примене јавних политика али су националне политичко-административне структуре добиле задатак да у пракси спроводе европске јавне политике. Извршна овлашћења била су у почетку у надлеж-

---

1) Larry Gerston, *Public Policy Making - Process and Principles*, 1997, M.E. Sharpe, New York, London, p. 95.

2) Dionyssi Dimitrakopoulos, Jeremy Richardson, „Implementing EU Public Policy“ in: Jeremy Richardson (eds.), *European Union - Power and Policy-Making*, London, Routledge, 2001, p. 342.

3) Mark A. Pollack, „Theorizing EU Policy-Making“ in: Helen Wallace, William Wallace, Marck Pollak (eds.) *Policy Making in the EU*, Oxford University Press, London, 2005, p. 79.

4) Ben Rosamond, „New theories of european integration“, in: Michelle Cinni, Nieves Perez-Solorzano Borragan,(eds.), *European Union Politics*, Oxford University Press, London, 2009, p. 116.

ности Савета. Од раних 60-их година Савет је био затрпан послом. Због тога је почео да преноси овлашћења на многобројне међувладине комитете у којима била представљена и Комисија. Био је то увод у „комитологију“.<sup>5)</sup>

У имплементацији европских јавних политика акценат је на одговарајућим правним и административним одредбама којима се у национални правни поредак уносе правни и институционални услови које проистичу из европских јавних политика. Из тога следи да, успешна примена не подразумева само благовремено и потпуно прилагођавање европским захтевима, већ и интеграцију ових правила у постојећи регулаторни оквир.<sup>6)</sup> У политичком систему ЕУ, постоји јасна подела надлежности око спровођења европских јавних политика. Према члану 4 Уговора о Европској унији (ТЕУ), држава чланица је одговорна за спровођење закона ЕУ у оквиру свог правног система: „државе чланице ће предузети све одговарајуће мере, било опште или посебне, како би осигурале испуњавање обавеза које проистичу из Уговора или из аката институција Уније“.<sup>7)</sup>

### ФАЗЕ У ИМПЛЕМЕНТАЦИЈИ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

У циљу потпуног разумевања процеса имплементације, неопходно је анализирати три фазе кроз које овај процес пролази. То су: правна имплементација, практична примена, надзор над применом.<sup>8)</sup> Правна имплементација је фаза која подразумева три аспекта: усвајање мере у одређеном временском року, усаглашеност мере са европским прописом, и његова тачна интеграција у национални регулаторни оквир.<sup>9)</sup> Фаза практичне примене је фаза у којој се закони примењују и спроводе. Већину закона спроводе државе чланице, док се неке политике непосредно примењују на нивоу ЕУ преко Комисије и ЕЦБ (монетарна политика). Последња

5) Piotr Tosiek, *Comitology Implementation of EU Policies – Democratic Intergovernmentalism?*, p. 1. <http://www.jhubc.it/ecpr-porto/virtualpaperroom/026.pdf> 20.11.2015

6) Christoph Knill, „Implementation“, in: Jeremy Richardson (eds.), *European Union - Power and Policy Making*, Routledge, London and New York, 2006., p.342.

7) [http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties\\_en.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_en.pdf), p.19.

8) John McCormik, *Environmental Policy in the European Union*, Palgrave, New York, 2001, p. 135.

9) Christoph Knill, Jale Tosun, „Governance Institutions and Policy Implementation in the European Union“, in Jeremy Richardson ed. *Constructing a Policy-Making State? Policy Dynamics in the EU*, Oxford University Press, London, 2012. p. 311.

фаза имплементације је фаза надзора у којој Комисија, Судови и остали овлашћени актери проверавају да ли се закони правилно примењују.

Улога националних централних власти у имплементацији европских јавних политика је четворострука.<sup>10)</sup> Прво, они преносе већину закона ЕУ у национално законодавство. У већини случајева национални парламенти нису у могућности да утичу на спровођење кроз процес транспозиције, јер владе имају велика овлашћења да пренесу законодавство ЕУ путем подзаконских аката. Друго, централне владе поседују веома значајна овлашћења и разне инструменте које могу да користе како би обављали своје задатке. Ови инструменти су посебно важни у процесу имплементације. То су на пример, људски ресурси, инструменти финансирања, инструменти подстицајног усмеравања и казне. Треће, влада може неке ЕУ законе примењивати директно у оним областима које су комунитаризоване. И на крају, влада је формално одговорна за правну контролу процеса имплементације. Дакле, централне владе имају важну улогу посредника између ЕУ и националних држава. Њихове акције могу да подстакну добру имплементацију или је могу учинити неуспешном.

Постоји важна разлика између директива, с једне стране и регулатива и одредби Уговора, са друге стране. Регулative и одредбе Уговора директно су примењиве у државама чланицама што значи да након што су усвојене на нивоу ЕУ треба да се спроведу у пракси на начин који је прописан. Са директивама је ситуација другачија. Будући да оне обавезују у погледу циља који треба постићи, државе чланице су саме одговорне за избор прецизних правних инструмената. Овај процес је познат као транспозиција законодавства ЕУ. Основна разлика између директива и других ЕУ правних инструмената законодавства је у транспозицији. Директиве омогућавају државама чланицама флексибилност у бирању начина на који ће да примени ЕУ закони. У зависности од садржаја директиве и правног система држава чланица, процес транспозиције може изгледати као формално усвајање закона у националном парламенту (или у облику потпуно новог закона или прилагођавања постојећих закона) или других законских мера као што су уредбе. У случају да постојеће законодавство у потпуности покрива услове директиве, држава чланица нема потребу за израду новог закона. Благовреме-

---

10) Dionyssis Dimitrakopoulos, Jeremy Richardson, „Implementing EU Public Policy“, p. 346.

но транспозиција директива је од суштинског значаја, јер закони могу ступити на снагу само када су пренети у национално законодавство. Свака директива стога наводи временски период који држава има да га пренесе у национално законодавство. Овај период може да варира од три месеца до три године и у неким случајевима чак и дуже, али најчешће временски период за транспозицију износи две године. Иако на први поглед изгледа да државе чланице имају довољно времена, у више од половине свих случајева, рок за преношење није испуњен, а око 20% држава чланица прелази рок за транспозицију. Неколико студија означило је низ фактора који утичу на време транспонованња директиве: директиве које укључују много мера које треба предузети траже више времена за транспонованње; директиве које дају државама више опција захтевају више времена за транспозицију; државама са slabим административним капацитетима треба више времена од оних са ефикасном администрацијом; државе у којима се постојеће законодавство значајно разликује од предложених мера у директиви потребно је више времена да пренесу од оних који имају компатибилне законодавство или које немају уопште законе у тој области.<sup>11)</sup>

Благовремена транспозиција је потребан али не и довољан услов за успешан процес имплементације. Чак и ако су Директиве пренете на време, често се дешава да нису уграђене све одредбе или су укључене и неке које нису дозвољене.

Иако су законски текстови обично веома детаљни, они скоро никада не садрже у потпуности све оперативне детаље који су потребни да како би се имплементација спровела на одговарајући начин. Формулисање извршних мера (одлука за имплементацију) представља задатак Комисије. У периоду до успостављања јединственог тржишта све већи број директива садржи клаузулу која обавезује државе чланице да пошаљу Комисији нацрте законских мера за транспозицију ЕУ прописа у национално законодавство, пре њиховог формалног усвајања. Службе Комисије проверавају компатибилност ових мера са духом и словом одговарајућег правног акта ЕУ. Комисија је одговорна и за: 1) директну примену политике конкуренције, односно за одлучивање о државној помоћи, спајања широм ЕУ значаја и злоупотребе доминантног положаја на јединственом тржишту и 2) извршење буџета ЕУ. Комисија јесте задужена да доноси одлуке за имплементацију али она то не

11) Christoph Knill, „Implementation“, p. 342.

обавља самостално већ заједно са државама чланицама. Државе шаљу представнике који заједно са представницима Комисије, разматрају детаљно одлуке за имплементацију у оквиру више од 250 комитета (Комитологија). Комитологија представља систем комитета у којима државни службеници из држава чланица расправљају и надгледају одлуке за имплементацију.<sup>12)</sup> Ипак, упркос веома фрагментираној и специјализованој природи комитологије, овај систем у пракси функционише сасвим ефикасно.

Након формалне транспозиције, фокус се пребацује на омогућавање интегрисања европских јавних политика у национални правни поредак. Друга фаза имплементације односи се на практичну примену, односно степен до којег ЕУ закони заиста доводе до одговарајућих прилагођавања у националној регулаторној пракси.<sup>13)</sup> За већи део законодавства ЕУ спровођење се одвија на националном нивоу. Већину посла обављају државни службеници у држави чланица: од спровођења политике, преко надгледања ове политике и резултате извештавања и статистике.

Успешна практична примена значило би да се субјекти који су прописом обухваћени понашају у складу са захтевима који проистичу из тог прописа (*compliance of addressees*).<sup>14)</sup> Ово подразумева и јачање капацитета државе за спровођење прописа, између осталог и инструмената за санкционисање.

Субнационалне власти (регионалне и локалне власти) и извршна регулаторна тела обављају велики део посла око спровођења јавних политика. На пример, регионалне и локалне власти користе структурне фондове ЕУ, националне здравствене и безбедносне регулаторне агенције обезбеђују примену прописа из домена здравља и безбедности на радном месту, националне агенције за заштиту животне средине спроводе законе ЕУ из ове области. У овој фази имплементације неопходна је координација између свих актера. То најчешће није случај са националним регулаторним агенцијама, које познају много боље у техничком смислу законодавство, пре свега због стручности а затим и због њиховог учешћа у многим специјалистичким комитетима, саветодавним

12) Dionyssi Dimitrakopoulos, Jeremy Richardson, „Implementing EU Public Policy“, p. 343.

13) Christoph Knill, Andrea Lenschow, „Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy“, *Journal of European Public Policy*, Vol.5, No. 4, 1998, pp. 595-614.

14) Christoph Knill, Jale Tosun, *Governance Institutions and Policy Implementation in the European Union*, p. 312.

телима које успоставља Комисија приликом формулисања предлога. Европска комисија подстиче сарадњу између таквих агенција укључених у спровођење јавних политика ЕУ. На пример, ИМПЕЛ (Мрежа ЕУ за имплементацију и примену Закона о заштити животне средине) настао је 1992. године и представља неформалну мрежа која окупља представнике Комисије и еколошке власти држава чланица. Њен циљ је да врши подстицај за ефикасно спровођење закона о животној средини кроз размену информација и искустава.

Поред регулаторних агенција, спровођење укључује и субнационалне власти. Пример примене регионалне политике у Кантабрији (региону у Шпанији) довољно показује каква је улога регионалних власти. Европски ревизорски суд утврдио је да је имплементација програма регионалног развоја значајно успорена средином 90-их због чињенице да регионални буџет за 1994. годину није усвојен до марта 1995. године, тако је дошло до отказивања програма за 1994. и значајно смањење једног дела новца предвиђеног програмом за 1995. годину.

Трећа фаза имплементације подразумева праћење спровођења европских јавних политика. ЕУ је до сада развила сложени систем за праћење спровођења законодавства при чему се издвајају два механизма: преко Комисије и преко судова. Прво, Комисија може да покрене прекршајни поступак против било које државе чланице. Друго, национални судови могу затражити савет од Суда правде о свим предметима који укључују примену законодавства ЕУ кроз мишљење о претходној одлуци.

Комисија има формалну власт да надгледа исправну примену закона ЕУ. Члан 258 ДФЕС даје право Комисији да покрене прекршајни поступак против државе чланице које неправилно спроводи ЕУ законодавство.<sup>15)</sup> Може доћи до три врсте проблема: 1) не-комуникација-држава чланица не поднесе извештај Комисији да је транспонована директива; 2) непотпуна или нетачна транспозиција- директива је транспонована, али не на прави начин или није у потпуности; 3) неправилна примена или одсуство примене закона: прописи којима треба да се спроводи политика нису у складу са оним што је прописано директивом или нису ни донети.

За Комисију је релативно лако да идентификује случајеве некомуникације јер су државе чланице дужне да обавесте Комисију

---

15) [http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties\\_en.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_en.pdf) p. 161

о транспозицији законодавства ЕУ кроз електронске базе података. Чим рок за транспозицију Директиве пролази, Комисија може погледом у базу то да провери. Уочавање нетачне или непотпуне транспозиције директива захтева веће ангажовање. Комисија треба да анализира текстове националног законодавства и проверава њихову усклађеност са законодавством ЕУ. На пример, Генерални директорат за животну средину, који надгледа имплементацију Директиве о отпаду, запошљава тим од 35 адвоката који су стално испитује имплементацију закона о животној средини од стране држава чланица. Они морају да испитају национално законодавство и упоређују га са одредбама Директиве. На крају, још већи изазов за Комисију је да идентификује проблеме око практичне примене закона. Она мора да се ослони на спремност држава чланица да сарађују као и агенција за спровођење. Због ових тешкоћа, Комисија годинама уназад захтева више овлашћења за директни надзор, али за сада државе чланице пружају велики отпор томе. Иако у многим области политике Комисија има овлашћење да прати примену законодавства у земљама чланицама - као што су рибарство, ветеринарска и регионална политика - она нема ова овлашћења у свим областима политике, као што је нпр. политика заштите животне средине. Јасно је да ресурси Комисије нису довољни да свеобухватно надгледа практичну примену законодавства у државама чланицама. Зато она позива појединце и организације да пријаве евентуалне проблеме у имплементацији. Ове пријаве представљају важан додатни извор информација поред оних што Комисија прикупља на основу властитих истраживања. Неке области политике су склоније оваквим пријавама од других. У области унутрашњег тржишта многих жалби долазе из компанија које верују да држава чланица поставља неоправдано препреке слободном тржишту. У области животне средине многе притужбе долазе од забринутих грађана и еколошких група које примете кршење законодавства ЕУ на терену. Комисија одлучује које жалбе заслужују даљу истрагу. У свом годишњем извештају о примени закона заједнице, Комисија даје увид у приоритете које поставља у избору прекршајних случајева које жели да покрене. Као општи принцип даје предност оним случајевима „који имају највећи утицај на опште добро”, као што су оне жалбе у којима се указује на кршење основне четири слободе унутрашњег тржишта или она питања заштите животне средине која представљају директну и непосредну опасност по здравље и безбедност грађана.



Кад Комисија одлучи да настави испитивање жалбе, она започиње поступак који се састоји од следећих корака:

- Шаље писмо формалног обавештења држави чланици у коме представља резултате своје истраге и тражи од државе чланице мишљење по том питању. На основу одговора, Комисија одлучује да ли жели да настави или не.

- Ако се одлучи да настави, Комисија шаље образложено мишљење, где наводи детаљно шта треба да се уради да се исправе грешке у оквиру и у ком временском оквиру то мора да се уради. Након тога Комисија и држава могу да започну преговоре који могу водити до споразума.

- Ако држава чланица не пружи задовољавајући одговор или једноставно не одговори на захтеве Комисије, Комисија формално упућује случај Суду правде.

Почетна одлука Суда је формална потврда постојање прекршаја. Суд нема друга овлашћења у овој фази него једноставно да утврди прекршај. Од државе чланице се очекује да поштује одлуку Суда. Међутим, ако она то не учини, Члан 260 ДФЕС омогућава Комисији да започне нови судски спор у коме може тражити од суда да изрекне новчане казне за сваки дан који држава чланица не испуњава своје обавезе.<sup>16)</sup>

Национални судови представљају други канал преко кога се примена закона ЕУ прати. С обзиром на потврђене принципе супрематичности европског права и његовог директног ефекта на национално законодавство, судови у државама чланицама су у обавези да примењују право ЕУ директно у одговарајућим случајевима и да прогласе национално законодавство неважећим ако се сукоби са правом ЕУ. Овакав децентрализован начин праћења спровођења има неколико предности у односу на покретање прекршајног поступка пред Судом правде. Прво, број националних судова и њихова близина грађана и организација чини их много приступачнијим свим заинтересованим странама, затим брже се решавају проблеми, и на крају, такве пресуде се лакше спроводе јер пресуде националног суда се у целини непосредно примењују од стране националних власти.

Члан 260 ДФЕС даје Суду могућност да обезбеди прелиминарно одлучивање о предметима из домена европског права пред домаћим

---

16) [http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties\\_en.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_en.pdf) p. 162.

судовима. Пораст броја затраженог претходног мишљења може да се припише већем обиму законодавства, као и сталном порасту броја чланица током деценија. Очигледно постоје разлике између држава чланица у мери у којој њихови судови траже претходно мишљење. Један од фактора је величина државе чланице, судови у већим државама чланицама суочавају се са већим бројем предмета од оних у мањим државама. Други фактор је отвореност економије државе чланице. Већи трговински обим ће довести више предмета о слободном кретању роба у тим земљама и самим тим више претходних мишљења.

Међутим, није занемарљива ни улога грађана и разних удружења која заступају своје интересе како на националном тако и на европском нивоу, у спровођењу европских јавних политика. Њихова улога је трострука. Прво, појединци, фирме и групе спроводе јавне политике ЕУ директно. На пример, у политици конкуренције, фирме се спајају, добијају државну помоћ итд, на основу законодавства ЕУ. У политици јавних набавки, фирме се надмећу за јавне набавке које морају бити додељене на основу правила ЕУ. Друго, и што је још важније, развој процеса интеграција је неминовно довео до успостављања неформалне везе између Европске комисије са једне стране, и појединаца и група, са друге. Они се труде да заштите своје своје интересе када осете да су оштећени од стране националних власти. Комисија често користи „дојаве“ ове врсте у циљу да прикупљања информације о томе шта се дешава на нивоу држава чланица и да на тај начин има већу контролу над имплементацијом.

Практична примена подразумева мноштво индивидуалних и колективних економских актера. Иако је практична примена децентрализован процес, владе држава чланица надгледају спровођење на нижим нивоима и сматрају се одговорним пред ЕУ уколико се директиве не примењују на одговарајући начин.<sup>17)</sup>

---

17) Gerda Falkner, Oliver Treib, Miriam Hartlapp, Simone Leiber, *Complying with Europe EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 27

## ТЕШКОЋЕ У ИМПЛЕМЕНТАЦИЈИ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА ЕУ

Проблеми који настају у фази креирања јавних политика, уколико се не реше до фазе имплементацију, представљају рецепт за касније тешкоће у имплементацији. Креирање јавних политика ЕУ важно је због тога што сваки национални представник у Савету покушава да минимизира утицај политике ЕУ односно залаже се за политику која се што је могуће мање разликује од одговарајуће јавне политике у националној држави из које долази. Свака земља жели „национални хоме рун“.<sup>18)</sup> То се дешава у ситуацији када ЕУ увоји јавну политику која се подудара у оквирном смислу са националном јавном политиком. Таква ситуација своди трошкове прилагођавања те земље на минимум, док са друге стране, вероватно повећава трошкове за друге државе чланице. Ово је посебно значајно у случајевима када су националне политичке традиције дијаметрално различите. Разлике су уочљиве не само у стилу имплементације, већ и у институционалним аранжманима. На пример, британска и немачка индустрија обилују структурним различитостима тако да иако постоји заједничка договорена политика, у имплементацији се морају користити другачије методе и инструменти.<sup>19)</sup>

Разлози који могу довести до неуспешне имплементације јавних политика:

- а) несавршена формулација политике на нивоу ЕУ;
- б) лоше спроведена транспозиција законодавства ЕУ у национално законодавство;
- в) неодговарајућа операционализација политике на националном нивоу;
- г) недостатак институционалних капацитета;
- д) културне особености национално-административних структура;
- ђ) спровођења.<sup>20)</sup>

Процес формулације и усвајања директиве као најчешће мере европских јавних политика, важан је не само за разумевање њеног садржаја већ и због тога што проблеми са имплементацијом, могу бити у директној корелацији са процесом одлучивања на нивоу ЕУ

18) Dionyssi Dimitrakopoulos, Jeremy Richardson, „Implementing EU Public Policy“, p. 352.

19) Dionyssi Dimitrakopoulos, Jeremy Richardson, „Implementing EU Public Policy“, p. 353.

20) Dionyssi Dimitrakopoulos, Jeremy Richardson, „Implementing EU Public Policy“, p. 351.

(рецимо, ако је држава чланица надгласана у Савету приликом одлучивања квалификованом већином).

Ретко се дешава да извршни органи прате политичке смернице несметано током реализације, па чак и ако то учине, у неким случајевима резултати одступају доста од политичких очекивања. Ово произилази пре свега из чињенице да у процесу имплементације учествује велики број актера на различитим институционалним нивоима.<sup>21)</sup>

Постоји више проблема са транспозицијом Прво, неке државе чланице буквално ископирају законске текстове ЕУ у националне правне инструменте. Друго, националне владе у покушају да тумаче ЕУ прописе, понекад уводе одредбе које нису предвиђене да буду део тог прописа ЕУ или које представљају покушај смањења њене ефикасности Транспозиција пружа прву прилику за државе чланице да ограниче губитке који су можда настали у фази формулације.

Извори проблема са транспозицијом су бројни и разноврсни. Комисија сматра да се кашњење у транспозицији дешава услед проблема које проистичу из административних структура чланица. Главни разлог, по мишљењу Комисије, лежи у неслагласности између националног и ЕУ закона о постојању два или више правна система у неколико држава чланица, као и због тешкоћа које се јављају приликом измене националних закона о животној средини због ефекта који има на друга подручја, као што су пољопривреда, транспорт и индустрија.

Многобројни аутори који се баве овом темом наводе следеће проблеме у транспозицији. Прво, опсег и сложеност постојећих националних закона може отежати прилагођавање захтевима ЕУ закона; друго, концепти који се налази у многим директивама различито се дефинишу у различитим државама чланицама; и треће, националне и субнационалне административне системи разликују се код чланица. На пример, Немачка је федерација где националне и покрајинске владе морају сарађивати у транспозицији и имплементацији, док регионалне владе имају више аутономију у Италији, Белгији и Шпанији него што је то у Великој Британији или Француској. Четврто, разлике у „законодавној“ култури могу се одразити у виду чињенице да неким државама чланицама треба

---

21) Christoph Knill, „Implementation“, p. 339.

дужи временски период у односу на остале, да се усагласе нови национални закони.<sup>22)</sup>

Такође, постоји и више проблема у фази спровођења: само номинално пријављено спровођење, у пракси се не спроводи. Приликом компаративне анализе примене откривају се поприличне тешкоће у погледу институционалних капацитета. Многи аутори тврде да је имплементација европских јавних политика условљена историјски и институционално. Они праве разлику између чињеничних и концептуалних препрека које проистичу из домаћих институција. Говорећи о преношењу и практичној примени политике заштите животне средине у Великој Британији и Немачкој у ЕУ, они су показали да када је политика ЕУ у супротности домаћим административним аранжманима, домаће институције пружају отпор променама, чиме се повећава вероватноћа неефикасне имплементације. Напротив, када су захтеви ЕУ компатибилни са постојећим институционалним аранжманима, вероватноћа ефикасне имплементације је већа.<sup>23)</sup>

Институционални капацитети не зависе само од доступности ресурса. Постављање приоритета и поступање по њима је кључни елемент. У ширем смислу, проблеми имплементације у јужним државама чланицама су често тумаче као резултат њихових политичких култура. То су културе које одликују клијентизам и непоштовање политичког и правног ауторитета, што је у супротности темељима на којима се заснива политика ЕУ. Насупрот томе, неке земље (Шведска као класичан пример) имају културу поштовања, нарочито када су у питању међународни уговори. Дакле, анализа културних предуслова могла би предвидети значајне међу-националне варијације у спровођењу закона ЕУ. Мора се бити опрезан када се користи ово као једини фактор објашњења. Постоје варијације не само између држава, већ и унутар држава у различитим областима упркос постојању позитивних утицаја политичке културе.

---

22) John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, p. 135.

23) Christoph Knill, Andrea Lenschow, „Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy“, p. 610.

\* \* \*

Ефективна примена јавних политика ЕУ у државама чланицама је од виталног значаја за постизање циљева политике који су дефинисани како у Оснивачким уговорима тако и у регулативама и директивама. Кашњење или погрешна примена европских политика слаби систем ЕУ, смањује могућност да у потпуности остваре циљеви тих политика и лишава грађане и предузећа потенцијалних користи. Опште посматрано, брзина имплементације државе чланице резултат је комбинације политичке воље и способности, укључујући степен институционалног поклапања.<sup>24)</sup>

Имплементација је заиста кључно питање и озбиљан тест за ЕУ. Дизајнирање квалитетне и одговарајуће јавне политике мало значи ако недостаје капацитет да се оне и спроводе. Побољшање имплементације постаје неизоставни део агенде ЕУ и неки важни кораци су предузети у том смеру. 2001. године Комисија је објавила Белу књигу о европском управљању, у којој се каже да је „пуна усаглашеност са законодавством ЕУ је од суштинског значаја, не само због ефикасности унутрашњег тржишта, већ и због јачања кредибилитета Уније“.<sup>25)</sup> Политика ЕУ за примену и спровођење закона Европске уније заснива се на неколико докумената Комисије: Саопштење „Боље праћење примене закона Заједнице“ из 2002. године, Саопштење „Европа резултата-примена закона Заједнице“ из 2007. године и, на крају Саопштење „Имплементација европских закона о заштити животне средине“ из 2008. године. Комисија у свим овим документима истиче три циља: проблеме у вези са имплементацијом и спровођењем треба решавати у раној фази, треба радити на јачању инструмената за имплементацију, и на крају мање прибегавати прекршајном поступку.<sup>26)</sup>

24) Јелена Тодоровић, „Утицај европеизације и политике условљавања на јачање административних капацитета“, *Српска политичка мисао*, бр. 4/2011, вол. 34, Институт за политичке студије, Београд, стр. 197-213.

25) Commission, *White Paper on European Governance*, COM (2001) 428 final.

26) *Tools for Ensuring Implementation and Application of EU Law and Evaluation of their Effectiveness*, 2013. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493014/IPOL-JURI\\_ET\(2013\)493014\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493014/IPOL-JURI_ET(2013)493014_EN.pdf), p.20.

## ЛИТЕРАТУРА

- Cinni, Michelle, Nieves Perez-Solorzano Borragan, *European Union politics*, Oxford University Press, London, 2009.
- Commission, *White Paper on European Governance*, COM (2001) 428 final.
- Dimitrakopoulos, Dionyssis, Richardson, Jeremy, „Implementing EU Public Policy“ in: Jeremy Richardson (eds.), *European Union-Power and Policy-Making*, London, Routledge, 2001.
- Falkner, Gerda, Treib, Oliver, Hartlapp, Miriam, Leiber, Simone, *Complying with Europe EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- Gerston, Larry, *Public Policy Making - Process and Principles*, 1997, M.E. Sharpe, New York, London.
- Knill, Christoph, „Implementation“, in: Jeremy Richardson (eds.), *European Union - Power and Policy Making*, Routledge, London and New York, 2006.
- Knill, Christoph, Lenschow, Andrea, „Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No. 4, 1998, pp. 595-614.
- Knill, Christoph, Tosun, Jale, „Governance Institutions and Policy Implementation in the European Union“, in: Jeremy Richardson (eds.) *Constructing a Policy-Making State? Policy Dynamics in the EU*, Oxford University Press, London, 2012.
- McCormik, John, *Environmental Policy in the European Union*, Palgrave, New York, 2001.
- Pollack, Mark A., „Theorizing EU Policy-Making“, in: Helen Wallace, William Wallace, Marck Pollak (eds.), *Policy Making in the EU*, Oxford University Press, London, 2005.
- Richardson, Jeremy, *Constructing a Policy-Making State? Policy Dynamics in the EU*, Oxford University Press, London, 2012.
- Richardson, Jeremy, *European Union-Power and Policy-Making*, 2001, London, Routledge.
- Richardson, Jeremy, *European Union-Power and Policy-Making*, 2006, London, Routledge.
- Rosamond, Ben, „New theories of european integration“, in Cinni, Michelle, Nieves Perez-Solorzano Borragan,(eds.), *European Union Politics*, Oxford University Press, London, 2009.
- *Tools for Ensuring Implementation and Application of EU Law and Evaluation of their Effectiveness*, 2013. <http://www.europarl>.

europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493014/IPOL-JURI\_ET(2013)493014\_EN.pdf.

- Tosiek, Piotr, *Comitology Implementation of EU Policies– Democratic Intergovernmentalism?*, <http://www.jhubc.it/ecpr-porto/virtualpaperroom/026.pdf> приступљено 20.11.2015.
- Wallace, Helen, Wallace, William, Pollak, Marck A., *Policy Making in the EU*, Oxford University Press, London, 2005.
- Тодоровић, Јелена, „Утицај европеизације и политике условљавања на јачање административних капацитета“, *Српска политичка мисао*, бр.4/2011, вол.34, Институт за политичке студије, Београд, стр.197-213.
- [http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties\\_en.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_en.pdf) приступљено 20.11.2015.

*Jelena Todorovic Lazic*

## IMPLEMENTATION OF THE EU PUBLIC POLICIES

### Resume

*Implementation is one of the most interesting questions within the overall public policy making process. Looking at the efficiency of the implementation of EU public policy within the EU, social scientists have noted that there are differences in implementation performance characteristics of various EU public policies. In order to fully understand the implementation process, it is necessary to analyze the three stages through which this process passes. These are: the legal implementation (transposition), practical application and monitoring of the implementation.*

*Speaking of implementation of EU public policies, it should be emphasized two fundamental factors. The first concerns the European union capacity to implement regulations and the other factor relates the management capacity at the national level. EUs capacity refers to the ability of the European Commission and the European Court of Justice to ensure monitoring implementation and sanction non-compliance with the rules. But it turned out that the possibilities sanctioning actually very limited.*

*The effective implementation of EU public policies in the Member States is vital for achieving the policy objectives which are defined both in the Treaties and in the regulations and directives. Delays or incorrect implementation of European public policies weakens the EU system, reduces*



*the ability to fully realize the objectives of these policies and deprives citizens and businesses of the potential benefits.*

*Key words: implementation, public policies, European union, Member States.*

---

Овај рад је примљен 20. новембра 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 4. децембра 2015. године.