

*Europske agencije – put prema naprijed Priopćenje Europske komisije Europskom parlamentu i Vijeću**

Dvije su vrste agencija Europske unije, regulacijske i izvršne. Europska komisija svojim priopćenjem Europskom parlamentu i Vijeću iz ožujka 2008. nastoji ponovo pokrenuti raspravu o ulozi agencija i njihovu mjestu u institucionalnom uređenju Europske unije. Smatra se da bi dobrom i usklađenom vizijom i ujednačenijim pristupom agencijama moglo doći do značajnih poboljšanja u funkcioniranju Unije. Zajednički okvir, donošenje kojeg zagovara Komisija, trebao bi uključiti zadatke, strukturu i funkcioniranje, odgovornost i odnos regulacijskih agencija s drugim institucijama, bolju regulaciju i djelovanje agencija, postupak osnivanja i ukidanja regulacijskih agencija te njihovu komunikacijsku strategiju. Komisija predlaže korake do novog dogovora o zajedničkom pristupu i okviru za regulacijske agencije.

Ključne riječi: regulacijske agencije Europske unije, izvršne agencije, Europska komisija, zajednički okvir regulacijskih agencija, europska vladavina i upravljanje

1. Uvod

Posljednjih je godina korištenje agencija za izvršavanje najvažnijih zadataka postalo jedan od uobičajenih načina na koji Europska unija obavlja

* Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: European Agencies – The Way Forward {SEC(2008)323}.

svoje poslove. Agencije su postale dio institucionalnog krajobraza Unije. Većina država članica krenula je istim putem, koristeći se agencijama kako bi točno određenim zadacima prišla na drugačiji način.

Različiti su razlozi za sve veću upotrebu agencija. One pomažu Komisiji da se usredotoči na temeljne poslove, omogućujući da se neki operativni zadaci prenesu na vanjska tijela. Agencije podupiru proces odlučivanja pružajući tehničku ili specijalističku podršku na razini Unije ili na nacionalnoj razini. Širenje agencija izvan Bruxellesa i Luxembourgga pridonosi vidljivosti Unije.

S porastom broja agencija raste i broj važnih zadataka koje one obavljaju na različitim područjima javnih politika. Agencije sada dobivaju znatna financijska sredstva, zbog čega je sve važnije da njihova uloga i mehanizmi kojima se osigurava odgovornost tih javnih tijela budu jasno određeni.

Važnost agencija unutar upravnog okvira Europske unije traži međusobno razumijevanje i dogovor između institucija Unije o svrsi i ulozi agencija. U trenutku nastanka ovog priopćenja takav dogovor nije postojao. Osnivanje jedne po jedne agencije za svaki pojedinačni slučaj – na prijedlog Komisije, ali uz odluku Europskog parlamenta i/ili Vijeća ministara – nije popraćeno cjelovitom vizijom o tome gdje je mjesto agencijama unutar Europske unije. Nepostojanje takve opće vizije otežalo je agencijama učinkovito djelovanje i postizanje rezultata za Uniju kao cjelinu.

Komisija smatra da je došlo vrijeme za ponovno pokretanje rasprave o ulozi agencija i njihovu mjestu u vođenju EU. Dosljedno političko postupanje u pristupu agencijama poboljšalo bi transparentnost i efektivnost važnog dijela Unijinog institucionalnog mehanizma.

* * *

Postoje dva temeljna tipa agencija, svaki s drugačijim obilježjima i problemima. »Regulacijske« ili »tradicionalne« agencije imaju različite posebne uloge, navedene u njihovim temeljnim pravnim dokumentima, od slučaja do slučaja.¹ Izvršne agencije osnivaju se prema pravilniku Vijeća iz 2002.

¹ Sada postoji 29 agencija toga tipa, a predložene se još dvije – vidi Aneks.

Aneks sadržava informacije o nazivima i kraticama naziva, pravnom temelju osnivanja, vrsti (regulatorne ili izvršne), stupu kojem pripadaju, prihodima, osoblju, glavnim zadacima, načinu i vremenu evaluacije, i slično. Aneks je dostupan na http://www.cdep.ro/docs_comisii/IE/SEC_2008_323_EN_DOCUMENTDETAVAIL_p.pdf. Skraćene informacije v. u: Ivan Koprić, Anamarija Musa, Vedran Đulabić (2008) Europski standardi regulacije službi

s puno uže definiranim zadatkom pomaganja pri upravljanju programima Zajednice.²

Ta dva tipa agencija vrlo su različita. Imaju različite uloge kad je riječ o zadacima koji su im dodijeljeni, neovisnosti i načinima upravljanja. Činjenica da su regulacijske agencije raširene po cijeloj EU, dok su izvršne agencije smještene u Bruxellesu ili Luxembourg, samo je najočitiiji simbol njihovih vrlo različitih odnosa s Europskom komisijom. Ne iznenađuje, dakle, da se dva tipa agencija bave različitim pitanjima i da se njima moramo baviti na različite načine.

Ovo priopćenje usredotočit će se na regulacijske agencije budući da su na tom području potrebna pojašnjenja i zajednički pristup.

Izvršne agencije imaju puno jasnije mjesto unutar Unijinog institucionalnog okvira i rukovode se samo jednom pravnom osnovom.³ Radni dogovori oko upravljanja izvršnim agencijama nedavno su provedeni s Odborom za proračune Europskog parlamenta.⁴ Njihovi zadaci moraju se ticati upravljanja programima Zajednice, osnivaju se na ograničeno vrijeme i one su uvijek smještene blizu sjedišta Komisije. Jasna je i odgovornost Komisije za izvršne agencije: Komisija ih osniva, zadržava »stvarnu kontrolu« nad njihovim aktivnostima i postavlja ključno osoblje. Godišnji izvještaji o radu izvršnih agencija pridruženi su izvještaju njihove matične uprave (*Directorate-General*). Standardna financijska regulacija koja se tiče usvajanja i izvršenja proračuna, a usvojila ju je Komisija, primjenjuje se na sve izvršne agencije.

Prerano je općenito procjenjivati uspješnost izvršnih agencija. Stvorene su tek nedavno i njihov se rad tek mora podvrgnuti detaljnoj ocjeni.⁵ Istodobno, nedavni pregled ljudskih potencijala koji je izvršila Komisija pokazao je da nema izvjesnih kandidata za novu izvršnu agenciju.⁶ Ako se pojave nove potrebe, Komisija će prvo ispitati mogućnost proširenja djelokruga

od općeg interesa: (kvazi)nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma. Hrvatska javna uprava 8(3): 684–686.

² Vidi Aneks.

³ Regulacijom Vijeća (EC) br. 58/2003 od 19. prosinca 2002. postavljeni su temelji propisa za izvršne agencije kojima bi se povjerali određeni zadaci u upravljanju programima Zajednice (OJ L 11, 16. siječnja 2003.).

⁴ Pismo od 16. listopada 2007. poslao je D. Grybauskaite, član Komisije, R. Bøgeu, predsjedniku Odbora za proračune, DGE/ef(2007)585.

⁵ Međutim, pozitivna ocjena rada Izvršne agencije za upravljanje inteligentnim izvorima energije dana je 2006.

⁶ SEC(2007) 530 »Planiranje i optimizacija ljudskih potencijala Europske komisije za prioritne potrebe EU«.

neke od postojećih izvršnih agencija kako bi se pokrio nov program. U trenutnim okolnostima nije vjerojatno da će se pojaviti potreba za novim izvršnim agencijama u sadašnjem proračunskom okviru do 2013.

Uz agencije, poslovi EU koji se tiču istraživanja i gospodarskog razvoja doveli su do osnivanja posebnih partnerskih tijela. Utvrđeno je da za ostvarenje određenih ciljeva javni sektor treba djelovati u suradnji s privatnim sektorom koji financira projekte i sudjeluje u odlučivanju, ali se ne miješa u važne strateške odluke o upravljanju. Rezultat toga su inovativna tijela nastala zajedničkim nastupom javnog i privatnog sektora poput ITER-a za nuklearnu fuziju i SESAR-a za upravljanje zračnim prometom, Združenih tehnoloških inicijativa unutar Sedmog okvirnog programa te Europskog instituta za inovacije i tehnologiju.

Financijsko i upravno vođenje tih tijela odvija se prema posebnim propisima iz Financijske regulacije, a ona su za izvršenje proračuna izravno odgovorna tijelu nadležnom za proračun. Razlog njihova postojanja jest upravo da rade drugačije nego normalno tijelo javnog sektora – iako se djelomično financiraju iz javnih fondova, trebala bi donositi odluke sa stajališta poslovne isplativosti ili stručnosti. Zato takva tijela nisu agencije i o njima se ne govori u ovome priopćenju.

2. Regulacijske agencije danas

Svaka regulacijska agencija ima svoje temeljne sektorske propise koji su često doneseni zajedničkom odlukom.⁷ Katkada ih se naziva tradicionalnim agencijama, zbog njihove dugovječnosti, a katkada decentraliziranim agencijama, zbog toga što su raštrkane po cijeloj Europi. One su neovisna tijela s vlastitom pravnom osobnošću. Većina se financira iz proračuna EU,⁸ kao i, u nekim slučajevima, izravnim primanjem pristojbi ili uplata. Opća Financijska regulacija sadržava neka temeljna pravila koja se ponajprije tiču plana o osnivanju agencija, primjene okvirne financijske regulacije za agencije, usklađivanja njihovih proračunskih stavki s onima Europske komisije te namirenja sredstava od Europskog parlamenta. Uz to, okvirna

⁷ Od 23 agencije prema Ugovoru o Europskim zajednicama, 12 ih pravne temelje ima u članku 308. Ugovora, dok su druge stvorene prema sektorskim temeljima Ugovora, a 8 agencija svoje je temeljne propise donijelo zajedničkom odlukom. Vidi potpunu listu regulacijskih agencija u Aneksu.

⁸ Agencije osnovane u okviru Zajedničke vanjske i sigurnosne politike financiraju izravno države članice.

financijska regulacija postavlja zajednička pravila kojima se određuje donošenje i izvršenje njihova proračuna, uključujući i aspekte nadzora. Dva-deset agencija koje se financiraju iz proračuna EU primaju proračunske isplate izravno od Europskog parlamenta. Kad je riječ o osoblju, Propisi o osoblju određuju načela kojima se uvodi kadrovska politika za agencije. Tražeći da agencije donesu opće odredbe za primjenu Propisa o osoblju u skladu s Komisijom, cilj im je osigurati dosljednu kadrovsku politiku i izbjeći nepotrebne razlike među agencijama kad je riječ o pristupu zapošljavanju i napredovanju u struci. Međutim, ne postoje opća pravila koja bi uređivala osnivanje i rad regulacijskih agencija.

Prve regulacijske agencije, CEDEFOP (strukovna izobrazba) i EUROFOUND (poboljšanje životnih i radnih uvjeta), osnovane su 1975. Tijekom 1990-ih, proširenje unutarnjeg tržišta dovelo je do osnivanja niza novih agencija kojih su zadaci bili više tehničke i/ili znanstvene naravi, poput odobravanja lijekova i biljnih vrsta. Dodatni poslovi stvorili su potrebu za novim agencijama, dajući tako mogućnost mnogim državama članicama da postanu sjedišta različitih agencija.

Trenutačno postoji 29 regulacijskih agencija, a predloženo je i osnivanje dviju novih (vidi Aneks). Od tih 29, tri se bave poslovima vezanim za Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, a još tri bave se pitanjima iz IV. poglavlja Ugovora o EZ koji govori o sudskoj suradnji u kaznenim postupcima. Regulacijske agencije zapošljavaju približno 3.800 ljudi i imaju godišnji proračun od oko 1,1 milijarde eura, što uključuje i dotaciju Zajednice od približno 559 milijuna eura.⁹ Agencije se jako razlikuju po veličini – od pedesetak ljudi koji prate biljne vrste na području EU do preko 600 zaposlenih u Agenciji za kontrolu zaštitnih znakova.

Uloge regulacijskih agencija vrlo su različite. Neke mogu donositi pojedinačne odluke s izravnim djelovanjem, primjenjujući EU standarde; neke pak mogu pružati dodatnu tehničku ekspertizu na kojoj Komisija zatim može temeljiti neku odluku, dok se neke više bave međusobnim povezivanjem vlasti država članica.

Agencije su se pokazale posebno korisnima na području zajedničkih nadležnosti kad provođenje novih javnih politika na razini Zajednice traži usku suradnju između država članica i Europske unije. Osnivanjem agenci-

⁹ Brojke vrijede samo za agencije osnovane na temelju Ugovora o EZ te u okviru Policijske i sudske suradnje u kaznenim postupcima, a ne uključuju EUROPOL, koji financiraju države članice u skladu s njegovim trenutačnim pravnim statusom. Agencije osnovane u okviru Zajedničke vanjske i sigurnosne politike pod izravnim su nadzorom Vijeća (države članice u potpunosti financiraju te agencije).

ja omogućeno je koncentriranje nadležnosti na razini Unije čemu bi se države članice oduprle da je bilo usmjereno na same institucije.

Konačno, te su agencije imale ulogu u pomaganju nekim vanjskim državama da se bolje upoznaju s pravnom stečevinom Europske zajednice i najboljim praksama. Države pristupnice sudjeluju u radu agencija EZ od 2000.,¹⁰ a od tada je ta mogućnost proširena i na države zapadnog Balkana i zemlje partnerice u europskoj politici prema susjedstvu.

Postoje jasne i stroge granice autonomnim ovlastima regulacijskih agencija u trenutačnom pravnom poretku Zajednice. Agencijama se ne može dati ovlast donošenja općih mjera regulacije. One su ograničene na donošenje pojedinačnih odluka na specifičnim područjima gdje je potrebna tehnička ekspertiza, pod jasno određenim uvjetima i bez stvarnih diskrecijskih ovlasti. Uz to, agencijama se ne mogu povjeriti ovlasti koje bi mogle utjecati na poslove koji su Ugovorom o EZ eksplicitno povjereni Europskoj komisiji (primjerice da Komisija štiti i nadgleda provođenje prava Zajednice).

Jedan je od ciljeva agencija koje sudjeluju u pripremanju ili donošenju odluka da tim odlukama daju dodatnu vjerodostojnost i autoritet – one pomažu pokazati da se odluke temelje na tehničkim ili znanstvenim osnovama. Takve okolnosti zahtijevaju da agencije donose odluke na temelju pouzdanih informacija i ekspertize, što znači da su transparentnost i znanstvena kompetencija osnovni zahtjevi. To je također izazov – uravnoteženje tehničkih obilježja agencija s potrebom da sva javna tijela snose prikladnu odgovornost.

Regulacijskim agencijama obično upravlja upravni odbor koji mora osigurati da agencija obavlja poslove navedene u njezinu statutu. Za vođenje operativnog rada agencije postavlja se direktor. Upravni odbor najčešće imenuje direktora te nadzire radni program agencije, proračun i godišnji izvještaj.

Postoje različita pravila o veličini i sastavu upravnog odbora, a iako Komisija uvijek ima svog predstavnika, on je u manjini, katkada čak i bez prava glasa. Time se postavlja pitanje do koje se mjere Komisija može smatrati odgovornom za odluke koje donose agencije. Pitanje odgovornosti još je složenije zbog umiješanosti Komisije u druge aspekte rada agencija – koji mogu biti davanje popisa kandidata za direktora neke od agencija, konzultiranje o radnim programima te provedba evaluacija. Uz to, Komisijin

¹⁰ Priopćenje od 20. prosinca 1999. – COM(1999) 710 final.

unutarnji revizor obavlja iste poslove u agencijama kao i u njezinim vlastitim odjelima.¹¹

Potreba za jasnim razgraničenjem odgovornosti kojom bi se agencije trebale rukovoditi u svojem radu u srži je rasprave o njima. Postavljena su i pitanja o posebnim aspektima odnosa između agencija i drugih institucija, uključujući i ulogu koju Europski parlament ima pri postavljanju direktora te poslove i odgovornosti članova upravnih odbora imenovanih kako bi zastupali posebne interese.

Regulatorne agencije znatno su pridonijele učinkovitim radu Europske unije. U mnogim su slučajevima polučile vrlo cijenjena znanstvena ili tehnička postignuća i na taj način pomogle institucijama da donesu učinkovite odluke. U drugim su pak slučajevima pokazale sposobnost analiziranja i poticanja javne rasprave na europskoj i međunarodnoj razini. Posljedica toga je da se Komisija mogla usredotočiti na temeljne zadaće.

3. Zajednički okvir za regulacijske agencije

Kako raste broj i raznolikost regulacijskih agencija, Komisija je odlučila da je potreban zajednički okvir koji bi pomogao pojašnjavanju i standardiziranju njihovih funkcija i metoda rada. Komisija je 2005. predložila institucionalni dogovor o operativnom okviru za europske regulacijske agencije.¹² Cilj je bio dogovoriti se o uvjetima koji se tiču osnivanja i rada regulacijskih agencija prvog stupnja i nadzora nad njima. Iako su bili namijenjeni novim agencijama, ti temeljni propisi mogli su se isto tako koristiti za formalni i neformalni pregled rada postojećih agencija. Unatoč podršci Europskog parlamenta, pregovori o nacrtu dogovora nažalost su zapeli tijekom 2006. budući da se Vijeće nije bilo spremno posvetiti tom pitanju te da su se pojavile rezerve oko uporabe međuinstitucionalnog dogovora kao sredstva.

Međutim, pitanja koja su se trebala riješiti međuinstitucionalnim dogovorom ostaju neriješena. Raznolike uloge, struktura i profili regulacijskih agencija čine sustav netransparentnim i potiču pitanja njihove odgovornosti i legitimiteta. Raznolike uloge agencija podjaruju sumnje da bi one mogle zalutati na područja koja zapravo spadaju u nadležnost institucija Europske unije odgovornih za kreiranje javnih politika. Na obveze drugih institucija, napose Europske komisije, prema regulacijskim agencijama utječu nepostojanje jasnoga okvira i točno određenih linija odgovornosti.

¹¹ Članak 185(3) Financijske regulacije (EC, Euratom) br. 1605/2002.

¹² COM(2005) 59 final od 25. veljače 2005.

3.1. Pitanja koja treba uključiti u zajednički pristup

Komisija smatra da treba postojati zajednički pristup upravljanju regulacijskim agencijama, u bilo kojem mogućem obliku. Uvijek će postojati razlike među agencijama – njihove različite funkcije, načini rada i veličine nisu se razvili slučajno, već odražavaju pokušaj definiranja najboljeg načina na koji bi svaka od agencija najučinkovitije obavljala svoje zadatke. Mora se pronaći ravnoteža između potrebe za pristupom koji je dovoljno standardiziran da agencije imaju smisleno mjesto u europskoj vladavini i potrebe poštovanja posebnih obilježja pojedinih agencija. Kao javna tijela EU, sve agencije moraju biti organizirane tako da poštuju osnovna načela odgovornosti i razumnog upravljanja financijama. Iako se propisi o financijama i osoblju primjenjuju na agencije, čini se opravdanim prilagoditi ih uvjetima, s obzirom na to da su agencije puno manje od ostalih europskih institucija.

Temeljni dijelovi zajedničkog pristupa regulacijskim agencijama trebali bi se ticati sljedećih područja:

- *Zadaci regulacijskih agencija*

Različite uloge današnjih agencija znak su da nikada neće postojati jedan jedini model onoga što bi neka agencija trebala raditi. No agencije možemo razvrstati u različite kategorije. Jasno objašnjenje tih različitih vrsta funkcija poboljšalo bi jasnoću i razumijevanje njihove uloge.

Različiti tipovi regulacijskih agencija

Agencije možemo razvrstati na različite načine. Jedan od korisnih načina je pokušaj određivanja najvažnijih zadataka koje one obavljaju. Iako agencije često obavljaju mnoge različite poslove, analiza najčešćih poslova pojedinih agencija pokazala je postojanje sljedećih kategorija:¹³

- Agencije koje donose pojedinačne odluke koje su pravno obvezujuće za stranke: CVPO, OHIM, EASA¹⁴ i ECHA.¹⁵

¹³ Agencije stvorene u okviru Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (CFSP) nisu uključene u analizu.

¹⁴ EASA pruža pomoć Komisiji i, gdje je to potrebno, državama članicama, u obliku tehničkih ili znanstvenih savjeta i/ili inspekcijskih izvještaja.

¹⁵ ECHA pomaže Komisiji i, gdje je to potrebno, državama članicama, u obliku tehničkih i znanstvenih savjeta i/ili mišljenja.

- Agencije koje izravno pomažu Komisiji i, gdje je to potrebno, državama članicama, u obliku tehničkih i znanstvenih savjeta i/ili inspekcijskih izvještaja: EMSA,¹⁶ EFSA, ERA i EMEA.
- Agencije zadužene za operativne aktivnosti: EAR, GSA, CFCA, FRONTEx, EUROJUST, EUROPOL, CEPOL.
- Agencije zadužene za prikupljanje, analizu i slanje objektivnih, pouzdanih i lakorazumljivih informacija/umrežavanje: CEDEFOP, EUROFOUND, EEA, ETF, EMCCDA, EU-OSHA, ENISA, ECDC, FRA i Europski institut za jednakost spolova.
- Službe koje podržavaju agencije i institucije: CDT.

- *Struktura i funkcioniranje agencija*

Standardiziraniji pristup upravljanju agencijama omogućio bi primjenu određenih uobičajenih pravila na upravne odbore, direktore te na programiranje rada agencija i izvještavanje o njemu. Pomogao bi i pojašnjavanju njihova odnosa s institucijama Unije i državama članicama.

- *Odgovornost i odnos regulacijskih agencija s drugim institucijama*

Mehanizmi koji osiguravaju odgovornost regulacijskih agencija za njihove postupke trebaju biti jasni i agencijama i institucijama EU. Ti bi mehanizmi trebali uključiti izvještavanje i reviziju, odnose s dionicima te odgovore na pitanja zastupnika Europskog parlamenta. Pri upravljanju agencijama također se moraju poštovati temeljni standardi dobre službe kako bi se umanjili mogući rizici. Isto tako, trebala bi postojati suvisla pravila za evaluaciju agencija.

Stupanj odgovornosti Komisije za rad neke agencije ne može biti veći od utjecaja koji Komisija ima na njezine aktivnosti. Istodobno, Komisija će u vlastitoj unutarnjoj organizaciji osigurati da odnosi s agencijama i uloga njezinih vlastitih službi budu uravnoteženi. Tu su i pitanja koja se tiču odnosa agencija i Europskog parlamenta i Vijeća, uz ona vezana za njihove temeljne nadležnosti pri dogovaranju pravnih temelja za agencije i postupak donošenja proračuna, kao što su angažiranost Europskog parlamenta u imenovanju članova upravnih odbora i direktora.

¹⁶ EMSA u svojem mandatu ima i važne operativne aktivnosti (posebno aktivnosti protiv zagađenja mora).

- *Bolja regulacija i djelovanje agencija*

Budući da su dio strukture upravljanja Europske unije, važno je da agencije primjenjuju moderna načela bolje regulacije. To znači da se moraju usredotočiti na svoje temeljne poslove, uključujući tu i pravilan način konzultiranja dionika i davanja povratnih informacija, te organizirati svoj posao tako da se osigura transparentnost, kao i da njihov rad lako mogu nadgledati i institucije EU i dionici.

- *Postupak osnivanja i ukidanja regulacijskih agencija*

Bilo bi korisno urediti postupak osnivanja agencija tako da uključuje potrebu za provedbom procjene učinaka prije no što se izloži prijedlog Komisije, kao i razjašnjavanje uloge države u kojoj će biti sjedište agencije zajedno s potrebom da zemlja domaćin osigura odgovarajuće obrazovne institucije za osoblje agencije i njihovu djecu.¹⁷ Također je potrebno izložiti kriterije po kojima će se ocijeniti kad je neka agencija poslužila svojoj svrsi i treba je ukinuti.

- *Komunikacijska strategija*

Temeljna pravila komunikacijske strategije koju agencije trebaju slijediti pomogla bi poboljšanju razumijevanja javnosti o ulozi i svrsi agencija i osigurala dosljednost komunikacijske politike agencija i Unijinog općeg pristupa komunikaciji s javnošću.

3.2. Napredovanje prema zajedničkom okviru

U pogledu predloženog međuinstitucionalnog dogovora nije postignut napredak. Stoga Komisija namjerava povući svoj prijedlog međuinstitucionalnog dogovora i zamijeniti ga pozivom na međuinstitucionalnu raspravu koja bi trebala dovesti do zajedničkog pristupa problemu.

- Imajući u vidu taj cilj, idući korak trebao bi biti osnivanje foruma gdje bi tri institucije mogle izvršiti skupnu političku procjenu iskustva agencija i njihova mjesta unutar Unije. To bi bila prilika da se postigne dogovor o tome kakav bi trebao biti izgled regulacijskih agencija te da se jasno odrede nadležnosti i odgovornosti svake od institucija prema agencijama. Zato Komisija za ostvarenje tog cilja predlaže osnivanje međuinstitucionalne radne skupine. Polazna točka tog dijaloga trebale bi biti postojeće studije i izvještaji

¹⁷ Taj je zahtjev već sadržan u članku 47. Međuinstitucionalnog ugovora o proračunskoj disciplini i člancima 27.–30. Institucionalnog ugovora o boljoj regulaciji.

o regulacijskim agencijama, poput izvještaja koje je Komisija već podnijela Europskom parlamentu u okviru postupka za donošenje proračuna 2008.¹⁸ te izvještaja Europskog revizijskog suda.

- Ako je početni korak istinski međuinstitucionalni dijalog o viziji za regulacijske agencije, prirodni slijed stvari trebao bi biti stvaranje instrumenta koji bi zaključcima tog dijaloga dao oblik i transparentnost. Komisija je otvorena za druge prijedloge koji bi doveli do međuinstitucionalnog dogovora, bez obzira na to bi li oni bili pravno obvezujući ili ne. Najvažniji cilj trebao bi biti politički dogovor – s obzirom na raznoliku prirodu regulacijskih agencija ne bi bilo prikladno jednostavno preslikati pravni okvir koji vrijedi za izvršne agencije. Do postizanja dogovora Komisija će nastaviti primjenjivati filozofiju i temeljna načela predloženog međuinstitucionalnog dogovora kao referentnu točku za svoj vlastiti pristup regulacijskim agencijama.
- Istodobno, Komisija namjerava pokrenuti temeljitu evaluaciju regulacijskih agencija. Ta će evaluacija pridonijeti trenutačnoj raspravi o budućnosti agencijskog sustava Zajednice dajući horizontalan uvid u sve agencije.¹⁹ Nova evaluacija omogućit će svim europskim institucijama utvrđivanje stvarnih posljedica osnivanja i rada regulacijskih agencija u Europskoj uniji. Komisija namjerava izvijestiti o rezultatima ove studije do 2009.–2010.
- Kako bi se evaluacija provodila u stabilnim uvjetima, Komisija je odlučila ne predlagati osnutak novih regulacijskih agencija do njezina završetka. Agencije o kojima se već vodi međuinstitucionalna rasprava nastavile bi kako je planirano, uključujući i postojeće prijedloge na područjima energije i telekomunikacija, kao i planirane agencije na području pravosuđa i unutarnjih poslova,²⁰ a nastavilo bi se i s promjenama u okviru postojećih agencija. Takav pristup trebao bi omogućiti svim institucijama da uz pomoć rezultata evaluacije u potpunosti procijene implikacije i posljedice osnivanja i

¹⁸ Postoje dva važna izvještaja: (i) sažetak evaluacija provedenih nad agencijama i (ii) stanje stvari i planiranje u vezi s agencijama.

¹⁹ Komisija je već provela nešto uže horizontalne studije agencijskog sustava, primjerice metastudiju o decentraliziranim agencijama 2003. te jednu koja se upravo provodi. Obje se studije temelje na postojećim evaluacijskim izvještajima o decentraliziranim agencijama.

²⁰ To se tiče mogućeg prijedloga osnivanja agencije za operativno upravljanje SIS-om II, VIS-om i EURODAC-om te za razvoj i upravljanje ostalim velikim informacijsko-komunikacijskim sustavima, kao i mogućeg prijedloga za osnivanje Europskog ureda za podršku azilantima. Trenutačno se provode procjene učinaka i studije izvedivosti.

funkcioniranja regulacijskih agencija za Uniju. Rezultat tih napora trebao bi biti usklađen pristup agencijama u budućnosti.

- Dogovoreni pristup trebao bi se primjenjivati na sve agencije, uzimajući u obzir njihove posebnosti, a mogao bi imati kao posljedicu izmjene temeljnih propisa koji reguliraju rad postojećih agencija da bi ih se uskladilo s novim pristupom.

4. Zaključak

Komisija smatra da agencije mogu stvarno poboljšati strukture vladavine i upravljanja Europske unije. Međutim, trenutačno se taj potencijal ne iskorištava zbog nepostojanja zajedničke vizije o ulozi i funkcijama regulacijskih agencija.

Komisija stoga poziva Europski parlament i Vijeće ministara da se pridruže raspravi o mjestu koje bi agencije trebale imati u europskoj vladavini i upravljanju. Međuinstucionalna radna skupina omogućila bi određivanje temeljnih pitanja koja se tiču agencija i njihovo pretvaranje u skup propisa koji bi se primjenjivali na sve agencije. Istodobno, Komisija namjerava:

- povući svoj prijedlog međuinstucionalnog dogovora,
- pokrenuti horizontalnu evaluaciju regulatornih agencija do kraja 2009. te o rezultatima izvijestiti Europski parlament i Vijeće ministara što je prije moguće,
- ne predlagati osnutak novih regulacijskih agencija dok se ne završi evaluacija (kraj 2009.),
- pokrenuti reviziju svojih vlastitih sustava koji upravljaju njezinim odnosima s regulacijskim agencijama, kao i metodologije koja se primjenjuje na procjenu učinaka agencija.

Učinkovito pružanje usluga regulatornih agencija može značajno pridonijeti primjeni javnih politika Europske unije. Komisija smatra da bi se sve tri institucije trebale dogovoriti te zajednički raditi na razvoju jasne i usklađene vizije budućeg mjesta koje bi regulacijske agencije trebale zauzimati u strukturi vladavine i upravljanja Europskom unijom.

*Prevela Irena Habeš**

* Irena Habeš, prof.

EUROPEAN AGENCIES – THE WAY FORWARD

Summary

There are two types of EU agencies – regulatory and executive. The Communication from the Commission to the European Parliament and the Council dated March 11, 2008 states that the time has come to re-launch a debate on the role of agencies and their place in the institutional landscape of the European Union. It is considered that a consistent and coordinated vision and uniform handling of the approach to agencies would promote significant improvements in functioning of the Union. A common framework, advocated by the Commission, should include their tasks, structure and functioning, accountability and regulatory agencies' relationship with the other institutions, better regulation and functioning of agencies, the process of establishing and ending regulatory agencies, and their communication strategy. The Commission proposes the steps that should lead to a new agreement on common approach to and framework for regulatory agencies.

Key words: regulatory agencies of the European Union, executive agencies, the European Commission, common framework for regulatory agencies, European governance and administration