

*Europski standardi regulacije službi
od općeg interesa:
(kvazi)nezavisna regulacijska tijela u izgradnji
modernog kapitalizma*

*Ivan Koprić**

*Anamarija Musa***

*Vedran Đulabić****

UDK 35.07
061.1(4)EU

Izvorni znanstveni rad (original scientific paper)

Primljeno 21. 6. 2008.

Prihvaćeno 15. 9. 2008.

Iza suvremene europske sintagme o prijelazu s države javnih službi odnosno socijalne države na državu stratega i regulatora koja se ponovo okreće radu i poduzimanju krije se novi europski model kapitalizma. Širi se prostor djelovanja tržišnih zakonitosti. Prije širok javni sektor, sveprisutna javna uprava i jaka država doživljavaju korjenite promjene. Javni je sektor podvrgnut masovnoj privatizaciji i kontrolira-

* Prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (full professor and head of the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb)

** 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, University of Zagreb)

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

noj liberalizaciji. U javnoj se upravi stvaraju nove institucije nezavisne od izvršne vlasti i državne uprave sa zadatkom regulacije i kontrole novih sektora tržišta koji nastaju u području prijašnjih javnih službi, tj. službi od općeg interesa. U tom dalekosežnom društvenom pothvatu naziru se elementi specifičnog novog europskog modela kapitalizma. U radu se analiziraju europska regulacija službi od općeg interesa te regulacijske agencije (prednosti, rizici, usporedba europskih i američkih agencija, položaj u sustavu diobe vlasti, zaštitna prava poduzetnika i potrošača, uloga u novom modelu europskog kapitalizma). Rad se teorijski temelji na neoinstitucionalnoj teoriji, teoriji tranzicije te teoriji europeizacije.

Ključne riječi: službe od općeg interesa, regulacija, nezavisna regulacijska tijela, europeizacija, novi europski model kapitalizma, liberalizacija, javna uprava

1. Uvod[#]

Iza suvremene europske sintagme o prijelazu s države pružatelja javnih usluga, države javnih službi, keynesijanske države-vlasnika odnosno socijalne države (*L'Etat Providence, welfare state*) na državu stratega i regulatora koja se ponovo okreće radu i poduzimanju (*L'Etat Stratege, workfare state, regulatory state*) krije se novi europski model kapitalizma. Karakteriziraju ga širenje prostora djelovanja tržišnih zakonitosti i izgradnja nove institucionalne infrastrukture reguliranog tržišta.

Zbog takvog razvoja prije širok javni sektor, sveprisutna javna uprava i jaka država doživljavaju korjenite promjene. Javni je sektor podvrgnut masovnoj privatizaciji i kontroliranoj liberalizaciji. U javnoj se upravi stvaraju nove institucije nezavisne od izvršne vlasti i državne uprave sa zadatkom regulacije i kontrole novih sektora tržišta (Bugarić, 2004). U tom dalekosežnom društvenom pothvatu naziru se elementi specifičnog novog europskog modela kapitalizma. Uz značajne nacionalne posebnosti, tijela Europske unije nastoje voditi zajedničku europsku politiku u tom području prijašnjih javnih službi odnosno službi od općeg interesa.

[#] Rad je predstavljen na na međunarodnoj konferenciji Annales Pilar 2008: *Hrvatski kapitalizam i socijalna integracija* u Zagrebu, 24. travnja 2008., u organizaciji Instituta društvenih znanosti Ivo Pilar iz Zagreba i Zaklade Konrad Adenauer.

Svojim *policy* i pravnim dokumentima (Bijela knjiga; Direktiva Bolkenstein) Europska unija nastoji harmonizirati politiku u tom području. Službe od općeg interesa obuhvaćaju službe od općeg gospodarskog interesa i negospodarske (nekomercijalne) službe. Među prvima su one koje se pružaju putem velikih sustava ili mrežne industrije (telekomunikacije, poštanska služba, opskrba električnom energijom te plinom, različite vrste prometa), kao i opskrba vodom, upravljanje otpadom i mnoge druge.

Službe od općeg gospodarskog interesa koje građanima pružaju veliki sustavi podvrgnute su temeljnim načelima za službe od općeg gospodarskog interesa (univerzalnost, kontinuitet, kvaliteta, prihvatljivost cijena, zaštita potrošača), zatim posebnoj, sektorskoj regulaciji za pojedine od tih službi kao i, supsidijarno, općim pravilima o unutarnjem tržištu, tržišnom natjecanju i državnim potporama. Osiguranju posebnog pravnog režima i mogućem institucionalnom rješenju mnogobrojnih novih regulacijskih, upravnih, pravnih, tehničkih i drugih pitanja tih službi služe regulacijske agencije. One pored regulacijskih imaju i nadzorne ovlasti te ovlasti odlučivanja u konkretnim slučajevima (v. i Pirnat, 2004).

Europske regulacijske agencije i druga tijela razvili su se po uzoru na nezavisne regulacijske komisije i agencije u SAD. Regulacijska djelatnost na razini Europske unije jača: umjesto četiri regulacijske agencije koliko ih je Unija imala 1992. sada ih je gotovo trideset (v. prilog I). Veći dio djelatnosti europskih agencija odvija se suradnjom s njihovim pandanima u državama članicama. Brojna nova regulacijska tijela osnivaju se i u njezinim članicama. Osnivanje i jačanje njihova kapaciteta sastavni je dio procesa europeizacije i u Hrvatskoj.

Novi fenomeni u dinamičnom području službi od općeg gospodarskog interesa mogu se razumjeti i objasniti na temelju neoinstitucionalne teorije te na njoj razvijene teorije europeizacije, ali uz doprinos teorije tranzicije. Proces europeizacije nacionalnih javnih uprava prelama se naime s procesom postsocijalističke tranzicije na europskom istoku i jugoistoku. Zemlje tog područja ne samo da nastoje izgraditi višestranačke demokratske političke sustave i funkcionirajuće tržište nego se nastoje uklopiti u okvir Europske unije kao neke vrste zaštitne opne koja štiti od najopasnijih posljedica globalizacije.¹

¹ Christensen i Læg Reid koriste se trima grupama teorija za proučavanje agencija. To su one koje polaze od racionalno-ekonomske perspektive (teorija javnog interesa, interesnih grupa te odnosa principala i agenta), one koje su zasnovane na organizacijsko-strukturnoj perspektivi (ograničena racionalnost) te one koje se oslanjaju na široku institucionalnu perspektivu (kulturalna teorija, i slično) (2005).

Postoje različite varijante teorije postsocijalističke tranzicije.² Ona se može promatrati kao složena sustavna transformacija u bivšim socijalističkim zemljama, različita od prijašnjih prijelaza prema demokratskom političkom sustavu u južnoj Europi (Španjolska, Portugal), Latinskoj Americi i drugim dijelovima svijeta. Ono što je razlikuje od drugih jest širina obuhvata promjena. Dok su prije tranzicije bile usmjerene samo na politički sustav, ova, postsocijalistička tranzicija je šira, obuhvatnija i složenija: ona mijenja i ekonomski sustav, ali i gotovo sve druge aspekte društvenog života. Ona je promjena čitavog društvenog sustava.

Neoinstitucionalizam je vrlo raširen, premda ne i sasvim jedinstveni teorijski okvir za proučavanje društvenih pojava (v. npr. Marčetić, 2007: 9–41). On upućuje na važnost normi i institucija za razumijevanje i analizu.³ Nove se institucije razvijaju na temeljima ili razvalinama starih, ljudi ih grade po tradiciji ili pak učeći od drugih, oponašajući i slijedeći mode, one se izvoze i šire, pri čemu pokazuju svoju snagu i razvijaju specifične načine preživljavanja, razvijaju se u fazama, itd. Širi društveni kontekst nesumnjivo je važan kao polje ili kontekst koji ograničava ili, naprotiv, povoljno djeluje na mogućnosti razvoja određenog tipa institucija. Drugim riječima: za analizu institucija važno su (ali ne i dovoljno) polazište – norme i pravna regulacija. Analiza pravne regulacije mora se dograditi analizom šireg društvenog konteksta, uključujući i tradiciju i povijest institucija, da bi se moglo doći do znanstveno prihvatljivog i relevantnog tumačenja, u ovom slučaju, regulacijskih agencija. S druge strane, pravna regulacija i određeni tip institucija utječu na druge pojave u društvu, imaju određene učinke te ih je moguće promatrati i kao relativno nezavisnu varijablu. Tako se u ovom radu promatra europska regulacija službi od općeg interesa – ona, zajedno s nizom drugih, intervenirajućih varijabli, utječe na stvaranje i oblikovanje nezavisnih regulacijskih agencija, koje su pak dio institucionalne infrastrukture koja omogućuje stvaranje novog europskog kapitalizma.

Pritom, teorija europeizacije može pomoći u tumačenju načina na koji se europska pravna regulacija i određena institucionalna rješenja koja preferira Europska unija transponiraju u nacionalne uprave zemalja članica, šire i stvaraju pojedine dijelove (u najmanju ruku začetke) strukture tzv. europskog upravnog prostora (Musa, 2006). Europeizacija se odvija kroz višestruke strukturne i funkcionalne prilagodbe institucija u pojedinim zemljama (članicama, kandidatima, itd.) eurointegraciji, tj. skupu očekiva-

² Marčetić je identificirala osam različitih shvaćanja, no zasigurno bi ih se moglo naći i više. – Marčetić, 2005: 7–48.

³ »... institucije i pravila su važni. ... Pravila i razumijevanja uokviruju mišljenje, oblikuju ponašanje i ograničavaju tumačenje« – March i Olsen, 1995: 31.

nja zasnovanih na regulaciji, kriterijima i standardima utvrđenim na razini Europske unije kao organizacije ili kao zajednice država. Drugim riječima, teorija europeizacije je derivat, odnosno izvedenica neoinstitucionalne teorije usmjerena na analizu, razumijevanje i tumačenje pojava u okviru Europske unije i u vanjskom sloju zemalja na koji se Unija širi.

U radu će se zato analizirati europska regulacija službi od općeg interesa, europske regulacijske agencije i njihov učinak na nacionalnu regulaciju, trendovi u razvoju regulacijske djelatnosti države, regulacijske agencije (prednosti, rizici, usporedba europskih i američkih agencija, položaj u sustavu diobe vlasti, itd.) te stanje s regulacijskim agencijama u Hrvatskoj. Posebno će se analizirati uloga i učinci regulacijskih tijela u stvaranju novog modela reguliranog europskog kapitalizma.

2. Nezavisne regulacijske institucije i moderni kapitalizam

Nakon politički motiviranog napada na socijalnu državu 1970-ih, u uvjetima nepovoljnih ekonomskih i demografskih procesa, razvila se doktrina i pokret novog javnog menadžmenta. Njegove početne grube mjere, koje su provodile konzervativne političke garniture najprije u Velikoj Britaniji i SAD-u, a kasnije i u Novom Zelandu, Australiji, Kanadi i u drugim zemljama, postupno su kombinirane s blažim mjerama usmjerenim na jačanje kvalitete javnih usluga, zadobivanje novog legitimiteta građana i jačanje njihova sudjelovanja u odlučivanju o javnim pitanjima. Na kraju, na kritici novog javnog menadžmenta razvila se doktrina dobre vladavine (*good governance*), koju je među prvima prihvatila Europska unija. Smatra se dobrom vladavina koja kombinira efikasnost države i njezinu demokraciju. No, i dalje se zabacuju pravne, a donekle i socijalne vrijednosti.

Menadžerski je pokret oživio i u nekoj mjeri preobrazio stari tip kapitalizma. Moderni kapitalizam nalazi uporište u djelatnostima koje su se bar pola stoljeća, a neke i puno duže smatrale javnim službama. U njima se pronalazi komercijalne elemente i dijelove koji se mogu efikasno obavljati u uvjetima motivacije profitom. One su uslužne naravi, za razliku od proizvodnih djelatnosti na kojima se temeljio stari tip kapitalizma. Počinje ih se drugačije nazivati, ne više javnim službama, nego službama od općeg interesa, kako bi se i na razini naziva opravdala njihova privatizacija.⁴ One

⁴ Ipak, treba se zapitati znači li opći interes nešto drugo negoli javni interes. U tom se smislu ističe da je »najčešće mišljenje da javnom službom treba smatrati svaku koja se vrši u općem, javnom interesu, a ne zbog stjecanja materijalne dobiti!« – Ivanišević, 1968: 73.

imaju već izgrađenu infrastrukturu, tako da nisu potrebna velika ulaganja novih poduzetnika. Samo pak obavljanje uslužne djelatnosti nudi dobre, ponegdje gotovo sigurne izgleda za dobrim profitom – dovoljno je uzeti kao primjer telekomunikacijske usluge ili usluge opskrbe plinom.

Početna iskustva, a i logika same situacije, upozorila je da motivacija profitom u tim uslužnim djelatnostima može dovesti do niza štetnih posljedica i izazvati nezadovoljstvo građana. Održavanje skupe infrastrukture u prometu ili opskrbi električnom energijom može dovesti do prestanka održavanja prometnih pravaca i opskrbe energijom perifernih, udaljenijih i teže dostupnih područja. Slabi izgledi za profit u poštanskim i sličnim uslugama također mogu uvelike unazaditi njihovu kvalitetu i teritorijalnu raširenost te otvoriti brojna druga pitanja (v. npr. Bagović, 2008; Milovan, 2007; Stipić-Niseteo, 2007). Zato se u Europskoj uniji najprije razvijaju opća načela za službe od općeg gospodarskog interesa: univerzalnost, kontinuitet, kvaliteta, prihvatljivost cijena te zaštita potrošača. Poslije se razvija i sektorska regulacija, više usmjerena na tehnička pitanja pojedinih službi.

Tako je uspostavljena nova ravnoteža između interesa profita za širenjem u nove i atraktivne djelatnosti i interesa građana da od takvih službi ne budu isključeni te da službe budu kvalitetne.⁵ No, postavlja se pitanje tko će osiguravati tu novu interesnu ravnotežu i nadzirati i razrješavati interesne sukobe modernog kapitalizma. Potrebno je da to budu institucije koje su u značajnoj mjeri nezavisne kako od države, koja je prije bila njihov monopolistički pružatelj, tako i od poduzetnika koji su skloni raznim načinima uvećavati svoj profit te pokušati doći također do monopolističkog ekstra-profita. Rješenje je pronađeno u nezavisnim regulacijskim institucijama.

Njihova je regulacijska djelatnost široka, od donošenja propisa do rješavanja u pojedinačnim slučajevima. Svojom izdvojenom pozicijom osiguravaju legitimitet, mogu angažirati dovoljno stručno osoblje u svojem profesionalnom aparatu, lako im je dostupna nezavisna stručnost uključujući međunarodnu, itd. One osiguravaju tržište, ali ne više slobodno tržište koje vodi u monopole i krize, nego regulirano tržište interesne ravnoteže poduzetnika i građana u ulozi konzumenata nekad javnih usluga. Takva je regulacija tržišta potrebna za očuvanje modernog kapitalizma – bez nje logika situacije vodi prema stvaranju monopola, snižavanju kvalitete, manjoj

⁵ Takva situacija pomalo asocira na situaciju s poznatim Taylorovim nastojanjima oko »znanstvene organizacije rada«. On je nastojao pronaći načine bolje organizacije rada, čime bi rad postao intenzivniji i doveo do znatnog povećanja profita kapitalista. Ujedno se zalagao za *fair* nadnicu kao protutežu i način motivacije radnika na intenzivniji rad.

dostupnosti u rjeđe naseljenim područjima, prekomjernom dizanju cijena i drugim oblicima oštećivanja potrošača. Drugim riječima, nezavisne regulacijske institucije, koje formalno u prvom redu štite potrošače, zapravo dugoročno štite i same kapitalističke poduzetnike od njih samih.

Institucionalna nas teorija međutim upozorava da se ideja neke institucije može ovakvom ili onakvom pravnom regulacijom ostvariti na bolji ili lošiji način. Ne samo da su institucije važne, nego je i njihovo oblikovanje pravnim normama važno (v. i Koprić, 2007). Loša pravna regulacija u tranzicijskim zemljama, pa i u Hrvatskoj, može biti posljedica slabijeg znanja, ali i dubljih, skrivenih interesa. Objektivna situacija novih institucija je teška. One se bore s nedostatkom osoblja i znanja, slabom potporom i nerazumijevanjem iz javnog sektora, raznim oblicima *ne-fair* ponašanja tržišnih aktera, korupcijom, itd. Pored objektivnih teškoća, ponekad se i ne želi imati sasvim efikasne nadzorne mehanizme. U konkretnoj situaciji pojedine zemlje lako se mogu naći oblici prvobitne akumulacije kapitala, neokolonijalne grabeži državne imovine od stranih firmi, i slično. Primjena europskih standarda u najmanju ruku osigurava jasna pravila igre te štiti i poduzetnike i građane od nove situacije tzv. gospodarskih službi od općeg interesa koja je za poduzetnike puna izazova i napasti, a za građane puna tereta i opasnosti.

3. Nova europska pravna regulacija službi od općeg interesa

3.1. Europska unija i službe od općeg interesa

Rasprava o javnim službama, tj. službama od općeg interesa⁶ intenzivno se odvija u Europskoj uniji posljednjih dvadesetak godina. To je najvećim dijelom rezultat vrlo dubokog traga koji proces europskog ujedinjavanja ostavlja u zemljama članicama i kandidatkinjama za članstvo. Taj je utjecaj dobio nov zamah od kraja 1980-ih. Potpisivanjem Jedinstvenog europskog akta 1986. i postavljanjem jedinstvenog europskog tržišta kao jednog od strateških ciljeva ujedinjene Europe širom su otvorena vrata za pitanja

⁶ Službe od općeg interesa naziv je koji se u okviru EU koristi za označivanje kategorije javnih poslova koje se tradicionalno smatraju javnim službama. O tome detaljnije Đulabić, 2006: 137–147. V. i Pličanić, 2000; Pirnat, 2004.

o važnosti službi od općeg interesa u izgradnji tzv. »europskog modela društva« (Green Paper, 2003: 15).⁷

Rasprava u Europskoj uniji postala je intenzivna i obilježena suprotstavljenim pogledima na liberalizaciju, privatizaciju i deregulaciju službi od općeg interesa. Još uvijek ne postoji potpuno slaganje o njima. Nerijetko se na materiji službi od općeg interesa sučeljavaju različita mišljenja o ulozi države u izgradnji »europskog modela društva«, njezinu utjecaju na obavljanje službi od općeg interesa, financiranju njihova obavljanja i utjecaju koji te službe imaju na trgovinu između zemalja članica, stvaranje jedinstvenog tržišta i slobodno kretanje ljudi, robe, dobara i usluga, kao i o mnogim drugim pitanjima koja su s njima povezana. Temeljno je pitanje koliko je tržište pogodan i poželjan faktor društvene integracije i treba li se europsko društvo temeljiti isključivo na jedinstvenom tržištu. Koliko je opravdano djelatnosti koje su upravo zbog svoje posebne uloge svjesno izuzete od mehanizma tržišta⁸ ponovo podvrgavati tržišnoj utakmici? Na kraju, koje kriterije treba pritom uzeti u obzir i imaju li svi oni istu težinu?

Vlastiti pristup shvaćanju službi od općeg interesa Europska je komisija oblikovala tijekom 1990-ih u nizu dokumenata. Europska komisija pokušala je oblikovati razlikovanje gospodarskih i negospodarskih službi. Priopćenja iz 1996. i 2001., Zelena knjiga iz 2003., Bijela knjiga iz 2004., Priopćenje o socijalnim službama od općeg interesa iz 2006. te integrirano Priopćenje o službama od općeg interesa i socijalnim službama od općeg interesa s kraja 2007., kao i mnogobrojne stručne podloge, trebale su postupno oblikovati shvaćanje o značenju i ulozi službi od općeg interesa za ujedinjavanje Europe. U raspravu su se intenzivno uključila i druga tijela EU,⁹ civilno društvo i gospodarstvenici, a na tom području postoji i bogata sudska praksa.

⁷ Tu važnost možda ponajbolje odražava sljedeće stajalište: »Službe od općeg interesa pokrivaju široko područje aktivnosti, od velikih mrežnih industrija poput energije, telekomunikacija, prometa, audiovizualnog emitiranja i poštanskih usluga, do obrazovanja, opskrbe vodom, zbrinjavanja otpada, zdravstva i socijalnih službi. Te su službe nužne za svakodnevni život građana i poduzeća i odražavaju europski model društva. One imaju glavnu ulogu u osiguravanju društvene, gospodarske i teritorijalne kohezije na području Unije i presudne su za održivi razvoj EU u pogledu više razine zapošljavanja, društvene uključenosti, gospodarskog rasta i kvalitete okoliša.« (EC, 2007: 3.)

⁸ To je jedan od temeljnih argumenata na kojem počiva cjelokupna ideja javnih službi kao djelatnosti od posebnog društvenog interesa. Detaljnije Đulabić, 2007; Ivanišević, 1968; Ivanišević, 1972.

⁹ Europski parlament donio je 2006. posebno izvješće o službama od općeg interesa koje objedinjuje rezultat javne rasprave i daje preporuke za daljnju akciju. Detaljnije u EP, 2006.

Premda se ističe kako je cilj svih navedenih dokumenta izgradnja jasnog i konzistentnog pravnog okvira djelovanja tih službi uz poštovanje posebnosti različitih javnih politika i konkretnih situacija (EC, 2007: 3), njihov je cilj zapravo bila jasna demarkacija pojedinih kategorija službi od općeg interesa i njihovo podvrgavanje odredbama pravne stečevine EU (*acquis*) o tržišnom natjecanju, državnim potporama, itd.

Pojam »službe od općeg interesa« ne koristi se u ugovorima o EZ, a u intenzivnu uporabu ušao je tijekom 1990-ih. U nizu dokumenata putem kojih je inicirana vrlo intenzivna i dugotrajna javna rasprava, oblikovan je opći, tj. širi pojam »službe od općeg interesa« i uži pojam »službe od općeg gospodarskog interesa«. ¹⁰ Također, prepoznaje se posebnost pojedinih kategorija službi od općeg interesa, pa se govori o »socijalnim službama od općeg interesa«, a u posljednje vrijeme prepoznaje se i posebna kategorija »zdravstvenih službi od općeg interesa« (EC, 2007).

Predmet interesa EU ponajprije su gospodarske službe od općeg interesa i njihov utjecaj na trgovinu između zemalja članica. Na njih se odnose temeljna načela za službe od općeg gospodarskog interesa: univerzalnost, kontinuitet, kvaliteta, prihvatljivost cijena, zaštita potrošača. U okviru gospodarskih službi od općeg interesa izdvajaju se službe koje se obavljaju putem velikih mrežnih sustava poput telekomunikacija, prometa, opskrbe električnom energijom i plinom, poštanske službe. U pogledu tih djelatnosti u EU postoji posebna sektorska pravna regulacija i njezin utjecaj na zemlje članice iznimno je velik. U pogledu ostalih mrežnih gospodarskih službi od općeg interesa, kao što su zbrinjavanje otpada, opskrba vodom i zbrinjavanje otpadnih voda, ne postoji posebna sektorska regulacija. Međutim, i na njih se u određenom segmentu primjenjuju odredbe stečevine o javnoj nabavi, zaštiti okoliša i zaštiti potrošača, kao i, supsidijarno, opća pravila o unutarnjem tržištu, tržišnom natjecanju i državnim potporama.

Najnoviji razvoj pravnog okvira obavljanja službi u unutarnjem tržištu EU djelomično utječe i na obavljanje službi od općeg interesa. Taj je razvoj bitno određen donošenjem posebne direktive o službama u unutarnjem tržištu poznatije kao tzv. Bolkensteinova direktiva. ¹¹ Premda je, zbog nekoliko verzija nacрта, stekla epitet jednog od najkontroverznijih propisa u novijoj normativnoj povijesti EU, Direktiva zapravo ne donosi bitne novine u odnosu prema prijašnjoj regulaciji (Rentrop, 2007: 17). Njezine se

¹⁰ Detaljnije o razlikama između tih dviju kategorija Đulabić, 2006: 32–37.

¹¹ Nazvana po bivšem povjereniku Europske komisije Fredericku Bolkensteinu.

odredbe primjenjuju na određene kategorije gospodarskih službi od općeg interesa, a posebno je značajno eksplicitno isključivanje primjene Direktive na neke službe.¹² Na taj je način prepoznata posebna uloga tih službi i ograničeno djelovanje tržišnih načela u njihovu obavljanju.

Oblikovanju shvaćanja službi od općeg interesa posebno je pridonijela i bogata sudska praksa sudova EU koji su odlučivali u nizu predmeta povezanih s javnim službama. Ta je praksa značajno utjecala na izgradnju pojmova »gospodarske djelatnosti« i »gospodarskog subjekta« te njihovoj primjeni na službe od općeg interesa. Naime, o širini shvaćanja dvaju spomenutih koncepata ovisi primjena odredbi *acquis* na pojedine kategorije službi od općeg interesa. To se u prvom redu odnosi na odredbe o jedinstvenom tržištu, tržišnoj utakmici, državnim potporama i drugim područjima pravne stečevine EU (npr. javne nabave). Međutim, od kraja 1980-ih do danas, sudovi EU ta su dva koncepta tumačili dosta široko, otvarajući time prostor za širenje tržišne inicijative na sve širi krug djelatnosti (EIPA, 2005: 49). Tako se i određene djelatnosti iz tradicionalnih sektora socijalnih službi (npr. zdravstvo, obrazovanje, mirovinski sustav) smatraju gospodarskim aktivnostima, a subjekti koji ih obavljaju tretiraju se kao gospodarski subjekti.¹³ Kao temeljni kriterij nametnuo se kriterij funkcionirajućeg tržišta, dok su drugi kriteriji i vrijednosti, poput društvene solidarnosti, neprofitnog karaktera obavljanja djelatnosti, i slični, stavljeni u drugi plan (Đulabić, 2007: 150–158).

3.2. Utjecaj drugih europskih javnih politika i pravne regulacije na službe od općeg interesa

Javno-privatno partnerstvo vrlo je značajan mehanizam obavljanja javnih poslova koji stječe sve veću popularnost i kod službi od općeg interesa. Zagovaranje javno-privatnog partnerstva kao dominantnog mehanizma obavljanja javnih poslova zapravo je odgovor na sve snažnije uvjerenje da javna vlast više ne može optimalno financirati obavljanje javnih službi (Grimshaw et al., 2002: 476). Argumentacija koja se nekad koristila za uspostavu državnog monopola nad obavljanjem javnih službi kao što su

¹² Članak 2. Direktive među iznimkama od primjene izričito navodi negospodarske službe od općeg interesa, službe u području prometa, zdravstvene službe bez obzira na način njihova obavljanja i financiranja te socijalne službe (Directive 2006/123/EC).

¹³ Posebno o položaju socijalnih službi u konceptu službi od općeg interesa i utjecaju sudske prakse sudova EU Đulabić, 2007: 150–158; EIPA, 2005.

telekomunikacije, pošta, opskrba energijom, javni prijevoz, itd., danas se koristi za opravdanje suprotnih razvojnih trendova – privatizacije, liberalizacije i deregulacije. Tako se tradicionalne javne službe poput financiranja sportskih aktivnosti i objekata sportske infrastrukture, prometa, obrazovanja, zdravstva, kulture, gospodarskih javnih službi, itd., u znatnoj mjeri otvaraju za privatnu inicijativu.

Premda je riječ o modelu elementi kojeg su otprilike poznati u javnom pravu (npr. koncesije), javno-privatno partnerstvo postaje moderan oblik obavljanja javnih službi krajem 1980-ih, a ponegdje se vrlo intenzivno koristi tijekom 1990-ih. Čak i zemlje koje tradicionalno oštro razlikuju javni i privatni sektor, pravdajući to svojevrsnom moralnom superiornošću javnog nad privatnim sektorom, prihvaćaju modele suradnje javnog i privatnog sektora (Sadran, 2004). Ističe se kako je to »... jedan od najznačajnijih instrumenata dobrog upravljanja«, ali i da je riječ o složenom mehanizmu koji u sebi nosi i niz opasnosti (Perko Šeparović, 2006: 115). Riječ je o mehanizmu koji može dovesti do niza negativnih posljedica: nedovoljna razrada, dugo trajanje ugovora (u pravilu između 25 i 30 godina), upitna legitimnosti odluka koje obvezuju buduće generacije, raspodjela rizika na štetu javnih proračuna, itd. (Perko Šeparović, 2006a: 148–149; Šimović et al., 2007: 172–173).

U posljednje je vrijeme taj oblik suradnje postao popularan i u Republici Hrvatskoj. Europska komisija otvorila je širu raspravu donošenjem Zelene knjige o javno-privatnom partnerstvu 2004. Donošenjem Smjernica za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva (dalje: Smjernice) pokušalo se na sustavan način urediti spomenuto područje i u Hrvatskoj. Oba dokumenta ostavljaju puno neriješenih pitanja pri primjeni JPP-a u javnim službama, a naročito ne sagledavaju posljedice za buduće obavljanje javnih službi. Koliko je opravdan utjecaj privatnog kapitala na obavljanje djelatnosti koje su vitalne za određeno društvo? Mogu li postojeći mehanizmi osigurati adekvatnu zaštitu javnog interesa? Koliko je legitimno i demokratski opravdano obvezivati buduće generacije sadašnjim odlukama? Znači li otvaranje vitalnih javnih službi za privatni kapital i, posljedično tome, za privatni interes, ujedno i veću kvalitetu službi i niže cijene ili bi se moglo dogoditi suprotno, povećanje cijena i sniženje kvalitete? Koliko je moralno i opravdano tržišnom mehanizmu podvrgavati određene djelatnosti koje su upravo zbog svoje posebnosti i značenja izuzete od primjene čistog tržišnog mehanizma? Itd.

Ta su pitanja posebno izražena pri financiranju službi od općeg gospodarskog interesa koje se obavljaju putem velikih mrežnih sustava. Bez jasnog konsenzusa o ulozi pojedinih javnih službi, strategije njihove privatizaci-

je, liberalizacije i deregulacije, jasne uloge regulacijskih tijela, postavljanja obveza obavljanja tih službi, itd., prijeti opasnost neprimjerene privatizacije ključnih javnih službi, opadanja standarda njihova obavljanja i nemogućnosti efikasnog nametanja obveza javnih službi njihovim (privatnim) pružateljima.

3.3. Potreba prilagodbe hrvatskog pravnog sustava standardima stečevine

Hrvatska je još uvijek u ranom stadiju harmonizacije svojeg pravnog sustava s europskom pravnom stečevinom u pogledu službi od općeg interesa. To će pitanje biti sve značajnije s intenziviranjem pretpristupnih pregovora Republike Hrvatske i Europske unije. No, ni u Europskoj uniji ne postoji sasvim jedinstveno stajalište i čvrsto određeni pravni standardi javnih službi. Shvaćanje se još uvijek oblikuje, a sudska praksa sedimentira. Različita tijela Unije nerijetko imaju različit pogled na službe od općeg interesa. Kontroverzije o pitanju kakav bi trebao biti »europski model društva« još uvijek nisu razriješene.

Premda Hrvatska nema opći zakon o javnim službama, liberalizacija i privatizacija u nekim službama od općeg interesa već je prilično odmakla. To se vidi kako u području službi od općeg gospodarskog interesa koje se obavljaju putem velikih mrežnih sustava, tako i kod negospodarskih službi. Nizom zakona promijenio se način obavljanja tih službi te ih se podvrglo tržišnim načelima. Doneseno je nekoliko zakona kojima su liberalizirane neke važne službe.¹⁴ Time je omogućen razvoj tržišnih odnosa u odgovarajućim područjima, ali se čini da je pritom na djelu jedna predatorska tržišna koncepcija zasnovana na manipulaciji informacijama i neko-
rektnom preuzimanju europske pravne regulacije.¹⁵ U drugim sektorima (neke vrste energije, opskrba vodom, određene kategorije komunalnih

¹⁴ Zakon o zračnom prometu iz 1998. (NN 132/98, 178/04, 46/07), Zakon o telekomunikacijama iz 2003. (NN 122/03, 158/03, 177/03, 60/04, 70/05), Zakon o energiji iz 2001. (NN 68/01, 76/07), Zakon o pošti iz 2003. (NN 172/03, 15/04, 92/05), Zakon o željeznici iz 2003. (NN 123/03, 194/03, 30/04, 79/07), Zakon o tržištu električne energije iz 2004. (NN 177/04, 76/07), Zakon o proizvodnji, distribuciji i opskrbi toplinskom energijom iz 2005. (NN 42/05) samo su neki od zakona koji su doneseni u tom sektoru.

¹⁵ Očit je primjer Zakon o energiji koji se sustavno koristi pojmom »javna usluga« umjesto primjerenijim pojmom »javna služba« stavljajući obavljanje određenih djelatnosti u rang s običnim pružanjem usluga na tržištu. Isti zakon također se koristi i pojmom »obveze javnih usluga« umjesto »obveze javnih službi«. Zakon o pošti također govori o »poštanskim uslugama«, a ne o »poštanskoj službi«, Zakon o željeznici koristi se pojmom »usluge u željez-

službi, itd.) ozbiljniji se zahvati tek očekuju. Pored toga, značajne reforme poduzete su i u nekim socijalnim službama, ne baš uvijek uspješno – glavni su primjeri zdravstveni i mirovinski sustav. Javno-privatno partnerstvo postaje sve popularnije (Šimović et al., 2007: 172).

Međutim, izostala je šira javna rasprava koja bi artikulirala društvene vrijednosti koje treba uzeti u obzir prilikom reforme gospodarskih i negospodarskih javnih službi. Steže se dojam da se njihova liberalizacija i privatizacija dogodila stihijski, bez jasno određene strategije, a kamoli jasne predodžbe o ulozi tih djelatnosti u zajednici obilježenoj negativnim tranzicijskim iskustvom. U nastalom društvenom vakuumu otvoren je prostor za rigidne koncepcije reformi službi od općeg interesa s naglaskom isključivo na ekonomske vrijednosti jeftinoće i štedljivosti, nerijetko na savjet međunarodnih organizacija ekonomske naravi (Svjetska banka, Međunarodni monetarni fond, Svjetska trgovinska organizacija, itd.). One ne uzimaju u dovoljnoj mjeri u obzir posebnost i značenje tih službi za društveni razvoj i očuvanje temeljnih društvenih vrijednosti. Usprkos tome što javno-privatno partnerstvo postaje sve popularniji model obavljanja javnih poslova u nas, njegova pravna regulacija još je uvijek neprimjerena. Dvojbena je pravna narav Smjernica, a ozbiljniji naponi da se javno-privatno partnerstvo regulira zakonom u začetku su.¹⁶

Sve navedeno uvelike utječe na daljnji razvoj službi od općeg interesa. S procesom približavanja Uniji valja očekivati da će se opisani trendovi nastaviti i ubrzati. Pravni okvir i praksa EU imat će presudan utjecaj na razvoj gospodarskih i negospodarskih službi od općeg interesa.

4. Regulacija i nezavisna regulacijska tijela u suvremenom društvu

4.1. Trendovi društvenog razvoja i regulacijska država

Posljednja tri desetljeća obilježavaju neoliberalne težnje povezane s idejom o »povlačenju države« (*rolling back the state, retreat of the state*) prema kojoj pozitivnu (socijalnu) državu treba zamijeniti tzv. regulacijska država (v. Thatcher, 2002; Levi-Faur i Jordana, 2004; Majone i Surdej, 2006).

ničkom prijevozu«, itd. U drugim se zakonima i ne koristi pojam javne službe, već, primjerice, pojam »regulirane djelatnosti«.

¹⁶ Prijedlog zakona prošao je prvo čitanje u Hrvatskom saboru u srpnju 2008.

Za razliku od socijalne države, koja se aktivno upletala u djelovanje tržišta nastojeći alokacijom proračunskih prihoda i rashoda usmjerivati društveni razvoj i strukturu, glavni zadatak regulacijske države jest korekcija problema na tržištu donošenjem pravila (Thatcher, 2002: 859; Majone, 2001). Zastupnici ideje o regulacijskoj državi tvrde da europsko tlo, uz nacionalna odstupanja, nastanjuju nove, drugačije države, a taj proces preobrazbe znači i pomicanje arene političkog konflikta, promjenu glavnih institucija i aktera, *policy* stila i političke odgovornosti (Majone, 1997, prema Thatcher, 2002). Glavna arena političkog konflikta pomiče se od alokacije proračuna na kontrolu donošenja pravila, glavne institucije više nisu parlamenti, ministarstva i nacionalizirana industrija, već parlamentarni odbori i nezavisna regulacijska tijela, a glavni akteri procesa odlučivanja umjesto političkih stranaka, državnih službenika i korporativnih aktera postaju pokreti usmjereni na jedno pitanje, regulatori, stručnjaci, suci. Diskrecijski *policy* stil zamjenjuje se vezanošću pravilima, a korporativistička kultura pluralističkom. Umjesto direktne odgovornosti javlja se indirektna odgovornost. Iako prijelaz od pozitivne k regulacijskoj državi ne znači nužno i nadilaženje redistributivne i stabilizacijske uloge države, ta se dva tipa razlikuju – u nezrelom i slabom društvu pozitivna država planira, producira, zapošljava, dok u regulacijskoj državi troškove snose oni na koje se regulacija odnosi (Majone i Surdej, 2006).

Neki autori ističu da ta obilježja pokazuju kretanje k novom globalnom poretku regulacijskog kapitalizma (Levi-Faur i Jordana, 2004; Levi-Faur, 2006), jer se time obuhvaćaju dva aspekta promjene današnjeg društva – neoliberalizam s jedne i regulacijsku državu s druge strane, te tako uključuje oba regulatora – tržište i državu. U tom smislu kao glavni aspekti regulacijske države navode se liberalizacija, deregulacija, delegacija regulacijskim agencijama te državno vlasništvo i opskrba (Thatcher, 2002: 862). Privatizacija i liberalizacija ne znače nužno i »povlačenje države« jer ona i dalje ostaje važan akter – umjesto deregulacije zapravo dolazi do reregulacije, a jače tržište ne implicira istovremeno slabiju državu, već naprotiv – više države (Levi-Faur, 2006: 506; Christensen i Laegreid, 2005). Zapravo, iako je neoliberalizam imao na umu deregulaciju, paradoksalno su novi procesi doveli i do nove potrebe za regulacijom. Upravo taj paradoks intenzivnije regulacije kao posljedice težnje za deregulacijom glavno je obilježje regulacijske reforme: »autonomne organizacije trebaju regulaciju, a regulacija treba autonomne organizacije« (Christensen i Laegreid, 2005). Reregulacija je tako izravna posljedica gomilanja pravila i propisa u postupku *ex ante* autorizacije agencija te *ex post* kontrole, kao i uvođenja mnogih menadžerskih tehnika kao što su tehnike menadžmenta usmjere-

nog na postizanje ciljeva i rezultata, nadzor izvršenja i slične (Laegreid et al., 2008: 4).

Osim općeg utjecaja doktrine novog javnog menadžmenta (u smislu privatizacije, liberalizacije, jačanja tržišta, devolucije, deregulacije i sl., koji se posebno izražava kroz program regulacijske reforme koji od 1995. provodi OECD), u europskim zemljama poseban poticaj regulacijskoj državi daje Europska unija, kao i kretanja na europskoj razini.¹⁷

4.2. Regulacijske agencije i regulacijske ovlasti

Regulacijske agencije glavni su instrument regulacijske države za poboljšanje učinkovitosti, promociju *fair* tržišnog natjecanja te zaštitu korisnika i građana postavljanjem standarda obavljanja javnih službi (Christensen i Laegreid, 2005; Levi-Faur, 2006; Thatcher, 2002; Majone i Surdej, 2006; Laegreid et al., 2008: 4). Nakon općeg trenda agencifikacije,¹⁸ koji se očituje kao rašireno i ubrzano osnivanje agencija, stoji ideja da će strukturna dekoncentracija uprave, s određenim stupnjem menadžerske autonomije i odgovarajućim mehanizmom odgovornosti te znatnom tehničkom stručnošću u specifičnom području djelovanja dovesti do veće učinkovitosti (Christensen i Laegreid, 2007; v. također *infra*).

Pod pojmom regulacijske agencije u literaturi i praksi smatraju se organizacije različitih naziva. U pravilu riječ je o tijelima koja su strukturno izdvojena iz sustava državne uprave radi obavljanja javnih poslova na nacionalnoj razini na trajnoj osnovi, u kojima su zaposleni javni službenici i financiraju se uglavnom iz državnog proračuna te su podložna propisima javnog prava (Christensen i Laegreid, 2005: 5–6; Thatcher i Stone Sweet, 2002). Ta tijela imaju određen stupanj autonomije, obično i pravnu osobnost, ali ostaju odgovorna osnivaču. Smatra se da trebaju imati organizacijsku, funkcionalnu, personalnu, financijsku i pravnu nezavisnost (Pirnat, 2004: 125–126). Odlikuje ih specijalizacija i usmjerenost na specifičnu svrhu te stručnost koja im daje dodatni legitimitet. Vodstvo agencije nema izravnu političku podlogu – njihovi rukovoditelji nisu izabrani političari.

¹⁷ Vezano uz posebno navođenje utjecaja OECD-a i EU treba napomenuti da je svih 15 »starih« članica EU istovremeno u članstvu OECD-a, a od 12 novih EU članica (od 2004. do danas) 4 su i članice OECD-a (Poljska, Mađarska, Češka i Slovačka). Također, SIGMA – zajednička inicijativa OECD-a i EU pruža pomoć zemljama istočne i centralne Europe na putu u članstvo u EU i OECD te tako dodatno promovira njihove ideje.

¹⁸ Ostali su mehanizmi regulacijske reforme jačanje centralnog nadzora, jačanje horizontalne koordinacije te devolucija (OECD Sigma).

Ono što je specifičnost regulacijskih agencija jest određeni opseg regulacijskih ovlasti, koje obuhvaćaju različite aspekte – od donošenja općeobvezujućih pravila, rješavanja u pojedinačnim slučajevima, provođenja nadzora, primjene sankcija i sl. (OECD Sigma).¹⁹ Coleman navodi dva temeljna oblika regulacije: (1) donošenje pravila koja su hijerarhijski niža od onih koje donosi zakonodavno tijelo (koje postavlja granice i temelje svakoj regulaciji) – regulacijsko tijelo ima ovlasti utvrđivati pravila unutar te granice; i (2) tzv. adjudikacija – primjena pravila na specifične slučajeve; ta je funkcija često podvrgnuta sudskoj kontroli (za razliku od prve, koju sudovi ne mogu nadzirati) (2004: 4).²⁰

Pod regulacijom koju provode nezavisne regulacijske institucije misli se ipak u prvom redu na donošenje općih pravila odnosno pravnih propisa. Taj se oblik ponekad smatra glavnim ili čak i jedinim oblikom regulacije. U tom smislu bile bi regulacijske samo one institucije koje imaju ovlasti usvajati obvezujuća pravna pravila. I ovaj će se rad usredotočiti ponajprije na takve institucije, dok će ostale slične organizacije, koje nemaju mogućnost donošenja propisa, tretirati samo onoliko koliko su slične nezavisnim regulacijskim institucijama.²¹

¹⁹ Pirnat navodi četiri temeljne ovlasti: donošenje općih pravila, davanje dozvola (licenciranje), odlučivanje o cijenama i drugim ekonomskim uvjetima obavljanja službe te nadzor (Pirnat, 2004: 125).

²⁰ Christensen i Laegreid, slično, kao komponente regulacijske aktivnosti navode:

1. formulaciju ciljeva, donošenje pravila i postavljanje standarda,
2. nadgledanje, prikupljanje informacija, kontrolu, inspekciju, evaluaciju,
3. primjenu pravila, utjecanje na ponašanje, primjenu nagrada i kazni (2005: 3; isto Laegreid et al., 2008).

²¹ U kontekstu definiranja regulacije vrijedi spomenuti i teoriju društvene regulacije Eugena Pusića. On definira društvenu regulaciju kao »djelatnost sistematskog legitimnog utjecaja na ponašanje ljudi prema prethodno postavljenim kriterijima« (Pusić, 1989: 149). Regulacija se odvija u regulacijskom sustavu, koji osim idejnih elemenata, odnosno normativnih institucija, čini i materijalna strana – određena organizacija i njezina ovisna periferija (Pusić, 1989: 150). Odvajanjem regulacije kao djelatnosti od organizacije koja se takvom djelatnošću legitimno i legalno bavi, Pusić je prihvatio razliku između tradicionalno promatranog političko-upravnog sustava (*government*) i djelatnosti javnog upravljanja (*public governance*) koju obavlja mnoštvo različitih subjekata u zajednici. Samoregulaciju, indirektnu situacijsku regulaciju, regulaciju pravilima struke i slične mehanizme Pusić vidi kao oblik »diferencijacije prema institucionalnom pluralizmu« regulativnih institucija (347), a vidi i perspektivu deregulacije (340). Ipak, ti ishodi mogući su samo pod određenim uvjetima. U protivnom, može se predvidjeti potpuno suprotan scenarij. Posebno je važno da je regulacija Pusića odvela do presudnog pitanja vrijednosti koje određuju normativne odnosno regulacijske kriterije (Pusić, 1989: 197–221, 340–341). Primjenjujući Pusićevu teoriju, može se vidjeti da nezavisna regulacijska tijela obično imaju svoju vlastitu podupiruću organizaciju, nerijetko i formalno nazvanu agencijom. Regulacijsko tijelo i profesionalcima popunjena agencija čine

4.3. Korijeni agencija i usporedni prikaz

Proces delegacije ovlasti regulacijskim agencijama nije isključivo vezan uz noviji društveni i politički razvoj (v. Christensen i Laegreid, 2005: 14–17; OECD Sigma, 2007), već ga se može pratiti u dva smjera.

S jedne strane, u skandinavskim zemljama, posebno u Švedskoj i Norveškoj, još od ranog 19. stoljeća postoji tradicija odvajanja *policy* poslova od izvršnih poslova u smislu provedbe utvrđene politike i pružanja usluga, koji se povjeravaju agencijama (izvršne agencije). Tako je u Norveškoj osnivanje agencija dobilo poseban zamah od sredine prošlog stoljeća kad je vlada donijela odluku da se u ministarstvima zadrže samo poslovi strateškog planiranja, dok se tehnička pitanja i rutinski zadaci prepuštaju agencijama. K tome, utjecaj novog javnog menadžmenta i EU u posljednja dva desetljeća doveo je do jače vertikalne i horizontalne specijalizacije agencija koje su sad labavo povezane s ministarstvima, a politički utjecaj u njima je minimaliziran (Christensen i Laegreid, 2007).

No, prave nezavisne regulacijske agencije, s ovlastima donošenja propisa nezavisno i od politike i od gospodarskih subjekata, nisu svojstvene europskoj upravnoj tradiciji, nego su rezultat novijeg razvoja. One su se kao poseban tip institucije u europskim zemljama razvile po uzoru na slična tijela u Sjedinjenim Američkim Državama (Pusić, 1954: 153–167; Thatcher, 2005: 50). SAD se danas smatraju paradigmom regulacijske države. Prvom američkom agencijom smatra se *Interstate Commerce Commission* nastala 1887. izdvajanjem poslova iz ministarstva unutarnjih poslova s ciljem regulacije međudržavnog prometa željeznicom, cestama i rijekama. Sljedeća je bila *Federal Trade Commission* osnovana 1914. Premda se tvrdi da je broj agencija u SAD precijenjen (npr. OECD Sigma, 2007: 12), *US Government Manual 2007–2008*, priručnik koji popisuje sva javna tijela u SAD na saveznoj razini pod kategorijom *Izvršna vlast – nezavisne institucije i vladine korporacije* navodi 59 agencija različitih naziva. Popis nije konačan, jer postoje i deseci posebnih organizacija koje ulaze u kategorije *uprava, povjerenstava i odbora* te *kvazisluzbenih agencija*. U pravilu agencije osniva Kongres, često kako bi zaobišao izvršnu vlast, što je posljedica političko-institucionalnog sustava u SAD-u.²² Agencije nemaju temelj u

tako središte jednog regulacijskog sustava periferiju kojeg čine pružatelji službi od općeg interesa (tako npr. Hrvatska agencija za telekomunikacije i pružatelji telekomunikacijskih usluga na telekomunikacijskom tržištu). Regulacijsko tijelo je, zajedno s agencijom, ovlašteno regulirati djelovanje aktera u periferiji.

²² Yataganas (2001: 21) navodi da je nepovjerenje Kongresa u predsjednika Harrisona bio razlog osnivanja prve agencije.

američkom Ustavu i njihov odnos s egzekutivom i legislativom kao i opseg sudske kontrole predmet je rasprava i kontroverzija. Ipak, ističe se da je najvažnija posljedica agencifikacije u SAD-u uska veza s civilnim društvom i transparentnost postupanja, praksa koja je uređena i Zakonom o upravnom postupku iz 1946. (Yataganas, 2001: 22).

U Francuskoj, a slično i u Italiji i Sloveniji, pravni i politički sustav kao i praksa poznaju nezavisne upravne vlasti (*Authorites administratives independents; neodvisne upravne institucije*)²³ koje je Državni savjet u svojoj odluci iz 2001. odredio kao institucije koje »postupaju u ime države a da nisu subordinirane vladi i koje, kako bi izvršile svoje zadatke, imaju korist od garancija koje im omogućuju da postupaju u potpunosti autonomno, tako da njihove akcije može sankcionirati ili na njih utjecati samo sud ... imaju različite ovlasti, koje se u nekim slučajevima odnose na ovlast regulacije, pojedinačne autorizacije, kontrole, odlučivanja, sankcije i čak imenovanja ...« (cit. prema Elgie, 2006: 210). Pritom je Državni savjet identificirao 34 takve agencije (od Tijela za regulaciju telekomunikacija do Tijela za kontrolu buke u zračnim lukama), a njihov se broj povećava.

U Italiji je tijekom 1990-ih državna uprava prošla intenzivne reformske procese, uglavnom zbog potrebe adaptacije europskim utjecajima, ali i zbog percepcije neefikasnosti uprave i nezadovoljstva građana (Barbieri, 2006). Dio instrumenata reforme odnosio se na formiranje mnogih agencija ili reorganizaciju postojećih te je tako talijanski proces agencifikacije iznjedrio dva tipa organizacija koje se razlikuju po samostalnosti. S jedne su strane tijela sa značajnijim stupnjem organizacijske, financijske i funkcionalne autonomije, a s druge agencije koje su uglavnom mnogostruko povezane s matičnim ministarstvima.

I u ostalim zemljama broj agencija u posljednjih je dvadesetak godina znatno narastao (v. Christensen i Laegreid, 2005; OECD Sigma, 2007; Thatcher, 2005: 50–51). U Velikoj Britaniji program *Next Steps* pokrenut 1988. stvorio je više od 140 poluautonomnih agencija (*quangos*), a dio centralnih poslova delegiran je i lokalnim jedinicama. Na Novom Zelandu osnovane su mnogobrojne tzv. *single purpose* agencije. I u Njemačkoj broj agencija raste, a postoje razni oblici – agencije javnog i privatnog prava, savezne i pokrajinske agencije i slično. Nezavisne se regulacijske agencije osnivaju i u tranzicijskim zemljama (za Sloveniju v. npr. Kerševan, 2004).

Christensen i Laegreid (2005: 14–17) ističu da je u cjelini povećanje broja regulacijskih agencija jedan od aspekata opće regulacijske reforme koju

²³ V. npr. Pirnat, 1999; Pirnat, 2004.

je potaknuo OECD. Analiza u 36 zemalja u razdoblju 1986.–2002. pokazala je porast broja agencija u šest *policy* područja s 28 na 164. Broj regulacijskih agencija povećava se u istočnoj Europi, istočnoj Aziji i Latinskoj Americi, a dio »agencijske groznice« pripisuju i pukom preimenovanju različitih organizacija u agencije. Iako postoji opći trend prema osnivanju i povećanju broja regulacijskih agencija, one nisu jednako prisutne u svim zemljama i u svim područjima (Thatcher 2002; Christensen i Laegreid, 2005). Tako su se one prije pojavile i brojnije su u anglosaksonskim zemljama, pod direktnim utjecajem doktrine novog javnog menadžmenta i američke regulacijske države. Također, prisutnije su u službama od općeg gospodarskog interesa. Na kraju, one se razlikuju i ovisno o stupnju politizacije te veze s tržištem. Tako npr. Thatcher (2002b) nalazi da britanske agencije imaju puno značajniji stupanj fluktuacije osoblja iz agencija u privatni sektor (*tzv. revolving door*) nego što je to s francuskim, njemačkim i talijanskim agencijama. S druge strane, talijanske agencije pokazuju najveći stupanj stranačke politizacije u proceduri imenovanja čelnika agencije (Thatcher, 2002: 864).

4.4. Razlozi delegacije ovlasti pravne regulacije

Razlozi delegacije ovlasti pravne regulacije regulacijskim tijelima odnosno popularnog procesa agencifikacije su tehnički, politički i demokratski (OECD Sigma, 2007; Elgie, 2006; Christensen i Laegreid, 2005; Levi-Faur i Jordana, 2004; Thatcher, 2002).

Tehnički razlozi. Pretpostavka je da se agencija sa svojim stručnim osobljem i informacijskim kapacitetom može bolje nositi s kompleksnošću javne politike u smislu davanja prijedloga, savjeta i praćenja stanja te efikasnije provoditi povjerene ovlasti. Tome treba pridodati i ekonomičnost zbog jednostavnijih procedura. Često se kao razlog navodi i odstupanje od upravnopravnih propisa, pravila kojima se regulira službenički sustav u državnoj upravi, kao i od proračunsko-financijskih propisa. Osnivanjem agencije nadilaze se prepreke u vezi sa zapošljavanjem i plaćanjem zaposlenih i daje veća menadžerska sloboda vodstvu (tako npr. OECD Sigma, 2007: 21).

Politički razlozi. U nekim slučajevima povjeravanje obavljanja poslova posebnoj instituciji način je da politička tijela pokažu svoju privrženost nekoj ideji ili određenoj politici i njezinim rezultatima. I nesigurnost u nekom *policy* području može biti razlog prebacivanja odgovornosti na agenciju, kao i općenito tendencija da se prepuštanjem ovlasti agenciji prebacuje krivnja za neuspjeh politike ili programa (*blame shifting*). Na kraju, poli-

tička nesigurnost odnosno kratkotrajni mandati političara poticaj su da se povjeravanjem poslova agenciji osigura kontinuitet neke politike i nakon prestanka mandata, ali i da se smanji utjecaj dnevnopolitičkih previranja na aktivnosti u područjima povjerenima agenciji.

Demokratski razlozi. Smatra se da zbog svoje efikasnosti, ekonomičnosti, ekspertize i nepodložnosti političkim pritiscima agencije djeluju kvalitetnije nego obični upravni organi te u tom smislu povećavaju povjerenje građana u javnu sferu. Agencije ne ovise o trenutačnoj političkoj volji, već su oaze stručnosti u službi građanima. Također, njihov rad ponekad se smatra transparentnijim i s boljim mogućnostima uključivanja civilnog sektora te posebno nezavisnih stručnjaka, što pridonosi općem trendu jačanja participacije građana u procesu odlučivanja i jačanja demokratskog legitimiteta institucija i njihovih odluka

Dodatnu motivaciju trendu agencifikacije daju i pritisci za delegacijom koji proizlaze iz europskih integracija, globalizacije, funkcionalizacije, upravnih reformi i vladajućih upravnih doktrina (novog javnog menadžmenta, ali i dobre vladavine koja inzistira na participaciji i transparentnosti) te posebno preuzetih međunarodnih obaveza, posebno u tehničkim područjima. Tako se u očekivanju članstva u EU države kandidati često obvezuju na osnivanje agencija u pojedinim područjima, a to se događa i na razini međunarodnih organizacija globalnog karaktera (v. Sigma, 2007: 16–21). Ponekad i osobna vizija ili promocija stranačkih vođa može dati poticaj osnivanju agencija (Elgie, 2006).

I na kraju, prema našoj ocjeni, nezavisne regulacijske institucije imaju brojne dobre strane i prednosti pred tradicionalnim načinom regulacije i upravljanja pojedinim područjima, kao što su:

- depolitizacija i onemogućivanje svakodnevnog političkog utjecaja na odvijanje gospodarskog ili monetarnog života, zaštitu okoliša, zaštitu potrošača, različite komunalne i društvene službe, itd., tako da se gospodarska i druge aktivnosti u zajednici mogu odvijati prema svojoj vlastitoj logici, a ne prema logici političkih procesa ili kakvih drugih moćnih interesa,
- jačanje uloge profesionalaca i promocija profesionalnih standarda, uz jači naglasak na kvalitetu, pouzdanost i dostupnost javnih usluga,
- stručnost u vrlo uskim tehničkim pitanjima izvor je legitimiteta novih regulatora,
- prikladnija i preciznija regulacija pojedinog segmenta funkcioniranja tržišta s osloncem na adekvatno poznavanje stanja u tom seg-

mentu i na temeljna načela ustavnog i pravnog poretka (načelo zakonitosti, zaštita poduzetništva, zaštita zakonom propisanih prava građana, itd.),

- čvršći nadzor te pouzdanija pravna zaštita korisnika i potrošača na tržištu, zaštita interesa sudionika na tržištu, nadzor i zaštita samog tržišnog mehanizma od zloupotreba najjačih igrača, sprječavanje stvaranja monopola,
- veća vidljivost regulacije za subjekte u sektoru koji se regulira smanjuje troškove pridržavanja propisa koje usvajaju regulacijska tijela (*compliance costs*),
- olakšava se posao redovitim regulacijskim tijelima (parlamentima, predstavničkim tijelima teritorijalnih samoupravnih jedinica i drugima),
- zbog veće prikladnosti regulacije, tim se regulacijskim tijelima više vjeruje te mogu uživati znatno veći ugled, itd.

4.5. Izazovi i problemi delegirane regulacije

Analiza nacionalnih regulacijskih tijela, uključujući američke komisije, pokazuje određene probleme i nedostatke. Ponajprije, koncentrirajući regulatorne, odlučujuće i nadzorne, ponekad čak i presuđujuće (kvazisudske) ovlasti, ta regulacijska tijela zamućuju načelo diobe vlasti, kao temeljno ustavno načelo velike većine suvremenih demokratskih zemalja.

Zatim, njihova regulacijska djelatnost može biti vrlo ekstenzivna i masovna, čime se stvara mnoštvo novih, manje poznatih propisa.²⁴ Takva je pojava jedan od povoda oblikovanja politike deregulacije koja je u SAD jačeg maha uzela dolaskom na vlast administracije predsjednika Ronalda Reagana. Poseban je problem fragmentiranje regulacije, za koju postaju nadležna brojna različita tijela, kao i iz toga proizlazeci problem koordinacije u javnoj upravi i javnom sektoru u cjelini.

Postavlja se i pitanje osiguranja stvarne političke nezavisnosti tih komisija. Mogu li one doista biti nezavisne od onih koji imenuju njihove članove, a mogu ih na određeni način i politički nadzirati?

²⁴ I u djelovanju »običnih« državnih, lokalnih i regionalnih predstavničkih tijela sve se više zapaža jačanje regulatorne djelatnosti, govori se o inflaciji propisa i s tim povezanim problemima nepoznavanja propisa, i slično.

Riječ je i o problemu demokratskog deficita. Prema klasičnim demokratskim idejama, opća pravna regulacija rezervirana je za predstavnička tijela izabrana od građana. U slučaju regulacijskih tijela, takve mogućnosti da sami građani biraju njihove članove prema vlastitim interesima i političkim preferencijama nema. A tijela sastavljena od stručnjaka mogu početi zastupati neke svoje interese odnosno interese svojih članova (rizik tehnokracije).

I na kraju, ali iznimno važno, ponekad su takve komisije, na primjer u SAD-u, smatrane »uhvaćenima« (*captured*) od onih velikih sustava (kompanija, organizacija) kojih bi djelovanje trebale regulirati, o njemu odlučivati i presuđivati te ga nadzirati. Taj je problem to izraženiji što je neka zemlja manja i ima na raspolaganju manje dovoljno stručnih i upoznatih nezavisnih eksperata kojima bi se mogla koristiti kao članovima tih tijela. Time se sugerira da moguća politička nezavisnost, naročito od predsjedničke administracije, može ta tijela izručiti u područje interesne povezanosti, pristranosti, ovisnosti i korupcije.

Regulacijski model polazi od ideje da će strukturna devolucija i više menadžerske autonomije u kombinaciji s tehnikama menadžmenta izvršenja poboljšati funkcioniranje i efikasnost agencija bez negativnih učinaka na druge vrijednosti, kao što su nadzor ili demokratske vrijednosti (Christensen i Laegreid, 2007: 500). U stvarnosti taj je model doveo do mnogih problema i kontroverzija. Tako se ističu mnogobrojne slabe točke funkcioniranja agencija, kao što su problem provedbe (OECD Sigma; Christensen i Laegreid, 2005), slaba koordinacija; fragmentacija izrade javnih politika (OECD Sigma; Christensen i Laegreid, 2005), nedostatak transparentnosti i sudjelovanja (Geradin, 2005) odnosno neetično postupanje (OECD Sigma).

Ipak, glavnina kritika delegacije funkcija i regulacijske aktivnosti usmjeren je upravo na *raison d'être* agencija – autonomiju odnosno nezavisnost. Naime, ključ uspjeha funkcioniranja regulacijskih agencija u odgovoru je na pitanje kako osigurati dovoljnu autonomiju agencija u odnosu prema političkim i tržišnim akterima, a istovremeno ojačati njihovu odgovornost (tako Christensen i Laegreid, 2007; OECD Sigma; Maggetti, 2007; Geradin, 2005).

Koliko su agencije autonomne, tj. oslobođene utjecaja politike i gospodarstva, ovisi o mnogim faktorima – pritom se *de iure* i *de facto* situacije često razlikuju. Paradoksalno, ponekad snažna *de iure* autonomija dovodi do jačeg utjecaja politike putem neformalnih kanala (Christensen i Laegreid, 2005). S druge strane, čini se da je autonomija agencija veća ako je

njihova odgovornost usmjerena na više principala te ako su dugovječnije, kao što je pokazao Maggetti (2007) na analizi 16 zapadnoeuropskih agencija. Slično tome, Laegreid et al. (2007) pokazali su na primjeru norveških agencija da regulacijske agencije zaista imaju viši stupanj autonomije od drugih upravnih organizacija, ali da je istovremeno nadzor nad njima jači nego u drugim organizacijama, jer ga istodobno vrše i resorno ministarstvo, ministarstvo financija, ombudsman, mediji, itd.

Posebna kritika usmjerena je na redistribuciju moći koja prati agencifikaciju. Agencije su element opće tehnokratske tendencije koja se očituje kao relativno jačanje tehničkih pravila, tijela i stručnjaka nauštrb izabranih tijela i političara. Dolazi do nedostatka legitimiteta, jer legitimitet ne može biti utemeljen samo na ekspertizi (Christensen i Laegreid, 2005). Osim toga, ni sami eksperti nisu automatski cijepljeni od političkih utjecaja ili vlastitih vrijednosnih ili interesnih procjena. Upravo se putem dodatnih mehanizama nadzora, prije svega od zakonodavnih i sudskih tijela, može neutralizirati tehnokratski element.

Vrlo važan problem vezan uz delegaciju ovlasti agencijama odnosi se na mogućnost da one postanu plijen tržišta koje reguliraju, tj. velikih kompanija koje na njih utječu, posebno putem osoblja koje fluktuiraju iz javnog (agencija) u privatni (kompanija) sektor (*agency capture*). Tako je Thatcher (2002b) u analizi regulacijskih agencija i njihova odnosa prema politici i tržištu koje reguliraju u Velikoj Britaniji, Francuskoj, Njemačkoj i Italiji utvrdio da je (1) stranačka politizacija agencija ograničena u prve tri zemlje, za razliku od Italije, te (2) da je problem (ne)odvojenosti od tržišta veći u Velikoj Britaniji zbog višeg stupnja fluktuacije zaposlenih iz agencije u regulirano područje (*revolving door*). To je povezano i s činjenicom da je konflikt između subjekata na reguliranom tržištu i agencija mjeran brojem žalbi na odluke rijedak u Velikoj Britaniji, za razliku od brojnih žalbi u Njemačkoj, Francuskoj i Italiji. Ipak, to istraživanje je pokazalo da agencije pridonose jačanju transparentnosti.

Logika delegacije agencijama upravo je u osiguranju autonomije agencija tako što se uklanja potreba za simultanim ili paralelnim hijerarhijskim nadzorom (a čemu je podloga stručno znanje agencije), uz istovremeno jačanje prethodnog i posebno naknadnog nadzora. *Ex ante* nadzor u smislu jasnog pravnog temelja i granica funkcioniranja agencije, budžetiranja te politike osoblja nadopunjava se tako temeljnim mehanizmima nadzora *ex post* – izvješćima osnivaču (parlament, vlada, ministarstvo), sudskom kontrolom pojedinačnih akata, ombudsmanovim istragama i izvješćima, financijskom revizijom, djelovanjem javnosti, medija i građana pojedinačno, pa i različitim modelima upravljanja izvršenjem (*performance manage-*

ment) i upravljanja kvalitetom (*quality management*), itd. Ipak, neki autori ističu da se korištenjem brojnih oblika nadzora stvara začaran krug i nova složenost, jači i specijaliziraniji nadzor te problem koordinacije i izvedivosti (Christensen i Laegreid, 2007: 502).

4.6. Europske regulacijske agencije

Prve agencije Zajednice osnovane su 1970-ih radi razvoja tržišta rada (EUROFOUND i CEDEFOP). Njihova se djelatnost sastojala uglavnom u prikupljanju podataka i stručnim analizama u zadanim područjima. Drugi val formiranja agencija nastupa 1990-ih, kad je npr. samo u razdoblju 1990.–1994. osnovano osam novih agencija Zajednice (npr. za lijekove, za zaštitu okoliša, za usklađivanje tržišta, zaštitu raznolikosti bilja). One su trebale olakšati funkcioniranje jedinstvenog tržišta, i to s nešto širim ovlastima, koje se ipak uglavnom svode na odlučivanje u pojedinačnim slučajevima. U posljednjem, trećem valu koji traje nakon 2002. osnovano je 10 novih agencija, i to na području prometa, sigurnosti podataka, ribarstva, zaštite sigurnosti prehrambenih proizvoda, zaštite i kontrole zaraznih bolesti, kemikalija, električne energije (v. Prilog I).

Danas je u Europskoj uniji broj agencija narastao na 29 – ukupno 23 agencije u prvom stupu (agencije Zajednice) te još 6 agencija u drugom i u trećem stupu (tri agencije za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku te tri agencije u području suradnje u pravosuđu i unutarnjim poslovima). Tome treba pribrojiti i pet »čistih« egzekutivnih agencija, koje se osnivaju na određeno vrijeme za upravljanje nekim od programa EU.

Brojne regulacijske agencije razlikuju se u pogledu naziva (agencije, zaklade, uredi, centri), veličine, formalne strukture, financiranja, imenovanja upravljačkih struktura, opsega funkcija, ali i važnosti te geografske raširenosti. I sam pravni temelj za osnivanje kao i procedura razlikuju se kako među stupovima, tako i unutar samog prvog stupa Unije. Od 23 agencije 12 ih je utemeljeno na odredbi članka 308 EZ, a ostale na sektorskim osnovama u Ugovoru. Samo trećina agencija (one novijeg datuma) osnovana je u postupku suodlučivanja Vijeća i Parlamenta. Agencije se osnivaju aktom sekundarnog prava Unije, a ti se akti razlikuju prema donositeljima i snazi ovisno o stupovima i ugovorima. U prvom stupu, koji je stup Europskih zajednica, agencije se osnivaju uredbama.²⁵

²⁵ U prvom stupu sve agencije osnivaju se uredbama osim posljednje agencije – Fusion for Energy koja je osnovana odlukom Vijeća u sklopu Europske zajednice za atomsku

Ipak, bez obzira na različitosti agencija, sve imaju sličnu osnovnu strukturu (konkretno, sastav organa te i način imenovanja i izbora uređen je osnivačkim aktom agencije):

- (1) upravni odbor koji određuje program rada, izvore financiranja te određuje političke ciljeve i postavlja smjernice; uvijek uključuje predstavnike država članica i Komisije, kao i nekih drugih tijela ili entiteta;²⁶
- (2) izvršnog direktora kojeg imenuje upravni odbor ili Vijeće; odgovara za djelovanje i provedbu programa agencije;
- (3) jedan ili više tehničkih ili znanstvenih odbora sastavljenih od stručnjaka. Nadzor nad radom agencije provode Vijeće i Komisija, ombudsman, Europski sud. Nadzor uključuje i financijski nadzor (od Komisije ili putem posebnog revizora). Agencije se uglavnom financiraju iz proračuna EU, ali pet agencija samostalno namiče veći ili ukupan prihod – Europska agencija za lijekove, Ured za usklađivanje unutarnjeg tržišta, Prevoditeljski centar, Europska agencija za zrakoplovnu sigurnost, Ured Zajednice za raznolikost bilja. Prema podacima iz Priopćenja Komisije od 11. ožujka 2008., ukupno je 3.800 zaposlenih u 29 agencija s ukupnim godišnjim proračunom od 1,1 milijarde eu-
ra.²⁷

Temeljno razlikovanje regulacijskih agencija u prvom stupu Unije jest prema funkcijama koje obavljaju. Tako npr. Yataganas (2001: 24) definira četiri modela prema kojima se osnivaju i funkcioniraju agencije u EU. *Regulacijski model* obuhvaća agencije koje služe funkcioniranju unutarnjeg tržišta i koje obavljaju regulacijske funkcije odlučivanjem u pojedinačnim slučajevima, kao što je npr. davanje ovlasti za puštanje u promet proizvoda. Te agencije dijelom se financiraju iz naplate za pružanje svojih usluga. To su npr. Ured za usklađivanje na unutarnjem tržištu, Ured za raznoli-

energiju. Agencije u drugom stupu osnivaju se zajedničkim akcijama Vijeća, a agencije u trećem stupu osnivaju se odlukama Vijeća.

²⁶ Usporedbe radi, upravni odbor Europske agencije za zaštitu okoliša sastavljen je od po jednog člana iz svake države članice, dva predstavnika Europskog parlamenta i dva predstavnika Komisije, dok upravni odbor Europske agencije za zaštitu i zdravlje na radu obuhvaća po jednog člana iz svake države članice, 50 predstavnika zaposlenika i poslodavaca te tri predstavnika Komisije.

²⁷ U fazi su osnivanja i jedna regulacijska agencija u prvom stupu (Europski institut za ravnopravnost spolova) te još jedna egzekutivna agencija (Europsko istraživačko vijeće). Kada te agencije budu formirane, broj će se popeti na ukupno 36 agencija – 24 u prvom stupu, 6 u drugom i trećem stupu te 6 izvršnih agencija.

kost bilja, Europska agencija za lijekove, Europska agencija za kemikalije, itd. *Monitoring model* obuhvaća agencije aktivnost kojih je usmjerena na prikupljanje objektivnih i usporedivih informacija na nekom tehničkom, znanstvenom ili društvenom području, a koje to čine uz pomoć mreže nacionalnih agencija. To su npr. Europska agencija za zaštitu okoliša, Europski nadzorni centar za droge i ovisnosti o drogama, Europska agencija za temeljna prava. *Suradnički model* čine agencije koje promoviraju socijalni dijalog i karakterizira ih tripartitna upravljačka struktura, kao što su npr. Europski centar za razvoj strukovne izobrazbe, Europska zaklada za poboljšanje radnih i životnih uvjeta te Europska agencija za sigurnost i zdravlje na radu. *Izvršni model* čine agencije koje obavljaju određene izvršne poslove za EU (npr. Europska zaklada za stručnu izobrazbu ili Prevoditeljski centar za tijela Europske unije), koje se dobrim dijelom financiraju iz naplate svojih usluga.

Sva četiri modela formalno čine regulacijski tip agencija, premda se njihova tzv. regulacijska aktivnost uglavnom odnosi na reguliranje ponašanja u pojedinačnim slučajevima (tzv. adjudikacija) odnosno na davanje tehničkog *inputa* Europskoj komisiji ili drugim tijelima prikupljanjem informacija, davanjem stručnih mišljenja, izradom tehničkih i znanstvenih podloga za usvajanje legislativnih mjera, izradom inspekcijskih izvještaja, pružanjem određenih tehničkih usluga i slično. Razlog tome je ograničena mogućnost delegacije regulacijskih ovlasti agencijama, koja proizlazi iz nepostojanja temelja u osnivačkim ugovorima te iz tumačenja ugovora od Europskog suda. Naime, Sud je kroz doktrinu Meroni iz 1958.²⁸ postavio ograničenja delegaciji ovlasti agencijama tako što je zauzeo stajalište (v. Majone, 2001: 8–9), ponovljeno i u drugim presudama, da Komisija može delegirati zadatke administrativnim agencijama, ali ta je delegacija ograničena sljedećim uvjetima: (1) ona se mora odnositi na vlastite ovlasti Komisije; (2) mora biti ograničena samo na pripremu i izvršenje egzekutivnih akata; (3) ne može uključivati široku političku diskreciju; (4) Komisija mora zadržati nadzor delegiranih ovlasti i odgovorna je za njih, te (5) delegacija ne smije utjecati na ravnotežu između institucija.

Upravo zbog takvog ograničenja, agencije nemaju mogućnost donošenja općih pravila (tzv. *rule-making*), a ako je i riječ o nekom općem reguliranju, ono je prvenstveno tehničkog karaktera i nema političkih implikacija. Ipak, stvarno značenje i uloga agencija veći su nego što je formalno predviđeno. Naime, kako Europska komisija ima isključivo pravo općenormativne re-

²⁸ Case 9/56 Meroni & Co. Industrie Metallurgiche, S.p.A. v. High Authority of the ECSC [1957–58] ECR 133.

gulacije u prvom stupu, stručne i znanstvene podloge koje joj za pripremu prijedloga propisa izrađuju agencije snažan su instrument njihova utjecaja u političkom i zakonodavnom procesu – premda je formalno Komisija nositelj prijedloga, glavni akter je agencija (npr. Europska agencija za lijekove; tako Coleman, 2004). Slično je u slučajevima kad sama Komisija donosi općenormativne akte. Zato Curtin navodi da ovlasti nekih agencija, kao što su Ured za usklađivanje na unutarnjem tržištu ili Europska agencija za zrakoplovnu sigurnost, prelaze kriterije postavljene doktrinom Meroni (Curtin, 2007: 528; slično Hofmann i Türk, 2006: 88–89).

U razmatranju razloga za stvaranje velikog broja agencija na europskoj razini, a posebno s obzirom na činjenicu ograničene mogućnosti delegiranja, uočava se da se kao glavni poticaj delegaciji javljaju interesi pojedinih aktera (institucija Unije, nacionalnih država) te konkretne potrebe sektorskih politika u određenom trenutku (tako Szapiro, 2005: 4). Dehousse (2006) ističe da je specifičnost institucionalne strukture EU u smislu postojanja višestrukih principala i napetosti među njima pogodovala stvaranju agencija. Vijeće nije skloni jačati Komisiju pa osnivanjem agencije zadržava svoj utjecaj te tako i nacionalne države zadržavaju posredni nadzor. S druge strane, i Komisija, premda ne želi delegirati, ne zazire prebaciti poslove tehničke prirode na agencije i tako se koncentrirati na političke funkcije u skladu sa svojom težnjom da postane klasični tip političke egzekutive (Majone i Surdej, 2006; Curtin, 2007: 524). Osim toga, Komisija potiče delegiranje poslova agencijama na europskoj razini te stvaranje mreže nacionalnih regulatora u pojedinom području kako bi njezine odluke dobile stručan legitimitet te da bi izbjegla suradnju s nacionalnim ministarstvima (Egeberg, 2006). Ona posebno u agencifikaciji vidi alternativu procesu stvaranja brojnih komiteta (komitologija) – sustav komiteta smatra se izrazito netransparentnim i jednim od glavnih aspekata demokratskog deficita u EU. Europski parlament sa svoje strane potiče stvaranje agencija jer to znači utjecaj na osnivanje u postupku suodlučivanja (posebno treća generacija agencija) te izbjegavanje koncentracije ovlasti u drugim institucijama. Na kraju, logika interesa istovremeno objašnjava, tvrdi Dehousse (2006), stalne borbe oko postavljanja čelnika agencija, opiranje prijenosu ovlasti za donošenje propisa na agencije, nepostojanje jedinstvenog modela agencija kojim bi se ujednačila njihova struktura i uloga te u tom smislu nemogućnost stvaranja jakih regulacijskih agencija.

Ipak, problem neujednačenosti regulacije strukture i funkcioniranja agencija kao i potreba da se definiraju uvjeti i postavi okvir za njihovo osnivanje prepoznati su na razini Unije još prije stvaranja trećeg vala agencija. U strateškom dokumentu *Bijela knjiga o europskoj vladavini* iz 2001. Europ-

ska komisija navodi problem regulacijskih agencija kao jedno od glavnih područja reforme kojima se Unija treba pozabaviti u vremenu koje slijedi. Također predlaže stvaranje pravnog okvira kojim bi se postavili temelji za osnivanje, djelovanje i nadzor europskih regulacijskih agencija u skladu s načelima dobre vladavine. Regulacijskim agencijama trebalo bi dati ovlast da donose pojedinačne odluke (ali ne i opća pravna pravila) te im omogućiti određeni stupanj nezavisnosti unutar jasnog okvira. Pritom se osnivanje agencija ograničava samo na područja gdje dominira jedan javni interes i gdje agencije ne moraju arbitrirati među konfliktnim interesima odnosno obavljati političke ili složene ekonomske procjene. Drugim riječima, njihov se rad treba ograničiti na donošenje odluka za koje se traži posebna tehnička stručnost.

Na temelju Izvještaja radne skupine za poboljšanje izvršnih funkcija iz 2001. Komisija je pokrenula proces konzultacija te 2002. u Komunikaciji predložila stvaranje Radnog okvira za europske regulacijske agencije. Na temelju njega je 2005. izrađen Nacrt međuinstitucionalnog sporazuma o Radnom okviru za europske regulacijske agencije (COM (2005) 59 od 25. veljače 2005.).²⁹ Navedeni akti temelje se na potrebi za jačanjem nezavisnosti, kompetentnosti i kredibiliteta agencija uz osiguranje mehanizma odgovornosti i transparentnosti te potrebi da se ti zahtjevi pomire s općom ulogom Komisije koja mora imati mogućnost intervencije u slučaju ozbiljnih disfunkcija. Tako se Okvir bavi pitanjima osnivanja i djelovanja agencija (ovlasti, djelokrug, upravno vijeće, žalbeni odbor, financijski aspekti, drugi upravni aspekti) te kontrole nad agencijama. Agencije mogu biti osnovane radi donošenja pojedinačnih odluka koje su pravno obvezujuće za treće osobe, radi neposrednog pružanja pomoći Komisiji ili članicama u interesu Zajednice (u smislu tehničkog ili znanstvenog savjeta te inspekcijskih izvještaja), radi stvaranja mreže nacionalnih tijela i organiziranja suradnje među njima u interesu Zajednice (u smislu prikupljanja, razmjene i

²⁹ Relevantni dokumenti obuhvaćaju White paper on European governance, White Paper on Governance Work area 3 Improving the exercise of executive responsibilities: »Report by the Working group 'Establishing a framework for decision-making regulatory agencies« (group 3a) Pilot: F. Sauer, Rapporteur A. Quero, June 2001; Commission of the European Communities (2002) Communication from the Commission: European Governance: Better Lawmaking, COM (2002) 275 final, Brussels, 5. lipnja 2002.; Commission of the European Communities (2002) Communication from the Commission: The operating framework for the European Regulatory Agencies, COM (2002) 718 final, Brussels, 11. prosinca 2002.; Commission of the European Communities (2005) Draft Inter-institutional Agreement on the operating framework for the European regulatory agencies (presented by Commission), COM (2005) 59 final, Brussels, 25. veljače 2005.; European Parliament Resolution, 1. prosinca 2005.

usporedbe informacija i dobre prakse) te radi prikupljanja, analize i slanja objektivnih, pouzdanih i lako razumljivih podataka s područja djelovanja pojedine agencije.

Premda je Europski parlament prihvatio navedeni Nacrt svojom rezolucijom u prosincu 2005., on je postao kamen spoticanja i nije došao do faze rasprave u Vijeću i COREPER-u. Pravna služba Vijeća ocijenila je da to nije odgovarajući pravni instrument za regulaciju agencija.³⁰ Gotovo tri godine poslije zastoj je prekinut donošenjem Komunikacije Komisije od 11. ožujka 2008. kojom se nastoji ponovo potaknuti rješavanje pitanja agencija i započeti postupak konzultacija s ciljem donošenja pravnog okvira za agencije koji će prvenstveno biti usmjeren na pojednostavnjivanje i standardizaciju funkcija i strukture te uspostavljanje jasnih linija odgovornosti i utemeljenje zdravog financijskog menadžmenta.³¹

Ideja je Komisije da se kroz stvaranje tog okvira pokuša riješiti temeljno pitanje agencija, ravnoteža između autonomije i odgovornosti, koje u situaciji višerazinskog upravljanja i mnoštva aktera postaje još osjetljivije. Premda neki autori zastupaju tezu da odgovornost treba biti osigurana uglavnom kroz mekše *ex post* nadzorne mehanizme, kao što su rasprava, informiranje i izvješća (npr. Curtin, 2007), postoje i prijedlozi da se model razvije u smjeru »subordinacije regulacijskih agencija« (Coleman, 2004: 9) kad je riječi o donošenju općih pravila. Institucija koja je delegirala ovlast (Vijeće, Komisija) mogla bi, u slučaju neslaganja s agencijom, sama donijeti pravila. Za pojedinačne odluke nadzor bi bio osiguran kroz žalbu Komisiji te u sudskom postupku. Ipak, kako ističu Griller i Orator (2007), delegacija agencijama ipak načelno povećava kredibilitet i transparentnost, a ključni problem leži u *ex ante* autorizaciji – pravnoj osnovi nastanka i djelovanja agencije te načinu izbora vodstva agencije.

Na kraju, poseban fenomen europskog upravljanja svojevrsna je nuspojava stvaranja europskih agencija odnosno efekt europeizacije nacionalnih javnih uprava. To je stvaranje europskih mreža regulacijskih agencija koje uključuju nacionalne regulacijske agencije u specifičnom području (npr. telekomunikacije, željeznički promet, tržišno natjecanje), europsku agenciju te Europsku komisiju. Takve mreže smatraju se glavnim primjerom

³⁰ S druge strane, izvršne (egzekutivne) agencije, kao posebna vrsta agencija kojima je zadatak provoditi programe Unije, regulirane su Uredbom br. 58/2003 od 19. prosinca 2002. koja je bila temelj do sada osnovanih pet agencija. V. Council Regulation (EC) No 58/2003.

³¹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: European Agencies – The Way Forward SEC (2008) 323.

mrežne vladavine (*network governance*) u Europi i pokušajem rješavanja problema koordinacije među mnogobrojnim agencijama i tijelima u pojedinim sektorima na europskoj i nacionalnoj razini (Coen i Thatcher, 2008). U nadležnost mreža regulatora stavljeno je mnoštvo zadataka. Regulatori obuhvaćaju velik broj članova, ali imaju slabe formalne ovlasti i ograničena sredstva te su izrazito ovisni o Europskoj komisiji. Coen i Thatcher (2008) smatraju da upravo ograničene ovlasti mreža i čvrst nadzor od strane Komisije objašnjavaju spremnost nacionalnih država i europskih institucija da delegiraju te ovlasti na mreže regulatora.³²

5. Izazovi razvoja nezavisnih regulacijskih institucija u Hrvatskoj

Prema hrvatskom Ustavu, državna je vlast ustrojena na načelu diobe na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast, a ograničena Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Načelo diobe vlasti uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonima (čl. 4.).

Posebna regulacijska tijela nisu predviđena hrvatskim Ustavom, ali Ustav poznaje kategoriju »propisa tijela koja imaju javne ovlasti« (čl. 89/2. i 89/4.). Time je omogućeno da se određenim zakonom ili možda i drugim propisom javne ovlasti regulacijskog karaktera dodijele tijelima koja ne pripadaju u kategoriju »državnih tijela«. Pravno gledajući, regulacijska tijela moglo bi se svrstati upravo u kategoriju tijela s javnim ovlastima. Među ovlastima koje se mogu dodijeliti jesu i ovlasti donošenja propisa (regulacijske ovlasti). Takva mogućnost, međutim, nije neupitna s gledišta ustavnog načela diobe vlasti.

Ustav sadržava rudimentarne odredbe o propisima tijela koja imaju javne ovlasti, a u svemu ostalome pravna pozicija tih tijela ostala je nedovoljno jasna. Hrvatska nije donijela opći zakon kojim bi na ujednačen način pravno uredila položaj regulacijskih i sličnih tijela koja se pojavljuju kao regulatori i nadzornici pojedinog (segmenta) tržišta, kao što je tržište te-

³² Tako je npr. Europska grupa regulatora za telekomunikacije (*European Regulators Group*) osnovana odlukom Europske komisije 2002/627/EC od 29. srpnja 2002. kao nezavisno tijelo na području elektroničkih komunikacija koje se sastoji od čelnika relevantnih nacionalnih vlasti. Grupa je savjetodavno i pomoćno tijelo Komisije u svrhu konsolidiranja unutarnjeg tržišta za mreže i usluge elektroničkih komunikacija te osigurava konzistentnu primjenu novog regulatornog okvira na tom području.

lekomunikacijskih usluga, tržište usluga opskrbe električnom energijom, tržište poštanskih usluga, tržište usluga opskrbe plinom, tržište usluga prometa, itd.

Specifična i dodatna regulacija tih (segmenata) tržišta u Europskoj uniji temelji se na specifičnostima djelatnosti koje je Europska unija proglasila službama od općeg gospodarskog interesa. One su prije i u Europi i u Hrvatskoj pripadale krugu javnih službi i bile su dio institucionalne infrastrukture socijalne države, a u novije se vrijeme podvrgavaju politici kontrolirane liberalizacije. Ipak, kao što proizlazi iz prethodne analize, europske agencije obično nemaju ovlasti opće regulacije, za razliku od nacionalnih institucija koje takve ovlasti imaju.

U oblikovanju regulacijskih institucija, u kojem se procesu Hrvatska upravo nalazi, može se učiti iz komparativnih i europskih iskustava. Njima se mora osigurati mogućnost da efikasno obavljaju svoju funkciju, da se u primjerenoj mjeri zaštititi javni interes, a posebno da se zaštite korisnici i potrošači u pojedinom segmentu tržišta koje pojedino takvo tijelo regulira i nadzire. Nezavisna regulacijska tijela u tom su smislu novi, moderni, ali i racionalni odgovor na suvremene praktične probleme službi od općeg interesa. Premda izazov oblikovanja regulacijskih tijela nije mali, dugoročne koristi za zajednicu i građane mogu opravdati početna materijalna, financijska, ljudska, pravna i druga ulaganja u njih.

Zasad u Hrvatskoj nema sustavnog zakona koji bi regulirao temeljna pitanja novih regulacijskih agencija, kakav postoji, primjerice, u susjednoj Sloveniji (Zakon o javnih agencijah, Uradni list Republike Slovenije, številka 52/02, na snazi od 29. lipnja 2002., s izmjenama objavljenima u Uradnom listu RS, številka 51/04).³³ U tome Hrvatska nažalost donekle slijedi situaciju na razini Europske unije.

Hrvatski temeljni i sustavni zakon koji regulira područje državne uprave, Zakon o sustavu državne uprave, donesen je 1993., u vrijeme kad takve nove agencije nisu postojale. Zato je njegova regulacija, kao i regulacija određenih drugih zakona, ograničavajuća u pogledu mogućnosti djelovanja koje su potrebne regulacijskim tijelima i agencijama. Pitanje je, međutim, spadaju li takve agencije u sustav državne uprave ili ne. S obzirom na svoje specifičnosti, one doista izlaze iz okvira tradicionalnih sustava (uže) držav-

³³ Slovenija ima i posebnu zakonsku regulaciju gospodarskih javnih službi. Riječ je o Zakonu o gospodarskih javnih službah (Ur. l. 32/93, 30/98). To pokazuje da je već vrlo rano slovenska država oblikovala svoju javnu politiku u ovom više nego osjetljivom području. Kako je već istaknuto, Hrvatski zakonodavac čak odbija koristiti se nazivima iz europske pravne regulative, zamagljujući stanje i prave ciljeve reformi u pojedinim bivšim javnim službama.

ne uprave. No, s druge strane, one su nedvojbeno dio *javne* uprave i javnog sektora. To bi više bilo nužno pripremiti posebni sustavni zakon koji bi na jednak način regulirao neka temeljna pitanja organizacije i funkcioniranja regulacijskih tijela.

No, dok takvog zakona nema, valja za različita pitanja nedovoljno jasno regulirana važećim zakonima nalaziti rješenja koja ne izlaze iz zakonskih okvira (tj. nisu u suprotnosti s načelom zakonitosti, ne krše zakone i druge propise), a ipak omogućuju da regulacijska tijela i agencije postignu svrhu za koju su osnovane. Među takvim su pitanjima, na primjer:

- regulacija regulatora (priprema i donošenje sustavnog zakona o regulatornim tijelima);
- ustavnost isključivanja žalbe protiv odluka regulacijskih agencija, posebno ako nakon toga nije osiguran spor pune jurisdikcije i žalba u sudskom postupku pred Upravnim sudom;
- mogućnost efikasnog provođenja odluka regulacijskih agencija;
- osiguranje njihove političke nezavisnosti;
- onemogućivanje interesnog povezivanja osoblja takvih agencija s kompanijama koje reguliraju i nadziru;
- određenje granica njihove nezavisne regulacijske djelatnosti;
- nadzor djelovanja regulacijskih agencija i zaštita javnog interesa; itd.

U Hrvatskoj prevladava mišljenje, naročito u općoj javnosti, da su regulacijska tijela dio sustava državne uprave odnosno izvršne vlasti za koju odgovornost snosi Vlada. Takvo je mišljenje, nerijetko prošireno kroz mas-medije, utemeljeno na nepoznavanju njihove prirode, pravne i faktične uloge u sustavu javne uprave, itd. Ipak, sve se češće nailazi na shvaćanje da su te agencije i njihova regulacijska i nadzorna tijela (vijeća) nezavisna tijela zadužena za regulaciju i nadzor pojedinog segmenta tržišta u interesu javnosti i korisnika usluga s profesionalnim, visoko i dobro educiranim osobljem.

Razloge izvjesnoj skepsi prema nezavisnim regulacijskim tijelima treba tražiti u okolnosti da su se takve agencije i vijeća pojavili tek nedavno, u nepoznavanju prirode nezavisnih regulacijskih tijela kako u općoj tako djelomično i u stručnoj javnosti, a ponešto i u načinu nastanka i formiranja novih agencija. One se, nažalost, ponekad formiraju izdvajanjem pojedinih organizacijskih dijelova iz određenog ministarstva, s tim da ti dijelovi onda služe kao organizacijska jezgra nove regulacijske agencije. Puno se bolji rezultati mogu očekivati kod onih regulacijskih tijela koja se

od samog utemeljenja snažnije odvajaju od državne uprave i oslanjaju na nove, dobro obrazovane i odlučne profesionalce. U medijima, a ponekad i u stručnoj literaturi, mogu se naći kritike o nedovoljnoj razini profesionalnosti članova regulacijskih vijeća, njihovoj političkoj, interesnoj ili kakvoj drugoj ovisnosti, nedovoljnoj odlučnosti, nižim etičkim standardima, i slično. Nedvojbeno, javnost je nedovoljno upoznata s prirodom takvih novih tijela, razlozima njihova osnivanja, ovlastima te pravom namjenom. Kritike su često neopravdane i motivirane interesima onih koji na taj način pokušavaju izvršiti nelegitimni utjecaj na nezavisna regulacijska tijela.

Na temelju provedene analize, iskustava drugih zemalja, vlastite tradicije i domaće pravne regulacije, ali uzimajući u obzir i europsku pravnu regulaciju te rizike koji su značajni kako za zajednicu tako i za građane pojedinačno, mogu se formulirati određeni prijedlozi za unapređenje situacije u Hrvatskoj:

1. Pripremiti strategiju razvoja službi od općeg interesa koja bi uključivala europske standarde tih službi, koji su i sami u razvoju, postojeću situaciju tih službi u Hrvatskoj, ciljeve koji se žele ostvariti tijekom preobrazbe tih službi, kao i načine njihove preobrazbe.
2. Utvrditi poželjnu mjeru privatizacije u pojedinim javnim službama, načine zaštite potrošača i socijalnu zaštitu ugroženih slojeva stanovništva. Mjera privatizacije u gospodarskim službama od općeg interesa mora se znatno razlikovati od eventualne privatizacije u nekima od negospodarskih službi.
3. Pripremiti zakon o regulacijskim tijelima usklađen s europskim trendovima, koji bi ujednačio temeljna pitanja tih institucija u različitim službama od općeg interesa, koji se sada osnivaju specijalnim zakonima, na vrlo nejednak način.
4. Zaštitu prava građana i osiguranje efikasnih mehanizama pristupa javnim službama ugraditi u izmijenjeni zakon o općem upravnom postupku.
5. Osigurati efikasnu inspekcijsku te punu sudsku zaštitu prava građana na službe od općeg interesa prema europskim standardima. Ta zaštita uključuje spor pune jurisdikcije u okviru reformiranog upravnog pravosuđa.
6. Provesti temeljitu edukaciju članova nezavisnih regulacijskih tijela, osoblja regulacijskih agencija te osoblja u tijelima državne uprave koje se na ovaj ili onaj način bavi službama od općeg interesa,

osoblja u lokalnim i regionalnim jedinicama koje se bavi komunalnim službama u sljedećim područjima: europski standardi službi od općeg interesa, javne službe i socijalna država, regulacija, regulacijska tijela i njihovo oblikovanje, europski upravni prostor.

Literatura

- Bagović, Kate (2008) Perspektive tržišta kurirskih usluga u Republici Hrvatskoj. *Informator* br. 5654 od 14. svibnja 2008., 13–14.
- Barbieri, Dario (2006) Transnational Networks Meets National Hierarchies: The Cases of the Italian Competition and Environment Administrations. U: Morten Egeberg (ed.) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Bugarič, Bojan (2004) Regulacija v Evropski uniji: od intervencijskega k regulatornemu modelu? U: X. dnevi javnega prava. Portorož: Inštitut za javno upravo
- Christensen, Tom, Per Lægreid (2007) Regulatory Agencies – The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control. *Governance* 20:3, 499–520.
- Christensen, Tom, Per Lægreid (2005) Agencification and Regulatory Reforms. Paper prepared for the SCANCOR/SOG workshop on *Atomization of the state: From integrated administrative models to single purpose organizations*. Stanford University, April 1–2 2005. <http://www.sog-c27.org/Paper/Scancor/AgencificationRegulatoryReforms.Final.2102.doc>
- Coen, David, Mark Thatcher (2008) Network Governance and Multilevel Delegation: European Networks of Regulatory Agencies. *Journal of Public Policy* 28:1, 49–71.
- Coleman, Robert (2004) *Regulatory Agencies and the European Union*. Queen's University Belfast Working Paper QU/GOV/7/2004, November 2004.
- Curtin, Deirdre (2007) Holding (Quasi-)Autonomous EU Administrative Actors to Public Account. *European Law Journal*, 13:4, 523–541.
- Dehousse, Renaud (2006) *From Agent to Principal: The European Commission and EU Administrative Agencies*. Connex Thematic Conference: Towards a European Administrative Space, London 16–18 November 2006. <http://www.arena.uio.no/events/LondonPapers06/DEHOUSSE.pdf>
- Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market
- Đulabić, Vedran (2007) Socijalne službe u konceptu službi od općeg interesa, *Revija za socijalnu politiku*, 14:2, 137–162.
- Đulabić, Vedran (2006) Povelje javnih službi: pokušaj podizanja kvalitete javne uprave i jačanja uloge građana, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 56:1, 7–48.
- EC (2007) *Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Commit-

- tee and the Committee of the Regions. Brussels, 20. studenoga 2007., COM (2007) 725 final
- EC (2006) *Implementing the Community Lisbon Programme: Social services of general interest in the European Union*, Communication from the Commission, COM 177 final
- EC (2001) *Communication from the Commission, Services of general interest in Europe*, Official Journal of European Communities, C 17 od 19. siječnja 2001.
- EC (1996) *Communication on services of general interest in Europe*, Official Journal of European Communities, C 281 od 26. rujna 1996.
- Egeberg, Morten (2006) Europe's Executive Branch of Government in the Melting Pot: An Overview. U: Morten Egeberg (ed.) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- EIPA (2005) *A New Space for Public Administration and Services of General Interest in an Enlarged European Union*. Luxembourg: European Institute for Public Administration
- Elgie, Robert (2006) Why Do Governments Delegate Authority to Quasi-Autonomous Agencies? The Case of Independent Administrative Authorities in France. *Governance*, 19:2, 207–227.
- EP (2006) *Report on the Commission White Paper on services of general interest*, A6-0275/2006 Final. European Parliament: Committee on Economic and Monetary Affairs
- Geradin, Damien (2005) The Development of European Regulatory Agencies: What the EU should learn from American perspective. *Columbia Journal of European Law*, 11:1, 1–75.
- Green Paper (2003) *Green paper on services of general interest*, Commission of the European Communities, Brussels, 21. svibnja 2003., COM (2003) 270 final
- Griller, Stefan, Andreas Orator (2007) Meroni Revisited – Empowering European Agencies between Efficiency and Legitimacy. *New Modes of Governance Working Paper 4/D40*. http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D04D40_WP_Meroni_Revisited.pdf
- Grimshaw, Damian, Steve Vincent, Hugh Willmott (2002) Going Privately: Partnership and Outsourcing in UK Public Services, *Public Administration*, god. 80, br. 3, str. 475–502.
- Hofmann, Herwig C. H., Alexander H. Türk (2006) Policy implementation. U: Herwig C. H. Hofmann, Alexander H. Türk (eds.) *EU Administrative Governance*. Cheltenham i Northampton: Edward Elgar
- Ivanišević, Stjepan (1972) *Položaj korisnika javnih službi u jugoslavenskom upravnom sistemu – magistarski rad*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu
- Ivanišević, Stjepan (1968) Prilog diskusiji o pojmu javne službe, *Zbornik radova Visoke upravne škole za 1968. godinu*, 69–88.
- Kerševan, Erik (2004) Uvodno besedilo uz Zakon o javnih agencijah. U: Rajko Pimat (ur.) *Komentar zakonov s područja uprave*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti

- Koprić, Ivan (2007) Poboljšanje pravnog okvira djelovanja Hrvatske agencije za telekomunikacije. *Informator* br. 5541, 14. travnja 2007.
- Koprić, Ivan, Gordana Marčetić (2000) Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje. *Hrvatska javna uprava*, 2:1, 25–82.
- Laegreid, Per, Paul G. Roness, Kristin Rubecksen (2008) Controlling Regulatory Agencies. *Scandinavian Political Studies* 31:1, 1–26.
- Levi-Faur, David, Jacint Jordana (2004) The politics of regulation in the age of governance. In: Jacint Jordana and David Levi-Faur (eds.) *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Edward Elgar Publishing
- Levi-Faur, David (2006) Regulatory Capitalism: The Dynamics of Change beyond Telecoms and Electricity, *Governance* 19:3, 497–525.
- Maggetti, Martino (2007) De facto independence after delegation: A fuzzy-set analysis. *Regulation & Governance*, 1: 271–294.
- Majone, Giandomenico (2001) *Ideas, Interests and Institutional Change: The European Commission Debates the Delegation Problem*, Cahiers Europeens no. 4/2001, <http://www.portedeurope.org/spip.php?article3030&lang=en>
- Majone, Giandomenico, Aleksander Surdej (2006) *Regulatory Agencies in Economic Governance. The Polish Case in a Comparative Perspective*. KICES Working Papers No. 5
- March, James G., Johan P. Olsen (1995) *Democratic Governance*. New York etc.: The Free Press
- Marčetić, Gordana (2005) *Javni službenici i tranzicija*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu i Konrad Adenauer Stiftung
- Marčetić, Gordana (2007) *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu
- Milovan, Adriano (2007) Novi val liberalizacije i jača konkurencija. *Privredni vjesnik* br. 3498 od 1. listopada 2007., 16–17.
- Musa, Anamarija (2006) Europski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava. *Hrvatska javna uprava*, 6:1, 123–154.
- OECD SIGMA (2007) Sigma paper no. 43: *Organizing the Central State Administration – Policies and Instruments*. Paris: OECD
- Perko Šeparović, Inge (2007) Upitnost transfera rizika u javno-privatnom partnerstvu, *Hrvatska javna uprava*, 7:4, 943–969.
- Perko Šeparović, Inge (ur.) (2006) *Priručnik za dobro upravljanje*. Zagreb: Hrvatski pravni centar
- Perko Šeparović, Inge (2006a) *Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga
- Pimat, Rajko (1999) Neodvisne upravne institucije. *Javna uprava* (Ljubljana) 3: 449–466.
- Pimat, Rajko (2004) Liberalizacija gospodarskih javnih službi. U: *Zbornik X. dneva jamega prava*. Portorož: Inštitut za javno upravo
- Pličanič, Senko (2000) Vloga države v gospodarskih družbah, ki opravljajo gospodarske javne službe. U: *VI. dnevi javnega prava*. Portorož: Inštitut za javno upravo

- Pusić, Eugen (1954) *Američka uprava*. Zagreb: Matica hrvatska
- Pusić, Eugen (1989) *Društvena regulacija*. Globus i Pravni fakultet u Zagrebu
- Rentrop, Timm (2007) The Services Directive: What is Actually New? *Eipascope Bulletin*, 2: 17–22.
- Sadran, Pierre (2004) Public-Private Partnership in France: A Polymorphous and Unacknowledged Category of Public Policy, *International Review of Administrative Sciences*, 70(4): 233–251.
- Smjernice Vlade za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva*, NN 98/06.
- Stipičić-Niseteo, Lada (2007) Teško otvaranje tržišta. *Privredni vjesnik* br. 3498 od 1. listopada 2007., 17.
- Szapiro, Manuel (2005) *The Framework for European Regulatory Agencies: A Balance between Accountability and Autonomy*. 3rd ECPR Conference, Budapest, September 8–11, 2005. <http://regulation.upf.edu/ecpr-05-papers/muszapiro.pdf>
- Šimović Jure, Tereza Rogić Lugarić, Hrvoje Šimović, Božo Vuletić Antić (2007) Javno-privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa. *Hrvatska javna uprava*, 7:1, 171–201.
- Thatcher, Mark (2002) Analysing regulatory reform in Europe. *Journal of European Public Policy*, 9:6, 859–872.
- Thatcher, Mark (2002b) Regulation after Delegation. Independent regulatory agencies in Europe. *Journal of European Public Policy*, 9:6, 954–972.
- Thatcher, Mark (2005) Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe. U: Damien Geradin, Rodolphe Muñoz, Nicolas Petit (2005) *Regulation through Agencies in the EU; A New Paradigm of European Governance*. Cheltenham i Northampton: Edward Elgar
- Thatcher, Mark, Alec Stone Sweet (2002) Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions. *West European Politics*, 25:1, 1–22.
- Yataganas, Xénophon A. (2001) *Delegation of Regulatory Authority in the European Union: The Relevance of the American Model of Independent Agencies*. Jean Monnet Working Paper 3/01.

Prilog I: Agencije u Europskoj uniji

Agencije I. stupa (EC)	Sjedište	Pravni akt
European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP)	Thessaloniki/GR	Regulation (EEC) No 337/75 of 10 February 1975
European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EUROFOUND)	Dublin/IE	Regulation (EEC) No 1365/75 of 26 May 1975
European Environment Agency (EEA)	Copenhagen/DK	Regulation (EEC) No 1210/90 of 7 May 1990
European Training Foundation (ETF)	Turin/IT	Regulation (EEC) No 1360/90 of 7 May 1990
European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA)	Lisbon/PT	Regulation (EEC) No 302/93 of 8 February 1993
European Medicines Agency (EMA)	London/UK	Regulation (EC) No 726/2004 of 31 March 2004 (repealing Regulation (EEC) No 2309/93 of 22 July 1993)
Office for Harmonisation in the Internal Market (OHIM)	Alicante/ES	Regulation (EC) No 40/94 of 20 December 1993
European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA)	Bilbao/ES	Regulation (EC) No 2062/94 of 18 July 1994
Community Plant Variety Office (CPVO)	Angers/FR	Regulation (EC) No 2100/94 of 27 July 1994
Translation Centre for the bodies of the EU (CDT)	Luxembourg/LU	Regulation (EC) No 2965/94 of 28 November 1994
European Agency for Reconstruction (EAR)	Thessaloniki/GR	Regulation (EC) No 2454/99 of 15 November 1999
European Food Safety Authority (EFSA)	Parma/IT	Regulation (EC) No 178/2002 of 28 January 2002
European Maritime Safety Agency (EMSA)	Lisbon/PT	Regulation (EC) No 1406/2002 of 27 June 2002
European Aviation Safety Agency (EASA)	Köln/DE	Regulation (EC) No 1592/2002 of 15 July 2002

European Network and Information Security Agency (ENISA)	Heraklion/GR	Regulation (EC) No 460/2004 of 10 March 2004
European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC)	Stockholm/SE	Regulation (EC) No 851/2004 of 30 March 2004
European Railway Agency (ERA)	Lille-Valenciennes/FR	Regulation (EC) No 881/2004 of 29 April 2004
European GNSS Supervisory Authority (GSA)	Bruxelles	Regulation (EC) No 1321/2004 of 12 July 2004
European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the EU (FRONTEX)	Warsaw/PL	Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004
Community Fisheries Control Agency (CFCA)	Vigo/ES	Regulation (EC) N°768/2005 of 26 April 2005
European Chemicals Agency (ECA)	Helsinki/FI	Regulation (EC) No 1907/2006 of 18 December 2006 (REACH)
European Union Agency for Fundamental Rights (replacing European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia – EUMC)	Vienna /AT	Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 (replacing Regulation (EC) No 1035/97 of 2 June 1997)
European Joint Undertaking for ITER and the Development of Fusion Energy («Fusion for Energy«)	Barcelona	Council Decision (Euratom) 198/2007 of 27 March 2007
European Institute for Gender Equality (u pripremi)	Nije određeno	COM (2005) 81 of 8 March 2005

Agencije II. stupa (CFSP)	Sjedište	Pravni akt
European Institute for Security Studies (ISS)	Paris/FR	Council Joint Action (CFSP) 2001/554 of 20 July 2001
European Union Satellite Centre (EUSC)	Torrejón de Ardoz/ES	Council Joint Action (CFSP) 2001/555 of 20 July 2001
European Defence Agency (EDA)	Bruxelles	Council Joint Action (CFSP) 2004/551 of 12 July 2004

Agencije III. stupa (JHA)	Sjedište	Pravni akt
European Police Office (EUROPOL)	The Hague/NL	Council Act of 26 July 1995 (Europol Convention)
European Police College (CEPOL)	Bramshill/UK	Council Decision (JHA) 2000/820 of 22 December 2000
European Body for the Enhancement of Judicial Co-operation (EUROJUST)	The Hague/NL	Council Decision (JHA) 2002/187, 28 February 2002

Izvršne agencije (Council Regulation (EC) No 58/2003 (OJ L 11, 16. 1. 2003))	Sjedište / Razdoblje
Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA)	Bruxelles / 2006
Executive Agency for Competitiveness and Innovation (EACI)	Bruxelles
Executive Agency for the Public Health Programme (PHEA)	Luxembourg / 2005–2010
Research Executive Agency (REA)	Bruxelles / 2008
Trans-European Transport Network Executive Agency (TEN-TEA)	Bruxelles / 2006–2010 (2015)
European Research Council Executive Agency (ERC) (u pripremi)	Bruxelles

EUROPEAN STANDARDS IN THE REGULATION OF SERVICES OF GENERAL INTEREST:

*(Quasi) independent regulatory bodies in building
of modern capitalism*

Summary

A new European model of capitalism is hidden behind the current European syntagm about transition from the Keynesian state-owner (L'Etat Providence, welfare state) to the regulatory state which is more work and entrepreneurship oriented (L'Etat Stratege, workfare state). The new model is characterised by widening space for free market economy and building new institutional infrastructure of regulated market.

The previously wide public sector, omnipresent public administration, and strong state have been undergoing deep reforms because of such a development. The public sector has been facing massive privatisation and controlled liberalisation. In public administration new institutions independent from the executive and state administration have been built, with the task to regulate and control new market sectors. Elements of specific new European model of capitalism could be identified in this far-reaching social project. Aside of significant national specificities, the European Union bodies try to lead a common policy in that field of erstwhile public services (i.e. services of general interest).

By two important policy and legal documents (White book; Bolkenstein Directive), the EU tries to harmonize policy in that field. Services of general interest comprise services of general economic interest and non-economic services. Among the first ones are those provided by the large network industries (transport, postal services, energy and communications), but water supply, waste disposal, and other economic activities subject to public service obligations also belong to that group.

Services of general economic interest provided by the large network industries should comply with basic principles for services of general interest (universal service, continuity, quality of service, affordability, user and consumer protection), sector-specific obligations as well as with, subsidiary, general regulation on open and competitive internal market and state aid. Regulatory agencies are there in order to ensure such compliance and as a possible institutional solution for many new regulatory, administrative, legal, technical, and other issues. Along with regulatory competences, they also have control and decision-making competences in concrete cases.

European regulatory agencies have been developed based on American independent regulatory commissions and agencies model. The first American body of that kind, Interstate Commerce Commission, was established in 1887. Regulator-

ry activity in the European Union constantly becomes stronger: there were four regulatory agencies in 1992, now there are about 30 of them. Many new regulatory bodies have been established in the member states. Establishment and building their capacity is a component of Europeanisation process in Croatia, too.

European regulation of services of general interest and European regulatory agencies, developmental trends of state regulatory activity, regulatory agencies (strengths, risks, comparison of European and American agencies, position in the separation of powers arrangements, protection of entrepreneurs and consumers, and other issues), situation about regulatory agencies in Croatia and other European countries, are among issues described in the paper. Paper is based on Europeanisation, transition, and neo-institutional theories. The role and effects of regulatory bodies in building a new model of regulated European capitalism is especially addressed.

Key words: services of general interest, regulation, independent regulatory bodies, Europeanisation, a new European model of capitalism, liberalisation, public administration