

Morten Egeberg (ed.): Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe

(Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006, str. XV + 228)

Anamarija Musa*

Prikaz

Višerazinska uprava Europske unije: Transformacija izvršne politike u Europi knjiga je koju je 2006. objavio britansko-američki izdavač Palgrave Macmillan u biblioteci *Palgrave Studies in European Union Politics*, seriji izdanja koja se bave raznim aspektima Europske unije kao jedinstvenog političkog i sociološkog fenomena. U toj je biblioteci, zajedno sa starijom bibliotekom *European Union Series*, u posljednjem desetljeću objavljeno više od 45 naslova najvažnijih svjetskih autora iz područja politike Europske unije.¹

Morten Egeberg, urednik i autor pet poglavlja knjige, jedan je od značajnijih svjetskih znanstvenika na području istraživanja politike Europske unije, s posebnim interesom za izvršnu vlast i javnu upravu. Direktor je Centra za europske studije ARENA i profesor političkih znanosti Sveučilišta

* Mr. sc. Anamarija Musa, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, Zagreb University, Croatia)

¹ Detaljan pregled izdavačke djelatnosti, informacije o pojedinim izdanjima i bibliotekama te dijelovi knjiga mogu se naći na internetskoj stranici izdavača <http://www.palgrave.com/home/>. U znanstvenim časopisima objavljeni su drugo (*Comparative European Politics*, 2005., 3:1, str. 102–117), četvrto (*Journal of European Public Policy*, 2006., 13:1, 1–15) i peto poglavlje (*West European Politics*, 2003., 26:3, str. 19–40), a prijašnje verzije osam poglavlja (2, 3, 5–8, 10 i 11) mogu se pročitati na stranicama ARENE, pod rubrikom Publications – Working Papers <http://www.arena.uio.no/>.

u Oslu, Norveška. Ova knjiga, kojih su preostalih šest poglavlja u obliku studija slučaja napisali istraživači ARENE, pokušaj je elaboriranja tvrdnje da specifična organizacija i funkcioniranje egzekutive EU pridonosi postojećim obrascima višerazinskog upravljanja, ali uz to postaje i jedinstven primjer organizacije i funkcioniranja izvršne vlasti u Europi. Ta činjenica, s jedne strane, izdvaja EU iz skupine međunarodnih organizacija, egzekutive kojih se u pravilu formiraju kao pomoćna ruka skupština ili vijeća u obliku nesamostalnih tajništva, a s druge strane pridonosi uzavreloj debati o prirodi i kretanju EU, koja se očituje i u višegodišnjim političkim natezanjima oko »ustavnog ugovora«: postaje li EU superdržava ili je i dalje treba smatrati nadnacionalnom odnosno međunarodnom organizacijom. Autori tvrde da je Europska komisija, suprotno primarnim nastojanjima s polovine 20. stoljeća, postala profesionalna uprava, kojoj je na čelu Kolegij povjerenika kao političko tijelo, a organizirana je prema sektorskom načelu. Dakle, europska egzekutiva strukturom i funkcijama nalikuje suvremenim nacionalnim vladama i u tom se smislu sve više »normalizira«.

Prvo i uvodno poglavlje urednika *Mortena Egeberga* *Europe's Executive Branch of Government in the Melting Pot: An Overview* (Europska egzekutiva u loncu za taljenje: pregled; str. 1–16) zamišljeno je kao svojevrsan pregled čitave knjige. Zbog novih zadaća i pritiska za većom učinkovitošću i koordinacijom, koje je pred nacionalne vlade postavio proces intenzivne europske integracije, dolazi do jedinstvene organizacije i funkcioniranja egzekutive u Europi. Sažimljući čitavu knjigu, a posebno svoja četiri poglavlja, Egeberg ističe da Europska komisija, u svom funkcioniranju relativno neovisna o Vijeću ministara, u odnosu prema nacionalnim egzekutivama novi je, viši sloj. Druga je postavka da funkcionalna podjela između Vijeća i Komisije na razini EU potiče centrifugalne snage u nacionalnim vladama jer Komisija u pripremi akata Unije kao i njihovoj kasnijoj implementaciji ovisi o tehničkoj i stručnoj podršci nacionalnih vlada, a u tom se smislu kao glavni partneri pojavljuju mnogobrojne nacionalne regulatorne agencije koje postaju važne točke u višerazinskoj europskoj upravi. Treća je postavka da se europska egzekutiva sve više »normalizira«, tj. postaje sve sličnija nacionalnim egzekutivama u smislu organizacije i ponašanja, a to u pojedinim sektorima uključuje i povezivanje s nižim razinama, odnosno nacionalnim ministarstvima. Sve to, smatra autor, upućuje na nastajanje višerazinske uprave Europske unije i temeljitu transformaciju izvršne vlasti. Ukratko skicirajući povijest nastajanja Europske komisije unutar Europske zajednice za ugljen i čelik iz perspektive neoinstitucionalnog (historijskog) pristupa, Egeberg ističe da su upravo promjene u postupcima zapošljavanja u općim upravama Komisije pridonijele njezinoj eman-

cipaciji – formaliziranje procedure prijma, inzistiranje na merit-načelu i karijernom sustavu umjesto zapošljavanja predstavnika nacionalnih ministarstava imale su prvenstveno kao posljedicu »preusmjerivanje lojalnosti« (*loyalty shifting*) službenika Komisije i stvaranje nove europske organizacijske kulture. Reforme Komisije za vrijeme predsjednika Neila Kinnocka i Romana Prodira, kao što je npr. pravilo multinacionalnog sastava kabineta povjerenika, kao i izmjene Osnivačkih ugovora iz 1980-ih i 1990-ih godina kojima je ojačan položaj predsjednika Komisije, dodatno su je osnažile i učinile neovisnijom o Vijeću. Politizacija Kolegija povjerenika, tijela koje čine svi povjerenici i predsjednik Komisije, kao i mogućnost izglasavanja nepovjerenja Europskog parlamenta dodatno približavaju Komisiju nacionalnim vladama. Međutim, ističe autor, egezkutivne funkcije u EU ne vrši samo Komisija potpomognuta nacionalnim ministarstvima i agencijama, već određenu ulogu u tom smislu obavlja i Europsko vijeće u pogledu drugog stupa EU – zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Također, »agencikacija« odnosno bujanje agencija u EU, proces sličan onome na nacionalnoj razini, pridonosi jačanju Komisije, ali i omogućuje zakonodavcu, tj. državama, da nadzire delegirane ovlasti jer u nadzornim odborima agencija sjede predstavnici država. Ta činjenica, kao i procedura komitologije, smatra Egeberg, potvrđuje pretpostavku da nacionalne uprave igraju dvostruku ulogu – jednu, tradicionalnu, kao provedbeni mehanizam na nacionalnoj razini, a drugu kao dio uprave EU.

U drugom poglavlju pod nazivom *The Institutional Architecture of the EU and the Transformation of European Politics* (Institucionalna arhitektura EU i transformacija europske politike; str. 17–30), Morten Egeberg nastoji potvrditi hipotezu transformacije političkog sustava u EU. Naime, tradicionalno poštovanje suverenosti država i razlikovanje domaće i međunarodne politike kao obilježja europskog političkog sustava uspostavljenog Westfalskim mirom 1648. godine gubi na značenju zbog međuutjecaja EU i nacionalnih država. Postojeće političke podjele kao i obrasci suradnje i sukoba nisu nužno povezani s nacionalnim pripadnostima i preferencijama, već dolazi do stvaranja novog, multidimenzionalnog europskog političkog prostora koji predstavlja mješavinu teritorijalnih, sektorskih, funkcionalnih, ideoloških i međudržavnih sukoba, a koji se razlikuje od takvih prostora u nacionalnim državama ili međunarodnim organizacijama. Razloge takve transformacije Egeberg vidi u institucionalnoj arhitekturi EU, a posebno u činjenici da su institucije uglavnom organizirane prema funkcionalnom, a ne teritorijalnom načelu. Prvo, Vijeće EU, iako primarno forum za izražavanje i zaštitu nacionalnih interesa, organizirano je prema sektorskom načelu u konfiguraciji, a predstavnici u konfigura-

cijama (ministri) često se, osim sa svojom državom porijekla, identificiraju sa svojim sektorom. Drugi primjer neutralizacije teritorijalnog kriterija Egeberg vidi u grupiranju zastupničkih mjesta u Europskom parlamentu prema političkim preferencijama (ideološki kriterij) u europske političke stranke. Zatim, Europska komisija kao »najeuropskija« institucija, organizirana je u opće uprave prema funkcionalnom i sektorskom kriteriju, iako imenovanje povjerenika slijedi teritorijalno načelo. Osim toga, nije zanemariv ni utjecaj interesnih grupa na europsku politiku, koji posebno olakšava struktura Komisije prema sektorskom načelu. Specifičan pokazatelj neutralizacije teritorijalnog načela jest bujanje relativno nezavisnih agencija na nacionalnoj razini i njihovo povezivanje u funkcionalnu mrežu predvođenu europskim agencijama. Na kraju, i samo djelovanje Europskog suda i Europskog sustava središnjih banaka potiče direktnu suradnju s njihovim partnerima (nacionalnim sudovima odnosno centralnim bankama) u državama članicama.

Egeberg zaključuje da kompleksna institucionalna struktura EU sa značajnim stupnjem funkcionalne specijalizacije potiče stvaranje rascjepa u europskom političkom prostoru, ali i nameće posebne načine razmišljanja i dovodi do premještanja lojalnosti sudionika. Ono što posebno pridonosi transformaciji političkog poretka u Europi i kvalitativnoj promjeni u razvoju EU u smislu jače integracije jest činjenica da su ti rascjepi mnogobrojni, promjenjivi i inducirani mnogobrojnim faktorima, od nacionalne pripadnosti, ideoloških stajališta, sektorskih preferencija i sl. Može se očekivati da će takva zajednica biti stabilnija i fleksibilnija od one u kojoj postoji jedna duboka polarizacija ili više polarizacija koje se međusobno produbljuju, u kojem je slučaju društvo stalno izloženo opasnosti raspada uzduž linije rascjepa. Objašnjenje takve značajne transformacije, bit koje je prenošenje dijela suverenosti na supranacionalnu tvorevinu, Egeberg ne vidi u teoriji racionalnog izbora, jer se takav razvoj događaja čini nelogičnim s aspekta nacionalnih aktera, već prednost daje historijskom institucionalnom pristupu i modelu kante za smeće – od nastanka Europskih zajednica do danas kao katalizatori transformacije pokazali su se trenuci vanjskih kriza ili kriza djelovanja ili odlučivanja koji su potaknuli sistemske promjene prema većoj integraciji i supranacionalizaciji. Institucionalna struktura EU tako je postala zrelija i čvršća.

Treće i četvrto poglavlje knjige autora Mortena Egeberga posvećeni su središnjoj točki višerazinske europske uprave – Europskoj komisiji. U tekstu *Balancing Autonomy and Accountability: Enduring Tensions in the European Commission's Development* (Između autonomije i odgovornosti: trajne napetosti u razvoju Europske komisije, str. 31–50) Egeberg se bavi feno-

menom Europske komisije, za koju ističe da je još od svog nastanka kao Visoko nadležstvo Europske zajednice za ugljen i čelik bila organizacijska inovacija na međunarodnoj razini. Zamišljena da djeluje kao motor europske integracije, Komisija je kroz svoj razvoj dobivala sve veće političke funkcije, što je u konačnici dovelo do pitanja njezine političke odgovornosti i legitimiteta. Naime, prilično neovisna u svom djelovanju i sa širokim ovlastima (kao što je npr. isključivo pravo zakonodavne inicijative), Komisija nije kao klasične upravne organizacije poduprta jasnim mandatom niti se njezin rad temelji isključivo na stručnosti. Zapravo, najveću podlogu legitimitetu Komisije daje promocija europskog interesa i po tome se ona i razlikuje od ostalih institucija EU koje ili promiču nacionalni interes (Vijeće EU), interes (još fluidnog) europskog građanstva (Europski parlament) ili štite bezličnu pravnu normu (Europski sud). Egeberg nudi nekoliko mogućih rješenja sukoba između određenog stupnja autonomije, koja se smatra nespornim obilježjem djelovanja Komisije, i odgovornosti, za kojom potreba raste sa sve većim ovlastima Komisije. Polazeći od četiriju Gulickovih (1937) načela organiziranja – teritorij, svrha, funkcija i korisnici, od kojih svaki na specifičan način utječe na obrasce suradnje i sukoba, Egeberg ističe da svako od ponuđenih načela može ugroziti autonomiju Komisije, ali može ojačati odgovornost. Prvo, teritorijalizacija institucije u smislu uspostavljanja odgovornosti povjerenika u odnosu prema instancijama koje su ih postavile, a to su države članice, slabi autonomiju, ali osigurava određen stupanj odgovornosti. Iako države članice neposredno sudjeluju u imenovanju članova Komisije, tj. povjerenika, te se za odabir viših službenika primjenjuju nacionalne kvote, postoje mnoga pravila koja neutraliziraju teritorijalno načelo i na taj način pomiču jezičac na vagi u korist autonomije – npr. zabrana primanja instrukcija od nacionalnih vlada, ojačane su ovlasti predsjednika Komisije u dodjeli portfelja i proceduri prijma službenika, kabineti povjerenika još od Prodijeve Komisije nužno moraju biti multinacionalni, uvođenje karijernog sustava, uspostava EPSO-a (Europskog ureda za odabir osoblja), itd. Druga mogućnost kontroliranja Komisije jest sektorizacija, tj. kooptiranje interesnih grupa u procese odlučivanja – funkcioniranje Komisije kroz opće uprave privlači prema istom interesu organizirane skupine kojima je na taj način pristup olakšan. Uključivanje interesnih grupa nesporan je fenomen u europskoj politici, posebno potaknut pravilima organizacije i funkcioniranja Komisije, a takva praksa može biti dodatan izvor legitimiteta. Ipak, sektorizacija na taj način prijeti i autonomiji u smislu ograničenja samostalnom funkcioniranju Komisije, ali i teritorijalizaciji, jer interesne grupe EU više ne poznaju nacionalne granice. Treća mogućnost je uvođenje stranačke

politizacije, načelo koje je također uklopljeno u organizaciju i funkcioniranje Komisije – ovlasti Europskog parlamenta u odnosu na imenovanje i izglasavanje nepovjerenja Komisiji su povećane, a više pozicije u Komisiji, posebno povjereničke, u sve većem broju zauzimaju političari, kao što su bivši ministri u nacionalnim vladama. Međutim, stranačka politizacija prijeti autonomizaciji, ali i teritorijalizaciji, jer ideološki konflikti dolaze na mjesto nacionalnih. S obzirom na to da nijedna od triju mogućnosti nije maksimalno prihvatljivo rješenje, Egeberg za ublaživanje tenzija između autonomije i odgovornosti predlaže jasnu demarkaciju političkih i upravnih razina – Kolegija povjerenika, u kojem bi prevladavali teritorijalni i stranačko-politički kriterij, te administrativnu razinu koju bi primarno odlikovao kriterij stručnosti i načelo funkcije.

U četvrtom poglavlju pod nazivom *The College of Commissioners: Executive Politics as Usual?* (Kolegij povjerenika: Uobičajena izvršna politika?, str. 51–65) Morten Egeberg razmatra ponašanje i dimenzije sukoba u Kolegiju povjerenika, političkom vrhu Europske komisije, a sve radi potvrđivanja teze o »normalizaciji« europske egzekutive. Za razliku od dobro istraženog ponašanja članova Europskog parlamenta (stranački obojeno) i Vijeća EU (vođeno nacionalnim interesima), u pogledu Komisije postoji nekonzistentna slika – povjerenike se ponekad prikazuje kao nepristrane Europejce, a ponekad kao puke nacionalne ambasadore. Stoga Egeberg odlučuje redefinirati zamagljenu sliku te odrediti koji je pretežit kriterij ponašanja povjerenika – djelovanje u nacionalnom interesu, u interesu Komisije, interesu sektora (portfelja) ili stranačkom interesu. Način ponašanja određen je pak organizacijskom strukturom Kolegija jer ona nameće određene uloge i očekivanja. Egeberg se u svojoj studiji tako koristi tzv. informatorima (visokim službenicima Tajništva Komisije) koji na skali od pet stupnjeva ocjenjuju koliko često povjerenici preuzimaju jednu od četiriju uloga, tj. interesa (nacionalni, Komisije, portfelja ili stranke) u odnosu prema pet politika (institucionalnoj, upravnoj, personalnoj, sektorskoj, proračunskoj). Zaključak je njegove analize da se povjerenici prvenstveno zauzimaju za sektorske interese, tj. interese svojih općih uprava, što je, smatra, i očekivano, s obzirom na to da je glavni organizacijski kriterij funkcionalni, tj. sektorski. Dakle, organizacijska struktura određuje ponašanje. Međutim, uloge nisu jednoznačne – istodobno povjerenici zastupaju i interese Komisije i interese države, a naposljetku i stranačke interese. K tome, učestalost preuzimanja pojedinog tipa uloga odnosno njihov međusobni odnos ponešto varira kod različitih politika – kod politika koje imaju geografski predznak značajan je nacionalni faktor, dok je kod personalnih politika najvažniji interes portfelja, a odmah zatim i nacionalni interes. Egeberg ističe

da je studija provedena na ograničenom uzorku i metodološki slabije utemeljena, ali ipak podržava osnovne teze i omogućuje određene projekcije. Tako Egeberg smatra da se na osnovi dobivenih podataka može očekivati: (1) da će s mogućim povećanjem broja povjerenika (od kojih će dio biti bez portfelja) rasti zastupanje nacionalnih interesa i interesa Komisije; (2) smanjivanjem broja povjerenika i uvođenjem načela rotacije (opcija iz Ustavnog ugovora) doći će do pada u zastupanju nacionalne uloge iz jednostavnog razloga neprimjerenosti promicanja nacionalnih interesa i (3) da će, ako se poveća uloga Europskog parlamenta u izboru predsjednika Komisije, doći do jačanja stranačkih interesa u Kolegiju, što će ponašanje povjerenika učiniti sličnijim ponašanju ministara u nacionalnim vladama i time dovesti do »normalizacije« egzekutive na razini Europske unije, što je ionako teza čitave knjige.

Morten Egeberg, Guenther F. Schaefer i Jarle Trondal u petom poglavlju pod nazivom *EU Committee Governance Between Intergovernmental and Union Administration* (Vladavina odbora EU između međuvladine uprave i uprave Unije; str. 66–85) donose empirijsku studiju o odborima u EU, točnije identitetima i lojalnosti njihovih članova. Odbori koji povezuju nacionalne uprave i EU imaju veliku važnost u svim fazama procesa izrade javnih politika, ali autori smatraju da se na temelju prijašnjih istraživanja pojedinih tipova odbora pogrešno smatralo da svi tipovi odbora čine koherentnu masu. Autori stoga, uspoređujući predstavnike nacionalnih uprava u trima tipovima odbora – stručnim odborima koji pružaju pomoć Europskoj komisiji u izradi nacrtu propisa, radnim skupinama u Vijeću EU koje pripremaju prijedloge akata te odborima u postupku komitologije koji se bave implementacijom propisa – pokazuju da im je zajedničko istovremeno postojanje više identiteta (nacionalnog i europskog) odnosno lojalnosti, ali se relativni odnos nacionalnih, supranacionalnih i sektorskih lojalnosti mijenja ovisno o tipu odbora. Tako se radne skupine u Vijeću EU i donekle odbori u postupku komitologije pokazuju prožetima nacionalnim interesima, dok se stručni odbori Komisije od njih razlikuju po tome što članovi u pravilu u njima sudjeluju na temelju kriterija stručnosti i zajedničkog interesa. Autori su posebno istaknuli činjenicu da se prijašnje shvaćanje o europeizaciji odbora iz postupka komitologije pokazalo neosnovanim, jer članovi tih odbora djeluju ponajprije s pozicija nacionalnih predstavnika. Tako se načelo organizacije primarne institucije (Vijeća odnosno Komisije) pokazuje ključnim za ponašanje, identitet i lojalnosti članova odbora. Drugi dio knjige, koji čini šest poglavlja uglavnom mlađih autora, nastoji potvrditi prethodno istaknute teze o transformaciji europskog političkog poretka i nastanku višerazinske uprave kroz studije slučaja ili eksplanator-

na istraživanja. Sva se poglavlja u većoj ili manjoj mjeri bave agencijama u pojedinom području (tržišno natjecanje, statistika, telekomunikacije, zaštita prehrambenih proizvoda, zaštita okoliša) kao decentraliziranim dijelovima klasičnih nacionalnih uprava, s određenim stupnjem autonomije i ekspertizom kao bazom svoga djelovanja. Upravo agencije, zajedno sa sestrinskim agencijama na europskoj razini te Europskom komisijom, predstavljaju empirijsku potvrdu teze Mortena Egeberga i suautora o nastajanju višerazinske europske uprave.

U šestom poglavlju *Towards a Multilevel Union Administration? The Decentralization of EU Competition Policy* (Prema višerazinskoj upravi Unije? Decentralizacija politike tržišnog natjecanja EU; str. 86-102) autor *Øivind Støle* razmatra razvoj politike tržišnog natjecanja u EU koja je znatno reformirana krajem 1990-ih u smislu decentralizacije putem prenošenja dijela ovlasti na nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja (agencije ili sl.) i nacionalne sudove. I *Støle* polazi od organizacijske teorije i ističe da je institucionalna konfiguracija na europskoj razini bila od presudnog utjecaja na decentralizaciju politike tržišnog natjecanja koju su dodatno olakšale menadžerske reforme u nacionalnim državama u smislu formiranja nacionalnih agencija. Posljedica je toga bliska i intenzivna suradnja europskih institucija i tijela, prvenstveno Europske komisije, s mrežom nacionalnih agencija za zaštitu tržišnog natjecanja. Agencije i njezini službenici ključni su dokaz, smatra autor, nastanka uprave Unije – one imaju dva principala, tj. nacionalne vlade i Komisiju, i ponašanje službenika agencija razlikuje se ovisno o tome jesu li u interakciji s nacionalnim ministarstvom ili europskim akterima. Promjena lojalnosti u tom smislu pretpostavlja dokaz transformacije sustava.

Ulf Sverdrup u sedmom poglavlju pod nazivom *Administering Information: Eurostat and Statistical Integration* (Upravljanje informacijama; Eurostat i statistička integracija; str. 103–123) analizira procese i dinamiku izgradnje institucija u EU, i to na primjeru informacijskih službi, a posebno Eurostata, statističkog ureda Europske komisije. *Sverdrup* razmatra institucionalizaciju Eurostata od nastanka do danas nalazeći sličnosti s razvojem statističkih službi u vrijeme stvaranja suvremenih država. Pri tome, smatra autor, numeričke se informacije u političkoj zajednici kao što je EU pokazuju ključnima za upravljanje – one smanjuju kompleksnost, olakšavaju komparaciju i demokratsku kvalitetu, a djeluju i kao neutralizator faktora mnogojezičnosti zajednice. Njihova je upotreba posebno olakšana upotrebom novih tehnologija u posljednja dva desetljeća. Europski statistički sustav čine Eurostat, statistički uredi u nacionalnim državama, ministarstva, agencije i centralne banke koje prikupljaju službene podatke u članicama

EU, EFTA i EEA, a cilj tog sustava jest poticanje harmonizacije statistike. S obzirom na to da djelatnost Eurostata ovisi o podacima prikupljenima od ureda na nacionalnoj razini, potreba za suradnjom, ujednačivanje metodologije, razvoj standarda i kontrola kvalitete važniji su nego u drugim područjima. I ovaj tekst naglašava dvostruku lojalnost agencija, odnosno ističe preuzimanje dvostrukih identiteta i uloga ovisno o tome djeluje li ured/agencija u konkretnom slučaju kao dio nacionalne ili kao dio europske uprave.

U osmom poglavlju pod nazivom *National Regulators Between Union and Governments: A Study of the EU's Environmental Policy Network IMPEL* (Nacionalni regulatori između Unije i vlada: studija policy mreže EU za zaštitu okoliša IMPEL; str. 124–142) autorica *Maria Martens* analizira umrežene upravne strukture koje uključuju nacionalne regulatorne agencije kao instrument, nastajanje kojeg je potaknula Europska komisija s ciljem razvijanja ne-pravnih mehanizama za poboljšanje implementacije EU prava u državama članicama. Ističući da je stvaranje nacionalnih agencija dijelom posljedica decentralizacijskih napora u zemljama članicama koji nisu direktno vezani uz europeizacijske pritiske, Martens polazi od teze da te agencije preuzimaju dva različita identiteta – europski, kao partner Komisije u stvaranju i osiguranje provedbe prava EU, te nacionalni, kao dio nacionalnih uprava u izvršenju domaćih upravnih zadataka. Primjer umreženog upravnog sustava autorica nalazi u IMPEL-u, mreži inspektorata za zaštitu okoliša u 29 zemalja (27 članica EU, Norveškoj i Turskoj) i Europskoj komisiji. Iako je politika zaštite okoliša jedna od važnih europskih politika, problem na razini provedbe europskog prava u državama članicama potaknuo je Komisiju da poveže tijela nadležna za nadzor primjene propisa u mrežu koja će poduzimati razne aktivnosti i provoditi projekte usmjerene na harmonizaciju i poboljšanje provedbe prava EU. Jedan je od važnijih zaključaka studije da se službenici agencija osjećaju dijelom mreže, iako se Komisija doživljava kao ponešto nametnuti autoritet. Fuzija uloga u smislu mijenjanja lojalnosti i identiteta dovodi do problema jer takvo konfuzno funkcioniranje postavlja izazov tradicionalnom poimanju uprave i demokracije te dira u ravnotežu institucija na različitim razinama vlasti u EU. Kontrola se, ističe Martens, dodatno može osigurati povećanjem transparentnosti djelovanja, kodeksima ponašanja, prihvaćanjem načela dobre uprave i sl.

The European Commission and the Integration of Food Safety Policies Across Levels (Europska komisija i integracija politika zaštite prehrambenih proizvoda na svim razinama; str. 143–162) naziv je devetog poglavlja autora *Trygve Uglanda* i *Frode Veggeland* koji na primjeru politike zaštite prehram-

benih proizvoda nastoje potvrditi glavnu tezu knjige. Specifičnost te politike EU jest da je tijekom procesa integracije postala zasebno područje izdvojeno od dotada primarnih politika (poljoprivreda, zaštita potrošača, unutarnje tržište, itd.) te da je istovremeno došlo do premještanja regulacije u tom području s nacionalne na europsku razinu. Takav integrirani pristup doveo je do većeg angažmana i jačanja ovlasti Komisije u svim fazama izrade politike, i to posebno u odnosu prema nacionalnim vladama, što pak dovodi do stvaranja *policy* mreže koja djeluje na različitim razinama. Uloga Komisije posebno je istaknuta s tri aspekta – (1) u fazi pripreme *policy* prijedloga Komisija i njezina tijela surađuju s nacionalnim upravama; (2) u fazi implementacije ponovo su primarni odnosi suradnje između Komisije i nacionalnih agencija; i (3) Komisija igra sve aktivniju ulogu zastupnika EU kad sudjeluje u međunarodnim forumima. Stoga, zaključuju autori, Komisija se pokazala kao ključni igrač u stvaranju višerazinske uprave Unije u smislu konzistentne, međuovisne i strukturno povezane *policy* mreže, koja se proteže i izvan EU. U pojedinim fazama *policy* procesa nacionalna ministarstva često se zaobilaze iako države zadržavaju značajnu kontrolu putem različitih mehanizama kao što je komitologija, predstavništvo u savjetodavnom odboru EFSE i putem odlučivanja u Vijeću EU.

Gitte Hyttel Nørgård u desetom poglavlju pod nazivom *National Limits to Transnational Networking? The Case of the Danish IT and Telecom Agency* (Nacionalna ograničenja transnacionalnom umreživanju? Slučaj danske Agencije za informatičku tehnologiju i telekomunikacije; str. 163–179) nastoji potvrditi tezu o višerazinskoj upravi i stvaranju mrežnog upravnog sustava u kojem nacionalne agencije istovremeno služe i Komisiji i nacionalnim vlastima, i to na primjeru danske Agencije za informatičku tehnologiju i telekomunikacije. Uglavnom ističući već prije rečeno u pogledu funkcionalizacije obrazaca suradnje i konflikta te neadekvatnosti intergovernmentalističkog pristupa za objašnjavanje mrežnih oblika interakcije, Nørgård iznosi ključne elemente europske politike telekomunikacija te ističe važnost novog regulatornog okvira na tom području koji se sastoji od četiriju direktiva iz 2002. i 2003. Kao posljedica nove regulacije politike telekomunikacija došlo je do jače suradnje između Komisije i nacionalnih agencija, smanjenja uloge ministarstava te uspostave mrežnog oblika suradnje u kojem je moguće održavati lojalnost većem broju principala te istovremeno zastupati različite interese.

U jedanaestom poglavlju pod nazivom *Transnational Networks Meet National Hierarchies: The Cases of the Italian Competition and Environment Administrations* (Transnacionalne mreže i nacionalne hijerarhije: slučajevi tali-

janskih uprava za tržišno natjecanje i zaštitu okoliša; str. 180-193) autor *Dario Barbieri* na primjeru razvoja nezavisnih tijela i agencija i njihova odnosa s nacionalnom vladom i Europskom komisijom analizira višerazinsku upravu Unije. Tijekom 1990-ih talijanska je državna uprava prošla kroz reformu u smislu formiranja mnogih agencija ili reorganizacije postojećih, uglavnom zbog potrebe adaptacije europskim pritiscima, ali i zbog načelne neefikasnosti uprave i nezadovoljstva građana. S obzirom na to da je proces agencifikacije iznjedrio dva tipa organizacija – tijela sa značajnijim stupnjem organizacijske, financijske i funkcionalne autonomije te agencije koje su uglavnom mnogostruko povezane s matičnim ministarstvima, autor istražuje Tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja i Agenciju za zaštitu okoliša. Njegov je zaključak da proces europeizacije nije doveo do razbijanja koherentnosti u nacionalnim upravama jer agencije u svojoj interakciji s Komisijom ne djeluju zaobilazeći ministarstva. Isto tako, reformski pritisci nisu doveli do velikih strukturnih promjena, već samo do određene decentralizacije i autonomizacije s ciljem poboljšanja efikasnosti i bolje implementacije direktiva Unije. Značajnija neovisnost i autonomija Tijela za zaštitu tržišnog natjecanja istodobno je nusprodukt nacionalne reforme državne uprave te europske reforme politike tržišnog natjecanja koja je dovela do jačanja uloge Komisije, nacionalnih agencija i sudova, radi stvaranja europske kulture zaštite tržišnog natjecanja te ujednačenosti upravnog djelovanja na tom području.

Na kraju, u kratkom zaključku (dvanaesto poglavlje; str. 194–200) *Morten Egeberg* sažima priloge pojedinih autora koji donose potvrdu glavne teze knjige. Uz ukupno 12 poglavlja na 200 stranica teksta (1–200), knjiga je opremljena i sadržajem (v–vi), popisom tablica (vii–viii; 19 tablica), popisom slika (ix; 9 slika), predgovorom (x–xi), bilješkom o autorima (xii–xiii), popisom kratica (xiv–xv), bibliografijom (201–216) i indeksom pojmova (217–228). Navedeni prilozi uvelike olakšavaju čitanje i snalaženje u knjizi, a svojim sadržajem ne stvaraju nepotrebno opterećenje.

* * *

Čitatelje zainteresirane za probleme europske integracije, javne uprave i organizacijske teorije višestruko će zainteresirati knjiga Mortena Egeberga i njegovih kolega iz ARENE. Glavne teze knjige o »normalizaciji« izvršne politike u Europi, europeizaciji nacionalnih uprava, višerazinskom odnosno mrežnom tipu uprave, iako nisu sasvim nove, na odgovarajući su način potkrijepljene primjerima. Glavni doprinos knjige znanstvenoistraživačkom radu jest u isticanju značenja Europske komisije u stvaranju

transnacionalnih mreža te empirijskoj analizi agencija i ponašanja u njima. Osim toga, pojedini zaključci autora daju mogućnosti za predviđanje smjera razvoja europskih integracija, ovisno o rješenjima koja će se naći u novim izmjenama osnivačkih ugovora, te u cjelini pridonose debati o budućnosti Europe.

Pojedina pitanja postavljena u knjizi daju poticaj daljnjem istraživačkom radu: dolazi li zaista do veće politizacije Komisije i u tom smislu njezinu približavanju »normalnoj« *egzekutivi? Kolika je uloga europskih pritisaka na stvaranje nacionalnih agencija, a u kojoj su mjeri decentralizatorske tendencije povezane s novim doktrinarnim kretanjima u javnoj upravi? Zamjenjuje li i u kojem opsegu mrežno (višerazinsko) upravljanje tradicionalnu hijerarhijsku organizaciju uprave? Iako u nekim dijelovima zanemaruje suprotne dokaze, kao što je npr. zaključak devetog poglavlja da nacionalne agencije zapravo primarno doživljavaju ministarstva kao svoje principale ili potkrijepljena tvrdnja iz jedanaestog poglavlja o utjecaju novog javnog menadžmenta na formiranje nacionalnih agencija, u cjelini se knjiga doima kao relativno konzistentna cjelina teorije i empirije koja baca novo svjetlo na probleme javne uprave, s jedne, i europskih integracija, s druge strane.*