

Konferencija *The Politics of Agency Governance*

UDK 352.072.6(047)

Europska grupa za javnu upravu (*European Group for Public Administration, EGPA*) posebice je aktivna u pokretanju akademske i stručne razmjene ideja s drugim organizacijama. Jedna od specijalnih partnerskih inicijativa, uz Transatlantski dijalog i Euro-mediteranski dijalog, jest Transeuropski dijalog (*Trans-European Dialogue, TED*) koju EGPA organizira u suradnji s Mrežom instituta i škola za javnu upravu u srednjoj i istočnoj Europi (*Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, NISPAcee*). Riječ je o godišnjim konferencijama koje se od 2008. naizmjenično odvijaju u jednoj od akademskih institucija na zapadu i istoku Europe, a posvećene su nekoj od ključnih tema javne uprave radi rasprave i razmjene diskusija i povezivanja akademske i stručne javnosti. Tako su do sada održane konferencije na temu neoweberijanske uprave (Tallin, 2008), javnih usluga (Helsinki, 2009), uloge informacijske tehnologije (Ljubljana, 2010) te odnosa prava i javnog menadžmenta (Beč, 2011).

Ove je godine na Sveučilištu Corvinus u Budimpešti od 1. do 3. veljače održana peta po redu konferencija Transeuropskog dijaloga (TED5) pod nazivom *Politike upravljanja agencijama (The politics of agency governance)*, okupivši 40-ak europskih znanstvenika koji izučavaju probleme agencijskog modela javne uprave. Agencifikacija kao proces osnivanja različitih agencija sa svrhom specijalizacije i decentralizacije uprave obilježila je upravne reforme i razvoj u velikom broju zemalja. Razlozi tog trenda mogu se naći u osiguravanju političke vjerodostojnosti javnih politika povjerenjem regulacije privatiziranih sektora neovisnim regulatornim tijelima, ali i u menadžerskom motu *malo je lijepo* koji se ostvaruje kroz decentralizaciju putem izdvajanjem poslova implementacije u izvršne agencije uz

povjeravanje odgovornosti menadžerima i kontrolu učinaka. Međutim, iako agencifikacija pretpostavlja odvajanje upravnog djelovanja od politike, u stvarnosti postoje mnogi načini političkog utjecaja na rad agencija i konačne rezultate, ali i potreba da se agencije podvrgnu političkom nadzoru. Poseban je oblik agencifikacije stvaranje mreža regulatornih tijela koje postaju moćni akteri političkih procesa, često izvan kontrole politike. Osim odnosa s politikom, ključni problemi efikasnosti agencija njihova su unutarnja organizacija te odnos s korisnicima i reguliranim subjektima, pri čemu politika opet ima odlučujuću ulogu, osnivajući i pravno uređujući strukturu i funkcioniranje agencija.

Sve su to teme kojima su se bavila izlaganja na ovogodišnjoj konferenciji. Prvog dana konferencije održano je predstavljanje Transeuropskog dijaloga te večera dobrodošlice za sudionike. Drugoga dana konferencije održane su tri sesije. U prvoj sesiji pod nazivom *Agencije u Mađarskoj* uz riječi dobrodošlice Zsolta Rostovány, rektora Sveučilišta Corvinus, i uvodno izlaganje o problemu agencifikacije Sandre Van Thiel sa Sveučilišta Erasmus iz Rotterdama, svoja istraživanja o agencijama i upravnoj reformi u Mađarskoj prezentirali su Norbert Kis, zamjenik državnog tajnika za visoko obrazovanje, András Patty, rektor Nacionalnog sveučilišta za javnu službu, te Marton Gellén, zamjenik načelnika u Ministarstvu nacionalnih resursa.

U drugoj sesiji pod nazivom *Utjecaj agencija na stvaranje javnih politika* koju je moderirao Koen Verhoest (Katoličko sveučilište u Leuvenu), Tobias Bach (Sveučilište Leibniz, Hannover) prikazao je zanimljive rezultate istraživanja o autonomiji agencija u stvaranju javnih politika pri čemu je istaknuo nekoliko ključnih čimbenika koji pozitivno djeluju na uključivanje agencija, kao što su npr. članstvo u europskim mrežama ili politička važnost problema. Upravo su karakteristike europskih mreža agencija bile predmet istraživanja Martina Magettija i Fabrizija Gilardija (Sveučilište u Zürichu) koji su tematizirali ulogu agencija u kreiranju standarda regulacije s obzirom na njihov položaj u mreži agencija. Tatjana Jovanić sa Sveučilišta u Beogradu razmatrala je ulogu agencija u regulaciji i transpoziciji europskih normi na primjeru agencija u Srbiji, zaključujući da veći stupanj delegacije vodi i do veće odgovornosti agencija. Ivan Koprić i Anamarija Musa sa Sveučilišta u Zagrebu te Polonca Kovač sa Sveučilišta u Ljubljani prikazali su rezultate empirijskog istraživanja agencija u Hrvatskoj, Sloveniji i Crnoj Gori iz 2012. kojim su nastojali pronaći ključne probleme agencijskog modela kako je on implementiran u tri zemlje, s aspekta pravne regulacije, stručnosti te odnosa s politikom, zaključujući da je odgovarajuća pravna regulacija preduvjet za osiguranje zadovoljavajućeg funkcioniranja.

niranja preostalih dvaju aspekata. U raspravi koja je uslijedila razmotrena su mnogobrojna pitanja agencifikacije koja su istaknuli izlagači, pa je tako između ostalog naglašena važnost kulturalne dimenzije i općeg karaktera institucija u nekoj zemlji za funkcioniranje agencija (Richard Stillman), ali i različitog položaja agencija s obzirom na sektor u kojem djeluju i fazu *policy* ciklusa.

Drugoga dana konferencije u trećoj sesiji pod nazivom *Političko upletanje i utjecaj na agencije*, koju je moderirala Külli Sarapuu (Sveučilište Tallin), vrlo zanimljivo istraživanje o javnim poduzećima kao posebnom agencijskom obliku održali su Reto Steiner i Etienne Huber (Sveučilište u Bernu), pokazujući na primjeru švicarskih trgovačkih društava u državnom vlasništvu do koje mjere političari i ministri utječu na upravljanje, ali i poduzeća utječu na donošenje *policy* odluka i strateško planiranje. Dora Piroška (Međunarodna poslovna škola u Budimpešti) analizirala je ulogu međunarodnih organizacija na regulatorne agencije u financijskom sektoru u istočnoeuropskim zemljama, posebice s aspekta regulacije zaštite potrošača. François Lafarge i Sjors Overman (ENA) prezentirali su rezultate studije slučaja o Francuskoj agenciji za droge koja je, zbog zloupotreba i nepravilnosti u radu, promijenila status s jačom kontrolom politike. Raspravljajući o odnosu agencija i političkih tijela te političara, sudionici su istaknuli nekoliko važnih zaključaka: politizacija agencija izvan formalno utvrđenih oblika nadzora s aspekta efikasnosti negativna je pojava jer je njezina svrha ili utjecati na odluke na osnovi ideološkog pristupa ili promovirati partikularne interese (Tobias Bach), a skandali u kojima se agencije s vremena na vrijeme nađu problem su koji traži sustavan pristup oblikovanju odnosa agencija s politikom. Osim toga, kao temeljni načini utjecaja politike na agencije naglašeni su imenovanje čelnika agencije te budžetiranje, s naglaskom na to da je posebno pitanje i kapacitet ministarstava da uopće surađuje i utječe na agencije, u pozitivnom smislu.

U četvrtoj sesiji pod nazivom *Politizacija i politička imenovanja*, koju je moderirao Calin Hinte (Sveučilište Babes-Bolyai, Cluj), Maria Spirova sa Sveučilišta u Leidenu prikazala je rezultate istraživanja političkih imenovanja u agencijama i državnoj upravi u europskim zemljama, s ponešto iznenađujućim zaključkom da su agencije najpolitiziranije u Velikoj Britaniji i Nizozemskoj. Miroslav Beblavy i Emilia Sicakova-Beblava razmatrali su razliku između *de iure* i *de facto* autonomije agencija i naglasili trend jačanja utjecaja nepolitičkih aktera na agencije, prije svega privatnog sektora. Jan-Hinrik Meyer-Sahling (Sveučilište Nottingham) predstavio je rad o politizaciji u državnoj upravi u istočnoeuropskim zemljama naglasivši kao odlučujuće faktore ideološku promjenu na vlasti te postojanje kritič-

ne oporbe. Dorina Uzunova (Sveučilište Erasmus, Rotterdam) prikazala je rezultate istraživanja agencija u Bugarskoj i utjecaj politike na njihovo funkcioniranje. Poslije je u raspravi istaknuto da su agencije savršene mete političara u vrijeme krize, ali se razmatrao problem politizacije općenito – ona je problematična onda kada ide protiv javnog interesa.

Ova inspirativna konferencija pokazala je svu kompleksnost često zanemarenog institucionalnog oblika u javnom upravljanju te skicirala pravce budućih istraživanja, okupivši već iskusne istraživače u području agencijskog modela javne uprave, kao i mlade znanstvenike koji su razmatrajući neke specifične probleme pokrenuli raspravu u novim smjerovima. Predstavljena je i knjiga *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, koju su uredili Koen Verhoest, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert i Per Laegreid, u kojoj su prezentirani radovi o agencijama u trideset zemalja te analizirana obilježja agencijskog modela općenito te s obzirom na upravne tradicije. Knjiga sadržava i tekst o agencijama u Hrvatskoj (autori Ivan Koprić i Anamarija Musa). U završnici je najavljena sljedeća konferencija Transeuropskog dijaloga koja će se održati na Sveučilištu u Potsdamu u Njemačkoj pod nazivom *Obrazovanje za javnu upravu*.

Anamarija Musa*

* Dr. sc. Anamarija Musa, docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant professor at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: amusa@pravo.hr)