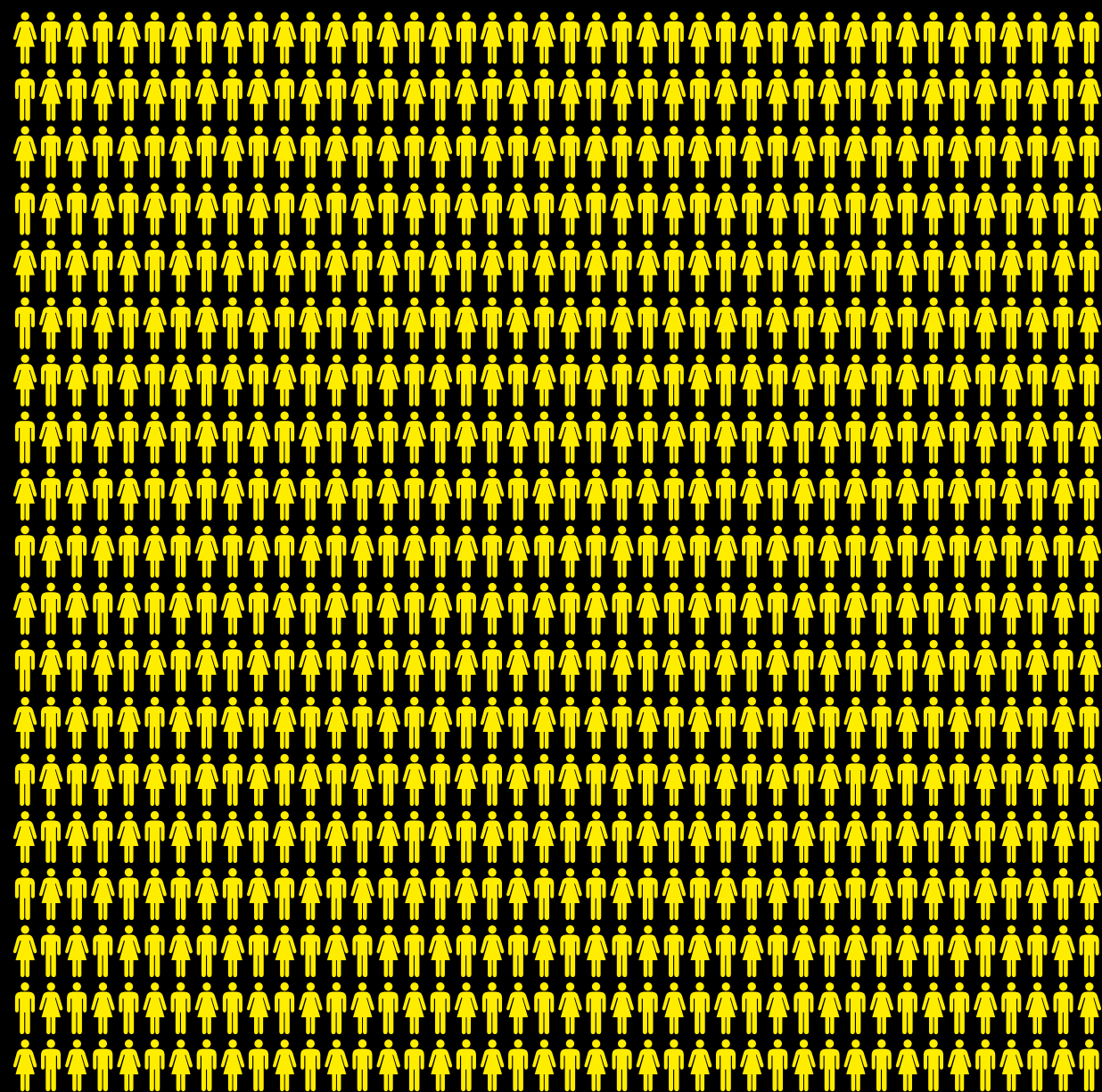


FORUM ZA JAVNU UPRAVU

JAVNE AGENCIJE – U POTRAZI ZA REFORMOM



© Friedrich-Ebert-Stiftung, Institut za javnu upravu

Izdavač:

Friedrich-Ebert-Stiftung, ured za Hrvatsku, www.fes.hr

Institut za javnu upravu, www.iju.hr

Za izdavača:

dr. sc. Max Brändle

prof. dr. sc. Ivan Koprić

Urednica:

doc. dr. sc. Anamarija Musa

Grafička priprema:

Vesna Ibrišimović

Tisak:

P.W.U. d.o.o., Zagreb

Tiskano u 100 primjeraka.

CIP zapis je dostupan u računalnome katalogu
Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu
pod brojem 000981514.

ISBN 978-953-7043-66-7

FORUM ZA JAVNU UPRAVU

JAVNE AGENCIJE – U POTRAZI ZA REFORMOM

Sadržaj

PREDGOVOR	5
Nikola Popović NEOVISNI REGULATORI: KAKO OSIGURATI UČINKOVITOST I ODGOVORNOST?	7
Anamarija Musa KAKVA REFORMA AGENCIJA U HRVATSKOJ?	23
Ivan Koprić PARADOKSI AGENCIJSKOG MODELA U HRVATSKOJ: RUPA BEZ DNA ILI CENTAR UPRAVNE IZVRSNOSTI?	47
Dubravka Jurlina Alibegović RAZLOZI I POTREBA ZA REFORMOM JAVNIH AGENCIJA	55
Frane Staničić KONTROLA RADA REGULATORNIH AGENCIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ	63
Jasmina Džinić SAŽETAK FORUMA ZA JAVNU UPRAVU	73

Predgovor

Agencije kao vrsta upravnih organizacija dulje su već poznate kao potencijalno učinkovite u rješavanju javnih problema i obavljanju javnih zadataka, a istodobno tretirane kao potencijalna prijetnja demokratskom legitimitetu i političkoj odgovornosti, uz negativne implikacije na javne rashode. Od neomenadžerske revolucije iz državne uprave izdvojene upravne organizacije sa širokim repertoarom javnih ovlasti dio su arsenala instrumenata koji bi trebali povećati učinkovitost, fleksibilizirati javnu upravu, dovesti do veće stručnosti i manje politizacije, uz dugoročne uštede. Međutim, s financijskom i fiskalnom krizom prije desetak godina problemi upravljanja agencijama, na razini modela i unutar sustava, shvaćeni su kao jedan od izvora nesigurnosti i pretjerane javne potrošnje, bez jasnih linija odgovornosti i uz bujanje negativnih pojava, od sukoba interesa do nedovoljne transparentnosti. Stoga su europske države, pa i Europska unija posegnule za reformom sustava agencija želeći, u krajnjoj liniji, povećati odgovornost i efikasnost te vratiti povjerenje građana, i osobito korisnika, u institucije.

Broj agencija različitih naziva, statusa i institucionalnih obilježja i u Hrvatskoj buja posljednjih petnaestak godina, u vremenu koje se poklapa s europeizacijom, ali i modernizacijom i tranzicijom. Sedamdesetak organizacija zaduženo je za provedbu politika i implementaciju propisa, raspodjelu sredstava, pružanje usluga, prikupljanje informacija te njihovu analizu i distribuciju, za koordinaciju unutar sustava i slično. Situacija se odražava i na lokalnu razinu, s brojnim regionalnim razvojnim, energetske i sličnim agencijama. Ipak, one ne čine koherentnu cjelinu, s jasnim pravnim okvirom koji bi unio reda u osnivanje, upravljanje i rezultate. Uza to, stvara se dojam da resorna ministarstva zadržavaju nedovoljnu kontrolu nad izvršnim agencijama, dok neovisni regulatori uglavnom autonomno djeluju svaki u svojoj sferi i daleko od javnosti. Javna percepcija agencija vjerojatno je najnegativniji dio percepcije javnog sektora, tim više jer nisu izrasle iz neposrednog demokratskog izbora vodstva. Uz povremene pokušaje uređivanja sustava na državnoj razini ukidanjem i spajanjem, kao što je to bilo 2010./2011., trend stvaranja (ali i spajanja i razdvajanja) i dalje ne jenjava, uz neprestanu prijetnju njihovoj egzistenciji koju stvara pravna nesigurnost vezana uz njihov status.

Svrha ovog, 13. foruma jest rasvijetliti karakter i ulogu agencija kao posebne vrste upravnih organizacija te moguće pravce reforme trenutno neuređenog modela kakav je implementiran u Hrvatskoj. U tom smislu posebno se razmatraju specifičnosti agencija, elementi njihove neovisnosti, načini ostvarivanja odgovornosti kao i nuspojave koje stvaraju ako model nije kreiran s mjerom i razlogom. Jesu li one zaista strane našem ustavnopravnom poretku? Što su pokazale ekonomske analize učinkovitosti i efikasnosti agencija? Kakav je odnos između agencija i upravnih sudova? Kakav je utjecaj Europske unije na razvoj agencija i zahtjevi koji se postavljaju pred upravni sustav? Kako su druge europske države pristupile problemu reforme agencija i što možemo naučiti iz njihova iskustva?

Na 13. forumu za javnu upravu pod naslovom *Javne agencije: u potrazi za reformom*, održanom u Zagrebu 12. travnja 2017. godine, izlagali su doc. dr. sc. Nikola Popović (*Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti*) na temu *Neovisni regulatori: kako osigurati učinkovitost i odgovornost?* te doc. dr. sc. Anamarija Musa (*Povjerenica za informiranje / Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu*) na temu *Kakva reforma sustava agencija?* Kao pozvani diskutanti, u raspravi koju je moderirala Nives Miošić, sudjelovali su prof. dr. sc. Ivan Koprić (*Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu / predsjednik Instituta za javnu upravu*), dr. sc. Dubravka Jurlina Alibegović (*Ekonomski institut, Zagreb*) te izv. prof. dr. sc. Frane Staničić (*Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu*) kao i brojni stručnjaci i predstavnici agencija. Sažetak rasprave izradila je doc. dr. sc. Jasmina Džinić (*Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu*).

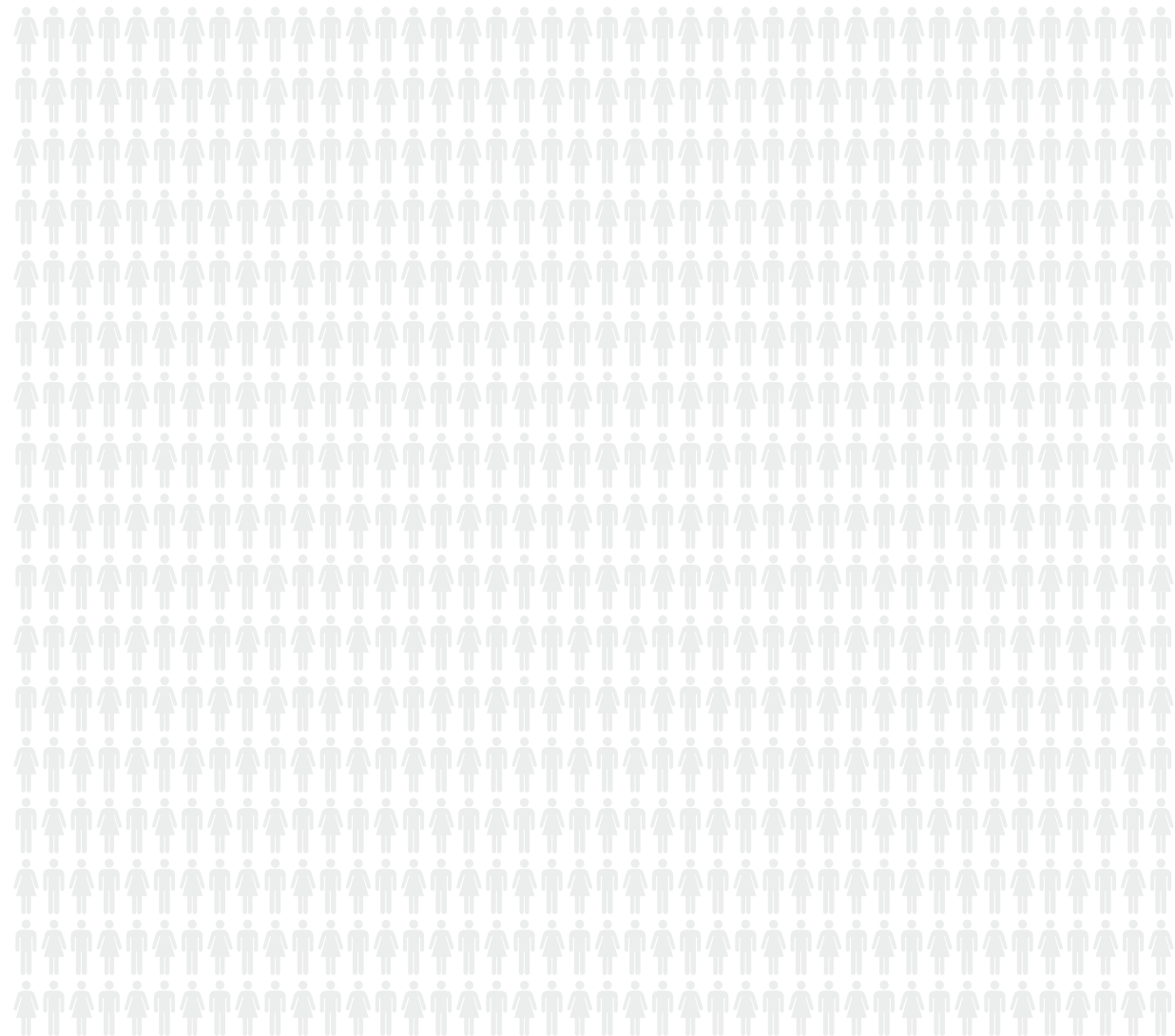
Urednica

NEOVISNI REGULATORI: KAKO OSIGURATI UČINKOVITOST I ODGOVORNOST?

doc. dr. sc. Nikola Popović

član Vijeća HAKOM-a i naslovni docent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

e-mail: nikola.popovic@hakom.hr



*Posljednjih dvadesetak godina svjedočimo osnivanju više neovisnih tržišnih regulatora – Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN), Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (HAKOM), Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA) te regulatornih pravnih prednika HAKOM-a, Agencije za regulaciju tržišta željezničkih usluga (ARTZU), Vijeća za poštanske usluge (VPU), Vijeća za telekomunikacija (VZT), Hrvatskog zavoda za telekomunikacije (HZT), svih s općom ili posebnom (regulatornom) funkcijom zaštite tržišnog natjecanja u Hrvatskoj. Neki od navedenih regulatora u međuvremenu su pripojeni drugima, s obzirom na srodnost regulatornog posla ili radi bolje organizacijsko-financijske učinkovitosti. Osnovana su također javnopravna regulatorna tijela za prudencijalni nadzor tržišta, Hrvatska narodna banka (HNB), Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA) i za očuvanje pluralizma medija, Agencija za elektroničke medije (AEM). Više od 20 godina rada pojedinih neovisnih regulatora dovoljno je vremena da se sagleda njihov položaj u (ustavno)pravnom poretku Hrvatske, dosadašnja iskustva, kao i načini daljnje pravne sistematizacije bitnih obilježja regulatora generičkim pravnim propisom s ciljem jačanja učinkovitosti i odgovornosti, a time i položaja u sustavu državne vlasti.

Ključne riječi:

neovisni regulatori, konkurentnost, društvene uštede

1. Uvod: Kompleksnost položaja tržišnih regulatora u pravnom poretku i poslovnom okruženju

Znanost zapaža da neovisne regulatorne agencije imaju i dobre i loše strane. S jedne strane, smatra se da zamućuju načelo diobe vlasti te ponekad ekstenzivno reguliraju odnose; stvarna je autonomija često upitna, kao i sustavan nadzor njihove odgovornosti; rizičan je i gubitak samostalnosti u odnosu na velike kompanije čije bi djelovanje trebale nadzirati. S druge strane, smatra se, onemogućavaju stalni politički utjecaj, promoviraju profesionalne standarde, štite sustav pružanja usluga od općeg gospodarskog interesa, provode neposrednu zaštitu individualnih prava potrošača te štite jednakopravnost poduzetnika na tržištu i sprječavaju zlouporabe dominantnih poduzetnika (Koprić et al., 2013: 13).

Kompleksnost položaja tržišnih regulatora u odnosu na političke, gospodarske i ostale društvene dionike izvire iz nekoliko reguliranih obilježja njihovog rada i funkcioniranja.

- Najvažnije među njima je ono obilježje koje je *differentia specifica* u odnosu na navedene dionike, a to je samostalnost i neovisnost u radu.¹ Ipak, treba naglasiti da je spomenuto obilježje neovisnosti u radu i u ustavnopravnom pogledu zasad jedino

*Napomena: stavovi izneseni u radu osobni su stavovi autora.

¹ Članak 7. Zakona o elektroničkim komunikacijama (ZEK); članak 26. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (ZZTN); članak 3. Zakona o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga.

priznato Hrvatskoj narodnoj banci.² U bitnome, u obavljanju regulatornih poslova ne smije se tražiti ni primati upute od trećih osoba, što je sročeno na odgovarajući način u, primjerice, odredbama Zakona o elektroničkim komunikacijama (ZEK), kojima se propisuje zabrana svakog oblika utjecaja na rad regulatora koji bi mogao utjecati na njegovu samostalnost i neovisnost, pa je Hrvatskoj regulatornoj agenciji za mrežne djelatnosti (HAKOM) zabranjeno tražiti ili primati upute od bilo kojeg drugog tijela.³ Treba spomenuti i prateća obilježja samostalnosti u radu, kao što su samostalnost financiranja s tržišta, dakle izvan proračuna države, samostalnost unutarnje organizacije te zamjetne istražno-inspekcijske ovlasti.

- Odlučivanje tržišnih regulatora ima utjecaja na odnose *inter partes* kada se rješavaju sporovi između poduzetnika, ali i *erga omnes* kada se propisuju tržišna pravila koja vrijede za sve (simetrična regulacija) ili pojedine poduzetnike (asimetrična regulacija). *Inter partes* se rješavaju i sporni odnosi između poduzetnika i krajnjih korisnika njihovih usluga tj. građana (korisnički sporovi). Regulatornom intervencijom mogu se uređivati odnosi između davatelja i korisnika usluga na općoj razini, putem općih i posebnih uvjeta korištenja koji trebaju osigurati ravnopravnost odnosa poduzetnika i građana. Poduzetnici i građani dio su prvog kruga neposredno zainteresiranih subjekata za regulatorne ishode. Država kroz sustav trodiobe vlasti treba osigurati da regulatori ostvaruju ciljeve propisane zakonom, a u nekim slučajevima i aktima državne vlasti strateške i programske prirode te kroz sudjelovanje u provedbi provedbenih planova ako im je dodijeljena uloga u istima.⁴
- Regulatorna tijela podnose godišnja izvješća o svojem radu u pravilu zakonodavnoj vlasti, a u nekim slučajevima i izvršnoj vlasti.⁵ Ipak, nadzor nad radom regulatora primarno je u rukama sudova. Zakonitost rada tržišnih regulatora predmet je sudske nadležnosti u postupcima koje adresati pokrenu protiv odluka regulatornih tijela. Poseban položaj poslova tržišne regulacije prepoznat je u sudskom upravnom postupku gdje je zakonom, u slučaju nekih regulatora, nadležnost za regulatome upravne sporove podignuta na razinu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, zaobilazeći u pravilu upravne sudove prvog stupnja.⁶ Time je olakšana specijalizacija suda u pitanjima zaštite tržišnog natjecanja i regulacije tržišta te ubrzan regulatorni postupak s jednom redovnom instancom odlučivanja. Ipak, u nekim slučajevima zakonodavac je prepustio prvostupanjskoj razini upravnog sudovanja da rješava po tužbama protiv regulatora, primjerice u odnosu na odluke iz inspekcijskih postupaka.⁷
- Udruge za zaštitu potrošača te korisnici usluga individualno u praksi postavljaju upite i daju prijedloge regulatornim tijelima, koja imaju ovlasti uređivati korisničke odnose, za poboljšanje svoga položaja u odnosu na davatelje usluga. Naime, tradicionalna neravnopravnost pregovaračkog položaja davatelja i korisnika usluga čini regulatorni nadzor nužnim, a aktivnost udruga za zaštitu potrošača, u razvoju opće politike zaštite potrošača te postupcima pojedinačne zaštite korisnika, je korisna.⁸

2 Članak 53. Ustava Republike Hrvatske; članak 2. Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci.

3 Članak 5. i 7. ZEK-a.

4 Primjerice, članak 4. ZEK-a.

5 Članak 13. ZEK-a.

6 Članak 18. ZEK-a i članak 67. ZZTN-a.

7 Članak 116. ZEK-a.

8 Članak 2. Pravilnika o načinu rada povjerenstva za zaštitu prava korisnika usluga, NN 52/15

- Neizravni sudionici procesa liberalizacije mrežnih djelatnosti jesu zaposlenici poduzetnika, povijesnih monopolista koji postaju izloženi konkurenciji na slobodnom tržištu. U praksi su poznate situacije da zaposlenici organizirani u sindikalna udruženja samostalno ili u dogovoru s upravljačkim tijelima bivšeg monopolista djeluju u cilju osporavanja rada regulatora i usporavanja razvijanja tržišnih odnosa. Navedeno je razumljivo s obzirom na to da bivši monopolisti provode poslovna restrukturiranja prije i tijekom dolaska konkurencije, što neizbježno otvara socijalna pitanja i racionalizaciju broja radnih mjesta.
- Uloga medija u praćenju rada regulatornih tijela doprinosi široj informiranosti i zainteresiranosti javnosti za gospodarske teme i za upoznavanje s ulogom institucija zaduženih za tržišne odnose. Mediji pritom trebaju voditi računa o tome da ne budu sredstvo pritiska na rad regulatornih tijela u rukama pojedinih poduzetnika ili javne vlasti.
- Rad tržišnih regulatora nužno je orijentiran na provedbu prava Europske unije jer se dijelovi tog prava izravno primjenjuju u državama članicama, a drugi dijelovi imaju interpretativnu ulogu pa se tržišni regulatori organiziraju u europska udruženja radi ostvarenja veće harmonizacije regulatorne prakse. U tom pogledu bitno je i praćenje presuda europskih sudova kojima se potvrđuje ili ukida određena pravna praksa i stvara pravo EU-a. Znanost ima važno mjesto u praćenju regulatorne prakse, analizi rezultata istraživanja te predlaganju odgovarajućih sistemskih rješenja u javnom interesu kako na nacionalnoj razini tako i razini Europske unije.

Sve navedeno ilustrira kompleksnost odnosa u tržišnom gospodarstvu, dominantnost zakona ponude i potražnje, često nejednak odnos snaga poduzetnika i građana, izmijenjene uloge državne vlasti uz delegiranje na regulatorna tijela te važnost modernih konzultativnih mehanizama koji prethode regulaciji, kao što je javna rasprava, radi pravodobnog uključivanja zainteresiranih strana u argumentaciju stajališta.

Različitost društvenih, gospodarskih i političkih očekivanja od tržišnih regulatora, ponekad i nerazumijevanje njihove uloge na tržištu, stavlja ih u razmjerno osjetljiv položaj pa je za kredibilitet i održivost odluka regulatora odlučna uravnotežena stručna ekonomska, pravna i tehnička argumentacija koja regulatornu diskreciju odlučivanja stavlja u zakonske okvire. Složenost tržišne regulacije ogleda se i u višedimenzionalnosti analize gdje se dodiruju nacionalni ciljevi s ciljevima EU-a, a nacionalna tržišta roba i usluga i njihova transformacija s prekograničnim europskim tržištima. Primjerice, elektronička trgovina (*e-commerce*) je suvremena platforma izgradnje zajedničkog tržišta EU-a i šire. Kao ogled različite percepcije europske nadnacionalne i nacionalne industrijske politike je položaj tzv. europskih i/ili nacionalnih gospodarskih prvaka, od kojih se očekuje da budu nositelji i agregatori domicilne gospodarske aktivnosti s ciljem ekonomskog širenja na susjedna ili globalna tržišta. Zamjetan je proces jačanja i širenja nacionalnih prvaka na tržišta drugih država članica EU-a s ciljem europske tržišne akumulacije i konkurentnosti na međunarodnoj razini u odnosu na poduzetnike iz, primjerice, SAD-a ili Kine. Poznato je da se u pojedinim mrežnim djelatnostima, primjerice elektroničkim komunikacijama, rade usporedbe broja davatelja mobilnih usluga između EU-a i SAD-a s naglaskom na veću konsolidiranost operatora u SAD-u u odnosu na EU koji još nema izgrađeno jedinstveno tržište elektroničkih komunikacija. Prednosti većeg tržišta i broja korisnika očituju se u ekonomijama obuhvata koje omogućuju veće investicije u mreže novih generacija, inovacije i korištenje mobilnog interneta i na kraju brži povrat uloženog kroz veću

potrošnju korisnika usluga.⁹ Navedeno može biti ilustracija regulatorne dileme institucija EU-a i država članica kako i kojim tempom osigurati konkurenciju operatora elektroničkih komunikacija u zemljama EU-a i koristi za građane te, istodobno, pripremiti zajedničko tržište EU-a i osigurati konkurentnost na globalnoj razini u smislu razvoja digitalnog društva i gospodarskog rasta zasnovanog na uporabi digitalnih tehnologija.

2. Tehnološki zasnovani modeli tržišne moći

Nove manifestacije tržišne moći zasnovane su na poslovnim modelima nastalim razvojem tehnoloških inovacija i tzv. digitalnog poslovnog ekosustava koji sačinjavaju pružatelji digitalnih usluga, pružatelji pristupa mreži te potrošači digitalnih usluga na platformama informacijskih tehnologija. Tržište i potrošači suočeni su s novim rizicima kojima bi ujedinjeni tržišni regulatori s funkcijom *ex ante* i *ex post* zaštite tržišnog natjecanja trebali moći najbolje odgovoriti u budućnosti. Globalna konkurentnost poduzetnika imperativ je budućnosti, što je poticajno za poslovnu konsolidaciju i koncentraciju na razini EU-a radi pariranja SAD-u ili Kini i dr.¹⁰ Stoga je Europska komisija pokrenula inicijativu pod nazivom *Connected Continent*, čiji je prvotni obuhvat trebao olakšati poslovanje operatora na razini EU-a, izdavanjem jedne dozvole koja vrijedi u svim državama članicama ili jedinstvenim upravljanjem radiofrekvencijskim spektrom na razini EU-a.¹¹ Međutim, zbog otpora država članica prvotno ambiciozan plan bitno je reduciran na pitanja vezana uz mrežnu neutralnost i *roaming*.

Nastavno je Europska komisija pokrenula novu inicijativu prepoznatu pod nazivom *Digital Single Market*.¹² Ta se strategija oslanja na šesnaest inicijativa okupljenih u tri stupa: bolji pristup potrošača i poduzetnika digitalnim uslugama diljem Europe; uspostava boljih uvjeta za razvoj digitalnih mreža i usluga; ostvarenje gospodarskog rasta putem digitalne ekonomije. Ona bi trebala označiti novi početak za Europu, rast zaposlenosti, pravičnost i demokratske promjene.¹³ Kako navodi Andrus Ansip, povjerenik Europske komisije, cilj joj je zamijeniti 28 digitalnih tržišta članica EU-a jednim zajedničkim digitalnim tržištem, a sve ono što je trgovinski moguće ostvariti u fizičkom svijetu, trebalo bi biti moguće ostvariti i u digitalnom svijetu. Za to su potrebne opsežne pravne, financijske i druge promjene da bi se poslovanje poduzetništva u najvećoj mjeri zasnivalo na regulatornom konceptu EU one stop shop, a potrošnja na *online* nabavi koja omogućuje razvoj elektroničke trgovine (*e-commerce*). To ujedno znači pojačanu konkurentnost poduzetnika u digitalnoj ekonomiji putem globalno sveprisutnog interneta te uštede za krajnje korisnike na jedinstvenom digitalnom tržištu EU-a. Razvijat će se skupna prodaja roba i usluga uz već sada dostupnu paketnu prodaju, primjerice kroz različite elektroničke komunikacijske usluge (*n-play*) zajedno s npr. uslugom

9 Opširnije na: <http://www.gsma.com>

10 Primjerice, globalno udruženje mobilnih operatora GSMA ukazuje na to da su dva vodeća operatora u SAD-u svaki pojedinačno veći od tri vodeća operatora EU-a. V. New GSMA Report Highlights Widening Gap Between European and United States Mobile Markets, v. <http://www.gsma.com/gsmaeurope/positions-and-publications/new-gsma-report>

11 V. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down measures concerning the European single market for electronic communications and to achieve a connected Continent, and amending Directives 2002/20/EC, 2002/21/EC, and 2002/22/EC and Regulations (EC) No 1211/2009 and (EU) No. 531/2012, COM(2013) 627 final.

12 V. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Digital Single Market Strategy for Europe, COM(2015) 192 final.

13 *Ibid.* str. 2. i 20.

opskrbe energije. Navedeno bi trebalo potaknuti širenje portfelja usluga, jačanje poslovnih konglomerata i tržišne moći na međunarodnoj ili globalnoj razini.

Primjetan je tako nastanak digitalnih ekosistemskih poduzetnika kao što su *Google*, *Amazon* ili *Apple* koji, nastavno na svoju polaznu uslugu internetskih pretraživača, prodaje knjiga ili prodaje tehnoloških uređaja, šire broj usluga koje pružaju na informatičkim platformama te postaju svojevrсни digitalni supermarketi čiju će tržišnu snagu i mjerodavno tržište na kojem djeluju tržišni regulatori tek ocjenjivati. Primjerice, Europska komisija je u slučaju *Googlea*, koji istražuje, prepoznala situaciju u kojoj *Google* prenosi svoj vladajući položaj (90 posto) na tržištu pretraživanja interneta na susjedno tržište usluga komparativnog oglašavanja i kupnje (*comparison-shopping services*), gdje je također aktivan.¹⁴ Europska komisija sumnja da *Google* namješta rezultate pretraživanja na tržištu na kojem je dominantan radi istiskivanja konkurenata na drugim povezanim tržištima na kojima djeluje. U jednom drugom slučaju Europska komisija istražuje *Google* radi mogućeg ograničavanja razvoja softverskih aplikacija drugih poduzetnika tako da se utječe na proizvođače hardvera da unaprijed instaliraju isključivo *Googleove* usluge i aplikacije. Komisija također istražuje potiče li *Google* proizvođače hardvera da razvijaju inačice operativnog sustava Android i na njih instaliraju *Googleove* aplikacije i usluge. Istražuje se i vezuje li *Google* pojedine od svojih aplikacija ili usluga u pakete radi ograničavanja razvoja konkurentnih aplikacija i usluga.¹⁵

Novi digitalni sadržaji, poput video *streaminga* koji pružaju, primjerice, *You Tube* ili *Netflix*, pritišću dostupne mrežne kapacitete telekomunikacijskih operatora koji ih trebaju širiti da bi zadovoljili potražnju potrošača za digitalnim uslugama koje sada najvećim dijelom pružaju drugi poduzetnici, njihovi konkurenti, na tzv. *over the top* način. Primjer izravnih konkurentnih usluga su glasovni pozivi putem interneta koje pružaju poduzetnici *Skype* ili *Viber*, paralelno uz tradicionalne telekomunikacijske telefonske usluge. Riječ je o uslugama zasnovanim na informacijskim tehnologijama koje koriste internetski protokol, a ne podliježu sektorskoj regulaciji elektroničkih komunikacija.

Prema pojedinim autorima navedeno ukazuje na to da je u elektroničkim komunikacijama potrebno izraditi novu, drugu, regulatornu etapu tzv. *Regulation 2.0* prilagođenu novim tržišnim okolnostima, kao nastavak prve regulatorne etape tzv. *Regulation 1.0* koja se odnosi na razdoblje napuštanja povijesnih monopola i otvaranje pristupa tržištu i mrežnoj infrastrukturi (Serentschy, 2012). Ovome se mogu pridodati i druge digitalne društvene usluge koje pružaju poduzetnici kao što su *Facebook* ili *Twitter*, pri čemu je riječ o kontekstualnim poslovnim modelima koji koriste prikupljene osobne podatke korisnika radi stvaranja baza osobnih podataka koje mogu biti i predmetom monetizacije te, također, konkuriraju tradicionalnim operatorima mrežnih usluga, energetskim ili telekomunikacijskim operatorima koji povijesno raspolažu bazama osobnih podataka svojih potrošača. Izvjesno je da ove i druge promjene utječu na zatečeni tržišni položaj poduzetnika u preddigitalnoj gospodarskoj eri te postavljaju izazove kako za poduzetnike koji djeluju u novom digitalnom poslovnom ekosustavu, tako i za tržišne regulatore s obzirom na zemljopisno i uslužno fleksibilne okvire mjerodavnih tržišta, volatilnost tržišne snage poduzetnika i različitih regulatornih instrumenata i politika, osobito kada je riječ o podijeljenim ovlastima između tržišnih regulatora zaduženih za opće tržišno natjecanje i onih za sektorsku regulaciju.

14 European Commission – Fact Sheet, Antitrust: Commission sends Statement of Objections to Google on comparison shopping services, 15. 4. 2015., 14. 7. 2016.

15 European Commission – Fact Sheet, Antitrust: Commission opens formal investigation against Google in relation to Android mobile operating system, 15. 4. 2015.

3. Konkurentnost gospodarstva kao uvjet društvenih ušteda

Kada se govori o društvenim uštedama, ilustrativan je podatak koji je u javnost iznio Tele 2, treći mobilni operator elektroničkih komunikacijskih usluga. Procjenjuje da je u šestogodišnjem razdoblju uštedio hrvatskim građanima i tvrtkama oko 10 milijardi kuna troškova koje bi platili postojećim mobilnim operatorima da se nije pojavila konkurencija u obliku Tele 2.¹⁶ Povijesni operatori mrežnih industrija, kao i drugi poduzetnici mogu primati razmjerno velike iznose državnih potpora koje im omogućavaju nastavak obavljanja njihovih, za tržišnu ekonomiju nerentabilnih, temeljnih djelatnosti. Na primjer, takve poduzetnike moguće je prepoznati u području željeznice. HŽ Cargo d.o.o. jedno je od društava pravnih sljednika prijašnjeg HŽ holdinga. Kumulirani dug HŽ Carga – gotovo milijardu kuna – država kao vlasnik preuzima tako da poveća temeljni kapital HŽ Carga s oko 531 milijun kuna za iznos od 975 milijuna kuna (glavnica, kamata, zatezna kamata) na ukupni nominalni iznos od oko 1,5 milijardi kuna. Izvršna vlast u tu svrhu daje suglasnost Ministarstvu financija da potraživanja pretvori u udjele u kapitalu društva HŽ Cargo.¹⁷ U naravi, navedeno se odnosi na državno preuzimanje duga po sedam dugoročnih kredita radi stabilizacije bilance društva. Namjena kredita bila je financijsko ulaganje u osnovna sredstva, zbrinjavanje viška zaposlenih te održavanje tekuće likvidnosti društva u cilju financijske konsolidacije društva HŽ Cargo i provedbe programa restrukturiranja. Liberalizacija željezničkog teretnog prometa i pojava novih konkurenata, pet novih teretnih prijevoznika od 2014., predstavljaju tržišni poticaj (*competitive pressure*) te sredstvo stvarnog i održivog restrukturiranja povijesnog teretnog prijevoznika. Ovaj je slučaj ujedno prilika za društvene uštede u smislu manjeg izdvajanja državnih sredstava za neučinkovito poslovanje državnih tvrtki u budućnosti, odnosno usklađivanje tih tvrtki s ekonomičnim poslovanjem konkurentnih prijevoznika koji sada posluju u nas te, u konačnici, više raspoloživih državnih sredstava za prijeko potrebna ulaganja u modernizaciju željezničke prometne infrastrukture koja će povećati tranzitne mogućnosti Republike Hrvatske u željezničkom prijevozu. Vlada Republike Hrvatske inače planira financirati razvoj željezničke infrastrukture s oko 17 milijardi kuna do 2020. godine, većinom iz vlastitih proračunskih sredstava, a dijelom sredstvima iz fondova EU-a i sredstvima Svjetske banke¹⁸.

Funkcija zaštite tržišnog natjecanja doprinosi društvenim uštedama tako što sprječava poduzetnike da svojim postupcima isključuju konkurente s tržišta ili financijski iskorištavaju građane potrošače. Primjer jednog od tipiziranih oblika narušavanja tržišnog natjecanja jesu kartelni sporazumi poduzetnika s obzirom na to da im je cilj podjela tržišta ili dogovor o cijenama i drugim uvjetima na vlastitu korist sudionicima kartela, a s posljedicom štete za korisnike roba i usluga. Recentan primjer djelovanja AZTN-a je razotkrivanje kartela, zabranjenog dogovora, između sedam poduzetnika na tržištu usluga pružanja privatne tjelesne zaštite.¹⁹ Riječ je o sljedećim poduzetnicima: Sokol Marić, AKD-Zaštita, Securitas Hrvatska, Klemm Sigurnost, Bilić-Erić, V Grupa, Arsenal-Ivezić. Utvrđeno je da su navedeni poduzetnici sudjelovali na zajedničkom

¹⁶ Intervju Viktor Pavlinić, predsjednik uprave Tele 2, Večernji list, 27. lipnja 2016.

¹⁷ Odluka Vlade Republike Hrvatske o davanju suglasnosti za povećanje temeljnog kapitala trgovačkog društva HŽ Cargo d.o.o. pretvaranjem potraživanja s osnova preuzimanja duga temeljem danih jamstava i neplaćenih obaveznih davanja dužnika od 21. svibnja 2015.

¹⁸ Tč. 4.2., Nacionalni program željezničke infrastrukture za razdoblje od 2016. do 2020.

¹⁹ Rješenje AZTN-a od 17. ožujka 2015., UP: 580-09/88-2015-100.

sastanku održanom u listopadu 2013. čiji je rezultat bio dogovor o iznosu minimalne cijene usluge privatne tjelesne zaštite koji je utvrđen u iznosu od 32,52 kune. Opisanim su postupkom izravni tržišni takmaci u pružanju usluge privatne tjelesne zaštite dogovorili minimalni trošak sata rada zaštitara kao donju granicu rentabilnosti poslovanja za sve poduzetnike, sudionike sastanka. U postupku pred AZTN-om navedeni su poduzetnici iznijeli argumentaciju u svrhu opravdanja inkriminiranog postupanja, navodeći da se radi o usuglašavanju troška rada radnika zaštitara, a ne cijene same konačne usluge. Takvo obrazloženje mjerodavni tržišni regulator nije usvojio jer troškovi rada, kao najveći dio troška poslovanja, ne mogu biti kod svih poduzetnika identični. Ovaj kartelni sporazum primjenjivan je u praksi u postupcima javnih natječaja, premda je utvrđeno da su pojedini sudionici kartela u praksi nudili cijene i niže od dogovorenih. Tržišni regulator završio je postupak tako da je izrečena novčana kazna, oko 5,3 milijuna kuna, sudionicima zabranjenog sporazuma.²⁰ Ocjena je da poduzetnici spomenutim dogovorom o cijenama svjesno i voljno međusobnu konkurenciju pretvaraju u suradnju, čime štete interesima korisnika svojih usluga. Usto smanjuju vlastiti interes za veću produktivnost, inovacije i ukupnu konkurentnost. Posredno, takvim nedopuštenim dogovaranjem poduzetnici smanjuju i konkurentnost šireg gospodarstva povećanjem troškova svojih klijenata. Moguće je zaključiti da su opisanom regulatornom intervencijom ostvarene uštede za poslovnu zajednicu te je vraćen poticaj za tržišnu utakmicu kojom se potiču cjenovna konkurencija i raznolikost poslovnih modela. Jaki tržišni regulatori prirodno imaju bolje stručne, financijske i organizacijske uvjete za vođenje većeg broja istraživanja tržišta, rješavanja predmeta i pravodobnog ispravljanja netržišnih postupanja.

4. Iskustva višesektorske regulacije

S obzirom na to da su upravo mrežne djelatnosti one čijom se ekonomskom reformom odnosno restrukturiranjem mogu ostvariti uštede za državu kao učestalog vlasnika povijesnih infrastrukturnih tvrtki, u nastavku se daje opći pogled njihove regulacije. Temeljna je postavka liberalizacije da svaki poduzetnik ima jednaka prava ući na tržište i raditi na postizanju tržišnih uspjeha, neovisno o svojoj ekonomskoj snazi, vlasničkoj strukturi ili povijesnom statusu. AZTN ima horizontalnu ulogu u osiguravanju jednakih uvjeta za tržišno natjecanje u svim gospodarskim djelatnostima, odnosno sprječavanje narušavanja tržišnog natjecanja. Funkcija zaštite tržišnog natjecanja koju stoga AZTN obavlja opća je i permanentna. Naprotiv, funkcija zaštite tržišnog natjecanja koju obavljaju HAKOM i HERA u sektorima energije, elektroničkih komunikacija, pošte i željeznice posebna je (regulatorna) i trebala bi biti vremenski provizorna. Nakon što privremena regulatorna funkcija zaštite tržišnog natjecanja prestane, opća funkcija ostaje. Opća i posebna funkcija zaštite tržišnog natjecanja komplementarne su u vrijeme paralelne primjene – mogu se istodobno primjenjivati instrumenti prava zaštite tržišnog natjecanja i regulatornog prava. Ipak, regulatorno je pravo efemernog karaktera. Njegova je prolaznost u korelaciji sa snaženjem tržišnih uvjeta održivog tržišnog natjecanja u djelatnostima koje su povijesno bile monopolizirane. Općenito, prilikom liberalizacije mogu se prepoznati tri etape strukture tržišta – prvu obilježava vrijeme monopola, drugu pojava konkurencije i ex ante regulacija tržišnih odnosa, a kod treće je za održivu konkurenciju dostatna primjena općih ex post propisa o zaštiti tržišnog natjecanja (Bergman, 1998: 7).

²⁰ Ibid., tč. III.

Poticaj holističkom pristupu i razmatranju ujedinjenja funkcije tržišnih regulatora u Hrvatskoj može se pronaći u stavovima hrvatske pravne znanosti koja ističe: „Američki izum iz doba velike ekonomske krize i uspostavljanja politike državnog intervencionizma proširio se europskim integracijama tek devedesetih godina. Ideja neovisnih agencija je da je to najbolji način da se organizacijski osigura korištenje stručnog znanja prema pojedinim područjima državnih politika. Posebni zakonima osnivana su tijela mjerodavna za provedbu i odgovorna samo zakonodavcu. Glavni cilj bila je stručna djelotvornost. Riječju, osloboditi struku od politike i time učiniti objektivnijim i djelotvornijim novi sustav upravljanja. Prema tom pristupu, neovisni stručnjaci u agencijama će donositi propise i provoditi ih prema pravilima struke, oslobođeni interesnih intervencija politike i vlasti. Ideja se činila posebno atraktivna europskim političarima uspostavljanjem Unije, kada je porast regulative uz sukobljavanje složenih interesa dramatično postavilo pitanje neovisnosti na dnevni red. Međutim, položaj neovisnih regulatora bitno je različit u američkom sustavu sa stranačkim pluralizmom ugrađenim u institucionalni sustav, od onog u europskim parlamentarnim sustavima, gdje se središte moći nalazi u rukama kancelara i predsjednika vlada. Na toj razini tek su započela istraživanja i nema kritičkog razmatranja uloge neovisnih regulatora“ (Smerdel, 2012: 36–37).

Sektorska regulatorna tijela mogu biti ustrojena individualno prema pojedinačnim gospodarskim sektorima ili se više sektora može objediniti pod djelokrugom jednog te istog regulatornog tijela. Višesektorska regulacija omogućava dijeljenje zajedničkih resursa, kako stručnih tako i administrativnih (*shared services*). Nema stvarnih prepreka da obučeni ekonomisti i pravnici rade na nekoliko mrežnih djelatnosti i koriste stečena znanja i iskustva na horizontalnoj osnovi. Pritom tehnička inženjerska znanja ostaju sektorski specifična. Time se omogućava primjena ekonomske regulacije i pravnih instituta na horizontalnim osnovama. Nadzor cijena, njihova troškovna usmjerenost, prepreke uvođenju konkurencije, pravne procedure prema povijesnim operatorima su podudarne. Također, ocjena je da se smanjuje rizik tzv. regulatornog zarobljavanja (*regulatory capture*), osobito korporativnog, širenjem portfelja sektora i regulatornih poslova. Regulatorno tijelo je s obzirom na širinu portfelja i jače u smislu odnosa s drugim državnim institucijama te ima veći stručni kredibilitet prema poduzetnicima (Smith, 1997: 1–2).

Sustav višesektorske regulacije u EU-u prihvatile su Njemačka, Austrija, Luksemburg, Latvija i neke druge članice. Na prvi pogled primjetno je da su u toj skupini najveća i najmanja država EU-a. Dakle, veličina ekonomije i države te broj stanovnika nisu ključni kriteriji za odabir ustroja neovisnih višesektorskih regulatornih tijela. Primjerice, Latvija se odlučila na institucionalnu reformu osnivanjem jedne institucije zadužene za sektore energije, telekomunikacija, pošte, vodnog upravljanja i čistoće. Tijelo je osnovano pod nazivom *Public Utilities Regulation Commission*.²¹ U Njemačkoj višesektorski regulator (*Bundesnetzagentur*) objedinjuje djelatnosti električne energije, plina, elektroničkih komunikacija, pošte i željeznice. Djelokrug ovog tijela je provesti liberalizaciju i deregulaciju navedenih mrežnih djelatnosti.²² Posebno je interesantan primjer Austrije koja ima organiziran sustav zaštite tržišnog natjecanja u jednom dijelu mrežnih djelatnosti tako da je ustrojeno tijelo pod nazivom *Austrian Regulatory Authority for Broadcasting and Telecommunications* (RTR) koje obavlja regulatorne poslove u području elektroničkih komunikacija, elektroničkih medija te poštanskih usluga. RTR djeluje samostalno u obavljanju određenih poslova, kao što je rješavanje sporova između davatelja elektroničkih komunikacijskih usluga i krajnjih korisnika. U ostalim regulatornim poslovima djeluje kao

21 V. www.spk.gov.lv

22 V. www.bundesnetzagentur.de

stručna služba koja priprema odluke tijela pod nazivom *Telekom-Control-Commission* (TKK) i *Post-Contol-Commission* (PCC). TKK odnosno PCC sačinjavaju predsjednik i dva člana. Predsjednik TKK-a i PCC-a, kao dvaju panela, je sudac Vrhovnog suda Austrije. Austrijski regulator donosi odluke koje su konačne, a spor protiv njih moguće je pokrenuti na Visokom upravnom odnosno Ustavnom sudu. Mjerodavni sudovi mogu poništiti odluke regulatora, ali ih ne mogu izmijeniti. Ova okolnost upućuje na to da regulatorni paneli imaju *de facto* položaj suda.²³

Hrvatska također ima iskustva u integriranju sektorskih regulatora za mrežne djelatnosti. Tako su HAKOM-u 2008. i 2014. pripojeni do tada samostalni regulatori za poštanski, odnosno željeznički sektor čime je ostvarena profesionalna svrha jačanja stručnih kapaciteta za uspostavu konkurentnih odnosa na liberaliziranim tržištima mrežnih djelatnosti. U obrazloženju tadašnjih izmjena ZEK-a u vezi s pripajanjem Agencije za regulaciju tržišta željezničkih usluga ističe se: „Na ovaj način se osigurava nastavak poslovanja regulatornog tijela u području željezničkih usluga u izmijenjenom i gospodarski prihvatljivijem ustrojstvenom obliku, koji će omogućiti uvjete za djelotvornije i racionalnije poslovanje jedinstvenog regulatornog tijela.“²⁴

Vezano uz višesektorsku tržišnu regulaciju korisno je uočiti zanimljivu političku analizu tržišne regulatorne funkcije u Škotskoj koja je brojem stanovništva usporediva s Hrvatskom. Ova opsežna analiza²⁵ ekonomske regulacije i zaštite tržišnog natjecanja, iz koje su izvedeni zaključci o učinkovitosti spajanja tržišnih regulatora, izrađena je neposredno prije referendumu o neovisnosti Škotske, za slučaj da neovisna Škotska treba ustrojiti vlastite institucije regulacije tržišne ekonomije. Najvažniji zaključci škotske vlade, slijedom provedene analize, mogu se sažeti u sljedeće:

- Neovisnost Škotske daje mogućnost samostalne ekonomske regulacije i zaštite tržišnog natjecanja, što je dosad bilo moguće jedino u sektoru vodoopskrbe, gdje je dokazana učinkovitost regulacije koja zadovoljava potrebe škotskog stanovništva.
- Umjesto preslikavanja institucionalne arhitekture Velike Britanije za regulaciju tržišta, neovisna Škotska može pojednostaviti regulatorni upravni sustav tako da objedini postojeće regulatorne funkcije, što je prikladnije za zemlju veličine Škotske.
- Navedeno prvi put omogućuje ekonomsku regulaciju i zaštitu tržišnog natjecanja u važnim sektorima energije, elektroničkih komunikacija, transportu i vodoopskrbi te da bude usmjerena s jednog mjesta na korist škotskih potrošača i škotskoga gospodarstva.
- Industrija će imati koristi zbog manjih troškova u postupcima pred jednim tržišnim regulatorom te zbog veće pravne sigurnosti i konzistentnosti regulacije pri jednom tijelu.
- Potrošači će imati korist od jednog jakog tržišnog regulatora koji će štititi njihove interese tako da tržišta u Škotskoj budu konkurentna.

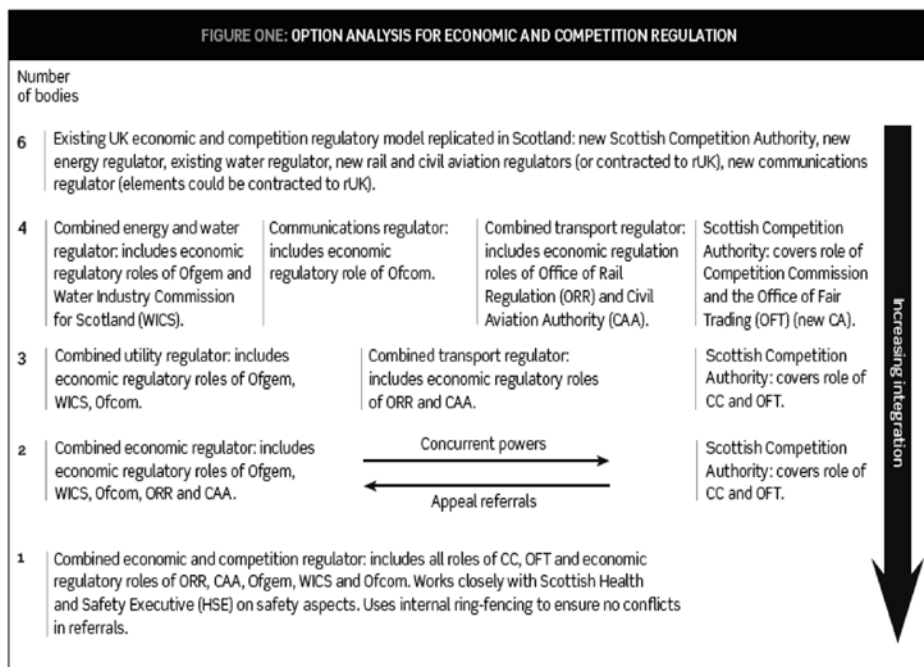
23 V. www.rtr.at/en/tk/TKK

24 Nacrt Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektroničkim komunikacijama s konačnim prijedlogom Zakona, veljača 2014., str. 3.

25 The Scottish Government, *Economic and Competition Regulation in an Independent Scotland*, Edinburgh, 2013., www.gov.scot.

- Troškovi regulacije za industriju i za javnu vlast u predloženom škotskom regulatornom modelu (Slika 1.) manji su u odnosu na regulatorni model koji se primjenjuje u Velikoj Britaniji.
- Integrirani tržišni regulator (*combined regulatory body*) može učinkovitije rabiti svoje stručne i materijalne resurse u različitim područjima rada.
- Modeli integriranog tržišnog regulatora postoje i uspješni su u drugim državama EU-a i svijeta.

Slika 1: Analički prikaz opcija za integraciju ekonomske regulacije i zaštitu tržišnog natjecanja



Izvor: Economic and Competition Regulation in an Independent Scotland, 2013.

Škotska vlada je slijedom provedene analize šest različitih opcija organiziranja funkcije tržišne regulacije na kraju prihvatila suvremeno političko opredjeljenje za osnivanje jednog integriranog regulatornog tijela s funkcijama zaštite tržišnog natjecanja i regulacije mrežnih djelatnosti, kako prikazuje opcija 1 na grafičkom prikazu slike. Preostale opcije u bitnome odražavaju različite stupnjeve integracije sektorskih regulatornih tijela zaduženih za liberalizaciju i regulaciju različitih mrežnih djelatnosti, od energije, elektroničkih komunikacija, pošte, željeznice, zračnog prijevoza do vodoopskrbe. Politički je razmotreno pet opcija institucionalnog organiziranja. Prva opcija je bila očuvanje svih šest tržišnih regulatora kao individualnih javnopravnih tijela. Konkretno, posebno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja, posebno tijelo za regulaciju energetske usluge, posebno tijelo za regulaciju vodoopskrbne djelatnosti, posebno tijelo za regulaciju željeznice, posebno tijelo za regulaciju zračnog

prometa, te posebno tijelo za regulaciju elektroničkih komunikacija. Druga opcija predviđala je brojčano smanjenje sa šest na četiri individualna regulatora, konkretno jedno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja, drugo za energiju i vodne usluge, treće za željeznički i zračni promet, te četvrto za elektroničke komunikacije. Treća opcija svodi početnih šest individualnih regulatora na tri kroz njihovo daljnje međusobno spajanje. Konkretno, prvo tijelo je za energetske usluge, vodne usluge i elektroničke komunikacije, drugo tijelo je za željezničke i zračne usluge, a treće za zaštitu tržišnog natjecanja. Četvrta opcija dodatno pojednostavljuje arhitekturu neovisnih tržišnih regulatora na način da kroz međusobna spajanja preostaju dva tijela, prvo za energetske usluge, vodne, željezničke i zračne usluge te za elektroničke komunikacije (mrežne djelatnosti), a drugo za zaštitu tržišnog natjecanja. Peta i posljednja opcija, je resursno najracionalnija jer spaja sve neovisne tržišne regulatore u jedno javnopravno tijelo, dakle zaštita tržišnog natjecanja zajedno sa svim navedenim mrežnim djelatnostima, kojima se u budućnosti lako mogu pridružiti i neke druge mrežne djelatnosti kad bude otvoreno tržište za njihovo pružanje. Škotski politički diskurs u pitanjima tržišne regulacije može se zato ocijeniti suvremenim, a u nastavku su još neki primjeri i značajke modernog odnosa prema funkciji zaštite tržišnog natjecanja.

5. Moderan (integrirani) pristup tržišnom natjecanju

Pravo tržišnog natjecanja (*competition law*) oblik je intervencije države u privatnopravne odnose zasnovane između gospodarskih subjekata u cilju ostvarivanja gospodarske politike u mikroekonomskoj sferi (Šoljan, 2004: 6). Uloga prava tržišnog natjecanja je općenito uklanjanje rizika vezanih za postupanje, u užem smislu poduzetnika, a u širem smislu i države,²⁶ koji mogu narušiti učinkovitu alokaciju ograničenih materijalnih resursa koji se u konačnici prepoznaju kroz niže cijene, širu ponudu i kvalitetu proizvoda za potrošače. Pravo tržišnog natjecanja i politika tržišnog natjecanja pritom nisu sinonimi, s obzirom na to da je potonje širi pojam kojim se obuhvaća svaka aktivnost nacionalnih i međunarodnih tijela javne vlasti kojima se utječe na ponašanje poduzetnika i konkurentnost strukture tržišta (Jones i Sufryn, 2000: 4–5).

Suvremeni pristup pitanjima konkurencije u mrežnim djelatnostima polazi od toga da je pravno i stvarno moguće i opravdano razmatrati institucionalno povezivanje poslova zaštite tržišnog natjecanja i poslova regulacije mrežnih djelatnosti. Naime, nizozemsko tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja, uz to što obavlja redovite poslove zaštite tržišnog natjecanja, bilo je do 2013. mjerodavno i za reguliranje energetskih djelatnosti i prometnih djelatnosti. Ovo je originalan primjer institucionalnog integriranja funkcije zaštite tržišnog natjecanja, neovisno o tome je li riječ o primjeni općih (*antitrust*) ili posebnih (*sectoral regulation*) pravila o zaštiti tržišnog natjecanja.²⁷ Ovaj praktični primjer ukazuje na funkcionalnu povezanost sektorskih regulatora i tijela za zaštitu tržišnog natjecanja te ostavlja po strani uobičajene podjele na više regulatora kao upravno-administrativni atavizam, koji je skuplji i pritom povećava rizik nekoherentnog pristupa politici tržišnog natjecanja s obzirom na različite tržišne regulatore, koji odlučuju o pravnim i ekonomskim pitanjima koja su srodna i obuhvaćaju sve aspekte prava tržišnog

²⁶ Prema čl. 3. ZZTN-a poduzetnicima se smatraju trgovačka društva, trgovci pojedinci, obrtnici i druge pravne i fizičke osobe koje, obavljajući gospodarsku djelatnost, sudjeluju u proizvodnji i/ili prometu robe, odnosno pružanju usluga, državna tijela i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, kada izravno ili neizravno djeluju na tržištu, kao i sve druge pravne ili fizičke osobe (udruge, sportske organizacije, ustanove, vlasnici autorskih i sličnih prava i ostali) koje djeluju na tržištu.

²⁷ V. www.nma.nl.

natjecanja. Nadalje, nizozemske državne vlasti od 2013. objedinile su regulatorne poslove u području elektroničkih komunikacija i pošte (*Independent Post and Telecommunications Authority of the Netherlands*, OPTA) s tijelom za zaštitu tržišnog natjecanja (*Netherlands Competition Authority*, NMA). Kako je rečeno, povijesno iskustvo nizozemskih vlasti pozitivno je glede rezultata približavanja i objedinjavanja funkcija zaštite tržišnog natjecanja i regulacije mrežnih djelatnosti pod krovom jedne institucije. Novo tijelo zove se *The Netherlands Authority for Consumers and Markets* (ACM).²⁸ Nizozemski je model vrlo avangardan i bit će zanimljivo pratiti njegov razvoj.

Podudaran model integriranog tržišnog regulatora koji objedinjuje opću i posebnu funkciju zaštite tržišnog natjecanja nastao je nedavno i u Španjolskoj. Namjera španjolske vlade je štednja, ali i jačanje učinkovitosti nadzora tržišta i provedbe odgovarajućih politika. Nova Nacionalna komisija za tržište i konkurenciju (*National Commission for Markets and Competition*, CNMC) nastala je spajanjem Komisije za zaštitu tržišnog natjecanja (*Comisión Nacional de Competencia*, CNC) sa šest drugih regulatornih tijela – za energiju, telekomunikacije, poštanske usluge, elektroničke medije, regulaciju zračnih luka i regulaciju željeznica. U svakom slučaju, analiziranje odnosa prava i politike tržišnog natjecanja i regulacije mrežnih djelatnosti tema je koja već godinama obilježava međunarodne rasprave. *Tako Global Forum on Competition*²⁹ ima konsenzualan stav da treba osigurati otvorenu suradnju između svih javnopravnih tijela koja obavljaju poslove zaštite tržišnog natjecanja i/ili regulacije mrežnih djelatnosti. Integracija svakako jest najneposredniji model suradnje.

6. Zaključna razmatranja

Položaj neovisnih regulatora i dosad prikupljena iskustva pokazuju kompleksnost njihova položaja u sustavu hrvatske državne vlasti, uz prilično divergentna rješenja kako u statusno-pravnom pogledu tako i glede internog organiziranja, načina financiranja i zakonskih ovlasti nadzora tržišta. Organiziranje u praksi „jakih“ tržišnih regulatora može pridonijeti većoj konkurentnosti hrvatskih poduzetnika i gospodarstva u cjelini te dodatnim društvenim uštedama putem manjih izdvajanja nositelja javne vlasti za pojedine gospodarski nerentabilne djelatnosti. Društvene uštede istodobno za građane i poduzetnike znače manje troškove pribavljanja roba i usluga jer zdrava konkurencija smanjuje rizik prekomjernih cijena tj. ekstraprofita. Integrirani tržišni regulator, koncipiran spajanjem više pojedinačnih tržišnih regulatora u jednog, među ostalim olakšava rješavanje novih regulatornih izazova koji nastaju tehnološkim razvojem i digitalizacijom ekonomije te premještanjem tržišne snage na dosad nepoznate tržišne tehnološke platforme zasnovane na internetu. Jedan od prvih koraka u tom smjeru jest harmonizacija statusno-pravnih i organizacijskih rješenja tržišnih regulatora koja su aktualno razmjerno neujednačena u Republici Hrvatskoj.

²⁸ *The Netherlands Authority for Consumers and Markets* (ACM) novo je ime koje označava tijelo nastalo spajanjem nizozemskog tijela za zaštitu potrošača (*Netherlands Consumer Authority*), neovisnog tijela za poštu i elektroničke komunikacije (OPTA) i nizozemskog tijela za zaštitu tržišnog natjecanja (NMA), v. www.opta.nl/en/news/all-publications

²⁹ OECD je izradio više studija o ovoj problematici, primjerice *The Essential Facilities Concept* OCDE/GD(96)113; *Relationship between Regulators and Competition Authorities* DAF/CLP(99)8; *Universal Service Obligations* DAF/COMP(2010)13. V. www.oecd.org.

Literatura

Bergman, L. et al. (1998) *Europe's network industries: conflicting priorities*. London: Centre for economic policy research.

European Commission (2015) *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Digital Single Market Strategy for Europe*. COM(2015) 192 final.

European Commission (2013) *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down measures concerning the European single market for electronic communications and to achieve a connected Continent, and amending Directives 2002/20/EC, 2002/21/EC, and 2002/22/EC and Regulations (EC) No 1211/2009 and (EU) No 531/2012*. COM(2013) 627 final.

Jones, A., Sufrin, B. (2000) *EC Competition Law*. Oxford University Press.

Koprić, I., Musa, A., Đulabić, V. (2013). *Agencije u Hrvatskoj: Regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini*. Zagreb: Institut za javnu upravu.

OECD (2010) *Universal service obligations*. DAF/COMP(2010)13. OECD: Paris, <https://www.oecd.org/regreform/sectors/45036202.pdf>

OECD (1996) *The Essential facilities concept*. OCDE/GD(96)113. OECD: Paris, <http://www.oecd.org/competition/abuse/1920021.pdf>

OECD (1999) *Relationship between regulators and competition authorities*. DAF/CLP(99)8. OECD: Paris, <https://www.oecd.org/competition/sectors/1920556.pdf>

Serentschy, G. (2012) *Regulation 2.0*. July 2012, https://www.rtr.at/de/inf/Regulation_2_0/Regulation_2_0.pdf

Smith, W. (1997) *Utility regulators – roles and responsibilities*. 127 Viewpoint. Washington DC: The World Bank.

Smerdel, B. (2012) *Nezavisni regulatori i vladavina prava – hrvatska praksa u svjetlu američkog iskustva. Zbornik susreta pravnika*. Opatija: Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu.

Šoljan, V. (2004) *Vladajući položaj na tržištu i njegova zlouporaba u pravu tržišnog natjecanja EZ*. Zagreb: Ibis grafika.

The Scottish Government (2013) *Economic and Competition Regulation in an Independent Scotland*. Edinburgh, 2013.

Važniji propisi i dokumenti

Ustav Republike Hrvatske, NN 85/10, 5/14

Zakon o elektroničkim komunikacijama, NN 73/08, 90/11, 133/12, 80/13, 71/14

Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, NN 79/09, 80/13

Zakon o Hrvatskoj narodnoj banci, NN 75/08, 54/13

Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga, NN 140/05, 154/11, 12/12

Pravilnik o načinu radu Povjerenstva za zaštitu prava korisnika usluga, NN 52/15

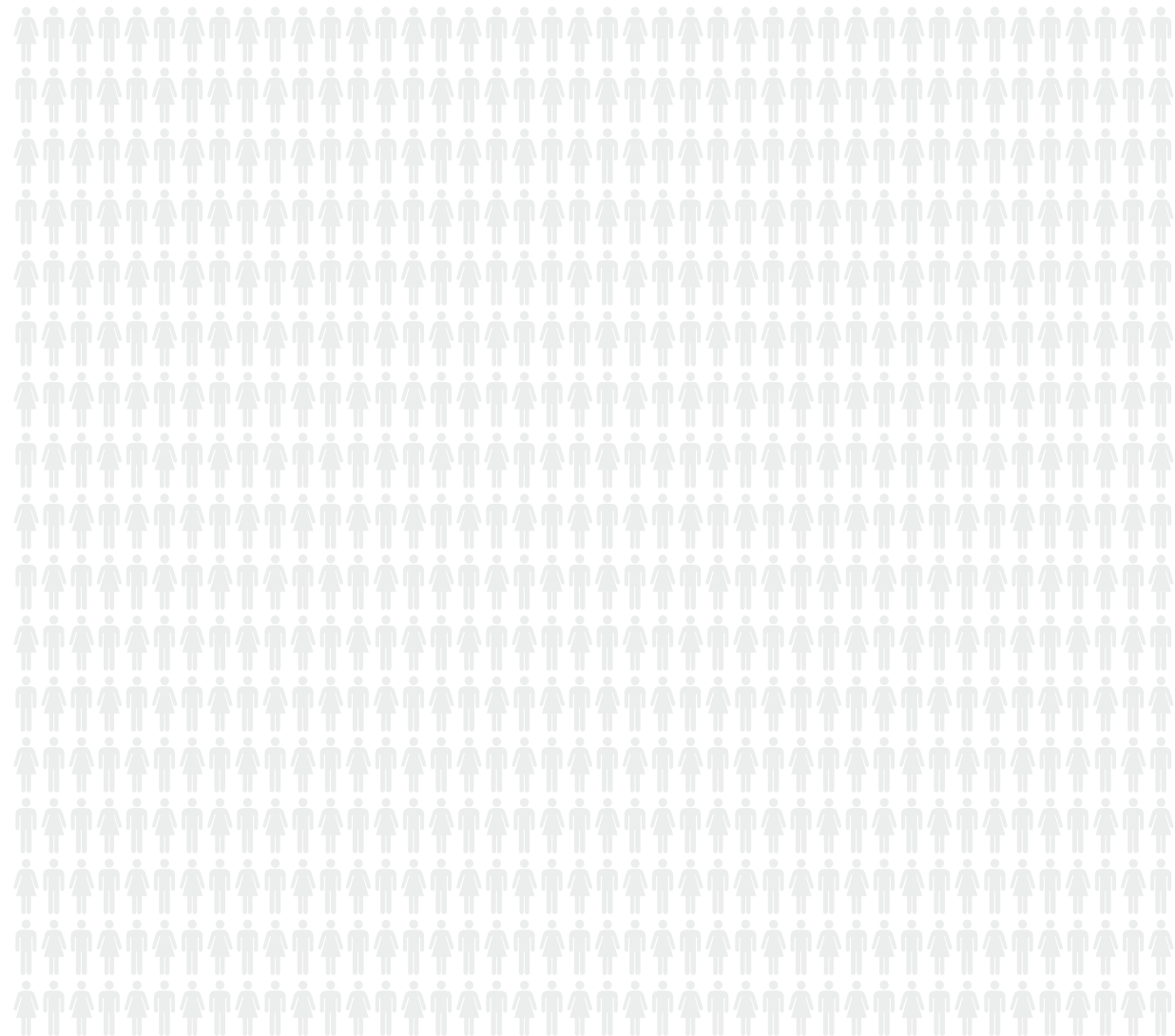
Vlada Republike Hrvatske (2015) *Nacionalni program željezničke infrastrukture za razdoblje 2016. – 2020.*, od 24. rujna 2015.

KAKVA REFORMA AGENCIJA U HRVATSKOJ?

doc. dr. sc. Anamarija Musa

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu / Povjerenica za informiranje

e-mail: amusa@pravo.hr, povjerenica@pristupinfo.hr



Problem velikog broja agencija koje dovode u pitanje učinkovitost i transparentnost javne uprave te ostvarivanje javnih politika prepoznat je zbog ekonomske krize u mnogim europskim državama te u Europskoj uniji. I u Hrvatskoj, nakon razdoblja nekontrolirane agencifikacije, pitanje racionalizacije sustava i smanjivanja broja agencija dolazi na dnevni red, što dovodi do postupne deagencifikacije kao i osvještavanja potrebe usvajanja zakonskog okvira za rad agencija. U radu se prikazuje problem agencija kao modela upravne organizacije, razmatraju se obilježja agencija i deagencifikacije u Europskoj uniji i nekim europskim državama te analiziraju reformski napor u području agencija u posljednjih 10-ak godina. Ističu se preporuke za daljnje korake u racionalizaciji sustava agencija koje moraju početi od uspostave instrumenata odgovornosti te načela dobrog upravljanja kao što su transparentnost, participacija te učinkovitost i kvaliteta rada.

Ključne riječi:

agencije, racionalizacija, reforma javne uprave, agencije EU

1. Uvod¹

U posljednjih su 10-ak godina agencije u Hrvatskoj prepoznate kao problem upravljanja koji dovodi do neučinkovitosti, neodgovornosti, nedostatka integriteta i korupcije. Smatra se da ih je previše, da čine konglomerat raznovrsnih tijela kojima je teško upravljati kao i da im nedostaje adekvatan pravni okvir kojim bi se olakšao nadzor i rezultati koje proizvode. Optužuje ih se da su raj za sinekure, da rade netransparentno, ispituje se njihova učinkovitost, a osobito utjecaj korisnika ili reguliranih subjekata na njihovo upravljanje i odluke. Postavlja se pitanje jesu li uopće potrebne i treba li njihove poslove vratiti pod kapu ministarstava koja su politički odgovorna parlamentu, a posredno i građanima.

Međutim, agencije predstavljaju suvremeni oblik obavljanja javnih poslova. Riječ je o upravnim organizacijama koje su manje ili više udaljene od središnjih politički vođenih tijela (ministarstava, kao tijela koja su pod neposrednim utjecajem i kontrolom vlade kao izvršne vlasti), financiraju se posredno ili neposredno iz javnih sredstava, zapošljavaju profesionalne javne službenike (ili drugu vrstu službenika koji se smatraju javnim, odnosno državnim) i imaju jasno određen krug poslova i zadataka u određenim, usko specijaliziranim područjima javnih politika, uz težnju za kvalitetom usluga i orijentaciju na korisnike. Njihova odgovornost nije politička, nego se očituje u različitim *ex ante* i *ex post* mehanizmima, osobito u profesionalnoj, pravnoj, financijskoj odgovornosti i odgovornosti za rezultat.

U teoriji je razvijen model agencija različitih tipova, ovisno o udaljenosti od središnje države (Verhoest et al., 2012): *tip 1* čine upravne organizacije u jezgri državne uprave koje su neposredno vezane uz ministarstva, ali s određenim stupnjem samostalnosti; *tip 2* čine organizacije koje su neovisne i osnovane upravo za obavljanje dijela poslova državne uprave, s određenim stupnjem nadzora državne vlasti; riječ je o agencijama u užem smislu (u nas agencije, zavodi, centri, fondovi i sl.); *tip 3* čine ostale organizacije javnog sektora

¹ U radu su korišteni dijelovi ranijih radova autorice, v. Musa 2013; 2013a; 2014, 2014a.

koje obavljaju poslove javne službe, odnosno imaju određene javne ovlasti, osobito ustanove, komore, udruge i slično; *tip 4* čine trgovačka društva koja obavljaju određene javne poslove. Unutar uže skupine agencija (*tip 2*) u pravilu se razlikuju regulatorne i izvršne agencije (s podvrstama).

Negativne posljedice procesa agencifikacije koji se tijekom 1990-ih i 2000-ih provodio u mnogim zemljama, često bez strateškog pristupa i bez adekvatnog praćenja javnosti, postale su vidljive u kontekstu sistemskih problema – velikog broja organizacija koje djeluju u pojedinom sektoru, potrebe za međusektorskom koordinacijom, potrebom jačanja političke kontrole i odgovornosti, ali i zbog gospodarske recesije i potrebe za rezanjem troškova u javnom sektoru. I sama su obilježja agencija dovela do određenih negativnih pojava, a koje proizlaze uglavnom iz neadekvatne regulacije i institucionalizacije modela u kojem se otvara mogućnost za neprimjetnu politizaciju, sinekure, utjecaj interesnih skupina, nekontrolirano upravljanje agencijama, korupciju, neodgovornost i sl.

Stoga u Europskoj uniji kao i u europskim državama, uključujući i Hrvatsku, nakon razdoblja rasta broja agencija i propusta da se njihov rad uredi i nadzire, s ekonomskom krizom 2008. (ili ranije) započinju aktivnosti na uređenju sustava (v. Verhoest et al., 2012). One uključuju pravno uređenje i(li) uspostavu standarda kojima bi se racionalizirao sustav, ukinule suvišne agencije (odnosno spojile s drugim agencijama ili ministarstvima), ojačala njihova transparentnost i regulirao sukob interesa te ojačao sustav nadzora, često jačanjem menadžerskih instrumenata (ključni pokazatelji učinka, evaluacija i sl.). U cjelini ti instrumenti teže uspostaviti odnose kontrole i koordinacije nad velikim brojem organizacija (radi se o više desetaka agencija), povećati kvalitetu i učinkovitost njihova rada te u konačnici povećanom transparentnošću i jačanjem integriteta vratiti povjerenje u institucije.

Stoga je plediranje na dobro upravljanje u javnom sektoru dijelom povezano i s potrebom dobrog upravljanja u agencijama (Musa, 2013a), koje apsorbiraju velik udjel javnih prihoda te mobiliziraju velik broj zaposlenih, dok su posljedice njihovih odluka dalekosežne za pojedine sektore kao i društvo i gospodarstvo u cjelini. Transparentnost, odgovornost, jača financijska i pravna kontrola zagovaraju se kao način obuzdavanja agencija, a osiguravaju se putem odgovarajuće pravne regulacije te standardiziranja dobre prakse upravljanja u agencijama.

2. Agencije kao tip upravnih organizacija za obavljanje javnih poslova

2.1. Zašto se osnivaju agencije?

Agencijski tip upravne organizacije nije sasvim nov jer se samostalne organizacije za obavljanje javnih poslova tradicionalno osnivaju u svim upravnim i pravnim sustavima. One tako nisu strane ni hrvatskoj upravi kao ni drugim europskim upravama (v. Koprić i Musa, 2012, 2011). Međutim, od 1980-ih porast broja agencija predstavlja obilježje suvremenog upravnog razvoja u globalnoj perspektivi. Tom trendu, koji se naziva agencifikacijom, pogoduju suvremene upravne doktrine, odnosno neoliberalni koncepti odnosa države i društva i uređenja uprave, a koje osobito podržavaju međunarodne organizacije (OECD, MMF, Svjetska banka; v. Musa, 2014). Prvo, *upravna doktrina novog javnog menadžmenta*

zagovara racionalizaciju javnog sektora, odvajanje upravnih organizacija prema vrsti poslova na one koje su zadužene za oblikovanje i praćenje javne politike (središnja ministarstva) i one koje ispunjavaju zadatke (agencije) te potiče stvaranje manjih i fleksibilnijih upravnih organizacija s jasnom odgovornošću vodstva za rezultat i inkorporacijom ekonomskih vrijednosti i implementaciju menadžerskih metoda, slično privatnom sektoru. Drugo, koncept *regulatorne države* nadomješta posrnulu socijalnu državu, ističući potrebu za regulacijom liberaliziranih i privatiziranih javnih službi, koju provode neovisni regulatori koji legitimitet crpe iz svoje stručnosti i specijalizacije, zaštićeni od političkih pritisaka i kontroliranog odnosa s korisnicima (v. Koprić et al., 2008). Oba koncepta počivaju na ideji upravne decentralizacije kojom se iz politički vođene centralne uprave izdvajaju posebne organizacije (agencije) s određenim stupnjem samostalnosti, a koje imaju specijalnu svrhu, zapošljavaju stručnjake te su institucionaliziranim mehanizmima stavljene pod poseban nadzor i odgovaraju za rezultate svog rada. Treće, u hrvatskom kontekstu možda i najvažnije, *europaizacijski* pritisci potiču osnivanje nacionalnih agencija u pojedinim upravnim resorima, stvarajući mreže regulatora i drugih agencija diljem EU-a, s centralnom europskom agencijom kao koordinativnom točkom, a sa svrhom harmonizacije primjene prava EU-a na jedinstvenom europskom tržištu, osobito u djelatnostima koje imaju paneuropski karakter (npr. u području energetike, avioprijevoza i sl.; opširnije u Musa, 2014).

2.2. Prednosti agencija

Kao argumenti u prilog osnivanja agencija, odnosno povjeravanja upravnih poslova agencijama, umjesto njihova obavljanja u ministarstvima koja su podložna političkoj kontroli i odgovornosti, ističe se nekoliko skupina razloga (Musa, 2014; Musa, 2013a). Prvo, *na tehničkoj i operativnoj razini*, smatra se da specijalizacija u smislu usmjerenja na jednu temeljnu svrhu kao i stručnost agencija dovode do veće efikasnosti, otpora različitim pritisacima zbog profesionalne odgovornosti, nepristranosti u radu i jačanja profesionalnih standarda kao i stvaranja informacijskog kapaciteta i ekspertize u određenoj djelatnosti. Također, samostalnost i fokus na rezultat omogućavaju rukovodstvu veću slobodu u organizaciji rada i fleksibilnost agencije. Drugo, *s političkog aspekta*, povjeravanje poslova agencijama osigurava fokus na jednu svrhu i rad na prioritetu te izdvaja agencije od pritiska svakodnevnog politike. Tako se stvara sigurnost kod korisnika odnosno pružatelja usluga na reguliranom tržištu jer umjesto kratkotrajne političke vlasti koja je podložna promjenama smjera, ovisno o izbornom ciklusu, agencije osiguravaju vjerodostojnost javne politike putem nepristrane regulacije i postupanja. Treće, *s demokratskog aspekta*, agencije bi trebale imati snažan legitimitet koji počiva na stručnosti, specijalizaciji te prepoznavanju problema određenog sektora i njegovih korisnika. Povjerenje u agencije stoga proizlazi iz proceduralnog aspekta (stručnog postupanja) te rezultata rada (efikasnog rješavanja problema u sektoru). Osim toga, agencije bi trebale biti osobito otvorene i transparentne, prepoznajući svoju korisničku skupinu tj. dionike politike, održavajući s njima aktivan kontakt i uključujući ih u procese odlučivanja. Tako se formaliziranim uključivanjem skupina u odlučivanje (osobito regulaciju) te adekvatnom primjenom antikorporacijskih propisa smanjuje mogućnost nedopuštenih pritisaka različitih interesnih skupina.

Međutim, praksa je pokazala da se u mnogim zemljama, pa i u EU-u, osnivanje agencija može pripisati i prozaičnim, skrivenim motivima kao što su, primjerice, zaobilazanje propisa koji vrijede za centralnu državu (financijskih, organizacijskih, službeničkih) kako bi se omogućila veća fleksibilnost i bolje plaće, zadovoljavanje političkih apetita putem osiguravanja funkcija za nagrađivanje političkih saveznika ili lokacijskim razmješajem

agencija², mogućnost prebacivanja odgovornosti za provedbu politike na agenciju kad stvari pođu u pogrešnom smjeru, prividno smanjenje državne uprave prebacivanjem službenika i poslova u agencije, jačanje legitimiteta vlasti imitacijom modernih organizacijskih oblika (nalik privatnom sektoru), ali i stvaranje izdvojenih generatora nekog prinosa (financijskog, informacijskog, ljudskih resursa) koji se može koristiti u različite svrhe.

2.3. Izazovi agencija

Ratio agencijskog modela upravne organizacije odnosi se na ideju da samostalne i fleksibilne specijalizirane i stručne organizacije osiguravaju postizanje zadataka zbog kojih su osnovane, uz izbjegavanje političkih i drugih pritisaka. Stoga nasuprot neovisnosti (autonomiji) kao specifičnosti agencija moraju stajati odgovarajući efikasni instrumenti koji jamče njihovu odgovornost (kontrolu). Autonomija se odnosi kako na operativno-menadžerski aspekt unutarnjeg uređenja, financiranja i vođenja organizacije i ljudi u njoj, tako i na autonomiju odlučivanja, bilo da je riječ o pojedinačnim odlukama ili o donošenju pravila opće primjene (npr. putem pravilnika, tarifa, standarda, kriterija i sl.). S druge strane, kontrola agencije ima ulogu osigurati njezinu odgovornost za rezultat, a postiže se pravnim (pravni okvir za osnivanje, organizaciju i funkcioniranje, žalbeni postupak, upravni i sudski nadzor), financijskim (revizija, financijski menadžment) te političkim i demokratskim instrumentima (transparentnost, integritet, izvještavanje, stručnost zaposlenih i vodstva). U tom smislu, osnovni je problem agencija pretjerani naglasak na jednom od tih dvaju polova, pri čemu se zanemaruje onaj drugi – gotovo su jednako opasne nedovoljna neovisnost i pretjerana kontrola (politički ili drugi pritisak, nedostatak stručnosti, nedostatak financijskih sredstava itd.), odnosno pretjerana autonomija i nedostatak odgovornosti (npr. nefunkcionalnost mehanizama kontrole, kao što su sudski, financijski ili politički nadzor, nepostojanje odgovornosti za rezultat). Samo ako su oba elementa u odgovarajućoj mjeri ostvarena i dovedena u međusobnu vezu tako da se može reći da korespondiraju, može se govoriti o pravom agencijskom modelu. Funkcionira li neovisnost, a osobito kontrola, umnogome ovisi o obilježjima upravnog sustava, osobito o kapacitetu centralnih tijela (ministarstava, vlade), funkcioniranju parlamenta, efikasnosti sudstva i institucija integriteta, kao što su revizija, tijela za nadzor transparentnosti i sukoba interesa i sl. (Musa, 2016), ali i o funkcioniranju civilnog društva i medija.

Mnogi problemi mogu proizaći iz neuravnoteženog odnosa neovisnosti i odgovornosti agencija, njihove nužne autonomije i više nego potrebne kontrole. Obilježje agencije koje doprinosi njezinoj autonomiji može postati u toj mjeri disfunkcionalno da dovodi do nedostatka kontrole. Primjerice, postoji trajna opasnost da se ekspertno znanje i uska specijalizacija agencija iskoriste za stvaranje informacijske prednosti i prometnu u zloupotrebu u smislu tehnokratskih tendencija, neetičnog postupanja te nedostatka transparentnosti i participacije, ali i dovedu do zarobljavanja (*capture*), ponajprije od strane aktera na tržištu / korisnika koje agencije nastoje regulirati. Krajnja je posljedica opasnost da agencija „zavlada“ ministarstvom u čijem djelokrugu djeluje, postajući moćnija od ministarstva, čime ono istodobno gubi svoje instrumente (kapacitet, znanje,

2 Jagma za agencijama zbog razmještaja dviju europskih agencija iz Londona (Europske agencije za lijekove i Europske bankarske agencije) u druge europske države pokazatelj je važnosti lokacije agencije – one zapošljavaju, angažiraju vanjske usluge te koriste postojeću infrastrukturu (prijevoz, škole i drugo). Republika Hrvatska prijavila je kandidaturu Zagreba za udomljavanje Europske agencije za lijekove, ali ona nije shvaćena dovoljno ozbiljno.

stručnost) da prati situaciju u određenom području.³ U tom se smislu vrlo važan problem vezan uz prijenos ovlasti agencijama odnosi na mogućnost da agencije postanu *plijen tržišta* koje reguliraju, da ih „zarobe“ velike kompanije koje na njih utječu, posebno putem osoblja koje fluktuiraju iz javnog (agencija) sektora prema tržištu.⁴ Problem zarobljavanja može se razviti i kao nuspojava načelno pozitivne prakse participacije zainteresiranih subjekata u radu agencije pa tako interesne skupine koje mogu „zarobiti“ agenciju mogu biti korisnici programa ili adresati odluka agencija (npr. sveučilišta, mediji, telekomske ili energetske kompanije). Neutralizacija tog problema nastoji se postići putem dodatnih mehanizama kontrole, koje ponajprije provode zakonodavna i sudska tijela. Nužno je dakle dobro organizirati, formalizirati i učiniti transparentnom odgovarajuću društvenu participaciju koja na taj način može povećati legitimitet i agencije i politike.

Poseban je problem i ograničena mogućnost parlamenta da obavlja učinkovit *ex post* nadzor nad agencijama. Naime, logika djelovanja parlamenta ne pogoduje fokusiranju na izvještavanje agencija o radu, iako je ono važno zbog realizacije mehanizma političke odgovornosti parlamenta i demokratske procedure, osobito javne debate o radu agencije. Izvještavanje parlamentu često se ističe kao nedovoljan ili barem okolnostima uvjetovan instrument koji ne osigurava nužno realizaciju odgovornosti. Izvješća pate od strukturnog i sadržajnog deficita (pretjerano detaljna, nejasna, zaobilaze relevantne podatke i probleme, uljepšavaju sliku), zastupnici ih ne čitaju, a često nedostaje ozbiljna rasprava o sadržaju izvješća i time o radu agencije ili se ona koristi za politička razračunavanja. Stoga se parlamentarna kontrola uistinu pomiče na *ex ante* nadzor, u smislu definiranja pravnog okvira za agencije u cjelini, pojedinu agenciju te utvrđivanje drugih mehanizama kontrole (sudovi, revizija, pravo na pristup informacijama, financijsko upravljanje itd.), odnosno imenovanja članova kolegijalnih tijela (vijeća agencija).

Pregled na Slici 1. ukazuje i na neke od načina rješavanja izazova koji proizlaze iz agencijskog modela u javnoj upravi (Musa, 2013, 2013a). Oni se, uz definiranje *jasnog pravnog okvira* (strukture, funkcija, uvjeta osnivanja i prestanka, strukture i odgovornosti upravljačkih tijela, statusa službenika i financiranja, odnosa s ministarstvom itd.) i funkcionirajući *nadzor* (sudski nadzor, revizija, parlamentarni i drugi neovisni nadzor) odnose i na specifične instrumente kojima se smanjuje mogućnost neodgovornosti i zarobljavanja kao što su:

- obveza transparentnog i otvorenog funkcioniranja, uz reguliranu i transparentnu participaciju korisnika i reguliranog sektora
- upravljanje sukobom interesa i jačanje integriteta na svim razinama
- upravljanje učinkom, uz jačanje odgovornosti za rezultat
- jačanje policy kapaciteta i koordinacijskih mehanizama u resornim ministarstvima
- stručnost i profesionalizam zaposlenih uz etiku javne službe
- jasne ovlasti i struktura upravljačkog tijela, uz rotaciju i ograničenje mandata.

3 Nažalost, u domaćem je sustavu stvaranje agencije nerijetko bilo shvaćeno kao mig da se u matičnim ministarstvima prestane brinuti o poslovima koji su prešli u nadležnost agencije. Posljedica je to nerazumijevanja agencijskog modela upravne organizacije i odnosa ministarstava i agencija – ministarstva ostaju odgovorna za formuliranje i provedbu politike.

4 Kao kvalificirani oblik tehnokracije spominje se regulokracija (Levi-Faur), još opasnija i još manje podložna kontroli jer se temelji na ekspertnom znanju u visokospecijaliziranim područjima čiji su akteri povezani u međunarodne mreže. Stoga ministarstva još manje mogu kontrolirati vlastite nacionalne agencije.

Slika 1: Izazovi agencijskog modela

Izazov	Mehanizam (obilježje agencija)	Novi problem (nuspojava)	Pokušaj rješavanja
autonomija (neovisnost)	ekspertiza	Tehnokracija, regulokracija, ostvarenje javne politike, zarobljavanje	odredbe o sukobu interesa i inkompatibilnosti, participacija korisnika
	inzulacija od političkih tijela	ostvarenje javne politike (transmisija), kontrola	nova politizacija kroz imenovanja, sužavanje ovlasti, upravljanje učinkom
	specijalizacija	koordinacija velikog broja tijela, posredno regulokracija	jačanje koordinacijskih mehanizama, integracija u sustav, zastupljenost sektora u savjetodavnim ili upravljačkim tijelima
kontrola (odgovornost)	politička kontrola	neučinkovitost, politizacija	zabrana utjecaja, uvjeti stručnosti, <i>ex post</i> nadzor
	participacija	zarobljavanje od strane interesnih skupina, korisnika	odredbe o sukobu interesa i inkompatibilnosti, rotacija na upravljačkim pozicijama, uređen sustav uključivanja u odlučivanje
	orijentacija na učinak	eksplozija kontrole, neučinkovitost, pomicanje ciljeva	povezivanje, jačanje tradicionalnih mehanizama kontrole, demokratizacija

Izvor: prerađeno prema Musa (2014.), Musa (2013., 2013a).

3. Reforme agencijskog modela u europskim i zemljama EU-a

Proces agencifikacije u smislu intenzivnog osnivanja upravnih organizacija agencijskog tipa manje ili više udaljenih i neovisnih u odnosu na središnja ministarstva intenzivno se zbivao u većini europskih država od 1980-ih do kraja prvog desetljeća ovog stoljeća (v. Verhoest et al., 2012). Iako agencije nisu nepoznate upravnim sustavima, ono što je specifično u svim europskim državama, bez obzira na upravnu tradiciju (ibid.), jest osnivanje velikog broja novih tijela s novim ili starim zadacima s raznovrsnim režimima upravljanja i nadzora. Međutim, kao što je agencifikacija obilježila prijelaz tisućljeća, novi proces – deagencifikacija – obilježio je posljednjih desetak godina. Razlozi deagencifikacije

su *ekonomsko-financijski*, prouzročeni potrebom racionalnijeg korištenja javnih resursa koji su tražili efikasnije financijsko upravljanje i manje troškove; zatim *politički*, prouzročeni potrebom jačanja transparentnosti i odgovornosti kao i vraćanja povjerenja javnosti u institucije te *upravni*, prouzročeni propustima u realizaciji javnih politika, koji su tražili bolju koordinaciju, racionalniju javnu upravu te efikasnije ostvarivanje ciljeva. Stoga su u sklopu deagencifikacije započeti procesi racionalizacije sustava, jačanja financijskog upravljanja i odgovornosti, transparentnosti i otvorenosti te orijentacije na korisnike.

3.1. Agencije i reforme agencija u odabranim europskim zemljama

Mnoge europske države potaknule su aktivnosti usmjerene na reformu, odnosno transformaciju sustava agencija zbog ekonomske krize 2008. kako bi uspostavile učinkovit sustav upravljanja i nadzora nad agencijama (v. Verhoest et al., 2012). Uz načelni poticaj za reformu zbog potrebe osiguravanja financijskih ušteda i učinkovitijeg financijskog upravljanja kao i potrebe povećanja odgovornosti i jačanja upravljanja iz centra (*joined-up government*; v. Đurman i Musa, 2014), razlozi su i nužnost osiguravanja postizanja ciljeva i ostvarivanja učinaka, eliminacija dupliciranja poslova i općenito racionalniji sustav državne razine upravljanja s jasnom diobom uloga između ministarstava i agencija, jačanje transparentnosti, otvorenosti i integriteta agencija te orijentacija na korisnike.

U Velikoj Britaniji, kako ističu James et al. (2012.), zbog dominacije doktrine *novog javnog menadžmenta* velik je broj agencija uspostavljen već 1990-ih (od 10 početkom do 138 krajem desetljeća), a 2010. bilo ih je 90 te su, sa 110 000 ljudi, obuhvaćale 50 posto zaposlenih u središnjoj upravi. Specifičnost je britanskih agencija da uglavnom nemaju pravnu osobnost te da su osnovane bez pravnog propisa – okvir njihovog rada je tzv. Okvirni dokument (*Framework document*)⁵ kojim se utvrđuje struktura, način funkcioniranja, resursi i zadaci agencija i koji se revidira svakih pet godina, a koji je popraćen godišnjim planom rada (*Annual business plan*). Agencije zapravo dobivaju samostalnost u zamjenu za obvezu ispunjavanja ciljeva (ibid.). Godišnji plan rada kojim se utvrđuju resursi, zadaci i očekivani rezultati odobrava ministar, a isti dokument predstavlja mjerilo u odnosu na koje se procjenjuje učinak vodstva agencije. Utvrđivanje politike ostaje jasno u domeni ministarstva, dok se agencije bave operativnom provedbom politike. Još početkom 2000-ih fragmentacija zbog velikog broja agencija dovela je do jačanja upravljanja iz centra, uključujući uvođenje resornih Sporazuma javnih službi (*Public Service Agreements, PSA*) kojima se definiraju očekivani resorni rezultati (ukinuti su 2010.), odnosno utvrđuje primjena određenih horizontalnih mjera.

U analizi reforme agencija u Britaniji i Irskoj, Dommett et al. (2016) naglašavaju da je javni otpor prema agencijama u Britaniji bio prisutan već prilikom njihovog intenzivnog osnivanja, a sve revizije stanja (1979., 1998. i 2009.) imale su za cilj smanjivanje broja agencija te jačanje transparentnosti i odgovornosti (osobito 2009. godine). Reformom je bilo predviđeno ukidanje ili spajanje 306 agencija i drugih tijela javne vlasti, od kojih je do kraja 2013. provedeno 94 posto (286), odnosno uštedeno je dvije milijarde funti te je ujedno ojačan nadzor ministarstava nad agencijama (Cabinet Office, 2014:3, prema Dommett et al., 2016: 542). Predviđene su trogodišnje evaluacije rada i funkcioniranja te jačanje financijske kontrole.

5 Primjer Okvirnog dokumenta za Animal and Plant Health Agency dostupan je na https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/365411/apha-framework.pdf

Prema istim autorima (Dommett et al., 2016) u Irskoj, koju obilježava velika raznovrsnost u organizaciji i statusu agencija (npr. upravljačka tijela imaju od dvoje do 37 članova), uz snažnu financijsku krizu, glavni poticaj reformi agencija dala je analiza OECD-a iz 2008. koja je dovela do uspostave radne skupine *Transforming Public Services* s preporukama za racionalizaciju sustava agencija. Kao preporuke obaju dokumenata ističu se preoblikovanje agencija u organizacije s posebnim statusom unutar ministarstava koje bi ministarstvo neposredno nadziralo, bez potrebe za upravnim vijećima; spajanje i povezivanje agencija dijeljenim uslugama (npr. računovodstvo, nabava, zaštita i održavanje i sl.); jačanje *policy* uloge ministarstava u odnosu na agencije kao i orijentacija na potrebe korisnika (građana). Bilo je predviđeno ukidanje 33 agencije, a već 2011. planom nove vlade predviđena je racionalizacija 48 agencija.

U Francuskoj je prema Lafargeu (2012.) nekoliko tipova agencija: (a) centri odgovornosti (*centres de responsabilité*), koji su slični izvršnim agencijama u Velikoj Britaniji i nastali su u sklopu neomenadžerskih reformi; riječ je o upravnim organizacijama s većim stupnjem samostalnosti koje imaju jasno definiran zadatak (*projet de service*), veći stupanj organizacijske, personalne i financijske autonomije, ali i ugovorni odnos s ministarstvom; najčešće se odnose na dekoncentriranu upravu, ali i središnju upravu; jedna od svrha njihovog osnivanja bila je povećanje participacije zaposlenih u upravljanju; (b) operativne jedinice, čije je osnivanje potaknula financijska regulativa (LOLF) i koje se vežu uz projektno financiranje; (c) nacionalne službe (*services à compétence nationale*) koje obavljaju poslove izvan državne uprave na nacionalnoj razini i dekoncentrirane državne uprave; nemaju pravnu osobnost i mogu biti osnovane na razini ministarstva ili nižih jedinica (općih direktorata ili niže), ali su pod kontrolom ministra; za njihovo osnivanje potreban je dokument kojim se utvrđuju modaliteti djelovanja. Do 2010. osnovano je 80 takvih tijela. Lafarge navodi i (d) autonomna tijela s pravnom osobnošću kojih je oko 2010. bilo 584 te su zapošljavala 366 000 ljudi (10 posto zaposlenih u javnom sektoru), s različitom strukturom, funkcijama i položajem, a koja su nastala ili kao sasvim nova tijela ili izdvajanjem organizacijskih jedinica iz ministarstava. Radi se o 12 različitim potkategorijama, uglavnom o javnim službama kao što su muzeji, arhivi i ustanove u znanosti, obrazovanju i slično, ali i o državnim poduzećima.

Specifičnost je tih tijela da s državom imaju dva oblika odnosa – afilijaciju (*rattachement*) i kontrolu (*tutelle*): prvi znači da je država, s obzirom na to da ona osniva, financira i daje zadatke autonomnim tijelima, zastupljena u upravljačkim tijelima i kontrolira njihov rad; drugi znači da država kontrolira i sankcionira ponašanje agencija, u skladu s propisima. Financijski tip kontrole trpi kritike jer primjena sustava proračuna i financijskih kontrola opterećuje rad tijela (v. Lafarge, 2012: 104–105), dok se upravna kontrola odnosi na precizno i sveobuhvatno normiranje (*ex ante* kontrola), a može značiti i potrebu davanja suglasnosti ili odobrenja ministarstva za određene odluke. U posljednje vrijeme, osobito od 2007., upravni je sustav u Francuskoj doživio promjene, primarno jačanjem koordinacije i nadzora iz centra (npr. putem strateškog planiranja, uvođenja ugovora kojima se definiraju ciljevi i indikatori), osvježavanjem upravljačke strukture kao i uspostavom standarda za uštede.

U Njemačkoj je postojanje agencija u širem smislu dio tradicije, s dvjema temeljnim vrstama – onima s pravnom osobnošću – posredne agencije (*mittelbare Bundesverwaltung*) i bez pravne osobnosti – neposredne agencije (*unmittelbare Bundesverwaltung*) (v. Bach, 2012). Agencija s pravnom osobnošću osnovano je oko 90, s relativnom fleksibilnošću u pogledu personala, a razlikuju se od ostalih po upravnim vijećima u kojima zajedno s predstavnicima ministarstva sjede i predstavnici dionika i parlamenta. Kao ključni problem Bach (2012: 176) ističe nejasne mehanizme nadzora ministarstava nad agencijama te, kao posljedicu načela

samostalnosti ministarstava, različitu primjenu tih mehanizama u pojedinim ministarstvima. Spajanje i reorganizacija provode se od 1990-ih kao i pretvaranje agencija bez pravne osobnosti u one s pravnom osobnošću. Te su promjene više inkrementalne i posljedica trenutnih okolnosti koje se vežu uz pojedinu agenciju, a znatan su utjecaj na promjene imali i propisi EU-a.

Racionalizacija i reforma sustava agencija provedena je i u drugim zemljama. Tako, primjerice, u Italiji dolazi do smanjenja broja agencija 2008. pod dojmivim nazivom „raščišćavanja šume“ agencija, inspirirane financijskim uštedama (Ongaro et al., 2012). U Španjolskoj zakonska regulacija agencijskog modela 2006. nije dovela do željenih rezultata, s obzirom na to da je samo manji broj agencija preoblikovan ili novoosnovan u skladu s tim zakonom (Parrado, 2012). U Danskoj se polazi od nastojanja za povećanjem koordinacijskog kapaciteta jačanjem uloge ministarstva financija, a osobito poboljšanjem odnosa između ministarstava i agencija u smislu uvođenja ugovora o učinku, uz koje se javlja i deagencifikacija spajanjem agencija (Hansen i Andersen, 2012). U Finskoj dolazi do smanjenja državne uprave u cjelini, povezano s potrebom za povećanjem učinkovitosti i smanjenjem troškova, što je dovelo i do uvođenja ugovora o učinku te spajanja agencija i smanjenja njihova broja (Salminen et al., 2012).

3.2. Agencije i reforma agencija u EU-u

Reforma sustava agencija u EU-u na dnevnom je redu već oko 15 godina. Brojne agencije osnovane su osobito 1990-ih (11 agencija) i 2000-ih (24 agencije), tako da je primjerice u Uniji 2009. djelovalo 37 agencija, 2013. već 44 agencije (v. Musa, 2014a), a 2017. aktivno je 45 agencija.⁶ Intenzivno osnivanje agencija u EU-u rezultat je djelovanja nekoliko silnica (v. Musa, 2014a), prije svega: (a) odnosa institucionalne ravnoteže moći u EU-u, koji dovode do toga da glavnina institucionalnih aktera smatra agencije rješenjem problema odnosa moći;⁷ (b) problema tzv. implementacijskog deficita, koji dovodi do toga da se agencije smatraju načinom jačanja implementacije odnosno harmonizacije prava EU-a;⁸ (c) doktrinarne pozicioniranosti EU-a kao regulatorne države, koja agencije smatra svojom institucionalnom značajkom; (d) nužnosti rješavanja pojedinih *policy* pitanja osnivanjem specijaliziranih tijela, kao što je to bio slučaj s trima agencijama osnovanim zbog udara ekonomske i financijske krize 2008. – 2009.⁹ ili agencijom osnovanom radi rješavanja pitanja azila odnosno migracija.¹⁰ Međutim, njihova obilježja kao i primjena horizontalnih mjera u pogledu financijskog upravljanja, organizacije, upravljanja sukobom interesa i transparentnosti uglavnom su bile različite (v. Barbieri i Ongaro, 2008; Hoffmann i Morini, 2012; Musa, 2014a).

6 Popis agencija dostupan je na: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_hr

7 Primjerice, Komisiji odgovara osnivanje agencija kako bi podržala svoje politike, dok npr. Vijeće EU-a smatra agencije instrumentom slabljenja uloge Komisije i zaštitom interesa država članica.

8 Tzv. implementacijski deficit odnosi se na problem nedostatka upravnih kapaciteta da Unija primijeni prava EU-a: kako Komisija kao izvršno-upravno tijelo nema mogućnost primjene prava EU-a osim u ograničenim područjima (npr. prava tržišnog natjecanja) te je primjena prava EU-a prepuštena državama članicama, osnivanje agencija predstavlja način osiguravanja primjene tog prava neposrednim odlučivanjem na europskoj razini, odnosno harmonizacijom primjene u članicama putem specijaliziranih agencija.⁶ Popis agencija dostupan je na: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_hr

9 Npr. 2010. za regulaciju bankarstva, osiguranja, tržišta vrijednosnih papira osnovane su *European Banking Authority (EBA)*, *European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA)*, *European Securities and Markets Authority (ESMA)*.

10 Također 2010. osnovan je *European Asylum Support Office (EASO)* sa sjedištem u Malti.

Organizacija agencija, način njihova funkcioniranja te rezultati djelovanja već su na prijelazu tisućljeća shvaćeni kao izazov kojim se EU treba pozabaviti kako bi osigurao veću odgovornost, kvalitetu financijskog upravljanja, transparentnost te ostvarivanje rezultata.¹¹ U okviru napora poboljšanja kvalitete europskog upravljanja i smanjivanja demokratskog deficita, upravo su agencije Unije bile stavljene u fokus Bijele knjige o europskom upravljanju 2001. te se razmatralo moguće načine usustavljenog pristupa agencijama, što je rezultiralo donošenjem posebnog dokumenta o okviru za agencije 2002.¹² kojim se kao protutežu organizacijskoj i funkcionalnoj autonomiji agencija nastojalo ojačati njihovu odgovornost i transparentnost. Međutim, Nacrt međuinstitucionalnog sporazuma koji je na temelju spomenutog dokumenta izradila Komisija 2005. nije naišao na odobravanje Vijeća EU-a te je pitanje agencija neko vrijeme zamrlo.¹³

Godine 2008. Komisija je svojom komunikacijom *European Agencies – The Way Forward*¹⁴ ponovno pokrenula debatu o ulozi agencija i o njihovom položaju i uređenju u sustavu europskog upravljanja, sada potaknuta ekonomskom i financijskom krizom te potrebom učinkovitijeg financijskog upravljanja, ali i jačanja institucionalnog povjerenja – agencije su u javnosti bile percipirane kao neefikasne i pretjerano rastrošne, kao uostalom i EU u cjelini. Iste je godine Revizorski sud u svojoj analizi¹⁵ utvrdio nedostatak *ex ante* evaluacije, višegodišnjeg planiranja kao i indikatora učinka, dok je izvješća agencija ocijenio kao pretjerano opisne i detaljne, s nedovoljno stvarnih pokazatelja stanja u sektoru. Ujedno je i Komisija pošla od toga da agencijama nedostaje upravljanje učinkom, periodička evaluacija, transparentnost, jedinstvena struktura te odgovarajući nadzor. Stoga je kao glavna načela novog pristupa istaknula koherentnost, odgovornost, sudjelovanje i otvorenost kao i dobro upravljanje. Kao rezultat, 2009. je uspostavljena međuinstitucionalna radna skupina (*Inter-institutional working group – IIWG*) te su u razdoblju 2009. – 2012. izradene brojne analize i studije kako bi se definirao zajednički pristup. Napokon je 2012. prihvaćena Zajednička izjava o decentraliziranim agencijama kao prvi političkih dogovor između institucija, na temelju koje je usvojen Zajednički pristup decentraliziranim agencijama¹⁶ te Plan za primjenu.¹⁷

Taj dokument, sa 66 točaka o pojedinim aspektima osnivanja i rada agencija, svojim je preporukama usmjeren na stvaranje jedinstvenog modela u skladu s načelima dobrog upravljanja, efikasnosti, učinkovitosti, transparentnosti i odgovornosti, koji dovodi do jasnih političkih i ekonomskih rezultata. Oni uključuju procjenu učinka osnivanja agencije (*ex ante* evaluacija), kriterije za odabir sjedišta agencije, redovite evaluacije, prethodne i naknadne evaluacije programa i aktivnosti, uvođenje klauzula o dokidanju (engl. *sunset clauses*), povezivanje višegodišnjih planova i proračuna agencija, odgovarajući odnos između zadataka i resursa, jedinstvenu strukturu upravljanja. Tako je, primjerice, predviđeno da se razmotri spajanje agencija ili uspostava zajedničkih potpornih službi radi povećanja

11 Opširnije v. Musa (2014a).

12 Operating Framework for the European Regulatory Agencies, December 2002.

13 Europski je parlament svojom rezolucijom podržao Nacrt, ali je zbog otpora Vijeća (Pravna služba tvrdila je da Međuinstitucionalni sporazum nema ishodište u ugovorima) pozvao Komisiju i Vijeće na „razdoblje promišljanja“. U tom je razdoblju (2005. – 2008.) osnovano šest novih agencija. Komisija je 2009. i formalno povukla Nacrt iz procedure kao zastario (v. *Withdrawal of Obsolete Commission Proposals*, OJ C 71/17, 25. 3. 2009.).

14 *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: European Agencies – The Way Forward SEC (2008) 323.*

15 European Court of Auditors (2008) The European Union's Agencies: Getting Results. Special Report No.5.

16 *Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on decentralised agencies, 19 July 2012.* Odnosi se na 31 agenciju (ne uključuje agencije u području Zajedničke vanjske i sigurnosne politike ni izvršne agencije).

17 *European Commission (2012) Roadmap on the Follow-up to the Common Approach on EU Decentralised Agencies (19 December 2012).*

efikasnosti i odgovornosti kao i da se uvedu indikatori učinka; da upravna vijeća imaju jednaku strukturu i nadzornu ulogu kako bi kontrolirala izvršnog direktora; da se više pažnje pokloni menadžerskim vještinama kandidata za članove upravnih vijeća i izvršnog direktora (umjesto da ih države članice politički imenuju); da se uspostavi sustav upozoravanja prema kojem bi Komisija trebala uzbuniti EP i Vijeće „ako ima ozbiljnog razloga za zabrinutost da bi upravno vijeće agencije moglo donijeti odluku koja nije u skladu s djelokrugom agencije, kojom krši pravo EU-a ili je u očitom neskladu s *policy* ciljevima EU-a“ (str. 2); da se razvijaju i implementiraju smjernice za sprječavanje i upravljanje sukobom interesa. Komisija je do sada usvojila dva izvješća o praćenju napretka u implementaciji Zajedničkog pristupa i Plana implementacije (2013. i 2015.), izradila komunikacijski priručnik te smjernice za pojedina pitanja (npr. za upravljanje sukobom interesa, za pokazatelje uspješnosti/indikatore učinka i dr.).

Iz iskustva EU-a moguće je izvući nekoliko zaključaka. Prvo, da izazovi agencijskog modela nisu ograničeni na razinu država, nego se po logici stvari nalaze i na nadnacionalnoj, a mogu se očekivati i na subnacionalnoj razini (npr. regionalne agencije). Drugo, ono upućuje na važnost političke podrške reformi sustava agencija, koja je najenergičnija ako je generira vanjski pritisak, u ovom slučaju financijska kriza, ali i institucionalna kriza EU-a koja je zahtijevala vraćanje povjerenja u institucije i samu ideju EU-a. Treće, reforma sustava agencija ozbiljan je pothvat koji zahtijeva suglasnost o ciljevima i svrsi reforme, načela prema kojem model treba funkcionirati, zatim odgovarajuće analize i podatke o trenutnom stanju kao i projekcije smjerova budućeg uređenja te odgovarajući hodogram pravnih i institucionalnih promjena i sustav praćenja provedbe. Četvrto, reforma sustava agencija ne može počivati samo na izmjenama propisa, već treba predvidjeti i uključiti i tzv. meke instrumente – smjernice, planove, standarde i druge instrumente kojima bi se osiguralo ostvarivanje načela djelovanja agencija, što je osobito vidljivo u područjima kao što su sukob interesa, evaluacije, pokazatelji uspješnosti i sl.

4. Hrvatska i agencije – na valovima promjena

4.1. Ukratko o razvoju, vrstama i percepciji agencija

U Hrvatskoj agencije nisu novost,¹⁸ ali ono što jest novo na prijelazu tisućljeća njihov je broj i raznovrsnost (Koprić i Musa, 2012). Kako su pokazale dosadašnje studije (Musa, 2014, Musa, 2013a, Koprić et al., 2011/2012; Musa i Koprić, 2011), agencifikacija se intenzivira od početka procesa pristupanja EU-u (2001.) pa se tako proces agencifikacije u Hrvatskoj u osnovnim crtama može podijeliti na tri faze – ograničenu agencifikaciju tijekom 90-ih, intenzivnu agencifikaciju u razdoblju 2001. – 2009. i relativnu deagencifikaciju u razdoblju 2010. do danas, razdoblje koje obilježavaju dva suprotna trenda – smanjivanje broja agencija te početak tretiranja agencija kao posebnog tipa institucije koja traži specifičan pristup i uređenje (Musa, 2014).¹⁹ „Ti procesi pokazuju kretanje od upravne decentralizacije različitog intenziteta, uglavnom uvjetovane europeizacijskim pritiscima i odgovorom na probleme centralne državne uprave te prihvaćanjem neomenadžerske ideologije, prema

18 Npr. Hrvatski zavod za zapošljavanje, Hrvatski zavod za javno zdravstvo ili Hrvatski registar brodova agencije duge su tradicije.

19 Za usporedbu, u razdoblju 2001. – 2008. osnovano je u prosjeku 7,25 agencija godišnje, dok su u razdoblju 2009. – 2012. osnovane dvije agencije godišnje (v. Musa, 2014).

centralizaciji u posljednjoj fazi, kroz okrupnjavanje i smanjivanje broja agencija, uglavnom pod utjecajem gospodarske i financijske krize“ (Musa, 2013a).

S obzirom na to da se osnivanju agencija u razdoblju intenzivne agencifikacije (2001. – 2009). nije pristupalo sustavno, agencije (tip 2, prema Verhoest et al., 2012) osnivane su u različitim pravnim oblicima (javne ustanove, ustanove, pravne osobe, pravne osobe s javnim ovlastima),²⁰ različitim pravnim instrumentima (zakon, uredba) i zadobile su različitu strukturu i ovlasti – primjerice, neke s dominantno kolegijalnim tijelom upravljanja, neke s kombinacijom kolegijalnog i izvršnog tijela, neke samo s izvršnim direktorom (ravnateljem) (v. opširnije Musa, 2014). Ugrubo se mogu podijeliti na regulatorne i izvršne, s podvrstama (ibid.).²¹ Prema Popisu tijela javne vlasti Povjerenika za informiranje trenutno djeluju 74 agencije i druge samostalne pravne osobe s javnim ovlastima (centri, zavodi, fondovi i sl.), što je na razini broja u posljednjih 10-ak godina, s time da su pojedine agencije novoosnovane, a neke su ukinute. Tumačimo li ih u širem značenju, podvrstama agencija (tip 1, v. Verhoest et al., 2012; Koprić i Musa, 2012) mogu se smatrati i državne upravne organizacije (trenutno je sedam takvih organizacija, npr. Državni zavod za statistiku, Državni zavod za intelektualno vlasništvo), središnji državni uredi (trenutno pet organizacija) kao i organizacije s određenim stupnjem samostalnosti u sastavu ministarstava (npr. Porezna uprava, Carinska uprava), a određene organizacije, koje su po pravnom statusu udruge, zapravo prema svojim funkcijama predstavljaju organizacije agencijskog tipa (tip 3).²² Međutim, ključna razlika između agencija tipa 1 (upravnih organizacija unutar državne uprave) i agencija tipa 2 odnosi se na razinu fleksibilnosti, odnosno autonomije i političke kontrole – dok tijela državne uprave podliježu organizacijsko-personalnim propisima kojima se uređuje organizacija i personal u državnoj upravi (npr. Zakon o državnoj upravi, Uredba o unutarnjem ustrojstvu, Zakon o državnim službenicima i prateći propisi) te neposrednom političkom utjecaju i koordinaciji (s obzirom na način imenovanja i redovite koordinacije), agencije tipa 2 fleksibilnije su, s manje neposredne političke kontrole, s određenim stupnjem autonomije u pogledu organizacije i zapošljavanja te zakonski i statutarno definirane pravne osobnosti (v. Koprić et al., 2012/2013; Koprić i Musa, 2012).

Nakon više od desetljeća nesmetanog bujanja agencija i intenziviranja razvedenosti agencijskog sustava s neprestanim inovacijama, agencije dolaze u fokus političke i javne debate.²³ S početkom ekonomske krize javnost (a zatim i politika) postaje zainteresirana za mutnu strukturu i funkcioniranje javne uprave, a agencije su se profilirale kao idealan simbol birokratiziranosti, nedostatka odgovornosti i efikasnosti te udaljenosti od građana.²⁴

20 Najveći dio agencija osnovan je u obliku (javne) ustanove, kao izlazne strategije zbog nepostojanja drugog pravnog oblika. Stoga u pravilu imaju statute, upravna vijeća i ravnatelja te druga obilježja ustanova.

21 Razlikovanje podvrsta agencija i drugih tijela agencijskog tipa komplicira istodobna nekonzistentna primjena različitih kriterija. Osim što unutar pravno i upravno-organizacijski definiranih kategorija nema jedinstvenosti, dodatnu zbrku unosi različit financijsko-fiskalni kriterij – neke su proračunski korisnici, neke izvanproračunski (npr. Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje), a neke se financiraju tzv. vlastitim prihodima koje im, na zakonom definiran način, namiče država odnosno korisnici ili regulirani subjekti (dakle, ne radi se o prihodima ostvarenima na tržištu pa termin nije najsretnije odabran).

22 Npr. Hrvatska turistička zajednica, Hrvatski olimpijski odbor, Hrvatska vatrogasna zajednica. U tom smislu moglo bi se tretirati i komore, s obzirom na njihovu faktički monopolnu ulogu te obvezu komorskog organiziranja. O komorama šire u Musa i Džinić (2012).

23 U to vrijeme dolazi i do intenziviranja znanstvenog izučavanja agencija u sklopu hrvatskog i komparativnih ustavno-političkih sustava (radovi B. Smerdela, I. Bajakić, I. Mecanovića i drugih, I. Koprića, A. Musa, kasnije i J. Vučković), upravnog prava ili pojedinih upravnih resora (F. Staničić, M. Turudić, N. Popović, I. Koprić), a hrvatski znanstvenici uključuju se u europske projekte koji istražuju agencifikaciju (projekt COST čiji je glavni rezultat studija o agencijama u 30 država, Verhoest et al., 2012).

24 Jedan od prvih tekstova koji je potaknuo buru nezadovoljstva prema agencijama bio je tekst o Uredu za koordinaciju sustava procjene učinaka propisa, objavljen u „Jutarnjem listu“ u lipnju 2009. Tekst je bio popraćen fotografijom ploče s nazivom na naslovnici lista, a novinarske opservacije, usprkos tome što su zaista otvorile neka pitanja, ujedno su i primjer nekvalitetnog izvještavanja. Ironično, pa i s gađenjem (bez konzultiranja drugih izvora), autor se osvrnuo na ulogu i rad institucije, izjednačivši je s „ostavom za metle“. Činjenica da je navedeno tijelo imalo zaista nespretn, pa i zastrašujući naziv, pokazuje da je upravo javni imidž važan za sudbinu tijela kao i ostvarivanje politika. Za manje od mjesec dana nova je premijerka ukinula Ured i pripojila zaposlenike i njihove zadatke Ministarstvu uprave, a kasnije Uredu za zakonodavstvo. V. internetsku verziju teksta <http://www.jutarnji.hr/vijesti/sto-tocno-radi-ured-za-koordinaciju-sustava-procjene-ucinka-propisa./3204257/>

Istodobno, potreba za uštedama u sustavu tražila je pogodno mjesto za racionalizaciju i rezanje troškova te posljedično političke bodove, za što su agencije, uglavnom politički nezaštićene, također bile pogodne.

4.2. Prvi val racionalizacije 2010. – 2011.²⁵

Realizacija prvog vala racionalizacije započela je 2010., nakon što je najavljen Strategijom reforme državne uprave 2008. – 2011. koju je Vlada usvojila u ožujku 2008. U *Programu gospodarskog oporavka Vlade Republike Hrvatske* iz lipnja 2010. (Vlada Jadranke Kosor), uz ostale prioritete racionalizacije – a to su formiranje registra javnih službenika, smanjivanje broja javnih službenika za pet posto te uvođenje sustava upravljanja učinkom – ističe se reforma sustava agencija, uključujući definiranje kriterija za formiranje i kontrolu agencija kao i redefiniciju djelokruga postojećih tijela koncentriranjem sličnih poslova u agenciji ili ministarstvu (spajanjem ili povećavanjem), ali i prenošenje javnih ovlasti na druga tijela.²⁶ Kao rezultat tog cilja, u srpnju 2010. Vlada usvaja *Prijedlog reorganizacije agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima* koji se poziva na načela učinkovitosti, ekonomičnosti te veću financijsku odgovornost, koja bi trebala dovesti do manje uprave, kvalitetnijeg upravljanja i planiranja, manjih ukupnih troškova i jednostavnijeg nadzora nad trošenjem proračunskih sredstava. Instrumenti za provedbu tih mjera nađeni su u ukidanju, spajanju i pripajanju agencija, uz preuzimanje poslova, opreme, prava i obveza, financijskih sredstava i dijela zaposlenih agencija koje prestaju djelovati. Prijedlog predstavlja realizaciju prve faze racionalizacije u kojoj se analiza ograničila na one agencije čijom se reorganizacijom ne utječe na ispunjavanje obveza prema EU-u, dok je analiza i reorganizacija agencija koje su osnovane tijekom pregovora s EU-om ili su preuzele dio obveza iz pregovora ostavljena za drugu fazu. U tom smislu, dokument je analizirao stanje u 14 agencija.²⁷ Na temelju analize i Prijedloga reorganizacije, u idućih nekoliko mjeseci ukinuto je, spojeno ili pripojeno 11 agencija, a dodatno je prethodno ili naknadno ukinuto još šest agencija koje nisu bile pokrivene analizom, što je ukupno 17 ukinutih agencija u razdoblju od kraja 2009. do 2011., za vrijeme Vlade Jadranke Kosor. U istom razdoblju formirane su četiri nove agencije.

4.3. Drugi val racionalizacije 2012. – 2015.

Nova vlada premijera Zorana Milanovića u svom *Programu Vlade Republike Hrvatske za mandat 2011. – 2015.*²⁸ kao temeljne ciljeve u odnosu na reformu javne uprave ističe „veću učinkovitost i kvalitetu pružanja usluga javne uprave“, što bi se trebalo postići „reorganizacijom i racionalizacijom postojećeg sustava (smanjenje broja ureda, zavoda i agencija, unaprjeđenje procesa, redefiniciranje standarda usluga, informatizacija) te podizanjem razine kvalitete i učinkovitosti upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi (integralno upravljanje ljudskim resursima, obrazovanje, stimulativno nagrađivanje)“ pa bi

²⁵ Ocjenjujemo ovdje da val započinje 2010. kada su poduzete prve mjere, iako je strateški pitanje agencija stavljeno na dnevni red usvajanjem Strategije 2008.

²⁶ Prema neslužbenim podacima, agencije su sredinom 2010. zapošljavale oko 12 000 ljudi (bez FINA-e koja sama zapošljava 3 500), a državna uprava nešto više od 50 000 zaposlenih.

²⁷ Navedenih 14 agencija zapošljavalo je 962 zaposlenika s godišnjim troškovima višim od dva milijuna eura, od čega je 20 posto troškova odlazilo na „intelektualne usluge“.

²⁸ Program Vlade Republike Hrvatske za mandat 2011. – 2015., http://www.vlada.hr/hr/preuzimanja/program_vlade_2011_2015/view_online/1

reorganizacija trebala „rezultirati postupnim smanjenjem ukupnih troškova“ (str. 10–11). Prvu godinu mandata Vlada započinje ukidanjem dviju dodatnih agencija te osnivanjem triju novih agencija.²⁹ Ministarstvo uprave nastoji unijeti red u decentralizirana tijela, prvo snimanjem stanja i prikupljanjem podataka o agencijama te je planirano (ali neizvršeno) utvrđivanje okvira za regulaciju agencija.

Ministarstvo uprave osnovalo je u travnju 2012. peteročlanu Stručnu radnu skupinu za preispitivanje statusa regulatornih tijela kako bi provela analizu i predložila Plan unaprjeđenja sustava agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima i tako pomogla u realizaciji mjere racionalizacije sustava agencija te su imenovani koordinatori u 15 ministarstava.³⁰ Tzv. resorni pristup agencijama, koji je primijenilo Ministarstvo uprave, bio je usmjeren i na jačanje kontrole ministarstava nad stanjem u resoru, a time i jačanje odgovornosti za rad agencija. Ministarstvo uprave uputilo je putem koordinatora u resorima detaljan upitnik sa 192 pitanja u 184 pravne osobe s javnim ovlastima, koji je uz agencije tipa 2 uključio i cijeli niz drugih pravnih osoba s javnim ovlastima, odnosno javnih ustanova (ministarstvo koristi oba termina; riječ je o agencijama tipa 3), a podatke je dostavilo ukupno njih 173.³¹ Prikupljeni su podaci ukazali na neke probleme u funkcioniranju tih pravnih osoba, posebice u odnosu na nadzor njihovog rada koji nije učinkovit zbog slabog kapaciteta ministarstava, nepostojanje planova rada i definiranih ciljeva rada, neispunjavanje zahtjeva iz antikorupcijske strategije (samo 28 posto ustanova imenovalo je povjerenika za etiku, dok 31 posto ustanova ima osobu za nepravilnosti), prilično nesređen sustav trošenja sredstava, što je npr. vidljivo u razlici između prihoda i rashoda (višak od gotovo tri milijarde kuna), visokim troškovima za zaposlene, za prostor te druge troškove (službena vozila, mobiteli), neprovođenje vanjske revizije (samo 62 posto tijela) i neobjavlivanje rezultata revizije, nepostupanje prema propisima kojima se uređuje pristup informacijama, javne nabave i sl. (v. Mičetić, 2013).

Tijekom 2012. osmišljene su i provedene određene horizontalne mjere za usklađivanje rada agencija, potaknute potrebom za smanjenjem javne potrošnje, ali i shvaćanjem nove političke vlasti o potrebi osiguranja koordinacije i odgovornosti u javnoj upravi jačanjem političke kontrole. Pritom su podaci dobiveni analizom na temelju prikupljenih podataka poslužili kao osnova i opravdanje za poduzimanje određenih mjera. Poduzete promjene, uz širenje djelatnosti agencija te usklađivanje s drugim propisima, kao što su npr. Zakon o općem upravnom postupku i Zakon o upravnim sporovima, odnosno usklađivanje s promijenjenom strukturom i nazivom resora u državnoj upravi,³² uglavnom se odnose na promjene u upravljačkoj strukturi. Te se promjene očituju u promjenama u veličini i sastavu kolegijalnih tijela upravljanja (najčešće upravnih vijeća), i to u pravilu u smislu smanjenja

29 Proces ukidanja Centra za ljudska prava (i pripajanja Pučkom pravobranitelju) započeo je još za ranije Vlade, a Akademija lokalne demokracije pripojena je Državnoj školi za javnu upravu. Novoosnovane agencije su Centar za praćenje energetskog sektora i investicija (CEI), Agencija za investicije i konkurentnost (AIK) te Poljoprivredna savjetodavna služba. Kasnije je osnovana i Agencija za ugljikovodike te Agencija za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada.

30 Predviđena metodologija rada u pet koraka uključivala je prikupljanje informacija, konsolidaciju podataka, izradu plana unaprjeđenja resora, izradu plana za Vladu Republike Hrvatske te provedbu usvojenog plana.

31 Svrha prikupljanja podataka i izrade planova za unaprjeđenje i racionalizaciju vidjela se u postizanju veće ekonomičnosti, bolje povezanosti resora i pravnih osnova (planovi, komunikacija, izvještavanje), veće transparentnosti i odgovornosti u radu (jačanje etike, pristupa informacijama, PIFC) te veće fiskalne odgovornosti, ali i boljoj pripremi za korištenje europskih fondova (Mičetić, 2013).

32 S obzirom na to da su u mnogim agencijama, posebice onima s političkim kolegijem, članovi upravnog vijeća osobe po položaju odnosno predstavnici tijela državne uprave, bilo je potrebno izmijeniti odredbe o načinu i kriterijima imenovanja članova upravljačkih struktura te odredbe o nadzoru. Npr. SAFU više nije u djelokrugu Ministarstva financija, nego Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU-a, a Hrvatski zavod za norme i Hrvatska akreditacijska agencija umjesto Ministarstvu znanosti odgovaraju Ministarstvu gospodarstva.

broja članova.³³ Također, u nekim je agencijama zamjetan trend prema politizaciji, pa i tendencija da upravljačka struktura agencija prati onu matičnog ministarstva (ministar-zamjenik-pomoćnici), što ukazuje na određeno nerazumijevanje modela. Osim toga, znatniji se horizontalni zahvat odnosio i na usklađivanje plaća zaposlenih u agencijama, koji se opravdavao potrebom usklađivanja plaća među agencijama koje su se do tada utvrđivale njihovim općim aktima te ostvarivanjem ušteda, a proveo se putem izmjene Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama za 20-ak agencija krajem 2012.

Pred kraj mandata, u travnju 2015. Vlada na prijedlog Ministarstva uprave usvaja Smjernice za uređenje sustava agencija, zavoda, fondova, centara i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima³⁴ i, u okviru mjera za smanjivanje prekomjernog deficita, donosi Odluku o smanjenju broja agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima i osnivanju povjerenstva za provedbu racionalizacije sustava agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima³⁵ kojom je predviđeno osnivanje Povjerenstva kao i pripajanje devet agencija drugim agencijama ili ministarstvima, tijelima državne uprave i institutima, s ne baš sasvim jasnom logikom.³⁶ Do kraja mandata Vlada je realizirala spajanje Agencije za zaštitu okoliša i Državnog zavoda za zaštitu prirode u Hrvatsku agenciju za okoliš u lipnju 2015., što je, osim što se radi o kompatibilim zadacima u istome resoru, dijelom bila posljedica političkih previranja u tom području odnosno agencijama,³⁷ kao i ukidanje Agencije za regionalni razvoj koja u rujnu 2015. postaje dio Središnje agencije za financiranje i ugovaranje projekata EU (SAFU).

Na samom kraju mandata Vlada je, iako je bez nje nesmetano djelovala 3,5 godine, pripremila Strategiju razvoja javne uprave 2015. – 2020.³⁸ U odnosu na agencije, a pozivajući se na ocjenu Europske komisije iz lipnja 2014. prema kojoj fragmentiranost javne uprave i složenost odnosa ministarstva i agencija otežava donošenje odluka i produljuje postupke,³⁹ Strategija kao mjeru 14.5. predviđa „zakonsko uređenje i racionalizaciju sustava pravnih osoba s javnim ovlastima“, koja kao podmjere uključuje provedbu analize radi ocjene opravdanosti osnivanja, nadležnosti, troškova i učinaka, uz izradu smjernica za racionalizaciju; propisivanje jedinstvenog načina uređenja agencija, usvajanje propisa i internih akata sa statusnim promjenama te provedbu evaluacije novog sustava.

33 U mnogim je agencijama smanjen broj članova upravnih vijeća odnosno drugih kolegijalnih tijela upravljanja (uprava, upravnih odbora i sl.) pa je tako uglavnom tijekom 2012. broj članova uprave DAB-a smanjen sa šest na četiri, broj članova vijeća HAKOM-a sa sedam na pet, REGOS-a sa šest na pet, Fonda za profesionalnu rehabilitaciju s devet na sedam, HZZ-a s 11 na sedam, HZMO-a s 13 na devet, OPT-agencije sa sedam na pet, Hrvatskog zavoda za norme sa sedam na pet. U rjedim je slučajevima došlo do povećanja broja članova kolegijalnih tijela upravljanja pa je tako broj članova upravnih vijeća Pravosudne akademije porastao s devet na 11, HAMAG Investa s 11 na 12, a Hrvatskog centra za razminiranje sa sedam na devet.

34 <https://uprava.gov.hr/UserDocImages/Prisup%20informacijama/2016//225%20-%204.pdf>

35 <https://vlada.gov.hr/UserDocImages/Sjednice/2015/225%20sjednica%20Vlade//225%20-%204.pdf>
<https://vlada.gov.hr/UserDocImages/Sjednice/2015/225%20sjednica%20Vlade/Izmjena%20dnevnog%20reda/225%20-%2026c.pdf>

36 Predviđeno je npr. pripajanje Agencije za znanost i visoko obrazovanje NCVVO-u, iako Agencija ima znatan stupanj neovisnosti i obveze definirane europskim dokumentima, a Hrvatske agencije za hranu, koja je dio europske mreže agencija, Hrvatskom veterinarskom institutu.

37 Zanimljivo, i više od dvije godine nakon spajanja svaka ima svoju internetsku stranicu, v. <http://www.haop.hr/>

38 Hrvatski sabor usvojio je Strategiju krajem lipnja 2015. (NN 70/15).

39 Europska komisija u Preporuci za Preporuku Vijeća o nacionalnom programu reformi Hrvatske 2014. i dostavljanju mišljenja Vijeća o programu konvergencije Hrvatske za 2014. preporučuje ukloniti visoku razinu fragmentacije i preklapanja odgovornosti racionalizacijom upravnih postupaka i pojašnjenjem okvira odlučivanja i odgovornosti na raznim razinama upravljanja te na razini središnje države među ministarstvima i agencijama.

4.4. Treći val racionalizacije 2016. – 2017.

Nova Vlada, koja stupa na dužnost u siječnju 2016. (13. vlada, premijer Tihomir Orešković), a kojoj je povjerenje izglasano već u lipnju 2016., u Nacionalnom programu reformi za 2016.⁴⁰ predviđa niz mjera u području modernizacije uprave u skladu povećanja učinkovitosti javnog sektora (točka 3.4.), a u odnosu na agencije, u svrhu s Odlukom o provedbi reformskih mjera za unaprjeđenje sustava javne uprave⁴¹ usvojenom u veljači iste godine, ističe osnivanje Povjerenstva za modernizaciju sustava javne uprave radi definiranja mjera u Akcijskom planu za modernizaciju javne uprave za smanjenje fragmentiranosti u obavljanju poslova državne uprave, koje obavljaju središnja tijela državne uprave, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima (agencije i druge), standardizaciju unutarnjeg ustroja i unaprjeđenje poslovnih procesa u tijelima javne uprave, racionalizaciju područnih jedinica središnjih tijela državne uprave te funkcionalnu i fiskalnu decentralizaciju i postizanje optimalnog teritorijalnog preustroja, a koje bi trebale, i bit će detaljnije razrađene kroz Akcijski plan za modernizaciju javne uprave. U mjeri 4.3. veća učinkovitost i transparentnost javnog sektora predviđa se racionalizacija sustava i poslova javne uprave, a koja uključuje (1) cjelovito uređenje sustava javne uprave u cilju smanjenja fragmentiranosti i povećanja transparentnosti rada, (2) racionalizaciju sustava pravnih osoba s javnim ovlastima, (3) racionalizaciju područnih jedinica središnjih tijela državne uprave te (4) poboljšanje organizacijskog modela funkcioniranja lokalne samouprave. U posebnoj Prilogu 2. predviđeno je smanjivanje broja agencija i to pripajanjem odnosno spajanjem 13 agencija.⁴²

Nova Vlada Andreja Plenkovića u svom Programu za razdoblje 2016. – 2020.⁴³ predviđa, kratko i jasno, u točki 6.1. Modernizacija javne uprave, „smanjivanje broja agencija i drugih javnih tijela“. U Planu zakonodavnih aktivnosti za 2017.⁴⁴ predviđa se zakonsko uređenje sustava agencija kao i donošenje zakona kojima će se ukinuti, odnosno pripojiti pojedine agencije, sukladno Nacionalnom programu reformi 2016.⁴⁵ I u Nacionalnom programu reformi za 2017.⁴⁶ Vlada predviđa provedbu cjelovitog normativnog uređenja organizacije i obavljanja poslova državne uprave i racionalizaciju sustava pravnih osoba s javnim ovlastima agencijskog tipa kao i racionalizaciju prvostupanjskih tijela i područnih jedinica tijela državne uprave (TDU). U posebnoj mjeri 4.1.4. predviđa se uklanjanje institucionalne, ustrojstvene i funkcionalne fragmentacije u javnoj upravi, a jedan od načina je upravo cjelovito normativno uređenje organizacije i obavljanja poslova državne uprave

40 Vlada Republike Hrvatske, Nacionalni program reformi 2016., travanj 2016. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Sjednice/2016/17%20sjednica%20Vlade/17%20-%201a.pdf>

Usvajanje Nacionalnog programa reformi predstavlja realizaciju dijela obveza koje proizlaze iz sudjelovanja Republike Hrvatske u ciklusu Europskog semestra sukladno članku 121. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

41 Odluka o provedbi reformskih mjera za unaprjeđenje sustava javne uprave, NN 18/16, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2016_02_18_485.html

42 Predviđeno je ukidanje kao zasebnih tijela Hrvatskog zavoda za toksikologiju i antidoping, Hrvatskog zavoda za zaštitu zdravlja i sigurnost na radu, Hrvatskog zavoda za telemedicinu, Nacionalnog centra za vanjsko vrednovanje obrazovanja, Agencije za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih, Hrvatske kuće, Hrvatskog zavoda za norme, Agencije za opremu pod tlakom, Centra za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija (CEI), Hrvatskog operatora tržišta energije d.o.o. (HROTE), Fonda za razgradnju NEK, Agencije za ugljikovodike te Fonda za naknadu oduzete imovine. Do studenoga 2017. samo je dio predviđenih mjera je realiziran (npr. ukinuta je Zaklada Hrvatska kuća, HANDA je pripojena Agenciji za ugljikovodike te tržište nafte i naftnih derivata) odnosno započete su procedure za realizaciju dijela mjera (npr. Vlada je u listopadu odnosno studenome uputila u Hrvatski sabor prijedlog zakona kojim se predviđa gašenje CEI i vraćanje dijela poslova u djelokrug Ministarstva zaštite okoliša i energetike te prijedlog zakona kojim se Fond za naknadu oduzete imovine gasi i pripaja Ministarstvu financija).

43 https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/ZPPI/Dokumenti%20Vlada/Program_Vlada_RH_2016_2020.pdf

44 Vlada Republike Hrvatske, Plan zakonodavnih aktivnosti za 2017., <https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/161229%20GTVRH%20Godisnji%20plan%20PRIJEPI%20final%203.0.pdf>

45 Odnosi se na Agenciju za ugljikovodike i Fond za naknadu oduzete imovine.

46 Vlada RH, Nacionalni program reformi za 2017., <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Sjednice/2017/04%20travanj/33%20sjednica%20VRH/33%20-%201.pdf>

i racionalizacija sustava agencija, što bi u konačnici trebalo dovesti do smanjenja njihova broja za 20 posto te uštede od oko 10 milijuna kuna.

Početak 2017. Ministarstvo uprave započinje s radom na nacrtu zakonskog uređenja sustava agencija, uključivanjem vanjskih nezavisnih stručnjaka.⁴⁷ Predviđa se usvajanje posebnog zakona⁴⁸ o agencijama kojim bi se uredio status i vrste agencija, načela funkcioniranja agencija, poslovi agencija, osnivačka prava i odnosi agencije s osnivačima te nadzor, upravljačka struktura, transparentnost, integritet i sukob interesa, unutarnje ustrojstvo, položaj službenika te financiranje. Najveće konceptualne izazove uređenja sustava agencija, uz uređenje odgovarajuće razine neovisnosti i nadzora, predstavljaju promjene koje se namjeravaju postići definiranjem statusa zaposlenih te time uređenjem njihovih radnih mjesta i plaća kao i načina financiranja. Novo bi zakonsko uređenje trebalo ujednačiti status agencija, uz razlikovanje dvaju temeljnih oblika (regulatornih i izvršnih), uspostaviti evidenciju agencija, uspostaviti jasne instrumente nadzora (npr. programski ugovori, jača transparentnost i integritet agencija) i obvezu evaluacije, ujednačiti upravljačku strukturu (kolegijalno tijelo u regulatornim agencijama, monokratska upravljačka struktura u izvršnim agencijama) te osobito definirati status zaposlenih te financiranja. Upravo je u tim dvama pitanjima moguće očekivati i najveće otpore agencija te sindikata, koji se mogu pretvoriti u prepreku donošenju zakona ako predlagatelj ne osvijesti činjenicu da agencije i u drugim sustavima imaju posebnosti u određivanju plaća, a da veliki nerazmjer između plaća u agencijama i državnoj upravi nije posljedica previsokih plaća zaposlenih u agencijama, već preniskih plaća zaposlenih u državnoj upravi. Stoga reforma sustava agencija povlači i pitanje uređenja plaća u državnoj upravi odnosno javnim službama⁴⁹ te racionalizaciju sustava državne uprave, uključujući i horizontalnu i vertikalnu podjelu funkcija i nadležnosti.

5. Zaključak i preporuke

U prethodnim je poglavljima istaknuto da su agencije dio suvremenog sustava upravljanja kao i da svojim osobinama – primarno specijalizacijom, profesionalnošću, fleksibilnošću – imaju potencijal ostvariti ciljeve javnih politika, pod uvjetom da su relativno neovisne te stavljene pod odgovarajući režim nadzora. Također, istaknuto je kako su agencije i u drugim zemljama kao i u EU-u, nakon razdoblja relativno nekontroliranog bujanja, različitim programima prošle racionalizaciju i usustavljenje, upravo da bi se neutralizirali negativni učinci koji se uglavnom odnose na nedostatak odgovornosti i nedovoljnu učinkovitost.

U Hrvatskoj situacija nije bitno drukčija. Nakon razdoblja nekontroliranog rasta broja agencija i diversifikacije u smislu njihovih obilježja od kraja 90-ih, a osobito tijekom procesa pridruživanja EU-u, 2008./2009. agencije dolaze u središte interesa javnosti i medija, politike

47 Nakon šest radnih sastanaka i promjene ministra uprave skupina je prestala s radom.

48 <http://www.telegram.hr/price/moramo-priznati-cini-se-da-vlada-ozbiljno-zeli-konacno-rijesiti-kaos-s-drzavnim-agencijama-ekskluzivno-donosimo-nacrt-zakona/>

49 To je pitanje istaknuto kao preporuka i u Preporukama Europske Komisije Vijeću za Nacionalni program reformi za 2017. u svibnju 2017. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_-_croatia-hr.pdf

i upravljanja kao i akademske zajednice, uglavnom potaknuto pitanjima netransparentnosti, neučinkovitosti i potrebe za rezanjem javne potrošnje. Strateške i programske napore kao i realizaciju planiranih mjera u prethodnom razdoblju obilježio je izrazit nedostatak kontinuiteta i preispitivanje ciljeva koje su utvrdile prethodne Vlade. Od prve Strategije reforme javne uprave iz 2008. pa do kraja 2017. djelovalo je pet Vlada i isto toliko programa, usvojene su dvije strategije javne uprave (2008. i 2015.), program gospodarskog oporavka (2010.) te tri nacionalna programa reformi (2015., 2016. i 2017.). Svi su akteri i dokumenti na isti način, uz određene modifikacije, pristupali problemu agencija – potrebom za racionalizacijom sustava (radi učinkovitosti i izbjegavanja preklapanja) te smanjenjem broja agencija (radi ušteda). U odnosu na same agencije osnovano je, odnosno predviđeno je osnivanje više povjerenstava, izrađeno je više prijedloga odnosno smjernica za racionalizaciju (2010., 2015.) kao i odluka o namjeravanom ukidanju pojedinih agencija (2010., 2015. i 2016.) koje su povremeno bile i proturječne⁵⁰ i s nejasnim kriterijima. Upravo je iskustvo EU-a pokazalo važnost stalne političke podrške reformi agencija – stalne promjene, zaokreti i odstupanja ne mogu dovesti do odgovarajućih rezultata. Drugim riječima, reforma sustava agencija ne bi trebala biti pitanje samo jedne vlade, nego je treba oblikovati tako da bi svaka vlada koja teži učinkovitosti i transparentnosti na nju pristala.

U odnosu na pitanje *broja agencija*, treba istaknuti da je „rezanje“ njihovog broja uistinu doseglo optimum i da je za to ostalo malo prostora. U odnosu na cilj Vlade da smanji broj agencija za dodatnih 20 posto (dakle sa 75 na 60), postavlja se pitanje treba li broj agencija dalje smanjivati samo da bi se ostvario brojčani rezultat ili bi odgovarajući broj agencija trebao biti rezultat racionalizacije sustava. Broj agencija kretao se u tom razdoblju od početnih 87 agencija 2009.,⁵¹ oko 75 u razdoblju 2011. – 2017. (uzevši u obzir da se neke ukidaju, a neke nove osnivaju broj varira između 73 i 78), s time da bi do kraja 2017., s obzirom na pokrenute postupke izmjene zakona, broj agencija trebao biti oko 70. S obzirom na postojeće agencije i njihov djelokrug, smanjivanje broja opravdano je vjerojatno u oko od šest do osam slučajeva. Valja imati na umu da su mnoge agencije stekle odgovarajuću reputaciju u mrežama sestrinskih agencija u Europi kao i povjerenje korisnika te kvalitetno i učinkovito rade svoj posao. Osobito je riskantno spajanje većeg broja agencija u istom resoru u jednu veću agenciju – takav potez intenzivira problem upravljanja u samoj agenciji, otvara mogućnost prioritiziranja uz zanemarivanje određenih funkcija, troši vrijeme i novac na reorganizaciju, ali i stvara veliku multifunkcionalnu strukturu paralelnu matičnom ministarstvu, koja u nekim slučajevima može nadmašiti kapacitet (broj zaposlenih, sredstva i sl.) samog ministarstva, a time i potegnuti pitanja nadzora i političke odgovornosti. Usto, potrebno je razmisliti je li pozicija državnih upravnih organizacija u okviru sustava države uprave – kako je on sada zamišljen – optimalna pozicija ili bi i njih, a s obzirom na njihova funkcionalna obilježja koja se ne razlikuju od obilježja agencije (specijalizacija, profesionalnost, odlučivanje odnosno prikupljanje i distribucija informacija itd.), trebalo preoblikovati u agencije.

Stoga u nadolazećem razdoblju umjesto broja agencija fokus treba biti na odgovarajućem *pravnom uređenju i time na reorganizaciji sustava*, pri čemu treba pažljivo balansirati između koristi koje su agencije sada postigle i njihovog položaja u europskom sustavu upravljanja te potrebe za efikasnošću. Pritom kao osnovna načela treba uzeti u obzir neovisnost, neutralnost i stručnost, transparentnost i partnerstvo, odgovornost i nadzor te osiguravanje učinkovitosti i efikasnosti.

50 Primjerice, 2015. se predviđa pripajanje AZVO-a Nacionalnom centru za vanjsko vrednovanje obrazovanja, a godinu kasnije obrnut proces (NCVVO se pripaja AZVO-u). Trebalo bi odustati od ideje da se uopće spajaju te dvije institucije, kako međusobno tako i s trećim institucijama.

51 O tome koje sve organizacije ulaze u pojam agencije postoje izrazita nesuglasja. Smjernice Vlade iz 2015. navode 57 agencija, a popis agencija, zavoda, centara, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima Ministarstva uprave obuhvaća oko 180 tijela (uključuje agencije tipa 2 i 3). U istraživanju iz 2009. (Musa, 2009) obuhvaćeno je 75 agencija, s time da je u kasnijem radu iste autorice (Musa, 2014: 565, bilješka 1046) naznačeno da je u krug agencija tada zapravo pripadalo i 12 drugih agencija koje iz istraživačkih razloga (rubna tijela) nisu bile uključene, tako da je broj agencija 2009. zapravo 87.

Ključni elementi prikazani su na Slici 2. Uštede ne bi smjele biti fokus jer su one efektivne samo na kratki rok. Naime, umjesto da je poduzeto kao prva mjera racionalizacije sustava, ideja da je potrebno izraditi zakonski okvir za (sve) agencije javlja se tek 2015., a realizacija započinje tek 2017. Upravo zakonsko uređenje sustava agencija može odgovoriti na izazove efikasnosti i nadzora te osobito transparentnosti i integriteta institucija. Naime, treba imati na umu da su posljednjih godina agencije često bile akteri skandala ili medijskog interesa, mjesto za smještaj vjernih kadrova, ali i mamac političara za pažnju javnosti.⁵² Neki od recentnih medijski popraćenih slučajeva (npr. HAVC, HANFA, HAKOM, AEM) posebno su istaknuli važne izazove agencija – problem utjecaja reguliranog sektora odnosno korisnika na agencije i time pitanje integriteta i transparentnosti, pitanje efikasnosti i opsega nadzora ministarstava, odgovornost vodstva, učinkovitost u obavljanju poslova iz djelokruga i time odgovarajuće kapacitete i financiranje agencija. Pritom zakonsko uređenje agencija nužno otvara pitanja sustava državne uprave, statusa zaposlenih u državnoj upravi i javnim službama te njihovih plaća, ali i pitanja kontrole koju provode Sabor i Vlada kao i načina imenovanja i opozivanja čelnika. Pitanje statusa zaposlenih i uređenje njihovih plaća osobito ima potencijal prerasti u kamen spoticanja jer će neminovno dimnuti u *status quo* koji, kakav god da je, nekima odgovara. Trenutno u nekim agencijama rade obični radnici, što je nonsens osobite vrste, imajući u vidu karakter i ulogu agencija. Plaće zaposlenih u agencijama redovito su više od onih u ministarstvu, ali problem nije u plaćama u agencijama, nego u velikim odstupanjima između agencija kao i u pre niskim plaćama u ministarstvima. Odljev specijalista iz agencija zbog smanjivanja plaća najveći je udarac koji bi agencijski model mogao pretrpjeti, a svakako je realan jer su plaće u reguliranim sektorima (osobito npr. energetici, telekomu, IT sektoru, financijskim uslugama) ionako znatno više.

Najlošija opcija koju bilo koja vlada može odabrati jest smanjivanje broja agencija radi ostvarivanja unaprijed zadanih brojčanih pokazatelja kao i usvajanje bilo kakvog zakona o agencijama samo radi ispunjenja obveza i zadanih rokova, a koji bi mogao dovesti do negativnih posljedica za rad i funkcioniranje agencija, a time i državnih politika. Osim toga, nedovoljno kvalitetno zakonsko uređenje i ulaganje truda u suzbijanje mogućih otpora mogu dovesti do španjolskog iskustva koje upućuje na propast pokušaja usustavljenja agencija ako se na mnoge od njih primijeni pravilo iznimke. Uostalom, ako smo gotovo dva desetljeća čekali adekvatno uređenje modela agencije u Hrvatskoj,⁵³ možemo si dati dovoljno vremena da konačno i za buduće generacije razriješimo ovaj gordijski čvor.

Slika 2: Ključni elementi pravnog okvira za agencije



52 <http://www.jutarnji.hr/komentari/bizarna-ideja-zasto-most-predlaze-osnivanje-agencije-koja-postoji-vec-56-godina/4615268/>

53 Od susjednih zemalja, primjerice, Slovenija je zakon o agencijama usvojila 2002., a Mađarska i Srbija 2006.

Literatura

- Bach, T. (2012) Germany. U: Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., Laegreid, P. (ur.) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave MacMillan, str. 166–178.
- Barbieri, D., Ongaro, E. (2008) EU agencies: what is common and what is distinctive compared with national-level public agencies. *International Review of Administrative Sciences* 74(3): 395–420.
- Dommett, K., MacCarthaigh, M., Hardiman, N. (2016) Reforming the Westminster Model of Agency Governance: Britain and Ireland After the Crisis. *Governance* 29(4): 535–552.
- Đurman, P., Musa, A. (2014) Problem koordinacije u javnoj upravi: natrag prema hijerarhiji? *Analiza hrvatskog politološkog društva* 10(1): 111–138.
- Hansen, M. B., Andersen, V. N. (2012) Denmark. U: Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., Laegreid, P. (ur.) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave MacMillan, str. 212–222.
- Hofmann, H.C.H., Morini, A. (2012) Constitutional Aspect of the Pluralisation of the EU Executive through 'Agencification'. *University of Luxembourg, Law Working Paper Series*, 2012-01.
- Koprić, I., Kovač, P., Musa, A. (2012/2013) Agencies between law, politics and expertise. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 5(2): 17–44.
- Koprić, I., Musa, A. (2012) Agencification in CEEs: Croatia. U: Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., Laegreid, P. (ur.) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave MacMillan, str. 266–276.
- Koprić, I., Musa, A., Đulabić, V. (2008) Europski standardi regulacije službi od općeg interesa: (kvazi) nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma. *Hrvatska javna uprava* (8)3: 647–688.
- James, O., Moseley, A., Petrovsky, N., Boyne, G. (2012) United Kingdom. U: Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., Laegreid, P. (ur.) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave MacMillan, str. 57–68.
- Lafarge, F. (2012) France. U: Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., Laegreid, P. (ur.) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave MacMillan, str. 98–109.
- Mičetić, T. (2013) Predstojeća reforma agencija u Hrvatskoj. U: Koprić, I., Musa, A., Đulabić, V. (ur.) *Agencije u Hrvatskoj: Regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Musa, A. (2016) *Kontrola uprave: neovisna kontrolna tijela kao čuvari integriteta*. Projekt Novi hrvatski pravni sustav. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Musa, A. (2014) *Agencijski model javne uprave*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Musa, A. (2014a) Reforming the EU Agency Governance: More Control, Greater Accountability. *Hrvatska i komparativna javna uprava – CCPA*, 14(2): 317–353.
- Musa, A. (2013) Dobro upravljanje u hrvatskim regulacijskim agencijama: prema pravnom okviru. U: Koprić, I., Musa, A., Đulabić, V. (ur.) *Agencije u Hrvatskoj: Regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 103–154.
- Musa, A. (2013a) Dobro upravljanje u hrvatskim agencijama. Zagreb: Gong.
- Musa, A., Koprić, I. (2011) What Kind of Agencification in Croatia? Trends and Future Directions. *Transylvanian Review Of Administrative Sciences*, Special issue, November 2011.
- Musa, A. (2009) *Europeizacija i agencijski model javne uprave*. Doktorska disertacija. Zagreb: Pravni fakultet.
- Ongaro, E., Galli, D., Barbieri, D., Fedele, P. (2012) Italy. Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., Laegreid, P. (ur.) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave MacMillan, str. 110–121.

Parrado, S. (2012) Spain. U: Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., Laegreid, P. (ur.) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave MacMillan, str. 122–132.

Salminen, A., Viinamäki, O., Joksuu, J. (2012) Finland. U: Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., Laegreid, P. (ur.) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave MacMillan, str. 223–233.

Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., Laegreid, P., ur. (2012) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave MacMillan.

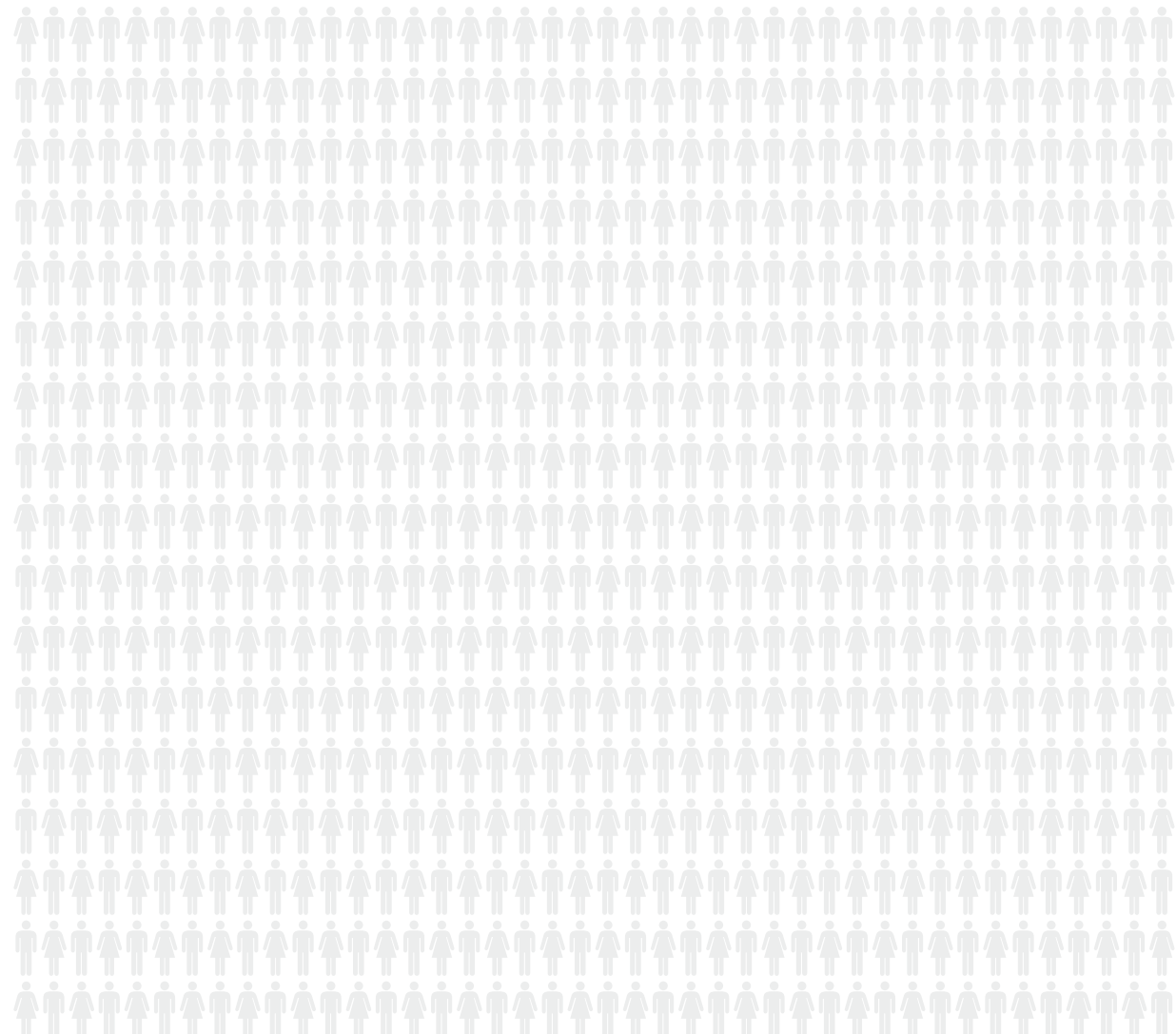
Napomena: Službeni dokumenti i propisi navedeni su u bilješkama uz tekst.

PARADOKSI AGENCIJSKOG MODELA U HRVATSKOJ: RUPA BEZ DNA ILI CENTAR UPRAVNE IZVRSNOSTI?

prof. dr. sc. Ivan Koprić

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu / Institut za javnu upravu

e-mail: ikopric@pravo.hr



Trostruki je paradoks agencijskog modela u Hrvatskoj. Ponajprije, oblikovanje državne uprave po standardima modernog agencijskog modela nije uspjelo, nego je šuma hrvatskih javnih agencija stvorena u dugotrajnom, neregularnom, hektičkom i kaotičnom procesu koji su najviše hranili utjecaj Europske unije u pretpristupnom razdoblju od 2001. do 2013. te stalni domaći političko-predatorski interesi. Drugo, uopće ne postoji sustavna politika osnivanja i oblikovanja javnih agencija ni njihova sustavna pravna regulacija, da bi se moglo govoriti o modelu. Model ne postoji, postoji neuredna organizacijsko-institucionalna šuma javnih agencija u kojoj se teško snaći i kroz koju se teško probiti poduzetnicima, građanima, korisnicima, pa i stručnjacima i istraživačima. I na kraju, proces deagencifikacije, o kojem se počelo govoriti nakon formalnog priznanja da je i Hrvatska zahvaćena gospodarskom i financijskom krizom, počevši od 2009., ako je ikad i bio ozbiljno pomišljen, ni u jednom od triju dosadašnjih pokušaja nije uspio.

Kao i u mnoge druge zemlje kontinentalne Europe, utjecaj modernizacijskih mjera inspiriranih nekim od dobrih ideja pokreta *novog javnog menadžmenta* stigao je i u Hrvatsku. Hrvatska je upravna znanost ažurno i kontinuirano pratila i analizirala doktrinarne, institucionalne i organizacijske promjene koje je taj pokret generirao u zemljama predvodnicama te načine prilagodbe u zemljama koje su s oprezom prihvaćale dio iz široke palete rješenja *novog javnog menadžmenta*. U tom su smislu možda najveću ulogu odigrale knjige i radovi Eugena Pusića te Inge Perko-Šeparović, premda su i mnogi drugi naši autori pisali o nužnosti modernizacije u različitim dijelovima javne uprave.

Na međunarodnom znanstvenom skupu „Modernizacija hrvatske javne uprave: povijesne pouke, aktualno stanje i razvojne perspektive“, održanom u Zagrebu 25. i 26. travnja 2002., založili smo se za neke mjere modernizacije kao što su moderno upravno obrazovanje, upravljanje ljudskim potencijalima, upravljanje zapisima (*records management*), upravno vođenje, informatizacija, elektroničko poslovanje i e-uprava, pristup javnim informacijama, moderni upravni postupci te cjelovita organizacijska modernizacija (Koprić, 2003).

U sklopu organizacijske modernizacije tada sam predložio, među ostalim mjerama, i razdvajanje poslova u vezi s javnim politikama od poslova njihovog obavljanja, osamostaljenje izvršnih agencija uz jači naglasak na rezultate i jasniju pravnu odgovornost njihovih rukovoditelja za rezultate, sistemsku regulaciju nezavisnih regulacijskih komisija, stvaranje javnog tržišta s komercijalizacijom ponajprije u području službi od općeg interesa te razumnu privatizaciju pojedinih dijelova javne uprave, što se sve zajedno povezuje s agencijskim modelom javne uprave. Sve je to trebalo biti popraćeno strukturnim mjerama depolitizacije, utemeljenjem sustava kontrole učinkovitosti, standardizacijom upravnog djelovanja, stvaranjem sustava upravljanja kvalitetom, unapređenjem odnosa građana i uprave s jačanjem prava građana, financijskom transparentnošću i drugim mjerama (Koprić, 2003a: 449–450). Kasnije sam te mjere detaljno obrazložio i izložio u cjelovitom modernizacijskom paketu. Stvaranje modernog agencijskog modela bilo je dio tog paketa (Koprić, 2004). Njegovo usvajanje moglo je omogućiti stvaranje novog, modernog, agencijskog centra upravne izvrsnosti u Hrvatskoj.

No, oblikovanje cjelovitog agencijskog modela nikad nije došlo u žarište pažnje Vlade, Središnjeg državnog ureda za upravu odnosno Ministarstva uprave ili kojeg drugog

tijela državne uprave (primjerice, Ministarstva financija). Čak ni ključni najuži dijelovi toga modela nisu nikad tretirani na ozbiljan način u hrvatskoj upravnoj praksi. To se podjednako odnosi na izvršne agencije, kojih je pretežni broj, kao i na nezavisne regulatore te njima donekle slične ekspertne agencije, koje čine manji dio javnih agencija u Hrvatskoj (Koprić, 2009; Koprić i Musa, 2012; Musa, 2013).

U uvjetima djelovanja snažne pokretačke sile europskog integracijskog procesa i domaćih adaptacijskih odgovora, ali i snažnih aspiracija za širenjem polja političkog plijena, za obje vrste agencija tražila su se palijativna pravna, institucionalna i organizacijska rješenja. Upravna praksa bila je kao snažna bujica koja ruje slučajne ili tek pragmatičnom političkom potrebom zadane institucionalne kanale. Takav odnos posebno iznenađuje kod nezavisnih regulatora, koji su po ciljevima i svojstvima drukčiji od drugih agencija u javnoj upravi. Na uzroke i nužnost njihovog drukčijeg tretmana upozoravali smo više puta, kao i na potrebu sustavne pravne regulacije koja bi u najmanju ruku zahvatila sektor nezavisnih regulacijskih agencija, ako već ne i sve javne agencije, i to po uzoru na neke druge europske zemlje (Koprić, 2008; Koprić et al., 2012/2013; Musa, 2013; 2014).

Prije bilo kakvog pokušaja sustavne pravne regulacije Anamarija Musa mapirala je agencijski model u Hrvatskoj, sistematiziravši sve javne agencije i slične organizacije te provevši minucioznu analizu tog dijela hrvatske javne uprave, temeljeći je na najopsežnijem empirijski prikupljenom materijalu, u svojoj disertaciji (Musa, 2009) te u njezinoj kasnijoj replikaciji (Musa, 2014). Taj teorijsko-istraživački pothvat nadmašuje, po obuhvatu, ambiciji i rezultatima, velik dio usporedivih znanstvenih pokušaja u širem, europskom okruženju (usp. Lozina, 2017). Nažalost, do danas taj njezin napor nije našao odraza u pripremi sustavne pravne regulacije.

Jedini pokušaj sustavne pravne regulacije, koji je Ministarstvo uprave u suradnji s nekoliko nas s Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta u Zagrebu započelo početkom 2017., ostao je nedovršen jer je potpredsjednik Vlade i ministar uprave razriješen krajem travnja 2017., čime je i politička volja za pripremu zakona o javnim agencijama nestala. U pripremi tog zakona nastojalo se prirediti jedinstvena pravila za sve oblike javnih agencija, za cijeli dijapazon pitanja, od njihovog osnivanja i upravljanja, preko usmjeravanja agencija na učinak i rukovođenja do izvještavanja i nadzora te ukidanja agencija. Pritom se nastojalo drukčije regulirati pravni položaj i utvrditi pravila o nezavisnim regulatorima i njima sličnim agencijama ekspertno-odlučujuće naravi. Cilj je bio osnažiti transparentnost i odgovornost agencija, utemeljiti moderno upravljanje uspješnošću, usmjeriti agencije prema mjerljivim rezultatima, zaštititi autonomiju nezavisnih regulatora te utvrditi jasne ovlasti za osnivanje i kriterije za prestanak rada agencija. Da je taj nacrt zakona bio dovršen, predstavljao bi prvi pokušaj sustavne pravne regulacije agencijskog modela javne uprave u Hrvatskoj.

Uza to, valja napomenuti da je po zamisli paralelno s njim trebalo pripremiti i novi zakon o sustavu državne uprave koji bi težište s tijela državne uprave premjestio na poslove državne uprave i nastojao proširiti listu oblika njihovog obavljanja. Ta bi lista obuhvaćala ne samo tijela državne uprave i lokalne jedinice nego i nevladine organizacije (udruge), komore, zaklade, fundacije, organizacije privatnog sektora i druge subjekte, sukladno trendovima u Hrvatskoj i u drugim europskim zemljama. Da su ta dva zakona donesena, Hrvatska bi imala modernu sustavnu pravnu regulaciju javne uprave.

Što sve čini agencijski dio hrvatske nacionalne uprave? Kad se primijene teorijski kriteriji usklađeni na europskoj razini u jednom od velikih komparativnih projekata u kojem smo sudjelovali (Verhoest et al., 2012), u hrvatskoj državnoj upravi može se identificirati oko 25 agencija tipa 1 (upravne organizacije bez pravne osobnosti, ali s određenim stupnjem upravljačke samostalnosti). Riječ je o stručnim službama i uredima Vlade, upravnim organizacijama u sastavu ministarstava i središnjih ureda, samim središnjim uredima i tzv. državnim upravnim organizacijama. Ključne su, međutim, agencije tipa 2 („prave agencije“), koje imaju pravnu osobnost i odvojene su organizacijski od ministarstava i drugih tijela državne uprave na nacionalnoj razini. U razdoblju od 1992. do 2010. osnovano je 78 takvih organizacija.

Istraživanje Anamarije Musa pokazalo je da je glavni razlog proliferacije agencija tipa 2 pristupanje Europskoj uniji. Nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2001. osnovano je oko 70 posto agencija (Musa, 2014: 494–496). Više od polovice agencija (56 posto) osnovano je baš zbog europeizacije hrvatske uprave, odnosno 35 posto osnovano je radi zadovoljavanja formalnih uvjeta pridruživanja, a dodatnih 21 posto radi prilagodbi i jačanja institucionalnih kapaciteta. Gotovo dvije trećine ispitanika u njezinom istraživanju smatra da Europska unija utječe na organizaciju i funkcioniranje agencija u kojima su zaposleni (Musa, 2014: 524).

Proces agencifikacije bio je na vrhuncu 2009. Već su ranije zabilježeni ozbiljni problemi nastali osnivanjem brojnih agencija, kako povezanih sa zahtjevima Europske unije tako i onih koje su nastale iz sasvim drugih razloga. Tako je već u razdoblju 2006. – 2008. proveden veliki projekt „Funkcionalno preispitivanje i pomoć restrukturiranju tijela državne uprave i njihovih pomoćnih agencija u Hrvatskoj“ financiran sredstvima Svjetske banke, čije preporuke nisu nikad realizirane.

Nakon toga bilježe se još dva ozbiljnija pokušaja deagencifikacije te jedan koji je ostao u samom pokušaju. Prvi, u razdoblju 2010. – 2012. bio je tek ograničeno uspješan. Proveden je na osnovi Vladine odluke, a na temelju Prijedloga reorganizacije agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima koji je u srpnju 2010. podnijelo Ministarstvo uprave. Dok je 19 agencija prestalo postojati kao samostalne pravne osobe, osnovane su neke nove. Ipak je broj agencija smanjen za 12 (Musa i Koprić, 2011; Musa, 2014).

Kad je Vlada u travnju 2015. donijela Odluku o smanjenju broja agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima i o osnivanju povjerenstva za provedbu racionalizacije sustava agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima, broj agencija nije smanjen. Nakon izbora za Hrvatski sabor potkraj 2015. i formiranja nove Vlade, na konferenciji „Reforma javne uprave – perspektive i izazovi“ u travnju 2016. bilo je najavljeno da će do kraja listopada 2016. broj agencija biti smanjen za 12, uz pet milijuna kuna uštede. No, Vlada Tihomira Oreškovića brzo je pala i uslijedili su prijevremeni izbori za Hrvatski sabor u rujnu 2016. U 2017. godini broj se javnih agencija na nacionalnoj razini opet vratio na razinu iz 2009.

Ministarstvo uprave dvaput je prikupljalo podatke o javnim agencijama i drugim sličnim tijelima i organizacijama, 2012. i 2015. Riječ je o skupini koju bi se moglo poistovjetiti s kategorijom autonomnih tijela, *more autonomous bodies* (usp. Pollitt, 2004; Musa, 2014). Oba su prikupljanja provedena nekom vrstom oficijelne ankete kojom je u prvom krugu bilo obuhvaćeno 176, a u drugom 187 organizacija, jedinica i tijela javne uprave.

No, u takva bi tijela trebalo uvrstiti i 25 profesionalnih komora s javnim ovlastima (stanje 2012.; Musa i Džinić, 2012), 795 udruga građana¹ te 887 tvrtki koje su uvrštene u popis tijela s javnim ovlastima², pri čemu nije vidljivo je li riječ o tvrtkama u javnom ili privatnom vlasništvu. To pokazuje da, usprkos naporima da se sistematizira, mapira i analizira stanje subjekata uključenih u obavljanje poslova javne uprave, to još nije učinjeno na pouzdan način.

Sve u svemu, proces deagencifikacije, iniciran kao jedan od strukturnih odgovora na gospodarsku i financijsku krizu krajem 2000-ih, pokazao se kao privremena mjera ograničenog dometa i ograničene uspješnosti. Čim su pokazatelji gospodarskog rasta iz negativnih prešli u pozitivne, broj agencija vratio se na ranije dosegnutu razinu. Ostaje vidjeti i druge pokazatelje, poput broja zaposlenih u njima, financijskih pokazatelja, troškova i racionalnosti, ali, nažalost, analize tih indikatora ne postoje.

Vidljivo je da proces mapiranja stanja agencijskog modela, uključujući i ostale subjekte s javnim ovlastima, koji je koincidirao s procesom deagencifikacije, još nije dovršen. I dalje nedostaju brojni podaci, a njihovo sustavno praćenje ne postoji. Povremeni pokušaji prikupljanja podataka o nekom dijelu organizacija javne uprave ostaju ograničeni u ambicijama, a namjere resornog ministarstva i Vlade nerijetko se razbijaju o podvodne grebene neformalnih utjecaja koji onemogućavaju potrebne strukturne zahvate.

Najosnovnija pravna regulacija javnih agencija i dalje nedostaje. Više se i ne govori o provedbi mjere 14.5. iz Strategije razvoja javne uprave do 2020., koju je još 2015. usvojio Hrvatski sabor, a čiji je rok realizacije bila prva polovica 2017. Gorući problemi javnih agencija – kao što su oni njihovog financijskog poslovanja, uvođenja i naplate nemalih parafiskalnih nameta, zapošljavanja, politizacije, dobrog upravljanja (Musa, 2013a), utvrđivanja strateških i godišnjih ciljeva, praćenja rezultata, transparentnosti i odgovornosti, koordinacije itd. – ne rješavaju se.

Za sređivanje stanja ne postoji politička volja, a iza svega nesumnjivo stoje netransparentni interesi. Nema želje za uprežanjem javnih agencija u efikasno, odgovorno i responzivno obavljanje javnih poslova, usprkos njihovom potencijalu da umjesto crne kutije, opasnosti i rupe bez dna za javni novac postanu centri upravne izvrsnosti.

Cjelovita zamisao modernizacije hrvatske javne uprave s početka 2000-ih nikad nije pretočena u jasnu reformsku javnu politiku, a čak i najozbiljniji dosadašnji dokument koji je Hrvatski sabor usvojio 2015. kao Strategiju razvoja javne uprave do 2020. ne sadrži sve elemente takve modernizacije. Realizacija prijedloga dobrog upravljanja u javnim agencijama koji je izradila Anamarija Musa i dalje je dobra podloga za ostvarenje agencijskog modela javne uprave kao centra upravne izvrsnosti u Hrvatskoj. Na tim se prijedlozima treba temeljiti svaki sljedeći pokušaj modernizacije hrvatske javne uprave.

1 V. Popis tijela javne vlasti Povjerenika za informiranje <http://tjv.pristupinfo.hr/?status=8&sort=1&page=40>

2 V. Popis tijela javne vlasti Povjerenika za informiranje <http://tjv.pristupinfo.hr/?status=7&sort=1&page=45>

Literatura

- Koprić, I. (2009) Od javnih službi do službi od općeg interesa: nova europska regulacija i njezin odraz u modernim upravnim sustavima. U: *Zbornik radova drugog skopsko-zagrebačkog pravnog kolokvija*. Skopje: Pravni fakultet Justinijan Prvi Sveučilišta Sv. Kiril i Metodij.
- Koprić, I. (2008) Regulatorna tijela kao nov oblik suradnje i sukobljavanja u hrvatskoj državnoj upravi. U: *Država i uprava. Zbornik radova posvećen akademiku Eugenu Pusiću u povodu 90. rođendana*. Zagreb: HAZU.
- Koprić, I. (2004) Mjere za modernizaciju uprave u Hrvatskoj. *Informator* br. 5298, 15. 12. 2004.
- Koprić, I. (ur.) (2003) *Modernizacija hrvatske uprave*. Zagreb: Društveno veleučilište.
- Koprić, I. (2003a) Modernizacija hrvatske uprave: pitanja, prijedlozi i perspektive. U: Koprić, I. (ur.) *Modernizacija hrvatske uprave*. Zagreb: Društveno veleučilište.
- Koprić, I., Musa, A. (2012) Croatia. U: Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., Lægreid, P. (ur.) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Koprić, I., Kovač, P., Musa, A. (2012/2013) Agencies in Three South Eastern European Countries: Politics, Expertise and Law. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 5(2): 17–44.
- Lozina, D. (2017) Anamarija Musa: „Agencijski model javne uprave“. Prikaz. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 54(2): 535–543.
- Musa, A. (2014) *Agencijski model javne uprave*. Zagreb: Pravni fakultet.
- Musa, A. (2013) Dobro upravljanje u hrvatskim regulacijskim agencijama: prema pravnom okviru. U: Koprić, I., Musa, A., Đulabić, V. (ur.) *Agencije u Hrvatskoj: regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Musa, A. (2013a) *Institucionalni i pravni okvir za dobro upravljanje u hrvatskim agencijama*. Zagreb: GONG.
- Musa, A. (2009) *Europeizacija i agencijski model javne uprave*. Doktorska disertacija. Zagreb: Pravni fakultet.
- Musa, A., Džinić, J. (2012) *Europska regulacija profesija i komore u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Musa, A., Koprić, I. (2011) What Kind of Agencification in Croatia: Trends and Future Directions. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. Special issue, 33–53.
- Pollitt, C. (2004) Castles Built on Sand? Agencies in Latvia. U: Pollitt, C., Talbot, C. (ur.) *Unbundled Government*. London: Routledge.

RAZLOZI I POTREBA ZA REFORMOM JAVNIH AGENCIJA

dr. sc. Dubravka Jurlina Alibegović

Znanstvena savjetnica i predstojnica Odjela za regionalni razvoj

Ekonomski institut, Zagreb

e-adresa: djurlina@eizg.hr



Postojeće stanje: fragmentiranost u sustavu agencija

Ažurni podaci o popisu tijela javne vlasti Povjerenice za informiranje ukazuju da u Hrvatskoj postoje 74 agencije i druge samostalne pravne osobe s javnim ovlastima.¹ Agencije se razlikuju po osnivačima, načinu osnivanja, po obavljanju djelatnosti u različitim upravnim područjima i načinu financiranja. Osnivači agencija su: Vlada Republike Hrvatske, ministarstva, Vlada Republike Hrvatske i ministarstva, Hrvatski sabor i Vlada Republike Hrvatske. Pravne osobe agencijskog tipa osnovane su na različite načine i to: posebnim zakonom, Uredbom Vlade Republike Hrvatske na temelju Zakona o ustanovama, Uredbom Vlade Republike Hrvatske na temelju posebnog zakona, Uredbom Vlade Republike Hrvatske na temelju Zakona o Vladi. Agencije obavljaju djelatnost u nizu upravnih područja, a najveći broj agencija je u području gospodarstva, prometa, znanosti i obrazovanja, poljoprivrede itd.

Način financiranja agencija različit je te u većini slučajeva agencije sredstva stječu iz više različitih izvora (državnog proračuna, naknada, obavljanjem vlastite djelatnosti, obavljanjem usluga, članarinom, prodajom, donacijama i iz drugih izvora). U pojedinim slučajevima, prihodi ostvareni od poslovanja uplaćuju se u državni proračun, dok su u nekim slučajevima prihodi ostvareni poslovanjem vlastiti prihod agencije.

Na zaposlene u agencijama primjenjuju se opći propisi o radu. Na plaće zaposlenika u većini slučajeva primjenjuju se propisi o plaćama u javnim službama, ali postoje agencije u kojima se na zaposlene ne primjenjuje Zakon o plaćama u javnim službama. Sustav plaća zaposlenih u agencijama bitno je fleksibilniji nego što je to u tijelima državne uprave, u kojima je status zaposlenih uređen Zakonom o državnim službenicima i namještenicima. S obzirom na to da su plaće zaposlenih u javnim službama veće od plaća zaposlenih u državnoj službi, obavljanje poslova u agencijama povećava razinu troškova za obavljanje poslova iste složenosti.

Potreba za reformom sustava agencija

Potrebu smanjivanja broja agencija i drugih samostalnih pravnih osoba s javnim ovlastima radi postizanja veće učinkovitosti počelo se razmatrati donošenjem Odluke o provođenju dubinske analize rashoda državnog proračuna Republike Hrvatske.² Rezultati provedene dubinske analize poslovanja agencija ukazali su da je u agencijama 25.985 zaposlenih te da ukupni rashodi za zaposlene iznose 3,177 milijardi kuna, od čega se 1,643 milijarde kuna financira iz državnog proračuna. Dubinska je analiza ukazala da ne postoje kriteriji na temelju kojih se odlučuje o osnivanju agencije, o svrsi osnivanja, određivanju plaća te da ne postoji okvir za utvrđivanje odnosa između agencija i „matičnog” ministarstva. U provedenoj dubinskoj analizi također je ukazano na preklapanje funkcija, slabu koordinaciju i nejasne nadležnosti ministarstva i agencija, što sve usporava donošenje i provedbu javnih politika, opterećuje koordinaciju i upravljanje te negativno utječe na načelo vrijednosti za novac i kvalitetu pružanja usluga. Stoga su kao osnovni razlozi potrebe reforme u sustavu agencija prepoznati potreba povećanja učinkovitosti sustava, smanjenje fragmentiranosti poslova u javnoj upravi kao i optimalna raspodjela nadležnosti, funkcija, poslova i procesa između

1 V. Povjerenik za informiranje, <http://tjv.pristupinfo.hr/> (stanje 15. svibnja 2017.).

2 NN 124/14.

tijela u sustavu javne uprave. Uz provedenu dubinsku analizu, postoje i brojna druga istraživanja i izvještaji koji su ukazali na potrebu reforme u sustavu agencija. Riječ je o istraživanjima međunarodnih i domaćih institucija – čiji je predmet interesa i promatranja javna uprava i njezine zadaće – te o istraživanjima znanstvenih institucija.

U *Izvještaju o globalnoj konkurentnosti*, koji provodi Svjetski ekonomski forum,³ neučinkovita javna uprava u Hrvatskoj istaknuta je kao jedan od ključnih problema povećanja konkurentnosti. Hrvatska je ocijenjena i rangirana prema *Bertelsmannovom indeksu transformacije*, analizi koju provodi Zaklada Bertelsmann⁴ i koja mjeri uspješnost upravljanja na državnoj razini. Po tom istraživanju u Hrvatskoj ima puno zadataka u području javne uprave koje treba odraditi kako bi se vrijednosti ovih indeksa povećale. U stručnoj analizi *Doing Business*, koju provodi Svjetska banka⁵, mjere se propisi koji unaprjeđuju poslovne aktivnosti i oni koji ih ograničavaju. U toj je analizi uočeno da su za Hrvatsku problematična područja upravo ona koja su u djelokrugu rada javne uprave.

Hrvatska javna uprava bila je predmet znanstvenih i stručnih istraživanja. U istraživanju *Kako pobuditi rast hrvatskoga gospodarstva?*, koje je proveo Ekonomski institut, Zagreb⁶, uspoređivala se učinkovitost javne uprave u državama Europske unije. Rezultati su analizirani primjenom kompozitnog pokazatelja pri čemu se polazilo od pretpostavke da sve varijable jednako doprinose ostvarivanju ukupnih rezultata javne uprave. Jedan označava da javna uprava s jedinicom uloženi sredstava ostvaruje jedinicu rezultata. U Hrvatskoj se za jedinicu uloženi sredstava ostvaruje tek oko 0,8 jedinica rezultata, dok se u Irskoj, državi koja ima najučinkovitiju javnu upravu među državama Europske unije, za jedinicu uloženi sredstava ostvaruje 1,4 jedinice rezultata. To znači da je javna uprava u Irskoj gotovo dvostruko učinkovitija nego u Hrvatskoj, dok je prosjek 28 država Europske unije oko jedinice, odnosno za jedinicu uloženi sredstva ostvaruje se oko jedinice rezultata.

Studija *Deset tema za reformu javne uprave* Ekonomskog instituta, Zagreb (Budak, 2011) ukazala je na ključne izazove s kojima se susreće javna uprava u Hrvatskoj. Rezultati studije ukazali su da, prema ocjenama građana, poduzetnika, stručnjaka, ali i službenim procjenama, javna uprava i javni sektor u cjelini nisu dovoljno učinkoviti i nemaju razvijene kapacitete da mogu odgovoriti svim zahtjevima moderne javne uprave koja služi korisnicima.

Osim znanstvenih i stručnih istraživanja, i Europska je komisija u svojim redovitim godišnjim izvještajima preporučila Hrvatskoj da smanji razinu fragmentiranosti i preklapanja između tijela na središnjoj i lokalnoj razini uvođenjem novog modela za funkcionalnu raspodjelu nadležnosti i racionalizacijom u sustavu državnih agencija.

Rezultati provedenih međunarodnih i domaćih istraživanja i analiza imaju slične zaključke prema kojima je postojeće stanje u javnoj upravi u Hrvatskoj jedan od važnih uzroka ekonomskog i društvenog zaostajanja Hrvatske za većinom država Europske unije, ograničenje su uspješnom radu poduzetnika te nezadovoljstvu građana kvalitetom, brzinom i cijenom pruženih javnih usluga. Sva navedena istraživanja, izvještaji i preporuke ukazuju na potrebu provođenja cjelovite reforme javne uprave za koju je potrebno vrijeme za pripremu i provedbu.

3 V. <http://www.konkurentnost.hr/Default.aspx>.

4 V. <https://www.bti-project.org/en/index/status-index/>.

5 V. <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/croatia/>.

6 V. <http://www.eizg.hr/hr-HR/Kako-pobuditi-rast-hrvatskoga-gospodarstva-1374.aspx>.

Uređenje sustava agencija

Budući da u postojećoj hrvatskoj regulativi nije propisano na koji se način i zbog kojih razloga osnivaju agencije i/ili prenose javni poslovi pravnim osobama s javnim ovlastima, nužno je urediti sustav posebnim zakonom o javnoj upravi u kojem će biti definirani kriteriji za osnivanje agencije (razlozi/prednosti osnivanja, uz procjenu fiskalnog i regulatornog učinka). Zakon bi trebao na jasan način urediti standardiziran okvir upravljanja odnosima i odgovornošću između ministarstava i agencija, imati smjernice za transparentno izvještavanje za mjerenje uspješnosti (postignute rezultate i učinke) rada agencija te u cijelosti uklopiti sustav agencija u okvir propisa o državnoj službi. Za racionalizaciju sustava agencija i daljnje smanjenje broja agencija potrebno je aktivno uključivanje svih ministarstava.

Preporuke za uređenje sustava agencija sadržane su u Prijedlogu smjernica za uređenje sustava agencija, zavoda, fondova, centara i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima, koje je izradilo Ministarstvo uprave, a odnose se na sljedeće:

- utvrđivanje kriterija za razgraničenje agencija i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima agencijskog tipa od ostalih pravnih osoba s javnim ovlastima,
- utvrđivanje kriterija za smanjenje broja agencija i drugih pravnih osoba agencijskog tipa,
- jedinstveno pravno uređenje sustava agencija, zavoda, fondova, centara i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima agencijskog tipa,
- definiranje pojma agencija i pojma regulatornih ovlasti, odnosno regulatornih agencija,
- utvrđivanje kriterija za osnivanje agencija, vodeći računa o zahtjevima pravne stečevine Europske unije,
- osnivanje agencija isključivo zakonom ako se ispune određeni preduvjeti i okolnosti te provođenje prethodne analize koja potvrđuje postojanje takvih okolnosti,
- definiranje neovisnosti agencija, s time da agencije trebaju biti podložne nadzoru zakonitosti rada koji provode središnja tijela državne uprave i trebaju biti neovisne o tržišnim operatorima i korisnicima usluga,
- uređivanje pitanja nadzora nad zakonitošću rada agencija na jedinstven način, definiranje sadržaja nadzora nad zakonitošću rada i utvrđivanje mjera koje nadzorno tijelo može poduzeti,
- uređivanje upravljanja agencijama na jedinstven način; u regulatornim agencijama kao tijela upravljanja treba predvidjeti ravnatelja i upravno vijeće, a u izvršnim agencijama ravnatelja i zamjenika ravnatelja,
- uređivanje financiranja agencija na jedinstven način (iz državnog proračuna i putem naknada); naknade koje agencije ostvaruju za obavljanje javnih ovlasti trebaju biti prihod državnog proračuna,

- na zaposlene u svim agencijama treba osigurati primjenu propisa o plaćama u javnim službama te agencije u cijelosti uklopiti u okvir propisa o državnoj službi,
- nadzor nad financijskim poslovanjem agencija i drugih pravnih osoba agencijskog tipa treba obavljati Ministarstvo financija,
- utvrđivanje kriterija za unutarnji ustroj agencija,
- uspostava službene evidencije agencija (i regulatornih agencija),
- utvrđivanje obveze javne objave statuta, akta o unutarnjem ustroju, izvješća o radu i financijskih izvještaja,
- racionaliziranje i uređivanje načina rada agencija i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima.

Preduvjeti za uspješnu reformu u sustavu agencija

Osnovni preduvjet za uspješnu reformu u sustavu agencija je nedvojbeno Vladina politička podrška reformi sustava agencija kao dijelu reformi u javnoj upravi koje su politički, gospodarski i društveni prioritet Republike Hrvatske. Potpora reformi sustava agencija treba obuhvatiti uspostavu mehanizma planiranja, koordinacije, provedbe i praćenja reforme te utvrđivanje obveze svih institucija da surađuju i sudjeluju u provedbi reformskih aktivnosti i njihove odgovornosti za provedbu reformskih mjera. Uspješnost reforme sustava agencija nije moguća bez osiguranja dovoljnih institucionalnih kapaciteta za planiranje i provedbu reformi, ponajprije kadrovskim jačanjem i unaprjeđenjem postojećih ljudskih potencijala. Reforme je potrebno realistično planirati, pri čemu dinamika aktivnosti i rokova treba biti određena sukladno osiguranim kapacitetima na način da se osigura koherentnost i slijed mjera. Poseban naglasak u reformi sustava agencija treba biti na poboljšanju postignutih rezultata i ishoda u pružanju javnih usluga korisnicima i na povećanju efikasnosti, otvorenosti javnosti i vodstvu.

Literatura

Budak, J., ur. (2011) *Deset tema o reformi javne uprave u Hrvatskoj*. Zagreb: Ekonomski institut Zagreb i Friedrich Ebert Stiftung, dostupno na: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kroatien/08877.pdf>

Jurlina Alibegović, D. (2016) Reformskim mjerama do učinkovite javne uprave. U: Dika, M. et al. (ur.) *Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi. Zbornik radova*. Zagreb: Organizator, str. 1–23.

Službeni dokumenti

Ministarstvo uprave (2015) Prijedlog smjernica za uređenje sustava agencija, zavoda, fondova, centara i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima, travanj, 2015.

Povjerenstvo za analizu poslovanja agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima (2015) Izvještaj o rezultatima dubinske analize rashoda državnog proračuna, travanj 2015.

KONTROLA RADA REGULATORNIH AGENCIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ*

izv. prof. dr. sc. Frane Staničić
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
e-mail: frane.stanicic@pravo.hr

* Rad istog sadržaja objavljen je pod pod naslovom: "Tko kontrolira regulatome agencije?" u Informatoru br. 6477 (2017), str. 1-6.

Uvodno o regulatornim agencijama

Kada govorimo o kontroli rada regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj, moramo ponajprije omeđiti predmet na koji se ova analiza odnosi. Regulatorne agencije sporno su pitanje u teoriji i praksi u mnogim državama svijeta te ih je teško definirati. Općenito, samo je njihovo postojanje s ustavnopravnoga gledišta sporno čak i u Sjedinjenim Američkim Državama, državi u kojoj su nastale i u kojoj teorija o njima raspravlja više od 100 godina. O pitanjima agencifikacije, utjecaja neovisnih regulatora i njihove važnosti u sustavima kontrole određenih tržišta raspravlja se već desetljećima.

Te rasprave i pitanja nisu mimoišle ni Hrvatsku, u kojoj su se agencije počele osnivati sredinom devedesetih godina 20. stoljeća. Prva takva agencija u nas, koja u vrijeme osnivanja nije bila „prava“ regulatorna agencija jer nije imala ovlast općeg normiranja, bila je Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, osnovana 1995. godine Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja.¹ Osnovana je kao samostalna pravna osoba odgovorna Saboru, čijim je radom rukovodio ravnatelj.

I zbog definicije regulatornih agencija godinama se lome koplja. Tako se primjerice u pravnoj teoriji ističe da se regulatornim agencijama trebaju smatrati samo samostalne pravne osobe javnog prava odvojene od ministarstva, osnivane u ime Republike Hrvatske zakonom ili uredbom Vlade na nacionalnoj razini, u svrhu obavljanja upravnih poslova, regulacije određenog sektora ili sl. u određenom specijaliziranom području, sa zadacima koji obuhvaćaju donošenje pravnih pravila, utvrđivanje i promicanje standarda kvalitete, praćenje provedbe javne politike, odlučivanje u pojedinačnim slučajevima, uključujući izdavanje potvrda, licencija i sl. te koje imaju određeni stupanj autonomije, ali koje su ujedno podvrgnute i različitim mehanizmima kontrole.

Međutim, za potrebe ovog rada, potrebno je naglasiti da su u hrvatskoj pravnoj literaturi postavljeni neki ključni kriterij koje pravna osoba mora zadovoljavati da bi se smatrala regulatornom agencijom: 1. da je riječ o pravnoj osobi s javnim ovlastima izvan sustava državne uprave, 2. da ima ovlast donošenja podzakonskih propisa i vođenja pojedinačnih upravnih postupaka te 3. da protiv pojedinačne odluke regulatorne agencije žalba nije dopuštena. Ovim kriterijima dodaju se još dva, jedan obvezni: da su osnovane zakonom i drugi fakultativni: da za svoj rad odgovaraju zakonodavnoj vlasti. Naime, hrvatska Vlada nema mogućnost osnivanja regulatornih agencija uredbama jer se javne ovlasti mogu prenijeti samo zakonom, sukladno čl. 117. st. 2. Ustava.

Danas, sukladno navedenim kriterijima, u Hrvatskoj postoji pet regulatornih agencija:

- 1) Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA), osnovana Zakonom o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga² 2005. godine.
- 2) Agencija za elektroničke medije (AEM), osnovana Zakonom o elektroničkim medijima³ 2009. godine (preteča: Vijeće za elektroničke medije osnovano 2003.).

1 NN 45/95.

2 NN 140/05, 12/12.

3 NN 153/09, 84/11, 94/13, 136/13.

- 3) Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (HAKOM), osnovana Zakonom o elektroničkim komunikacijama⁴ 2008. godine (preteča: Vijeće za telekomunikacije).
- 4) Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN), osnovana Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja⁵ 1995. godine (s radom započela 1997. godine).
- 5) Hrvatska agencija za regulaciju energetske djelatnosti (HERA), osnovana Zakonom o regulaciji energetske djelatnosti⁶ 2004. godine.

Navedene agencije nisu, dakako, jedine agencije u Republici Hrvatskoj. Postoje i nezavisne agencije, formalno bez regulatornih ovlasti, ali s velikom moći posebno na području prirodnih monopola, kao što je energetika.⁷ Od početka devedesetih godina 20. stoljeća osnovane su i agencije za hranu, zaštitu okoliša, obalni i linijski promet, akreditacijska agencija, agencija za malo gospodarstvo i mnoge druge (preuzeto iz Staničić, 2016: 64–67).

Danas se, dodatno, iako svi koji su o tome pisali smatraju drukčije, pojavljuju tvrdnje da Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN) nije regulatorna, nego izvršna agencija uz sljedeću argumentaciju: „Iako se za Agenciju koristi termin 'opći regulator', važno je istaknuti da Agencija – premda ima određene regulatorne ovlasti u dijelu u kojem predlaže Vladi Republike Hrvatske donošenje propisa neophodnih za provedbu ZZTN-a (članak 30. točka 1. ZZTN-a), za razliku od Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti (u daljnjem tekstu HAKOM), Hrvatske energetske regulatorne agencije (u daljnjem tekstu HERA), Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga (u daljnjem tekstu HANFA) ili Agencije za elektroničke medije (u daljnjem tekstu AEM) – nije regulator, već izvršno tijelo nadležno za provedbu propisa o zaštiti tržišnog natjecanja. Naime, svi spomenuti specijalizirani sektorski regulatori, HAKOM, HERA, HANFA i AEM djeluju *ex ante* i to isključivo na tržištima za koja su nadležni na temelju posebnih propisa. Nasuprot njima, Agencija kao izvršno tijelo djeluje *ex post* na postupanja poduzetnika na svim tržištima pa i na onima na kojima djeluju sektorski regulatori. Drugim riječima, Agencija djeluje i na tržištima na kojima postoje sektorski regulatori i nakon njihove regulacije vodi postupke utvrđivanja narušavanja tržišnog natjecanja protiv poduzetnika koji djeluju na tim tržištima, ako su postupanja tih poduzetnika protivna propisima o zaštiti tržišnog natjecanja.“⁸

Ne slažem se s tim navodima, uz identično obrazloženje koje sam dao u svojem ranijem radu (Staničić, 2013: 66). Naime, iako AZTN ne donosi propise, njegova uloga u, primjerice, određivanju referentnih i diskontnih kamata pokazuje da donosi akte koji se odnose na sve sudionike na tržištu, pa se prema tome radi o općim aktima. Naime, sukladno t. IV. Odluke o objavljivanju pravila o utvrđivanju referentne i diskontne stope sadržanih u Priopćenju Komisije o reviziji načina određivanja referentnih i diskontnih stopa Vlade Republike Hrvatske (NN 114/08), AZTN utvrđuje referentnu i diskontnu kamatnu stopu. Dodatno, Vijeće AZTN-a, sukladno čl. 30. t. 9. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, utvrđuje pravila i mjere za zaštitu tržišnog natjecanja, mjere za otklanjanje narušavanja tržišnog natjecanja i druge mjere za unaprjeđenje prava i politike tržišnog natjecanja na području Republike Hrvatske koje također smatram općim aktima.

4 NN 73/08, 90/11, 133/12, 80/13, 71/14.

5 NN 79/09, 80/13.

6 NN 120/12.7 NN 153/09, 84/11, 94/13, 136/13.

7 Tako u Hrvatskoj postoji Centar za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija, osnovan Zakonom o Centru za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija, NN 25/12, 120/12.

8 Obrazloženje Prijedloga zakona o zabrani nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom, str. 6., dostupno na <http://www.sabor.hr/prijedlog-zakona-o-zabrani-nepostenih-trgovačkih-p> [5. lipnja 2017.]

Kontrola rada regulatornih agencija

Načelno, u nas se uvriježilo položaj regulatornih agencija uređivati posebnim zakonima kojima su osnivane. To je uređenje danas nekoherentno i zbunjujuće. U Republici Hrvatskoj postojala su dva osnovna „modela“ osnivanja regulatornih agencija: onaj u kojem se, osnivajući agenciju, propisuje da je ona „samostalna pravna osoba s javnim ovlastima“, pa se u našem pravu uvriježilo da se takve regulatorne agencije naziva pravnim subjektima *sui generis* i drugi model, prema kojem se regulatorna agencija osniva kao javna ustanova. Danas je ostao isključivo prvi model, u kojima su regulatorne agencije samostalne pravne osobe s javnim ovlastima.

a) Kontrola regulatornih agencija od strane Hrvatskog sabora

Kod svih regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj naglašava se njihova neovisnost pa je propisano da odgovaraju isključivo Hrvatskom saboru kojem su dužne podnositi godišnja izvješća i koji, na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, imenuje članove njihovih vijeća. Prema tome, jedna je razina kontrole regulatornih agencija putem izvješća koja su dužne podnositi Hrvatskom saboru, a o kojima Hrvatski sabor glasuje. Druga razina kontrole jest putem mogućnosti Hrvatskog sabora da razriješi članove upravnih vijeća regulatornih agencija, na prijedlog Vlade Republike Hrvatske. Međutim, ovaj tip kontrole nije adekvatan, što se može ilustrirati činjenicom da Hrvatski sabor nije prihvatio godišnje izvješće HAKOM-a za 2015. godinu (40 glasova za, 69 protiv i tri suzdržana), iako su Vlada i mjerodavni saborski odbor predložili da se izvješće prihvati. Međutim, neprihvatanje izvješća nije imalo posljedica za upravno vijeće HAKOM-a. Naime, nijedan od zakona koji uređuje rad regulatornih agencija ne propisuje neusvajanje godišnjih izvješća kao razlog za razrješenje čelnika, odnosno ostalih članova upravnih vijeća. Ratio toga rješenja jest u očuvanju neovisnosti članova upravnih vijeća tijekom cijelog mandata, uz izuzetak situacija u kojima zakon izriekom propisuje razrješenje člana/predsjednika upravnog vijeća.

b) Upravnosudska kontrola rada regulatornih agencija

Iz navedenog proizlazi da sama saborska kontrola rada regulatornih agencija nije adekvatna. Jedini drugi oblik kontrole njihovog rada jest sudska kontrola putem upravnog spora. Naime, regulatorne agencije, osim što imaju pravo donošenja općih akata, imaju i pravo odlučivanja o pravima, obvezama i pravnim interesima stranaka u upravnom postupku. Regulatorne agencije provode niz upravnih postupaka koji rezultiraju donošenjem rješenja. Sukladno zakonima koji uređuju njihovo djelovanje, protiv rješenja koja donose regulatorne agencije nije moguće izjaviti žalbu u upravnom postupku, nego je jedini pravni lijek koji se može iskoristiti protiv takvih rješenja upravni spor na nadležnom upravnom sudu.⁹ Nadležni sud je u nekim slučajevima prvostupanjski upravni sud prema mjestu prebivališta tužitelja, a u drugima je to isključivo Visoki upravni sud Republike Hrvatske.

Prije stupanja na snagu novog Zakona o upravnim sporovima (dalje u tekstu ZUS),¹⁰ upravnosudska zaštita pružala se prema odredbama ranijeg Zakona o upravnim sporovima.¹¹ Takva je upravnosudska zaštita bila posve neadekvatna. Naime, Upravni je sud Republike

9 Vidi čl. 19. st. 2. Zakona o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga; čl. 36. st. 4., čl. 38. st. 8., čl. 41. st. 3., čl. 51. st. 4. i čl. 67. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja; čl. 18. st. 2. Zakona o elektroničkim komunikacijama; čl. 71. Zakona o elektroničkim medijima; čl. 75. i čl. 76. Zakona o tržištu plina (NN 28/13, 14/14, 16/17); čl. 29. st. 4. i čl. 39. st. 3. Zakona o tržištu toplinske energije (NN 80/13, 14/14, 102/14, 95/15); čl. 15. st. 4., čl. 18. st. 11., čl. 27. st. 6., čl. 37. st. 12., čl. 47. st. 11. i čl. 68. st. 11. Zakona o tržištu električne energije (NN 22/13, 95/15, 102/15).

10 NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, stupio na snagu 1. siječnja 2012.11 NN 120/12.7 NN 153/09, 84/11, 94/13, 136/13.

11 NN 53/91, 9/92, 77/92.

Hrvatske, iako mu je Zakon davao mogućnost da uvijek kada to smatra potrebnim provede usmenu raspravu, u pravilu rješavao na nejavnim sjednicama pa je Republika Hrvatska zbog toga stavila rezervu na čl. 6. Europske konvencije u pogledu održavanja javnih rasprava u postupku na Upravnom sudu. Dakle, nije teško zamisliti situacije u kojima prije pravomoćnosti upravnih akata stranke uopće nisu bile saslušane, što je bilo u izravnoj suprotnosti s čl. 6. st. 1. Europske konvencije.¹² Međutim, stupanjem na snagu novog ZUS-a, zakonodavac je upravni spor temeljno na načelu usmene rasprave. Tim se pristupom zaštićuju stranke od arbitrarnosti te im se pruža mogućnost aktivnog sudjelovanja u sporu kako bi zaštitile svoja prava i pravne interese (Đerđa i Šikić, 2012: 109). Osim toga, intencija je novog ZUS-a provođenje sporova pune jurisdikcije jer je sud dužan, usvajajući tužbeni zahtjev, u pravilu sam riješiti stvar. Takvo meritorno rješavanje svojstveno je samo sporu pune jurisdikcije (Medvedović, 2012: 58). Prema tome, potrebno je odgovoriti na pitanje – pruža li sustav upravnog sudovanja sukladno ZUS-u punu zaštitu pravima stranaka.

Da bi se odgovorilo na to pitanje, potrebno je ponajprije razmotriti u kojim se slučajevima neće moći provesti spor pune jurisdikcije, odnosno kada će upravni sudovi morati vraćati stvar na rješavanje regulatornim agencijama, a onda to usporediti s brojem slučajeva u kojima su upravni sudovi ulazili u sporove pune jurisdikcije, imajući na umu da je Upravni sud Republike Hrvatske i prema odredbama starog Zakona o upravnim sporovima mogao, načelno, provoditi sporove pune jurisdikcije kada god je smatrao da je to potrebno, a priroda stvari ga nije u tome sprječavala. Sukladno ZUS-u, upravni sud neće moći sam riješiti stvar „kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni.“ Sektorski zakoni¹³ daju regulatornim agencijama, u relativno velikom broju slučajeva, pravo da rješavaju po slobodnoj ocjeni. U svim takvim slučajevima upravni sudovi neće moći ulaziti u spor pune jurisdikcije, ali će, uvijek, moći ocjenjivati zakonitost takve odluke, granice ovlasti i svrhu radi koje je ovlast dana (čl. 3. st. 2. ZUS-a). Međutim, smatram da će biti češći slučajevi u kojima će sud smatrati da mu priroda stvari onemogućava da sam riješi stvar. Stoga, ako sud odluči da postoje razlozi da sam ne rješava stvar, usvojiti će tužbu, poništiti akt tuženog tijela i vratiti predmet na ponovno odlučivanje. Ako su razlog poništenja akta postupovne povrede, a upravni sud nije iskazao svoje pravno shvaćanje o meritumu stvari, tuženo tijelo nije spriječeno nakon vraćanja predmeta taj predmet riješiti kao i pri donošenju prvog rješenja pod uvjetom da ispravi procesne povrede. Ako je u presudi upravnog suda iskazano pravno shvaćanje o meritumu stvari, ono obvezuje tuženo tijelo pa je tuženo tijelo pri donošenju novog upravnog akta vezano pravnim shvaćanjem suda (Staničić, 2013: 80).

Dodatno, valja napomenuti da sudska zaštita protiv rješenja regulatornih agencija nije jednoobrazno riješena. Naime, sudska zaštitu protiv rješenja HANFA-e, AZEM-a i HERA-e pružaju prvostupanjski upravni sudovi, dok sudska zaštitu protiv rješenja AZTN-a pruža isključivo Visoki upravni sud Republike Hrvatske kao sud prvog i zadnjeg stupnja. Sudska zaštita protiv odluka HAKOM-a riješena je dvojako: protiv većine odluka sudska zaštitu pruža Visoki upravni sud Republike Hrvatske, a iznimno sudska zaštitu protiv odluka HAKOM-a u sporovima između krajnjih korisnika i operatora u vezi s pruženom uslugom pružaju prvostupanjski upravni sudovi.

12 „U dosadašnjoj bogatoj praksi Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu nije se inzistiralo na tome da upravni sudovi održavaju usmene rasprave, već je Sud smatrao da je udovoljeno odredbi čl. 6. st. 1. time što je stranci u nekoj od prethodnih faza postupka odlučivanja u upravnoj stvari – pred prvostupanjskim ili drugostupanjskim tijelom – omogućeno da na usmenom ročištu iznese svoja gledišta.“ (Medvedović, 2004: 286). Iz naznačene opsežne prakse Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu v., primjerice, presude *Albert and Le Compte v. Belgium* od 10. veljače 1983. i *Ortenberg v. Austria* od 25. studenoga 1994.

13 Tako, primjerice, Zakon o tržištu kapitala (NN 88/08, 146/08, 74/09, 54/1318/15, 110/15, 123/16) u nizu svojih odredaba omogućuje HANFA-i odlučivanje po slobodnoj ocjeni.

Promotrimo sada dostupne podatke o uspjehu tužitelja i tuženika u sporovima za tri regulatorne agencije – HANFA-u, HAKOM i AZTN.

- U razdoblju od 2006. do 2016. okončana su 252 upravna spora u kojima je HANFA bila tuženik. Od ta 252 upravna spora tužitelj je uspio u njih 12, što znači da je uspješnost HANFA-e u upravnim sporovima 96 posto, a da tužitelji uspijevaju u četiri posto sporova.
- U razdoblju od 2010. do 2015. okončano je 270 upravnih sporova u kojima je HAKOM bio tuženik. Od tih 270 upravnih sporova tužitelj je uspio u njih 27, što znači da je uspješnost HAKOM-a u upravnim sporovima 90 posto, a da tužitelji uspijevaju u 10 posto sporova.
- U razdoblju od 1997. do 2015. okončana su 274 upravna spora u kojima je AZTN bio tuženik. Od tih 274 spora tužitelj je uspio u njih 39, što znači da je uspješnost AZTN-a u upravnim sporovima 86 posto, a da tužitelji uspijevaju u 14 posto sporova. Međutim, uzmemo li razdoblje od 2012. do 2015., okončano je 95 upravnih sporova u kojima je AZTN bio tuženik. Od tih 95 upravnih sporova tužitelj je uspio u njih osam, što znači da je u ovom, recentnijem razdoblju, uspješnost AZTN-a 91 posto, a da tužitelji uspijevaju u devet posto sporova.

Prema dostupnim podacima, na sva četiri prvostupanjska upravna suda u ostalim predmetima tužitelji su uspjeli, u 2014. godini, ukupno u 22 posto sporova. Prema tome, usporedi li se ovaj podatak s podacima o uspješnosti regulatornih agencija u upravnom sporu, proizlazi da je HANFA pet puta uspješnija od ostalih tuženika, a da su HAKOM i AZTN više od dva puta uspješniji od ostalih tuženika.

Naravno, moguće obrazloženje za ovakve rezultate jest da su zaposleni u regulatornim agencijama bitno uspješniji od državnih službenika u drugim tijelima koja odlučuju o pravima i obvezama stranaka u upravnom postupku, odnosno da je riječ o visokostručnim zaposlenicima koji su postigli izuzetno visoku učinkovitost i kvalitetu rada. S druge strane, statistički podaci pokazuju preveliku diskrepanciju koja se teško može objasniti isključivo tim razlozima. Mišljenja sam da sudovi, posebno otkako je (na prvostupanjskim upravnim sudovima) uvedeno suđenje samo suca pojedinca, jednostavno nisu dovoljno specijalizirani i upoznati s iznimno složenom problematikom koju rješavaju regulatorne agencije pa im je, često, jednostavnije prihvatiti obrazloženja regulatora nego ulaziti u vrlo složenu stvar o kojoj i ne mogu imati dovoljno znanja. Ovo se posebno može iščitati iz obrazloženja presuda u kojima najveći dio zauzimaju navodi stranaka, a obrazloženje suda je minimalističko. Smatram da je nužno ujednačiti uređenje sudske zaštite protiv odluka regulatornih agencija i odrediti ili jedan upravni sud kao stvarno i mjesno nadležan ili sporove protiv regulatornih agencija dati u isključivu nadležnost Visokog upravnog suda Republike Hrvatske da bi se osigurala odgovarajuća specijalizacija sudaca, pa tako i adekvatna upravnosudska kontrola rada regulatornih agencija.

c) Upravnosudska zaštita protiv općih akata regulatornih agencija

Donošenjem novog ZUS-a propisana je nadležnost Visokog upravnog suda Republike Hrvatske za ocjenu zakonitosti svih općih akata koje donose jedinice lokalne samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima i pravne osobe koje obavljaju javnu službu. Proizlazi da se to odnosi i na sve opće akte koje donose regulatorne agencije. One u svom radu donose

niz općih akata¹⁴ koje su obvezni primjenjivati sudionici na tržištima koje one reguliraju. Od 1. siječnja 2012. ti se opći akti mogu osporavati na Visokom upravnom sudu. Međutim, postoji ozbiljno ograničenje prava na osporavanje zakonitosti svih općih akata na Visokom upravnom sudu, pa tako i onih koje donose regulatorne agencije. Naime, sukladno čl. 83. st. 1. ZUS-a, postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud pokreće na zahtjev fizičke ili pravne osobe ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom ako je pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela, koja se temelji na općem aktu, došlo do povrede njihova prava ili pravnog interesa. Ovakvim je zakonodavnim uređenjem nepotrebno sužena mogućnost ocjene zakonitosti općih akata. Naime, suprotno načelu zakonitosti, uređenje propisano ZUS-om zahtijeva da pravna posljedica, koja ne može biti zakonita jer je nastala na temelju nezakonitog općeg akta, nastupi da bi se mogao pokrenuti postupak ocjene zakonitosti općeg akta (Staničić, 2013: 86–87). Ipak, izmjenama i dopunama ZUS-a iz 2014. propisana je i mogućnost da se postupak pokrene na temelju predstavljanja građana i/ili pučkog pravobranitelja, a i sud uvijek može po službenoj dužnosti pokrenuti takav postupak.

Zaključak

Zaključno, valja istaknuti da postoje dva oblika kontrole rada regulatornih agencija. Prvi oblik kontrole provodi Hrvatski sabor, a drugi upravno sudstvo. Ograničen broj oblika kontrole direktna je posljedica želje za neovisnošću regulatornih agencija. Međutim, mišljenja sam da su sadašnji oblici kontrole njihovog rada neadekvatni, što se posebno odnosi na kontrolu koju provodi Hrvatski sabor. S druge strane, mišljenja sam da se adekvatnost upravnosudske kontrole rada regulatornih agencija može poboljšati. Potrebno je provesti specijalizaciju sudaca za rad na sporovima u vezi s odlukama regulatornih agencija, što bi bilo najjednostavnije provesti ako bi se jedan od prvostupanjskih upravnih sudova proglasio nadležnim za sve sporove u kojima je tuženik regulatorna agencija ili ako bi se za sve takve sporove nadležnim proglasio isključivo Visoki upravni sud Republike Hrvatske. Smatram da je prva varijanta kvalitetnija jer bi onda postojala i mogućnost žalbe protiv presude prvostupajnskog upravnog suda, čime bi se kvalitetnije zaštitila prava stranaka.

14 Na stranici HANFA-e dostupno je više od 30 pravilnika koje je donijela ova regulatorna agencija ili njeni pravni prednici.

Literatura

Đerđa, D., Šikić, M. (2012) *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Zagreb: Novi Informator.

Medvedović, D. (2012) Novi sustav upravnog sudovanja. U: Đerđa, D., Šikić, M. *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Zagreb: Novi informator.

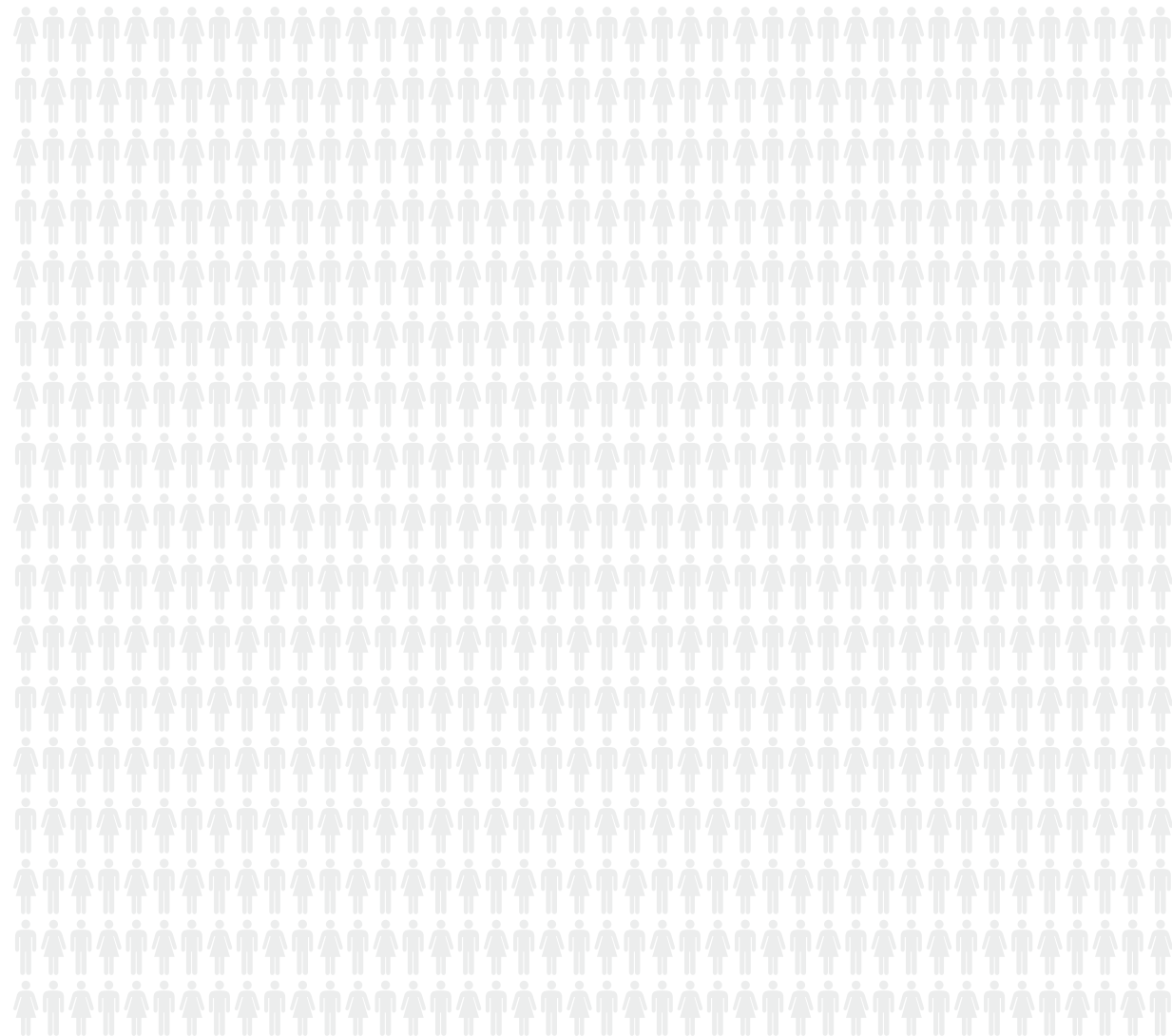
Medvedović, D. (2004) Aktualna pitanja primjene Zakona o općem upravnom postupku. *Pravo u gospodarstvu* 43(6): 269–294.

Staničić, F. (2016) Izazovi usklađivanja ovlasti regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj s pravnom stečevinom Europske unije. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 7(1): 93–140.

Staničić, F. (2013) Aktualna pitanja ustroja i djelovanja regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj. U: Davitkovski, B. (ur.) *Četvrti skopsko-zagrebački pravni kolokvij, Zbornik radova*. Skopje: Pravni fakultet.

SAŽETAK FORUMA ZA JAVNU UPRAVU

doc. dr. sc. Jasmina Džinić
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
e-mail: jdzinic@pravo.hr



Agencifikacija kao proces pojačanog osnivanja upravnih organizacija agencijskog tipa započeo je 1980-ih godina, potaknut idejama regulatorne države, novog javnog menadžmenta te procesima decentralizacije i europeizacije. Drugim riječima, agencije nastaju kao odgovor na potrebu da se reguliraju novonastala tržišta javnih usluga, kao izraz novog pristupa javnom upravljanju s naglaskom na učinkovitost i efikasnost, kao nastojanje da se moć rasprši na više subjekata u sustavu te kao rezultat europeizacijskih procesa i nastojanja da se osigura kredibilitet određenih institucionalnih ili *policy* rješenja. Visok stupanj profesionalizma, odvojenost od svakodnevnne politike, neovisnost o različitim skupinama dionika te specijalizacija i usmjerenost na korisnike obilježja su agencija koja bi u konačnici trebala rezultirati efikasnijim obavljanjem posla i boljom kvalitetom usluga. S druge strane, ta obilježja ujedno predstavljaju specifičnosti agencijskog modela uprave u odnosu na druge sustave i stoga zahtijevaju posebnu regulaciju. Za razliku od državne uprave, agencije su u većoj mjeri usmjerene na postizanje neposredno mjerljivih učinka (npr. pruženih usluga, iskorištenih sredstava, prikupljenih podataka), položaj njihovih zaposlenika nešto je fleksibilniji, a zbog visokog stupnja specijalizacije manja je mogućnost mobilnosti unutar sustava.

Različiti razlozi i svrhe njihovog osnivanja doveli su do razvoja dvaju temeljnih tipova agencija koje se u praksi pojavljuju kao organizacije s više ili manje obilježja navedenih tipova. Regulatorne agencije imaju zadatak regulirati određeno tržište ili osiguravati određene horizontalne ciljeve te u tu svrhu raspolažu ovlastima opće i pojedinačne regulacije, prate provođenje propisa, sankcioniraju prekršitelje, rješavaju sukobe među pružateljima uslugama te osiguravaju zaštitu potrošača. Svrha zbog koje postoje nalaže obvezu osiguravanja njihove neovisnosti o političkom utjecaju i samostalnu odgovornost za vlastiti rad. S druge strane, izvršne agencije usmjerene su na provedbu javnih politika rješavanjem u pojedinačnim slučajevima, izdavanjem dozvola, vođenjem evidencija, prikupljanjem informacija i sličnim poslovima. U odnosu na njih, izvršna vlast ima veću ulogu i utjecaj.

Agencije djeluju u kompleksnom pravnom poretku te poslovnom i društvenom okruženju što dovodi u pitanje njihovu neovisnost i ostvarivanje zadanih ciljeva. Dok široke ovlasti regulatornih agencija zahtijevaju određeni nadzor nad njihovim radom, potrebno im je osigurati dovoljnu razinu neovisnosti koja neće biti ugrožena pritiscima niza dionika s različitim očekivanjima. U tu svrhu svima koji u tome imaju određeni interes treba osigurati da u procesu donošenja odluke izraze svoje stavove u široj javnoj raspravi, dok je na regulatornim tijelima da obrazlože konačnu odluku o usvajanju prijedloga i mišljenja uključenih dionika. Visok stupanj stručnosti donositelja odluka različitih profila zahtjeva timski rad i osigurava neposrednost regulacije, ali dovodi u pitanje mogućnost učinkovitog nadzora donesenih odluka. U području regulacije tržišta i sami poduzetnici mogu utjecati na uspješnost njegovog funkcioniranja putem različitih oblika koregulacije te pridržavanjem postavljenih pravila (*compliance*). Uspostava održivog tržišnog natjecanja – poticanjem poduzetnika na ulaganje i uklanjanjem potrebe da država subvencijama održava određenu djelatnost – smanjuje društveni trošak i potiče društveni razvoj, a u konačnici smanjuje i potrebu za intervencijom samog regulatora.

Međutim, agencijski model upravnih organizacija generira i određene probleme koji se ponajprije odnose na pitanja ravnoteže između neovisnosti i odgovornosti te koordinacije decentraliziranog sustava javnog upravljanja. Korisnici agencija i sudionici na reguliranom tržištu moćni su akteri koji mogu ugroziti neovisnost agencija. Velik broj agencija u određenom sektoru i loša koordinacija dovode do toga da je teško utvrditi

gdje na koncu leži odgovornost za ishode resornih javnih politika. Rasprava o reformi postojećih sustava agencijskog modela uprave potaknuta je svjetskom gospodarskom krizom 2008. koja je zaustavila globalni trend rasta broja agencija. Naime, pokazalo se da je slaba odgovornost agencija jedan od većih problema te da sustav treba na određeni način racionalizirati.

Hrvatska je 2010-2011. provela spajanje i ukidanje 19 agencija, ali je u međuvremenu osnovano 11 novih. Uz pet temeljnih regulatornih agencija u Hrvatskoj danas postoji gotovo 70 agencija izvršnog i mješovitog tipa koje se osnivaju pod različitim nazivima (agencije, zaklade, centri, fondovi i dr.). Nepostojanje systemske regulacije dovodi do dvojbi u pogledu karaktera i broja organizacija agencijskog tipa, ali i otvara prostor samovolji u uređivanju položaja agencije i ljudi koji u njoj rade. U Hrvatskoj ne postoji jedinstveni zakon koji bi uređivao temeljna pitanja osnivanja, strukture, položaja i ovlasti agencija, nego se njihov institucionalni dizajn uređuje *ad hoc* i zasebnim propisima. Rezultat toga su različita rješenja u pitanjima tipa nadležnosti, ovlastima, upravljanju i rukovođenju, financiranju, organizaciji i izboru upravljačkih tijela, a onda i različit stupanj autonomije u financiranju i rukovođenju te položaju zaposlenika. Priprema normativnog okvira koji bi na systemski način uredio navedena pitanja započeta je u sklopu Ministarstva uprave, u suradnji s vanjskim stručnjacima.

Systemski propis potreban je kako bi se putem normativnih instrumenata osiguralo ostvarivanje svrha zbog kojih upravne organizacije agencijskog tipa postoje te ublažile specifičnosti koje proizlaze iz različitih tipova agencija, ali i različitih resora. Posebno su važni potreba očuvanja integriteta stručnjaka koji cirkuliraju između korisnika i agencija, pitanje ravnoteže političke kontrole i ovisnosti regulatora o nositeljima političke vlasti, učinkovita koordinacija praćena jasnom odgovornošću za ishode javnih politika, participacija relevantnih korisničkih skupina u djelovanju agencije te postavljanje jasnih kriterija za mjerenje uspješnosti.

Inozemna iskustva pokazuju različite mogućnosti unaprjeđenja učinkovitosti neovisnih regulatora, ali i vraćanja povjerenja građana u vlast. Proces deagencifikacije, odnosno smanjenja broja agencija putem spajanja i vraćanja pod okrilje resornih ministarstava u Velikoj Britaniji, Irskoj, Francuskoj, Njemačkoj i drugim europskim zemljama omogućio je rješavanje problema koordinacije. U Nizozemskoj su, pak, regulatorne funkcije ujedinjene u jednoj organizaciji što poduzetnicima omogućuje jedinstveno upravno mjesto (*one stop shop*) na kojem mogu brže i efikasnije komunicirati s regulatorom i ispunjavati svoja prava i obveze. Osim toga, takva organizacija omogućuje neposredan kontakt i sinergiju stručnjaka za zaštitu tržišnog natjecanja i onih iz specifičnih sektora. U svrhu procjene učinka agencije i uspostave jasne odgovornosti neke zemlje predviđaju donošenje godišnjih planova s utvrđenim kriterijima mjerenja rezultata. Tako resorna ministarstva mogu učinkovito nadzirati provođenje svojih politika. Na razini Europske unije agencije nemaju mogućnost opće regulacije, nego predstavljaju mehanizam rješavanja problema implementacije europskih politika kada to nije u nadležnosti država članica. Određeni nedostaci europskog agencijskog sustava doveli su do razvoja okvira za uređenje njihovog djelovanja i to ponajprije pitanja transparentnost, sukoba interesa članova upravljačkih tijela te mjerenja uspješnosti ostvarivanja ciljeva tih organizacija.

Iskustva drugih zemalja, kao i vlastito dugogodišnje iskustvo, Hrvatskoj pruža dovoljno mogućnosti da promišljeno pristupi horizontalnom normativnom uređenju temeljnih pitanja organizacije i djelovanja agencijskog tipa upravnih organizacija. Pritom je

potrebno očuvati elemente povjerenja u neovisnu javnu funkciju regulatora koji su se u međuvremenu razvili, poput specijalizacije Visokog upravnog suda za rješavanje upravnih sporova pokrenutih protiv odluka regulatornih tijela u većini pitanja, mogućnost sankcioniranja prekršaja te provođenja istražno-inspekcijskih radnji, ali uzeti i u obzir kontekst u koji se određena institucionalna rješenja žele prenijeti.

Na temelju rasprave na Forumu, proizašli su sljedeći zaključci i preporuke:

1. Sistemska regulacija institucionalnog dizajna agencija

U Hrvatskoj ne postoji sistemski zakon koji uređuje temeljna pitanja institucionalnog dizajna agencijskog modela upravnih organizacija, što je u praksi rezultiralo nizom različitih rješenja, a onda i problema vezanih uz definiranje svrhe osnivanja pojedinih agencija, odnosa između agencije i matičnog ministarstva, odgovornosti različitih javnopravnih tijela koja djeluju u istom resoru, slabu koordinaciju i druge. Neujednačenost rješenja otvara mogućnost izbjegavanja odgovornosti pod krinkom neovisnosti pojedinih organizacija, a to dovodi do gubitka legitimiteta tog tipa organizacija u očima javnosti. S druge strane, nepostojanje okvirnog normativnog uređenja otvara mogućnosti i *ad hoc* ukidanjima pojedinih organizacija. Poučena iskustvom Hrvatska je pokrenula postupak donošenja sistemskog zakona i u njegovu pripremu uključila stručnjake koji se bave pitanjima agencijskog modela uprave. Osim pitanja koja će se urediti tim zakonom, prilikom osnivanja svake agencije nužno je obrazložiti svrhu njezinog osnivanja i ciljeve rada te procijeniti fiskalni i regulatorni učinak do kojeg će to osnivanje dovesti, ali i predvidjeti periodičnu evaluaciju rezultata. Osobito je važno utvrditi nužne elemente transparentnosti rada agencija, kao i upravljanja sukobom interesa.

2. Mjerenje učinka

Radi provjere uspješnosti djelovanja agencija i ostvarivanja njihove odgovornosti potrebno je uvesti sustav mjerenja učinka na temelju objektivnih kriterija. Time bi se uspostavio mehanizam za analizu potrebe postojanja određenih tijela agencijskog tipa, potrebe njihovog spajanja ili pripajanja drugim agencijama odnosno matičnim ministarstvima. S druge strane, tako bi se agencije koje uspješno ispunjavaju svoje zadatke destigmatizirale i pred javnošću opravdale svoje postojanje i rad, a odgovorne osobe u agencijama koje ne ostvaruju postavljene zadatke primjereno sankcionirale. Budući da osim sudskog i političkog nadzora, koji i sami pokazuju određene slabosti, ne postoji drugi način kontrole agencija, odgovornost za postizanje unaprijed utvrđenih ciljeva pokazuje se kao prikladan mehanizam prevladavanja problema njihove kontrole odnosno odgovornosti.

3. Usavršavanje i specijalizacija u okviru sudskog nadzora regulatora

Kao posebno važno ističe se pitanje djelotvornosti sudskog nadzora regulatornih tijela. Visokospecijalizirana područja koja su predmet regulacije zahtijevaju visok stupanj stručnosti ne samo zaposlenika regulatornih tijela nego i sudaca koji odlučuju u sporovima protiv akata koje donose regulatori. Rješenje prema kojem je za vođenje upravnih sporova protiv akata nekih regulatornih agencija predviđena nadležnost Visokog upravnog suda Republike Hrvatske pokazalo se prikladnim zbog specijalizacije i iskustva sudačkog kadra tog suda. Nizak stupanj usvajanja tužbi podnesenih prvostupanjskim upravnim sudovima, i to uglavnom zbog povreda procesne naravi, može upućivati na nedovoljno

poznavanje materije i potrebu unaprjeđenja specijalizacije sudaca i njihovo kontinuirano usavršavanje, ali i na reviziju sadašnjeg sustava nadležnosti. U protivnom, djelotvorna sudska kontrola regulatora neće biti zajamčena, što otvara put tehnokraciji.

4. Unaprjeđenje djelotvornosti cjelokupnog sustava javnog sektora

Agencije djeluju u kompleksnom okruženju u kojem sudjeluje niz različitih tijela o čijem funkcioniranju ovisi i ostvarivanje ciljeva agencijskih tijela. Neučinkovito pravosuđe posebno negativno utječe na djelovanje regulatornih tijela koja pokreću prekršajne postupke protiv subjekata na tržištu koji krše propise. Kada više od 50 posto pokrenutih prekršajnih postupaka ode u zastaru, cjelokupan je sustav zakazao i tijela koja u tom sustavu funkcioniraju ne mogu djelotvorno obavljati svoje zadaće. S jedne strane to negativno utječe na motivaciju zaposlenika, a s druge otvara prostor subjektima na tržištu da krše propise bez ikakvog straha od kažnjavanja. Kad je riječ o zaposlenicima, posebno je važno osigurati visokostručan i specijalizirani kadar s odgovarajućim plaćama, što je uostalom problem i cijelog upravnog sustava. Osim toga, potrebno je ojačati i kapacitete resornih ministarstava za nadzor agencija.

FORUM ZA JAVNU UPRAVU

Modernizacija i inovativna reforma javne uprave ključni su element reforme države i javnog upravljanja u zapadnim zemljama od kraja 70-ih godina prošlog stoljeća. Osnovni smjer razvoja uključivao je promjenu paradigme javne uprave prema jačoj demokratizaciji i orijentaciji na građane, ali i većom efikasnosti i djelotvornosti kako bi se uhvatila u koštac s temeljitim društvenim i gospodarskim promjenama. U zemljama nastalima raspadom bivše Jugoslavije koje su se ujedno suočile s ratom i razornim posljedicama rata, a donekle i u drugim tranzicijskim zemljama, takav je razvoj javne uprave izostao, a globalne debate o reformi javne uprave zaobišle su domaći javni diskurs.

Tijekom 90-ih, u kontekstu tranzicije, u Hrvatskoj se stvarala država i novi gospodarski sustav, a pratila ih je i rekonstrukcija javne uprave. I dok su u početku promjene u javnoj upravi bile vođene centralističkom vizijom, u novom tisućljeću decentralizacija postaje vodeći koncept, ali nerijetko s nejasnim sadržajem i neadekvatnim temeljima za provedbu. U cjelini, izostala je temeljita reforma javne uprave koja bi uvela ključne institucionalne inovacije i stvorila koherentan sustav utemeljen na suvremenim vrijednostima odgovornosti, efikasnosti, transparentnosti, vladavini prava, te funkcionirajućim institucijama. Ti su propusti posebno vidljivi u kontekstu aktualne gospodarske i političke krize s negativnim posljedicama na društveni i gospodarski razvoj.

Friedrich-Ebert-Stiftung i Institut za javnu upravu iniciraju promišljanje i raspravu o vodećim konceptima i idejama u okviru politike upravne reforme i potiču formuliranje preporuka koje bi mogle poslužiti kao okvir i sadržaj reformskog procesa. U tu svrhu djeluje Forum za javnu upravu koji se temelji na slijedećim načelima:

Članovi su stručnjaci iz akademskih, ali i drugih institucija, a u Forumu sudjeluju na poziv organizatora.

Forum se sastaje tri puta godišnje, pri čemu se raspravlja na temelju dva teksta koja razmatraju istu ključnu temu iz različitih perspektiva.

Sastanci Foruma su zatvorenog tipa.

Nakon sastanka objavljuje se brošura koja sadržava oba teksta koji podliježu uredničkoj recenziji te sažetak rasprave, a s kojom će biti upoznati političari i mediji.

Radovi objavljeni u publikaciji s foruma podliježu uredničkoj recenziji.