

Savjetovanje Instituta za javnu upravu

Jesu li Hrvatskoj potrebne agencije?

Regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini

UDK 352.072.6(497.5)(047)

Institut za javnu upravu organizirao je 16. studenoga 2012. u prostorijama Hrvatske gospodarske komore savjetovanje na temu *Jesu li Hrvatskoj potrebne agencije? Regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini*. Urednici ovogodišnjeg savjetovanja Instituta bili su prof. dr. sc. Ivan Koprić, doc. dr. sc. Anamarija Musa i doc. dr. sc. Vedran Đulabić s Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Jasminka Trzun kao predstavnica Hrvatske gospodarske komore, prof. dr. sc. Ivan Koprić kao predsjednik Instituta za javnu upravu i dr. sc. Zoran Pičuljan u ime Ministarstva uprave uvodnim govorima pozdravili su više desetaka nazočnih znanstvenika, praktičara i političara naglašavajući važnost reorganizacije i repozicioniranja agencija u sustavu hrvatske javne uprave te izražavajući nadu da će savjetovanje iskristalizirati korisne preporuke i rješenja.

U prvom dijelu Savjetovanja izlagali su Ivan Koprić, Zoran Pičuljan i Vedran Đulabić, a moderatorica je bila Anamarija Musa. Koprić je teorijski analizirao pojam i genezu agencija te istaknuo da broj agencija tipa 2 (prema uobičajenoj teorijskoj klasifikaciji) u Hrvatskoj fluktuirao između 65 i 70 te znatno nadmašuje europski prosjek. Osobito je naglasio nužnost donošenja zakona kojima će se regulirati agencijska pitanja (temeljni pravni oblici i varijante agencija, način i područja osnivanja, standardi učinkovitosti, rukovođenje, status osoblja, temeljna pravila financijskog poslovanja, način ostvarivanja svrhe, pravna zaštita građana i potrošača, nagrađivanje i kažnjavanje agencija, nadležnost resornog ministarstva,

uloga agencija u *policy* procesima, upravni nadzor, odnos s Vladom i Saborom, izvještavanje i politička kontrola, odnos s tijelima EU, nadzor zakonitosti rada, transparentnost rada, način prestanka, posebni pravni status nezavisnih regulatora). Zoran Pičuljan, zamjenik ministra uprave, ukratko je prikazao namjere Ministarstva i dosadašnje vladine zahvate u hrvatske upravne strukture. Demistifikaciju agencija, promociju nezavisnih regulatora, modernizaciju upravnog sudovanja, koegzistenciju agencija i tijela državne uprave prepoznao je kao ključne u procesima reforme. Vedran Đulabić izlagao je o agencifikaciji na lokalnoj razini u kontekstu europeizacije. Objasnio je koncept službi od općeg interesa u EU i pravne izvore koji ih reguliraju te iznio značajke suvremenih trendova u obavljanju službi od općeg interesa (liberalizacija i deregulacija, privatizacija, remunicipalizacija). Ulazak Hrvatske u EU zahtijevat će praćenje europskih procesa i prakse Europskog suda.

U drugom dijelu izlagale su doc. dr. sc. Ivana Bajakić i Desanka Sarvan, a moderator je bio Vedran Đulabić. Ivana Bajakić s Katedre za političku ekonomiju Pravnog fakulteta u Zagrebu opisala je tijek razvoja agencija u SAD: od prvih agencija koje su regulirale komunalne djelatnosti, osnivanja agencija na državnoj razini i širenja modela agencija u druge države do pojašnjenja dalekosežnih posljedica koje ima deregulacija, osobito u financijskom sektoru. Potom je prikazala nove ovlasti financijskih regulatornih agencija EU, fokusirajući se na ESMU, europsku agenciju za reguliranje vrijednosnih papira i tržišta kapitala. ESMA je Uredbom iz 2011. stekla nove, široke ovlasti: pravo suspenzije određenih financijskih aktivnosti na tržištu kapitala i direktne ovlasti nad nacionalnim regulatornim agencijama i financijskim institucijama (ali samo u određenim slučajevima). Pitanje koje je prepoznala kao intrigantno jest koliko će neovisnosti hrvatske regulatorne agencije izgubiti ulaskom Hrvatske u EU i hoće li se one pretvoriti samo u produženu ruku europskih agencija. Desanka Sarvan, pročelnica Upravnog odjela za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu Istarske županije, u svom je izlaganju razmatrala potrebu osnivanja regulatornih agencija za komunalne službe. Zaključila je da bi u Hrvatskoj trebalo osnovati agenciju za sektor zbrinjavanja otpada i vodne usluge (iako u tom području već uspješno djeluje Vijeće za vodne usluge) jer se radi o uslugama koje zbog svog velikog utjecaja na okoliš imaju značaj koji nadilazi okvire pojedinih lokalnih jedinica, dok osnivanje takvih tijela za ostale komunalne službe nije potrebno jer se radi o izrazito lokalnim službama te je dovoljno statističko praćenje cijena i inspeksijski nadzor na razini države. Uslijedila je rasprava koja se pretežno fokusirala na pitanje samostalnosti agencija, važnosti efikasnog i etičnog vodstva agencije te

izbora kvalitetnih i visokostručnih kadrova. Posebno je naglašena važnost depolitiziranog rada agencije, u smislu pritiska na donošenje odluka.

Treći dio Savjetovanja obuhvaćao je izlaganja Anamarije Musa, prof. dr. sc. Jasmine Havranek i Tomislava Mičetića, a moderator je bio dr. sc. Nikola Popović. Anamarija Musa objasnila je razloge osnivanja regulacijskih tijela i njihova obilježja te pokušala identificirati elemente dobrog upravljanja. Klasificirala je regulatore u ekonomske i socijalne i obradila ih s aspekta neovisnosti (organizacijske, personalne, financijske, pravne, političke, pri donošenju odluka) i odgovornosti (pravne, financijske, političko-demokratske, kontrole učinkovitosti), te utvrdila kako model hrvatskih nezavisnih regulacijskih tijela sadržava gotovo sve ključne instrumente za ostvarenje ravnoteže između autonomije i kontrole, a time i ispunjavanja svrhe agencija. Međutim, nužna je opća primjena tih regulatornih elemenata na sva nezavisna regulatorna tijela u skladu s (budućim) pravnim okvirom za agencije. Prof. dr. sc. Jasmina Havranek, ravnateljica Agencije za znanost i visoko obrazovanje, predstavila je AZVO govoreći o njezinom osnivanju, hrvatskom i europskom zakonodavnom okviru, ustrojstvu, aktivnostima na domaćem i međunarodnom planu, članstvu u međunarodnim udrugama za podizanje kvalitete obrazovanja, suradnji s drugim institucijama. Stavljajući osobiti naglasak na međunarodni kontekst djelovanja Agencije, istaknula je međunarodnu prepoznatljivost kao element bez kojeg agencije ne mogu opravdati svrhu svog postojanja. Tomislav Mičetić, glavni tajnik Ministarstva uprave, prikazao je predstojeću reformu agencija u Hrvatskoj s osobitim osvrtom na kratkoročne i dugoročne ciljeve reformi i načine njihova postizanja. Iznio je rezultate do kojih je Ministarstvo upravo došlo sakupljanjem podataka o 173 javne ustanove koje djeluju na nacionalnoj razini, a koji se poglavito odnose na ujednačavanje plaća, transparentnost u radu, napore oko suzbijanje korupcije i zakonitost u radu. Nakon tih izlaganja uslijedila je kratka rasprava koja se najviše ticala pitanja privlačenja stručnih kadrova za rad u agencijama, njihove djelotvornosti i važnosti u upravljanju.

U četvrtom dijelu izlagali su mr. sc. Olgica Spevec, Nikola Popović i Veseljka Kos, a moderator je bio Ivan Koprić. Tema izlaganja Olgice Spevec iz Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN) bila je problematika osiguranja neovisnosti regulatora. Najprije je ukratko objasnila četiri dimenzije neovisnosti regulatora (neovisnost o Vladi, neovisnost u odnosu na dionike, neovisnost pri donošenju odluka i autonomiju unutarnje organizacije) te navela prednosti i koristi neovisnih regulatora (stručnost u donošenju odluka, fleksibilnost, vjerodostojnost, stabilnost, učinkovitost i lakše donošenje nepopularnih odluka), da bi zaključila da su internacio-

nalizacija, ulazak u EU, širenje područja rada, transparentnosti u radu te veće razumijevanje političke elite i javnosti za agencije faktori koji će pridonijeti jačanju neovisnosti regulatora. Nikola Popović, član Vijeća HAKOM-a i član Upravnog vijeća Agencije za regulaciju tržišta željezničkih usluga (ARTŽU), govorio je o obavljanju mrežnih djelatnosti u EU. Takve djelatnosti nekad su bile monopol država članica i izuzete od primjene pravila o zaštiti tržišnog natjecanja, da bi postupnom liberalizacijom postale regulirane općim pravilima o tržišnom natjecanju i ušle u etapu održivog tržišnog natjecanja. Ukratko je prikazao stanje regulatora tržišta u RH; AZTN-a koji pruža opću funkciju zaštite tržišnog natjecanja te Hrvatsku energetska regulatornu agenciju, ATRŽU i HAKOM s posebnom funkcijom zaštite tržišnog natjecanja. Veseljka Kos, viša sudska savjetnica Visokog upravnog suda, govorila je o praksi tog suda u upravnim sporovima protiv regulatornih agencija. Sud je rješavao o 603 tužbe, od čega je uvaženo njih 58, 448 tužbi je odbačeno ili odbijeno, a neriješeno je 97 tužbi. Uvid u praksu Suda i usporedba s ostalim upravnim tijelima pokazuje da agencije dosta kvalitetno obavljaju svoj posao.

Savjetovanje je zaključila Anamarija Musa. Agencije su dio društvene, gospodarske i političke realnosti te je stoga potrebno osvješćivanje šire javnosti o njihovoj ulozi kroz savjetovanja, tribine, publikacije, forume i sl. Njihov položaj u sustavu javne vlasti mora biti takav da imaju dovoljno efikasna sredstva za djelovanje, a da pritom u njima ne bude koncentrirana prevelika moć kako ne bi služile ostvarivanju pojedinačnih interesa. Kritične točke agencifikacijskog sustava bile bi sljedeće: reguliranje odnosa agencija s političkim sustavom; pozicioniranje agencija u javnom sektoru uvažavajući njihove posebnosti (u odnosu na zaposlene, financijska sredstva ...); praćenje suvremenih trendova (u pogledu komercijalizacije određenih djelatnosti, osnivanja novih regulatora, spajanja regulatora, zaštite potrošača ...); uzimanje u obzir europske realnosti (odnos agencija s Europskom komisijom, akreditacije, položaj unutar mreže regulatora); percepcija javnosti (smanjenje otpora kroz opsežno obavješćivanje o svrsi i poslu agencija u čemu bi mediji trebali odigrati važnu ulogu).

*Iva Lopižić**

* Iva Lopižić, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: iva.lopicic@pravo.hr)