

Anamarija Musa

**„AGENCIJSKI MODEL JAVNE UPRAVE“**  
**Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Studijski centar za javnu**  
**upravu i javne financije, Zagreb, 2014., str. 662**

Knjiga „Agencijski model javne uprave“ vehementan je rad autorice doc. dr. sc. Anamarije Musa s kolegija „Upravna znanost“ koja obnaša i odgovornu funkciju povjerenice za informiranje Vlade Republike Hrvatske. Knjiga predstavlja ponešto doradenu doktorsku disertaciju koju je autorica obranila na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu pod mentorstvom prof. dr. sc. Ivana Koprića.

Svih 8 poglavlja knjige čine skladnu i koherentnu cjelinu. O ovom problemskom sklopu u Hrvatskoj su, što kraće, što duže priloge pisali autori poput Smerdela, Bajakić-Mecanović i još nekih.

Na samom početku autorica obrazlaže temeljne ciljeve svoga rada, a to je istraživanje agencija, kao područja koje hrvatska pravna i politologijska misao nije detaljnije elaborirala.

Drugo poglavlje počinje raspravom o institucionalizmu. Umjesto formalnih institucija, u obzir se uzimaju i neformalne institucije koje se promatraju dinamički, a ne statički. Zajednička karakteristika jest da svi institucionalni pravci naglašavaju značenje i utjecaj institucija i tretiraju ih u pravilu kao nezavisnu egzogenu varijablu. Drugo, institucije su istodobno i uzrok i rezultat svrhovitog ljudskog djelovanja.

Sociološki institucionalizam razvija se 70-ih godina 20. st., i to povezivanjem organizacijskih obilježja kao što su pravila, oblici i procedure s kulturom, simbolima i vrijednostima. Konherentnost i autonomija predstavljaju bitna obilježja institucija. Koherentnost pretpostavlja da institucije odražavaju neki kolektivni interes, očekivanje ili namjeru i u tom smislu se ponašaju kao samostalni donositelji odluka, kao što je to u slučaju s upravnom organizacijom, parlamentom ili političkom strankom. Autonomija, kao drugo esencijalno obilježje institucija, znači da su institucije puno više od samog odraza socijalne zbilje – imaju vlastite identitete, vlastito značenje i snagu. Institucije pripomažu standardizaciji ponašanja, homogenizaciji i autorizaciji zajedničke svrhe. Novi institucionalizam racionalnog izbora pojavljuje se 80-tih godina 20. stoljeća iz tada dominantne teorije racionalnog izbora. RCI-pristup ima prednost kad treba identificirati interese i motive u ponašanju racionalnih aktera unutar zadanog institucionalnog okvira, upozoriti na anomalije te predvidjeti vjerojatne rezultate, odnosno modeliranje veze između pojedinca i institucija.

Historijski institucionalizam ima za devizu poruku o važnosti povijesti i zaokupljen je povijesnom uvjetovanošću tijeka i rezultata političkog procesa u kojem ključnu ulogu za institucionalni razvoj imaju prije odabrani smjerovi djelovanja i vremenski redosljed. Temeljni koncept za shvaćanje nastanka otpornosti i promjene

institucija jest *path dependency* kao ovisnost o zacrtanom putu. Izvorište mu je u literaturi o ekonomiji i tehnologiji te u novom institucionalizmu u sociologiji.

Sva tri pristupa ističu važnost institucija; oni ograničavaju ponašanje, ali različito definiraju instituciju i mehanizam koji upravlja ljudskim ponašanjem.

Novi institucionalizam nije bez kritike – čini ga veliki korpus raznorodnih pristupa i metodologijskih problema. Neki autori nastoje kombinirati sintetični institucionalizam koji uključuje sve neoinstitucionalne oblike i koji bi se mogao pozabaviti svim pitanjima slobode institucija, a u središtu tog pristupa bili bi agenti koji nastoje ostvariti svoje ciljeve. Kao bitan obol novog institucionalizma javnoj upravi autorica vidi isticanje činjenice da upravne organizacije slijede vlastitu autonomiju i logiku, da simboli, mitovi i rituali imaju veći utjecaj na političke i upravne događaje nego uski i sebični ekonomski interesi. Po sociološkom institucionalizmu upravna organizacija nije pasivni instrument, već ima vlastiti karakter. Historijski institucionalizam naglašava važnost stabilnosti. Na kraju, institucionalizam racionalnog izbora posebno je zainteresiran za javnu upravu i pitanja nadzora i koordinacije.

Neoinstitucionalna teorija postala je ne samo vladajuća teorija političkih znanosti nego i europskih integracija. Agencijski model javne uprave nezaobilazan je dio suvremenog koncepta upravljanja te važan element javne uprave u suvremenom društvu.

Musa ustvrđuje u trećem poglavlju da se danas govori o „agencifikaciji“, eksploziji „quangoa“, agencijskoj „modi“, „vladanju putem punomoći“ kao trendu pod utjecajem neomenadžerske doktrine i ideje regulacijske države, uz pomoć čimbenika globalizacije i europeizacije kao značajnih fenomena u organizaciji javne uprave. Autorica upozorava na činjenicu da je agencijski model javne uprave i konjunktura agencija, potaknut s jedne strane menadžerskim pristupom javnoj upravi, a s druge strane konceptom regulacijske države i regulacijskom reformom. Novi javni menadžment naglašava dekoncentrirane i decentralizirane strukture, menadžersku autonomiju te specijalizaciju i ekspertizu u određenom užem području kao načine postizanja veće učinkovitosti, efikasnosti, ali i ekomoničnosti javnog sektora, što je sadržano i u formuli tzv. 3E.

Regulacijska reforma i koncept regulacijske države drugi su pokretač agencifikacije, ali iz drugih razloga i s drugim posljedicama – agencije koje imaju regulatorne ovlasti postaju glavni instrument regulacijske države za poboljšanje korisnika i građana radi postavljanja standarda obavljanja javnih službi. U pozadini delegacije regulacijskih ovlasti agencijama stoji ideja o povlačenju države iz gospodarske aktivnosti u određenim područjima pružanja javnih usluga i njezino usmjeravanje na djelatnosti utvrđivanja pravila i postavljanja standarda te nadzora i funkcioniranja subjekata na tržištu koji pružaju određenu javnu uslugu.

Regulacijske agencije prvo se pojavljuju u gospodarskim javnim službama, kao što su telekomunikacije, promet, energenti, zajedno s liberalizacijom tržišta i privatizacijom prijašnjih javnih poduzeća. Naravno, važna je činjenica da se

stvaranje agencija odvija u kontekstu procesa globalizacije i europeizacije, koji djeluju kao svojevrsni katalizatori.

Glavni zadatak menadžerskih reformi jest pronaći način kako državnu i javnu upravu smanjiti, povećati učinkovitost i odazivnost u odnosu prema potrebama društva. Temeljni krivac nađen je u klasičnom modelu javne uprave i u paradigmi weberijanske birokracije, koju karakteriziraju apolitična javna služba, hijerarhija i pravila, trajnost i stabilnost, institucionalizirani službenički sustav, interna regulacija te jednako postupanje. Na taj način stvara se doktrina NJM, koja propagira ideju da tržište i njegova pravila mogu izliječiti boljke socijalne države i tradicionalne javne uprave. Najrašireniju primjenu modela nalazi u Velikoj Britaniji i Novom Zelandu. Autorica napominje da se u Njemačkoj pojavila skepsa prema NJM-u anglosaksonskog tipa, proizašlom iz tradicije pravne države, i stoga se razrađuje domaći koncept Neues Steuerungmodell koji se usmjerio na promjene u hijerarhijskoj strukturi (agencije) i tvrdom službeničkom stavu.

Menadžerske reforme nisu bile ključne ni u Francuskoj, Španjolskoj i Italiji, već su ih obilježile nacionalizacija, profesionalizacija u smislu suzbijanja zloporaba, u kojima su glavni problemi klijentelizam i korupcija.

Ubrzo su se pokazale i prve boljke doktrine NJM koja se nastoji poboljšati kroz doktrinu good governance. Temeljna novina u odnosu prema NJM-u jest u tome što doktrina dobrog upravljanja promovira vrijednosti političko-demokratskog, a velikim dijelom i pravnog i socijalnog karaktera. Načela dobrog upravljanja jesu participacija, vladavina prava, transparentnost, odazivnost, orijentacija na konsenzus, pravičnost i uključivost, odgovornost te učinkovitost i efikasnost (str. 85.).

Drugi element nove faze reformi jest naglasak na koordinaciji i povezivanju. Naime, jedna od najvidljivijih posljedica NJM-a jest fragmentacija javnog sektora i rastuća kompleksnost što ima znatne posljedice na upravljanje i odgovornost. Fragmentacija, naime, dovodi do smanjenja nadzora nad implementacijom i kapaciteta centra da kosedinira različite aktivnosti.

Primjeri novog pristupa, koji se temelji na koordinaciji i povezivanju, jesu program „povezane vlade“ u Velikoj Britaniji, tzv. joined-up-government, i program „cjelovite vlade“ (whole-of-government) na Novom Zelandu, gdje su menadžerske reforme bile najintenzivnije. Neoliberalne težnje povezane su s idejom o povlačenju države prema kojoj socijalnu državu valja zamijeniti regulacijskom državom.

Regulacija se različito pojmovno određuje. Najprije, ona se doživljava kao skup pravila. Drugo, regulacija označava svako uplitanje države u gospodarstvo. Na koncu, u svom najširem značenju, regulacija se određuje kao oblik društvenog utjecaja, odnosno kao svi mehanizmi koji utječu na ponašanje od države do tržišta, bez obzira na to jesu li namjerni ili slučajni. Koncept regulacijske države poklapa se i u zaokretu od pojma „vladanja“ (government) prema pojmu governance koji uključuje mreže umjesto hijerarhije, decentralizaciju, međuovisnost.

Procesi deregulacije, liberalizacije i privatizacije obilježavaju dva posljednja desetljeća 20. stoljeća. Autorica napominje kako je bitno naglasiti da „povlačenje države ne znači povlačenje države u cjelini, nego promjenu funkcija države. Povlačenje se ne odnosi na odustajanje od odgovornosti države za funkcioniranje društva i tržišta, nego na prevladavanje sadašnje socijalne države odnosno intervencionističke keinezijanske države.“

Kao ključna obilježja agencija, kako su zamišljene unutar menadžerskog pristupa, javljaju se sljedeća: 1) disagregacija kao strukturna odvojenost od ministarstava pojedinih organizacija koje imaju specifičan zadatak; 2) autonomizacija u smislu određenog stupnja samostalnosti glede odlučivanja o financijama, osoblju i organizaciji; 3) kontraktualizacija u smislu postavljanja ciljeva mjerenja učinaka, nadzora i izvještavanja.

Agencijski model uprave odlikuju specijalizacija i samostalnost, za razliku od klasične državne uprave sastavljene od ministarstava kao višefunkcionalnih organizacija koje su strukturno povezane i integrirane. Agencifikacija se podudara s horizontalnom diferencijacijom, funkcionalnom specijalizacijom te stvarnom decentralizacijom u javnom sektoru te pojačava probleme koordinacije. Agencije obavljaju čitav niz različitih zadataka, autoritativnih i neautoritativnih, a posebice: 1) implementaciju javnih politika; 2) regulaciju; 3) savjetodavnu ulogu i razvoj javnih politika; 4) informacijsku ulogu; 5) istraživanje; 6) tribunale i javna istražna tijela; 7) predstavljanje.

Regulacijske agencije predstavljaju jednu od vrsta agencija čiji je cilj kontrolirati tržište, osigurati fair natjecanje i zaštititi korisnike i građane putem regulacije i implementacije javne politike u određenom sektoru. Kao temeljne motive agencifikacije autorica navodi tehničke razloge, političke razloge i demokratske razloge, a kao dodatnu motivaciju trendu agencifikacije pridružuju se i pritisci za delegacijom koji proizlaze iz europskih integracija, globalizacije, funkcionalizacije, upravnih reformi i vladajućih upravnih doktrina, te posebno preuzetih međunarodnih obveza.

U Velikoj Britaniji, Margaret Thatcher započinje odustankom od države blagostanja smanjivanjem javne potrošnje i reformiranjem javnog sektora, posebice državne uprave na načelima 3E. U okviru programa *Next steps*, započetog 1988. godine, stvoreno je više od 120 poluautonomnih agencija i tzv. *quangos*. Na početku 21. stoljeća, preko tri četvrtine svih javnih službenika u V. Britaniji radilo je u 138 agencija ili tijela koja funkcioniraju kao agencije.

Sjedinjene Američke Države mogu se smatrati kolijevkom neovisnih agencija, što pokazuje i opis američke regulacijske države. Prvom američkom agencijom smatra se Interstate Commerce Commission koja je nastala 1887. godine izdvajanjem poslova iz ministarstva unutarnjih poslova. Američki model distingvira neovisne i izvršne agencije. Obje vrste agencija mogu obuhvatiti sve funkcije i regulatorne (regulaciju) i izvršavanje i adjudikaciju. Autorica daje značajan obol razumijevanju problema agencija na primjeru skandinavskih zemalja, Švedske, Finske, Norveške i Danske.

Govoreći o agencijama u kontinentalnoj Europi, referira se na primjer Njemačke koja je prvu agenciju osnovala još 70-tih godina 19. stoljeća i to za regulaciju željeznica. Početkom novog tisućljeća, njemačka je savezna uprava zapošljavala svega 7 % svih javnih službenika, a od toga broja samo 6,5 % u agencijama.

Autorica komparativno prikazuje i slučaj Nizozemske, Francuske i Italije, ukazujući na različitost rješenja.

Kao glavnu kritiku agencijskog modela, autorica iznosi problem uspostave i održavanja osjetljivog ekvilibrija između autonomije i nadzora. Kao drugi problem vidi snaženje fragmentacije sustava, te s tim u svezi problem koordinacije i implementacije javnih politika. Treći problem vezan je uz ekspertno znanje i usku specijalizaciju što stvara informacijske prednosti i predstavlja potencijal za zloporabu u smislu tehnokratskih tendencija, neetičkog postupanja, nedostatka transparentnosti i participacije itd. Baš zato, autorica smatra da je ravnovjesje između optimalnog stupnja kontrole i autonomije ključno pitanje agencija i cilj agencijskog modela.

Četvrto poglavlje. bavi se konceptom europeizacije. Riječ je o pojmu koji se shvaća kao proces kojim posebne strukture vladavine na europskoj razini utječu na domaće strukture i domaću politiku u najširem smislu. Europeizacija se bavi trima ključnim pitanjima:

1) procesom oblikovanja europskih institucija i javnih politika te funkcioniranjem političkih procesa na europskoj razini prenošenjem racionalnih ovlasti na nadnacionalnoj razini;

2) direktnim i indirektnim utjecajem europskih institucija, politika i političkih procesa, uključujući i nedržavne aktere;

3) širenjem EU izvan postojećih granica u smislu političkog proširenja uključivanjem novih država u članstvo.

Neki autori razlikuju tri dimenzije europeizacije i to kao:

a) utjecaj EU na javne politike (policy); funkcionalna dimenzija;

b) utjecaj EU na političke, upravne i druge strukture (polity); strukturna dimenzija;

c) utjecaj EU na političke procese (politics); procesna dimenzija.

Proces europeizacije najvidljiviji je na primjeru javnih politika, jer europska regulativa ili određuje model javne politike ili postavlja parametre i ograničenja nacionalnom oblikovanju politika. U analizi europeizacije političkih procesa (politics) dva su ključna istraživačka područja – s jedne strane istražuje se utjecaj europskih integracija na političke stranke te stranačke i izborne sustave, dok se s druge strane izučava promjena uloge i snage interesnih skupina, te građanske participacije u cjelini.

Autorica naglašava da europeizacija nije isto što i konvergencija, harmonizacija ili politička integracija, ali da to mogu biti njezine posljedice. Općenito gledano, učinci europeizacije su asimetrični, neregularni i nejednaki te se ne može govoriti

ni o konvergenciji ni o divergenciji kao o općem nalazu, već je dominantan nalaz perzistentnost i različitost koje treba objasniti.

Peto poglavlje u knjizi posvećeno je upravnim strukturama u EU, komisiji, odborima, agencijama i mrežama. Zbog posebnog karaktera EU kao organizacije sui generis, njezina institucionalna struktura i funkcije po mnogočemu su specifične. EU počiva na načelu podijeljenih ovlasti i institucionalne ravnoteže što bi moralo jamčiti zastupanje europskog i nacionalnih interesa te osigurati odgovornost na obje razine. Osim Europskog vijeća kao sastanka na vrhu koje se bavi strateškim odlukama, a koje je od Ugovora iz Lisabona preoblikovano u instituciju, institucionalna dioba uključuje tri najvažnije institucije: Vijeće EU, Europsku komisiju i Europski sud te mnoga druga tijela, službe i urede.

Europski parlament izravno se bira od 1979. godine na europskim izborima na petogodišnji mandat. Jednom izabrani članovi Parlamenta grupiraju se prema političkoj orijentaciji. Izvršna vlast povjerena je Europskoj komisiji, ali ona tu funkciju ne obavlja sama, nego zajedno s mnogim odborima, europskim agencijama i transeuropskim mrežama, kao i nacionalnim javnim upravama koje su glavni implementator javnih politika.

Sudska vlast EU povjerena je Sudu pravde Europske unije koji čine tri suda – Sud pravde, Opći sud te Službenički tribunal. Osim tih institucija, strukturu EU čine financijske institucije – Europska središnja banka te Europska investicijska banka, savjetodavna tijela – Europski gospodarski i socijalni odbor i Odbor regija.

Giandomenico Majone smatra da je krucijalni problem EU kao regulacijske države njezina vjerodostojnost, a ne demokratski deficit.

Anamarija Musa bavi se i vrlo popularnim pojmom *governance*. Smatra da su dva osnovna shvaćanja pojma *governance* u javnoj upravi – uže shvaćanje prema kojem je riječ o upravljanju mrežama i šire shvaćanje prema kojem je *governance* proces izrade, primjene i nadzora primjene pravila javne politike i njezine implementacije. *Governance* obuhvaća i tradicionalne oblike vlasti i nove modele *policy-makinga*.

Koncept europskog upravljanja uporabila je komisija u svom *policy*-dokumentu Bijela knjiga o europskom upravljanju, objavljenom u srpnju 2001. godine. Koncept Bijele knjige temelji se na pet načela dobrog upravljanja: 1) na načelu otvorenosti; 2) načelu participacije; 3) načelu odgovornosti; 4) načelu učinkovitosti; 5) na koherentnosti.

Kao temeljna obilježja europskog upravnog prostora spominju se decentralizacija i višerazinsko upravljanje. Europska komisija ima središnju ulogu, kako u samom procesu europske integracije, tako i u funkcioniranju i organiziranju europskog upravnog prostora kao institucionalizacija europske uprave. Odborska procedura, koja se skriva pod trendovskim nazivom *comitology*, sastoji se od tijela koja su de facto zadužena za provedbu sekundarnog zakonodavstva donošenjem odgovarajućih propisa i koja tako sudjeluju u izvršavanju implementacijskih ovlasti što ih je vijeće delegiralo komisiji.

Autorica ustvrđuje da danas (2014. god.; op. D. L.) djeluju 44 agencije koje se bave gotovo svim područjima europske nadležnosti, od politika kao što su zdravstvo, zaštita na radu ili željeznice, do edukacije policije, istraživanja svemira ili poticanja istraživanja.

Temeljno razlikovanje agencija u EU jest dioba na regulacijske i egzekutivne agencije, i to prema kriteriju funkcije. Agencije su specijalizirana tijela s pravnom osobnošću kojima upravljaju upravna vijeća sastavljena od predstavnika država članica i komisije te koja djeluju izvan nadnacionalnih institucija, ali često s njima povezane u mreže. Najveći broj agencija ima vrlo sličnu upravljačku strukturu koja se ustvrđuje uredbom kojom se agencija osniva – upravno vijeće i izvršnog direktora kao temeljna tijela, a u mnogim slučajevima i stručni odbor, savjetodavni odbor, žalbeni odbor, znanstvene panele ili drugo tijelo.

Pravnu, političku i financijsku kontrolu nad radom agencija provode institucije Unije – Vijeće, Komisija i Europski sud pravde, ali i druga tijela, kao što su Europski revizorski sud, Europski ombudsman, Europski nadzornik za zaštitu podataka i Europski ured za borbu protiv prijevара. Načela za uspostavu pravnog okvira za agencije ističu se: 1) koherentnost; 2) učinkovitost; 3) odgovornost; 4) sudjelovanje i otvorenost; 5) poštovanje načela dobrog upravljanja.

Upravne mreže također su relevantne za europski sustav upravljanja. Riječ je o mrežnim strukturama koje sudjeluju u implementaciji europskih politika i obuhvaćaju različite oblike suradnje – od vertikalnih odnosa između Europske komisije i agencija odnosno drugih tijela s jedne strane, i agencija u članicama s druge strane te horizontalne suradnje između nacionalnih agencija. Najznačajniji tip mreža jesu europske mreže koje uključuju nacionalne regulacijske agencije u specifičnom području. Agencije u stvarnom životu postaju svojevrсни kvalificirani oblik komitologije, institucionalizirani put za konvergenciju regulacije i implementacije.

Kad je riječ o europskom upravnom prostoru, autorica naglašava da on predstavlja zajednički model ili jezgru upravnih institucija, pravila, postupaka i prakse koji su zajednički svim članicama EU. U literaturi i različitim dokumentima EUP se definira kao jezgra, načela, pravni i funkcionalni zahtjevi glede upravnih struktura, funkcija i procesa kao točka konvergencije, odnosno europska ideja javne uprave. Glavna načela koja oblikuju EUP jesu: a) vladavina prava; b) otvorenost i transparentnost; c) odgovornost javne uprave; d) efikasnost.

Autorica se bavi i problematikom službi od općeg interesa, ustvrđujući da EU obuhvaća čitav niz društvenih i gospodarskih aktivnosti od velikih mrežnih industrija, kao što su energija, telekomunikacije, promet, pošta, opskrba vodom, sve do društvenih službi kao što su zdravstvo, kultura, socijalne službe itd.

Službe od gospodarskog interesa odnose se na službe koje se mogu podvrgnuti tržišnom načelu i obično se odnose na mrežne sustave, i to kontrolnog karaktera, kao što su opskrba energijom, prometni sustavi, poštanska služba, telekomunikacije, komunalne službe itd. S druge strane, službe kod kojih gospodarski element nije ključan smatraju se negospodarskim javnim službama, kao što su obrazovanje, zdravstvo, kultura, socijalne službe i sl.

Agencije su, govoreći lapidarno, protuteža nacionalnim upravnim tradicijama i element europeizacije javnih politika i institucija na nacionalnoj razini.

Šesto poglavlje knjige nosi naslov „Agencije u Hrvatskoj u kontekstu europeizacije“. Autorica smatra da hrvatske agencije imaju sljedeća obilježja:

1) pravne su osobe javnog prava; 2) osnivaju se zakonom; 3) služe za obavljanje upravnih poslova; 4) nalaze se u određenom specijaliziranom području ili segmentu javne politike; 5) osnivaju se na nacionalnoj razini; 6) zadaci su im donošenje općih pravila, formiranje standarda kakvoće, praćenje provedbe javne politike i informacijske aktivnosti; 7) imaju određeni stupanj autonomije; 8) povrgnute su različitim mehanizmima nadzora.

Unutar skupine „potencijalnih agencija“, moguće je definirati tri različite skupine: 1) stručne službe, direkcije, agencije i druge jedinice i tijela koji su u potpunosti dio izvršne vlasti; 2) upravne organizacije u sustavu ministarstava s posebnim stupnjem samostalnosti unutar hijerarhijskog sustava ministarstva; 3) tijela državne uprave različita od ministarstava – državne upravne organizacije i središnji državni uredi.

Organizacije civilnog odnosno dobrovoljnog sektora jesu interesne i karitativne organizacije koje su često vrlo aktivni sudionik u obavljanju javnih poslova. Uobičajeni su pravni oblici udruge, zaklade i fundacije. U dobrovoljni sektor ulaze i političke stranke i vjerske zajednice, te sindikati i udruge poslodavaca.

Najveći broj agencija u Hrvatskoj osnovan je u području zdravstva, znanosti, obrazovanja i istraživanja, prometa i telekomunikacija, poljodjelstva, financija, gospodarstva, regionalnog razvoja i prirodnih resursa, rada i socijalne politike, energetike, unutarnjih poslova i sigurnosti, zaštite okoliša i prirode i prostornog planiranja, graditeljstva i ljudskih prava.

Rezultati autoričina istraživanja pokazuju da je u posljednja dva desetljeća u Hrvatskoj na djelu intenzivan proces agencifikacije posebno naglašen u okviru procesa pridruživanja i pristupanja EU.

Autorica smatra da ne postoji pravni okvir koji bi definirao agencije kao novi tip organizacija i tako formalno osigurao odgovarajući stupanj autonomije i nadzora tih organizacija u hrvatskoj javnoj upravi.

Sedmo poglavlje knjige tiče se zaključnih opservacija autorice, a osmo nosi naslov: Pogovor: novi smjerovi agencifikacije u europskim zemljama u intervalu 2009-2012. godine kao i u Hrvatskoj. Autorica ukazuje na činjenicu da razdoblje od kraja 2009. do 2011. godine obilježava trend smanjivanja ukupnog broja agencija te ograničeno osnivanje novih agencija.

Zaključno, možemo kazati da je knjiga doc. dr. sc. Anamarije Musa „Agencijski model javne uprave“ veliki obol razvoju i promišljanju upravne znanosti u Republici Hrvatskoj. Autorica je učinila ogroman napor u rasvjetljavanju agencifikacije kao razmjerno neobrađenog područja unutar (u)pravne i politologijske znanosti. Knjiga je napisana metodologijski superiorno u maniri vrsnog poznavatelja problematike koju obrađuje. Ovom knjigom autorica se pokazuje kao odlična poznavateljica procesa agencifikacije i europeizacije i po svim svojim značajkama može se nositi



s knjiški najboljom tradicijom europske javne uprave. Knjiga je napisana u najboljoj tradiciji zagrebačke škole upravne znanosti koju je utemeljio akademik Eugen Pusić, a nastavio kolega, prof. dr. sc. Ivan Koprić. Anamarija Musa ovom knjigom legitimirala se kao jedna od perjanica upravne znanosti u Republici Hrvatskoj, a dodamo li tome i njezin koautorski obol, posebice u udžbeniku „Upravna znanost“, u knjizi „Europski upravni prostor“, zatim u „Europeizaciji hrvatske javne uprave“ te u brojnim člancima o različitim aspektima javne uprave, onda je taj dojam još snažniji i upečatljiviji.

Riječ je o knjizi koju toplo preporučujemo svima onima koje zanima područje javne uprave, a tu prije svega mislimo na zainteresiranu (u)pravnu i politologijsku javnost, a autorici čestitamo na činjenici da je po našem sudu napisala jednu od najboljih knjiga iz područja javne uprave u Republici Hrvatskoj.

Dr. sc. Duško Lozina, redoviti profesor  
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu