

Konferencija

Unabhängigkeit und Steuerbarkeit von Verwaltungseinheiten

UDK 35.072.6(436)(047)

Austrijsko društvo za upravne znanosti (*Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft*, ÖVG) održalo je u Grazu 15. i 16. rujna 2011. godišnju jesensku konferenciju. Zbog aktualnosti upravnih reformi i ustavnopolitičke situacije u Austriji, tema je bila *nezavisnost i kontrola upravnih organizacija*. Upravne organizacije u suvremenim državama, pa tako i u Austriji, već dugo nisu omeđene hijerarhijskim strukturama i odnosima; u posljednje vrijeme razvijaju se organizacije *sui generis* neovisnog ustrojstva i članstva, organizacije nastale *outsourcingom*, kooperativna udruženja tih organizacija i drugi oblici koji po svom personalnom i financijskom obujmu dosežu veličinu hijerarhijskih organizacija, ali koje je teško smjestiti u jasan i pregledan sustav i prihvatljivu sistematiku upravne znanosti te koje još uvijek nisu regulirane općim propisima.

Članovi predsjedništva ÖVG moderirali su tri tematska modula u sklopu kojih je izlagalo deset uvodničara.

Nakon uvodnih riječi mr. Franza Vovesa, guvernera Štajerske, i dr. Manfreda Matzkea, predsjednika ÖVG-a, održan je prvi modul *Temelji i teorijski aspekti (Grundlagen und theoretische Aspekte)*. Odvjetnik dr. Bernhard Müller izlagao je o koncepciji demokracije austrijskog Saveznog ustavnog suda i o neovisnim upravnim tijelima te istaknuo teze o tome da nezavisnost predstavlja potencijalni problem za demokratski legitimitet uprave, da savezni Ustav zahtijeva materijalnu legitimacijsku vezu između pojedinačnog upravnog akta kroz vanjsku kontrolu (zakonitost) i unutarnju kontrolu (politička odgovornost), da je odgovornost bez utjecaja odnosno mogućnosti kontrole nezamisliva itd. Prof. dr. Nicolas Raschauer sa Sveučilišta u Linzu bavio se upravnim nadzorom, sudskom kontrolom i

političkom odgovornošću »agencijske uprave«. Dr. Andreas J. Kumin iz saveznog Ministarstva za europske i međunarodne poslove i dr. Gabriel N. Toggenburg iz Agencije za temeljna prava Europske unije problematizirali su položaj agencija EU u sukobu između nezavisnosti i europskih ustavnopravnih odredaba na primjeru Agencije za temeljna prava. S obzirom na jasne ciljeve europskih ustavnih odredaba, agencije EU nisu apsolutno neovisne, već uživaju široku autonomiju u pogledu ustrojstva i u okviru jasno definiranog djelokruga. Na primjeru Agencije za temeljna prava pokazuje se da se ravnoteža između autonomije i odgovornosti može ujednačiti na različitim mjestima široko duž pravnog spektra; važno je razmotriti piramidu primarne normativno-političke odgovornosti agencija gdje se, počevši od uredbi o osnivanju preko planskih dokumenata sekundarnog prava pa do žive institucionalne prakse, javlja precizna regulacija te ravnoteže.

Drugi modul *Vrednovanje neovisnih upravnih organizacija (Evaluierung von unabhängigen Verwaltungseinrichtungen)* započeo je s izlaganjem o manjku kontrole nad izdvojenim pravnim subjektima s javnim ovlastima prof. dr. Bernarda Raschauera sa Sveučilišta u Beču. Istaknuo je da je danas gotovo nemoguće nacrtati organigram Republike Austrije, budući da javne zadatke obavlja sve veći broj samostalnih tijela s javnim ovlastima javnog, pa i privatnog prava. Smatra da se nadzor predstavničkog tijela odnosi samo na poslove suverenih tijela javne vlasti; prema Ustavu mogućnost kontrole samostalnih tijela s javnim ovlastima u organizacijskom smislu pripada saveznoj i zemaljskoj upravi, no predstoji i daljnja obveza zakonodavca uspostaviti prikladne mogućnosti nadzora, posebice nad privatnopravnim aktivnostima tih tijela. Dr. Alois Schittengruber iz Ureda saveznog kancelara izlagao je o pozadini, predmetu, cilju, postupku i fazama vrednovanja samostalnih tijela s javnim ovlastima na saveznoj razini, zatim o analizi upitnika i intervjua provedenih s osobljem tih tijela, preporukama utemeljenima na vrednovanju te načelima nacrti Kodeksa o javnom korporativnom upravljanju (*Public Corporate Governance Kodex*). Dr. Peter Pilz, porezni savjetnik iz Graza, izlagao je o vrednovanju samostalnih tijela s javnim ovlastima na zemaljskoj i općinskoj razini. Općine i zemlje obavljaju gospodarske aktivnosti putem internih organizacijskih aranžmana ili izdvojenih samostalnih tijela, a u potonjem slučaju raspravlja se o razlozima nastanka tih tijela, njihovim financijskim, nadzornim i organizacijskim aspektima, pitanjima odgovornosti, učinkovitosti i interesima privatnih investitora na primjerima iz Štajerske (trgovačko društvo za upravljanje nekretninama u vlasništvu Štajerske, gradsko komunalno trgovačko društvo Trofaiach, itd.).

Naslov trećeg modula odražava važnu dvojbu suvremene upravne znanosti i prakse: *Jedna uprava ili više uprava? (Eine Verwaltung-viele Verwaltungen?)*. O novim upravnim oblicima i kretanju suvremene države SR Njemačke govorio je prof. dr. Werner Jann sa Sveučilišta u Potsdamu. Postojeći organski razvoj uspoređuje sa »životinjama u ZOO-u«, obrazlaže ga utjecajima doktrine novog javnog menadžmenta i koncepta regulatorne države, raspravlja o konfliktu političke odgovornosti ministara i autonomije novih upravnih oblika i objašnjava razlike između triju vrsta uprave: tradicionalne, moderne i regulatorne. Dr. Josef Moser, predsjednik Revizorskog suda, govorio je o problemima kontrole financiranja novih upravnih oblika koju provodi Revizorski sud u uvjetima rastućeg proračunskog deficita u Austriji. Dr. Hans-Günther Gruber, šef predsjedništva u Ministarstvu životnog okoliša, dao je pregled samostalnih tijela izdvojenih iz tog ministarstva, sastav njihova osoblja (rukovodeći organi, službenici i ugovorni zaposlenici), zatim elemente financiranja (godišnji financijski plan, osnovni iznosi i početni kapital), kontrole (unutarnja revizija, nadzorni odbor i financijska kontrola) te upravnopravne aspekte (žalbeni postupci, pravna sigurnost, odgovornost službene osobe).

Kako bi se tema konferencije sagledala i iz perspektive samostalnih tijela s javnim ovlastima, dr. Wolfgang Urbantschitsch iznio je praktična iskustva jednog takvog tijela u kojem ima funkciju voditelja pravne službe: Energie-Control Austria, regulatora energetskog i telekomunikacijskog sektora. O političkim faktorima s jedne strane te o međusobno različitim zahtjevima europskog prava s druge strane ovisi hoće li ustrojstvo i nadležnosti regulatornih tijela slijediti uniformni obrazac ili će se razlikovati. Elementi nezavisnosti regulatora jesu samostalno određivanje organizacijskog ustroja, trajanja službe i razloga za razrješenje službenika, donošenje proračunskih pravila i pravila o nadležnosti (pri čemu su posebno problematične delegirane nadležnosti koje su po svom karakteru političke), što u praksi ovisi o (sp)osobnosti odgovorne osobe u regulatoru da upravlja vanjskim pritiscima. Mehanizmi osiguranja transparentnosti rada i mehanizmi *ex post* kontrole regulatora osiguravaju se putem sudova, Revizorskog suda, obuhvatnog sustava izvješćivanja te obveza davanja podataka predstavničkom tijelu. Odnosi regulatora s javnošću (tržišnim akterima i potrošačima) od primarne su važnosti, a regulatori od trenutka svoga nastanka izgrađuju poseban medijski identitet koji ih razlikuje od ostalih tijela javne vlasti, pa informacije koje šire medijima mogu izvršiti pritisak na prijašnje monopoliste. Glede europeizacije upravnog djelovanja, središnja uloga pripada Europskoj komisiji, što se vidi iz postupovnih pravila pravnih akata europskog prava koji obvezuju neovisne regulatore na poštovanje zahtjeva

Komisije u pogledu ovlasti odlučivanja i nadzornih ovlasti država članica. Najnoviji razvoj ogleđa se na primjeru europskih regulatornih agencija u kojima dio osoblja čine i predstavnici regulatornih tijela država članica. Sva izlaganja s konferencije bit će uskoro objavljena u novom volumenu znanstvene serije u izdanju ÖVG.¹

*Daria Dubajić**

¹ <http://www.oevg.info/schriftenreihe/>

* Daria Dubajić, znanstvena novakinja na znanstvenoistraživačkom projektu Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta Republike Hrvatske *Europeizacija hrvatske javne uprave: utjecaj na razvoj i nacionalni identitet* (scientific researcher on the project financed by the Ministry of Science, Education and Sports of the Republic of Croatia *Europeanisation of the Croatian Public Administration: Influence on Development and Identity*, e-mail: ddubajic@pravo.hr)