

AGENCIJE U HRVATSKOJ:
REGULACIJA I PRIVATIZACIJA JAVNIH SLUŽBI
NA DRŽAVNOJ, LOKALNOJ I REGIONALNOJ RAZINI

BIBLIOTEKA
Priručnici za stručno usavršavanje
Knjiga 8.

Urednik Biblioteke:
Vedran Đulabić

Urednici priručnika:
Ivan Koprić
Anamarija Musa
Vedran Đulabić

Nakladnik:
Institut za javnu upravu
www.iju.hr

Za nakladnika:
Ivan Koprić

Oblikovanje naslovnice:
Matija Gorjanec

Računalni slog:
Stjepan Ocvirk

Tisak:
TOP DAN

Otisnuto u studenom 2013.

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 862735.

ISBN 978-953-7935-02-3

© Copyright

Institut za javnu upravu

Sva su prava pridržana. Nije dopušteno umnožavanje u bilo kojem obliku te stavljanje u promet bez posebnog dopuštenja.

Ivan Koprić, Anamarija Musa,
Vedran Đulabić (ur.)

**AGENCIJE U HRVATSKOJ:
REGULACIJA I PRIVATIZACIJA
JAVNIH SLUŽBI NA DRŽAVNOJ,
LOKALNOJ I REGIONALNOJ
RAZINI**

Institut za javnu upravu
Zagreb, 2013.



SKRAĆENI SADRŽAJ

Autori	XI
Predgovor	XIII
Ivan Koprić: RAZVOJ I PROBLEMI AGENCIJSKOG MODELA S POSEBNIM OSVRTOM NA NEZAVISNE REGULATORE	1
Vedran Đulabić: EUROPEIZACIJA JAVNIH SLUŽBI I JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE	31
Ivana Bajakić: RAZVOJ REGULATORNIH AGENCIJA UVJETOVAN GOSPODARSKIM CIKLUSIMA S OSVRTOM NA AMERIČKU I EUROPSKU REGULACIJU TRŽIŠTA KAPITALA	55
Desanka Sarvan: PROBLEMI KOMUNALNOG SEKTORA – TREBA LI NAM NEZAVISNI REGULATOR ZA KOMUNALNE DJELATNOSTI	79
Anamarija Musa: DOBRO UPRAVLJANJE U HRVATSKIM REGULACIJSKIM AGENCIJAMA: PREMA PRAVNOM OKVIRU	103
Jasmina Havranek, Sandra Bezjak: AGENCIJE IZMEĐU EUROPSKIH STANDARDA I HRVATSKIH OKOLNOSTI	155
Tomislav Mičetić: PREDSTOJEĆA REFORMA AGENCIJA U HRVATSKOJ	169
Olgica Spevec: PROBLEMI OSIGURANJA NEOVISNOSTI REGULATORA	189
Nikola Popović: ODLUČIVANJE U AGENCIJAMA – KAKO POBOLJŠATI KVALITETU, PRAVNU ZAŠTITU I UČINKOVITOST	209
Veseljka Kos: UPRAVNOSUDSKA ZAŠTITA U AGENCIJSKIM STVARIMA	237



SADRŽAJ

Autori	XI
Predgovor	XIII
Ivan Koprić: RAZVOJ I PROBLEMI AGENCIJSKOG MODELA S POSEBNIM OSVRTOM NA NEZAVISNE REGULATORE	1
1. Strukturne promjene državne i javne uprave	1
2. Nezavisne regulacijske agencije i tijela	8
3. Samostalne upravne organizacije – agencijski model u Hrvatskoj	10
4. Temeljni problemi nezavisnih regulacijskih tijela i drugih agencija u Hrvatskoj	14
5. Još neki problemi drugih agencija i sličnih tijela u Hrvatskoj	21
6. Zaključak	23
Vedran Đulabić: EUROPEIZACIJA JAVNIH SLUŽBI I JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE	31
1. Europska unija i koncept službi od općeg interesa	31
2. Suvremene tendencije razvoja javnih službi i njihovi uzroci	40
3. Posljedice suvremenog razvoja javnih službi za lokalnu i regionalnu samoupravu	48
4. Zaključak	50
Ivana Bajakić: RAZVOJ REGULATORNIH AGENCIJA UVJETOVAN GOSPODARSKIM CIKLUSIMA S OSVRTOM NA AMERIČKU I EUROPSKU REGULACIJU TRŽIŠTA KAPITALA	55
1. Uvod	55
2. Rast i razvoj regulatornih agencija: od američkih regulatora komunalnih usluga do globalizacije regulatornih agencija	56

3. Ciklusi regulacije i deregulacije – povezanost gospodarskih ciklusa sa usponima i padovima ekonomske regulacije i regulatornih agencija	60
4. Slučaj regulacije tržišta kapitala u SAD-u i EU	62
4.1. Razlozi za regulaciju tržišta kapitala	62
4.2. Razlike između američke i europske regulacije tržišta kapitala	64
5. Reguliranje tržišta kapitala u SAD-u putem Komisije za vrijednosne papire (SEC)	66
6. Reguliranje tržišta kapitala na razini EU	69
7. Zaključak	73

Desanka Sarvan: PROBLEMI KOMUNALNOG SEKTORA – TREBA LI NAM NEZAVISNI REGULATOR ZA KOMUNALNE DJELATNOSTI 79

1. Uvod	79
2. Komunalne usluge u pravu Europske unije	82
2.1. Opća pravila o unutarnjem tržištu i tržišnom natjecanju	83
2.2. Opća pravila o državnim potporama	85
3. Značaj komunalnih usluga za zaštitu okoliša	86
3.1. Odgovornost država članica za preuzete obveze iz direktiva o vodi i otpadu	88
4. Komunalne djelatnosti vodne usluge i zbrinjavanje komunalnog otpada u Hrvatskoj	91
5. Regulatorno tijelo za komunalne djelatnosti, vodne usluge i usluge zbrinjavanje komunalnog otpada	94
5.1. Regulatorno tijelo za pojedine komunalne djelatnosti u Italiji	94
5.2. Regulatorno tijelo za vodne usluge i usluge zbrinjavanja komunalnog otpada u Sloveniji	97
6. Regulatorna tijela za usluge zbrinjavanja komunalnog otpada i vodne usluge u Hrvatskoj	98
7. Zaključak	101

Anamarija Musa: DOBRO UPRAVLJANJE U HRVATSKIM REGULACIJSKIM AGENCIJAMA: PREMA PRAVNOM OKVIRU 103

1. Uvod	103
2. Pojam i uloga neovisnih regulacijskih agencija	104

3. Neovisne regulacijske agencije u Hrvatskoj – obilježja pravnog okvira	115
3.1. <i>Skica neovisnih regulacijskih tijela u Hrvatskoj</i>	115
3.2. <i>Obilježja neovisnosti (autonomije) agencija</i>	122
3.3. <i>Obilježja odgovornosti (kontrola) agencija</i>	141
4. Rasprava i zaključak – prema dobrom upravljanju u nezavisnim regulacijskim agencijama	149

**Jasmina Havranek, Sandra Bezjak: AGENCIJE
IZMEĐU EUROPSKIH STANDARDA I HRVATSKIH
OKOLNOSTI 155**

1. Uvod	155
2. Počeci osiguravanja kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju RH i osnivanje AZVO-a	156
3. Europski standardi kao okvir za djelovanje AZVO	158
4. Iskustvo AZVO u usklađivanju s europskim standardima	160
5. Suradnja AZVO sa drugim institucijama	163
6. Zaključak	165

**Tomislav Mičetić: PREDSTOJEĆA REFORMA
AGENCIJA U HRVATSKOJ 169**

1. Uvod	169
2. Pravni okvir rada ustanova, metodologija rada i prikupljeni podaci	171
3. Nadzor nad radom ustanova	180
4. Upravljanje javnim ustanovama	180
4.1. <i>Ravnatelj</i>	181
4.2. <i>Upravno vijeće</i>	183
5. Sredstva za rad	184
5.1. <i>Nadzor nad financijskim poslovanjem i vanjska revizija</i>	185
6. Javnost rada ustanova	186
7. Zaključak i daljnje aktivnosti u dijelu reforme ustanova.	187

**Olgica Spevec: PROBLEMI OSIGURANJA
NEOVISNOSTI REGULATORA 189**

1. Uvod	189
2. Sadržaj pojma neovisnost	190

2.1. Formalna (<i>de jure</i>) neovisnost	193
2.2. Stvarna (<i>de facto</i>) neovisnost	194
3. Neovisnost tijela za zaštitu tržišnog natjecanja	197
4. Neovisnost regulatora u Republici Hrvatskoj – Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja	202
5. Zaključak	205

**Nikola Popović: ODLUČIVANJE U AGENCIJAMA –
KAKO POBOLJŠATI KVALITETU, PRAVNU ZAŠTITU
I UČINKOVITOST 209**

1. Uvod	209
2. Nova ekonomija	211
3. Politika liberalizacije mrežnih djelatnosti	213
4. Položaj države u tržišnom gospodarstvu	215
5. Sustav državne vlasti i nova generacija javnopravnih tijela	218
6. Gospodarska regulacija	224
7. Obilježja mrežnih djelatnosti i konvergencija	226
8. Funkcija zaštite tržišnog natjecanja kao opća i posebna (regulatorna) – pogled u budućnost	230

**Veseljka Kos: UPRAVNOSUDSKA ZAŠTITA
U AGENCIJSKIM STVARIMA 237**

1. Uvod	237
2. Sudska praksa	238
2.1. Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije (HAKOM)	238
2.2. Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN)	248
2.3. Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA)	262
3. Zaključak	275

AUTORI

Mr. sc. Sandra Bezjak, načelnica Odjela za visoko obrazovanje u Agenciji za znanost i visoko obrazovanje Republike Hrvatske

Doc. dr. sc. Ivana Bajakić, docentica na Katedri za ekonomske znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

Doc. dr. sc. Vedran Đulabić, docent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

Prof. dr. sc. Jasmina Havranek, ravnateljica Agencije za znanost i visoko obrazovanje Republike Hrvatske

Prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor na Katedri za upravu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i predsjednik Instituta za javnu upravu

Veseljka Kos, dipl. iur., viša sudska savjetnica Visokog upravnog suda Republike Hrvatske

Tomislav Mičetić, dipl. oecc., glavni tajnik Ministarstva uprave Republike Hrvatske

Doc. dr. sc. Anamarija Musa, docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

Dr. sc. Nikola Popović, član Vijeća Hrvatske agencije za poštu i elektroničke komunikacije i član Upravnog vijeća Agencije za regulaciju tržišta željezničkih usluga

Desanka Sarvan, dipl. iur., pročelnica Upravnog odjela za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu Istarske županije

Mr. sc. Olgica Spevec, predsjednica Vijeća Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja



PREDGOVOR

U organizaciji Instituta za javnu upravu u Zagrebu je 16. listopada 2012. održano savjetovanje pod nazivom »Jesu li Hrvatskoj potrebne agencije? Regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.« Cilj savjetovanja bio je analizirati stanje javnih službi na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini u Hrvatskoj u svjetlu potrebe organizacije agencija kao specifičnog organizacijskog oblika putem kojeg se regulira veliki dio, uglavnom gospodarskih javnih službi. U tom smjeru pozvani su i izlagači koji su s različitih aspekata rasvijetlili pitanje djelovanja različitih agencija i s tim povezanih pitanja.

Ovaj zbornik sadrži konačne verzije tekstova predstavljenih na spomenutom savjetovanju. U njemu se objavljuje deset radova koji predstavljaju kombinaciju različitih pristupa problematici javnih službi i agencija. U njima su obrađene teme koje se odnose na razvoj agencijskog modela javne uprave i položaj nezavisnih regulatora (I. Koprić), utjecaj procesa europskeizacije na javne službe na lokalnoj i regionalnoj razini (V. Đulabić), prikaz razlike između američkih i europskih regulacijskih agencija na primjeru regulacije tržišta kapitala (I. Bajakić), potrebu regulacije komunalnih službi i razmatranje mogućnosti postojanja nezavisno regulatora za takve djelatnosti (D. Sarvan), uspostavu pravnog okvira koji bi regulirao dobro upravljanje u regulacijskim agencijama (A. Musa), prikaz praktičnih iskustava i izazova rada agencije u području visokog obrazovanja (J. Havranek, S. Bezjak), buduće korake reforme sustava agencija u Hrvatskoj (T. Mičetić), opće problemi povezane s potrebom osiguranja neovisnosti regulacijskih agencija (O. Spevec), prijedloge za poboljšanje kvalitete,

pravne zaštite i učinkovitosti u regulacijskim agencijama (N. Popović), te pregled uspravnosudske prakse u agencijskim stvarima (V. Kos).

Svim autorima koji su poslali konačne verzije tekstova i svim sudionicima savjetovanja srdačno zahvaljujemo na suradnji i doprinosu uspjehu savjetovanja.

Uredništvo

Ivan Koprić

RAZVOJ I PROBLEMI AGENCIJSKOG MODELA S POSEBNIM OSVRTOM NA NEZAVISNE REGULATORE

***Sažetak:** Zadaci javnog upravljanja neprestano se šire, a za njihovo se obavljanje osniva čitav niz novih organizacija koje mijenjaju piramidalni oblik uprave. Širenje javnih službi u novije je vrijeme povezano s privatizacijom te formiranjem upravnih mreža raznovrsnih organizacija. Agencije kao poseban tip upravnih organizacija nisu novina u javnom upravljanju, ali po brojnosti i značaju zauzimaju ključno mjesto u suvremenim upravnim sustavima. Nezavisne regulacijske agencije osnivaju se za regulaciju privatiziranih i liberaliziranih javnih službi, a obilježavaju ih brojne prednosti u odnosu na središnju državnu upravu, ali i nedostaci. U radu se daje pregled agencijskog modela u Hrvatskoj u povijesnoj perspektivi, izlažu problemi organizacije i funkcioniranja agencija s obzirom na postojeći pravni okvir te daju prijedlozi za poboljšanje hrvatskog agencijskog modela.*

***Ključne riječi:** struktura uprave, javne službe, agencije, nezavisne regulacijske agencije*

1. Strukturne promjene državne i javne uprave

Strukturne promjene državne i javne uprave jednim su dijelom uvjetovane promjenama temeljnog zadatka države. Krug temeljnih zadataka širio se u zadnjih stotinjak godina brzo, gotovo dramatično (šire u Pusić, 2007: 330–407). Klasična državna uprava u početku izgradnje liberalnih demokratskih poredaka bila je manje-više ograničena na temeljne resore obrane, unutarnjih te vanjskih poslova, pravosuđa i

financija.¹ Državna uprava toga doba je utemeljena na hijerarhiji. Svaki klasični upravni resor oblikuje se kao hijerarhijska organizacija, a čitav upravni sustav ima oblik piramide, na čelu s vladom ili predsjednikom kao vrhom, već ovisno o tipu političkog sustava.

No, već potkraj XIX. stoljeća počinju se razvijati javne službe kao one kojima je u prvom planu interes stanovnika, a ne same države. Koncept javnih službi razvio se ponajprije u francuskoj upravnoj teoriji te kroz sudsku praksu Državnog savjeta (*Conseil d'Etat*) kao najvišeg upravnog suda u Francuskoj. L. Duguit u knjizi *Preobražaji javnog prava* (*Les transformations du droit public*, 1905) smatra da državu legitimira obavljanje javnih službi – službi u interesu stanovnika i zajednice u kojoj žive, a javnu službu definira kao »djelatnost čije vršenje upravljači trebaju regulirati, osigurati i kontrolirati, pošto je ona neophodna za ostvarenje i razvitak uzajamne društvene ovisnosti i takve je prirode da može biti potpuno osigurana samo posredovanjem sile kojom raspoložu upravljači« (Duguit, 1929: 51). Javna se služba odvija u općem interesu, kako je naglašavala naročito francuska teorija javne službe (Koprić, 2009: 27–30). Broj i širina javnih službi povećavala se sve do zrelog doba socijalne države tijekom 1960-ih i 1970-ih.²

Za osiguravanje javnih službi potreban je čitav niz novih organizacija, ne samo novih ministarstava u sastavu državne uprave, nego i onih koje izvode javne službe i osiguravaju taj novi tip javne usluge stanovništvu. Država pruža usluge u obrazovanju i zdravstvu, daje socijalnu pomoć, organizira javni promet i opskrbu električnom energijom, pokreće osiguranja za socijalne rizike (bolest, starost, nezaposlenost), inter-

¹ Žigrović ih spominje kao izvanjske poslove, državnu obranu s vojskom, državno kućanstvo (financije), pravosuđe te unutarnju upravu koja je »javna uprava u užem i pravom smislu (politička uprava)« (Žigrović, 1917: 7 i dalje).

² Kao prijelomna godina za nastanak socijalne države često se navodi 1945. (Pusić, 2007: 321).

venira u privredu, itd. To čini osnivajući mnoge nove upravne organizacije, i to kao neprofitne ustanove, ali i javna poduzeća (javna trgovačka društva). Iznimno, dio se službi osiguravao i kroz djelovanje privatnika temeljem koncesije, ugovora i sl. (npr. dimnjačarska i slične službe). Dijapazon javnih službi se širio, da bi na kraju, na vrhuncu socijalne države, obuhvaćao različite društvene, privredne, tehničke, informacijske, komunalne, i druge službe. Mnoge se javne službe pružaju na lokalnoj razini, dajući lokalnoj samoupravi kao načelno političkoj instituciji dodatni socijalni legitimitet.

Sve te nove organizacije, premda i same često organizirane hijerarhijski, tale, rastaču i nadržavaju piramidalni oblik uprave. Piramida državne uprave se smanjuje jer su nova ministarstva orijentirana osiguranjem javnih službi, a ne disciplinom vlastodršcima. Mreže javnih ustanova i poduzeća po prirodi stvari je horizontalnog karaktera, s nadležnim ministarstvima kao čvorištima u tim mrežama. Svaka javna služba ima svoju mrežu organizacija i institucija. Uloga lokalne samouprave u osiguranju pojedinih javnih službi dodatno nivelira strukturu javne uprave. Itd.

Potkraj 1970-ih na temeljima neoliberalnih ideja dolazi do nastojanja da se uloga države i uprave ograniči, posebno u anglo-saskom krugu, ali i drugdje. Između ostaloga, javno se upravljanje nastoji depolitizirati, povjeravanjem šireg skupa javnih funkcija javnim menadžerima. Nastoji se stvoriti što veći broj javnih organizacija koje su međusobno u formalno izjednačenom položaju, koje se sve češće naziva agencijama, na čelu s profesionalnim javnim menadžerima. Državna se organizacija značajno fragmentira, kako bi se i među javne organizacije moglo uvesti načela tržišne utakmice. Dijelovi se javne uprave privatiziraju, u obavljanje javnih službi uvode privatnici. Privatizacija naročito zahvaća javne službe.

No, i u novije se doba krug zadataka javne uprave posvuda širi, a u već postojećim sektorima produbljuje. Zaštita okoliša, očuvanje oskudnih prirodnih dobara, zaštita od rizika kojih ranije nije bilo ili su bili manji (nuklearna postrojenja, izlivanje

nafte u morskim bušotinama, teroristički napadi), samo su neki od primjera. Za sve te nove zadatke razvijaju se nove organizacije, pa i mreže novih organizacija, često s uspostavljenom suradnjom koja daleko prelazi državne granice, jer su i učinci koje se želi nadzirati globalni. Javlja se globalne upravne mreže s horizontalnim, funkcionalno određenim odnosima (v. i Pusić, 2005: 139–215). Jedno od žarišta gustog upravnog povezivanja je danas praktično čitava Europa, s nastajućom sve gušćom strukturom europskog upravnog prostora, u kojem i agencije Europske unije igraju sve veću ulogu (Koprić *et al.*, 2011; Permanand i Vos, 2008).

I u zemljama Europske unije je uglavnom tijekom 1990-ih došlo do privatizacije kompanija koje su pružale telekomunikacijske usluge, usluge opskrbe energijom, usluge javnog prijevoza, i slično.³ U Europskoj se uniji počinje razvijati koncept službi od općeg interesa, na temelju idealiziranog anglosaskog modela javnih službi (Naschold, 1996: 43). Prema tom konceptu, elaboriranom u mnogim dokumentima Europske unije,⁴ u prvom je planu obavljanje neke službe u općem odnosno javnom interesu, a ne pitanje kakav je pravni status pružatelja.⁵

³ Privatizacija je u Velikoj Britaniji započela ranije, tijekom 1980-ih (Wollmann *et al.*, 2010: 174–175)

⁴ Riječ je o Priopćenju iz 1996. o službama od općeg interesa, Zelenoj i Bijeloj knjizi o službama od općeg interesa iz 2003. i 2004., itd. Čak i Direktiva o uslugama u unutarnjem tržištu iz 2006. ima utjecaja na te službe, jer se primjenjuje na neke kategorije službi od općeg gospodarskog interesa, a izrijekom isključuje negospodarske službe od općeg interesa, službe u području prometa, zdravstvene i socijalne službe (šire u Koprić *et al.*, 2008: 655–656).

⁵ Službu od općeg društvenog interesa mogu obavljati ne samo pravne osobe javnog prava, nego i pravne osobe privatnog prava. Tu promjenu tradicionalnog kontinentalnoeuropskog shvaćanja dobro ilustrira jedna novija definicija javne službe: »riječ je o javnoj službi kada zadatak od općeg interesa obavlja pravna osoba javnog prava, ali i kada je ovakav zadatak povjeren pravnoj osobi privatnog prava, kojoj se upravo zbog toga dodjeljuju posebna ovlaštenja i nameću posebne obveze« (Braibant, 2002/1992: 122).

Razlikuju se službe od općeg ekonomskog interesa i neekonomske službe od općeg interesa.⁶ U pogledu neekonomskih službi zemlje članice su slobodne odabrati način osiguravanja i organiziranja koji žele, uključujući mogućnost sudjelovanja privatnika. U pogledu službi od općeg ekonomskog interesa provodi se politika liberalizacije, privatizacije, komercijalizacije i djelomične deregulacije, s privatnicima kao pružateljima usluga u području telekomunikacija, opskrbe električnom energijom i plinom, pošte, audiovizualnog emitiranja, različitih vrsti javnog prometa, itd. (šire u Koprić, 2009: 30–32).⁷

Službe od općeg gospodarskog interesa prepuštaju se djelovanju tržišta, ali to tržište nije neregulirano. Umjesto direktnog pružanja tih službi, država se reorijentira na njihovu regulaciju, a pružaju ih privatnopravni pružatelji. Ako se omogući da i privatnici pružaju službe i usluge od općeg interesa, mora se uspostaviti neki mehanizam regulacije, licenciranja, nadzora i zaštite prava potrošača tih usluga. Zato se uspostavljaju nezavisni regulatori, po modelu preuzetom iz SAD (Pusić,

⁶ Službe od općeg gospodarskog interesa privlačile su u početku više pažnje tijela Europske unije. Javni interes u njima dolazi do izražaja kroz ustanovljenje temeljnih obveza (univerzalnosti, kontinuiteta, kvalitete, priuštivosti te zaštite korisnika i potrošača). Neke od njih su podvrgnute dodatnoj sektorskoj regulaciji, pravilima o javnoj nabavi, zaštiti okoliša i potrošača, a sve one supsidijarno još i općim pravilima o unutarnjem tržištu, tržišnom natjecanju i državnim potporama (šire u Koprić *et al.*, 2012).

⁷ Protokol broj 26 o službama od općeg interesa koji je sklopljen uz Lisabonski ugovor (OJ 115 od 9. svibnja 2008., stupio na snagu 1. prosinca 2009.) znači korak natrag u odnosu na ranija dosta čvrsta stajališta Europske unije. Naime, Protokol i u odnosu na službe od općeg ekonomskog interesa priznaje »ključnu ulogu i široku mogućnost odlučivanja nacionalnih, regionalnih i lokalnih vlasti u osiguravanju, naručivanju i organiziranju ... što je moguće bliže potrebama korisnika«, kao i »raznolikost različitih službi od općeg ekonomskog interesa i razlike u potrebama i preferencijama korisnika koje proizlaze iz različitih zemljopisnih, društvenih i kulturnih situacija«. Opći se interes vidi u zahtjevima da te službe budu visoko kvalitetne, sigurne i priuštive. Naglašavaju se jednako postupanje prema svima, univerzalni pristup i prava korisnika. Blago reteriranje vidljivo iz Protokola, odnosno povratak prema pružanju javnih službi pretežno putem javnih organizacija, zapaža i Wollmann (2011).

1954: 153–167; Smerdel, 1986: 123–128; Koprić, 2009: 35 i d.; Bajakić, 2010). Njihova je uloga što autonomije, nezavisno od promjenjivih političkih konstelacija u državnim političkim tijelima regulirati pojedini segment tržišta ili neko sektorsko tržište (npr. tržište elektroničkih komunikacija). Autonomiju prati i osigurava visoka stručnost članova koji su vlastiti zaposlenici agencije, pravna autonomija, politička nezavisnost, zaštićenost od nelegitimnih utjecaja tržišnih aktera, financijska i organizacijska samostalnost, mogućnost regulacije i nadzora tržišta neovisna od državnih upravnih tijela i podvrgnuta samo nadzoru sudova, itd. (Koprić, 2009: 35–38; Pirnat, 2004: 125–126). Da bi mogli obaviti svoje složene funkcije, nezavisni regulatori obično imaju regulacijske, odlučujuće, nadzorne, presuđujuće (kvazisudske) i druge ovlasti.

Opisani razvoj pokazuje da se zadaci javnog upravljanja tijekom vremena značajno šire. Pritom se za obavljanje javnih poslova stalno osnivaju nove organizacije, različitog tipa. U početku su odnosi među organizacijama državne uprave bili strogo hijerarhijski. Tijekom daljnjeg razvoja odnosi unutar sve većih i većih upravnih sustava, koji obuhvaćaju te nove organizacijske oblike i brojne nove organizacije, sve su više horizontalni, a sve manje hijerarhijski. U pružanju javnih usluga i javnim infrastrukturnim pothvatima pojavljuju se i privatnici. *Outsourcing*, koncesije, ugovaranje s vanjskim, privatnim pružateljima, javno-privatno partnerstvo, oblici su privatne inicijative u javnim poslovima. Jačaju lokalne i regionalne vlasti, razvijaju se institucije sudjelovanja građana, nove informacijsko-komunikacijske tehnologije i društvene mreže omogućavaju nove oblike elektronske demokracije i elektronske uprave. Nezavisne ili polusamostalne agencije i slična tijela sve se češće pojavljuju čak i u klasičnim državnim upravnim resorima, poput pravosuđa⁸ ili financija. Umjesto piramide državne uprave javljaju se mnogobrojne upravne

⁸ Tako npr. nezavisna sudska vijeća, smatra se, imaju čitav niz prednosti pred upravljanjem pravosudnim sustavom putem ministarstva pravosuđa (Bunjevac, 2011).

mreže horizontalnog karaktera, uključujući one koje se uspostavljaju na europskoj ili na globalnoj razini (usp. Egeberg i Trondal, 2009; Zettel, 2006).

Ipak, može se primijetiti da u ovoj općoj tendenciji širenja javne uprave i smanjenja hijerarhičnosti unutar nje postoje i mogu postojati i obrnuti procesi. Upravne reforme utemeljene na doktrini novog javnog menadžmenta su pored ostaloga osnažile hijerarhiju u dijelovima državne uprave koji su preostali nakon smanjenja i privatizacije. Opasnost i borba protiv terorizma na svjetskoj razini, ali i na razini (nekih) državnih uprava dovela je do pojave novih, strogo hijerarhijski organiziranih dijelova državne uprave, a i reafirmacije hijerarhije u čitavom sustavu javne uprave. Duboka ekonomska kriza, s potrebom štednje, veće efikasnosti i racionalizacije javne uprave također vodi u istom smjeru.

Slično bi mogle djelovati veće ekološke krize i opasnosti, kao što je ona vezana uz nedavnu havariju nuklearne elektrane u Japanu, izlivanje ogromnih količina nafte i zagađenja u Meksičkom zaljevu, potres i katastrofalni tsunami u Indoneziji, razorni potres u Iranu, i slični događaji. Na razvoj strukturnih oblika u upravi mogu utjecati i politički procesi, razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije, itd. Nema pravocrtnog i sasvim jednoznačnog razvoja uprave. Premda postoji opća tendencija prema njezinom smanjenju, hijerarhija, centralizacija i konsolidacija ponovno jačaju u pojedinim dijelovima i u pojedinim fazama upravnog razvoja (usp. npr. Halligan, 2011).

Za prosudbu mjesta agencija u suvremenim upravnim sustavima valja naglasiti da one nisu novina ni u drugim zemljama, a ni u Hrvatskoj. Tradicionalno se agencijski model pojavljuje u fragmentiranim sustavima državne uprave, kao što su *Ambetsverk* model u Švedskoj te fragmentirana njemačka državna uprava s ministarstvima kao organima zaduženima za oblikovanje, vođenje i praćenje javnih politika te upravnim uredima koji su zaduženi za njihovu implementaciju. Velika Britanija je tijekom 1990-ih snažno promovirala izvršni tip agencija, tzv. *The Next Steps* agencije, u sklopu niza svojih upravnih

reformi inspiriranih novim javnim menadžmentom. Na kraju, specifični tip agencija su nezavisne regulacijske agencije i tijela, nastale izvorno u SAD, a danas snažno promovirane od strane Europske unije.

2. Nezavisne regulacijske agencije i tijela

Sektorska tržišta na kojima se pružaju službe od općeg *ekonomskog* interesa nisu neregulirana. Ponajprije, postoje opća europska načela te neki temeljni elementi domaće državne pravne regulacije. No, pretežni dio regulacije je specifična i opsežna regulacija tih sektorskih tržišta putem *nezavisnih regulacijskih tijela*.

Nezavisna regulacijska tijela nisu svojstvena kontinentalnoeuropskoj upravnoj tradiciji, nego su razvijene po uzoru na nezavisne regulacijske komisije i agencije u SAD. Broj takvih tijela raste na razini EU i na razini država članica.⁹ Njihova je *uloga* što autonomije, nezavisno od promjenjivih odnosa političkih snaga u državnim političkim tijelima regulirati neko sektorsko tržište, kao što su tržište prijevoznih usluga ili tržište usluga opskrbe vodom. Trebale bi imati više elemenata autonomije: organizacijsku, pravnu, političku i financijsku autonomiju, visoku razinu stručnog znanja vlastitog osoblja (personalna autonomija), uživati zaštitu od povratnog utjecaja tržišnih aktera (onih subjekata čiju tržišnu utakmicu reguliraju i nadziru), s tim da bi njihove odluke trebale biti u što manjoj mjeri podložne nekoj naknadnoj intervenciji i kontroli, čak i sudskoj (funkcionalna autonomija). Glavne su im *zadace* regulacija donošenjem općenormativnih akata, nadzor i inter-

⁹ Prema jednoj studiji u 36 zemalja broj nezavisnih regulacijskih agencija je u razdoblju 1986.-2002. narastao s 28 na 164 (Christensen i Lægriid, 2006: 22). U Velikoj Britaniji ih je sredinom 2000-ih bilo između 135 i 200 (Richards, Smith, 2006: 192). U Hrvatskoj ih je 2009. bilo 12 (Musa, 2009: 493). Premda se navodi da ih je na razini EU tridesetak, nije uvijek riječ o nezavisnim regulatorima, budući da više europskih agencija ima ekspertne, standardizacijske ili (druge) obične upravne zadatke.

vencija na tržištu usmjerena osiguranju slobodne i ravnopravne tržišne utakmice, odlučivanje o različitim pitanjima, licenciranje novih tržišnih aktera, presuđivanje u sporovima među pružateljima usluga od općeg interesa i u sporovima između pružatelja i potrošača, zaštita prava potrošača usluga od općeg interesa, itd.

Naziv takvih tijela je *komisija, vijeće*, i slično. Obično imaju vlastitu podupiruću organizaciju, nerijetko i formalno nazvanu *agencijom*, slično kao u američkim agencijama. No, svako tijelo s nazivom agencije, odnosno vijeća ili komisije nije nužno nezavisni regulator. Nezavisna regulacijska tijela izdvojena su iz sustava državne uprave, ali ostaju u širem području javne uprave. Uglavnom se osnivaju na središnjoj državnoj razini, a u federativnim zemljama i na razini federalnih jedinica. U okviru EU uspostavljaju se *mreže nezavisnih regulatora* zemalja članica u kojima je integracijsko čvorište određena agencija EU.

Nezavisne regulacijske institucije imaju svoje dobre i loše strane.

Nedostaci su im:

- *Zamućuju načelo diobe vlasti* kao temeljno ustavno načelo velike većine suvremenih demokratskih zemalja, jer objedinjuju regulacijske, odlučujuće, nadzorne, presuđujuće (kvazi-sudske), zaštitne i druge ovlasti;
- Ponekad razvijaju *ekstenzivnu i masovnu regulacijsku djelatnost* i stvaraju mnoštvo novih, detaljnih, slabo poznatih propisa;
- Njihova *politička nezavisnost* često je upitna, a upitno je imaju li u dovoljnoj mjeri *i druge oblike autonomije*;
- U nekim uvjetima mogu *izbjegavati* društveni, politički, financijski i sudski *nadzor* te bilo kakav oblik *odgovornosti*;
- Velik je *rizik gubitka njihove samostalnosti od onih velikih kompanija* čije bi djelovanje trebale regulirati i nadzirati (*capture*), itd.

Prednosti nezavisnih regulatora su:

- *Onemogućavaju stalni politički utjecaj* tako da se ekonomske aktivnosti mogu odvijati prema vlastitoj logici, a ne prema logici političkih procesa;
- *Jačaju ulogu profesionalaca i promoviraju profesionalne standarde;*
- *Omogućavaju zaštitu elemenata općeg (javnog) interesa,* kao što su kvaliteta, dostupnost, pouzdanost službi od općeg interesa i drugi;
- *Osiguravaju prikladniju i precizniju regulaciju* pojedinih sektorskog tržišta;
- *Čvršći nadzor* usluga od općeg interesa i *pouzdanija pravna zaštita korisnika* (potrošača);
- *Zaštita tržišta i slabijih tržišnih aktera,* sprečavanje stvaranja monopola i zaštita tržišnog mehanizma od zloupotreba najjačih tržišnih aktera, itd.

Hrvatska, jednako kao i sve druge europske zemlje, mora osigurati mogućnost da nezavisna regulacijska tijela efikasno obavljaju svoje zadaće, da primjereno zaštitu opći (javni) interes, a posebno korisnike i potrošače usluga od općeg interesa, a istodobno izbjeći rizike koje takva tijela sa sobom donose.

3. Samostalne upravne organizacije – agencijski model u Hrvatskoj

Upravne organizacije s određenim stupnjem samostalnosti imaju relativno dugu tradiciju u Hrvatskoj. Premda se pojavljuju od sredine XIX. stoljeća, njihov je broj ipak bio malen. Žigrović spominje neke od interesantnih relativno samostalnih upravnih organizacija, kao što su trgovačko-obrtničke komore u Zagrebu, Osijeku i Senju, Poštansko i brzojavno ravnateljstvo u Zagrebu, Kraljevski zemaljski arhiv, Kraljevski zemaljski statistički ured, Računarski ured, Krajiška investicijska zaklada, Zemaljska gospodarstvena zaklada, itd. (1917: 20–22, 89).

U doba Kraljevine Jugoslavije Krbeč spominje »centralne vlasti i nadležstva podređena ministarstvu« koje su »strogo razlučene od ministarstava, iako su ovima podređeni«, kao što su Središnja uprava za mjere i dragocjene metale, Zavod za unapređenje spoljne trgovine, Zavod za unapređenje industrije i zanatstva, Iseljenički komesarijat, Državna filmska centrala (1932: 345–346). No, još su značajnije »takve državne ustanove koje su dobile značaj posebnog ureda«: Geološki institut, razni specijalni znanstveni zavodi (npr. Geofizički u Zagrebu), Zavod za meteorologiju (Sarajevo), Generalna direkcija državnih željeznica, itd. (1932: 380–398).

Posebni poticaj širenju samostalnosti upravnih organizacija dala je velika uloga države u ekonomskoj aktivnosti, kao i ideja samoupravljanja u doba socijalizma. Država je bila duboko uključena u ekonomske aktivnosti. Ponajprije, bila je vlasnikom svih poduzeća do 1950. Osim toga, imala je puno veći utjecaj i puno značajnije ovlasti prema tim poduzećima nego što je karakteristično za javna poduzeća u razvijenim demokracijama. Država je bila glavni ekonomski subjekt te je upravljala čitavim ekonomskim životom zemlje. Za tu svrhu imala je gustu mrežu raznih tijela kakva uglavnom nisu bila od ranije poznata.

Godine 1950. uvodi se samoupravljanje, a slijede ideje decentralizacije, društvenog vlasništva, povezivanja zainteresiranih strana, sudjelovanja¹⁰ i kolektivnog odlučivanja. Pri pokušajima njihovog ostvarenja u javnom su se sektoru pojavila mnoga inovativna strukturna rješenja, kao što su samoupravne interesne zajednice ili pak komiteti.

Samoupravne interesne zajednice (SIZ) razvile su se kao organizacije za zaštitu interesa građana u odnosu na javne službe (obrazovanje, znanost, zdravstvo, socijalna zaštita, komunalne službe, telekomunikacije, socijalno stanovanje, opskrba vodom i energijom, ceste i promet, itd.). One su osiguravale forume u kojima su predstavnici triju strana, korisnika, zainteresiranih

¹⁰ »... većina odrasle populacije u Jugoslaviji je uključena u samoupravljanje u ovoj ili onoj formi, dok je 10 % bilo članovima odlučujućih tijela« (Pusić, 1989: 6).

javnih organizacija (pružatelja) i zaposlenika tih organizacija, odlučivali o širokom krugu pitanja povezanih s upravljanjem i funkcioniranjem tih službi. U ranijoj su fazi sličnu ulogu i sastav imali savjeti. I savjeti i samoupravne interesne zajednice bili su upravne organizacije sa značajnim stupnjem formalne i stvarne samostalnosti (Ivanišević *et al.*, 1979).

U samoj strukturi užeg dijela državnog upravnog aparata razvile su se razne upravne organizacije s nekim stupnjem samostalnosti od centra, naročito nakon upravne reforme 1971. Razlozi za njihovo osnivanje bili su: specifičnost metoda njihovog rada (inspekcije, upravne ustanove), nužna samostalnost i efikasnost (uprave), koordinacija (komisije), kolektivno odlučivanje (komiteti) ili posebni naglasak na stručnost i ekspertizu (zavodi). Posebno je u razdoblju 1974–1990. zabilježeno značajno povećanje broja komiteta, koji su bili tijela s kolegijalnim vodstvom. Tako ih je primjerice 1982. na saveznoj razini bilo šest,¹¹ a na republičkoj (u Hrvatskoj) čak 14. Članovi su im bili imenovani predstavnici zainteresiranih organa uprave i delegirani predstavnici zainteresiranih samoupravnih organizacija i zajednica i udruženja građana. Odlučivali su kao kolegiji, a predsjednik je imao koordinativnu, reprezentativnu i izvršnu ulogu. Druga istaknuta forma vrlo samostalnih organizacija bili su zavodi. Njih je primjerice 1982. bilo devet na saveznoj i 6 na republičkoj (u Hrvatskoj) razini (Pusić *et al.*, 1988: 211–261).

Nakon osamostaljenja, u hrvatskoj se upravi umjesto ranijih sekretarijata i komiteta osnivaju ministarstva, dok se neki zavodi kao i druge upravne organizacije oblikuju kao tzv. državne upravne organizacije. Zanimljivo je da su raniji sekretarijati mahom, premda ne dosljedno, preoblikovani u tzv. državna ministarstva, dok su komiteti uglavnom oblikovani kao »obična« ministarstva.¹²

¹¹ Godine 1974. bilo je 11 saveznih komiteta, ali je njihov broj značajno smanjen 1978.

¹² O razlici detaljnije u Koprić (1998: 155–156).

I u samostalnoj državi zadržavaju se neke samostalne uprave organizacije koje se obično, zbog svojih karakteristika, klasificiraju među agencije. Prema jednoj definiciji agencija je »strukturalno razdruženo tijelo, formalno odvojeno od ministarstva, koje kontinuirano obavlja javne zadatke na nacionalnoj razini, popunjeno je javnim službenicima, financira se uglavnom iz državnog proračuna, a podložno je procedurama javne kontrole pravne naravi« (Pollitt *et al.*, prema Christensen i Læg Reid, 2006: 12).

Primjenom te definicije organizacije tipa agencije mogu se identificirati i među organizacijama koje ne nose oznaku agencije u svojem službenom nazivu. Jedino obuhvatno istraživanje agencija u Hrvatskoj pokazalo je da je u razdoblju 1992–2010. osnovano 78 organizacija tipa agencije, s tim da je 2010. u sklopu racionalizacije ukinuto 15 takvih organizacija (v. Musa i Koprić, 2011).

No, agencije nisu homogena pojava, pravna regulacija ih tretira na različite načine te su moguće različite klasifikacije. Prema zadacima i elementima statusa može ih se klasificirati kao nezavisne regulacijske, izvršne, agencije za osiguranje kvalitete i standarda obavljanja neekonomskih službi od općeg interesa, agencije za regionalni i gospodarski razvoj, itd. (šire u Koprić, 2009: 39). Slično tome, mogu se klasificirati i kao regulacijske, izvršne i ekspertne (Musa i Koprić, 2011).

Neki razlikuju polusamostalne organizacije u okviru hijerarhijskog sustava državne uprave, samostalne organizacije i ustanove, organizacije dobrovoljnog sektora (komore, asocijacije, zaklade), organizacije privatnog prava (poduzeća), te obavljanje javnih poslova od strane privatnih firmi kroz formu outsourcinga (van Thiel i CRIPO team, 2009).

Hrvatska je prema istraživanju koje je provela Anamarija Musa 2009. imala 20 polusamostalnih organizacija u sustavu državne uprave, 75 samostalnih organizacija i ustanova, 41 organizaciju dobrovoljnog sektora, te oko 60 poduzeća u punom ili djelomičnom vlasništvu države. Od 75 samostalnih organizacija najviše ih je osnovano u formi javne ustanove (46).

Slijede one osnovane u formi ustanove (10) pravne osobe s javnim ovlastima (10), odnosno pravne osobe (Musa, 2009; Musa i Koprić, 2011).

4. Temeljni problemi nezavisnih regulacijskih tijela i drugih agencija u Hrvatskoj

Nekoliko je *temeljnih problema nezavisnih regulacijskih tijela* u Hrvatskoj, kao što su: položaj u sustavu vlasti i uprave; izostanak sustavne regulacije nezavisnih regulatora; neujednačena regulacija njihovog pravnog statusa; postupanje u konkretnim slučajevima; sudski nadzor njihovog djelovanja; regrutacija, kvaliteta i pravni status osoblja; samopercepcija; šira društvena percepcija i podrška njihovom radu; mehanizmi utjecaja i nadzora, djelotvornost i učinkovitost agencija i teškoće njihovog mjerenja, itd.

Nezavisni regulatori imaju specifičan položaj u sustavu po samoj svojoj prirodi, što u sustavima utemeljenima na načelu diobe vlasti, kao što je i hrvatski, dovodi do problema ne samo ustavnopravne prirode, nego i sasvim praktičnih problema upravnog odlučivanja i sudske zaštite protiv odluka nezavisnih regulatora. Nezavisnih je regulatora u Hrvatskoj 2009. bilo 12 odnosno 16 % od svih tada postojećih organizacija koje se mogu smatrati agencijama. To su, primjerice, Hrvatska agencija za poštu i elektronske komunikacije (HAKOM), Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA), Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA), Agencija za regulaciju tržišta željezničkih usluga (ARTZU), i druge.

U Hrvatskoj ne postoji opća pravna regulacija položaja nezavisnih regulatora, čak ni temeljnih pitanja organizacije i djelovanja agencija, na što stručna javnost već duže vrijeme upućuje kao na jedan od značajnih nedostataka (v. npr. Koprić, 2003: 441). Bilo je pokušaja da se takva regulacija pripremi, ali čak ni tome posebno posvećen, relativno veliki projekt bilateralne pomoći Norveške nije rezultirao donošenjem zakona o agencijama. Zato se takvi regulatori osnivaju bilo uz pri-

državanje nekih temeljnih odredbi Zakona o ustanovama ili pak sukladno zakonima koji reguliraju pojedini sektor u kojem nezavisni regulatori vrše svoje funkcije. Time se dolazi do niza specifičnih pravnih i institucionalnih rješenja, što unosi nesigurnost kako kod samih nezavisnih regulatora, tako i kod poslovnih subjekata, građana, te opće i stručne javnosti. To je dodatno pojačano činjenicom da su nezavisni regulatori novija pojava u čitavoj Europi, a posebno i u Hrvatskoj, osmišljena po uzoru na američka regulacijska tijela. Spoznaja da se takva tijela teško mogu uklopiti u sustav diobe vlasti već je dugo i detaljno dokumentirana u američkoj, ali i hrvatskoj znanstvenoj literaturi (Pusić, 1954; Smerdel, 1986, itd.).

Neke od tih agencija su značajno ustalile svoj položaj, konsolidirale način funkcioniranja te su prihvaćene od stručne, političke, poslovne i opće javnosti, dok su druge slabije u radu i pod jačim pritiskom javnosti. Neke su bile predmetom većeg medijskog interesa, uglavnom negativnog, zbog politiziranja u imenovanju rukovodećih članova i službenika, izbjegavanja ograničenja za određivanje plaća zaposlenika koja vrijede za državne i druge javne službenike, slabo prepoznatljivog zadatka i rezultata rada, sumnje u neetično postupanje, rastrošnosti u financijskom poslovanju i pogodovanju određenim dobavljačima usluga, neadekvatne stručne spreme i niske kvalitete zaposlenika, itd.

U jednom dijelu nezavisnih regulatora proširena je samo-percepcija da su oni dio privatnog poslovnog sektora, koji ih u određenim slučajevima sukladno zakonu i financira, odnosno da nisu dio javnog sektora pa da za njih ne vrijede opća pravila i ograničenja, od strože definicije zakonitosti, djelovanja u javnom interesu i za opće dobro, prema pravilima i etičkim načelima za javne službe i službenike, itd.

Vanjski utjecaji na nezavisne regulatore koji prelaze mjeru poželjnoga mogu doći bilo od politike, pa se govori o pretjeranoj politizaciji odnosno nedovoljnoj autonomiji od politike, bilo od poslovnog sektora kojeg bi nezavisni regulator trebao regulirati i nadzirati, pa se govori o čitavom nizu neželjenih oblika utjecaja od sukoba interesa, preko korupcije do djelo-

vanja regulatora u interesu pojedinog poslovnog subjekta ili neke skupine tih subjekata (*capture*). Može doći i do dominacije resornog ministarstva nad nezavisnim regulatorom, što je opet podvrsta politizacije. Mogu se javiti i slučajevi judicijalizacije, kao neželjenog i pretjeranog miješanja sudova bilo u sadržaj opće regulacije koju donosi nezavisni regulator, bilo u sadržaj konkretnih odluka u pojedinačnim slučajevima. Stvar je analize konkretnog slučaja da se utvrdi je li u nekom slučaju utjecaj na nezavisnog regulatora izvana pretjeran ili možda prouzročen nezakonitostima ili nekom drugom nedopuštenom ili pretjeranom akcijom samog regulatora.

U upravnom postupanju Zakon o općem upravnom postupku iz 2009. (stupio na snagu 1. siječnja 2010.) uzima donekle u obzir specifičnu situaciju nezavisnih regulacijskih tijela, ali većinu pitanja prepušta organizacijskim propisima, koji su u tom smislu još uvijek zastarjeli i manjkavi, i posebnim sektorskim zakonima. Omogućava da se posebnim zakonom isključi pravo na žalbu u upravnom postupku, u kojem slučaju se može pokrenuti upravni spor (čl. 12). Do stupanja na snagu Zakona o upravnim sporovima iz 2010. (1. siječnja 2012.), dakle u razdoblju od dvije godine, nad odlukama nezavisnih regulacijskih tijela protiv kojih je isključena žalba nije bilo pravog i punog nadzora, koji bi obuhvaćao i provjeru činjenica, mogućnost saslušanja stranke i održavanja usmene javne rasprave, itd., nego se mogao provesti samo nadzor zakonitosti njihovih upravnih akata. Time je dovedeno u pitanje i ustavno pravo na žalbu, budući da u tim slučajevima nezavisni regulator odlučuje u prvom i jedinom stupnju. No, s druge strane, uvođenje žalbenog tijela ili sudsko utvrđivanje činjeničnog stanja značilo bi da regulator nije nezavisan.

Druga sporna situacija prema Zakonu o općem upravnom postupku je odlučivanje o prigovoru protiv postupanja pružatelja javnih usluga. Pod tim postupanjem se smatra poduzimanje ili propuštanje radnji koje imaju učinak na prava, obveze ili pravne interese fizičkih i pravnih osoba, a o kojima se ne rješava u upravnom postupku (čl. 157/1.). Od načina obračuna troška usluga (npr. u telekomunikacijama), načina izdavanja

računa ili pružanja tehničke usluge, sve do načina otklanjanja kvarova i prijelaza kod drugog pružatelja (npr. u opskrbi električne energije ili plina), sve to mogu biti situacije kod kojih je riječ o učinku na prava, obveze ili pravne interese potrošača, a da se o njima ne rješava u upravnom postupku.

Prigovor se podnosi tijelu nadležnom za provedbu nadzora nad obavljanjem tih javnih usluga (čl. 157.), što bi moglo biti i nezavisno regulacijsko tijelo u nekom od sektora u kojem se pružaju usluge od općeg ekonomskog interesa. Nadzorno tijelo dužno je ispitati navode, poduzeti sve nadzorne mjere, te obavijestiti podnositelja u pisanom obliku o poduzetim mjerama. Ako korisnik nije zadovoljan poduzetim mjerama ili u propisanom roku nije obaviješten o njima, može pokrenuti upravni spor. Međutim, nejasno je što upravni sud može u tom slučaju poduzeti da sanira situaciju, budući da se spor vodi protiv obavijesti ili propuštanja nadzornog tijela da obavijesti nezadovoljnog korisnika usluga od općeg interesa, a ne protiv problematičnog postupanja pružatelja tih usluga, što je zapravo jedini interes korisnika.

Jedna od temeljnih karakteristika neovisnih regulatora je raspolaganje vlastitom specifičnom ekspertizom (v. npr. Koprčić *et al.*, 2008: 661 i dalje). No, i u klasičnoj se državnoj upravi već ranije postavljalo pitanje o pravnoj kvalifikaciji stručnosti javnih službenika. Tako Ivančević ističe da je tehnička ocjena »izvođenje zaključka o činjenicama koje se mogu ustanoviti empirijskim i sličnim putem«. Kod tehničke ocjene nema nikakve diskrecije ni slobodnog odlučivanja, nego o primjeni stručnih znanja: »svaka varijanta odluke zavisi od tehničke ocjene relevantnih okolnosti«. Tek ako vlastiti zaposlenici nisu dovoljno stručni, angažira se vještak koji će nadomjestiti njihovu nedovoljnu ekspertizu (Ivančević, 1983: 206).

Vlastita se ekspertiza stavlja u funkciju utvrđivanja materijalne istine (čl. 8. ZUP-10), pri čemu službena osoba u javnopravnom tijelu samostalno utvrđuje činjenice i okolnosti u postupku te na temelju utvrđenih činjenica i okolnosti rješava upravnu stvar, s tim da je njezina ocjena slobodna, ali samo

u smislu da se temelji na savjesnoj i brižljivoj ocjeni svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno te na rezultatima cjelokupnog postupka (čl. 9. ZUP-10). Službena osoba utvrđuje činjenično stanje svim sredstvima prikladnim za dokazivanje te u tu svrhu može pribavljati isprave, saslušati svjedoke, pribaviti nalaz i mišljenje vještaka i obaviti očevid (čl. 58. st. 1). Ako ne postoje drugi dokazi, za utvrđivanje određenih činjenica kao dokazno se sredstvo može uzeti i izjava stranke (čl. 70.). Nije potrebno dokazivati posebnim dokaznim sredstvima činjenice o kojima javnopravna tijela vode službenu evidenciju, općepoznate činjenice, činjenice koje su *poznate službenoj osobi* ni činjenice koje propis pretpostavlja (čl. 58.).

Iz svega proizlazi da vlastitu ekspertizu nema smisla tretirati kao, primjerice, vještačenje. Također, smisao neovisnih regulatora i jest u tome da zapošljavanjem eksperata budu u što većoj mjeri neovisni o bilo kojem vanjskom izvoru ekspertize, pa i one koju bi stekli angažmanom vještaka koji nisu njihovi radnici. Upravo suprotno, pretjerano česti angažman vanjskih vještaka mogao bi biti put rušenja neovisne pozicije regulatora odnosno put kojim se ostvaruje nelegitimni utjecaj onih subjekata čija je djelatnost predmetom djelovanja neovisnih regulatora, budući da se na eksperta-pojedinca koji nije zaposlen u neovisnom regulatoru može lakše utjecati nego na javnopravno tijelo koje djeluje kao neovisni regulator. Djelovanje nezavisnog regulatora trebalo bi biti, koliko je moguće, zasnovano čak na znanstvenom pristupu, ne samo na visokokvalitetnoj ekspertizi.

Od 1. siječnja 2012. počeli su djelovati prvostupanjski upravni sudovi i Visoki upravni sud, uveden je spor pune jurisdikcije, s pravom na žalbu protiv presude prvostupanjskih sudova, itd. Postavlja se pitanje treba li i protiv odluka nezavisnih regulatora primijeniti pravni režim upravnosudskog nadzora kako je reguliran Zakonom o upravnim sporovima ili bi možda bilo prikladnije, s obzirom na prirodu područja i karakter zadatka nezavisnih regulatora, da se nezavisne regulatore tretira kao svojevrstne upravne tribunale prvoga stupnja, »nezavisna tijela« koja odlučuju u sporu temeljem jasnih prav-

nih kriterija, a pritom su u dovoljnoj mjeri nezavisne (način imenovanja članova, dužina mandata, nepristranost; za takav stav v. Popović, Maričić, 2012). Njihove bi odluke u takvom slučaju mogao nadzirati izravno Visoki upravni sud, i to uz uske ovlasti nadzora zakonitosti, bez mogućnosti nadzora i ponovnog utvrđivanja činjeničnog stanja. Postoje argumenti i za jedno i za drugo rješenje, s tim da je u nekim slučajevima zakonodavac već odstupio od režima sudskog nadzora propisanog Zakonom o upravnim sporovima, značajno sužavajući sektorskim zakonodavstvom upravnosudski nadzor odluka nezavisnog regulatora u korist njegove autonomije (tako u slučaju HAKOM-a Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o elektroničkim komunikacijama iz 2011., NN 90/11). Ipak, u Europi se preferira prave sudove (Winkler, 2007: 893–894). Uz to, barem u prvo vrijeme i u odnosu na nezavisne regulatore dolaziti će do izražaja opći problemi koje je realno očekivati u reformiranom sustavu upravnog sudstva: nedovoljni broj sudaca s obzirom na priljev predmeta, nepostojanje tradicije spora pune jurisdikcije, nedovoljno sudaca posebno nedostatak adekvatno (u upravnim pitanjima) educiranih sudaca, tešku dostupnost sudova za neke kategorije stanovništva, itd.

Sve to govori u prilog oblikovanja posebnih pravila upravnog postupanja i upravnosudskog nadzora za nezavisne regulatore u kojem će se osigurati njihovo zakonito i korektno odlučivanje, ali i nezavisnost. Regulacija tih pitanja trebala bi se uklopiti u sustavni zakon o nezavisnim regulacijskim tijelima, kojim bi se uredila i druga pitanja za koja je prikladna zajednička harmonizirana pravna regulacija usklađena sa suvremenim europskim standardima službi od općeg interesa i nezavisnih regulacijskih tijela (pravni i upravno-institucionalni status tih tijela, način osnivanja, temeljna pitanja organizacije, načini osiguranja autonomije, sprečavanje sukoba interesa, osiguravanje etičkih standarda, pravni status njihovih zaposlenika, obrazovni zahtjevi prema zaposlenicima, obrazovanje i stručno usavršavanje, nadzor nad njihovim radom, itd.).

Posebno je pitanje o poziciji nezavisnih regulacijskih tijela naspram ostalih agencija i sličnih tijela na nacionalnoj razini.

S jedne strane, ponekad se u skupinu nezavisnih regulatora nekritički svrstavaju i tijela i agencije koje imaju donekle slične poslove i/ili položaj nezavisan od državne izvršne vlasti, ali ne reguliraju službe od općeg interesa u smislu donošenja podzakonskih propisa i opće regulacije sektorskih tržišta. Tako se ponekad u tu kategoriju svrstavaju tijela poput Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, koja više nalikuje nezavisnom prvostupanjskom upravnom tribunalu, ili Hrvatske agencije za hranu, koja pripada u kategoriju ekspertnih agencija.

S druge strane, nezavisne se regulacijske agencije ponekad pokušava tretirati kao obične kvazi-autonomne organizacije koje funkcioniraju u djelokrugu ministarstava. Tako se u pokušaju utvrđivanja stanja s oblicima stvarne decentralizacije na razini središnje uprave 2012. prišlo izradi liste organizacija iz djelokruga ministarstava na kojoj se nalazi više od 170 vrlo raznolikih organizacija, od muzeja do nezavisnih regulatora.

Premda se može razumjeti potreba za racionalizacijom tako razvedenog, fragmentiranog sustava (usp. Randma-Liiv *et al.*, 2011), svrstavanje nezavisnih regulatora u isti koš s organizacijama koje imaju čisto provedbene zadaće i po tipu poslova se ne razlikuju od npr. organizacija u sastavu ministarstva krajnje je neproduktivno te suprotno svrsi postojanja nezavisnih regulatora. Bit će neprihvatljivo i Europskoj uniji.

Jedinstveni pristup prema svima moguć je možda tek u nekom malom broju pitanja, ali bi za nezavisne regulatore ipak trebalo pripremiti posebnu pravnu regulaciju kojom bi se njihov položaj regulirao na drugačiji način, a opet ujednačeno za sve regulatore. A da je i uz takav pristup moguće postići racionalizaciju, kao i druge potrebne i opravdane svrhe svjedoči recentni prijedlog racionalizacije regulatora prema kojem bi došlo do institucionalne integracije ili pak do integracije odlučivanja na razini nekoliko sada odvojenih regulatora, uz očuvanje njihove nezavisnosti (Popović, 2012).

5. Još neki problemi drugih agencija i sličnih tijela u Hrvatskoj

Uz probleme koji prate nezavisne regulatore, pojavljuje se i niz problema s drugim agencijama u hrvatskom sustavu javne uprave. Unutarupravni problemi tiču se samostalnosti takvih tijela, kvalitete ekspertize njihovog osoblja, mogućnosti i prakse mjerenja njihovog učinka, koordinacije s ostalim organizacijama upravnog sustava, usklađenosti javnih politika na koje dio agencija vrši značajan utjecaj usprkos tome što to nije njihova (glavna i poželjna) zadaća (usp. Bach *et al.*, 2012; Verschuere, Bach, 2011), unutarupravne kontrole (upravni nadzor i druge vrste nadzora), otežavanja ili ograničavanja mogućnosti za decentralizaciju (usp. Musa, 2012), itd.

Što se tiče rješavanja u konkretnim slučajevima (upravnim stvarima), kod nekih je agencija dvostupanjsko upravno odlučivanje bar formalno omogućeno, dok kod drugih nema mogućnosti podnošenja redovitog pravnog lijeka u upravnom postupku nego se izravno otvara put sudske zaštite. Premda je upravno odlučivanje regulirano Zakonom o općem upravnom postupku (ZUP-09), situaciju komplicira mnoštvo upravnih procedura propisanih posebnim zakonima od kojih se dosta njih primjenjuje u postupanju agencija. Također, različit pravni oblik u kojem se osnivaju agencije može u nekim slučajevima utjecati na put rješavanja konkretnih slučajeva.

Kod nekih od tijela osigurava se dvostupanjsko odlučivanje u upravnom postupku, ali uglavnom unutar istog tijela. Tako u mirovinskim slučajevima u prvom stupnju u pravilu odlučuje područna ustrojstvena jedinica prema prebivalištu, odnosno boravištu stranke, dok u drugom odlučuje središnja ustrojstvena jedinica Zavoda za mirovinsko osiguranje.

Kod drugih se agencija ne osigurava provedba prava na žalbu, nego se nezadovoljnu stranku izravno upućuje na podnošenje upravne tužbe i upravni spor. Takva je situacija naročito kod nezavisnih regulacijskih agencija, ali i kod brojnih drugih samostalnih tijela.

Obje su situacije dvojbene sa stajališta ustavnog prava na žalbu (čl. 18. Ustava). Ipak, dok u prvoj postoji bar kakva-takva mogućnost sudjelovanja stranke, u drugom je ona sasvim isključena. To je posebno važno ako se uzme u obzir da još uvijek nije moguće računati niti na spor pune jurisdikcije.

Povelja o temeljnim pravima, kao dio reformiranog Lisabonskog ugovora Europske unije, utemeljuje pravo na dobru upravu (*right to good administration*).¹³ Ono znači da svatko ima pravo da se njegov predmet tretira nepristrano, korektno i u razumnom vremenskom okviru. To uključuje pravo biti saslušan, pravo na pristup dokumentaciji predmeta o kojem je riječ, poštujući povjerljivost informacija, kao i profesionalnu i poslovnu tajnu, kao i dužnost navesti razloge na kojima je odluka u konkretnom slučaju utemeljena (čl. 41., st. 1. i 41., st. 2.).¹⁴ Pravo na dobru upravu uključuje i pravo upotrebe jednog od jezika na kojem je sklopljen Ugovor EZ (čl. 41., st. 4).¹⁵

¹³ Glava V. Povelje nosi naziv *Prava građanina (Citizen's rights)* i normirana je člancima 39–46. Njome se reguliraju pravo na aktivno i pasivno biračko pravo za Europski parlament (čl. 39.) i lokalne izbore (čl. 40.), pravo na dobru upravu (čl. 41.), pravo pristupa dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (čl. 42.), pravo na pristup i zaštitu putem ombudsmana (čl. 43.), pravo na peticiju (čl. 44.), pravo na slobodu kretanja i prebivanja (čl. 45.) te pravo na diplomatsku i konzularnu zaštitu (čl. 46.).

¹⁴ Čl. 41. Povelje o temeljnim pravima EU glasi:

Svaka osoba ima pravo da institucije i tijela Unije postupaju s njezinim poslovima nepristrano, korektno i u razumnom vremenu.

To pravo uključuje:

- pravo svake osobe da bude saslušana prije nego se poduzme bilo kakva pojedinačna mjera koja može utjecati na nju,
- pravo svake osobe da ima pristup svojem predmetu, poštujući istodobno legitimne interese povjerljivosti te profesionalnu i poslovnu tajnu,
- obvezu uprave da dade razloge svoje odluke.

Svaka osoba ima pravo na naknadu štete koju su joj počinile institucije ili službenici Zajednice u obavljanju svojih dužnosti, u skladu s općim načelima raširenima u pravima država članica.

Svaka osoba može se obratiti institucijama Unije na jednom od jezika njezinih ugovora te mora dobiti odgovor na istom jeziku.

¹⁵ Čl. 41., st. 3. utemeljuje pravo na naknadu štete koju tijela i službenici EU nanese građanima u obavljanju svojih dužnosti.

Povelja utemeljuje i pravo svakog građanina te pravne osobe koja ima sjedište ili registrirani ured u nekoj od država članica na obraćanje Europskom ombudsmanu u slučaju djelovanja institucija i organa Unije koje odudara od pravila (*maladministration*) (čl. 43).¹⁶ Oba se ova prava odnose na situacije kad postupaju tijela Europske unije te na situacije kad tijela zemalja članica postupaju u primjenu prava Europske unije. To će se često odnositi baš na situacije kod nezavisnih regulacijskih agencija, ali i nekih drugih samostalnih tijela koja se mogu klasificirati kao agencije.

Politički i društveni problemi agencija i sličnih tijela tiču se transparentnosti i etičkih standarda, uloge i utjecaja javnosti i tijela poput ombudsmana (pučkog pravobranitelja) na njihovo funkcioniranje, ostvarenja odgovornosti spram onih koji politički odgovaraju građanima za djelovanje čitavog javnog sektora, mogućnosti i ograničenja političke kontrole s obzirom na vrstu agencija, i slično.

6. Zaključak

U sklopu razmatranja agencijskog modela posebno je važna uloga nezavisnih regulacijskih tijela. Ona su institucionalna novina u kontinentalnoeuropskim zemljama, premda neke od njih imaju tradiciju osnivanja agencija s određenim stupnjem autonomije naspram ministarstava. Slično je i u Hrvatskoj. Nezavisni su regulatori novina, premda postoji izvjesna tradicija osnivanja tijela s određenim stupnjem organizacijske i funkcionalne autonomije od državne izvršne vlasti.

Tijekom racionalizacije hrvatske javne uprave mora se voditi računa o posebnoj svrsi i specifičnim pitanjima i problemima nezavisnih regulacijskih tijela. Za sva ta tijela potrebna

¹⁶ Prema čl. 43. Povelje o temeljnim pravima EU »Svaki građanin Unije te svaka fizička i pravna osoba koja ima sjedište ili prijavljeni ured u nekoj državi članici ima pravo uputiti Ombudsmanu Unije slučajeve grešaka u aktivnostima institucija i tijela Zajednice, osim u odnosu na Sud pravde i Sud prvog stupnja kad djeluju u svojoj sudskoj ulozi.»

su ujednačena pravila, ali njih sve skupa nije moguće a ni potrebno izjednačavati s ostalim agencijama i drugim organizacijama koje trebaju djelovati usklađeno i odgovorno naspram državne uprave i vlasti u zemlji.

U osiguranju nezavisne pozicije regulatora mora se međutim voditi računa da su oni samostalna *javna* tijela, a ne dio privatnog sektora, te da moraju djelovati javno i u javnom interesu odnosno interesu čitave zajednice. U tom ih smislu obvezuje ne samo odgovornost prema građanima i zajednici, ne samo etička načela i standardi javnoga sektora, nego i stručna odgovornost za traženje najboljih, znanstveno i stručno utemeljenih rješenja problema pojedinih sektora koje reguliraju. Drugim riječima, uz opću javnu odgovornost i etiku javnoga djelovanja, ta tijela moraju osigurati visoku ekspertnu razinu, nepolitičnost i etiku struke.

Pored nezavisnih regulatora, agencijski se model može primijeniti u nizu upravnih područja. Prednosti agencija naspram klasičnih upravnih organizacija tipa ministarstava i sličnih su ostvarive – istraživanja pokazuju da one mogu biti visoko inovativne (Lægreid *et al.*, 2011), efikasne i učinkovite, odgovorne prema relevantnoj društvenoj okolini, s istodobno visoko znanstveno fundiranim načinima djelovanja i visokim etičkim standardima, itd. Rizici agencijskog modela trebaju se izbjeći, u što valja uložiti regulativne, institucionalne i druge napore.

Na temelju komparativnih iskustava, glavni prijedlozi za unaprjeđenje hrvatskog agencijskog modela su:

- Jasno razgraničiti pojedine vrste agencija i adekvatno ih upotrebljavati;
- Donijeti sistemski zakon o agencijama, a neke od vrsti i dodatno regulirati na jednoobrazan način;
- Uvesti ugovore o traženom učinku i kodificirati etičke standarde;
- Značajno ojačati kapacitete naročito nezavisnih regulatora;
- Jačanje ekspertize (istraživanja, edukacija);

- Puna transparentnost radi osiguravanja javnog povjerenja;
- Jači sudski nadzor mora pratiti snažniju autonomiju, ali ovisno o vrsti agencija;
- Politika osnivanja i razvoja agencija mora biti uklopljena u opću politiku reforme javne uprave, uključujući službe od općeg interesa i sustav zaštite prava građana.

Literatura

- Bach, T., Niklasson, B., Painter, M. (2012) The Role of Agencies in Policy-Making. *Policy and Society* 31: 183–193
- Bajakić, I. (2010) Razvoj i učinci regulatornih agencija u SAD-u: uspješan model za Europu? *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 60(2): 495–526
- Braibant, G. (2002/1992) *Administrativno pravo Francuske*. Beograd, Podgorica: Službeni list SRJ i CID
- Bunjevac, T. (2011) Court Governance in Context: Beyond Independence. *International Journal for Court Administration*, December 2011, str. 1–12
- Christensen, T., Lægreid, P. (2006) Agencification and Regulatory Reforms. U: T. Christensen, P. Lægreid (eds.) *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*. Chaltenham, Northampton: Edward Elgar
- Duguit, L. (1929) *Preobražaji javnog prava*. Beograd: Geca Kon
- Egeberg, M., Trondal, J. (2009) National Agencies in the European Administrative Space: Government Driven, Commission Driven or Networked? *Public Administration* 87(4): 779–790
- Halligan, J. (2011) *The Conundrum of Agencies within Australian Public Sector Reform*. Paper for 2011 EGPA Annual Conference in Bucharest, Romania, September 2011
- Ivančević, V. (1983) *Institucije upravnog prava*. Zagreb: Pravni fakultet

- Ivanišević, S., Pavić, Ž., Ramljak, M. (1979) *Samoupravljanje*. Zagreb: Školska knjiga
- Koprić, I. (2013) Europeizacija upravnog sudovanja. U: Ivan Koprić (ur.) *Modernizacija upravnog sudovanja*. Zagreb: Institut za javnu upravu (u tisku)
- Koprić, I. (2009) Od javnih službi do službi od općeg interesa: nova europska regulacija i njezin odraz u modernim upravnim sustavima. U: *Drugi Skopsko-zagrebački pravni kolokvij, zbornik radova*. Skopje: Pravni fakultet Justinijan Prvi
- Koprić, I. (2003) Modernisation of the Croatian Public Administration: Issues, Proposals and Prospects. U: I. Koprić (prir.) *Modernizacija hrvatske uprave*. Zagreb: Društveno veleučilište
- Koprić, I. (1998) Neka temeljna pitanja organizacije porezne uprave u Hrvatskoj. *Financijska praksa* 22(1–2): 141–181
- Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G. (2012) *Europski upravni prostor*. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G. (2011) *Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space*. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 61(5): 1515–1560
- Koprić, I., Musa, A., Đulabić, V. (2008) *Europski standardi regulacije službi od općeg interesa: (kvazi)nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma*. Hrvatska javna uprava 8(3): 647–688
- Krbek, I. (1932) *Upravno pravo, II. knjiga, Organizacija javne uprave*. Zagreb: Jugoslavenska štampa
- Lægreid, P., Roness, P.G., Verhoest, K. (2011) Explaining the Innovative Culture and Activities of State Agencies. *Organization Studies* 32(10): 1321–1347
- Musa, A. (2012) Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati. *Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration* 12(4): 1197–1224
- Musa, A. (2009) *Europeizacija i agencijski model javne uprave*. Doktorska disertacija. Zagreb: Pravni fakultet

- Musa, A., Koprić, I. (2011) What Kind of Agencification in Croatia? Trends and Future Directions. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue, 33–53
- Naschold, F. (1996) *New Frontiers in Public Sector Management: Trends and Issues in State and Local Government in Europe*. Berlin, New York: Walter de Gruyter
- Permanand, G., E. Vos (2008) *Between Health and the Market: The Roles of the European Medicines Agency and European Food Safety Authority*. Maastricht Working Papers. Faculty of Law
- Pirnat, R. (2004) Liberalizacija gospodarskih javnih služb. U: *Zbornik desetih dneva javnega prava*. Portorož: Inštitut za javno upravo
- Popović, N. (2012) *Liberalizacija mrežnih djelatnosti u Republici Hrvatskoj*. Doktorska disertacija. Zagreb: Pravni fakultet
- Popović, N., Maričić, D. (2013) Postupci pred nezavisnim regulatornim tijelima i novi Zakon o upravnim sporovima. U: I. Koprić (ur.) *Modernizacija upravnog sudovanja*. Zagreb: Institut za javnu upravu (u tisku)
- Pusić, E. (2007) *Država i državna uprava*. Zagreb: Pravni fakultet i Društveno veleučilište
- Pusić, E. (2005) *Upravne organizacije: interakcija – struktura – interes*. Zagreb: Društveno veleučilište
- Pusić, E. (1989) The Yugoslav System of Self-Management. U: J. Kregar, I. Šimonović (eds.) *Yugoslavia: Institutional Framework*. Zagreb: Narodne novine
- Pusić, E. (1954) *Američka uprava*. Zagreb: Matica hrvatska
- Pusić, E., Ivanišević, S., Pavić, Ž., Ramljak, M. (1988) *Upravni sustavi*. Zagreb: Narodne novine
- Randma-Liiv, T., Nakrošis, V., Hajnal, G. (2011) Public Sector Organization in Central and Eastern Europe: From Agencification to De-Agencification. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue, 160–175
- Richards, D., Smith, M. (2006) The Tensions of Political Control and Administrative Autonomy: from NPM to a Reconstituted Westminster Model. U: T. Christensen, P. Lægreid (eds.) *Autono-*

- my and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State.* Chaltenham, Northampton: Edward Elgar
- Smerdel, B. (1986) *Evolucija predsjedničke vlade u SAD: kongresni veto.* Zagreb: Pravni fakultet
- Van Thiel, S., CRIPO team (2009) *The Rise of Executive Agencies: Comparing the Agencification of 25 Tasks in 21 Countries.* Rad izložen na konferenciji EGPA, Malta, 2–5. rujna 2009.
- Verschuere, B., Bach, T. (2011) Executive Agencies, Ministers, and Departments: Can Policy and Management Ever be Separated? *Administration and Society*, 20(10): 1–24
- Winkler, R. (2007) Administrative Justice in Europe: The EU Acquis, Good Practice and Recent Developments. *Hrvatska javna uprava* 7(4): 887–911
- Wollmann, H. (2011) Provision of Public Services in European Countries: From Public/Municipal to Private and Reverse? *Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration* 11(4): 889–410
- Wollmann, H., Baldersheim, H., Citroni, G., Marcou, G., McEldowney, J. (2010) From Public Service to Commodity: The Demunicipalization (or Remunicipalization?) of Energy Provision in Germany, Italy, France, the UK and Norway. U: H. Wollmann, G. Marcou (eds.) *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market.* Cheltenham, Northampton: Edward Elgar
- Zettel, M. (2006) *The GATS, Privatization and Water Services.* Maastricht Working Papers. Faculty of Law
- Žigrović, I. (1917) *Upravna nauka i hrvatsko upravno pravo.* Zagreb: Knjižara L. Hartmana (St. Kugli)

Pravni izvori

- Konvencija Vijeća Europe za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN – Međunarodni ugovori br. 18/97.
- Consolidated version of the Treaty on European Union – Protocol (No 26) on Services of General Interest, OJ 115, 09/05/2008 P. 0308-0308

Ustav Republike Hrvatske, NN 85/10 – pročišćeni tekst
Zakon o mirovinskom osiguranju, NN 130/10 – pročišćeni tekst,
61/11, 114/11, 76/12
Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09
Zakon o elektroničkim komunikacijama, NN 73/08, 90/11, 133/12
Zakon o upravnim sporovima, NN 53/91, 9/92, 77/92
Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12



Vedran Đulabić

EUROPEIZACIJA JAVNIH SLUŽBI I JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

Sažetak: *Rasprava o službama od općeg interesa (javnim službama) (SOI) odvija se u Europskoj uniji nekoliko zadnjih desetljeća 20. stoljeća što je rezultiralo razvojem EU koncepcije o SOI. To se dogodilo pod utjecajem brojnih policy dokumenata Europske komisije i sudske prakse Europskog suda pravde. U radu se prvo analiziraju temeljni pojmovi koji su nastali u EU u pogledu SOI i prikazuje se njihova evolucija. Nadalje, navode i analiziraju se suvremene tendencija razvoja javnih službi, posebno liberalizacija, privatizacija, deregulacija, a posebno se navodi i analizira tendencija remunicipalizacije, tj. vraćanje javnih službi pod utjecaj javne vlasti koja se događa u brojnim jedinicama lokalne samouprave u europskim zemljama. Utjecaj navedenih tendencija posebno je značajan za lokalnu i regionalnu samoupravu koja je velikim dijelom odgovorna za organizaciju brojnih lokanih javnih službi.*

Ključne riječi: službe od općeg interesa, javne službe, liberalizacija, privatizacija, remunicipalizacija, lokalna samouprava

1. Europska unija i koncept službi od općeg interesa

Rasprava o javnim službama, tj. službama od općeg interesa¹ intenzivno se odvija u Europskoj uniji u posljednjih dvadesetak godina. To je najvećim dijelom rezultat dubokog traga koji proces europskog ujedinjavanja ostavlja u zemljama

¹ Službe od općeg interesa naziv je koji se u okviru EU koristi za označavanje kategorije javnih poslova koje se tradicionalno smatraju javnim službama. O tome detaljnije Đulabić, 2006: 137–147.

članicama i kandidatkinjama za članstvo. Taj je utjecaj dobio novi 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 o važnosti službi od općeg interesa u izgradnji tzv. »europskog modela društva« (Green Paper, 2003: 15). 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 službe su 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).

Javna je rasprava u Europskoj uniji postala prilično intenzivna i obilježena suprotstavljenim pogledima na pitanja liberalizacije, privatizacije i deregulacije službi od općeg interesa. Zato ne čudi da još uvijek ne postoji potpuno slaganje o navedenim tendencijama. Nerijetko se na materiji službi od općeg interesa sučeljavaju različita mišljenja o ulozi države u izgradnji »europskog modela društva«, njezinom utjecaju na obavljanje službi od općeg interesa, financiranju njihovog obavljanja i utjecaju koji te službe imaju na trgovinu između zemalja članica, realizaciju cilja jedinstvenog tržišta i slobodnog kretanja ljudi, roba, dobara i usluga, tj. službi, kao i o brojnim drugim pitanjima koja su s njima povezana. Temeljno pitanje koje se postavlja u raspravi o ulozi javnih službi u izgradnji modernog društva moglo bi se svesti na sljedeće: koliko je tržište pogodan i poželjan faktor društvene integracije i treba li se europsko društvo temeljiti na isključivom ostvarenju ideje jedinstvenog tržišta? Koliko je opravdano djelatnosti koje su upravo zbog svoje posebne uloge svjesno izuzete od mehaniz-

ma tržišta² ponovno podvrgavati tržišnoj utakmici? Na kraju krajeva, koje kriterije treba pritom uzeti u obzir i imaju li svi kriteriji istu težinu?

Vlastiti pristup shvaćanju materije službi od općeg interesa Europska je komisija oblikovala tijekom 1990-ih u nizu dokumenata koji spadaju u kategoriju mekog prava (*soft law*). Razlikovanje između različitih kategorija tih službi Europska komisija je pokušala oblikovati u nekoliko dokumenata. Njima su postavljeni temelji razlikovanja 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., integrirano Priopćenje o službama od općeg interesa i socijalnim službama od općeg interesa iz 2007., te Priopćenje o okviru kvalitete za službe od općeg interesa s kraja 2011., kao i brojne stručne podloge, trebale su poslužiti postupnom oblikovanju shvaćanja o značenju i ulozi službi od općeg interesa za proces ujedinjavanja Europe. U raspravu su se intenzivno uključila i druga tijela EU,³ civilno društvo i gospodarstvenici, a na tom području postoji i bogata sudska praksa. U tim je dokumentima Komisija postupno gradila kategorijalni aparat i koncept službi od općeg interesa. Danas je to područje omeđeno s nekoliko temeljnih pojmova koji izražavaju pristup EU materiji javnih službi. No, materija je uvelike dinamična i podložna evolutivnom razvoju.

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

² To je jedan od temeljnih argumenata na kojem počiva cjelokupna ideja javnih službi kao djelatnosti od posebnog društvenog interesa. V. detaljnije u: Đulabić (2007), Ivanišević (1968, 1972).

³ Europski parlament usvojio je 2006. posebno izvješće o službama od općeg interesa koje objedinjuje rezultat javne rasprave i daje preporuke za daljnju akciju. V. detaljnije EP (2006).

Pojam »službe od općeg interesa« (*services of general interest*) nije moguće pronaći u ugovorima o osnivanju Europske zajednice iz 1951. i 1957. godine. Umjesto toga, u tim se dokumentima uglavnom koristi sintagma »službe od općeg gospodarskog interesa« (*services of general economic interest*) i to da bi se označilo eventualno izuzimanje tih službi od primjene općih pravila o tržišnom natjecanju. Tek je potpisivanje Jedinstvenog europskog akta iz 1986. godine dalo zamaha intenzivnijem promišljanju o službama od općeg interesa i to prvenstveno u kontekstu izgradnje jedinstvenog europskog tržišta koji je tim aktom proklamiran kao jedan od temeljnih ciljeva europske integracije. Radi ostvarivanja tog cilja sve glasnije se zagovarala potreba liberalizacije javnih službi u zemljama članicama, pa je nakon tog dokumenta ulijedilo desetljeće intenzive liberalizacije brojnih javnih službi.

Značajan iskorak u pogledu afirmacije službi od općeg interesa učinjen je potpisivanjem Ugovora iz Amsterdama 1997. kada je u njegove odredbe ugrađen članak 16. Tim se člankom ističe kako se EU i zemlje članice trebaju pobrinuti da službe od općeg gospodarskog interesa djeluju temeljem načela i uvjeta koji će im omogućiti ostvarivanje njihove svrhe. Time je istaknuta važnost službi od općeg interesa za izgradnju tzv. »Europskog modela društva«, a ne, kao što je to bio slučaj do tada, kao izuzetak određenih aktivnosti od primjene *acquisa*.

Ugovor iz Lisabona značajan je za službe od općeg interesa zbog nekoliko razloga. Prvo, njegovim stupanjem na snagu, 1. prosinca 2009. odredbe Povelje o temeljnim pravima Europske unije postale su njegov sastavni dio s jednakom pravnom snagom. Povelja sadrži posebno značajan čl. 36. koji nosi naziv *Pristup službama od općeg gospodarskog interesa* u kojem se navodi kako radi promicanja socijalne i teritorijalne kohezije Unije, ona priznaje i poštuje pristup službama od općeg gospodarskog interesa u skladu s nacionalnim zakonima i praksom te u skladu s Ugovorima. Drugo, Ugovor o funkcioniranju EU sadrži članak 14. (bivši čl. 16. UEZ) koji utvrđuje odgovornost EU i država članica da osiguraju da SOGI djeluju temeljem načela i uvjeta koji će im omogućiti ostvarivanje nji-

hovog poslanja (*principles and conditions which enable them to fulfil their missions*).⁴

Sastavni dio Ugovora iz Lisabona je i Protokol 26. o službama od općeg gospodarskog interesa koji sadrži svega dva, ali vrlo važna članka koja se tiču službi od općeg interesa. Člankom 1. Protokola utvrđuju se zajedničke vrijednosti Unije u pogledu SOGI koje podrazumijevaju (i) temeljno pravo i široku diskreciju državnih, regionalnih i lokalnih vlasti u obavljanju, ovlašćivanju (*commissioning*) i organiziranju SOGI što je moguće bliže potrebama korisnika; (ii) postojanje raznolikosti SOGI i razlika u potrebama i povlasticama korisnika koji su rezultat različitih geografskih, društvenih ili kulturnih situacija; (iii) visoku razinu kvalitete, sigurnosti i priuštivosti (financijske dostupnosti), jednakog postupanja i promicanja univerzalnog pristupa i prava korisnika. Članak 2. Protokola ističe kako odredbe Ugovora ni na koji način ne utječu na nadležnost zemalja članica da obavljaju, ovlašćuju i organiziraju negospodarske službe od općeg interesa.

⁴ Odredba članka 14. UFEU (bivši čl. 16. UEZ) u službenom prijevodu na hrvatski jezik glasi: »Ne dovodeći u pitanje članak 4. Ugovora o Europskoj uniji ili članke 93., 106. i 107. Ovog Ugovora, a s obzirom na značenje koje usluge od općeg gospodarskog interesa imaju kao dio zajedničkih vrijednosti Unije, kao i na njihovu ulogu u promicanju socijalne i teritorijalne kohezije, Unija i države članice, svaka u okviru svojih ovlasti i u okviru područja primjene Ugovora, vode računa o tome da se takve usluge odvijaju na temelju načela i uvjeta, osobito gospodarskih i financijskih, koji im omogućuju ispunjavanje njihovih zadataka. Europski parlament i Vijeće, uredbama, u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom utvrđuju ta načela i postavljaju te uvjete, ne dovodeći pritom u pitanje nadležnost država članica da, u skladu s Ugovorima pružaju, naručuju i financiraju takve usluge.« Treba istaknuti kako je prijevod određenih termina u ovom članku UFEU, ali i u drugim člancima koji se tiču službi od općeg interesa ponekad neprimjeren materiji koju ti članci uređuju. Tako se engleski pojam *service* uglavnom prevodi kao *usluga* iako je ponekad primjerenije taj pojam prevesti kao *služba* (to je učinjeno prilikom prijevoda čl. 36. Povelje o temeljnim pravima EU). Pojam *commissioning* iz Protokola 26. potpuno je neprimjereno tom institutu preveden je kao naručivanje umjesto kao povjeravanje ili ovlašćivanje, itd.

Danas je u upotrebi nekoliko pojmova koji se ponekad nazivaju izmjenično koriste i dovode do nejasnoća. Te je pojmove potrebno raščlaniti kad je riječ o pravu i politici EU. U priopćenju iz prosinca 2011. Europska komisija je ponudila je objašnjenje temeljnih koncepata kako bi pridonijela jasnoći rasprave. Ti su pojmovi rezultat razvoja u području javnih službi koji se dogodio tijekom proteklih dvadesetak godina i na koji su utjecali pravni i *policy* dokumenti EU, kao i praksa njezinih sudova. Ključni pojmovi su sljedeći (EC, 2011: 3, 4):

- *Službe od općeg interesa (SOI)* – je najširi pojam koji obuhvaća brojne službe koje zemlje članice EU odnosno državnane, regionalne i lokalne vlasti pojedine zemlje označe kao djelatnosti od općeg interesa i zbog toga ih podvrgavaju posebnim zahtjevima kojima treba udovoljiti prilikom njihovog obavljanja. Ti se zahtjevi nazivaju obveze javne službe (*public service obligation*). Kategorija službi od općeg interesa obuhvaća gospodarske i negospodarske djelatnosti s time da se negospodarske službe izuzimaju od pravila EU u pogledu unutarnjeg tržišta i tržišnog natjecanja, ali se organizacija i djelovanje nekih njihovih aspekata može podvrći pod opća pravila pravne stečevine EU (*acquis*), poput načela nediskriminacije, transparentnosti, odgovornosti i objektivnosti (Davies, 2011: 258).
- *Službe od općeg gospodarskog interesa (SOGI)* – obuhvaćaju gospodarske aktivnosti koje se obavljaju u javnom interesu i koje bi se, doduše, mogle pružati putem tržišnog mehanizma bez javne intervencije, ali bi u tom slučaju njihovo obavljanje bez javne intervencije vjerojatno bilo puno drukčije i pogledu kvalitete, sigurnosti, priuštivosti, jednakog postupanja i univerzalnog pristupa. Temelj za nametanje ovih obveza javne službe pružateljima službi je kriterij javnog interesa koji treba osigurati uvjete pod kojima se nesmetano može realizirati svrha određene službe. Način na koji se to postiže naziva se povjeravanjem (*entrustment*) obveze javne službe određenom pružatelju. Unutar kategorije SOGI nadalje se razlikuju one službe koje se obavljaju

putem mrežne infrastrukture (mrežne djelatnosti/industrije – *network industries*) te ostale službe od općeg gospodarskog interesa. S obzirom da se mrežne djelatnosti pružaju putem tehnički složene mrežne infrastrukture u pogledu tih djelatnosti uglavnom postoji posebna sektorska regulacija. Što se ostalih službi od općeg gospodarskog interesa tiče, na njih se primjenjuju opća pravila pravne stečevine EU (*acquis*) koja se odnose na regulaciju unutarnjeg tržišta, dodjelu državnih potpora te zaštitu okoliša i zaštitu korisnika i potrošača.

- *Socijalne službe od općeg interesa (SSOI)* – čine posebnu kategoriju službi od općeg interesa koja se postupno iskristalizirala u javnoj raspravi o službama od općeg interesa koja se vodila povodom objave zelene i bijele knjige iz 2003. i 2004., da bi socijalne službe od općeg interesa bile potpuno prepoznate kao posebna kategorija SOI donošenjem posebnog priopćenja iz 2006. posvećenog isključivo socijalnim službama. Taj se dokument može smatrati konačnim uvođenjem kategorije socijalnih službi od općeg interesa kao posebne definirane potkategorije službi od općeg interesa. Pod socijalnim službama od općeg interesa smatraju se, pored sustava zdravstvene zaštite, i dvije kategorije socijalnih službi. U prvu kategoriju ulaze obvezni i dopunski sustavi socijalne sigurnosti kojima se pokrivaju osnovni životni rizici povezani sa zdravljem, starenjem, ozljedama na radu, nezaposlenosti, umirovljenjem i invalidnošću. Druga kategorija obuhvaća osnovne socijalne usluge koje su usmjereno direktno prema pojedincu, a obuhvaćaju: (i) pomoć osobama koje se nalaze u nekoj osobnoj krizi, (ii) pomoć osobama pri reintegraciji u društvo, odnosno na tržište rada, (iii) pomoć u reintegraciji u društvo osoba s dugotrajnim zdravstvenim poteškoćama ili invaliditetom, te (iv) stambena politika za socijalno ugrožene kategorije društva (Communication, 2006: 4). U osnovi SSOI obuhvaćaju gospodarske i negospodarske djelatnosti, a kao što pokazuje praksa sudova EU, socijalna narav određene djelatnosti nije sama

po sebi jamstvo da se određena djelatnost smatra negospodarskom djelatnošću.⁵

- *Obveza univerzalne službe/usluge – OUS (Universal service obligation)* – nastala je kao koncept koji je usko povezan s postupkom liberalizacije mrežnih djelatnosti i treba ga razlikovati od obveze javne službe koji čini njegovu jezgru, ali bi bilo pogrešno ta dva pojma tretirati kao sinonime. OUS predstavlja posebne obveze javne službe koje su rezultat je procesa liberalizacije tržišta u pogledu mrežnih djelatnosti kao što su poštanska služba, javni promet i telekomunikacije. Njime se nastoji osigurati da dostupnost određenih službi svim korisnicima na cijelom području određene zemlje članice EU po prihvatljivoj cijeni. To je koncept za koji se ističe da je rezultat ustupka Europske komisije zemljama članicama u zamjenu za suglasnost u pogledu liberalizacije mrežnih industrija (Szyszczak, 2011: 11). Ovim se konceptom nastoje zaštititi posebno ranjive kategorije stanovništva zemalja članica EU doprinoseći na taj način izgradnji specifičnog »Europskog modela društva.«

Najvećim dijelom, predmet interesa EU su gospodarske službe od općeg interesa i njihov utjecaj na trgovinu između zemalja članica. Na njih se ponajprije odnose temeljna načela za službe od općeg gospodarskog interesa: univerzalnost, kontinuitet, kvaliteta, prihvatljivost cijena, zaštita potrošača. I u okviru gospodarskih službi od općeg interesa postoji razlika među službama koje se obavljaju putem velikih mrežnih sustava poput telekomunikacija, prometa, opskrbe električnom energijom i plinom, poštanske službe. U pogledu tih djelatnosti postoji posebna sektorska regulacija u EU i njezin utjecaj je na zemlje članice je iznimno velik. U pogledu gospodarskih službi od općeg interesa kod kojih ne postoji posebna sektorska regulacija, primjenjuju se u određenom segmentu odredbe *acquisa* o javnoj nabavi, zaštiti okoliša i zaštiti potrošača, kao

⁵ O socijalnim službama od općeg interesa v. detaljnije u Đulabić (2007), Van de Gronden (2011).

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. Bolkenstein direktiva.⁶ Premda je, zbog nekoliko verzija nacrta, stekla epitet jednog od najkontroverznijih propisa u novijoj normativnoj povijesti EU, Direktiva zapravo ne donosi bitne novine u odnosu na prijašnju regulaciju službi od općeg interesa (Rentrop, 2007: 17). Njezine se odredbe primjenjuju na određene kategorije gospodarskih službi od općeg interesa, a posebno je značajno eksplicitno isključivanje primjene Direktive na neke službe.⁷ Na taj je način prepoznata posebna uloga tih kategorija službi i ograničeno djelovanje tržišnih načela u njihovom obavljanju.

Oblikovanju shvaćanja službi od općeg interesa posebno je doprinijela 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. Prema sudskoj praksi, gospodarskom službom smatra se svaka aktivnost koja se sastoji od pružanja roba i/ili usluga na tržištu, dok je gospodarski subjekt svaki subjekt koji obavlja gospodarsku djelatnost neovisno o pravnom položaju i načinu financiranja. Naime, o širini obuhvata dva spomenuta koncepta ovisi primjena odredbi *acquisa* na pojedine kategorije službi od općeg interesa. To se u prvom redu odnosi na odredbe o jedinstvenom tržištu,

⁶Nazvana po bivšem povjereniku Europske komisije Fredericku Bolkensteinu.

⁷Članak 2. Direktive među izuzecima od primjene izričito navodi gospodarske službe od općeg interesa, službe u području prometa, zdravstvene službe (*healthcare services*) bez obzira na način njihovog obavljanja i financiranja, te socijalne službe (Directive 2006/123/EC). Hrvatska je implementirajući direktivu u domaće zakonodavstvo donijela poseban Zakon o uslugama (NN 80/11).

tržišnoj utakmici, državnim potporama i drugim područjima pravne stečevine EU (npr. javne nabave). Međutim, od kraja 1980-ih do danas, sudovi EU su ta 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.⁸ Kao temeljni kriterij nametnuo se kriterij funkcionirajućeg tržišta dok su drugi kriteriji i vrijednosti, poput društvene solidarnosti, neprofitnog karaktera obavljanja djelatnosti, i slični, stavljani u drugi plan (Đulabić, 2007: 150–158).

Iz navedenog proizlazi zaključak da je shvaćanje javnih službi u javnoj raspravi na razini EU evoluiralo i prešlo put od područja koje se prvenstveno promatralo s negativne platforme (redukcija primjene određenog dijela *acquisa*) da bi danas to područje postalo jedno od ključnih elemenata realizacije posebnih europskih vrijednosti.

2. Suvremene tendencije razvoja javnih službi i njihovi uzroci

Paralelno s razvojem koncepta službi od općeg interesa koji se odvija pod okriljem institucija Europske unije, vidljivi su i opći trendovi koji zahvaćaju djelatnosti javnih službi. To su trendovi liberalizacije i deregulacije, privatizacije i komercijalizacije, te u novije vrijeme sve izraženije remunicipalizacije javnih službi. Iako su ti su trendovi velikim dijelom uzročno-posljedično povezani s onim što se događa u okviru institucija EU, u velikoj mjeri na njih utječu i globalni trendovi upravnog razvoja i reformi javne uprave. Javne službe zasigurno predstavljaju najdinamičniji dio javne uprave koji u

⁸ O položaju socijalnih službi u konceptu službi od općeg interesa i utjecaju sudske prakse EU sudova v. Đulabić (2007: 150–158), EIPA (2005).

je u posljednjih dvadesetak godina u izložen vrlo intenzivnoj javnoj debati i značajnoj rekonceptualizaciji.

Menadžerske reforme javne uprave otvorile su značajan prostor snažnom i ponekad nekontroliranom prodoru tržišnih vrijednosti u javni sektor, a svojevrsna kriza financiranja djelatnosti javnih službi iz sredstava javnih proračuna te dinamičan tehnološki razvoj doveo je do daljnje reforme i povlačenja države iz djelatnosti javnih službi. Naposljetku, za europski je kontinent značajna još i prilično intenzivna rasprava koja se u okviru izgradnje institucija Europske unije vodi oko koncepta »europskog modela društva« (Koprić *et al.*, 2008: 653–656). To je značajno kako za star(ije) članice EU, a postalo je posebno značajno za tranzicijske zemlje koje su pristupile ili bi uskoro trebale pristupiti punopravnom članstvu EU (Borbely, 2004). Sve je navedeno dovelo do pojave međusobno povezanih procesa privatizacije, liberalizacije i deregulacije brojnih javnih službi.

Menadžerske reforme javne uprave poduprte neoliberalizmom kao njihovom ideološkom podlogom dovele su do značajnih promjena u djelovanju suvremene države i njezinog upravnog aparata. Od druge polovice 1970-ih koncepcija socijalne države (*welfare state, provider state*), objeručke prihvaćena nakon Drugog svjetskog rata, postupno ustupa mjestu koncepciji minimalističke, tj. regulacijske države (*minimalist state, regulatory state*). Država bi se, prema toj koncepciji, trebala usmjeriti na reguliranje i osiguravanje da tržišni mehanizam nesmetano funkcionira. Veliki dio javnih službi i to posebno onih gospodarske prirode izloženi su utjecajima tržišnih mehanizama tj. otvaranju tržišne utakmice u njihovom obavljanju. Vlasnička struktura subjekta koji obavljaju brojne gospodarske javne službe je promijenjena.⁹ A kad je uloga

⁹ Uglavnom se promjena vlasničke strukture odvija u dvije faze. U prvoj se fazi određeni subjekt koji je prethodno bio pod potpunom kontrolom države i koji je izuzet od mehanizma tržišta uživao poseban status pretvori u gospodarski subjekt (trgovačko društvo) u kojem država i dalje ima većinski udio u vlasništvu. Zatim se, u drugoj fazi, država postupno povlači iz vlasničke strukture prodajući svoje udjele u takvim subjektima. Za iskustva u Italiji v. Cananea (2002).

države kao vlasnika reducirana, »... regulacija postaje jedini način da se zaštititi javni interes.« (Cananea, 2002: 78).

Kriza proračunskog financiranja brojnih javnih službi također je jedan od glavnih razloga liberalizacije sustava obavljanja djelatnosti javnih službi, a nerijetko je to i jedan od glavnih razloga njihove privatizacije. Argumentacija koja se početkom 20. stoljeća koristila za opravdavanje postojanja javnog monopola u određenim djelatnostima danas se koristi za realizaciju potpuno suprotnih učinaka. Javne službe i to posebno one gospodarske prirode koje se pružaju putem velikih mrežnih sustava (npr. opskrba energijom, telekomunikacije, poštanska služba, javni promet, itd.) traže velika financijska sredstva za restrukturiranje i investiranje u nove tehnologije. Tvrdi se kako, uz ostale rastuće javne troškove, javna vlast nema dovoljno sredstava kojim bi mogla učinkovito financirati njihovu modernizaciju, pa je svjež izvor kapitala potrebno potražiti u privatnom sektoru. Pri tome prijete opasnost da se zaboravi kako bi javna vlast i dalje trebala osigurati obavljanje javnih službi u skladu s javnim interesom. S druge je pak strane, intenzivan i dinamičan tehnološki razvoj u zadnjih dvadesetak godina otvorio neslućene mogućnosti. U brojnim su javnim službama koje se obavljaju putem velikih infrastrukturnih sustava (tzv. mrežne djelatnosti) i koje se oslanjaju na primjenu digitalne tehnologije, stvorene pretpostavke za napuštanje tzv. prirodnih monopola i omogućavanje tržišne utakmice između različitih pružatelja javnih službi (Cananea, 2002: 75).

Možda najsnažniji poticaj strateškom promišljanju o položaju i ulozi javnih službi u suvremenoj Europi posljedica je nastojanja oko realizacije jedinstvenog projekta izgradnje Europske unije. To je svakako najveći zajednički projekt europskih naroda nakon Drugog svjetskog rata nastao na potrebi izgradnje ratom rastrganih europskih društava. Tijekom proteklih desetljeća izgradnje europskih institucija, vidljivo je njihovo permanentno jačanje i preuzimanje sve većeg opsega poslova iz nadležnosti zemalja članica. Kontinuirano proširenje i uključivanje novih članica dovelo je do paralelnih procesa jačanja europskih institucija u odnosu na zemlje članice i

pozicioniranja EU kao globalnog aktera koji promovira jedinstvene europske vrijednosti. Rasprava o službama od općeg interesa traje gotovo dva desetljeća, a vrti se oko dvije temeljne osi. Prva je ideološka os gdje rasprava polazi od postavljanja javnih službi u žarište ideološke debate o sadržaju tzv. »europskog modela društva«. ¹⁰ Iako o tom pitanju još uvijek nije postignut konsenzus, vidljivo je da se radi o konceptu u nastajanju u kojem službe od općeg interesa (javne službe) zauzimaju iznimno značajno mjesto. Druga os rasprave tiče se uglavnom praktične razine primjene određenog dijela pravne stečevine EU na brojne djelatnosti javnih službi. Tu se autonomija zemalja članica suprotstavlja dominaciji institucija EU, a nerijetko se poziva na načelo supsidijarnosti kako bi se osigurao širok prostor diskrecije državama članicama u pogledu pitanja povezanih s konceptom službi od općeg interesa. Sve navedeno provlači se kroz opseg i način primjene pravila o tržišnom natjecanju, državnim potporama, poslovnom nastanu, slobodi pružanja usluga i drugih dijelova *acquisa* koji u bitnoj mjeri sužavaju manevarski prostor državama članicama i čine ih ovisnim o Europskoj komisiji.

Širenje EU na tranzicijski blok zemalja otvorio je pitanje položaja i obavljanja javnih službi u tim zemljama. Tranzicija je dovela ne samo do manje-više uspješne demokratizacije, već je imala veliki utjecaj na prelazak iz kontroliranog u slobodno tržišno gospodarstvo. Međutim, izgleda da je privatizacija velikih sustava javnih službi nerijetko bila shvaćena kao prestanak odgovornosti javne vlasti za njihovo funkcioniranje, pa je često provedena bez da su prethodno utvrđena opća i koncep-

¹⁰ O tome zorno svjedoči sljedeća konstatacija: »Diljem Europe bjesni sukob oko budućnosti javnih službi. Na jednoj su strani oni koji vjeruju da su privatizacija i liberalizacija jedini način zadovoljavanja potreba potrošača, poboljšanja učinkovitosti javnih financija i stvaranja zajedničkog europskog tržišta koje će omogućiti slobodno kretanje tvrtkama, stručnjacima i radnicima. Na drugoj strani su oni koji ističu rizike privatizacije službi koje je država tijekom povijesti jamčila i štitila, i lišavanja javnosti demokratske kontrole načina na koji se troše njihovi porezi. Živimo u teškim vremenima.« (Aduccioli, 2007: 3–4).

cijska pitanja položaja pojedinih javnih službi u novom pravnom, društvenom i ekonomskom okruženju. Otvorena pitanja u pogledu službi od općeg interesa u tranzicijskim zemljama su brojna. Ta se pitanja tiču potrebe i trenutka modernizacije javnih službi; trenutka i modaliteta njihove privatizacije; osiguranja potrebnih financijskih sredstava za restrukturiranje i modernizaciju; zaštitu potrošača i osiguravanje kvalitete; uspostavu i funkcioniranje stručnih, ekipiranih i, prije svega, neovisnih regulacijskih tijela; uloge središnje države i jedinica teritorijalne samouprave u novom okruženju; osiguravanje adekvatnih mehanizama zaštite javnog interesa; osiguranje da partnerstvo i suradnja s privatnim sektorom (npr. kroz javno privatno partnerstvo) ne bude nauštrb građana i javnog interesa; mirenje često suprotstavljenih skupina vrijednosti (ekonomske, socijalne, itd.) i uspostavljanje socijalnog dijaloga, itd. (Borbely, 2004).

Nakon što je koncept socijalne države nakon Drugog svjetskog rata doveo do nacionalizacije brojnih javnih službi, međnadžerske reforme iz 1980-ih dovele su do trendova liberalizacije, deregulacije i privatizacije brojnih javnih službi da bi se tijekom 2000-ih uočavali novi trendovi vraćanja javnih službi pod okrilje javne vlasti. S obzirom na to da se taj trend za sada najjasnije vidi na razini jedinica lokalne samouprave, cijela tendencija se u komparativnoj literaturi naziva remunicipalizacijom službi od općeg interesa.

Pod *liberalizacijom* se podrazumijeva otvaranje tržišta u pogledu obavljanja određenih javnih službi, tj. uklanjanje monopola koji je postojao u određenom sektoru. Temeljna pretpostavka koji stoji iza takvog postupka je da će natjecanje između ponuditelja javnih službi dovesti do pozitivnih učinaka za krajnje korisnike. To se prvenstveno odnosi na povećanje kvalitete usluga određene javne službe i smanjenje cijene tih usluga s obzirom na postojanje konkurencije među pružateljima. Često se proces kreiranja tržišta u određenom sektoru provodi postupno imajući u vidu tehničke zahtjeve i mogućnosti koje treba ispuniti. Iza nastojanja za da se obavljanje određenih djelatnosti liberalizira stoji shvaćanje da subjekti jav-

nog i privatnog prava mogu jednako dobro obavljati određenu službu odnosno pružati usluge korisnicima. Tome je pridonio i značajan tehnološki razvitak koji je stvorio pretpostavke da se veći broj pružatelja usluga može koristiti infrastrukturu za pružanje usluga.

Liberalizacija se najčešće odvija u nekoliko faza. Prvo se uklanjanju isključiva prava određenih subjekata na obavljanje neke službe. U nekim sektorima, poput zračnog prijevoza, telekomunikacija ili televizije, to ide brže, pa su te djelatnosti odavno liberalizirane. Posljedica je da ih se često više i ne smatra javnim službama, već gospodarskim djelatnostima koje se obavljaju putem mehanizma tržišta. U pogledu drugih djelatnosti liberalizacije se događa nešto sporije i postupno za određene kategorije djelatnosti (pošta, željeznica, energija), a u nekima je to tek nagoviješteno (voda, vatrogastvo, ambulanta i hitni prijevoz pacijenata) uz nemale dvojbe koje se u tom pogledu javljaju. Drugi korak liberalizacije je kreiranje regulatornog okvira koji će omogućiti funkcioniranje određene djelatnosti. Javlja se potreba uspostave neovisnih regulatora, koji će biti neovisni od političkog utjecaja, s jedne strane, ali i od onih gospodarskih subjekata koje treba regulirati, s druge. Treći korak je uspostava potpuno funkcionirajućeg tržišta u pogledu neke djelatnosti. No, i tu se posebno javlja pitanje financijske potpore određenih djelatnosti, tj. potreba uspostave i poštovanja pravila o državnim potporama (*state aid*). Odnos bivših monopolista i novih igrača na tržištu je također potrebno pratiti i nadzirati kako bi se osiguralo neometano funkcioniranje tržišnog mehanizma i korektnost u međusobnom natjecanju pružatelja usluga od općeg gospodarskog interesa.

Trend *deregulacije* usko je povezan s liberalizacijom tj. otvaranje tržišta za neku djelatnost podrazumijeva smanjenje regulacijskih zahtjeva koji se postavljaju pred subjekte koji te službe obavljaju. Deregulacija je više orijentirana na smanjenje pravne regulacije određene djelatnosti i njezino potpuno prepuštanje djelovanju tržišnog mehanizma. Međutim, liberalizacija određenih sektora javnih službi zahtijeva dodatnu regulaciju brojnih pitanja koja nije bilo potrebno regulirati u

situaciji nepostojanja konkurencije između pružatelja javnih službi. U tom smislu, moguće je govoriti o svojevrsnom deregulacijskom paradoksu koji, premda načelno ističe zahtjev za smanjenjem regulacije određene djelatnosti, zahtijeva dodatnu regulaciju. Neka pitanja koja je potrebno regulirati u situaciji liberaliziranog tržišta posebno se nameću kao prioritet kod javnih službi koje se pružaju putem mrežne infrastrukture, poput telekomunikacija, pošte, prometa, opskrbe energijom, vodom, itd. Tako je potrebno jasno regulirati pitanja pristupa mreži raznih operatera, njezinom održavanju i daljnjoj izgradnji i unaprjeđenju. Nekoliko je pitanja skupčano s odnosom korisnika prema pružateljima liberaliziranih javnih službi. Tu spadaju pitanja promjene operatera, kvalitete usluge koja se pruža korisnicima, jednako kao i njihove zaštite. Nije nevažno ni pitanje regulacije razdvajanja bitnih komponenata određene javne službe (tzv. *unbundling*), poput proizvodnje, distribucije te pružanja usluge krajnjem korisniku.

Privatizacija je bila jedna od osnovnih postavki menadžerskih reformi koje su upravo imale za cilj uvođenje metoda i tehnika iz privatnog u javni sektor. Privatizacija podrazumijeva promjenu vlasničke strukture trgovačkog društva koje je bilo u javnom vlasništvu i najčešće jedini pružatelj usluga određene javne službe. Ponekad se odvija paralelno s procesom liberalizacije određene javne službe. Zabluda je misliti da je privatizacija *conditio sine qua non* liberalizaciji određene djelatnosti. Uspostava tržišta ne mora nužno značiti i promjenu vlasničke pružatelja javnih službi koji su u javnom vlasništvu. Ona samo znači uspostavu novih odnosa kojima se ti pružatelji moraju prilagoditi, neovisno o njihovoj vlasničkoj strukturi. No, privatizacija može imati i drugo značenje. Pod time se može shvaćati i prepuštanje određene javne službe djelomično ili u potpunosti utjecaju tržišnog mehanizma. Kao glavni oblici putem kojih se odvija privatizacija javnih službi jesu javno-privatna partnerstva, davanje određene službe u koncesiju na dugi vremenski period ili kupovina usluga od privatnog sektora. Sve navedeno podrazumijeva svojevrsnu privatizaciju djelatnosti javne službe.

U novije vrijeme, sve jasnije se nazire novi trend razvoja javnih službi, a kreće se u smjeru ponovnog vraćanja javnih službi pod okrilje javne vlasti. Taj je trend posebno vidljiv u brojnim jedinicama lokalne i regionalne samouprave u Europi, pa se zbog toga i naziva *remunicipalizacijom* javnih službi (Wollmann *et al.*, 2011; Pigeon *et al.*, 2012; Hall, 2012). Odstajanje od menadžerskih reformi koje su dovele do privatizacije i to uglavnom zbog negativnih posljedica do kojih su dovele otvorilo je put remunicipalizaciji brojnih javnih službi, posebno onih gospodarske naravi na lokalnoj razini.¹¹ Među sektorima u kojima je došlo do vraćanja javnih službi pod javnu kontrolu ističu se opskrba vodom, električnom energijom, javni prijevoz, zbrinjavanje otpada, čišćenje, stambena izgradnja i druge (Hall, 2012). Lokalne jedinice koje su posegnule za remunicipalizacijom javnih službi nalaze se u Njemačkoj, Francuskoj, Velikoj Britaniji, Italiji, Finskoj, Mađarskoj, itd. Nerijetko je inicijativa remunicipalizacije snažno poduprta od strane građana koji putem neposrednog odlučivanja na referendumu odlučuju o vraćanju javnih službi pod javnu kontrolu.¹²

Među prednostima do kojih dovodi remunicipalizacija javnih službi posebno valja istaknuti financijsku korist, tj. uštede koje se ostvaruju nakon vraćanja javnih službi pod javnu kontrolu.¹³ Također, ističe se veća motivacija zaposlenika u trgovačkim društvima koja pružaju usluge javnih službi, te njihova veća angažiranost u planiranju i upravljanju određenom

¹¹ Za iskustva u pogledu remunicipalizacije energije u pet europskih zemalja v. Wollmann (2011), Wollmann i Marcou (2010), za studije slučaja remunicipalizacije opskrbe vodom u pet gradova v. Pigeon *et al.* (2012), a za opći pregled remunicipalizacije po sektorima i zemljama v. Hall (2012).

¹² Indikativan je primjer grada Napulja u Italiji čije gradsko vijeće je odlučilo vratiti opskrbu vodom pod javnu kontrolu nakon referenduma o privatizaciji na kojem se čak 96% građana izjasnilo protiv privatizacije (Pigeon *et al.*, 2012: 106).

¹³ Pariz je nakon remunicipalizacije opskrbe vodom ostvario uštedu od 35 milijuna eura u prvoj godini nakon remunicipalizacije te smanjenje naknade za građane od 8% (Pigeon *et al.*, 2012: 107).

službom. Nisu zanemarive ni šire društvene koristi poput jačanja etike javnog sektora, orijentacije na zadovoljavanje širih, društvenih i općih ciljeva, a ne samo uskih ciljeva usmjerenih na povećanje profita konkretnog pružatelja usluge. Konačno, remunicipalizacijom su ojačani i demokratski procesi na lokalnoj razini – lokalni referendum i drugi oblici odlučivanja građana često se koriste upravo oko odlučivanja o lokalnim javnim službama.¹⁴

3. Posljedice suvremenog razvoja javnih službi za lokalnu i regionalnu samoupravu

Lokalna i regionalna samouprava predstavlja prirodno okruženje za obavljanje brojnih javnih službi. Bilo da je riječ o komunalnim djelatnostima koje samostalno uređuju ili o službama u pogledu kojih postoji podijeljena odgovornost sa središnjom državom, javne službe su neizostavan dio djelatnosti lokalne i regionalne samouprave. Zato su trendovi koji se u pogledu javnih službi uočavaju u posljednjem desetljeću posebno značajni za lokalnu i regionalnu samoupravu.

Kad se sve spomenuto uzme u obzir može se uočiti nekoliko osnovnih zaključaka koji će u budućnosti oblikovati razvoj javnih službi na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Pristupanjem Hrvatske u punopravno članstvo EU, brojna pravila pravne stečevine izravno se primjenjuju i utječu na rad lokalne i regionalne samouprave. Pri tome, ne treba smetnuti s uma da su upravo u pogledu spora oko obavljanja određeni javnih službi vodili sudski postupci pred europskim sudovima koji su rezultirali vrlo značajnim presudama koje odnose upravo na javne službe (npr. presuda u poznatom slučaju Altmark trans).

Jedna od značajnih posljedica suvremenog razvoja javnih službi tiče se subjekata koji ih obavljaju. Danas je opće pri-

¹⁴ Hall (2012: 4) navodi brojne kampanje i lokalne referendume koji se održavaju u njemačkim gradovima, a sve to ima za cilj vratiti lokalne javne službe pod kontrolu lokalne javnosti.

hvaćeno shvaćanje da javni i privatni subjekti obavljaju službu pod istim uvjetima. Tome je pridonijela i sudska praksa Europskog suda pravde u pogledu određivanja koncepta gospodarske službe i gospodarskog subjekta. Za kvalifikaciju određene djelatnosti gospodarskom djelatnosti nije toliko presudan sadržaj neke djelatnosti, već način njezinog obavljanja. Prevladava li mogućnost postojanja tržišta u pogledu određene aktivnosti ili dijela te aktivnosti presudni je kriterij za davanje gospodarskog karaktera određenim djelatnostima. Jednako je i s konceptom gospodarskog subjekta. Svaki subjekt koji pruža dobra i usluge na tržištu je gospodarski subjekt neovisno o njegovom pravnom statusu, načinu financiranja i drugim obilježjima.

Usljed trenda liberalizacije i privatizacije otvorena je mogućnost natjecanja među pružateljima javnih službi što bi trebalo rezultirati boljom kvalitetom službi i nižim cijenama usluga za krajnje korisnike. S druge strane, privatizacija nije uvijek rješenje za podizanje kvalitete javnih službi, već je to prije svega njihova bolja organizacija i upravljanje. Brojni primjeri privatiziranih javnih službi pokazuju kako privatizacija ne ostvaruje automatski očekivane pozitivne rezultate.¹⁵

Također, sve prisutnija tendencija remunicipalizacije javnih službi pokazuje da privatizacija nije ireverzibilan proces, već je moguće popraviti negativne posljedice do kojih bi mogla dovesti nekritičko prepuštanje određenih javnih službi privatnom sektoru. To je vrlo snažna lekcija za jedinice lokalne i regionalne samouprave koje još uvijek nisu krenule putem privatizacije svojih javnih službi, tj. subjekata putem kojih se te službe pružaju.

Remunicipalizacija javnih službi u određenom je smislu uklonila demokratski deficit do kojeg je došlo oslobađanjem

¹⁵ Iskustvo privatizacije britanskih željeznica pokazuje kako nakon provedene privatizacije nije došlo do planiranih pozitivnih učinaka. Dapače, javno financiranje željezničke službe se i dalje nastavilo s tim da su se javna sredstva pretvarala u profit privatnih kompanija, a usluga koja se pružala putnicima nije bila zadovoljavajućoj razini (v. opširnije u Bowman *et al.*, 2013).

tržišnog mehanizma prilikom obavljanja javnih službi. Uloga pojedinca je prečesto reducirana na njegovu konzumentsku/potrošačku ulogu, dok je on zapravo građanin sa pravima, obvezama i preferencijama u pogledu djelovanja određenih javnih službi. Vraćanjem javnih službi pod okrilje javne vlasti, nedvojbeno se jača upravo građansko-demokratska uloga pojedinca. To pokazuju primjeri lokalnih jedinica u kojima su organizirane brojne kampanje, referendumi i drugi oblici sudjelovanja građana u odlučivanju o načinu obavljanja javnih službi na lokanoj razini.

Nije zanemarivo ni pitanje realnog kapaciteta lokalnih jedinica za samostalno obavljanje skupljih i tehnički zahtjevnih javnih službi. Taj problem posebno dolazi do izražaja u zemljama s usitnjenom teritorijalnom strukturom i podkapacitiranim lokanim jedinicama. Zbog toga zemlje s tradicijom malih lokalnih jedinica (npr. Francuska) pokazuju tendenciju vanjskog obavljanja tih službi (Wollmann, 2011: 893). Može se očekivati da će i lokalne jedinice u Hrvatskoj sve više pribjevati takvim rješenjima. Pitanje koje će uslijed takvog razvoja događaja sve više dobivati na značenju je kako adekvatno osigurati zaštitu javnog interesa i postići visoku razinu kvalitete obavljanja javnih službi na lokalnoj razini.

4. Zaključak

Javne službe odnosno službe od općeg interesa nakon ulaska Hrvatske u Europsku uniju neće se razvijati posve autonomno. Na njih će velikim dijelom utjecati europsko shvaćanje službi od općeg interesa, pravna regulacija nekih sektora koja postoji na razini EU, jednako kao i rastuća sudska praska Europskog suda pravde. No, ni u Europskoj uniji ne postoje sasvim jedinstven stav i čvrsto određeni pravni u pogledu javnih službi. Shvaćanje se još uvijek oblikuje, a sudska praksa sedimentira. Različita tijela Unije nerijetko imaju različit pogled na službe od općeg interesa. Kontroverze oko pitanja kakav bi trebao biti »europski model društva« još uvijek nisu u potpunosti razriješene.

Premda Hrvatska nema opći zakon o javnim službama, liberalizacija i privatizacija u nekim službama od općeg interesa već je prilično odmakla. To je vidljivo kako u području službi od općeg gospodarskog interesa koje se obavljaju putem velikih mrežnih sustava, tako i u pogledu negospodarskih službi. Nizom zakona promijenio se način obavljanja tih službi te ih se podvrgnulo tržišnim načelima. Usvojeno je nekoliko zakona kojima su liberalizirani značajni sektori službi od općeg gospodarskog interesa.¹⁶ Ozbiljnija liberalizacija i privatizacija tek se očekuje u nekim drugim sektorima (energija, opskrba vodom, određene kategorije komunalnih službi, itd.). Pored toga, značajni zahvati u istom smjeru učinjeni su i u pogledu nekih segmenata socijalnih službi od općeg interesa. Mirovinski sustav je reformiran, a značajne reforme kontinuirano se provode i u zdravstvenom sustavu.

Međutim, često izostaje javna rasprava koja bi artikulirala jasne društvene vrijednosti koje treba uzeti u obzir prilikom reforme gospodarskih i negospodarskih javnih službi. Stječe se dojam da se njihova liberalizacija i privatizacija prečesto događa stihijski, bez jasno određene strategije, a kamoli jasne predodžbe o ulozi tih djelatnosti u izgradnji novog društvenog uređenja, obilježenog prilično negativnim tranzicijskim iskustvom. To bi se moglo tumačiti kao posljedica loma temeljnih društvenih vrijednosti koja se dogodila napuštanjem starog, komunističkog društvenog uređenja i prijelazom u novo, kapitalističko društveno uređenje.

U nastalom društvenom vakuumu, otvoren je prostor za utjecaj prilično rigidnih koncepcija reforme službi od općeg interesa. Te reforme stavljaju naglasak isključivo na ekonomske vrijednosti jeftinoće i štedljivosti, bez uzimanja u obzir javnog interesa i potrebe osiguranja uvjeta i načela koji će tim

¹⁶ 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), samo su neki od zakona koji su usvojeni u tom sektoru.

djelatnostima omogućiti postizanje njihove temeljne svrhe. Reforme su induciranje tehnički prilagodbama pravnoj stečevini EU i često ne uzimaju u obzir, bar ne u dovoljnoj mjeri, posebnost i značaj javnih službi za društveni razvoj i očuvanje temeljnih društvenih vrijednosti.

Sve navedeno uvelike utječe na daljnji razvoj službi od općeg interesa. S ulaskom Hrvatske u EU opisani će se trendovi nastaviti i ubrzati. Pravni okvir i praksa EU imat će presudan utjecaj na razvoj gospodarskih i negospodarskih službi od općeg interesa. Isto tako, i nove tendencije koje uzimaju maha u mnogim jedinicama lokalne samouprave europskih zemalja, poput sve izraženije remunicipalizacije nekih javnih službi, zahvatit će i lokalne jedinice u Hrvatskoj. Potrebno je stoga imati javnu viziju kojim smjerom se određena javna služba treba razvijati i koji ciljevi se njezinim obavljanjem žele ostvariti. Na taj će način biti mnogo lakše plivati uzburkanim morem kojim plove službe od općeg interesa u suvremenom društvu.

Literatura

- Borbely, Szilvia (2004) *Services of general interest (SGI) and EU enlargement*. European Trade Union Confederation (ETUC) & European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest (CEEP)
- Bowman, Andrew, et al. (2013) *The Great Train Robbery: Rail Privatisation and After*, CRESC: Public Interest Report
- Cananea, Giacinto (2002) *The regulation of public services in Italy*, *International Review of Administrative Sciences*, god. 68, br. 1, str. 73.–93
- Davies, Jim (2011) Conclusion, u: E. Szyszczak, J. Davies, M. Andenaes, T. Bekkedal (eds) *Developments in Services of General Interest*, Berlin, 2011, Heidelberg: Springer, str. 253.–259.
- Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market.

- Dulabić, Vedran (2007) Socijalne službe u konceptu službi od općeg interesa, *Revija za socijalnu politiku*, god. 14., br. 2., str. 137–162.
- Dulabić, Vedran (2006) Povelje javnih službi: Pokušaj podizanja kvalitete javne uprave i jačanja uloge građana, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 56., br. 1., str. 7–48.
- EC (2011) *A Quality Framework for Services of General Interest in Europe*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 20.12.2011., COM (2011) 900 final.
- 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 Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 20.11.2007., 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. 1. 2001.
- EC (1996) *Communication on services of general interest in Europe*, Official Journal of European Communities, C 281, od 26. 9. 1996.
- EIPA (2005) *A New Space for Public Administration and Services of General Interest in an Enlarged European Union*. Luxembourg: European Institute for Public Administration.
- 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.
- Green Paper (2003) *Green paper on services of general interest*, Commission of the European Communities, Brussels, 21. 05. 2003, COM (2003) 270 final.
- Grimshaw, Damian., Vincent, Steve., Willmott, Hugh (2002) Going Privately: Partnership and Outsourcing in UK Public Services, *Public Administration*, god. 80., br. 3., str. 475.–502.

- Hall, David (2012) Re-municipalising municipal services in Europe, University of Greenwich: Public Services International Research Unit
- Ivanišević, Stjepan (1972) *Položaj korisnika javnih službi u jugoslavenskom upravnom sistemu – magistarski rad*. Zagreb: Pravni fakultet Zagrebu.
- Ivanišević, Stjepan (1968) Prilog diskusiji o pojmu javne službe, *Zbornik radova Visoke upravne škole za 1968. godinu*, str. 69–88.
- Koprić, Ivan, Musa Anamarija, Lalić Novak Goranka (2012) *Europski upravni prostor*. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Koprić, Ivan, Musa Anamarija, Đulabić Vedran (2008) Europski standardi regulacije službi od općeg interesa: (kvazi)nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma, *Hrvatska javna uprava*, god. 8, br. 3, str. 647.–688
- Pigeon, Martin, McDonald David, Hoedeman Olivier, Kishimoto Satoko (eds) (2012) *Remunicipalization: Putting Water Back into Public Hands*. Amsterdam: Transnational Institute
- Rentrop, Timm (2007) The Services Directive: What is Actually New?, *Eipascope Bulletin*, br. 2, str. 17–22
- Van de Gronden, Johan W. (2011) Social services of general interest and EU law, u: E. Szyszczak, J. Davies, M. Andenaes, T. Bekkedal (eds) *Developments in Services of General Interest*, Berlin, Heidelberg: Springer, str. 123–153
- Wollmann, Helmut (2011) Provision of Public Services in European Countries, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, god. 11, br. 4, str. 889–910
- Wollmann, Helmut, Marcou Gerard (eds) (2010) *The Provision of Public Service in Europe: Between State, Local Government and Market*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited

Ivana Bajakić

RAZVOJ REGULATORNIH AGENCIJA UVJETOVAN GOSPODARSKIM CIKLUSIMA S OSVRTOM NA AMERIČKU I EUROPSKU REGULACIJU TRŽIŠTA KAPITALA

Sažetak: *Regulatorne agencije nastale su u SAD-u krajem 19. i početkom 20. stoljeća uslijed potrebe regulacije komunalnih usluga. Usprkos kontroverzama koje su izazivale svojim ovlastima i učincima, kontinuirano su osnivane na državnoj i saveznoj razini SAD-a te su postale popularan model za regulaciju širokog spektra djelatnosti. Rad prikazuje proces globalizacije regulatornih agencija i analizira slučaj regulacije tržišta kapitala putem regulatornih agencija u SAD-u i EU vezanih uz gospodarsko-politička kretanja te uspoređuje cikluse uspona i padova regulatornih agencija sa gospodarskim ciklusima.*

Ključne riječi: regulatorne agencije, regulacija tržišta kapitala, deregulacija, gospodarski ciklusi

1. Uvod

U povijesti razvoja interdisciplinarnih znanosti o regulatornim agencijama značajno mjesto zauzela je usporedba profesora Smerdela u izlaganju »Razmatranja o čudnovatom kljunašu ili kako nezavisne regulatore uklopiti u hrvatski ustavnopravni poredak,«¹ u kojem je uspoređio navedenog australskog sisavca sa nezavisnim regulatornim agencijama. Kao i čudnovati kljunaš, agencije opstaju u neprijateljskom okruženju, razvi-

¹ Izlaganje na Jean Monnet konferenciji 'Regulatorne agencije' na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Rijeci 1. i 2. listopada 2010.

jaju svoju samobitnost i nezavisnost, a povrh toga, otrov kojim raspoložu može biti smrtonosan za cjelokupno okruženje (Smerdel, 2012: 11).

Postupnim razvijanjem imuniteta na raznovrsne kritike, nezavisne regulatorne agencije uspjele su ne samo opstati na mjestu prvog nastanka, SAD-a, već se i proširiti po cijelom planetu. Svrha ovog rada je prikazati rast i razvoj regulatornih agencija: od američkih regulatora komunalnih usluga do globalizacije regulatornih agencija, te istražiti korelaciju gospodarskih ciklusa s ciklusima regulacije i deregulacije, odnosno usponima i padovima ekonomske regulacije i regulatornih agencija. Analiziraju se specifičnosti američke i europske regulacije tržišta kapitala i njihovih regulatornih agencija s obzirom na gospodarsko-političke okolnosti, odnosno trendove regulacije i deregulacije.

2. Rast i razvoj regulatornih agencija: od američkih regulatora komunalnih usluga do globalizacije regulatornih agencija

»Nezavisne regulatorne komisije nastale su kao korektura za nesavršenosti sistema podjele vlasti. Išlo se za tim, da se donošenje općeg pravila, njegovo operativno izvršavanje i deliberativna primjena na pojedini slučaj stope u jednu dinamičnu cjelinu, bar na onim područjima, gdje je pritisak novih uvjeta industrijske ekonomije bio najosjetljiviji.« (Pusić, 1954: 166)

Evolucija ekonomske regulacije i regulatornih agencija odvijala se tijekom Druge industrijske revolucije krajem 19. i početkom 20. stoljeća. Slijedom velikih tehnoloških otkrića (npr. telefon, električna centrala i dr.) i razvoja komunalnih usluga poput plina, električne energije, vodovoda, javnog prijevoza i dr. te izgradnje komunalne infrastrukture javlja se potreba za uređenjem njihovog okvira poslovanja. Komunalne usluge u prošlosti se karakteriziralo kao prirodni monopol, tj. kapitalno intenzivne grane industrije koje obilježava iznimno visoki

početni trošak izgradnje komunalne infrastrukture, a kasnije funkcioniraju prema principu ekonomije obujma nad relevantnim opsegom proizvodnje.² U granama ekonomije u kojima je jedan proizvođač učinkovitiji od velikog broja proizvođača, država može, u područjima od općeg gospodarskog interesa, dati isključivo pravo proizvodnje jednom poduzeću. Stoga su u početku komunalne usluge bile ili u pretežito državnom vlasništvu (Europa) ili privatnom (SAD) ali regulirane. Kasnije su komunalne usluge liberalizirane kroz razne oblike regulatornih i gospodarskih reformi, često kao posljedica tehnoloških inovacija, a u pojedinim državama su postepeno privatizirani pojedini sektori (npr. telekomunikacije, željeznica i dr.).

Europski model države blagostanja uključivao je širok spektar područja od općeg interesa, a s tim u vezi je vlasništvo i organizacija komunalnih usluga na razini centralne ili lokalne vlasti od kraja 19. st. pa sve do 1980-ih. Tijekom desetljeća europski sektor javnih komunalnih usluga postajao je nekonkurentan, prvenstveno zbog neefikasnog poslovanja, političkog utjecaja, trome birokracije i nedostatka nadzornih mehanizama. Britanska vlada bila je predvodnik promjena u Europi uvodeći privatizaciju i liberalizaciju sektora javnih usluga. Kasnih 1980-ih i početkom 1990-ih britanski primjer slijedile su ostale države Zapadne Europe transformirajući svoj status vlasnika i pružatelja komunalnih usluga u regulatora tržišnog natjecanja, uz zaštitu javnog interesa (Hulsink i Wubben, 2003: 9–14). Kreiranjem jedinstvenog europskog unutarnjeg tržišta i harmonizacijom propisa EU, regulacija komunalnih usluga djelomično prelazi u okvire zajedničke europske ekonomske politike i supranacionalnih propisa EU iz područja

² Primjer prirodnog monopola je distribucija plina. Kako bi se domaćinstvima u gradovima omogućila opskrba plinom, potrebno je na razini grada izgraditi mrežu plinskih cijevi kroz cijeli grad. Izgradnja takve infrastrukture je iznimno skupa (ima visoke fiksne troškove), a profit se ostvaruje tijekom vremena, kada se zbog povećanja obujma proizvodnje smanjuje ukupni prosječni trošak, tj. raste prinos na opseg proizvodnje. Stoga je cjenovno najefikasnije imati samo jednog proizvođača za cijeli sektor umjesto konkurentsko tržište.

tržišnog natjecanja i državnih potpora. Paralelno se odvija institucionalna reforma javnog sektora i osnivaju se regulatorne agencije u državama članicama EU različitih profila i stupnja organizacijske, financijske i političke neovisnosti, po uzoru na regulatorna tijela u SAD-u.

U početku su u SAD-u komunalne usluge bile regulirane općim propisima, bez regulatornih agencija (prema Bajakić, 2010: 496–509). Eventualno rješavanje sporova odvijalo se na sudu, za prosječne potrošače bilo je skupo i dugotrajno, a sucima zahtjevno zbog definiranja standarda i cijene usluga (Pusić, 1954: 156–157; Barnes 1942: 170). Početkom 19. st. komunalne usluge reguliraju se na lokalnoj razini sustavom koncesija, prvi primjeri bili su plin i javni gradski prijevoz košnjima u New Yorku, a tijekom godina takav se sustav proširio i na ostale javne komunalne usluge (Priest, 1993: 289–323).³ Sustav koncesija osigurao je određenu razinu zaštite potrošača: utvrđene su okvirne maksimalne cijene i standardi kvalitete, a lokalna uprava mogla je u bilo kojem trenutku raskinuti ugovor. Međutim, loša financijska pozicija lokalne uprave i kretanje cijena često nije išlo u korist potrošača već privatnih koncesionara (Smith, 1914: 85–93). Uz navedene poteškoće, kritičari su isticali problem preklapanja jurisdikcije, nedostatak stručnog kadra i korupciju, uglavnom u svrhu promoviranja regulacije komunalnih usluga na državnoj razini (Jarell, 1978: 275; Wilcox 1914: 82; Smith, 1914: 85–86). 1907. osnivaju se prve državne regulatorne agencije za komunalne usluge u Wisconsinu i New Yorku, a njihov primjer u kratkom roku slijedile su i ostale države SAD-a. Državne regulatorne agencije bile su ustrojene sa stručnjacima iz pojedinih područja s ciljem preventivnog djelovanja kroz utvrđivanje standarda i pravila ponašanja u pojedinom sektoru. Paralelno, uz osnivanje državnih regulatornih agencija osnivaju se i nacionalne regulatorne agencije (NRA), prva, Komisija za međudržavni promet (*In-*

³ Npr. plin, električna energija, voda, odvod, javni prijevoz, telegraf, telefon, podzemna željeznica, željeznički terminali, trajekti, privatni mostovi, tuneli i dr.

terstate Commerce Commission) već 1887., a tijekom godina i ostale iz pojedinih područja komunalnih usluga. Svoj procvat doživjele su tijekom Velike depresije 1930-ih, točnije uslijed Rooseveltovog *New Deal*-a, kada su osnovane mnoge nove nacionalne regulatorne agencije, koje se u sljedećim desetljećima proširuju izvan kruga komunalnih usluga i ekonomske regulacije te se s ciljem efikasnog operativnog rješavanja pojedinih područja ustrojavaju za širok spektar djelatnosti (npr. zdravstva, radnih odnosa, zaštite okoliša itd.). Zadnjih godina broj nacionalnih regulatornih agencija u SAD-u broji oko 60-tak, iako u taj broj ne ulaze još deseci organizacija, poput raznih uprava, povjerenstva, odbora i sl. (Koprić *et al.*, 2008: 663)

Osim širenja nacionalnih regulatornih agencija iz područja ekonomske na društvenu regulaciju, takav oblik organizacije postaje popularan i van granica SAD-a, pa se može govoriti o globalizaciji regulatornih agencija. Iako regulacija sama po sebi predstavlja jednog od žešćih neprijatelja globalizacije, na nacionalnoj razini u smislu prepreka međunarodnoj trgovini, uspostavljanje međunarodnih standarda pod okriljem međunarodnih organizacija izdvaja se kao hvalevrijedan i konstruktivan prilog ekonomskoj integraciji i globalizaciji (Wouters i Verhoeven, u Geradin *et al.*, 2005: 246–268). Uz to, ostale međunarodne institucije poput Međunarodnog monetarnog fonda, Svjetske banke, Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj i sl. imale su utjecaja na širenje ideje o regulatornim agencijama (Moran, 2003, u Musa 2009: 122).

Harmonizacija propisa na razini EU jedan je od osnovnih instrumenata ekonomske integracije, uz političko, socijalno, kulturno i ostalo povezivanje država članica EU koje se operativno sve češće objedinjuje kroz osnivanje krovnih europskih tijela uglavnom koordinacijskog karaktera. Prvi val osnivanja regulatornih agencija počeo je 1975., drugi je vezan na kreiranje unutarnjeg tržišta EU, pri čemu se broj agencija s četiri u 1993. povećao na petnaest u 2003. (Geradin, 2005: 215) te na gotovo trideset do 2008. (Koprić *et al.*, 2008: 671). Proces dovršavanja jedinstvenog europskog unutarnjeg tržišta i

popratnih glomaznih regulatornih reformi doveo je do razvoja zasebnih visokoreguliranih područja (npr. regulacija tržišta kapitala), a globalna financijska kriza stvorila je moment za promjene i pogodovala osnivanju europskih regulatornih agencija iz područja bankarstva, tržišta kapitala, osiguranja i mirovinskog osiguranja koje predstavlja dosad nezamislivu centralizaciju operativnih moći na EU razini.

3. Ciklusi regulacije i deregulacije – povezanost gospodarskih ciklusa sa usponima i padovima ekonomske regulacije i regulatornih agencija

Proces razvoja ekonomske regulacije i regulatornih agencija vezan je uz velika tehnološka otkrića koja su utjecala na dinamiku ekonomskih kretanja, s naglim gospodarskim uzletima te često žestokim i strmoglavim padovima. Faze regulacije i deregulacije, odnosno plime i oseke značaja regulatornih agencija negativno koreliraju sa kaotičnim gospodarskim ciklusima 20 st. te najnovijom globalnom gospodarskom krizom 21. stoljeću.

U periodu do kraja 1920-ih osnovane su svega tri nacionalne regulatorne agencije u SAD-u: 1887. Komisija za međudržavni promet (*Interstate Commerce Commission*), 1914. Savezna komisija za trgovinu (*Federal Trade Commission*) i 1920. Savezna komisija za energetiku (*Federal Power Commission*) za reguliranje navedenih komunalnih usluga, s različitim stupnjem efikasnosti i neovisnosti (Pusić, 1954: 153–176; Bajakić, 2010: 495–520). To razdoblje obilježava nastanak velikih i moćnih korporacija uslijed turbulentnih ciklusa ekonomskog rasta i pada, tj. naglog gospodarskog rasta zbog tehnoloških otkrića i porasta produktivnosti, ali i nedovoljne apsorpcijske moći tržišta, s posljedicama naglog opadanja cijena i povećanja nezaposlenosti. Tijekom tog razdoblja uloga regulatornih agencija bila je sporedna, a ugled i moć privatnog sektora neupitan.

Slomom burze 1929. i provođenjem Rooseveltovog *New Deal*-a za ekonomski oporavak i izlazak iz krize kroz razne

oblike državne intervencije temeljene na kejnezijanskom pristupu ekonomskoj politici, započinje i nova era pojačane regulacije i procvata regulatornih agencija. Osnovano je oko šezdeset specijaliziranih izvršnih agencija, a fokus regulacije bio je precizno utvrđivanje zakonitosti poslovanja privatnog sektora s ciljem sprečavanja financijskih prijevara i malverzacija, očuvanja stabilnosti financijskog sustava i unaprjeđivanja funkcioniranja tržišta (Moran, u Musa 2009: 121).

Nakon toga, 1940-te i '50-te predstavljaju razdoblje (uglavnom stabilnog) gospodarskog rasta i razvoja, tijekom kojeg uloga i značaj regulatornih agencija pada u drugi plan. McCraw govori o kombinaciji ekonomskog prosperiteta i optimizma ulagača, smanjene naglašenosti regulacije, mediokritetnih rezultata nacionalnih regulatornih agencija, zarobljavanje od strane regulirane strane (privatnog sektora) te sve većeg broja kritičara iz političkih, odvjetničkih i akademskih krugova. Posebno formirani politički i stručni odbori na najvišim razinama sugeriraju temeljitu reorganizaciju regulatornih agencija, a 1946. donesen je u SAD-u i *Administrative Procedure Act* (McCraw, 1984: 216–221). 1960-te označavaju vrhunac akademske kritike na rad regulatornih agencija, posebice unutar čikaške ekonomske škole i razvoja teorije ekonomske regulacije (Coase, 1959; Demsetz, 1968; Stigler 1964 i 1971, Posner, 1974 i dr.).

Kasnih 1970-ih započinje faza deregulacije, liberalizacije i u nekim državama privatizacije komunalnih usluga, ponovni uspon i jačanje utjecaja privatnog sektora, te uvjerenja u samoregulirajući mehanizam tržišta. Dugogodišnji (relativno) stabilan gospodarski rast i razvoj, tehničke inovacije, financijska globalizacija i dr. stvaraju atmosferu u kojoj se vlade pojedinih država stavljaju u natjecateljski odnos ne bi li ostvarile bolju poziciju na globalnoj listi konkurentnosti (Porter, 1990). One u sklopu svojih ekonomskih politika moraju učiniti sve u njihovo moći da kreiraju poduzetničko okruženje koje je privlačno stranim ulagačima, a etikete poput »glomazne« birokracije i regulacije nisu poželjne karakteristike konkurentne države. Neprestani pritisak za rastom i profitom na strani privatnog sektora pridonio je preuzimanju prevelikog rizika i po-

jave moralnog hazarda. Mantru samoregulacije zatresla je tek kriza tržišta drugorazrednih hipotekarnih kredita u ljeto 2007. u SAD-u, a tsunami koji je nakon toga uslijedio označio je definitivni kraj ciklusa liberalizacije i početak novog ciklusa pojačane regulacije i državne intervencije koja u slučaju tako iznimno velikih i dubokih financijskih i gospodarskih kriza traje još dugo nakon gospodarskog rasta i oporavka.

4. Slučaj regulacije tržišta kapitala u SAD-u i EU

4.1. Razlozi za regulaciju tržišta kapitala

Osnovni razlozi za regulaciju tržišta kapitala su zaštita investitora i očuvanje stabilnosti financijskog sustava te promicanje efikasnog funkcioniranja tržišta. U području zaštite investitora, zakonodavac je prvenstveno htio zaštititi individualnog investitora odnosno malog ulagača. Razlog tome je postojanje asimetrije informacija (Jensen i Meckling, 1976). Mali ulagači ne posjeduju stručna znanja potrebna za procjenu financijskih pokazatelja pojedinih financijskih izvješća i/ili kompleksnih financijskih proizvoda i usluga (npr. derivata), pa su u tom smislu u nepovoljnijem položaju naspram institucionalnih investitora. Stoga su zakonodavci inzistirali na harmonizaciji računovodstvenih standarda, dostupnosti relevantnih podataka o poslovanju firmi, kao i razvoju agencija za procjenu kreditnog rejtinga kako bi mali ulagači imali pristup objedinjenim i analiziranim podacima, odnosno stručnim procjenama. Razvoj novih financijskih institucija, proizvoda i usluga, omogućio je malom ulagaču diverzifikaciju rizika kroz ulaganje u razne investicijske fondove sa profesionalnim menadžmentom, kao što su financijski stručnjaci koji upravljaju takvim fondovima.⁴ Nadalje, zaštita investitora nužna je

⁴ Istraživanja su pokazala da i u ovakvim vidovima ulaganja, postoji rizik za male ulagače zbog asimetrije informacija, npr. društva za upravljanje investicijskim fondovima imaju stručno znanje i bolji pristup informacijama, te mogu svoju komparativnu prednost iskoristiti radi vlastitog bogaćenja, a na štetu malih investitora (Jensen i Meckling, 1976).

i zbog moguće zlouporabe tržišta kroz korištenje povlaštenih informacija (*insider trading*), manipulacija tržištem, financijskih prevara i ostalih malverzacija (npr. Madoff, Enron).

Trenutna svjetska gospodarska kriza najaktualniji je prikaz i dokaz važnosti očuvanja stabilnosti financijskog sustava. Započela je kao kriza na tržištu drugorazrednih hipotekarnih kredita u SAD-u, prelila se na međubankarsko tržište kredita i izazvala zastoje i neizvjesnost globalnog financijskog sustava, potom prelila na ostatak svijeta i u konačnici na realni sektor izazvavši recesiju sa za sada neizvjesnim rokom trajanja. Zbog iznimnog utjecaja koji financijski sustav i neke financijske institucije imaju na nacionalna gospodarstva, pa čak i globalnu ekonomiju, od presudne je važnosti praćenje sistemskog rizika i očuvanje stabilnosti financijskog sustava.

Značajni broj empirijskih istraživanja ukazuje na postojanje korelacije između financijskog razvitka i gospodarskog rasta (Levine, 1997, 2002; Demirgüç-Kunt i Levine, 1999; Carlin i Mayer, 1999, 2003 i dr.). Razvijen i efikasan financijski sustav doprinosi optimizaciji alokacije kapitala, osiguravajući lakšu dostupnost izvora financiranja, likvidno financijsko tržište, kvalitetniju uslugu i financijske proizvode za potrošače, poticanje poduzetništva, a povezano s tim i zaposlenosti, te u konačnici veći gospodarski rast i razvoj. Stoga su financijske inovacije korisne za gospodarski rast, ali valja biti naročito oprezan u procjeni rizika i kontrole nastanka moralnog hazarda (npr. sekuritizacija i preuzimanje prevelikog rizika od strane bankara i ostalih menadžera u financijskom sektoru).

U slučaju »dobre regulacije« tržista kapitala, pozitivne učinke trebali bi osjetiti svi sudionici tržišta: investitori će profitirati zbog većeg i kvalitetnijeg izbora financijskih proizvoda i usluga, smanjivanja troškova trgovanja, izdavatelji zbog smanjivanja troškova prikupljanja kapitala, a pružatelji financijskih usluga zbog kvalitetnijeg poslovnog okruženja, stabilnosti tržišta, veće transparentnosti i likvidnosti. Međutim, regulacija može sadržavati i značajne troškove, kao i štetne učinke na tržište. Prije svega novi propisi donose troškove usklađivanja, moguće nestabilnosti na tržištu (npr. MiFID

direktiva i fragmentiranost tržišta), regulatornu arbitražu i sl. Upravo je analiza učinaka američkog Zakona o vrijednosnim papirima iz 1933. bila jedna od prvih analiza ekonomske regulative i rada regulatornih agencija (Stigler, 1964), značajna zbog postavljanja metodologije analize učinaka koja će se tijekom vremena razvijati i nadograđivati upravo na bazi kritike o efikasnosti rada regulatornih agencija (Coase, 1959; Demsetz, 1968; Stigler 1971 i dr.).

4.2. Razlike između američke i europske regulacije tržišta kapitala

Razlozi nastajanja regulacije iz područja tržišta kapitala u SAD-u i EU su različiti. Propisi u SAD-u većinom su nastajali kao odgovor vlade na financijske krize i skandale (npr. 1933. *Securities Act* i 1934. *Securities and Exchange Act* kao odgovor na slom burze 1929. i Veliku depresiju; 2001. *Sarbanes-Oxley Act* nastavno na slučaj Enron), te u okviru usklađivanja s tehnološkim napretkom i inovacijama (2007. *Regulation National Market System – Reg NMS* uslijed razvoja visokofrekventnog algoritamskog trgovanja, u Bošković *et al.*, 2010: 4; Allen i Herring, 2001). EU je krajem 1990-ih, pod konkurentskim pritiskom gospodarskih velesila SAD-a i Japana, odlučila poduprijeti financijski razvitak EU kroz dovršavanje jedinstvenog unutarnjeg tržišta, odnosno formiranje zajedničkog europskog financijskog tržišta sa jedinstvenim regulatornim okvirom koji omogućuje nesmetano prekogranično financijsko poslovanje financijskim institucijama, institucionalnim ulagačima i malim investitorima. Usprkos velikih ambicija kreatora politika EU za što višim stupnjem harmonizacije propisa i integracije financijskih tržišta, nedostatak političke volje država članica onemogućio je dublje povezivanje, poglavito u području nadzora i prekogranične suradnje supervizora, uz istovremeni otpor glede osnivanja europskog regulatora tržišta kapitala (European Commission, 2005: 9–11; 2007: 3,6–13). Tek nekoliko godina nakon izbijanja financijske krize osnovane su europske regulatorne agencije za područje bankarstva,

tržišta kapitala i osiguranja i mirovinskog osiguranja, u okviru osnivanja Europskog sustava financijske supervizije (*European System of Financial Supervisors*, ESFS).

Tijekom 2007. i SAD i EU su donijele nove propise vezane uz tržište kapitala s ciljem promicanja konkurencije među sudionicima tržišta. MiFID direktiva⁵ u EU imala je za cilj ojačati konkurenciju na europskom tržištu kapitala, prvenstveno među trgovinskim platformama (burzama, multilateralnim trgovinskim platformama i sistematskim internalizatorima), dok je američka Regulacija nacionalnih tržišnih sustava (*Reg NMS*) poticala konkurenciju među pojedinačnim tržištima, te konkurenciju na području naloga za kupnju i/ili prodaju. U SAD-u postoji nekolicina propisa i regulatornih tijela koji simultano uređuju američko tržište kapitala: na nacionalnoj i državnoj razini, te na razini industrije (Bošković *et al.*, 2010: 2), uz jedinstvenu nacionalnu regulatornu agenciju za nadzor vrijednosnih papira *Securities and Exchange Commission* (SEC). Za razliku od SAD-a, EU je tek tijekom posljednjeg desetljeća u okviru velike regulatorne reforme financijskog sektora harmonizirala propise iz područja tržišta kapitala, koje su većinom uređene direktivama i transponirane u regulatorne sustave država članica s određenim specifičnostima. Nadzor nad tržištima vrše nacionalne regulatorne agencije pojedinih država članica EU, a 1. siječnja 2011. počeo s radom supranacionalni Europski regulator za vrijednosne papire i tržište kapitala (*European Securities and Markets Authority – ESMA*) s novim velikim ovlastima nad pojedinim financijskim institucijama i uslugama te nacionalnim regulatornim agencijama.

⁵ Direktiva 2004/39/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o tržištima financijskih instrumenata kojom se izmjenjuju i dopunjuju Direktiva Vijeća 85/611/EEZ i 93/6/EEZ i Direktiva 2000/12/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća te ukida Direktiva Vijeća 93/22/EEZ. MiFID je nakon nekoliko odgoda stupio na snagu 1. studenog 2007., a trenutno su u završnoj fazi dopune i izmjene MiFID direktive, vidi: Direktiva Europskoga parlamenta i Vijeća o tržištima financijskih instrumenata kojom se ukida Direktiva 2004/39/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća, COM(2011) 656 final, 2011/0298 (COD), 20.10.2011., Brussels.

U sklopu rješavanja financijske krize na svjetskoj razini, na londonskom *summitu* G-20 održanom u travnju 2009. postignut je konsenzus o mjerama za zaustavljanje financijske krize i poticanja stabilnosti financijskog sustava, koje su, između ostalog sadržavale i reforme regulative i supervizije.⁶ SAD je u okviru regulatorne reforme tržišta kapitala 2010. donio *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* s ciljem povećanja transparentnosti i zaštite potrošača (Securities and Exchange Commission, 2012). EU se fokusirala na nova pravila i nadzor nad agencijama za procjenu kreditnog rizika, korporativno upravljanje financijskih institucija, veću transparentnost u poslovanju na tržištu derivata, zaštitu investitora kroz fondove za zaštitu ulagatelja i osiguranja depozita, većinom kroz izmjene i dopune postojećih uredbi i direktiva, te centralizaciju supervizije na EU razini (European Commission, 2010 i 2012).

5. Reguliranje tržišta kapitala u SAD-u putem Komisije za vrijednosne papire (SEC)

Slom burze krajem 1929. i javne politike koje su uslijedile u okviru *New Deal*-a označile su novu seriju regulacije i regulatornih agencija. Na području tržišta kapitala goruća pitanja bila su razgraničavanje komercijalnog i investicijskog bankarstva, uređivanje OTC tržišta, tj. agenata s nezadovoljavajućom razinom etičkih i moralnih načela poslovanja. Vlada je imala veliku podršku javnosti za regulaciju radi vraćanja povjerenja i likvidnosti na tržište kapitala, ali i struke: podršku burzi, udruženja investicijskih bankara i revizora. Rezultat se očitovao u setu novih zakona: (i) *The Securities Act 1933.*, obveza objave

⁶ Dokument G-20 »Globalni plan za oporavak i reforme« sadržavao je sljedeće mjere za oporavak: (i) Uspostava povjerenja, gospodarski rast i zaposlenost, (ii) Oporavak financijskog sustava i odmrzavanje kreditiranja, (iii) Jačanje financijske regulacije i supervizije, (iv) Jačanje međunarodnih financijskih institucija, (v) Sprečavanje protekcionizma u globalnoj trgovini i investicijama, (vi) Poticanje ekološki održivog razvoja (The London Summit, 2009).

pojedinih informacija od strane izdavatelja i izvješća revizora, (ii) *The Securities Exchange Act* 1934., zabrana manipulacije i uvođenje striktnih pravila za burze, (iii) *The Public Utility Holding Act* 1935., obveza prijave javnih komunalnih dioničkih društava Komisiji za vrijednosne papire, (iv) *The Moloney Act* 1938., stavlja OTC tržište pod nadzor SEC-a, te (v) *The Glass-Steagall Act* 1933., kojim se razdvaja investicijsko od komercijalnog bankarstva. Nadzor tržišta kapitala bio je u početku pod ingerencijom Savezne komisije za trgovinu, nakon čega je osnovana Komisija za vrijednosne papire, 1934. (Dean, 1959: 698–709; McCraw, 1984: 159–177).

Komisija za vrijednosne papire ili popularno nazvana SEC jedna je od rijetkih regulatornih agencija koje su uživale velik ugled široke javnosti i struke i to podjednako u privatnom i javnom sektoru. McCraw je istražio povijesne događaje i razloge koji su priskrbili SEC-u auru elitne birokracije (McCraw, 1984: 159–209; 1982: 346–361). Prvo je sama regulacija. Zakone je pisao redom najbolji kadar pravne struke iz područja tržišta kapitala. Predsjednik Roosevelt je zamolio svog prijatelja Felixa Frankfurtera, kasnije suca Vrhovnog suda SAD-a za pomoć u pripremi zakona iz područja tržišta kapitala. On je okupio troje svojih najbrijantnijih štíćenika, Thomasa Corcorana i Benjamina Cohena, iz odvjetničkih društava s *Wall Street*-a, te Jamesa Landisa sa *Harvard Law Schoola*, dobrog poznavatelja funkcioniranja javne uprave, koji su ubrzo postali nacionalne zvijezde i simboli *New Deal*-a. U početnoj fazi primjene novih zakona, nadzor nad tržištem kapitala obavljao se unutar Savezne komisije za trgovinu, a Landis i George Mathews, računovođa s iskustvom regulacije komunalnih vrijednosnica na državnoj razini, izrađivali su metodološke obrasce s informacijama koje moraju biti objavljene u financijskim izvješćima korporacija. Drugo je bilo sastavljanje povjerenika (*commissioners*) novoosnovane Komisije za vrijednosne papire. Uz Landisa i Mathewsa, imenovani su Robert Healy i Ferdinand Pecora, dvoje tužitelja koji su se već istakli u istragama vođenim u slučajevima vezanim uz *Wall Street*. Uz četiri eminentnih imena, izbor petog člana za predsjednika

SEC-a predstavljao je vrhunac iznenađenja u kadroviranju te regulatorne agencije. Predsjednik Roosevelt je za predsjednika SEC-a imenovao Josepha P. Kennedyja, burzovnog špekulanta koji je stekao veliko bogatstvo upravo na onim radnjama koje je SEC trebao u svom radu nadzirati, procesuirati i sankcionirati (ujedno i oca budućeg predsjednika SAD-a Johna F. Kennedyja). Tako je Roosevelt upitan o razlozima svog kontroverznog izbora, komentirao: »*Da bi uhvatili lopova, potreban vam je lopov*« (New York Times, 2008). Ipak, Kennedy se pokazao kao dobar izbor: vrhunski menadžer, s potrebnim znanjima i vezama u privatnom sektoru, bio je dobitna kombinacija za početne godine rada SEC-a i vraćanja povjerenja na financijsko tržište (Bedts, 1964: 167–172). Treća sreća bila je sama financijska kriza koja je uzrokovala masovnu nezaposlenost, čak i kvalitetnih kadrova u financijskoj industriji. Stoga je SEC uspio zaposliti velik broj prvorazrednih stručnjaka iz privatnog sektora koje u drugim okolnostima ne bi mogli platiti. Radna atmosfera u SEC-u bila je atipična za javnu upravu – premreženi entuzijazam između menadžera i zaposlenika koji je tu regulatornu agenciju pretvorio u sjajnu zvijezdu javne uprave.

Tijekom desetljeća novih gospodarskih ciklusa, procesa deregulacije i liberalizacije, SEC je i dalje ostao respektabilna institucija, čija je poslovna politika imala na umu zaštitu investitora, provedbeno u što većoj mjeri unutar okvira samoregulacije (Bedts, 1964: 178; McCraw 1982: 361–363). Ipak, od 1980-ih pojedine krize i skandali počeli su potkopavati tržište kapitala i sve njene sudionike (kriza štedionica 1980-ih, kolaps hedge-fonda LTCM 1998., korporativni skandal sa Enronom 2001., CDS derivati, slučaj Madoff i dr.). Ekonomska politika bila je u znaku deregulacije i samoregulacije: 1999. Clinton je ukinuo *Glass-Steagall Act*, *credit-default swaps* derivati (CDS) ostali su izvan nadzora regulatornih agencija, a olabavljena pravila za adekvatnost kapitala uzrokovala su veću izloženost riziku financijskih institucija i cjelokupnog financijskog sustava koji je kolabirao nakon ispuhivanja balona na američkom tržištu nekretnina između 2006.–07. i pre-

lio se u globalnu financijsku i gospodarsku krizu (New York Times, 2008; McCraw, 2009). Provođenje državne intervencije u obliku programa za otkup nelikvidne imovine TARP (*Troubled Asset Relief Programm*) u iznosu od 700 milijardi dolara zakompliciralo se uslijed procesa odobravanja u američkom Kongresu što je dodatno uzdrmalo financijska tržišta i uzrokovalo krizu na međubankarskom tržištu kredita. U sklopu regulatorne reforme, predsjednik Obama je donio *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* s ciljem povećanja transparentnosti i zaštite potrošača, postrožena su pravila trgovanja i poslovanja agencija za procjenu kreditnog rizika, korporativnog upravljanja i poslovanja financijskim proizvodima i uslugama (Securities and Exchange Commission, 2012), ali nije po uzoru na predsjednika Roosevelta postavio jako ime za novog predsjednika SEC-a (McCraw, 2009).

6. Reguliranje tržišta kapitala na razini EU

Aktualna globalna gospodarska kriza svjedoči o enormnom utjecaju koji financijski sustav ima na cjelokupnu ekonomiju jedne države ili regije, a sve češće i cijeli svijet zbog međusobne povezanosti i premreženosti globalnog financijskog sustava. Tržište financijskih usluga ima udio od 4,5% ukupne zaposlenosti i 6% BDP-a Europske unije (Eurostat, u The City UK, 2011: 8). Brojna provedena empirijska istraživanja govore o povezanosti financijskog razvitka i gospodarskog rasta (Levine, 1997. i 2002; Demirgüç-Kunt i Levine, 1999; Carlin i Mayer, 1999, 2003). Spomenuta akademska teza pokazala se vrlo popularnom među donosiocima ekonomskih politika, pa je postala jedna od glavnih mjera za provođenje strategija o gospodarskom rastu i razvoju. Europska unija je 1990-ih tražila načine kako preokrenuti trend konkurentskog zaostajanja za Japanom i SAD-om. 2000. donesena je tzv. Lisabonska strategija, s ciljem da EU do 2010. postane najkonkurentnije i najdinamičnije svjetsko gospodarstvo temeljeno na znanju i održivom gospodarskom rastu, uz najvišu stopu zaposlenosti i

čvrstu ekonomsku i socijalnu koheziju,⁷ koja se očigledno nije realizirala. Uzimajući u obzir tadašnje gospodarske trendove: konsolidaciju i integraciju financijskih tržišta, tehnološke inovacije i dostupnost sofisticiranih financijskih proizvoda i usluga (e.g. sekuritizacija, e-trgovanje), deregulaciju i liberalizaciju financijskih tokova, te relativno stabilno makroekonomsko okruženje (HM Treasury, 2008: 58–59), donosioci ekonomskih politika na EU razini odlučili su uz uvođenje zajedničke valute eura, kreirati i jedinstveno regulatorno okruženje europskog financijskog sektora, te time dovršiti stvaranje jedinstvenog unutarnjeg tržišta u kojem će institucionalni investitori bez prepreka moći obavljati prekogranične financijske operacije.

Iako se od kasnih 1960-ih pokušavalo na razne načine, uglavnom neuspješno, harmonizirati područje slobodnog kretanja kapitala, 1999. predstavljena je masivna regulatorna reforma pod nazivom Akcijski plan za financijske usluge (*Financial Services Action Plan*, FSAP) s ciljem integriranja europskih financijskih tržišta, uz smanjivanje troškova prekograničnog poslovanja i izvora financiranja za izdavatelje kapitala, te sukladno tome ostvarivanje većih prinosa za investitore i u konačnici gospodarski rast i razvoj te veću konkurentnost gospodarstva EU. FSAP se sastojao od četrdeset i dvije mjere podijeljene u četiri ključna područja: (i) dovršavanje jedinstvenog europskog tržišta institucionalnih investitora, (ii) razvijanje otvorenog i sigurnog tržišta za male ulagače, (iii) osiguravanje kvalitetne regulacije i supervizije i (iv) ostali ciljevi za unaprjeđenje efikasnosti financijskog sustava (European Commission, 1999). Prilikom realizacije FSAP-a, uveden je tzv. Lamfalussyjev pristup, novi metodološki pristup donošenja propisa, i to prvo u području tržišta kapitala, a uključivao

⁷ Lisabonska strategija se temeljila na sljedećim ciljevima: (i) informacijsko društvo dostupno svima, (ii) stvaranje europskog prostora za istraživanje i inovacije, (iii) kreiranje stimulativnog poslovnog okruženja za poduzeća, naročito mala i srednja, (iv) dovršetak jedinstvenog unutarnjeg tržišta, (v) stvaranje učinkovitih i integriranih financijskih tržišta, (vi) promoviranje socijalne inkluzije, te (vii) promoviranje održivog razvoja. (Lisbon European Council, *Presidency Conclusions*, 2000)

je široku razinu konzultacija sa svim zainteresiranim stranama (interesnih grupa, europskih institucija, nacionalnih supervizora i dr.), ali i bržu proceduru donošenja propisa kroz institucije EU. FSAP je implementiran u predviđenom roku od oko pet godina, generalni zaključak je da je povećao razinu integriteta financijskih sustava, ali i izazvao regulatorno preopterećenje na svim razinama, naročito nacionalnih regulatornih agencija zaduženih za transpoziciju i nadzor implementacije EU propisa. Nažalost, uzrokovao je i niz nepoželjnih nuspojava na tržištu kapitala, poput fragmentiranosti tržišta i likvidnosti, fragmentiranosti tržišta podataka o trgovanju, izostanak smanjenja troškova trgovanja na štetu investitora i sl. (Bajakić, 2009: 110–148).

Radi lakše harmonizacije i implementacije EU propisa, u sklopu Lamfalussyjevog pristupa osnovana su tri koordinacijska vijeća iz područja tržišta kapitala, bankarstva i osiguranja i mirovinskog osiguranja.⁸ Vijeće europskih regulatora tržišta kapitala – CESR, sastavljeno od strane visokih europskih dužnosnika nacionalnih regulatornih agencija, osnovano je u lipnju 2001. s ciljem efikasnog implementiranja propisa EU među državama članicama, te s tim u vezi poticanja suradnje među NRA i savjetodavne pomoći Europskoj komisiji u izradi provedbenih mjera iz područja tržišta kapitala. Iako se radilo o relativno maloj organizacijskoj jedinici, s limitiranim tehničkim, stručnim i financijskim sredstvima, CESR se iskazao kao iznimno učinkovito i produktivno vijeće (Moloney, 2011: 81–83; Ferran, 2010: 12–24; Wymeersch, 2010: 5–7). Ipak, kako CESR-ove mjere nisu imale obvezujući karakter, implementacija istih je zbog velikog broja država članica nailazila na različite pravne, tehničke i političke blokade (European Commission, 2007: 3,6–13; CESR, 2004: 18–22). Unatoč svemu, interes privatnog i javnog sektora nije bio usmjeren pre-

⁸ To su CEBS – Vijeće europskih bankarskih supervizora (*Committee of European Banking Supervisors*) i CEIOPS – Vijeće za europsko osiguranje i mirovinsko osiguranje (*Committee of European Insurance and Occupational Pension Committee*), koji su postali poznati pod nazivom: *Lamfalussy Level 3 Committees*. (Lamfalussyjevo izvješće; Lanoo i Levin, 2004).

ma osnivanju europske regulatorne agencije za tržište kapitala (Securities Expert Group, 2004: 19; European Commission 2005: 9–11).

Moglo bi se reći da je regulatorna reforma tržišta kapitala imala loš *tajming*. Slijedom financijske krize koja je otpočela 2007. bilo je očekivano da, sukladno ranije spomenutim ciklusima deregulacije i liberalizacije te smanjivanja utjecaja regulatornih agencija, u trenutku krize dođe do jačanja regulacije i uloge regulatornih agencija. No, što dodatno mijenjati i regulirati kada je nedavno završila gigantska regulatorna reforma koja je skoro sve izmijenila i iscrpila, a trebala osigurati suvremeni sustav koji se može nositi s financijskim turbulencijama? Ipak, umjesto preispitivanja odgovornosti, pristupilo se novoj regulatornoj i institucionalnoj reformi koja će onemogućiti pojavu nove krize. Nova financijska regulacija, prema mišljenju kritičara, pretvorila je već ionako pretjerano regulirani financijski sustav u set propisa i institucija »na sterodima« (Financial Times, 2010a; 2010b).

U području reforme sustava supervizije, utemeljen je novi Europski sustav financijske supervizije – ESFS. Cilj novog sustava je kroz institucionalno umrežavanje analizirati i procjenjivati stabilnost cjelokupnog financijskog sustava te prema potrebi slati rana upozorenja o postojanju sistemskog rizika. U sklopu kreiranja novog sustava, početkom 2011. osnovane su tri nove europske regulatorne agencije (ERA) za sljedeća područja: (i) ESMA – Europski regulator za vrijednosne papire i tržište kapitala (*European Securities and Markets Authority*), (ii) EBA – Europska agencija za nadzor bankovnog sustava (*European Banking Authority*), EIOPA – Europska agencija za nadzor osiguranja i mirovinskog osiguranja (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*). ESMA je, za razliku od CESR-a, samostalna i neovisna pravna osoba odgovorna Europskom parlamentu i Vijeću. Uz brojne nove zadatke, dobila je i iznimne ovlasti na području europskog tržišta kapitala. One između ostalog uključuju i donošenje obvezujućih tehničkih standarda, pravo suspendiranja određenih financijskih aktivnosti, te u posebnim okolnostima direktne

ovlasti nad nacionalnim regulatornim agencijama i financijskim institucijama. Privatni sektor je također dobio novo pravo, mogućnost žalbe Žalbenom vijeću na odluku ESME. Vijeće je zajedničko tijelo triju gore navedenih europskih agencija i mora u relativno kratkom roku odlučiti o žalbi, što je novina jer na razini država članica žalba protiv regulatornih agencija u pravilu nije moguća, već samo pokretanje upravnih sporova (Bajakić, 2013).

7. Zaključak

Izumitelji regulatornih agencija mogu biti jako zadovoljni jer je njihov »proizvod« globalno popularan i uveden u javnu upravu mnogih država. Zbog svojih kvazi-zakonodavnih i kvazi-sudskih ovlasti od svog osnutka su u nesuglasju sa temeljnim ustavnim doktrinama o trodiobi vlasti (Pusić, 1954: 164–167; Smerdel 2006: 2) te je ih nemoguće precizno definirati (Musa, 2009: 128–133). Ipak, od operativnog rješenja za regulaciju komunalnih usluga u SAD-u, postale su model za regulaciju širokog spektra djelatnosti na državnoj i saveznoj razini SAD-a, a kroz godine su prihvaćene i osnivane u brojnim državama svijeta.

Trendovi popularnosti regulatornih agencija negativno koreliraju s ciklusima gospodarskog rasta. Tijekom kriza jača uloga države i povećava se opseg regulacije i nadzornih tijela, a s gospodarskim uzletom dolazi do faze deregulacije i liberalizacije koje imaju za cilj osloboditi prostor inovacijama i kreativnim procesima potrebnim za rast i konkurentnost gospodarstva u kojima uloga i važnost regulatornih agencija pada u drugi plan.

Slučaj regulacije tržišta kapitala putem regulatorne agencije u SAD-u u velikom dijelu prikazuje blistav primjer efikasnosti i elitne birokracije kakvoj teže sva tijela javne uprave, bar u teoriji. Europska regulatorna agencija za tržište kapitala je primjer dobro iskorištene prilike za centralizaciju operativnih moći na razini EU uslijed globalne financijske krize i neminovne regulatorne reforme koja ide uz nju. U novom omjeru

snaga vjerojatno će s vremenom doći do transformacije nacionalnih regulatornih agencija država članica EU iz nezavisnih regulatornih tijela u neku novu dimenziju – možda podružnice europskih regulatornih agencija.

Literatura

- Allen, F., Herring, R. (2001) *Banking Regulation versus Securities Market Regulation*. The Wharton School, 1–58
- Bajakić, I. (2013) Nove ovlasti europskih financijskih regulatornih agencija – slučaj ESME (u objavi)
- Bajakić, I. (2010) Razvoj i učinci regulatornih agencija u SAD-u: Uspješan model za Europu?. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 60(2): 495–526
- Bajakić, I. (2009) *Problemi regulacije tržišta vrijednosnih papira u tranzicijskim zemljama*. Doktorska disertacija. Pravni fakultet u Zagrebu
- Barnes, I. R. (1942) *The Economics of Public Utility Regulation*. New York: Yale University, F.S. Crofts & Co.
- Bedts, R. F. (1964) The First Chairmen of the Securities and Exchange Commission: Successful Ambassadors of the New Deal to Wall Street. *American Journal of Economics and Sociology* 23(2): 165–178
- Bošković, T., Cerruti, C., Noel, M. (2010) *Comparing European and U.S. Securities Regulations: MiFID versus Corresponding U.S. Regulations*. Washington, D.C.: World Bank Working Paper 184: 1–186
- Carlin, W., Mayer, C. (2003) Finance, Investment and Growth. *Journal of Financial Economics* 69: 191–226
- Carlin, W., Mayer, C. (1999) *How Do Financial Systems Affect Economic Performance?* Oxford Economic Papers, University College London and Said Business School, 1–30
- CESR (2004) *Preliminary Progress Report: Which supervisory tools for the EU securities markets?*, CESR 04–333f

- Coase, R.H. (1959) The Federal Communications Commission. *Journal of Law and Economics* 2: 1–40
- Dean, A. H. (1959) Twenty-Five Years of Federal Securities Regulation by the Securities and Exchange Commission. *Columbia Law Review* 59(5): 697–747
- Demirgüç-Kunt A., Levine, R. (1999) *Bank-Based and Market Based Financial Systems: Cross-Country Comparisons*. World Bank Working Paper, 2143: 1–72
- Demsetz, H. (1968) Why Regulate Utilities? *Journal of Law and Economics* 11: 55–65.
- Direktiva 2004/39/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o tržištima financijskih instrumenata kojom se izmjenjuju i dopunjuju Direktiva Vijeća 85/611/EEZ i 93/6/EEZ i Direktiva 2000/12/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća te ukida Direktiva Vijeća 93/22/EEZ
- European Commission (2012) *Restoring the Health and Stability of the EU Financial Sector*; http://ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/20120206_restoring_health_en.pdf
- European Commission (2010) *Regulating Financial Services for Sustainable Growth*, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/general/com2010_en.pdf
- European Commission (2007) *Communication from the Commission: Review of the Lamfalussy process – Strengthening supervisory convergence*, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/071120_final_report_en.pdf
- European Commission (2005) *Green Paper on Financial Services Policy (2005–2010)*, COM(2005)177
- European Commission (1999) *Financial Services: Implementing Framework for Financial Markets: Action Plan*, COM(1999)232
- Ferran, E. (2010) Understanding the new institutional architecture of EU financial market supervision. *University of Cambridge Faculty of Law Research Paper* 29: 1–66
- Financial Times (2010a) *Quick View: MiFID gets muscles from Brussels*, 8. prosinca 2010., <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/48de7e18-2c211e0a07e00144feabdc0.html#axzz1iaIh8T2d>

- Financial Times (2010b) *Quick View: Ill-timed FSA reforms setback for markets*, 17. lipnja 2010., http://www.ft.com/intl/cms/s/0/a7aa328e-7a0a-11df-987100144feabd_c0.html
- Geradin, D. (2005) *The Development of European Regulatory Agencies: Lessons from the American Experience*. U: Geradin, D., Munoz, R., Petit, N. (eds.) *Regulation through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance*. Edward Elgar, UK: 215–246
- HM Treasury (2008) *Embracing financial globalisation*, http://www.hm-treasury.gov.uk/d/embracing_financial_globalisation300508.pdf
- Hulsink, W., Wubben, E. (2003) *Creating competition & mastering markets: New entrants, monopolists, and regulators in transforming public utilities across the Atlantic*. ERIM Report Series, 1–33
- Jarrell, G. A. (1978) *The Demand for State Regulation of the Electric Utility Industry*. *Journal of Law and Economics* 21(2): 269–295
- Jensen, M.C., Meckling, W.H. (1976) *Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership structure*. *Journal of Financial Economics* 3(4): 305–360
- Koprić, I., Musa, A., Đulabić, V. (2008) *Europski standardi regulacije službi od općeg interesa: (kvazi)nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma*. *Hrvatska javna uprava* 8(3): 647–688
- Lamfalussyjevo izvješće (2010) *Final Report of the Committee of Wise Men on Regulation of European Securities Markets*
- Lanoo, K., Levin, M. (2004) *Securities Market Regulation in the EU – Everything you always wanted to know about Lamfalussy Procedure*. CEPS Research Report in Finance and Banking 33
- Levine, R. (2002) *Bank-Based or Market-Based Financial Systems: Which is Better?* *Journal of Financial Intermediation* 11: 398–428
- Levine, R. (1997) *Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda*. *Journal of Economic Literature* 35(2): 688–726

- Lisbon European Council (2000) *Presidency Conclusions*, http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm
- The London Summit (2009) *Global Plan for Recovery and Reform: The Communiqué from the London Summit*
- McCraw, T. K. (2009) Regulate, Baby, Regulate. *The New Republic* 240(4): 16–17 <http://www.newrepublic.com/article/regulate-baby-regulate-0>
- McCraw, T. K. (1984) *Prophets of Regulation: Charles Francis Adams, Louis D. Brandeis, James M. Landis, Alfred E. Kahn*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press
- McCraw, T. K. (1982) With Consent of the Government: SEC's Formative Years. *Journal of Policy Analysis and Management* 1(3): 346–370
- Moloney, N. (2011) The European Securities and Markets Authority and Institutional Design for the EU Financial Market – A Tale of Two Competences: Part (1) Rule Making. *European Business Organization Law Review* 12(1): 41–86
- Musa, A. (2009) *Europeizacija i agencijski model javne uprave*. Doktorska disertacija. Pravni fakultet u Zagrebu.
- New York Times (2008) How SEC opened way for storm in 55 minutes: 5 major investment firms persuaded agency in 2004 to exempt them from restrictions, 4. listopada 2008.
- Porter, M. E. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*. The Free Press, New York
- Posner, R.A. (1974) Theories of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science* 5(2): 335–358
- Priest, G. (1993) The Origins of Utility Regulation and the »Theories of Regulation« Debate. *Journal of Law and Economics* 36(1): 289–323
- Pusić, E. (1954) *Američka uprava*. Zagreb: Matica Hrvatska
- Securities and Exchange Commission (2012) *The Laws That Govern The Securities Industry*. <http://www.sec.gov/about/laws.shtml>
- Securities Expert Group (2004) *Financial Services Action Plan: Progress and Prospects*, Final Report

- Smerdel, B. (2012) Platypus Reconsidered: How to Integrate Independent Regulators into the Croatian Constitutional Order. U: Bodiroga-Vukobrat, N., Sander, G. G., Barić, S. (ur.) *Regulatory Agencies in the Tension Between Law and Economics*. Hamburg, 11–25
- Smerdel, B. (2006) Regulatorne agencije: u povodu Nacionalnog programa za suzbijanje korupcije. *Informator* 5432: 1–3
- Smith, J. A. (1914) Effect of State Regulation of Public Utilities upon Municipal Home Rule. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 53: 85–93
- Stigler, G.J. (1971) The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science* 2(1): 3–21
- Stigler, G. (1964) Public Regulation of the Securities Markets. *The Journal of Business* 37(2): 117–142
- The City UK (2011) Key facts about EU Financial and Professional Services, <https://www.thecityuk.com/assets/Reports/Economic-Trends-Series/EU-key-facts.pdf>
- Wilcox, D. (1914) Effects of State Regulation upon the Municipal Ownership Movement. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 53: 71–84
- Wouters, J., Verhoeven, S. (2005) Regulation and Globalization: Interactions between International Standard-setting Agencies and the European Union. U: Geradin, D., Munoz, R., Petit, N. (eds.) *Regulation through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance*. Edward Elgar, UK: 246–274
- Wymeersch, E. (2010) *The institutional reforms of the European Financial Supervisory System and interim report*. Financial Law Institute, Gent University, WP 2010–01: 1–22

Desanka Sarvan

PROBLEMI KOMUNALNOG SEKTORA – TREBA LI NAM NEZAVISNI REGULATOR ZA KOMUNALNE DJELATNOSTI

Sažetak: *U radu se razmatra pitanje opravdanosti osnivanja nezavisnog regulatornog tijela za komunalne usluge u Hrvatskoj s obzirom na funkciju, područje regulacije te aktualne trendove u europskim zemljama, posebice Sloveniji i Italiji. Karakter nekih komunalnih usluga, kao što su vodne usluge i zbrinjavanje komunalnog otpada, koje nadilaze lokalni značaj te potreba da se osigura zaštita tržišnog natjecanja u komunalnom gospodarstvu upućuju na potrebu osnivanja nezavisnog regulatornog tijela, po uzoru na druge europske zemlje.*

Ključne riječi: nezavisno regulatorno tijelo, komunalno gospodarstvo, komunalne usluge, lokalna samouprava

1. Uvod

Pri razmatranju pitanja je li Hrvatskoj potrebno osnivanje nezavisnog regulatornog tijela za komunalne usluge potrebno je prethodno ukazati na: a) funkciju koju bi to tijelo moralo izvršavati, b) utvrditi koje se djelatnosti smatraju komunalnim djelatnostima u Republici Hrvatskoj, te c) ukazati na aktualne trendove u komunalnom gospodarstvu europskih zemalja.

Prvo, uloga *organizacijski, funkcionalno, personalno, financijski i pravno* nezavisnog regulatornog tijela za komunalne usluge je nadzor cijena usluga i drugih ekonomskih parametara u pojedinim komunalnim djelatnostima, odlučivanje o uvjetima i pravu obavljanja djelatnosti te zaštita korisnika komunalnih usluga. U nadzoru cijena usluga, regulatorno tijelo

ima ovlast odrediti maksimalne cijene, koje poduzetnici mogu primjenjivati u određenom razdoblju. Ove regulacijske mjere su *u pravilu* učinkovito sredstvo nadzora i *ex ante* sprječavanja potencijalnih povreda pravila o zaštiti tržišnog natjecanja, bez potrebe *ex post* djelovanja tijela za zaštitu tržišnog natjecanja (v. Popović, 2008).¹

Drugo, komunalne djelatnosti sukladno čl. 135., st. 1. Ustava Republike Hrvatske su poslovi iz lokalnog djelokruga *kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana* i javne službe koje su povjerene u nadležnost lokalnim vlastima. Jedinice lokalne samouprave (općine, gradovi i veliki gradovi) u Republici Hrvatskoj odgovorne su za obavljanje sljedećih komunalnih djelatnosti: (1) prijevoz putnika u javnom prometu, (2) održavanje čistoće, (3) odlaganje komunalnog otpada, (4) održavanje javnih površina, (5) održavanje nerazvrstanih cesta, (6) tržnice na malo, (7) održavanje groblja i krematorija i prijevoz pokojnika, (8) obavljanje dimnjačarskih poslova, te (9) javna rasvjeta (ZKG).² Opskrba pitkom vodom i odvodnja

¹ V. rješenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, Klasa: UP/-030-02/2004-01/66, Urbroj: 580-02-05-41-42 od 20. listopada 2005. (NN 132/05), Iz obrazloženja: »Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja u upravnom postupku utvrđivanja sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja zlouporabom vladajućeg položaja od strane poduzetnika temeljem odluke Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja, utvrdila je da je poduzetnik P. d.o.o. od 12. studenoga 2003. na dalje narušavao tržišno natjecanje zlouporabom vladajućeg položaja na mjerodavnom tržištu opskrbe vodom kućanstava putem vodovodne mreže i odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda kućanstava na otoku K. i to *izravnim nametanjem nepravednih prodajnih cijena usluga*. Takvim načinom određivanja cijena potrošači su zbog postizanja financijski povoljnijih uvjeta upućeni na špekulantsko ponašanje vezano uz potrošnju vode, odnosno na *neracionalnu i beskorisnu potrošnju vode jer u tom slučaju plaćaju niži iznos naknade nego kada bi se vodili logikom razumne i dostatne potrošnje*.«

² Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 36/95, 109/95 – Uredba, 21/96 – Uredba, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00 59/01, 26/03 – proč. tekst, 82/04, 110/04 – Uredba, 178/04, 38/09, 79/09, 49/11, 84/11, 144/12; u daljnem tekstu: ZKG); Čl. 141. Zakona o cestama (NN 90/11) i čl. 118. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju i gradnji (NN 90/11) izmijenili su pojedine odredbe ZKG.

i pročišćavanje otpadnih voda, koje su objedinjene u pojmu »vodne usluge«, u nadležnosti su lokalnih jedinica i smatraju se komunalnim djelatnostima, uređenim Zakonom o vodama (NN 153/09, 63/11, 130/11).

Treće, zamjetan je *trend* da značaj pojedinih komunalnih usluga, zbog njihovog intenzivnog utjecaja na okoliš, prelazi granice područja lokalnih jedinica i postaje važan za više jedinica ili za područje regije pa i države u cijelosti, a često njihov utjecaj na okoliš prelazi i državne granice. Stoga je potreban novi pristup organizaciji obavljanja pojedinih komunalnih djelatnosti i njihova integracija u veće, »natkomunalne« sustave, odnosno integracija u cjelovite sustave *na razini država*, pri čemu države preuzimaju odgovornost za funkcioniranje sustava, u prvom redu stvaranjem povoljnog *zakonodavnog okvira* koji podržava funkcioniranje sustava i određivanjem *tijela javne vlasti* za nadzor obavljanja tih djelatnosti, dok lokalnim jedinicama udruženim u *uslužna područja* ostaje nadležnost za obavljanje ovih usluga. Iako se ovaj proces od strane građana u lokalnim jedinicama smatra oblikom centralizacije poslova koji su tradicionalno u nadležnosti lokalnih jedinica, tehničko-tehnološki zahtjevi, ekonomski i zahtjevi zaštite okoliša upućuju na daljnju horizontalnu i vertikalnu integraciju određenih komunalnih djelatnosti u funkcionalne sustave razine koja je viša od razine lokalnih jedinica.

Drugi značajni *trend* u komunalnom gospodarstvu i činjenica koja opravdava formiranje nezavisnog regulatornog tijela je *moгуćnost privatizacije isporučitelja komunalnih usluga* tj. obavljanja komunalnih djelatnosti od strane privatnih pružatelja. Iako u Republici Hrvatskoj u komunalnim djelatnostima prevladava javni sektor, moguće je da će se iz razloga efektivnosti, efikasnosti i ekonomičnosti, kao i zbog pristupanja Republike Hrvatske EU, obavljanje pojedinih komunalnih usluga podvrgnuti procesu privatizacije. U tom slučaju jako regulatorno tijelo za komunalne usluge je *conditio sine qua non* za funkcioniranje *sustava* komunalnog gospodarstva.

2. Komunalne usluge u pravu Europske unije

U pravu Europske unije ne postoji univerzalni popis komunalnih djelatnosti. Koje će se djelatnosti smatrati komunalnim uslugama – uslugama od lokalnog značaja, prepušteno je državama članicama, pod uvjetom da se iste obavljaju prema pravilima koja se primjenjuju za »*druge službe od općeg gospodarskog interesa*«. U pojedinim državama – članicama EU ne postoji poseban zakon koji uređuje komunalni sektor (npr. Italija, Slovenija), već je način obavljanja usluga od lokalnog značaja načelno određen u zakonima kojima se uređuje lokalna samouprava.³ Komunalne usluge u Sloveniji pripadaju u lokalne poslove od javnog interesa koje općina samostalno uređuje, te kojima se zadovoljavaju potrebe građana i *koji utječu na stanovništvo općine*.⁴ U Italiji općine obavljaju »*funkcije koje se odnose na stanovništvo i teritorij općine*, naročito u

³ Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) *coordinato ed aggiornato al* D.L. 27 dicembre 2000, n. 392. D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 Legge 28 dicembre 2001, n. 448, D.L. 22 febbraio 2002, n. 13, D.L. 20 giugno 2002, n. 122. Legge 6 luglio 2002, n. 137, Legge 15 luglio 2002, n. 145, Legge 16 gennaio 2003, n. 3. D.L. 31 marzo 2003, n. 50. D.L. 30 settembre 2003, n. 269 e dalla Legge 24 dicembre 2003, n. 350, D.L. 29 marzo 2004, n. 80, D.L. 28 maggio 2004, n. 136, D.L. 12 luglio 2004, n. 168, Legge 30 dicembre 2004, n. 311, D.L. 31 marzo 2005, n. 44. D.L. 30 giugno 2005, n. 115, D.L. 30 settembre 2005, n. 203. D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Legge 27 dicembre 2006, n. 296, Legge 24 dicembre 2007, n. 244. Decreto Legge 23 maggio 2008, n. 92, D.L. 7 ottobre 2008, n. 154. D.L. 6 novembre 2008, n. 172, D.L. 27 gennaio 2009, n. 3, L. 15 luglio 2009, n. 94. L. 23 dicembre 2009, n. 191, D.L. 25 gennaio 2010, D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con L. 30 luglio 2010, n. 122. D.P.R. 7 settembre 2010, n. 168, D.L. 12 novembre 2010, n. 187, convertito dalla L. 17 dicembre 2010, n. 217, D.L. 29 dicembre 2010, n. 225, D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con L. 14 settembre 2011, n. 148, D. Lgs. 6 settembre 2011, n. 149. D.Lgs. 1 settembre 2011, n.150. L. 12 novembre 2011, n. 183. 2.D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con L. 22 dicembre 2011, n. 214, D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con L. 24 marzo 2012, n. 27, *D.L. 2 marzo 2012, n. 16 (cd. Decreto Fiscale)*, pubblicato in *G.U del 28 aprile 2012, n. 99*.

Zakon o lokalni samoupravi (Uradno prečišćeno besedilo) Uradni list RS, št. 94/07.

⁴ Čl. 21. slovenskog Zakona o lokalni samoupravi.

temeljnim sektorima usluga prema pojedincima i zajednici... javne usluge od lokalnog gospodarskog značaja (*servizzi pubblici di rilevanza economica*).⁵

Komunalne usluge se u pravu EU smatraju »drugim uslugama od općeg gospodarskog interesa« koje još uvijek nisu podređene sektorskoj regulaciji, za koje se primjenjuju: a) *opća pravila o unutarnjem tržištu i tržišnom natjecanju*, te b) *opća pravila o državnim potporama*.⁶

2.1. Opća pravila o unutarnjem tržištu i tržišnom natjecanju

Sloboda pružanja usluga u pravu EU jedna je od četiri temeljnih tržišnih sloboda koje se smatraju stupovima unutarnjeg tržišta EU – unutarnje tržište obuhvaća područje bez unutarnjih granica u kojem se osigurava slobodno kretanje roba, osoba, usluga i kapitala u skladu sa odredbama Ugovora EU. Poduzeća kojima je povjereno obavljanje usluga od općega gospodarskog interesa ili koja su po svojoj naravi monopoli koji ostvaruju prihod, podliježu pravilima sadržava-

⁵ Čl. 13., st.1. Testo Unico degli Enti Locali (TUEL).

⁶ V. Toč. 32., 2. Commission *Green Paper* of 21 May 2003 on services of general interest [COM(2003) 270 final – Official Journal C 76 of 25.03.2004, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 12 May 2004 entitled »*White Paper on services of general interest*« [COM(2004) 374 final – Not yet published in the Official Journal]. Razlikuju se 3 kategorije usluga od općeg interesa: a) *usluge od općeg gospodarskog interesa* koje obavljaju velike mrežne industrije, b) *druge usluge* od općeg gospodarskog interesa (npr. zbrinjavanje otpada, opskrba pitkom vodom, odvodnja otpadnih voda), koje još uvijek nisu podređene sektorskoj regulaciji, za koje se primjenjuju opća pravila o unutarnjem tržištu, tržišnom natjecanju i državnim potporama, te c) *ne-gospodarske usluge*, koje su bez utjecaja na trgovinu između država članica i ne podliježu posebnim pravilima Unije, niti su obuhvaćene unutarnjim tržištem, tržišnim natjecanjem i pravilima o državnim potporama iz Ugovora EU, ali su obuhvaćene pravilima Unije koja se odnose i na ne-gospodarske aktivnosti i aktivnosti koje nemaju utjecaj na trgovinu unutar Unije, kao što je osnovno načelo nediskriminacije.

nima u Ugovorima, a osobito pravilima o tržišnom natjecanju, i to u mjeri u kojoj primjena takvih pravila ne sprečava, *de iure ili de facto*, obavljanje posebnih zadaća koje su im povjerene.⁷

Za komunalne usluge kao »druge usluge od općeg gospodarskog interesa« u pravu EU važe načelo tržišnog natjecanja, načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, načelo uzajamnog priznavanja, načelo razmjernosti i načelo transparentnosti.

Sektor komunalnih usluga ima mnogo karakteristika *prirodnog monopola* jer subjekti koji obavljaju djelatnosti ne djeluju u normalnim tržišnim okolnostima zbog *zatvorene prirode njihovih tržišta* (monopol ili oligopol). Mogućnost liberalizacije tržišta u komunalnim uslugama ograničena je, *a u nekima praktično nepostojeća*, zbog čega uvođenje tržišnih mehanizama u sektoru komunalnih usluga ostaje ograničeno na *regulaciju monopola* pružatelja komunalnih usluga.⁸ U odsutnosti jakih regulatornih kapaciteta zaštite javnog interesa putem pravila o investiranju i cijenama, postoji opasnost od zlorabe monopolističkog položaja, te stoga u nekim slučajevima države moraju poduzimati mjere protiv nezakonitih radnji koje poduzimaju pružatelji koji uživaju monopol.

U pravu EU nema značaja pravni oblik pružatelja komunalnih usluga – privatni i javni pružatelji usluga imaju *jednake obveze*. Kod svih oblika privatizacije komunalnih usluga koje se zasnivaju na različitim oblicima javno-privatnog partnerstva i koncesijama, sustav infrastrukture ostaje u javnom vlasništvu, osim u slučaju potpune privatizacije (*full state divestiture*), koja u pravilu nije česta, dok se privatnom isporučitelju povjerava *samo* obavljanje djelatnosti javnih usluga. Primjerice, za razliku od Hrvatske, mnoge su zemlje privati-

⁷ Čl. 106., st.2. (ranije čl. 86.) Ugovora o EU.

⁸ Carozza (2008 : 24) navodi: »... privatizacija u djelatnostima lokalnog prijevoza putnika i zbrinjavanja komunalnog otpada ograničena je na distribuciju plina, *a praktično nepostojeća u djelatnostima vodnih usluga.*«

zirale vodne usluge, kao što su Velika Britanija, Francuska i Italija.⁹

Smatra se da je *uravnotežena kombinacija* tržišnih pravila i zaštite javnog interesa neophodna za ostvarenje ciljeva komunalnih usluga. Komunalne usluge ne mogu se razmatrati isključivo sa stajališta poduzetničkih i tržišnih sloboda vodeći pri tome računa o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti, već je potrebno osigurati i o ostvarenje javnog interesa, utjelovljenog u svakoj javnoj službi.¹⁰ Stoga, za komunalne usluge u EU važe pravila o dopuštenim ograničenjima slobodnog kretanja *usluga*, koja omogućavaju nacionalne mjere koje otežavaju ili onemogućavaju ostvarenje temeljnih sloboda, uz sljedeće uvjete: a) mjere se moraju primjenjivati na *nediskriminirajući način* (između domaćih i stranih državljana), b) mjere moraju biti opravdane općim interesom, c) mjere moraju biti *prikladne* za ostvarenje odgovarajućeg cilja kojem teže, te d) ne smiju ići preko onog što je potrebno za ostvarenje (Mlikotin Tomić *et al.*, 2006: 42). Države članice mogu opravdati izravnu ograničavajuću mjeru ograničenja slobodnog kretanja *usluga* razlozima iz čl. 52. Ugovora EU (raniji čl. 46.), a to su razlozi zaštite javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja. Ako se radi o pravilima koja se jednako primjenjuju na domaće i na strane državljanke, države članice mogu naći i druge razloge za opravdanje.¹¹

2.2. *Opća pravila o državnim potporama*

Financiranje komunalnih djelatnosti jedno je od najznačajnijih pitanja u pravu EU u svezi mogućeg ugrožavanja načela

⁹ Samo dvije transnacionalne korporacije, Veolia Environnement (formalno Vivendi Environnement) i Suez Lyonnaise des Eaux, kontroliraju većinu privatnih koncesija za vodne usluge diljem svijeta, a osim njih veliki privatni pružatelji vodnih usluga su korporacija Saur-Bouygues, Nestlé, Bechtel, United Utilities i Danone.

¹⁰ Iz obrazloženja Rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske, br. U-I-2777/2004 od 8. studenoga 2005.

¹¹ Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors.

slobode tržišnog nadmetanja, kao jednog od temeljnih sloboda na kojima se zasniva pravo EU. Za financiranje komunalnih usluga vrijede pravila o *državnim potporama*, koje su oblik državne intervencije, a cilj im je poticanje neke ekonomske aktivnosti, sektora ili poduzeća, time da se u pravu EU potpore smatraju dopuštenima *ako ne narušavaju zajedničko tržište*.¹² Financiranje usluga od općeg interesa može se izvršiti: a) neposrednom financijskom potporom iz proračuna, b) djelom posebnih ili isključivih prava, c) izračunavanjem srednjih tarifa, financiranjem zasnovanom na principu solidarnosti i obveznog udruživanja (fond univerzalnih službi). Uvjet za financiranje ovih službi je da dotacije poduzećima kojima je povjereno obavljanje vodnih usluga moraju biti *proporcionalne stvarnim troškovima službi* i ne smiju prelaziti određene granice. Subvencije (naknade) za ove djelatnosti mogu davati državne ili lokalne vlasti iz njihovih proračuna pod uvjetima: a) da se time ne narušava slobodno tržišno nadmetanje i b) da su primjerene potrebi osiguranja dostupnosti usluga javnih službi svim korisnicima.

3. Značaj komunalnih usluga za zaštitu okoliša

U prilog potrebi za osnivanjem neovisnog regulatornog tijela za pojedine komunalne usluge govori činjenica njihove transformacije u »natkomunalne« usluge. Značaj većine komunalnih usluga vezan je pretežno za lokalno područje (javne usluge od lokalnog interesa), međutim utjecaj pojedinih komunalnih usluga u suvremenim uvjetima zbog njihovog velikog utjecaja na okoliš prelazi granice područja lokalnih jedinica i postaje »natkomunalni« u tolikoj mjeri da interes za obavljanje istih više nije samo lokalni interes, već interes države.

¹² Prema čl. 107., st. 3., toč. c) Ugovora o UE (ranije čl. 87.), mogu se smatrati spojivima s unutarnjim tržištem potpore za olakšavanje razvoja određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja ako takve potpore ne utječu negativno na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu.

To se odnosi naročito na komunalne usluge zbrinjavanja komunalnog otpada, te vodne usluge (opskrba pitkom vodom te odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda).

Pravno uređenje usluga zbrinjavanja komunalnog otpada i vodnih usluga isključivo kao usluga od lokalnog interesa čije je obavljanje povjereno lokalnim jedinicama ne obuhvaća *cjelogoviti sustav* vodnih usluga na razini države, već održava stanje fragmentacije sustava i velikog broja manjih međusobno nezavisnih sustava na lokalnoj razini ili na razini više lokalnih jedinica. Funkcionalne potrebe šire integracije u cilju boljeg korištenja prirodnih resursa vode za piće i zaštite okoliša od onečišćenja komunalnim otpadom i otpadnim vodama nisu uvijek prepoznate na lokalnim razinama. Sastavnice okoliša, tlo, voda i zrak, mogu biti ugrožene neodgovarajućim zbrinjavanjem komunalnog otpada i obavljanjem vodnih uslugama u pojedinim lokalnim zajednicama, koji utjecaj može prelaziti granice lokalne zajednice, pa čak i granice državnog teritorija.

Promjena u percepciji komunalnih usluga zbrinjavanja komunalnog otpada i vodnih usluga ima za posljedicu njihovu pravnu sistematizaciju u zakonima o zaštiti okoliša, što nadalje ima za posljedicu preuzimanje određenih nadležnosti u upravljanju ovim uslugama od strane središnje države, prvenstveno stvaranjem pravnog okvira za integraciju cjelovitog *sustava* zbrinjavanja komunalnog otpada i upravljanja vodnim uslugama na razini države.

Primjerice, u Italiji pravno uređenje usluga zbrinjavanja komunalnog otpada i vodnih usluga dio je prava okoliša (*Codice d'ambiente*). Općine integrirane u natkomunalne cjeline tj. uslužna područja (*Ambito territoriale ottimale*), putem Uprave uslužnog područja (*Autorita d' Ambito*) obavljaju funkcije organizacije usluga zbrinjavanja komunalnog otpada i integriranih vodnih usluga, odabir oblika isporučitelja, određivanje i modulaciju tarifa, povjeravanje upravljanja i odgovarajući nadzor, prema odredbama zakona.¹³ U Sloveniji *Zakon*

¹³ Čl. 142., st. 3. *Codice d' Ambiente RI*, D. Lgs. 03.04.2006 n° 152 , G.U. 14.04.2006 D. Lgs 8 novembre 2006, n. 284, Decreto-Legge n. 300 del

o varstvu okolja određuje djelatnosti opskrbe pitkom vodom i skupljanja i pročišćavanja komunalnih i oborinskih voda, kao i skupljanje i prijevoz komunalnog otpada, odlaganje ostatka prerade ili odlaganja komunalnog otpada i uređenje i čišćenje javnih površina kao *obavezne općinske gospodarske službe zaštite okoliša*.¹⁴

3.1. Odgovornost država članica za preuzete obveze iz direktiva o vodi i otpadu

Iz činjenice odgovornosti država – članica EU za implementaciju prava EU u njihove pravne sustave, proizlazi one ne mogu prepustiti obavljanje usluga zbrinjavanja komunalnog otpada i vodnih usluga lokalnim jedinicama bez nadzora nezavisnog regulatornog tijela, jer su odnosu na te usluge preuzele značajne obveze koje proizlaze iz direktiva EU o vodi i otpadu (tzv. »tehničke direktive«):

- Okvirna direktiva o vodama 2000/60/EZ (*Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy – »Water Framework Directive«* – u daljnjem tekstu: WFD),
- Direktiva 98/83/EZ o vodi za piće (*Council Directive 98/83/EC of 3 November 1998 on the quality of water*

28 dicembre 2006, legge 26 febbraio 2007, n. 17., D. Lgs del Decreto legge 8 aprile 2008, n. 59, convertito in legge 6 giugno 2008, n. 101, D. Lgs. 20 novembre 2008, n. 188, D. Lgs. 16 marzo 2009, n. 30, D. Legge 28 aprile 2009, n. 39 convertito in legge 24 giugno 2009, n. 77, D. Lgs. 29 giugno 2010, n. 128, Legge 25 febbraio 2010, n. 36 D. Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, D. Lgs. 10 dicembre 2010, n. 219, decreto Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, 26 maggio 2011. D. Lgs. 7 luglio 2011, n. 121.

¹⁴ Čl. 149., st. 1., toč. 1. i 2. 149. Zakona o varstvu okolja (Ur.l.RS št. 39/06). Čl. 21., st.2. Zakona o lokalni samoupravi (Ur. list RS br. 94/07 – proč. tekst): »Za zadovoljavanje potreba stanovništva u okviru svojih nadležnosti općina uređuje, upravlja i skrbi o lokalnim javnim službama, skrbi za skupljanje otpada i obavlja druge djelatnosti zaštite okoliša, gradi i održava vodovodne komunalne objekte.»

intended for human consumption – »Drinking Water Directive«),

- Direktiva 91/271/EEZ o odvodnji i pročišćavanju komunalnih otpadnih voda (*Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment*),
- Okvirna direktiva 2006/12/EZ o otpadu (*Directive 2006/12/EC of the European Parliament and of the Council of 5 April 2006 on waste*),
- Direktiva 91/689/EEZ o opasnom otpadu izmijenjena direktivom 94/31/EZ (*Council Directive 91/689/EEC of 12 December 1991 on hazardous waste*),
- Direktiva 2006/66/EZ o baterijama i akumulatorima (*Directive 2006/66/EC of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators*),
- Direktiva 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu izmijenjena i dopunjena Uredbom 2003/1882, Direktivom 2004/12, Direktivom 2005/20 (*European Parliament and Council Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on packaging and packaging waste*),
- Direktiva 2002/96/EZ o otpadnoj električnoj i električnoj opremi (*Directive 2002/96/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on waste electrical and electronic equipment (WEEE)*),
- Direktiva 99/31/EZ o odlagalištima otpada (*EC Directive 1999/31 on the landfill of waste*),
- Direktiva 2000/76/EZ o spaljivanju otpada (*Directive 2000/76/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2000 on the incineration of waste*).

Kako su za neispunjavanje preuzetih obveza prema EU odgovorne izravno države članice, one su obvezne *poduzeti mjere i osigurati* da lokalne vlasti na koje je prenesena ovlast obavljanja usluga zbrinjavanja komunalnog otpada i vodnih usluga ostvare obveze koje proizlaze iz navedenih direktiva. Kako

su države članice (tj. središnja vlast) odgovorne prema EU za pogreške lokalnih i regionalnih vlasti, *postavlja se zahtjev da središnja vlast država članica osigura instrumente nadzora za izvršavanje obveza prema pravu Unije*: države članice moraju osigurati da se pogreške lokalnih ili regionalnih vlasti utvrde na vrijeme, te nacionalno pravo mora predvidjeti dovoljne mogućnosti da bi se to učinilo. Ovi zahtjevi proizlaze iz temeljnih načela prava U – načela lojalnosti, načela jedinstvene primjene prava EU, te odgovornost države članice za štetu. Odgovornost središnje vlasti, kao rezultat europskih integracija, vodi k tome da države članice *moraju osigurati snažnije oblike nadzora u odnosu na lokalne i regionalne vlasti*.¹⁵

Prema čl. 258. (raniji čl. 226) UFEU, države članice odgovorne su pred Komisijom za neispunjenje obveza na temelju Ugovora, pa tako i za pogrešno postupanje lokalnih i regionalnih vlasti koje može dovesti do povreda obveza države prema EU. Prema stajalištima Europskog suda, načelo lojalnosti ne obvezuje samo središnje vlasti država članica, već i lokalne i regionalne vlasti.¹⁶ Države članice se ne mogu pozivati na okolnosti njihovog unutarnjeg uređenja kako bi opravdale nepoštivanje obveza koje proizlaze iz prava Zajednice. Iako je svaka država slobodna urediti, na način koji smatra svrsishodnim, nadležnosti za donošenje propisa na unutarnjem planu, ona ipak ostaje, prema odredbi članka 258. Ugovora EU, jedina odgovorna u odnosu prema Zajednici za poštivanje navedenih obveza. Za povredu prava Zajednice koja je počinjena od strane lokalnih ili regionalnih jedinica, *odgovorna je država članica*.¹⁷

¹⁵ Pravo EU neutralno je prema unutrašnjoj podjeli snage između nacionalnih razina vlasti – to je predmet nacionalnog prava. U tom smislu, pravo EU ostavlja otvorenim mogućnost različitog ustroja državne vlasti, primjerice centraliziranog sustava država članica, kao što je to, primjerice u Francuskoj, te federalnu strukturu kao što je u Njemačkoj, Španjolskoj ili Belgiji, kao i sustav decentralizirane unitarne države koji postoji u Nizozemskoj.

¹⁶ Odluka od 13. rujna 1991., predmet C-33/90, *Komisija protiv Republike Italije*, Zbirka odluka str. I-5987, toč. 24.

¹⁷ Odluka C-388/01 od 16. siječnja 2003., predmet *Komisija protiv Republike Italije*.

Odgovornost države može podrazumijevati i novčane kazne u visokim iznosima, te je stoga od naročito interesa za državu – članice *osiguranje nadzora* obavljanja usluga zbrinjavanja komunalnog otpada i vodnih usluga u cilju *ispunjavanje obveza* preuzetih navedenim direktivama, *inter alia* i formiranjem nezavisnog regulatornog tijela.

4. Komunalne djelatnosti vodne usluge i zbrinjavanje komunalnog otpada u Hrvatskoj

Još 2005. Strategijom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske (NN 130/05) u sektoru *gospodarenja otpadom* kao najvažnije zadaće Republike Hrvatske istaknute su: a) kratkoročno (1–2 godine): usvojiti i početi primjenjivati Plan gospodarenja otpadom, razvoj i primjena horizontalnog zakonodavstva, te *jačati kapacitete nadzora*; b) srednjoročno (3–5 godina): osigurati integraciju zahtjeva gospodarenja otpadom u druge sektorske politike uz održivi razvoj, implementirati horizontalno zakonodavstvo, c) *nastaviti rad na prenošenju pravne stečevine EU, s naglaskom na gospodarenju otpadom, kakvoći vode i zraka itd.*, d) *povećati ulaganja u infrastrukturu, s osobitim naglaskom na skupljanje i obradu otpadnih voda, vodoopskrbu i gospodarenje otpadom.*¹⁸

Problemi u gospodarenju otpadom u Hrvatskoj su posebno izraženi, a donedavno sporo rješavanje problematike svih vrsta otpada dovelo je do *kritične situacije u najvećem broju jedinica lokalne samouprave (JLS)*, te je stoga je rješavanje problema gospodarenja otpadom, posebno komunalnim i opasnim, *apsolutni prioritet*, ističe se u Strategiji. Neodgovarajuće gospodarenje otpadom ugrožava sastavnice okoliša, ljudsko zdravlje, ima nepovoljno djelovanje na krajobraz i aktivnosti u prostoru. Najznačajniji problem je *inter alia, fragmentacija sustava: a) prevelik broj neuređenih, nekontroliranih i za okoliš opasnih odlagališta otpada, b) nepotpuna prostorna definira-*

¹⁸ Odluka Vijeća EU br. 2004/648/EC od 13. rujna 2004. o principima, prioritetima i uvjetima Europskog partnerstva s Hrvatskom.

nost lokacija odlagališta, središta za gospodarenje otpadom te ostalih građevina i postrojenja sustava gospodarenja otpadom, c) *teškoće prigodom regionalnog udruživanja i organiziranja radi uspostave suvremenih sustava gospodarenja komunalnim i drugim neopasnim otpadom*. Zaključkom Strategije utvrđeno je da procjena potrebnih ulaganja za provedbu mjera tijekom sljedećih 20 godina iznosi oko 24 milijarde kuna (3,25 milijarde eura), a predviđeni izvori financiranja su državni i lokalni proračuni, Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost i drugi izvori domaćeg i inozemnog porijekla.

Prema Strategiji upravljanja vodama Republike Hrvatske (NN 91/08), *način upravljanja vodama* (integralno upravljanje vodama i podjela na vodna područja) u Hrvatskoj *sukladan je temeljnim postavkama suvremene vodne politike i zahtjevima Okvirne direktive o vodama, te ga treba zadržati i, po potrebi, unaprijediti realizacijom niza aktivnosti i mjera. Za ostvarenje europskih standarda u javnoj vodoopskrbi*, odnosno za punu provedbu Direktive o vodi za piće procijenjena su potrebna ulaganja od oko 13 milijardi kuna. Ulaganja će se provoditi u skladu s Planom provedbe Direktive o vodi za piće i planovima upravljanja vodnim područjima. *Za ostvarenje europskih standarda u odvodnji i pročišćavanju komunalnih otpadnih voda*, odnosno za punu provedbu Direktive o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda procijenjena su potrebna ulaganja od oko 20 milijardi kuna. Ulaganja će se provoditi prema Planu provedbe Direktive o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda i prema planovima upravljanja vodnim područjima.

Na *fragmentiranost sustava*¹⁹ te *izostanak sustavnog upravljanja vodnim uslugama*²⁰ upućuju sljedeće činjenice:

¹⁹ U javnoj vodoopskrbi u Republici Hrvatskoj posluje 98 komunalnih društava (uključujući i 1 ustanovu), a u odvodnji i pročišćavanju otpadnih voda njih 89, od kojih mnoga obavljaju i jednu i drugu djelatnost. Djelatnost se obavlja na 127 uslužnih područja koja pokrivaju samo dio od 550 gradova i općina (odnosno 6.759 naselja). U Hrvatskoj vrlo mali broj uslužnih područja zadovoljava procijenjene uvjete održivog obavljanja vodno-komunalnih usluga.

²⁰ Strategija ukazuje na stanje u vodno-komunalnom gospodarstvu do 2008., od kojeg vremena su učinjeni znatni naponi i pomaci na poboljšanje

- *usitnjenost i neracionalnost sustava* koja najvećim dijelom proistječe iz odredbi ZKG. Zakon nije uspostavio koncept javne vodoopskrbe i odvodnje kao natkomunalnih djelatnosti, što pretpostavlja jedinstven tehničko-tehnološki sustav (*»od izvorišta do korisnika i od korisnika do ispusta u prijamnik«*) i obično obuhvaća više JLS. Uz iznimku donošenja cijene usluge, i to samo kod komunalnih društava, ZKG ne prepoznaje druge specifičnosti tih sustava;
- aktualni sustav najbolje funkcionira u slučajevima kada je uslužno područje (distribucijsko područje) *jednog isporučitelja komunalne usluge područje jednoga grada ili općine* što u Hrvatskoj uglavnom nije slučaj. Na uslužnom području ne postoji institucionalizirana javna vlast i o svakom pitanju za koji je nadležna JLS odlučuje samostalno i zasebno.
- *način odlučivanja JLS* kada se sustav komunalne infrastrukture proteže na više gradova i općina nije jednoznačno uređen: donosi se više odluka o potvrdi cijene usluge, više programa izgradnje komunalne infrastrukture i programa održavanja komunalne infrastrukture, više odluka o iznosu za financiranje gradnje – naknada za razvoj itd. Dovoljno je da jedna JLS donese kontradiktornu odluku ili je uopće ne donese da se opstruira razvojni projekt;
- u mnogim slučajevima *cijene komunalnih usluga ne odražavaju stvarne troškove, a često ne sadržavaju ni amortizaciju*. Nedostajuće razlike pokrivaju se kroz *»komercijalnu«* djelatnost komunalnih društava. *Podcijenjena tarifna politika* ima i daljnje posljedice: sustavi nisu kvalitetno održavani, izgrađeni su objekti devastirani ili se ne upotrebljavaju, oštećuju te prestaju biti uporabljivi; intervencije se obavljaju samo na kritičnim točkama sustava; pogonski uređaji zastarijevaju i višestruko su amortizirani; velike količine vode istječu u podzemlje. U pojedinim komunalnim društvima cijena vode ne pokriva ni tekuće troškove (trošak električne energije i svakodobne režije).

zakonodavnog okvira koji uređuje sektor vodnih usluga sukladno direktivama EU, posebno WFD, u prvom redu donošenjem novog Zakona o vodama 2009.

Slijedom navedenog, u sektoru usluga zbrinjavanja komunalnog otpada i vodnih usluga kao »natkomunalnih« djelatnosti *conditio sine qua non* za izgradnju cjelovitog sustava upravljanja tim uslugama na razini države je: a) horizontalna integracija (udruživanje općina u uslužna područja) i b) vertikalna integracija (donošenje planova i programa na državnoj razini, formiranje nezavisnog regulatornog tijela).

5. Regulatorno tijelo za komunalne djelatnosti, vodne usluge i usluge zbrinjavanje komunalnog otpada

Verikalna integracija djelatnosti vodnih usluga i zbrinjavanja komunalnog otpada, kao okolišnih djelatnosti obuhvaća, *inter alia* formiranje središnjeg državnog regulatornog tijela za nadzor cijena i drugih ekonomskih parametara u komunalnim djelatnostima, odlučivanje o uvjetima i pravu obavljanja djelatnosti, te zaštiti korisnika komunalnih usluga predstavlja važan instrument u objedinjavanju *sustava* ovih usluga na razini države.

Primjerice, u Italiji i Sloveniji ustrojena su javna tijela koja imaju funkciju regulatornog tijela u navedenim djelatnostima sa različitim nazivima : *komitet, opservatorij, agencija*. Pojedina od tih tijela *nisu* u potpunosti nezavisna u smislu organizacijske, funkcionalne, personalne, financijske i pravne nezavisnosti, ali njihovo osnivanje i rad jasno ukazuju na *potrebu* ustroja regulatornog tijela za komunalne djelatnosti vodnih usluga i usluge zbrinjavanja komunalnog otpada.

5.1. Regulatorno tijela za pojedine komunalne djelatnosti u Italiji

Regulatorno tijelo za vodne usluge u Italiji. Središnje državno tijelo koje objedinjava funkcioniranje *sustava* vodnih usluga u Italiji je *Komitet za nadzor uporabe vodnih resursa (Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche)*, koji

je osnovan *pri* Ministarstvu okoliša i zaštite tla i mora Republike Italije, s ciljem jamstva načela efikasnosti, efektivnosti i ekonomičnosti u upravljanju vodnim resursima, s posebnom ulogom u ispravnom određivanju i primjeni tarifa i zaštite interesa korisnika.²¹

Članove Komiteta imenuje *ministar* okoliša i zaštite tla i mora Republike Italije, od kojih su dva člana imenovana od strane Konferencije predsjednika regija i autonomnih pokrajina, a tri člana izabrana od strane osoba visoko kvalificiranih stručnjaka pravne ili tehničko-znanstvene struke iz javnog i privatnog sektora, poštujući načelo ravnopravnosti. Članovi Komiteta ne smiju biti zaposleni u privatnom subjektu u sektoru, niti smiju imati izravne i neizravne interese u istome, ako su javni službenici ili sveučilišni profesori mogu obavljati isključivo navedenu funkciju. Naknadu za rad članova Komiteta određuje predsjednik Vlade, na prijedlog Ministarstva okoliša i zaštite tla i mora i Ministarstva financija. Upravne poslove za Komitet obavljaju službenici Ministarstva okoliša i zaštite tla i mora, koje podmiruje i druge troškove njegovog rada, a isporučitelji vodnih usluga su mu dužni do 31. prosinca svake godine dostaviti podatke.

Komitet, *inter alia*, ima sljedeće nadležnosti: a) predlaže odluku o načinu (metodi) izračuna tarifa integriranog sustava vodnih usluga te periodičnih izmjena tarife, koju dostavlja Ministarstvu okoliša i zaštite tla Republike Italije, koji ga prihvaća nakon pribavljenog mišljenja Stalne konferencije za odnose između Države, regija i autonomnih provincija Trento i Bolzano, b) potvrđuje planove uslužnih područja područja (*Ambito territoriale ottimale*) izražavajući primjedbe, nalaze i zahtjeve prema tehničkim elementima i o potrebama izmjenе ugovornih klauzula i akata kojima je uređen odnos između Uprave uslužnog područja (*Autorità d' Ambito*) i isporučitelja usluga, naročito kada to zahtijevaju opravdane potrebe korisnika, c) predlaže odlukom jedan ili više oblika konvencije kojom je uređen odnos između Uprave optimalnog teritorijal-

²¹ Art. 161. *Codice d' Ambiente Dlgs 152/2006.*

nog područja (*Autorità d' Ambito*) i isporučitelja usluga, koju dostavlja Ministarstvu okoliša i zaštite tla, koji ga prihvaća nakon pribavljenog mišljenja Stalne konferencije za odnose između Države, regija i autonomnih provincije Trento i Bolzano, d) donosi direktive za računovodstvenu transparentnost upravljanja i procjenjuje troškove pojedinih davanja, e) određuje minimalne razine kvalitete usluga, nakon pribavljenog mišljenja regija, isporučitelja i udruga korisnika usluga, f) nadzire načine isporuke usluga prikupljanjem informacija i isprava od isporučitelja, u cilju utvrđivanja kritičnih situacija i funkcionalnih nepravilnosti u isporuci vodnih usluga, g) štiti i jamči prava korisnicima donošenjem pravila koja osiguravaju jednako postupanje kako bi se osigurala jednakost u postupanju prema korisnicima, kontinuitet isporuke usluga i periodično provjerila kvaliteta i efektivnost usluga, h) donosi mišljenja u odnosu na specifične probleme u odnosu na kvalitetu usluga i zaštitu potrošača, prema zahtjevu Ministarstva okoliša i zaštite tla, regija, lokalnih jedinica, Uprava uslužnih područja (*Autorità d' Ambito*), udruga potrošača i pojedinih korisnika integriranog sustava vodnih usluga, i) radi izvršenja ovih zadaća Komitet obavlja sektorska istraživanja i studije, (...) l) *podnosi parlamentu godišnji izvještaj o stanju u sektoru vodnih usluga.*

Regulatorno tijelo za usluge zbrinjavanja otpada (uključivo komunalni otpad) u Italiji. Nacionalni opservatorij za otpad (*Osservatorio nazionale sui rifiuti*) osnovan je u Ministarstvu zaštite okoliša i zaštite kopna i mora Republike Italije, kako bi se osigurala provedba standarda u postupanju sa otpadom (uključivo i komunalni otpad), s posebnim osvrtom na sprječavanje proizvodnje količina otpada i ukazivanje na štetnost otpada, te zbog osiguravanja učinkovitost, efikasnost i isplativosti gospodarenja otpadom, ambalažom i ambalažnim otpadom, kao i *radi zaštite javnog zdravlja i okoliša.*

Članove ovog tijela imenuje ministar za okoliš i zaštitu mora i kopna, u dogovoru s ministrom gospodarskog razvoja, a sastoji se od devet članova, izabranih iz reda osoba koji su visoko kvalificirani stručnjaci u području otpada, pravne i

tehničke struke, iz javnog i privatnog sektora, imenovanih u skladu s načelom jednakosti ravnoteže, uredbom ministra za okoliš i zaštitu mora i kopna, na način da: a) tri člana imenuje ministar za okoliš i zaštitu mora i kopna, od kojih je jedan predsjednik, b) dva člana imenuje ministar gospodarskog razvoja, od kojih je jedan potpredsjednik, c) jednog člana imenuje ministar zdravstva, d) jednog člana imenuje ministar poljoprivrede i šumarstva, e) jednog člana imenuje ministar gospodarstva i financija, f) jednog člana imenuje Konferencija predsjednika regija i autonomnih pokrajina. Naknadu za rad članova Opservatorija određuje predsjednik vlade, na prijedlog Ministarstva okoliša i zaštite tla i mora i Ministarstva financija. Upravne poslove za Komitet obavljaju službenici Ministarstva okoliša i zaštite tla i mora, koji podmiruje i druge troškove njegovog rada.

Ovo tijelo *inter alia* ima sljedeće zadatke: a) pratiti upravljanje otpadom, ambalažom i ambalažnim otpadom, b) osigurati razvoj i trajno ažuriranje politika i specifičnih ciljeva djelovanja, kao i definiranje i ažuriranje trajnog okvira za prevenciju i upravljanje otpadom, uključujući i razvoj smjernica o načinu upravljanja otpadom u cilju poboljšanja učinkovitosti, učinkovitosti i kvalitete, promicati širenje dobre prakse i najboljih raspoloživih tehnika za prevenciju, sakupljanje, recikliranje i odlaganje otpada; (...) e) provjerava troškove gospodarenja otpadom, različitih komponenti troškova njega i kako njome upravljati i izraditi komparativnu analizu između različitih načina upravljanja (javnog i privatnog); f) prati razine kvalitete usluge; g) *priprema godišnje izvješće o gospodarenju otpadom* i podnosi ga ministru za okoliš i zaštitu kopna i mora.²²

5.2. Regulatorno tijelo za vodne usluge i usluge zbrinjavanja komunalnog otpada u Sloveniji

Agencija za varstvo okolja Republike Slovenije, osnovana pri Ministarstvu kmetijstva in okolja Republike Slovenije

²² Art. 206 bis. *Codice d' Ambiente Dlgs 152/2006.*

obavlja *neke od funkcija* središnjeg regulatornog tijela u djelatnostima vodnih usluga i usluga zbrinjavanja komunalnog otpada u Sloveniji.²³

U području vodnih usluga, Agencija za varstvo okolja Republike Slovenije obavlja *inter alia* sljedeće aktivnosti: a) poticanje održivog korištenja voda, b) ekonomska procjena cijela vode (uključujući troškove vode, zaštite i regulacije u cijeni vode), c) osiguravanje sudjelovanja javnosti u donošenju planova upravljanja vodama, d) prati i obrađuje izvješća o praćenju otpadnih voda, e) priprema provedbene programe u području prenošenja pravne stečevine EU, g) obavlja stručne poslove u provedbi međunarodnih obveza.

U području gospodarenja otpadom (uključujući i zbrinjavanje komunalnog otpada), Agencija *inter alia* obavlja upravne i stručne poslove koji se odnose na gospodarenje otpadom.

6. Regulatorna tijela za usluge zbrinjavanja komunalnog otpada i vodne usluge u Hrvatskoj

Prema čl. 38. ZKG, upravno tijelo jedinice područne (regionalne) samouprave u čijem je djelokrugu gospodarstvo dužno je voditi evidenciju o visini cijena komunalnih usluga u JLS na području jedinice područne (regionalne) samouprave, te načinu njihova obračuna i plaćanja. Praktično to znači da u Hrvatskoj na državnoj razini nema tijela koje prati cijene komunalnih usluga (osim za vodne usluge i djelomično za usluge zbrinjavanja komunalnog otpada), kao ni stanje u tim gospodarskim djelatnostima. U statističkim izvješćima Državnog zavoda za statistiku komunalne usluge nisu izdvojene u posebnu kategoriju i obuhvaćane su u dvije kategorije : a) zaštita okoliša, te b) promet.

U sektoru vodnih usluga novi Zakon o vodama (NN 153/09; stupio na snagu 1. siječnja 2010.) odredio je *Vijeće za vodne*

²³ Uredba o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 58/03, 45/04, 86/04 – ZVOP-1, 138/04, 52/05, 82/05, 17/06, 76/06, 132/06, 41/07, 64/08 – ZViS-F, 63/09, 69/10, 40/11, 98/11, 17/12, 23/12 , 82/2012) .

usluge (u daljnjem tekstu: *Vijeće*) kao središnje državno tijelo za nadzor i praćenje stanja, koje obavlja funkciju središnjeg regulatornog tijela – ono se osniva se radi osiguranja zakonitosti u području određivanja *cijene vodnih usluga*, naknade za razvoj i naknade za priključenje na sustav vodoopskrbe i odvodnje otpadnih voda, sukladno čl. 216–219. Zakona o vodama.

Vijeće čini 9 članova iz reda stručnjaka s područja vodoopskrbe i odvodnje otpadnih voda, upravljanja vodama, gospodarstva, javnih financija i drugih područja. *Članove Vijeća imenuje i razrješuje Hrvatski sabor*, na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, na razdoblje od 4 godine, ali mogu biti razriješeni i prije isteka tog razdoblja.²⁴ Članovi Vijeća biraju i razrješuju predsjednika i potpredsjednika Vijeća. *Sredstva za rad Vijeća i poslove stručne potpore radu Vijeća osigurava Ministarstvo nadležno za vodno gospodarstvo*, te se u smislu neovisnosti Vijeća može zaključiti da je to tijelo relativno nezavisno, osim u dijelu financiranja, kojeg bi trebalo osiguravati izravno iz državnog proračuna.

Osnovna funkcija Vijeća za vodne usluge Republike Hrvatske je kontrola slučajeva podcijenjenih ili precijenjenih tarifnih politika cijene vode lokalnih jedinica i isporučitelja vodnih usluga. U izvršavanju ove funkcije Vijeće: 1. predlaže Vladi Republike Hrvatske uredbu kojom *propisuje najnižu osnovnu cijenu vodnih usluga i vrste troškova koje cijena vodnih usluga pokriva*, 2. predlaže Vladi Republike Hrvatske propis o najvišem iznosu naknade za priključenje iz zakona kojim se uređuje financiranje vodnoga gospodarstva, 3. nadzire zakonitost odluke o cijeni vodnih usluga, 4. nadzire zakonitost odluke o naknadi za razvoj iz zakona kojim se uređuje financiranje vodnoga gospodarstva, 5. nadzire zakonitost odluke o naknadi za priključenje iz zakona kojim se uređuje financiranje vodnoga gospodarstva i 6. nadzire zakonitost određivanja cijene vode isporučitelja vodne usluge koji isporučuje vodu namijenjenu ljudskoj potrošnji drugom isporučitelju vodne usluge.

²⁴ Odluka o imenovanju članova Vijeća za vodne usluge (NN 90/10).

U postupku nadzora zakonitosti odluke o cijeni vodnih usluga, odluke o naknadi za razvoj iz zakona kojim se uređuje financiranje vodnoga gospodarstva i odluke o naknadi za priključenje iz zakona kojim se uređuje financiranje vodnoga gospodarstva, Vijeće je ovlašteno *rješenjem u upravnom postupku obustaviti od izvršenja nezakonitu odluku*. Protiv navedenih odluka Vijeća nije dopuštena žalba, ali je dopušten upravni spor koji se rješava u hitnom postupku. U postupku nadzora zakonitosti određivanja cijene vode, Vijeće je ovlašteno donijeti privremenu mjeru i odrediti cijenu vode do pravomoćne odluke suda.²⁵

U sektoru zbrinjavanja komunalnog otpada u Hrvatskoj određene *pojedinne funkcije* središnjeg regulatornog tijela obavlja Agencija za zaštitu okoliša, od kojih je najznačajnija *izrada godišnjeg izvješća o komunalnom otpadu*.²⁶ Agenciju kao javnu ustanovu osnovala je Vlada Uredbom o osnivanju Agencije za zaštitu okoliša (NN 75/02) za prikupljanje, objedinjavanje i obradu podataka o okolišu. Potreba za osnivanjem Agencije definirana je strateškim dokumentom u zaštiti okoliša – Strategijom zaštite okoliša Republike Hrvatske (NN 46/02) koja je pozicionira kao središnje stručno tijelo i mogućeg promotora održivoga razvoja. Također, osnivanje Agencije predviđa se Planom provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između RH i EU, te usklađivanjem nacionalnog pravnog i institucijskog okvira u području zaštite okoliša s pravnim okvirom

²⁵ Do osnivanja Vijeća za vodne usluge protiv nezakonitih akata isporučitelja vodnih usluga kojima su bile utvrđene cijene usluga (tarife) nije bila osigurana odgovarajuća pravna zaštita. Ustavni sud RH u rješenju U-II/419/2005 od 7. prosinca 2005. godine navodi: »Tijekom ustavnosudskog postupka utvrđeno je da osporeni Zaključka o davanju prethodne suglasnosti na uvođenje tarife komunalne usluge pročišćavanja otpadnih voda Grada Zagreba (»Službeni glasnik Grada Zagreba«, broj 9/04, na temelju odredbe članka 21. stavka 2. Zakona o komunalnom gospodarstvu, nije propis (podzakonski općenormativni akt) u smislu članka 128. alineje 2. Ustava. Tim Zaključkom Gradsko poglavarstvo Grada Zagreba daje prethodnu suglasnost Zagrebačkim otpadnim vodama d.o.o. na uvođenje tarife komunalne usluge pročišćavanja otpadnih voda na području Grada Zagreba.«

²⁶ Izvješće o komunalnom otpadu za 2010. godinu, www.azo.hr.

Unije, kao i potrebom za dogradnjom infrastrukture nužne za efikasnu provedbu politike zaštite okoliša.

Agencijom upravlja Upravno vijeće, koje ima pet članova. Četiri člana Upravnog vijeća imenuje i razrješuje ministar zaštite okoliša i prostornog uređenja iz reda istaknutih stručnjaka na području zaštite okoliša, a jednog člana biraju stručni djelatnici Agencije iz svojih redova na način propisanim Statutom. Mandat članova Upravnog vijeća traje 4 godine.

Sredstva za rad i poslovanje Agencije osiguravaju se iz sredstava Državnog proračuna te iz drugih izvora u skladu sa zakonom. Sredstva iz Državnog proračuna Agencija ostvaruje na temelju odobrenih programa, a može stjecati sredstva i pružanjem usluga u obavljanju svoje djelatnosti, te potporama, sponzorstvom i darovanjem.

7. Zaključak

Razmatrajući uvodno postavljeno pitanje treba li nam u Republici Hrvatskoj nezavisni regulator za komunalne usluge, nameće se zaključak da takva potreba postoji u sektoru zbrinjavanja komunalnog otpada i vodnih usluga (kojem je već uspješno i formirano Vijeće za vodne usluge). Ove komunalne usluge zbog njihovog značajnog utjecaja na okoliš više nisu djelatnosti isključivo lokalnog značaja, već su od interesa za državu u cijelosti. Izvršenje obveza koje je Republika Hrvatska preuzela u procesu pridruživanja EU glede sektora usluga zbrinjavanja komunalnog otpada i vodnih usluga ne može se prepustiti lokalnim jedinicama bez istovremenog nadzora središnje državne vlasti, što opravdava formiranje središnjeg nezavisnog regulatornog tijela u ovim djelatnostima.

Ipak, pojedine *druge komunalne djelatnosti* (prijevoz putnika u javnom prometu, održavanje čistoće, održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta, tržnice na malo, održavanje groblja i krematorija i prijevoz pokojnika obavljanje dimnjačarskih poslova, te javna rasvjeta) ostaju (za sada) djelatnosti izrazito lokalnog karaktera i za te djelatnosti *dovoljno je* osigurati statističko praćenje cijena i inspekcijski nadzor na razini države.

U komunalnim djelatnostima u Hrvatskoj dominira javni sektor te će mogući predstojeći proces privatizacije komunalnih usluga (osim vodnih usluga)²⁷ u budućnosti biti odlučna činjenica glede potrebe formiranja nezavisnog regulatornog tijela za pojedine od komunalnih usluga.

Literatura

- Carozza, C. (2008) La riforma italiana dei servizi idrici. *Rivista Italiana di Politice Pubbliche*, N.1., 2008.
- Mlikotin Tomić, D., Horak, H., Šoljan, V., Pecotić-Kaufman, J. (2006) *Europsko tržišno pravo*. Zagreb: Školska knjiga.
- Popović, N. (2008) Regulacija cijena u vodoopskrbnoj djelatnosti u Republici Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* 8(3): 689–719
- Strategija gospodarenja otpadom Republike Hrvatske (NN 130/05)
- Strategija upravljanja vodama u Republici Hrvatskoj (NN 91/08)
- Strategija zaštite okoliša Republike Hrvatske (NN 46/02)

Pravni izvori i dokumenti Republike Hrvatske

- Ustav Republike Hrvatske (NN 85/10 – proć. tekst.)
- Zakon o cestama, NN 90/11
- Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređanju i gradnji, NN 90/11
- Zakon o komunalnom gospodarstvu, (NN 36/95, 109/95 – Uredba, 21/96 – Uredba, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00 59/01, 26/03 – proć. tekst, 82/04, 110/04 – Uredba, 178/04, 38/09, 79/09, 49/11, 84/11, 144/12
- Zakon o vodama, NN 153/09, 63/11, 130/11
- Uredba o osnivanju Agencije za zaštitu okoliša, NN 75/02
- Odluka o imenovanju članova Vijeća za vodne usluge, NN 90/10
- * Propisi i dokumenti europskih država i EU navedeni su u tekstu.

²⁷ Zakonom o vodama isključena je privatizacija javnih isporučitelja vodnih usluga u Republici Hrvatskoj.

Anamarija Musa

DOBRO UPRAVLJANJE U HRVATSKIM REGULACIJSKIM AGENCIJAMA: PREMA PRAVNOM OKVIRU

Sažetak: *Nezavisna regulacijska tijela obilježje su suvremenog upravljanja, a osnivaju se radi uspostavljanja reda i sigurnosti na određenom tržištu donošenjem pravila i utvrđivanjem standarda, njihovom primjenom, nadziranjem pružatelja usluga te njihovim sankcioniranjem. Posljednjih godina s porastom privatizacije i liberalizacije javnih službi njihova uloga raste, a time dolaze do izražaja i učinci njihova rada. Za učinkovito funkcioniranje od presudne su važnosti njihovi strukturni i funkcionalni aspekti koji trebaju usklađeni s kriterijima dobrog upravljanja. Temeljni instrument za postizanje tog cilja čini odgovarajući pravni okvir koji predviđa djelotvorne mehanizme osiguravanja njihove neovisnosti, a istovremeno uspostavlja oblike kontrole i odgovornosti. U radu se analizira pravna regulacija tih elemenata na primjeru jedanaest hrvatskih neovisnih regulacijskih agencija.*

Ključne riječi: dobro upravljanje, agencije, regulacijska tijela, neovisnost, odgovornost

1. Uvod

Neovisne regulacijske agencije (NRA)¹ jedna su od značajki suvremenog upravljanja i države, koji iako povijesno nisu nepoznate doživljavaju ekspanziju u posljednjim desetljećima pod utjecajem procesa liberalizacije i privatizacije javnih služ-

¹ U tekstu se koristi termin neovisnih regulacijskih agencija (NRA) koji se primarno odnosi na regulaciju putem posebnih organizacija agencijskog tipa, ali regulacija se može odvijati i putem kolegijalnih tijela, vijeća i drugih organizacija. Kratica NRA koristi se dakle u tekstu kao oznaka za regulatore i njima bliske tipove agencija (v. dalje).

bi te europeizacije i globalizacije. koji je na meti kritika. NRA, koje se nerijetko nazivaju i četvrtom polugom vlasti, nadležne su za regulaciju pojedinih javnih sektora, pri čemu uživaju visok stupanj samostalnosti i neovisnosti – izuzete su od direktne kontrole izvršne vlasti, i osnovni kontrolori su sudovi i parlament (Christensen i Laegreid, 2006: 13; Thatcher i Stone Sweet, 2002). Međutim, NRA, kao i drugi agencijski oblici, često su na meti kritika zbog nedostatka odgovornosti odnosno pretjerane neovisnosti. Smatra se da se radi o nekontroliranim institucijama ili politiziranim ili u stupicu privatnih interesa uhvaćenim organizacijama koje rade nauštrb javnog interesa.

Međutim, kao i svaka institucija, neovisne regulacijske agencije (neovisna regulacijska tijela itd.) imaju svoje razloge postojanja i u svojoj biti sadrže elemente kojima se ta svrha postiže. Osnovni instrument za ostvarenje njihove organizacijske i funkcionalne djelotvornosti jest pravni okvir kojim se uspostavljaju različiti mehanizmi neovisnosti i odgovornosti. K tome, manje formaliziranim oblicima regulacije, kao što su kodeksi, standardi, strategije i dobre prakse uvode se suvremeni mehanizmi kojim se nastoji spriječiti da se agencije otmu kontroli i postanu igrači s vlastitim interesima koji djeluju suprotno javnom interesu.

Svrha ovog rada jest prikazati različite instrumente sadržane u zakonima kojima je osnovano jedanaest hrvatskih NRA, a koji trebaju osigurati dobro upravljanje u agencijama. K tome, ukazuje se i na primjenu horizontalnih propisa i prakse dobrog upravljanja u mjeri u kojoj je ona predstavljena na mrežnim stranicama agencije. U cjelini, unatoč nepostojanju jedinstvenog pravnog okvira za agencije, vidljivo je da su se pojedini pravni instituti i dobra praksa iskristalizirali u analiziranim hrvatskim agencijama, što u konačnici može poslužiti kao osnova za kreiranje budućeg pravnog okvira.

2. Pojam i uloga neovisnih regulacijskih agencija

Regulatorna država i novi javni menadžment. Potreba za regulacijom od strane neovisnih tijela rezultat je promijenjene uloge države u suvremenom društvu. Za razliku od socijal-

ne države koja intenzivno intervenira u gospodarstvo svojim politikama stabilizacije i redistribucije i direktnim pružanjem usluga, čime, smatra se, narušava prirodni mehanizam tržišta te stvara nabujali i skupi javni sektor, regulatorna država se povlači iz ekonomske aktivnosti i zadržava se u području regulacije, propisujući pravila ponašanja na tržištu odnosno pojedinim sektorima javnih usluga. Ideja regulatorne države, trend prisutan u europskim zemljama i šire posljednja tri desetljeća, počiva na koncepciji liberalizacije i privatizacije javnih službi, dakle, na otvaranju sektorskih tržišta za privatne pružatelje usluga i u konačnici privatizaciji ranijih državnih monopola. Primjeri uključuju javne službe u energetici, elektroničkim komunikacijama, prometu i sl, dakle, tzv. gospodarskim javnim službama, a zatim i negospodarske javne službe, kao što su regulatori za zaštitu potrošača, u području zdravstva, zaštite okoliša ili visokog obrazovanja (v. Koprić, 2009: Koprić *et al.*, 2008.; Đulabić, 2007.).

Kao osnovni institucionalni instrument regulatorne države² javljaju se neovisna regulacijska tijela (agencije, dalje: NRA) koja reguliraju pojedine sektore, nastojeći osigurati njihovu

² Jordana i Levi-Faur (2004: 6–7) koncipiraju razvoj regulatorne države kroz četiri oblika odnosa između tržišta i regulacije: (1) *deregulacija*, pod parolom ‘povlačenja države’, u kojem se država ne upušta u regulaciju već uklanja ograničenja. Tržište se samo-regulira, a ključni instrument jest pravno uređenje odgovornosti za zaštitu potrošača; primjer je SAD s kraja 19. st.; (2) regulacija tržišnog natjecanja (*regulation-of-competition*), kada se uspostavljaju nacionalna tijela kako bi se spriječila koncentracija i monopoli; (3) regulacija-za-tržišno natjecanje (*regulation-for-competition*) kada se osnivaju regulacijska tijela koja reguliraju tržište u pojedinom sektoru, često paralelno s privatizacijom javnih poduzeća. Drugi i treći tip odnose nazivaju se fazom re-regulacije – prvo se uspostavljaju tijela za zaštitu tržišnog natjecanja koja imaju manju mogućnost utjecanja na aktere na tržištu, a zatim sektorska regulacijska tijela koja djeluju proaktivno, sudjeluju u oblikovanju tržišta, formuliranju politika i kontroli tržišta; (4) *meta-regulacija* kao samoregulacija, kada proces regulacije i sam postaje reguliran u regulatornim režimima, kao što su mreže regulatora, dok se s druge strane prema pružateljima usluga kreće sa zahtjevima da uspostave vlastite mehanizme samoregulacije. Način organizacije i funkcioniranja regulatornih tijela postaje posebno područje regulacije.

bolju učinkovitost, promovirati *fair* tržišno natjecanje, zaštiti korisnike i postaviti standarde za pružanje javnih usluga (Christensen i Laegreid, 2005; Levi-Faur, 2006; Majone i Surdej, 2006). Iako nisu sasvim nov izum, one su po svom broju i značenju posebnost institucionalnog pejzaža suvremenih država kraja 20. stoljeća (v. Verhoest *et al.*, 2012). U osnovi, umjesto da država putem svojih političkih tijela (parlamenta, vlade) i centralne državne uprave uređuje tržište, ti se poslovi delegiraju u obliku regulatornih ovlasti NRA s osnovnom zadaćom utvrđivanja pravila ponašanja na tržištu te nadzora i sankcioniranja pružatelja usluga.

Regulacijski model vezan je uz povlačenje države i manje regulacije te istovremeno s više i novom regulacijom pojedinih sektora (v. Christensen i Laegreid, 2006: 12; Hood *et al.*, 2004). U tom kontekstu dva trenda doprinose porastu i intenziviranju djelatnosti NRA. S jedne strane, europeizacija u okviru europskog sustava upravljanja potiče osnivanje NRA u državama članicama i pristupnicima – osnivanje regulatora u pojedinim sektorima preduvjet je za implementaciju propisa, a povezivanje regulatora u europske mreže način harmonizacije nacionalnih regulatornih režima u okviru EU. S druge strane, kao potpora globalizacijskim procesima potiče se depolitizacija (v. Flinders i Buller, 2006), regulatorna reforma i povlačenje države iz pojedinih sektora, što se u doktrinarnom smislu označava neoliberalizmom. Takav pristup potiču i međunarodne organizacije kroz svoje instrumente harmonizacije pa i kondicionalnosti (npr. WB, OECD, MMF, WTO).

Kao što je koncept regulatorne države predmnijevao temeljitu transformaciju uloge države u pružanju javnih usluga, tako je i novi javni menadžment (NJM), doktrinarni pristup dominantan u javnom sektoru i javnoj upravi od 80-ih, zahtijevao temeljite promjene u načinu i logici funkcioniranja javnog sektora i javne uprave. U tom smislu, odgovor na fiskalni deficit i slabu kvalitetu javne usluge, koja se smatra birokratiziranom, sporom i neefikasnom, traži se u smanjenju države i javne uprave, povećanju učinkovitosti i odazivnosti (Kettl, 2006: 376). Ključ promjene je u decentralizaciji, kao suprot-

nosti od hijerarhije i centralizacije, orijentaciji na učinkovitost te devoluciji odgovornosti u svim smjerovima (Pollitt *et al.*, 2007).³ U strukturnom smislu, izdvajanje specijaliziranih izvršnih funkcija u posebne upravne organizacije – agencije, smatra se instrumentom postizanja djelotvornosti i efikasnosti. Dominira ideja da menadžere treba pustiti da upravljaju organizacijama koje su izdvojene iz jezgre državne uprave (*disagregacija*), koje imaju određeni stupanj *autonomije* u pogledu odlučivanja o financijama, personalu i organizaciji te pravno utemeljenom odlučivanju, ali su podložne *kontroli*, shvaćene kao odgovornost za rezultat, u kojem smislu im se postavljaju ciljevi o čijem su ostvarenju dužni podnijeti izvješće (Pollitt *et al.*, 2004: 42). Jedna od posljedica tog stava jest i trend upravljanja učinkom i s njima povezanih ugovora o učinku kojima se izvršne agencije nastoje staviti pod kontrolu.

Dakle, u odnosu na regulacijske agencije, suprotan pol agencijskog modela zauzimaju izvršne ili implementacijske agencije (kojima nisu predmet ovoga rada), a nastale su izdvajanjem odnosno dodjeljivanjem novih izvršnih poslova posebnim organizacijama, a nad kojima je kontrola izvršne vlasti intenzivnija, i koje su s obzirom na karakter funkcija u domeni egzekutive. U načelu, i regulacijske i izvršne agencije dijele značajke izdvojenosti, autonomije i kontrole, ali je njihov intenzitet različit, kao što je različit i tip zadatka kojima se bave. Dok NRA, koje u pravilu imaju veći stupanj autonomije i podliježu slabijoj direktnoj političkoj i upravnoj kontroli, prije svega reguliraju određene sektore utvrđujući općeobvezujuća pravila ili standarde i nadzirujući njihovu pro-

³ U okviru NJM, uvođenje načela ekonomičnosti, efektivnosti i efikasnosti u javni sektor povezano je s trendovima smanjenja, fleksibilnosti, fragmentacije, uvođenja novih instrumenata, posebice ugovornih odnosa (nabava usluga od privatnog sektora, outsourcing, fleksibilni radni odnosi), stvaranja tržišta za pojedine usluge, jačanja menadžerskih kompetencija na vrhu upravnih organizacija i sl. Tipični primjeri izvršnih agencija su agencije *Next Steps* programa u UK, ali i agencije švedskog tipa, koje su s vremenom preuzele sve veći broj poslova vezanih uz oblikovanje i praćenje javne politike.

vedbu, izvršne agencije obavljaju čitav niz izvršnih zadataka, od provedbe propisa, pružanja određenih usluga, obavljanja stručno-analitičkih poslova, prikupljanja informacija, uspostave suradnje, usmjeravanja financijskih sredstava i sl., a rijetko imaju i mogućnost šire regulacije – u pravilu se radi o donošenju tehničkih pravila ili primjeni općih pravila na pojedinačne slučajeve.⁴

Svrha i sadržaj regulacije. U kontekstu NRA, regulacijom se može smatrati poseban način upravljanja donošenjem obvezujućih pravila čija se primjena nadzire od strane posebnog tijela osnovanog u tu svrhu (Baldwin i Cave, 1999: 1–2). Svrha regulacije nalazi se u potrebi suočavanja s određenim problemima koji nastaju na tržištu društveno korisnih usluga. Radi se ili o pogreškama tržišta, kada nekontrolirano tržište može dovesti do ponašanja i rezultata koji nisu u skladu s javnim interesom te ga je stoga potrebno regulirati, kao što je npr. postojanje monopola (energenti), razlike u cijeni usluge, potreba za pružanjem informacija (npr. tržište vrijednosnih papira, lijekovi), ili se može raditi o nepostojanju tržišta odnosno nedovoljnoj usluzi, kada iz različitih razloga tržište nije efikasno (npr. pružanje usluge u udaljenim područjima, nerentabilne prijevozne linije) (Majone, 1996: 54; Ogus, 2004: 29–54). U takvim slučajevima, dakle, NRA ima zadatak i obvezu propisati uvjete pružanja usluge, kvalitetu ili cijenu usluga, i/ili je dužna nadzirati pružatelje usluga i sankcionirati ih prema potrebi.

⁴ Izvršne agencije su provedbene i u pravilu sudjeluju fazi implementacije javne politike, odlučujući o pravima, statusu ili davanjem financijske potpore, iako i među njima može biti onih koje donose opća pravila kako bi ostvarile svoju funkciju. Ipak, opća regulacija se načelno oblikuje izvan agencije, ali i one sudjeluju u oblikovanju javne politike, uglavnom zbog svoje stručnosti i specijalizacije. Među izvršnim agencijama mogu se izdvojiti različiti oblici, kao što su npr. nadzorne agencije, razvojne agencije, čiste izvršne agencije, a posebnu podskupinu čine tzv. *ekspertne ili policy agencije* čije su glavne funkcije obavljanje stručne djelatnosti i oblikovanje standarda, predlaganje *policy* mjera i planiranje, istraživački poslovi za razvoj djelatnosti, praćenje, prikupljanje informacija, koordinacija, provođenja analiza tako stvaranja baza za evaluaciju i kreiranje javnih politika, itd.

Tako NRA postaju središte sektora privatiziranih javnih službi te zamjenjuju dotadašnji sustav monopola i javnog vlasništva. Stvara se regulatorni režim u pojedinom sektoru, s agencijom kao regulatorom i pružateljima usluga koji se podvrgavaju i igraju po pravilima režima. Komponente regulatornog režima uključuju definiranje i propisivanje ciljeva, pravila i standarda koje sustav nastoji postići, mehanizam praćenja ili povratne informacije o ponašanju tržišta te mehanizam za ispravljanje nedozvoljenih ponašanja odnosno sankcioniranje (Hood *et al.*, 2001, prema Scott, 2005: 68). Najčešće citirana klasifikacija regulatornih aktivnosti je ona Hooda i suradnika, a prema kojoj regulacija obuhvaća slijedeće komponente: (1) formulacija ciljeva, donošenje pravila i postavljanje standarda; (2) nadgledanje, prikupljanje informacija, kontrola, inspekcija, revizija, evaluacija; (3) primjena pravila, utjecanje na ponašanje, primjena nagrada i kazni (v. Christensen i Laegreid, 2005: 3).. OECD (2005) koristi pojam regulacijskih ovlasti kada govori o funkcijama agencija i među njima razlikuje (1) donošenje općeobvezujućih pravila; (2) adjudikaciju, kao rješavanje u pojedinačnim slučajevima i rješavanje sporova; (3) licenciranje, određivanje cijena i sklapanje ugovora; (4) nadzor nad poštivanjem propisa, standarda i smjernica te sankcioniranje; (5) savjetodavnu ulogu u pogledu izrade javnih politika.⁵

Međutim, postavljanje standarda i izrada pravila, nadzor i primjena unutar istog režima mogu biti razdvojene na različite aktere. Stoga NRA mogu u svom portfelju imati sve te funkcije ili samo neke od njih. Upravo po povezanom obavljanju svih tih funkcija američke se neovisne agencije razlikuju od onih u drugim zemljama jer objedinjuju sve tri komponente – donose pravila i određuju standarde, nadziru njihovu primjenu i primjenjuju

⁵ Coleman (2004:4) navodi dva temeljna oblika regulacije: (1) *donošenje pravila* koja su hijerarhijski niža od onih koje donosi zakonodavno tijelo, koje postavlja granice unutar kojih agencija ima ovlasti slobodno utvrđivati pravila; (2). *adjudikacija* kao primjena pravila na specifične slučajeve, uz vrlo restriktivno shvaćenu mogućnost diskrecije; ova je funkcija često podvrgnuta sudskoj kontroli (za razliku od prve, koja nije u nadležnosti redovnih sudova).

sankcije. Zapravo, u europskim državama neki elementi regulatornog režima ‘ostaju u rukama ministarstva ili da postoji znatna difuzija komponenti, možda sa donošenjem pravila rezerviranim za legislativna tijela, nadzor dodijeljen agenciji, primjenu formalnih sankcija rezerviranu za sud...’ (Scott, 2005: 68–69).

Razlozi prijenosa ovlasti agencijama. Postavlja se pitanje zašto regulacija ne ostaje u rukama ministarstava. Razlozi delegiranja ovlasti regulacije agencijama mogu se svrstati tri glavne skupine – riječ je o tehničkim, političkim i demokratskim razlozima (OECD Sigma, 2005; Elgie, 2006; Christensen i Laegreid, 2005). S jedne strane, tu su *tehnički razlozi* – smatra se da agencija svojom ekspertizom, dakle visokostručnim zaposlenicima i informacijskim kapacitetom, može bolje nositi s kompleksnošću javne politike te efikasnije provoditi povjerene ovlasti donošenjem odluka i pravnom regulacijom. Agencije su specijalizirane i usmjerene na jednu svrhu, stručne i izuzete od svakodnevnih političkih previranja, te fleksibilnije, s jednostavnijim procedurama u pogledu financiranja, personala, organizacije. Drugim riječima, osnivanjem agencije nadilaze se prepreke u vezi sa zapošljavanjem i plaćanjem zaposlenih i daje veća sloboda menadžmentu u upravljanju agencijom (OECD Sigma, 2005: 21). Tu su zatim *politički razlozi*. U nekim slučajevima povjeravanje obavljanja poslova agenciji predstavlja pogodan način da političari javnosti pokažu svoju odanost 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 (tzv. *blame shifting*).⁶ Zatim, politička nesigurnost i kratkoća političkih mandata po-

⁶ Igra okrivljavanja (*blame game*) se smatra skupom odnosa između izabranih političara i šire javnosti, odnosno glasača u cjelini, a načelno se mogu identificirati tri načina upravljanja krivnjom koje poduzimaju političari. Prva je kroz prezentacijske strategije tj. odabirom argumenata kojim će prebaciti krivnju odnosno pretvoriti nedostatke u prednosti i tako prisvojiti zasluge. Drugi način je kroz strategiju javne politike, tako da se zauzimaju one pozicije koje će minimalizirati pogreške i krivnju. Treći način je kroz oda-

ticaj su da se povjeravanjem poslova agenciji osigura kontinuitet i vjerodostojnost neke politike i nakon prestanka mandata, uključujući smanjivanje utjecaja političkih previranja na aktivnosti u područjima povjerenima agenciji. Na kraju, *demokratski razlozi* govore u prilog agencijama – smatra se da zbog svoje efikasnosti, ekonomičnosti, stručnosti i odvojenosti od političkih pritisaka agencije kvalitetnije pružaju usluge te tako povećavaju povjerenje građana u vlast. Agencije ne ovise o trenutnoj političkoj volji već predstavljaju oaze ekspertize u službi građanima. Također, njihov rad smatra se transparentnim i s boljim mogućnostima uključivanja civilnog sektora, te posebno nezavisnih stručnjaka što doprinosi općem trendu jačanja participacije građana u procesu odlučivanja i jačanja demokratskog legitimiteta institucija i njihovih odluka.

Temeljna obilježja i izazovi NRA. NRA mogu se razlikovati ovisno da li se radi o ekonomskoj ili socijalnoj sferi, odnosno službama od gospodarskog ili općeg javnog interesa. U ekonomskoj sferi radi se o skupini agencija koje se nazivaju neovisnim regulatorima u mrežnim industrijama i financijama, kao što su telekomunikacije, energenti, promet i financijske usluge. S obzirom na ulogu u gospodarskom razvoju, dugoročno orijentirana neovisna regulacija utemeljena na ekspertnom znanju nameće se kao imperativ za funkcioniranje tržišta. Stoga ove agencije imaju znatan stupanj autonomije i izuzete su od intenzivne kontrole, kako bi se osigurala politička neovisnost.

U socijalnoj sferi radi se o agencijama koje su usmjerene na regulaciju tržišta usluga u smislu ostvarenja određene razine kvalitete javne usluge i nadzorom nad subjektima koji ih pružaju. Za razliku od ekonomskih regulatora, socijalni regulatori nemaju nužno široke ovlasti donošenja opće regulacije, ali su intenzivno uključeni u odlučivanje i nadzor. Važnost pitanja kao što su zdravlje ljudi, sigurnost, društvena uloga znanosti i sl., nameću imperativ podijeljene nadležnosti između ministarstava i agencija, tako što se agencijama prepušta kontroliranje ulaska i izlaska na tržište pružanjem usluga određene razine kvalitete.

bir agencije kao institucionalnog aranžmana koji omogućuje prebacivanje krivnje delegacijom (Hood, 2002).

NRA tako predstavljaju poseban tip organizacija, svojevrsne ‘ustavne hibride’ između izvršne i zakonodavne vlasti, koje imaju značajnu autonomiju i nad kojima izvršna vlast gotovo da i nema kontrolu, već je s njima u partnerskom odnosu sukreatora javne politike. Međutim, da bi regulacija funkcionirala, ona treba biti legitimna, opravdana i prihvaćena. Opće je shvaćanje da efikasnost nije jedina mjera dobre (legitimne) regulacije nego ona treba uključiti slijedeće kriterije (Baldwin i Cave, 1999: 76–85): (1) temeljiti se na zakonskoj osnovi, (2) uz odgovarajući sustav odgovornosti i kontrole, (3) sadržavati procedure koje su *fair*, pristupačne i otvorene, (4) regulator treba posjedovati odgovarajuću ekspertizu, (5) djelovanje ili uspostavljeni regulacijski režim trebaju biti efikasni. Iako svaki od kriterija ima nedostatke, oni predstavljaju ‘*benchmark za ocjenu režima regulacije*’ odnosno *preduvjet je da bi se NRA smatrala legitimnom* (ibid. 82).

Temeljni izazov NRA odnosi se na održavanje odgovarajućeg stupnja ravnoteže između potrebne neovisnosti (autonomije) u odlučivanju i organizaciji te odgovarajuće kontrole djelovanja i učinka, kako bi se učinile odgovornima. Kod NRA ta se napepost konceptualizira kroz pravno definirane i praktično primijenjene instrumente za osiguravanje neovisnosti i odgovornosti. Svako neopravdano odstupanje prijeti narušavanju efikasnosti agencije i time ostvarivanja svrhe regulacije. U tom smislu, problemi i izazovi agencijskog modela očituju se kao nedovoljna odgovornost agencija odnosno ograničavanje njezine neovisnosti. Drugim riječima, kako postići ‘odgovornu neovisnost’ (Magnet, 2005) je glavna preokupacija agencijskog modela.

Izazovi agencijskog modela prikazani su u tablici 1., kao i pokušaji njihovog rješavanja, uglavnom putem pravne regulacije samih agencija. Tako nužno izdvajanje iz linije političke odgovornosti i snaženje kapaciteta dovodi agencije u situaciju u kojoj ih se ne može dovoljno učinkovito nadzirati. Pitanja transparentnosti, participacije, responsivnosti i kvalitete dolaze u prvi plan, kao načini da se nadomjesti problem slabije političke kontrole. Drugi problem proizlazi iz glavne prednosti agencija – ekspertno znanje i s njim povezana uska specijali-

zacija stvara informacijske prednosti i predstavlja potencijal za zloupotrebu u smislu tehnokratskih tendencija, neetičnog postupanja te nedostatka transparentnosti, ali i potencira problem zarobljavanja (*capture*), prvenstveno od strane tržišta koje nastoje regulirati (od velikih kompanija, privatnih interesa, posebno putem osoblja koje fluktuiraju iz javnog (agencija) u tržište), ali i potencijala da sama agencija 'zavlada' ministarstvom u čijem djelokrugu djeluje (Christensen i Laegreid, 2006; Geradin, 2005).⁷ Govori se o regulokraciji (Levi-Faur, 2006: 111), kao kvalificiranom obliku tehnokracije, sad opasnijem i manje podložnom kontroli, upravo radi separacije od redovnih mehanizama odgovornosti i izrazite ekspertne podloge u visokostručnim područjima djelatnosti.⁸ Neutralizacija tog problem nastoji se postići putem dodatnih mehanizama kontrole, prije svega od strane zakonodavnih i sudskih tijela.

⁷ Problem *agency capture* može se razviti i kao nuspojava načelno pozitivne prakse participacije zainteresiranih subjekata u radu agencije (za tzv. klijentela odnose, v. Peters, 2006): 'Interesne skupine koje mogu biti u pozadini zarobljavanja agencije su korisnici programa ili adresati odluka agencija, zatim pripadnici neformalne agencijske strukture agencije koji je koriste za promicanje vlastitih ili organizacijskih ciljeva nauštrb javnog interesa; političari koji upravljaju ili nadziru aktivnosti agencije i mogu koristiti svoj položaj za osobnu korist ili korist stranke ili izbora' (Grosse, 2006:15). S druge strane, dobro organizirana participacija može povećati legitimnost politike koju agencija provodi i dati kredibilitet agenciji koja na drugi način izmiče demokratskom procesu (*ibid.*).

⁸ Regulacija traži detaljno poznavanje određenog područja, ne samo u smislu tehničkih pravila nego i interesnih normi te regulative. Regulokrati tako nastaju kao posljedica jačanja regulatorne države i širenja ovlasti i autonomije agencija (Levi Faur, 2006: 111). Za razliku od tehnokrata, regulokrati 'ne samo da su oslobođeni direktne kontrole izvršne vlasti, nego se čini da su sve više članovi transnacionalnih mreža regulatora.' (*ibid.*). S time je povezan i fenomen tzv. 'kliznih vrata' (*revolving door*) tj. činjenica da postoji fluktuacija kadra iz regulatornih tijela u organizacije čije je funkcioniranje predmet regulacije (npr. energetska agencija i pružatelj usluga električne energije), što utječe na stvaranje posebne ekspertne elite koja se izmjenjuje na relevantnim pozicijama kaste (v. Thatcher, 2002, 2005). Za Majonea (2001) regulokracija, ili tehnokracija kako je on naziva, jest nužan uvjet legitimnosti agencija u europskom kontekstu jer predstavlja način depolitizacije i institucionalizacije vjerodostojnosti.

Tablica 1: Izazovi i dileme agencijskog modela

<i>cilj</i>	<i>izazov</i>	<i>mehanizam</i>	<i>novi problem (nuspojava)</i>	<i>pokušaj rješavanja</i>
legitimitet agencija – input i output	autonomija (neovisnost)	ekspertiza	regulokracija, ostvarenje javne politike, zarobljavanje	odredbe o sukobu interesa i inkompatibilnosti, participacija korisnika i politike
		inzulacija od političkih tijela	ostvarenje javne politike (transmisija), kontrola	nova politizacija kroz imenovanja, sužavanje ovlasti, upravljanje učinkom
		specijalizacija	koordinacija velikog broja tijela, posredno regulokracija	jačanje koordinacijskih mehanizama, integracija u sustav, zastupljenost sektora u upravljačkim tijelima
	kontrola (odgovornost)	politička kontrola	neučinkovitost, politizacija	zabrana utjecaja, uvjeti stručnosti, ex post nadzor
		participacija	zarobljavanje od strane interesnih skupina, korisnika	odredbe o sukobu interesa i inkompatibilnosti, rotacija na upravljačkim pozicijama
		orijentacija na učinak	eksplozija kontrole, neučinkovitost, pomicanje ciljeva	povezivanje, jačanje tradicionalnih mehanizama kontrole, demokracizacija

Izvor: Musa (2013)

3. Neovisne regulacijske agencije u Hrvatskoj – obilježja pravnog okvira

3.1. Skica neovisnih regulacijskih tijela u Hrvatskoj

NRA su posljednjih godina jedno od temeljnih obilježja upravljanja u Hrvatskoj, u skladu s europskim i svjetskim trendovima. Od sredine 90-ih regulatori se osnivaju u različitim funkcionalnim područjima, kao što su zaštita tržišnog natjecanja, elektroničke komunikacije, financijske usluge, i sl., a zatim i u području tzv. socijalne regulacije (lijekovi, visoko obrazovanje, zdravstvo i sl.), dok velik broj izvršnih agencija, uključujući ekspertne postoje u čitavom nizu resora. Danas se broj agencija kreće oko 75 (v. Musa, 2013.), od kojih se samo manji dio odnosi na NRA u širem smislu. Ono što obilježava hrvatske agencije jest nedostatak pravnog okvira kojim bi uspostavio institut agencije kao posebnog organizacijskog oblika, već postojeće stanje odražava raznolikost u organizacijskim i funkcionalnim parametrima.

Analiza propisa kojima je osnovano jedanaest NRA koja slijedi u nastavku usmjerena je na identificiranje instrumenta neovisnosti i odgovornosti kojima se ostvaruje dobro upravljanje u agencijama. Za potrebe ovoga rada pojam NRA tumači se nešto šire nego što je klasični pojam regulacijske agencije, a kako bi se obuhvatilo i one agencije koje s klasičnim regulatorima (koji objedinjavaju sve ili pretežite funkcije regulacije) dijele veći broj značajki. Druga svrha je da se unutar NRA u širem smislu identificira različite podvrste koje imaju prvenstveno regulatorne funkcije (u smislu pojedinačne i opće regulacije). Opseg regulatornih ovlasti⁹ različit je kod

⁹ Regulatorne ovlasti međutim, nisu pridržane samo agencijama već i drugim tijelima kao što su komore koje reguliraju profesionalne djelatnosti (v. Musa i Džinić, 2012) ili udruge koje imaju javne ovlasti (HAK, Hrvatski zrakoplovni savez, Hrvatski olimpijski odbor). S druge strane, postoje i tzv. emancipirani regulatori, kao što je Hrvatska narodna banka, koja se kao i druge centralne banke smatra prototipom regulatora koji je tu svoju ulogu nadišao, pretvarajući se od agenta (agencije) u svojevrsnog principala izvrš-

triju grupa samostalnih tijela, ali su učinci njihova djelovanja dalekosežni za funkcioniranje tržišta i društva, osiguravajući nesmetano funkcioniranje tržišta, sigurnost ljudi te kvalitetu usluge.

Tih jedanaest NRA (v. Tablicu 2.) obuhvaća agencije koje imaju pravnu osobnost i koje reguliraju tržište/pružanje javnih usluga u određenom sektoru odnosno ostvaruju javni interes,¹⁰ tako što:

- propisuju pravila opće primjene, osiguravaju i nadziru primjenu tih pravila i sankcioniraju ponašanje subjekata (regulatorne agencije u užem smislu); radi se o šest *regulatornih agencija* – Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN), Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (HANFA), Hrvatskoj energetske regulatornoj agenciji (HERA), Agenciji za regulaciju tržišta željezničkih usluga (ARTZU), Hrvatskoj agenciji za poštu i elektroničke komunikacije (HAKOM) te Agenciji za elektroničke medije (AEM);
- odlučuju u pojedinačnim slučajevima izdavanjem odobrenja, certifikata, licenci i vodeći javne registre pružatelja usluga / proizvoda, pri tome definirajući standarde ili tehnička pravila pružanja usluga na konkretnom tržištu (odlučujuće agencije) te sudjelujući u izradi propisa iz svog područja; radi se o tri *odlučujuće agencije* – Agenciji za sigurnost željezničkog prometa (ASZ), Hrvatskoj agenciji za civilno zrakoplovstvo (CCAA), Agenciji za lijekove i medicinske proizvode (HALMED); njihova je specifičnost da nema arbitriranja između različitih inte-

noj i zakonodavnoj vlasti. Tu su i vijeća koja nemaju pravnu osobnost, ali pridržavaju znatne regulacijske ovlasti (npr. Nacionalno vijeće za znanost, Vijeće za vode). Na kraju, neke od preostalih desetaka agencija također imaju regulatorne ovlasti odlučivanja u pojedinačnim slučajevima, ali po ostalim obilježjima ne pripadaju NRT (npr. DKOM, Hrvatske vode).

¹⁰ Sličnu klasifikaciju koristi Craig (2006) u odnosu na europske agencije, uz dodatnu kategoriju informacijsko-koordinacijskih agencija, koje su specifične za europsku razinu.

resa, već dominaciji javnog interesa (sigurnost i zdravlje ljudi/korisnika/potrošača);

- definiraju standarde i daju regulativni *input* drugim tijelima, provodeći djelomično ili u cijelosti postupke ocjene usklađenosti sa standardima ili zakonom propisanim uvjetima, promiču kvalitetu u određenom segmentu, prikupljaju podatke i vode baze podataka o pružateljima usluga te surađuju s istovrsnim tijelima u drugim državama i međunarodnim mrežama; radi se o dvjema *kvazi-regulatornim agencijama* – Agenciji za kvalitetu i akreditaciju u zdravstvu i socijalnoj skrbi (AAZ) i Agenciji za znanost i visoko obrazovanje (AZVO).¹¹ Te se agencije, uključujući i agencije za lijekove obično nazivaju socijalnim regulatorima, jer je njihov primarni zadatak zaštita sigurnosti korisnika i kvaliteta usluge.¹²

U razvoju i oblikovanju NRA u Hrvatskoj može se zamijetiti nekoliko obilježja (v. Musa, 2013; Koprić i Musa, 2011). Prvo, broj agencija općenito raste u razdoblju formaliziranja odnosa s EU, prvo kroz Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (2001.), a zatim za vrijeme pristupnih pregovora (2005–

¹¹ Agencije iz grupe odlučujućih i kvazi-regulatornih mogu se smatrati NRA u širem smislu jer definiraju standarde kvalitete proizvoda ili usluge, uglavnom tehničkim pravilima ili u odnosu na ciljeve koje postižu, a u svrhu osiguravanja kvalitete radi zaštite sigurnosti i zdravlja ljudi; radi se o tzv. *standard-setting* agencijama. Tako zakonska definicija svrhe osnivanja ASZ (čl. 1.) izrijeком spominje regulaciju (osniva se za ‘djelatnost reguliranja, upravljanja i nadziranja sustava sigurnosti željezničkog prometa’, a pojedine funkcije opisane su potanko u čl. 8., uključujući praćenje, provedbu i razvoj regulatornog okvira sigurnosti i sudjelovanje u izradi prijedloga podzakonskih propisa; radi se o postavljanju tehničkih standarda u sustavu upravljanja sigurnosti. Slično, čl. 5 CCAA propisuje u st. 5. da agencija može izdavati obvezujuće naredbe o zrakoplovnoj sigurnosti (*Air Safety Order*), sigurnosne direktive (*safety directives*), direktive o plovidbenosti u područjima za koja nije propisana nadležnost EASA-e.; te direktive u području zaštite civilnog zračnog prometa. AAZ i AZVO predlažu odnosno utvrđuju standarde kvalitete u djelatnostima iz svog djelokruga.

¹² Često je upravo kod socijalnih regulatora dio regulatornih ovlasti i dalje u rukama ministarstava.

Tablica 2: Neovisne regulacijske agencije u širem smislu

neovisne regulacijske agencije	regulatorne agencije REGULACIJA	donošenje općeobvezujućih pravila, primjena pravila, nadzor primjene i sankcije (regulacija)	AZTN, HANFA, HERA, ARTZU, HAKOM, AEM
	odlučujuće agencije ODLUČIVANJE	odlučivanje u pojedinačnim slučajevima, uključujući izdavanje odobrenja, certifikata, licenci, vođenje javnih registara, definiranje standarda (javne ovlasti)	ASZ, CCAA, HALMED
	kvazi-regulatori REGULATIVNI INPUT	definiranje standarda, priprema podloga, vođenje (dijela) postupka i davanje mišljenja prije ili na odluke drugih tijela, uključujući inspekcijske izvještaje (podijeljena regulacija)	AAZ, AZVO

2011); osnivanje nezavisnih regulacijskih tijela u određenim sektorskim područjima zahtjev je koji proizlazi iz europske pravne stečevine (npr. u zaštiti tržišnog natjecanja ili električkim komunikacijama; zaštita sigurnosti u zračnom ili željezničkom prometu) ili drugih europskih integrativnih instrumenata (npr. Europski prostor visokog obrazovanja). Iako su neke agencije u sličnom obliku uspostavljene i ranije (npr. AZTN, HANFA), svoj konačni pravni oblik, organizacijsku strukturu i funkcije u posljednjih 10-ak godina, u pravilu u skladu s europskim propisima i dobrom praksom. U tom smislu, agencije su posljedica europeizacije hrvatske javne uprave. Drugo, neke NRA prethodno su djelovala kao vijeća čije su stručne službe bile smještene u ministarstvima (npr. Vijeće za regulaciju energetske djelatnosti – HERA; Vijeće za radio i televiziju – AEM), ali se uslijed potrebe za većim stupnjem neovisnosti izdvajaju i formiraju kao agencije, dobivajući svoju organizacijsku osnovu i uspostavljajući manje intenzivne odnose s ministarstvom (v. opširnije u Musa, 2013). Treće, za razliku od izvršnih agencija koje se mogu osnovati zakonom ili uredbom Vlade, NRA se osnivaju zakonom, i to ili zako-

nom kojim se uređuje određena djelatnost odnosno područje regulacije (npr. Zakon o regulaciji energetske djelatnosti) ili, najčešće ako je NRA zadužena za regulaciju više specifičnih područja uređenih posebnim zakonima, posebnim zakonom kojim se osniva NRA (npr. Zakon o HANFA-i); Četvrto, NRA imaju pravnu osobnost koja im osigurava formalnu neovisnost i osnivaju se u pravilu (uz dvije iznimke, ARTZU, ASZ) kao *pravne osobe s javnim ovlastima*. Taj je generalni institut usvojen kao izlazna strategija s obzirom na nepostojanje specifičnog instituta agencije koja bi obuhvaćala i pojam NRA (povrh izvršnih agencija). Na kraju, NRA se osnivaju na nacionalnom nivou za regulaciju specifičnih sektora na kojem djeluju pružatelji javnih usluga odnosno u svrhu postizanja sigurnosti. Radi se o potrebi osiguravanja sigurnosti prometa dobrima i uslugama na određenom specifičnom području radi zaštite sigurnosti ljudi (npr. promet, lijekovi), osiguravanja određenog standarda kvalitete usluge korisnicima (npr. visoko obrazovanje, zdravstvo i socijalna skrb, promet) odnosno nesmetanog funkcioniranja tržišta na kojem se pružaju određene javne usluge u skladu s propisanim pravilima odnosno utvrđenim standardima (npr. financijske usluge, usluge elektroničkih komunikacija). Osnovni podaci o agencijama prikazani su u Tablicama 3a i 3b.

Kako je istaknuto, organizacijska i funkcionalna obilježja agencija trebaju biti postavljena na način da osiguravaju postizanje svrhe i zadataka agencija, u smislu neovisnosti, samostalnosti, transparentnosti u radu te odgovarajućih mehanizama kontrole. Ta se obilježja u načelu svode na elemente dobrog upravljanja agencijama. Elementi dobrog upravljanja u hrvatskim NRA mogu se s obzirom na izvor i vrstu instrumenata kojima se ostvaruju razmatrati u tri različita područja a) instrumenti za osiguravanje autonomije i kontrole propisani zakonom kojim je osnovana NRA; b) instrumenti dobrog upravljanja u užem smislu – oni koji proizlaze iz horizontalnog zakonodavstva, kao što su propisi o javnim nabavama, reviziji, unutarnjim financijskim kontrolama, pravu na pristup informacijama, zaštiti osobnih podataka, sukobu interesa, od-

Tablica 3a: Regulatorijske agencije u Hrvatskoj I – regulatori

Nezavisna regulatorijska tijela (stanje lipanj 2013.)	područje (sektor)	godina osnutka (prvi oblik)	prethodnik	važeći propis	status	broj zaposlenih*	mrežna stranica
Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN)	tržišno natjecanje, državne potpore (horizontalni; gospodarstvo)	2003 (1995)	Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (1995)	Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (NN 79/09) (ranije NN 122/03); Zakon o državnim potporama (NN 140/05, 49/11) (Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, NN 48/95, 52/97, 89/98)	samostalna i neovisna pravna osoba s javnim ovlastima	57	http://www.aztn.hr/
Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA)	financijske usluge (financije)	2005 (1994/1996/1999)	Direkcija za nadzor društava za osiguranje (1994) Komisija za vrijednosne papire (1996) Agencija za nadzor mirovinskih fondova (1999)	Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (NN 140/05, 12/12)	samostalna i neovisna pravna osoba s javnim ovlastima	140	http://www.hanfa.hr/
Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA)	energetika (energetika i gospodarstvo)	2004 (2001)	Vijeće za regulaciju energetskih djelatnosti (2001)	Zakona o regulaciji energetskih djelatnosti (NN 120/12) (raniji: 177/04, 76/07)	pravna osoba s javnim ovlastima	58	http://www.hera.hr/
Agencija za regulaciju tržišta željezničkih usluga (ARTZLU)	železnički promet (promet)	2007	–	Zakon o Agenciji za regulaciju tržišta željezničkih usluga (NN 79/07, 75/09, 61/11)	samostalna i neovisna javna ustanova	11	http://www.artzu.hr/
Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije (HAKOM)	elektroničke komunikacije i pošta (promet i komunikacije)	2003 (1994)	Vijeće za telekomunikacije 1994–1999; Hrvatski zavod za telekomunikacije 1999–2001, Vijeće za telekomunikacije 2001–2003; Hrvatska agencija za telekomunikacije 2003; Vijeće za poštanske usluge 2004	Zakon o elektroničkim komunikacijama (NN 73/08, 90/11, 133/12)	samostalna i neovisna pravna osoba s javnim ovlastima	175	http://www.hakom.hr/
Agencija za elektroničke medije (AEM)	elektronički mediji (kultura i informiranje)	2007 (2003/1999)	Vijeće za radio i televiziju (Zakon o telekomunikacijama NN 76/99)	Zakon o elektroničkim medijima (NN 153/09, 84/11) (raniji: Zakon o elektroničkim medijima, NN 122/03, 79/07., 32/08, 65/09)	samostalna i nezavisna pravna osoba s javnim ovlastima	19	http://www.e-mediji.hr/

* broj zaposlenih prema podacima iz upitnika za agencije Ministarstva uprave (2012)

Tablica 3b: Regulatorijske agencije u Hrvatskoj II- odlučujuće i kvazi-regulatori

Nezavisna regulatorijska tijela (stanje lipanj 2013.)	područje (sektor)	godina osnutka	prethodnik	važići propis	status	broj zaposlenih*	mrežna stranica
Agencija za sigurnost željezničkog prometa (ASZ)	željeznički i promet (promet)	2008	-	Zakon o Agenciji za sigurnost željezničkog prometa (NN 120/08)	samostalna i neovisna javna ustanova	4	http://www.asz.hr/
Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo (CCAA)	zračni promet (promet)	2007	-	Zakon o zračnom prometu (NN 69/09, 84/11) (osnovana Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o zračnom prometu iz 1998., NN 46/07)	pravna osoba	77	http://www.ccaa.hr/
Agencija za lijekove i medicinske proizvode (HALMED)	lijekovi i medicinski proizvodi (zdravstvo)	2003	Hrvatski zavod za kontrolu lijekova, Hrvatski zavod za kontrolu imunobioloških preparata	Zakon o lijekovima (NN 71/07, 45/09, 124/11)	samostalna pravna osoba s javnim ovlastima	131	http://www.halmed.hr/
Agencija za kvalitetu i akreditaciju u zdravstvu i socijalnoj skrbi (AAZ)	zdravstvo i socijalna skrb (zdravstvo i socijalna skrb)	2007	Agencija za kvalitetu zdravstvene zaštite	Zakon o kvaliteti zdravstvene zaštite i socijalne skrbi (125/11) (prethodno Zakon o kvaliteti zdravstvene zaštite, NN 107/07)	pravna osoba	12	http://aaz.hr/
Agencija za znanost i visoko obrazovanje (AZVO)	znanost i visoko obrazovanje (znanost, visoko obrazovanje)	2004	-	Zakon o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju (NN 45/09) (osnovana Uredbom o osnivanju AZVO, NN 101/04, 8/07)	pravna osoba s javnim ovlastima	65	http://www.azvo.hr/

* broj zaposlenih prema podacima iz upitnika za agencije Ministarstva uprave (2012)

nosno pravila ili prakse usvojene horizontalnim antikorupcijskim i drugim strategijama; b) interna pravila ili dobra praksa pojedinih NRA u pogledu korporativnog upravljanja, strateškog upravljanja (misija, vizija, strategija); upravljanja sukobom interesa, itd. Međutim, pojedini elementi mogu se svrstati ili na različitim razinama aplicirati u sva tri područja. U daljnjem tekstu razmatraju se elementi koji su sadržani u pravnom okviru, temeljem analize zakona kojima se osnivaju pojedine agencije¹³ te elementi dobrog upravljanja vidljivi na mrežnim stranicama agencija.

3.2. Obilježja neovisnosti (autonomije) agencija

Neovisnost agencija osigurava, između ostalog, definiranjem putem pravnog okvira određenih mehanizama koje bi trebali zajamčiti neovisno, samostalno i autonomno djelovanje agencije u okviru zakona, i uz određene sigurnosne mehanizme. Različite su konceptualizacije autonomije,¹⁴ a one u osnovi znače ‘slobodu od utjecaja’, drugim riječima samostalnost i neovisnost u okviru zakona. U načelu, neovisnost (autonomija) uključuje *menadžersko-organizacijsku autonomiju*, koja uključuje slobodu po pitanju unutarnje organizacije, personala i financiranja agencije te *političku neovisnost* koja uključuje više različitih aspekata – pravnu, političku i policy autonomiju. U osnovi, najviši stupanj neovisnosti imaju NRA koje samostalno donose statut i druge akte kojim uređuju unutarnje funkcioniranje i strukturu, imaju slobodu u određivanju plaća zaposlenih te ostvaruju samostalno veći dio ili ukupne prihode. Isto tako, veći stupanj autonomije pokazuju agencije ako su osnovane zakonom, ako je imenovanje voditelja agencije podvrgnuto stručnim kriterijima (javni natječaj), te ako imaju veći stupanj ekspertize, koji se očituje postojanjem profesionalnog kolegijalnog tijela koje imenuje Hrvatski sabor teme-

¹³ Radi pojednostavljenja i preglednosti u nastavku rada koriste se kratice za naziv agencije kao oznaka za propis kojim je agencija osnovana.

¹⁴ Detaljnije v. u Musa (2013), poglavlje 3.7.1.

ljem zakonom propisanih uvjeta te odredbom o nespojivosti obavljanja upravljačkih funkcija u agenciji s političkim funkcijama. Na kraju, veći je stupanj funkcionalne autonomije kod agencija koje samostalno donose opće propise. Za pregled indikatora neovisnosti v. Tablicu 4.

Organizacijsko-menadžerska neovisnost. Organizacijsko-menadžerska autonomija uključuje slobodu po pitanju unutarnje organizacije, personala i upravljanja resursima agencije. U načelu, radi se od izdvajanju, separaciji agencije iz propisa i ograničenja koja vrijede u sustavu državne uprave. *Organizacijska* autonomija odnosi se na stupanj u kojem vodstvo agencije ima slobodu u utvrđivanju unutarnje strukture i organizacije rada. Drugi aspekt odnosi se na autonomiju agencije u *personalnim* pitanjima, shvaćenu kao stupanj samostalnosti u zapošljavanju i određivanju plaća. Na kraju, *financijska autonomija* odnosi se na autonomno financiranje, ili kroz direktno ostvarivanje prihoda iz proračuna, kao niži stupanj samostalnosti, ili, s druge strane, na maksimalnu autonomiju kroz ostvarivanje punog iznosa budžeta putem vlastitih prihoda.

Prvo, svih jedanaest agencija (kao uostalom i preostale 64 agencije u Hrvatskoj), uživa *organizacijsku autonomiju* u smislu pravne osobnosti određene zakonom. Osnivač agencije je Republika Hrvatska a u nekim slučajevima je propisano koje tijelo ostvaruje osnivačka prava – Vlada (HERA, ARTZU, CCAA, ASZ, AAZ) odnosno Hrvatski sabor i Vlada (HAKOM). Agencije se u pravilu upisuju u sudski registar i to kao ustanove, dok je za neke upis izvršen pod napomenom ‘druga osoba za koju je upis propisan zakonom’ (ARTZU, AEM), odnosno dvije nisu upisane u registar (AZTN, HANFA).¹⁵ Supsidijarnu primjenu Zakona o ustanovama izričito je propisana samo u slučaju triju agencija, sve tri iz resora prometa i komunikacija (za ARTZU, ASZ koje su javne ustanove te HAKOM).

¹⁵ Uvidom u Sudski registar 12. lipnja 2013. <https://sudreg.pravosudje.hr/registar/f?p=150:1>

Drugo, sve agencije u načelu imaju slobodu organiziranja¹⁶ i upravljanja svojim resursima te se na njih ne primjenjuju propisi o unutarnjem ustrojstvu ili zapošljavanju koji vrijede za državnu upravu.¹⁷ Temeljni akt svake agencije je statut kojim, u okviru zakona, uređuju svoju organizaciju i funkcioniranje.¹⁸ Statut međutim ili potvrđuje Hrvatski sabor (AZTN, HANFA, AEM) ili suglasnost daje Vlada (HERA, ARTZU, HAKOM, ASZ, CCAA, HALMED) odnosno resorni ministri (AAZ).

Personalna autonomija NRA očituje se kao sloboda u zapošljavanju te upravljanju ljudskim potencijalima u agenciji, uključujući određivanje plaća. Svrha je omogućiti agenciji da ostvari zadatke zbog kojih je osnovana.¹⁹ Većina NRA ima u načelu slobodne ruke u pogledu zapošljavanja i određivanja plaća zaposlenih i na njih se primjenjuju odredbe Zakona o radu, a ne Zakon o državnim službenicima. Uobičajena zakonska formulacija je da se ‘zaposlenici agencije smatraju radnicima’ te se ‘primjenjuje Zakon o radu’.²⁰ Međutim, u agenci-

¹⁶ Npr. čl. 10 Zakona o ARTŽU ‘Agencija je samostalna u poduzimanju svih organizacijskih i drugih mjera potrebnih za nesmetano obavljanje poslova i ispunjavanje obveza u skladu s ovim Zakonom i drugim propisima kojima je regulirano obavljanje željezničkih usluga.’

¹⁷ Sukladno Uredbi o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave uredba se na odgovarajući se način primjenjuje i na urede, agencije, direkcije i druge stručne službe Vlade Republike Hrvatske. To se ne odnosi na agencije koje osniva Sabor.

¹⁸ Negdje je ta odredba opća, a u nekim slučajevima, kao npr. kod HERA (čl. 7., 4.) propisano je što se regulira statutom (‘Statutom Agencije uređuju se: unutarnje ustrojstvo, predstavljanje i zastupanje, rad i poslovanje, nadzorna tijela, osnivanje i djelokrug rada savjetodavnih i stručnih tijela, ovlasti i način odlučivanja, opći akti, tajnost podataka, javnost rada te druga pitanja značajna za rad Agencije.’).

¹⁹ Zanimljivo, čl. 5., st. 19 CCA propisuje da je Agencija obvezna zaposliti i održavati dovoljan broj stručnog osoblja potrebnog za primjereno i efikasno izvršavanje obveza propisanih ovim Zakonom. Međutim, sporo kapacitiranje agencija je uobičajeno – AAZ je imala 11 zaposlenih, a CCAA 4 zaposlena čak četiri godine nakon osnivanja.

²⁰ Tako npr. čl. 5., st. 5. Zakona o zračnom prometu za CCAA propisuje: ‘Pravni položaj zaposlenika Agencije, uvjeti za zasnivanje radnog odnosa, plaće i druga pitanja u vezi s radnim odnosima, koja nisu uređena ovim

jama koje se financiraju iz državnog proračuna (osim AZTN) primjenjuje se Zakon o plaćama u javnim službama te Vladina uredba.²¹

Agencije tako donose akte kojima se određuju radna mjesta, uvjeti zapošljavanja i plaće.²² Zakonskih odredbi o obveznoj provedbi javnog natječaja za radna mjesta u agenciji u zakonu nema. Međutim, u odnosu na vodeća mjesta u stručnim službama²³ agencija, u nekim slučajevima propisana je obvezna provedba javnog natječaja – za individualni organ (glavni tajnik, ravnatelj, direktor) u gotovo svim agencijama, a isto tako u HERA-a za stručne voditelje pojedinih službi.

Broj zaposlenih u navedenim agencijama varira (v. Tablice 3a i 3b) – u 11 NRA zaposleno je 2012. ukupno 749 djelatnika, s time da u red velikih agencija sa više od 100 zaposlenih ulaze tri agencije (HAKOM – 175, HANFA – 140, HALMED

Zakonom, uređuju se Statutom Agencije i drugim općim aktima Agencije u skladu s općim propisima o radu.⁷

²¹ Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama primjenjuje se na radna mjesta u javnim službama u smislu Zakona o plaćama u javnim službama (NN 27/01), tj. one javne ustanove i druge pravne osobe koje se financiraju iz državnog proračuna (AZVO, ASZ, AAZ). Tako su tek krajem 2012. izmjenama prethodne Uredbe (NN 38/01 i kasnije izmjene) posebno određena radna mjesta i koeficijenti za ASZ, AAZ i AZVO čime se nastojalo stanje u tom pogledu u agencijama uskladiti sa zakonom. Trenutno je važeća Uredba (NN 25/13, 72/13). U odnosu na HALMED Zakon izričito isključuje primjenu Zakona o plaćama u javnim službama (čl. 133., st. 2. Zakona o lijekovima ('... 'na Agenciju se ne primjenjuje Zakon o plaćama u javnim službama').

²² Izuzetak je AZTN – Zakon o tržišnom natjecanju u čl. 26., st. 6. propisuje da se 'Za ostvarivanje prava i obveza iz radnog odnosa, na radnike Agencije i članove Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja primjenjuju se opći propisi o radu'.

²³ Tako HANFA, čl. 3., st. 4.; slično čl. 122. HALMED predviđa da agencija donosi Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta. Za CCAA izričito je propisano da je agencija ovlaštena 'u skladu s tržišnim uvjetima izrađivati vlastiti sustav plaća radi stjecanja odgovarajućeg stručnog osoblja' (v. čl. 10., st. 3.)

²⁴ Djelatnici agencije ('radnici') zaposleni su u stručnim službama agencije. Temeljnu strukturu agencije čine vijeće i stručne službe.

– 134), srednje velike su četiri agencije (ACCA – 77, AZVO – 65, HERA – 58, AZTN – 57), a male agencije (do 20 zaposlenih) su preostale četiri (AEM – 19, AAZ – 12, ARTŽU – 11, ASŽP – 4).²⁴ Veličina agencije u smislu broja zaposlenih (kao i veličina proračuna agencije) upućuje na njezin kapacitet, a time i na snagu, vjerodostojnost, a moguće i na razinu profesionalnosti.²⁵

Financijska neovisnost odnosi se na potrebu osiguravanja odgovarajućih sredstava za rad NRA, koje je čine oslobođenom od pritiska i ovisnosti o dobroj volji političkih ili drugih institucija. To u načelu znači da agencija raspolaze sredstvima kojima osigurava unutarnje funkcioniranje i ostvarivanje svojih zadataka. Neovisnost se temelji na nekoliko elemenata – izvoru financiranja (proračun, vlastita sredstva), autonomiji u raspolaganju viškom prihoda te, ukoliko se radi o vlastitim sredstvima, slobodi određivanja cijene usluga (naknada i pristojbi). U tom okviru moguće je razlikovati tri razine neovisnosti agencija, ovisno o tome financiraju li se iz državnog proračuna ili iz tzv. vlastitih sredstava kao prihoda koje ostvaruju od korisničkih naknada, pristojbi ili naplate kazni odnosno prihoda pružatelja usluga i slično. Prema dostupnim podacima, proračunski korisnici²⁶ su četiri agencije (AZTN,

²⁴ Broj uključuje zaposlene na određeno, neodređeno i ugovor o djelu, prema podacima iz prve polovice 2012. Male agencije su uglavnom nov osnovane (ARTŽU, AAZ, ASZ).

²⁵ Adam *et al.* (2007) definirali su dvije dimenzije koje utječu na ukidanje agencija, što može ukazivati na slabu neovisnost odnosno autonomiju. Prva se odnosi na vanjske političke faktore i uključuje promjenu vlasti, pritisak javnosti i društvenih skupina, (ne)rješavanje problema te financijske restrikcije. Dimenzija unutarnjih faktora uključuje starost agencija (nakon proteka određenog vremena, agencije je teže ukinuti), veličine (manje agencije se češće ukidaju), intenziteta specijalizacije (što je uža specijalizacija, to je veća vjerojatnost ukidanja).

²⁶ Prema popisu proračunskih korisnika državnog proračuna za 2012. <http://www.mfin.hr/hr/proracunsko-racunovodstvo>; Međutim i kad su proračunski korisnici, agencije mogu dio prihoda pribavljati od naplate svoji usluga (npr. AZVO).

ASZ, AAZ, AZVO), dok preostalih sedam agencija imaju vlastite proračune.

Najniža razina neovisnosti odnosi se na slučaj kada agencija ima vlastita sredstva osigurana u državnom proračunu, ali u okviru resornog ministarstva. Među odabranima, radi se o tri agencije – ASZ u okviru Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture; AAZ u okviru Ministarstva zdravlja te AZVO na stavci Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta.²⁷ To ne isključuje mogućnost da te agencije osiguravaju i dodatna sredstva putem naknada ili projekata.²⁸

Viši stupanj neovisnosti imaju NRA koje imaju vlastita sredstva osigurana u državnom proračunu, ali kao samostalnu stavku, što je slučaj sa AZTN-om. U tom slučaju, sredstva agencije fiksirana su u proračunu i podložna kontroli od ministarstva financija i zakonodavca, ali i neovisna o prihodima tržišnih aktera tj. korisnika usluga agencije, što olakšava položaj agencije.

Na kraju, najveći stupanj neovisnosti od političkog principala imaju agencije koje imaju vlastiti proračun (financijski plan), a koje prihode ostvaruju iz ‘vlastitih sredstava’, izvan državnog proračuna. Istovremeno, te su agencije ovisne o prihodima subjekata na tržištu, posebno ako se radi o prihodima koji se temelje na postotku od prihoda pružatelja usluga, što znači da kriza na tržištu može utjecati na učinkovitost agencije. Radi se o preostalih sedam agencija koje sredstva osiguravaju vlastitim radom (od naknada, pristojbi, naplate usluga)²⁹

²⁷ Podaci prema Državnom proračunu RH za 2013. i projekcije za 2014. i 2015. godinu (NN 139/12).

²⁸ Npr. čl. 46. AAZ određuje da sredstva osigurava osnivač Agencije (u proračunu), ali ona mogu biti stečena i pružanjem usluga (iz naknada, pristojbi) ili pribavljena iz drugih izvora u skladu sa zakonom (npr. projekata, donacija).

²⁹ Za HANFA-u stoji u čl. 20., st. 1. da se financira iz sredstava državnog proračuna, iz naknada od imovine i prihoda subjekata nadzora i iz naknada za pružene usluge, a čak se u Popisu proračunskih korisnika navodi u kategoriji Ministarstva financija. Međutim, u Državnom proračunu za 2013 HANFA se ne navodi kao korisnik.

odnosno određenog postotka prihoda pružatelja usluga (npr. AEM, dijelom HAKOM, dijelom HERA).³⁰ Međutim, takvo neovisno financiranje nije u potpunosti oslobođeno kontrole, jer najčešće financijski plan (ili proračun, plan prihoda i rashoda) koje donosi vijeće agencije dostavljaju Ministarstvu financija na suglasnost (tako npr. HANFA, HERA), a isto tako visina naknada, pristojbi i sl. podložna je vanjskoj kontroli u manjoj ili većoj mjeri.³¹

Element neovisnosti očituje se i kroz regulaciju pripadnosti prihoda odnosno viška godišnjeg prihoda nad rashodima. U pravilu, višak se može koristiti samo za razvoj agencije ili djelatnosti koju regulira, s obzirom da se radi o neprofitnim organizacijama (u osnovi tipa ustanove). Na neke od agencija odnosi se odredba prema kojoj višak sredstava nad rashodima

³⁰ Tako prema čl. 66. AEM sredstva za rad agencije osiguravaju se iz iznosa od 0,5% od ukupnog godišnjeg bruto prihoda koji su u prethodnoj godini ostvarili pružatelji medijskih usluga obavljanjem djelatnosti pružanja audio i/ili audiovizualnih medijskih usluga na zahtjev, djelatnosti pružanja medijskih usluga televizije i/ili radija te djelatnosti pružanja usluga električnih publikacija.

³¹ HERA se financira većinom od naknada za obavljanje poslova regulacije energetske djelatnosti, o čijoj visini odlučuje Vlada na prijedlog upravnog vijeća i uz prethodno mišljenje ministarstva, a dodatno i od pomoći i donacija od tijela i fondova EU (v. čl. 32. Zakona o regulaciji energetske djelatnosti). ARTZU se prve tri godine financirala iz proračuna, a nakon toga iz vlastitih prihoda od naknade za obavljanje poslova regulacije tržišta, čiju visinu utvrđuje Vlada uz mišljenje Ministarstva financija (v. čl. 18. ARTZU). Iznose godišnjih pristojbi iz kojih se financira HALMED određuje uz suglasnost ministra (čl. 130. HALMED). S druge strane, HAKOM naoko ima veću slobodu, ali je ograničen standardima dobrog upravljanja – vlastitim pravilnikom propisuje izračun i visinu naknada (npr. za upravljanje adresnim i brojevnim prostorom, za upravljanje radiofrekvencijskim spektrom), ali u skladu s načelima objektivnosti, transparentnosti, razmjernosti i nediskriminacije, vodeći računa o regulatornim načelima i ciljevima regulacije tržišta (v. čl. 16. HAKOM). Slično tome, HANFA pravilnikom određuje izračun i visinu naknade te način i izvršenje naplate naknade od imovine i prihoda subjekata nadzora koja ne smije iznositi 0,8 0/00 tisućinki (v. čl. 20. HANFA). CCAA se financira iz prihoda od djelatnosti agencije i iz različitih naknada (od zračnih prijevoznika, putnika i sl.), a čija se visina određuje podzakonskim propisom (nije navedeno tko ga donosi, v. čl. 10. CCAA).

može biti upotrijebljen za ‘dugoročne projekte’ (npr. AEM, čl. 66.8), odnosno za ‘naknadu tekućih troškova, ulaganja vezana za unaprijeđenje rada te istraživanja i edukaciju’ (npr. čl. 46., st. 3. AAZ; v. i čl. 10., st. 4. CCAA)³² odnosno u novije vrijeme u propise se uvrštavaju odredbe o tome da višak prihoda nad rashodima postaje prihod državnog proračuna (npr. HANFA čl. 20., st. 5.).³³

Politička neovisnost. Politička neovisnost agencija odnosi se na zaštićenost agencije od političkih i drugih uplitanja (npr. od strane privatnog sektora, reguliranih subjekata, privatnih interesa, itd.) i mogućnost agencije da u zadanim zakonskim okvirima djeluje kao samostalni pravni subjekt obavljajući svoje zadatke i ispunjavajući svoju svrhu u određenom području javne politike. U tom smislu, neizostavni dijelovi političke neovisnosti u širem smislu odnose se i na jasnu pravnu regulaciju statusa, zadataka i samostalnog odlučivanja, te sudjelovanja u kreiranju javne politike, ili ‘drugim riječima na pravnu, političku i *policy* autonomiju.

Prvo, *pravna neovisnost* uključuje pravnu osobnost i sigurnost u djelovanju agencije zajamčenu zakonom u okviru njezinih ovlasti i dužnosti. O pravnog osobnosti agencija razmatrano je u prethodnim točkama, pa je dovoljno istaknuti da je slučaju analiziranih agencija mogućnost zadiranja i revizije pravnog okvira manja nego što bi to bilo u slučaju da se osni-

³² U skladu sa Zakonom o ustanovama, čl. 57.

³³ Tako HAKOM višak sredstava može prenijeti u sljedeću godinu a može odlučiti da ih upotrijebi u svrhu razvoja elektroničkih komunikacija ili poštanskih usluga (čl. 16.). Sličnu odredbu sadrži čl. 66., st. 8. AEM koji navodi da se prihodi mogu upotrijebiti za dugoročne projekte. U čl. 46. AAZ stoji da kao neprofitna ustanova može koristiti sredstva samo za tekuće troškove, ulaganje za unaprijeđenje rada te za istraživanja i edukaciju u području kojim se bavi.

Upravne pristojbe i upravno-kaznene mjere koje naplaćuje i izriče AZTN prihod su državnog proračuna (čl. 26., st. 8.). U čl. 20., st. 4. i 5. HANFA propisano je da se naplaćene pristojbe uplaćuju u korist državnog proračuna, kao i višak prihoda nad rashodima na kraju proračunske godine. Sličnu odredbu u vezi prihoda od naknada sadrži i čl. 24., st. 2. ASZ.

vaju uredbom i da statut ne potvrđuju odnosno daju suglasnost politička tijela. *Policy neovisnost* ili autonomija u odlučivanju (koja je ujedno dijelom i pravne prirode, s obzirom na pravnu regulaciju ovlasti i dužnosti) odnosi se na čitav niz elemenata koji omogućavaju agenciji samostalno donošenje odluka – od donošenja pravila opće primjene, propisivanja standarda, i sl, preko donošenja pojedinačnih odluka, certificiranja, licenciranja i sl., pa do ekspertnih mišljenja i drugih oblika regulativnog inputa u odluke drugih tijela. U kojoj mjeri agencija samostalno obavlja dodijeljene joj ovlasti odnosno koliko su one povezane s ovlastima drugih tijela u uređivanju predmetnog područja upućuje na mjeru njezine *policy*, ali i pravne autonomije.³⁴ Stoga i razlika između agencija koje se mogu razvrstati u grupe regulatora, odlučujućih agencija i kvazi regulatora. Neovisnost agencije u odlučivanju neposredno je povezana s njezinom stručnošću, koja bi trebala biti zajamčena javnim natječajima za zapošljavanje na radnim mjestima s propisanim stručnim uvjetima i jasnim opisima poslova. Međutim, odredbi o zapošljavanju temeljem javnog natječaja u zakonima nema.³⁵ Detaljna analiza pravne i policy auto-

³⁴ Npr. nadležnost regulacije može biti podijeljena ili propis može tražiti suradnju s određenim tijelima. Tako npr. HERA surađuje s nadležnim ministarstvom u pripremi planova energetskeg razvoja i praćenju provedbe (čl. 18). U nekim slučajevima (npr. AAZ; AZVO), agencija nema mnogo prostora za samostalnu regulaciju, a njezine odluke (mišljenja, procjene) predstavljaju input za formalnu odluku ministarstva. Hoće li agencija moći igrati ulogu veto-igrača na odluke drugih tijela ovisi o njezinom kapacitetu i relevantnosti, ali i spremnosti na suradnju drugih tijela (npr. čl. 31 HERA: ‘Središnja tijela državne uprave dužna su zatražiti mišljenje Agencije na nacrt prijedloga zakona i drugih propisa koji se odnose na obavljanje energetskeg djelatnosti.’)

³⁵ Pretraživanjem javnih natječaja u službenom glasilu, Narodnim novinama (13.11.2012.) za radna mjesta u agencijama u razdoblju 2007–2012 pokazalo se da je npr. AZVO objavila 17 natječaja, HAKOM 2 natječaja, HERA 5, HANFA 1 natječaj, AEM 6 natječaja, a HALMED 10 natječaja, od kojih 7 u 2012. godini. Ovu praksu treba promatrati u svjetlu ustavne odredbe o jednakoj dostupnosti javnih službi (čl. 44. Ustava RH: ‘Svaki državljanin Republike Hrvatske ima pravo, pod jednakim uvjetima, sudjelovati u obavljanju javnih poslova i biti primljen u javne službe’).

nomije u smislu odlučivanja nadilazi ambicije ovog rada, pa se stoga ovdje fokus stavlja na političku autonomiju u užem smislu.

Politička neovisnost odnosi se na odvojenost i zaštićenost agencije od političkih utjecaja i temelju legitimiteta različitom od političkog. Agencije tako imaju snažnu ekspertnu bazu, profesionalno vodstvo koje nije politički imenovano i druge mehanizme zaštite od političkih utjecaja (npr. odredbe o inkompatibilnosti). Koliko je agencija politički neovisna ovisi o tipu upravljačke strukture kao i pojedinim elementima koji jamče neovisnost od političkih ili drugih interesnih utjecaja.

a) Upravljačka struktura, tip i veličina kolegija te način imenovanja

Polazeći od trodiobe na politički (imenovanje po političkom kriteriju / položaju), participativni (imenovanje prema pripadnosti određenim stručnim, korisničkim ili drugim zajednicama), odnosno profesionalni kolegij (stručni kriteriji kao uvjet imenovanja i profesionalno obavljanje funkcije), među analiziranim agencijama kolegiji su uglavnom profesionalni, a u manjoj mjeri participativni odnosno čisti politički, za razliku od izvršnih agencija koje u pravilu imaju politički ili u manjoj mjeri participativni kolegij (v. Musa, 2013). NRA najčešće imaju tzv. profesionalni kolegij u smislu da su uvjeti imenovanja članova upravljačke strukture propisani zakonom, a određeni su i uvjeti za razrješenje koji se, uz opće razloge nesposobnosti, u pravilu odnose na neefikasnost u radu, a ne političke ili neodređene razloge.

Profesionalni kolegij znači da članovi vijeća dužnost obavljaju profesionalno (zaposleni su u agenciji, a ne mogu obavljati druge dužnosti ili imati druga zaposlenja), te da su propisani stručni uvjeti za njihovo imenovanje. Profesionalni kolegij (vijeće) ima svih šest klasičnih regulatornih agencija,³⁶

³⁶ Kod ARTZU je profesionalac samo predsjednik vijeća, dok su druga dva člana, iako angažirani zbog stručnosti, obavljaju dužnost povrh svojih

u pravilu od pet članova (AZTN, HANFA, HERA, HAKOM), dok je broj članova vijeća kod ARTZU tri, a AEM-a sedam. Članovi vijeća obavljaju funkciju profesionalno,³⁷ a ne kao politički funkcionari (uz iznimku ARTZU). Kod nekih je propisana obveza provedbe javnog natječaja odnosno javnog poziva (HERA, HAKOM, AEM).

Članove vijeća imenuje i razrješuje Hrvatski sabor na prijedlog Vlade (AZTN, HANFA, ARTZU, AEM, HAKOM) odnosno na temelju javnog poziva kojeg provodi ministarstvo (HERA). Zakonom su propisani uvjeti stručnosti, i to tako da se traži odgovarajuća struka i radno iskustvo te dodatni uvjeti³⁸ ili iskustvo u konkretnom području, često na upravljačkim položajima u slučaju funkcije predsjednika.³⁹ Uvjeti za razrješnje zakonom su propisani u svim agencijama i ograničavaju mogućnost političkog uplitanja razrješnjem člana vijeća bez

ostalih funkcija. Razlog tome može se tražiti u trenutno ograničenom opsegu rada Agencije, s obzirom da tržište željezničkih usluga još nije privatizirano, pa stalni angažman velikog broja profesionalaca u vijeću nije neophodan.

³⁷ Tako odredba o profesionalnom obavljanju funkcije postoji kod AZTN, HANFA, AEM, dok je kod HERA propisano da je obavljaju 'kao jedino zanimanje' (v. čl. 24., st. 7.)

³⁸ Npr. položen pravosudni ispit za pravnika ili specijalistički ispit ili znanstveni stupanj magistra ili doktora znanosti (čl. 28., st. AZTN). Ili, 'najmanje završen preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij tehničke, pravne ili ekonomske struke i radno iskustvo od najmanje deset godina na poslovima u području energetske djelatnosti ili drugom srodnom području u energetici, znanje engleskog jezika, a u svojoj se struci istaknuo znanstvenim ili stručnim radom na području energetike, svojim javnim djelovanjem i dostojan je biti članom Upravnog vijeća Agencije' (HERA, čl. 24., st. 3).

Kod AEM uvjeti su nešto šire postavljeni, ali se traži vidljiv društveni angažman – 'javni djelatnici koji su se u javnom životu istaknuli zalaganjem za poštivanje demokratskih načela i vladavinu prava, izgradnju i unapređenje najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, razvitak civilnog društva, obranu ljudskih prava i sloboda, kao i za zaštitu slobode izražavanja.' (čl. 68., st. 6.).

³⁹ Npr. za člana vijeća HERA traži se najmanje četverogodišnje iskustvo na 'rukovodećim poslovima u području energetske djelatnosti ili drugom srodnom području u energetici funkcijama' (čl. 24., st. 4.).

opravdane osnove.⁴⁰ Mandat članova vijeća u regulatornim agencijama je uglavnom pet godina, dok je u HANFA-i šest, a u HERA-i sedam godina.

U tri agencije je predsjednik vijeća osoba ovlaštena zastupati i rukovoditi agencijom (AZTN, ARTZU, HERA), a ima i zamjenika.⁴¹ Individualni organ agencije, odvojen od vijeća, a koji obavlja funkciju rukovođenja, imaju tri regulatorne agencije – HANFA (glavni tajnik)⁴² te HAKOM i AEM (ravnatelj). Imenuje ga vijeće na temelju javnog natječaja na četiri godine s mogućnošću reizbora, a uvjeti su propisani zakonom.

Ostalih pet analiziranih agencija uz vijeće imaju individualni organ, tj. ravnatelja odnosno direktora (CCAA), replicirajući strukturu ustanove. U tim slučajevima uloga vijeća je upravljačka i nadzorna, a ne menadžerska, tj. predsjednik agencije nije ujedno i osoba ovlaštena na zastupanje i rukovođenje agencijom.⁴³ Članove vijeća u tri odlučujuće agencije imenuje Vlada (ASZ, CCAA, HALMED), na prijedlog ministra (HALMED), odnosno na temelju javnog natječaja s

⁴⁰ Uvjeti za razrješenje prije isteka mandata, a koje je u nadležnosti Sabora na prijedlog Vlade, detaljno su propisani (AZTN, HERA, HANFA, ARTŽU, HAKOM). Najčešće se radi, osim razrješenja na vlastiti zahtjev, o kaznenom djelu, gubitku sposobnosti obavljanja dužnosti, preuzimanju funkcije koja dovodi do inkompatibilnosti, negativnom utjecaju na ugled, samostalnost i neovisnost agencije (npr. AZTN, čl. 29) odnosno (za HANFA-u) i sukob interesa, povreda obveze čuvanja tajne, nespojivost. O postojanju razloga za razrješenje upravno vijeće je dužno obavijestiti Vladu. U nekim slučajevima zakonom se propisuje obveza omogućavanja članu vijeća da se očituje o razlozima za razrješenje (AZTN, čl. 29., st. 3.; HANFA čl. 7., st. 3.). Propisano je i pravo na plaću u određenom razdoblju u slučaju razrješenja u pojedinim slučajevima (npr. HERA; HAKOM).

⁴¹ Institut zamjenika predsjednika sve je češći kod hrvatskih agencija replicirajući strukturu ministarstava uspostavljenu Zakonom o sustavu državne uprave iz prosinca 2011. V. detaljnije u Musa (2013), poglavlje 8.

⁴² HANFA-u zastupa i njome rukovodi glavni tajnik kojeg imenuje vijeće agencije na temelju javnog natječaja na mandat od 6 godina uz mogućnost reizbora, dok je u HAKOM-u i AEM-u individualni organ ravnatelj.

⁴³ Zakon kojim je osnovana CCAA sadrži jedinstvenu odredbu (čl. 8., st. 7.) ‘Vijeće Agencije nema izvršne ni regulatorne ovlasti, kao ni ovlast za nametanje mjera na koje je ovlaštena Agencija ovim Zakonom.’

propisanim stručnim uvjetima (CCAA). Broj članova u sve tri agencije je pet, a mandat im je pet (ASZ) odnosno četiri godine (CCAA, HALMED). Uvjeti za razrješenje uglavnom su propisani. U kvazi- regulatorima, AAZ i AZVO, uočljivi su elementi participativnog kolegija što se odražava i kroz veći broj članova vijeća (sedam odnosno devet). Mandat je četiri godine.⁴⁴ Individualnog čelnika agencije (ravnatelj) imenuje upravno vijeće u pravilu na vrijeme od četiri godine na četiri godine uz mogućnost reizbora, a u nekim slučajevima propisani su uvjeti za razrješenje (npr. kod ASZ).

b) Osiguravanje neovisnosti putem sprječavanje nedozvoljenog utjecaja na rad agencije

Nekoliko je instrumenata kojima se nastoji spriječiti nedozvoljeni utjecaj na rad agencije. Prvo, mnoge od analiziranih agencija imaju načelnu odredbu o samostalnosti u radu odnosno odredbu o zabrani utjecaja na rad agencije (npr. AZTN, HANFA, HAKOM, ASZ).⁴⁵ Tu odredbu treba tumačiti u smislu općeg načela djelovanja agencije i njezinih funkcionara i zaposlenih, ali i drugih aktera.

Kod svih regulatornih i odlučujućih agencija posebno je naglašena izolacija od vanjskih (političkih i drugih utjecaja) odredbom o nespojivosti funkcije u agenciji i političkih (javnih) funkcija odnosno promicanja (privatnih) gospodarskih

⁴⁴ U AAZ postoje samo elementi participativnog kolegija – dva od sedam članova koje imenuje Vlada na četiri godine dolaze iz redova strukovnih komora (liječničke i socijalnih radnika). U AZVO je situacija drugačija – radi se o participativnom kolegiju čijih osam članova imenuje Hrvatski sabor iz redova dionika odnosno jednog člana biraju zaposlenici. Upravno vijeće tako čine predsjednik i dva člana koja predlaže Vlada, po jedan član na prijedlog Rektorskoga zbora, Vijeća veleučilišta i visokih škola, Nacionalnog vijeća za znanost, Nacionalnog vijeća za visoko obrazovanje, student na prijedlog Hrvatskoga studentskog zbora te jedan član iz reda zaposlenika (v. čl. 8. AZVO). Uvjeti za razrješenje su propisani.

⁴⁵ V. čl. 26., st. 2. AZTN: 'Zabranjen je svaki oblik utjecaja na rad Agencije koji bi mogao ugroziti njezinu samostalnost i neovisnost.' Istovjetnu odredbu imaju i HANFA (čl. 5., st. 2.) i HAKOM (čl. 7., st. 4.).

interesa, što je jedna od pravnih inačica regulacije sukoba interesa (odredba o inkompatibilitetu).⁴⁶ Naravno, odredba o nespojivosti funkcije u velikom broju slučajeva nema svrhu ako se ne radi o profesionalnom obavljanju funkcije i ako je član kolegija imenovan upravo kao predstavnik određenih tijela ili grupacija. Stoga se odredba o nespojivosti funkcije u tijelima agencije i funkcije u političkim tijelima (*odredba o inkompatibilnosti*) nalazi u propisima kojima se osnivaju sve agencije osim, što je razumljivo, onih s u cijelosti ili djelomično participativnim kolegijem. Navedena odredba o inkompatibilnosti tj. nespojivosti funkcije člana vijeća i dužnosničkog položaja te stranačke dužnosti (ne i članstva u stranci), često uključuje i nespojivost s članstvom u nadzornim odborima i upravama poduzetnika (reguliranih subjekata), vlasnički udjeli ili članstva u drugim oblicima interesnog udruživanja koje bi moglo dovesti do sukoba interesa ili je sukob interesa definiran u posebnoj odredbi.⁴⁷

Regulacija sukoba interesa u nekim slučajevima ne odnosi se samo na upravljačka tijela, nego i na zaposlene. Tako u

⁴⁶ Odredbu o nespojivosti funkcija sadrže zakoni kojima su osnovane HANFA, AZTN, HERA, ARTZU, ASZ, HAKOM i AEM – radi se tijelima s profesionalnim članstvom u vijeću.

Npr. čl. 68. HAKOM sadrži tri relevantne odredbe: st. 7.: ‘Član Vijeća ne može biti državni dužnosnik, dužnosnik u izvršnoj ili sudbenoj vlasti, kao ni dužnosnik političke stranke.’; st. 8.: ‘Članovi Vijeća ne smiju biti vlasnici, dioničari ili imatelji udjela, članovi uprava, nadzornih odbora ili članovi upravnih vijeća i drugih odgovarajućih tijela upravljanja, direktori, ravnatelji ili drugi voditelji poslovanja pravnih osoba na koje se primjenjuju odredbe ovoga Zakona, a odnose se na audio i audiovizualne medijske usluge te mrežne operatore.’; st. 9.: ‘Članovi Vijeća ne mogu biti zaposlenici ili u ugovornom ili nekom drugom odnosu u bilo kojoj pravnoj osobi ili službi koja je u vezi s audio i audiovizualnim medijskim uslugama te mrežnim operatorima, kao ni osobe koje obavljaju poslove zbog kojih bi moglo doći do sukoba interesa.’

⁴⁷ Npr. AZTN, HERA; HANFA, AEM, ARTZU, HAKOM, CCAA, ASZ, HALMED, AAZ. Zabrana se u pravilu ne odnosi na članstvo u stručnim ili znanstvenim udrugama, skupovima ili projektima, odnosno objavu stručnih ili znanstvenih radova (v. npr. čl. 28., st. 6. AZTN).

slučaju HANFA postoji odredba o obvezi donošenja posebnog Kodeksa ponašanja (čl. 6., st. 6.) koji bi trebao biti instrument u upravljanju sukobom interesa detaljnim razrađivanjem zakonske odredbe. U slučaju AZTN odredba o sukobu interesa odnosi se i na zaposlene u agenciji (u odnosu na članstvo u upravljačkim tijelima poduzetnika odnosno interesnog udruživanja koje bi moglo utjecati na objektivnost u radu), a tako je i u nekim drugim agencijama. U slučaju HALMED, nedavnim izmjenama Zakona uvrštena je odredba o sukobu interesa zaposlenika u agenciji (čl. 13., st. 3–6.).⁴⁸ Zabrana primanja darova odnosno usluga je također dio seta odredbi o sprječavanju sukoba interesa.⁴⁹

Na kraju, neki od propisa sadrže i odredbu o etičkom ponašanju članova vijeća odnosno zaposlenih agenciji. Tako odredbu o načinu obavljanja poslova vijeća u skladu s načelima samostalnosti, neovisnosti i očuvanja ugleda agencije sadrže AZTN, HANFA, HAKOM,⁵⁰ odnosno savjesno, u skladu s moralnim i etičkim načelima i pravilima struke (HAKOM).

Još se jednim skupom odredbi nastoji onemogućiti nedozvoljene utjecaje na odlučivanje i rad agencije odnosno pro-

⁴⁸ Zaposlenici agencije i stručnjaci koji sudjeluju u postupku odlučivanja dužni su jednom godišnje dati izjavu o nepostojanju sukoba interesa Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa. Radi se o peteročlanom povjerenstvu čije članove imenuje ministar na vrijeme od četiri godine (v. čl. 13. HALMED)

⁴⁹ Čl. 68. st. 10. AEM propisuje da članovi vijeća (ne i ravnatelj) ‘ne smiju od pružatelja medijskih usluga primati darove, prihvaćati usluge, niti stupati u odnose koji ih dovode u sukob interesa u odnosu na zadaće propisane ovim Zakonom.’ Čl. 6. st. 3. HANFA određuje da ne samo predsjednik i članovi vijeća agencije, nego ni zaposlenici ‘ne smiju prihvatiti nikakvu naknadu, položaj ili zaposlenje te pružati usluge u odnosu na subjekte nadzora i osobe koje se smatraju s njima povezanim prema zakonima koji propisuju takvu povezanost.’

⁵⁰ Npr. čl. 5., st. 4. HANFA glasi: ‘Predsjednik i članovi Upravnog vijeća Agencije dužni su se ponašati tako da ne umanjuju osobni ugled ili ugled Agencije te da ne dovode u pitanje samostalnost i neovisnost pri obnašanju svoje dužnosti i samostalnost i neovisnost Agencije.’

težiranje određenih interesa.⁵¹ Radi se o odredbi o *zabrani zapošljavanja* u određenom razdoblju (jedna godina) nakon prestanka dužnosti u upravi ili nadzornom odboru reguliranog odnosno nadziranog subjekta (npr. HANFA, čl. 6., st. 8.; HAKOM, čl. 9., st. 3., AEM, čl. 68., st. 13.)⁵² odnosno *zabrani zastupanja reguliranih subjekata* pred tijelima agencije (npr. HERA, čl. 25., st. 3.). S time je povezana i odredba kojom se jamči *naknada u visini plaće* u istom razdoblju nakon prestanka mandata odnosno razrješenja u određenim slučajevima.⁵³ Na kraju, propisivanjem *obveze čuvanja službene odnosno poslovne tajne* i nakon prestanka dužnosti nastoji se spriječiti neovlašteno iznošenje povjerljivih informacija kojima bi se pogodovalo interesima reguliranih subjekata odnosno drugih osoba.⁵⁴

⁵¹ Pojam je u literaturi poznat pod nazivom rotirajućih vrata (‘*revolving door*’ ili, rjeđe, ‘*rotating door*’) kako bi označio nepoželjnu, ali realnu praksu da se na mjestima čelnika regulatornih agencija i reguliranih subjekata izmjenjuju iste osobe tj. da su članovi agencije bivši ili budući zaposlenici reguliranih subjekata. Jedan od izvora ovog problema je u nedostupnosti specijaliziranog znanja pa je moguće na manjim tržištima očekivati veću pojavnost ovo fenomena.

⁵² Tako čl. 9. st. 3 HAKOM glasi: ‘Predsjednik, zamjenik predsjednika ili član Vijeća Agencije ne može se u razdoblju od godine dana od dana razrješenja s dužnosti imenovati za člana uprave, nadzornog odbora ili upravnog vijeća u pravnim osobama na koje se primjenjuju odredbe ovoga Zakona ili posebnog zakona kojim je uređeno područje poštanskih usluga.’

⁵³ Tako čl. 6., st. 9. HANFA široko postavlja tu mogućnost (‘Predsjednik i članovi Upravnog vijeća Agencije imaju pravo na naknadu u visini posljednje plaće isplaćene za mjesec prije razrješenja do novog zaposlenja, a najdulje godinu dana od dana prestanka obnašanja dužnosti.’), dok u slučaju HAKOM čl. 9., st. 4. postavlja određena ograničenja u smislu razloga razrješenja (isključena je naknada u slučaju osude za kazneno djelo ili nedostojnosti) te visine plaće (drugih šest mjeseci samo 50%).

⁵⁴ Osim četiri regulatora (HANFA, ARTZU, HAKOM, HERA) takvu odredbu sadrži i AZVO. Tako npr. čl. 15. st. 7. HAKOM propisuje obvezu čuvanja *poslovne tajne* za članove vijeća, ravnatelja i zaposlenike agencije ali i za druge osobe kojima je agencija povjerala obavljanje određene poslove za vrijeme i nakon prestanka obavljanja dužnosti, odnosno radnog odnosa. Čl. 9. HANFA propisuje dužnost čuvanja *službene tajne* (podataka i isprava za koje saznaju u obavljanju dužnosti odnosno poslova, a čije bi priopćavanje neovlaštenoj osobi štetilo ugledu i interesima agencije) i to za članove vijeća i zaposlenike i nakon prestanka dužnosti.

Tablica 4: Indikatori neovisnosti (autonomije) u hrvatskim agencijama

Nezavisna regulacijska tijela NEOVISNOST (AUTONOMIJA)	Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN)	Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFEA)	Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA)	Agencija za regulaciju tržišta električnih usluga (ARTZU)	Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije (HAKOM)	Agencija za elektroničke medije (AEM)	Agencija za sigurnost željezničkog prometa (ASZ)	Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo (CCA4)	Agencija za lijekove i medicinske proizvode (HALMED)	Agencija za kvalitetu i akreditaciju u zdravstvu i socijalnoj skrbi (AAZ)	Agencija za znanost i visoko obrazovanje (AZFO)
osnivanje zakonom	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da
pravna osobnost i sloboda unutarnjeg organiziranja	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da
upis u sudski registar	ne	ne	ustanova	druga osoba za koju je upis propisan zakonom	ustanova	druga osoba za koju je upis propisan zakonom	ustanova	ustanova	ustanova	ustanova	ustanova
statut	potvrđuje HS	potvrđuje HS	suglasnost Vlade	suglasnost Vlade	suglasnost Vlade	potvrđuje HS	suglasnost Vlade	suglasnost Vlade	suglasnost Vlade	suglasnost resornih ministara	da, nema odredbe o suglasnosti/ potvrdi (ministarstvo)
propisana primjena Zakona o ustanovama	ne	ne	ne	da	da	ne	da	da	ne	ne	ne
status zaposlenih	radnici	radnici	radnici	radnici	radnici	radnici	javni službenici	radnici	radnici	nema posebne odredbe, javni službenici	nema posebne odredbe, javni službenici

Nezavisna regulatorna tijela NEOP/ISVOST (AUTONOMIJA)	Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN)	Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA)	Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA)	Agencija za regulaciju tržišta željezničkih usluga (ARTZU)	Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije (HAKOM)	Agencija za elektroničke medije (AEM)	Agencija za sigurnost željezničkog prometa (ASZ)	Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo (CCAA)	Agencija za lijekove i medicinske proizvode (HALMED)	Agencija za kvalitativnu i akreditaciju u zdravstvu i socijalnoj skrbi (AAZ)	Agencija za znanost i visoko obrazovanje (AZVO)
radna mjesta i plaće	samo- stalno	samostalno	samostalno	samostalno	samostalno	samostalno	Zakon o plaćama u javnim službama, uredba	samostalno	samostalno	Zakon o plaćama u javnim službama, uredba	Zakon o plaćama u javnim službama, uredba
financijska neovisnost	državni proračun	vlastita sredstva	vlastita sredstva	vlastita sredstva	vlastita sredstva	vlastita sredstva	državni proračun – ministarstvo	vlastita	vlastita	državni proračun – ministarstvo	državni proračun – ministarstvo
Nezavisna regulatorna tijela NEOP/ISVOST (AUTONOMIJA)	Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN)	Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA)	Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA)	Agencija za regulaciju tržišta željezničkih usluga (ARTZU)	Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije (HAKOM)	Agencija za elektroničke medije (AEM)	Agencija za sigurnost željezničkog prometa (ASZ)	Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo (CCAA)	Agencija za lijekove i medicinske proizvode (HALMED)	Agencija za kvalitativnu i akreditaciju u zdravstvu i socijalnoj skrbi (AAZ)	Agencija za znanost i visoko obrazovanje (AZVO)
tip kolegija	profesio- nalni	profesio- nalni	profesio- nalni	djelomično profesio- nalni	profesio- nalni	profesio- nalni	politički	profesionalni	politički	politički	participativni
broj članova kolegija	5	5	5	3	5	7	5	5	5	7	9
nadležnost za imenovanje i razrješenje	Hrvatski sabor, na prijedlog Vlade	Hrvatski sabor, na prijedlog Vlade	Hrvatski sabor, na prijedlog Vlade	Hrvatski sabor, na prijedlog Vlade	Hrvatski sabor, na prijedlog Vlade	Hrvatski sabor, na prijedlog Vlade	Vlada	Vlada	Vlada na prijedlog ministra	Vlada	Hrvatski sabor
Javni pozivi/natječaj za imenovanje članova vijeća	ne	ne	da	ne	da	da	ne	javni natječaj	ne	ne	ne

Nezavisna regulatorna tijela NEOD/NSOVI (AUTONOMIJA)	Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN)	Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFJA)	Hrvatska regulatorna agencija (HERA)	Agencija za regulaciju tržišta željezničkih usluga (ARTZU)	Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije (HAKOM)	Agencija za elektroničke medije (AEM)	Agencija za sigurnost željezničkog prometa (ASZ)	Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo (CCAA)	Agencija za lijekove i medicinske proizvode (HALMED)	Agencija za kvalitetu i akreditaciju u zdravstvu i socijalnoj skrbi (IAAZ)	Agencija za znanost i visoko obrazovanje (AZTO)
duljina mandata (godine)	5	6	7	5	5	5	5	4	4	4	4
individualni organ	ne	glavni tajnik	ne	ne	ravnatelj	ravnatelj	ravnatelj	direktor	ravnatelj	ravnatelj	ravnatelj
zakonom propisani izvjeti za razrješenje	da	da	da	da	da	da	da	ne	da	da	da
mogućnost očitovanja u slučaju razrješenja	da	da	ne	ne	ne	da	da	ne	ne	ne	ne
odredba o zabrani utjecaja na rad agencije	da	da	ne	ne	da	ne	da	ne	ne	ne	ne
odredba o inkompatibilnosti	da	da	da	da	da	da	da	ne	ne	ne	ne
sukob interesa upravljačka tijela / zaposleni	da / da	da / da	da / da	da / ne	da / ne	da / ne	da / da	da / ne	ne / da	ne / ne	ne / ne
tajnost podataka / obaveza čuvanja tajne	ne	da	da	da	da	ne	ne	ne	ne	ne	da
zabrana zapošljavanja / zastupanja reguliranih subjekata	ne	da	da	ne	da	da	ne	ne	ne	ne	ne

3.3. *Obilježja odgovornosti (kontrolne) agencija*

Odgovornost agencija osigurava se kroz različite oblike kontrole – *pravnu kontrolu* u smislu nadzora zakonitosti kao poštivanja proceduralnih i materijalnih propisa u radu agencije; *financijsku kontrolu*, u smislu nadzora učinkovitog korištenja financijskih sredstava agencije; te *političko-demokratsku kontrolu* koja se očituje kroz mehanizme vanjskog nadzora od strane političkih interesa, posebnih društvenih interesa ili javnosti nad segmentima rada i ostvarivanja ciljeva organizacije. Na kraju, kontrola učinkovitosti odnosi se na ostvarenje ciljeva postavljenih od osnivača, kao *kontrola učinkovitosti*. Temeljni instrument kontrole je pravni okvir rada agencije koji djeluje *ex ante*, postavljajući granice i pravila rada, a zatim i uspostavlja različite *ex post* oblike kontrole, kao što su izvještavanje, pravna ili financijska odgovornost (v. Musa, 2013). Za pregled indikatora neovisnosti v. Tablicu 5.

Prvo, mnogi propisi sadrže načelne odredbe kojima se osigurava kvaliteta rada agencije na način da one rade transparentno, izgrađujući povjerenje, izvješćujući potrošače (v. HANFA, čl. 14., st. 1.), odnosno objektivno, transparentno i nepristrano te u skladu s pravilima struke (čl. 6., st. 2. i 34., st. 3. HERA).

Osnova *pravne odgovornosti* nalazi se, osim u pravnoj regulaciji postupanja agencije u skladu sa Zakonom o općem upravnom postupku (sve agencije kao javnopravna tijela dužne su postupati u skladu sa ZUP-om) i upravnom nadzoru, u sudskom nadzoru nad odlukama agencije.⁵⁵ Pravna kontrola u pravilu je određena kao upravnosudska kontrola zakonitosti upravnih odluka, a kod neki (odlučujućih agencija) i kontro-

⁵⁵ Primjena Zakona o općem upravnom postupku izričito je propisana (npr. AZTN čl. 35., st. 1.; HANFA čl. 19., st. 1., HERA čl. 27., st. 10.) odnosno proizlazi iz regulacije pojedinih ovlasti agencije i njezinog javnopravnog karaktera. Pojedini novi instituti ZUP-a izričito su navedeni u zakonima kojima se reguliraju pojedine agencije – npr. tako je moguće uputiti prigovor protiv određenih upravnih postupanja u postupku savjetovanja sa zainteresiranom javnošću na prijedlog metodologije i tarifnih sustava (čl. 17. HERA; v. i čl. 20.).

la po žalbi u upravnom postupku. Specifičnost regulatornih agencija i osnova njihove neovisnosti odnosi se na izuzeće od kontrole njihovih odluka od strane višeg tijela (ministarstva), ali i neke odlučujuće agencije su neposredno podložne kontroli od strane suda.⁵⁶ Zakoni sadrže odredbu po kojoj na pojedinačne akte regulatora nije dopuštena žalba, već je moguće pokrenuti upravni spor.⁵⁷ U nekim je propisima sadržana odredba o upravnom nadzoru od strane resornog ministarstva (npr. HERA čl. 36; v. i ASŽP, ASZ, HALMED, AAZ, AZVO).

Financijska odgovornost agencija odnosi se na kontrolu financijskog upravljanja agencija, koja je prema postojećem uređenju raznolika i netipizirana. Iako propisi kojima se osnivaju agencije ne govore mnogo o financijskoj odgovornosti, postoji nekoliko instrumenata koje se spominju u propisima, kao što je obveza podnošenja plana prihoda i rashoda (npr. HERA) odnosno financijskog plana (npr. ARTŽU) na odobrenje Ministarstvu financija. Neki od propisa sadrže odredbu o financijskom nadzoru – tako HERA čl. 36. propisuje da je za financijsku kontrolu nadležno središnje tijelo državne uprave (ministarstvo financija) odnosno pravna osoba koja za to ima javnu ovlast, a sličnu odredbu ima i ASZ. Financijska kontrola razlikuje se ovisno o tome kako agencija stječe prihode, pa su korisnici državnog proračuna podložni kontroli Državnog ureda za reviziju, a ostali neovisnoj reviziji (npr. čl. 16. HAKOM).⁵⁸ Primjenjuju se propisi koji vrijede za proračunske korisnike (u slučaju agencija koje su korisnici državnog proračuna), odnosno koji vrijede za neprofitne organizacije (u slu-

⁵⁶ V. npr. CCAA čl. 5., st. 18. koji propisuje da protiv upravnih akata agencije žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor.

⁵⁷ Takva odredba postoji u 8 od 11 agencija, v. npr. AZTN, čl. 6., st. 11. ASZ; čl. 19 HANFA; čl. 6., st. 2. ARTŽU; čl. 18., st. HAKOM; čl. 71. AEM. U slučaju AAZ i AZVO odluku često donosi nadležno ministarstvo, a postoji u nekim slučajevima i mogućnost žalbe ako je odluka u rukama agencije.

⁵⁸ Tako HERA i HAKOM sadrže izričitu odredbu da agencija podliježe godišnjoj reviziji od ovlaštenog neovisnog revizora (čl. 33., st. 4. HERA; čl. 16., st. 10), s time da agencija sama donosi odluku o odabiru revizora (v. HAKOM).

čaju agencija koje imaju vlastite prihode).⁵⁹ Također, većina propisa sadrži odredbu o ograničenju raspolaganja nekretninama ili drugom imovinom (v. npr. čl. 10, st. 6. CCAA; čl. 30. HERA; čl. 17. ARTZU; čl. 16., st. 9. HAKOM; čl. 16. AZVO).⁶⁰ Na kraju, u nekim slučajevima propisano je da agencija podnosi financijsko izvješće kao dio godišnjeg izvješća (npr. čl. 5., st. 3. CCAA), odnosno da na zahtjev Vlade podnosi posebna izvješća o financijskom poslovanju (v. npr. čl. 19., st. 2. ARTZU).

Ostvarivanje *političko-demokratske odgovornosti* počiva na nekoliko stupova. Prvi i osnovni instrument političke kontrole odnosi se na obvezu izvještavanja o radu agencije.⁶¹ Sve agencije podnose godišnja i eventualno izvanredna izvješća predstavniku osnivača (Hrvatskom saboru, Vladi odnosno resornim ministarstvima).⁶² Tako svih šest regulatora (AZTN, HANFA, HERA, ARTZU, HAKOM, AEM) podnose izvješće Hrvatskom saboru, s time da HANFA i HAKOM podnose isto izvješće i Vladi. Odlučujuće agencije izvješće podnose Vladi

⁵⁹ Radi se o Uredbi o računovodstvu neprofitnih organizacija (NN 10/08, 7/09) koja propisuje obvezu izrade financijskih planova za obveznike primjene Uredbe., kao i financijskih izvješća. Tako npr. čl. 432., st. 5. HERA propisuje da se na proračun Agencije, financijsko poslovanje i financijsko izvješćivanje primjenjuju propisi koji uređuju financijsko izvješćivanje i računovodstvo neprofitnih organizacija.

Međutim valja spomenuti da neke od agencija nisu upisane u registar neprofitnih organizacija koje vodi Ministarstvo financija (npr. HERA, ARTZU, HALMED, za kojeg u Statutu, čl. 36., stoji da vodi poslovne knjige u skladu s propisima kojima se uređuje računovodstvo *profitnih* organizacija), dok neke jesu (npr. HANFA, HAKOM, AEM, CCAA). V. <http://www.mfin.hr/hr/neprofitno-racunovodstvo> (uvid 12. lipnja 2013.)

⁶⁰ Tako npr. čl. 30. HERA propisuje da Upravno vijeće Agencije ne može bez suglasnosti Vlade steći, opteretiti ili otuđiti nekretninu i drugu imovinu ili sklopiti drugi pravni posao u vrijednosti većoj od polovice proračuna Agencije.

⁶¹ Odgovornost Hrvatskom saboru propisana je u slučaju AZTN, HANFA, HERA, ARTZU, AZVO.

⁶² Godišnja izvješća neke agencije podnose i europskim tijelima (npr. AEM, ASZ), ali s obzirom na najavljene promjene propisa i jačanje suradnje s europskim tijelima ovo pitanje ostavlja se ovdje po strani.

(tako AAZ, CCAA), odnosno Vladi i ministru (HALMED),⁶³ dok kvazi-regulatori podnose izvješće Vladi i resornim ministarstvima (AAZ) odnosno Hrvatskom saboru i nacionalnim vijećima iz njihova djelokruga (za znanost i visoko obrazovanje; AZVO). U nekim slučajevima agencije podnose i posebna (izvanredna) izvješća na zahtjev ovlaštenih tijela (HERA, ARTZU, ASZ, AZVO)⁶⁴ ili cjelovito izvješće i za kraće razdoblje (npr. HAKOM). Detaljan sadržaj izvješća propisan je rijetko, kao npr. za HAKOM (v. čl. 13) i HERA (v. čl. 33.), te djelomično za ARTZU i HANFA-u.⁶⁵ Objava prihvaćenog izvješća na mrežnim stranicama agencije negdje je izričito propisana (npr. HERA, čl. 33., 5.; HAKOM, čl. 14.; ASZ, čl. 25., 3.), a u nekim slučajevima i dostaviti europskim tijelima (npr. ASZ).

Drugi instrument osiguravanja političko-demokratske odgovornosti odnosi se na *javnost rada* agencija, pa tako propisi kojima su osnovane neke agencije sadrže načelnu odredbu o javnosti rada,⁶⁶ zahtijevaju ‘upoznavanje javnosti i brz i ekonomičan pristup informacijama’ (čl. 14. HANFA), odnosno

⁶³ Za razliku od regulatora, odlučujuće agencije uglavnom su odgovorne Vladi (npr. čl. 4. ASZ) ili ona obavlja osnivačka prava (v. CCAA)

⁶⁴ Tako su npr. ARTZU (čl. 19., st. 2., na zahtjev Hrvatskog sabora ili Vlade) i HERA (čl. 34., st. 3., na zahtjev Vlade) dužne podnijeti posebna izvješća i za kraća razdoblja o svom stručnom ili financijskom poslovanju ili pojedinim specifičnim pitanjima iz svog djelokruga. AZVO je dužan podnijeti izvješće (‘relevantne informacije’) nacionalnim vijećima za znanost odnosno visoko obrazovanje na njihov zahtjev (v. čl. 15., st. 2.).

⁶⁵ Tako HAKOM-ovo izvješće uključuje podatke o ispunjavanju ciljeva i zadaća utvrđenih programom agencije, podatke o stanju razvoja reguliranih tržišta i ostvarivanju regulatornih ciljeva i načela, podatke o rješavanju sporova između krajnjih korisnika usluga i operatora, financijska izvješća i završni račun agencije te druge relevantne podatke o tržištu i o provedbi propisa (čl. 13., st. 1.). Sličan je sadržaj izvješća HERA-e (v. čl. 33.). Za ARTZU (čl. 19., st. 2.) i ASZ propisano da izvješće obuhvaća ukupno stanje djelatnosti agencije te izvješće o financijskom poslovanju, dok HANFA (čl. 21.) podnosi izvješće o svom radu te stanju financijskih institucija i tržišta iz svog djelokruga. U slučaju CCAA propisano je da izvješće sadrži i financijsko izvješće.

⁶⁶ Riječ je o načelnoj odredbi: ‘Rad agencije je javan’ (v. npr. AZTN, HERA, ARTZU, HAKOM, ASZ)

detaljnije određuje koje se odluke ili situacije trebaju dati na uvid javnosti (npr. HAKOM, Statuti agencija se u pravilu ne objavljuju u službenom glasilu, Narodnim novinama,⁶⁷ već se objavljuje samo odluka o davanju suglasnosti / potvrđivanju, dok se statuti objavljuju na mrežnim stranicama agencije. U nekim slučajevima transparentnost se ostvaruje i dodatno propisivanjem obveznog objavljivanja u Narodnim novinama ili na mrežnoj stranici općih akata odnosno propisa agencije (HANFA, HERA, HAKOM) ili pojedinačnih odluka ili baza podataka odnosno registara, pa čak i upravnosudskih odluka (npr. AZTN, HANFA, ARTZU, HAKOM, AZVO).⁶⁸

Oblik jačanja političko-demokratske odgovornosti ostvaruje se jačanjem povezanosti i komunikacije s drugim tijelima, od razmjene informacija i dobre prakse, do zajedničkog odlučivanja, i to kroz participaciju dionika te suradnju s drugim tijelima. *Suradnja* s drugim tijelima, najčešće agencijama iz drugih zemalja, europskim tijelima (npr. v. ASZ), ili međunarodnim organizacijama, ali i domaćim tijelima (ministarstvima, drugim agencijama, osobito AZTN-om), propisana je u mnogim slučajevima. Tako je suradnja s Vladom, Hrvatskom narodnom bankom i međunarodnim organizacijama detaljno propisana u slučaju HANFA-e (čl. 16–18.), dok HERA surađuje s drugim regulatornim tijelima i ACER-om te tijelima nadležnim za energetiku.⁶⁹

⁶⁷ Samo statuti HERA-e i HAKOM-a objavljeni su u Narodnim novinama, dok ostale objavljuju statute na svojim mrežnim stranicama, osim AAZ.

⁶⁸ Često se propisuje obvezno objavljivanje važnijih odluka ('sa znatnijim utjecajem') u Narodnim novinama i/ili (što je jeftinije) na mrežnoj stranici agencije (npr. HAKOM; HERA). Tako čl. 14., st. 5. HAKOM propisuje da se propisi i akti, godišnje izvješće o radu te odluke Agencije od znatnijeg utjecaja na mjerodavno tržište objavljuju i u Narodnim novinama. Čl. 8. HANFA propisuje da se opći akti objavljuju u NN, dok se pojedinačni akti 'kojima se odlučuje o nečijim pravima ili obvezama' objavljuju se na internetskoj stranici Agencije, osim ako Agencija 'ocijeni da objava pojedinačnog akta ne bi bitno utjecala na interese korisnika financijskih usluga', u kojem slučaju se takav akt ne mora objaviti ili se može objaviti samo njegova izreka.

⁶⁹ HAKOM surađuje s nacionalnim regulatorima, BEREC-om i Komisijom, te AZTN-om, nadležnim ministarstvima, AEM-om, AZOP-om, tijelima nadležnim za informacijsku sigurnost (v. čl. 6. i 23.).

Participacija kroz uključivanje dionika (zainteresiranih subjekata, javnosti) u proces pripremanja odluka posebno je važan za regulatorna tijela, pa su česte odredbe o obvezi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću pri donošenju određenih akata. Tako npr. čl. 17. HERA propisuje obvezu provedbe savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupku donošenja propisa i metodologija koje donosi HERA, a slično je i kod ASZ⁷⁰ i HAKOM-a. Neke agencije kao oblik participacije zainteresiranih subjekata u odlučivanju imaju savjetodavna (npr. HANFA, HERA) i stručna tijela (AZVO, HALMED).⁷¹

Na kraju, vrlo važan oblik odgovornosti agencija odnosi se na *kontrolu učinkovitosti* u smislu efikasnosti u postizanju ciljeva i svrha agencije. Kontrola učinkovitosti nije posebno uređena ni kod jedne agencije u smislu ugovora o učinku ili menadžerskih mehanizama za kontrolu rezultata. Međutim, takva je komparativna praksa ipak temeljno vezana uz izvršne agencije. Rudimentarni oblik kontrole učinkovitosti odnosi se na obvezu donošenja godišnjih programa rada agencija (koji bi trebali biti polazna točka za godišnja izvješća) – obveza usvajanja godišnjeg programa rada zakonom je propisana samo u nekim slučajevima (HAKOM, čl. 13., st. 4. i 5.; ASZ), a samo u rijetkim slučajevima godišnji program rada podnosi se na suglasnost osnivaču (CCAA npr. CCAA, čl. 5., st. 4.).

⁷⁰ Čl. 6., st. 6. ASZ traži da se u postupku razvoja nacionalnoga regulatornog okvira za sigurnost agencija savjetuje sa ‘svim mjerodavnim i zainteresiranim strankama u željezničkom prometu, uključujući upravitelja infrastrukture i željezničke prijevoznike.’ Čl. 22 HAKOM traži provedbu javne rasprave kod donošenja mjere koja ima znatniji utjecaj na mjerodavno tržište.

⁷¹ Tako Savjet HANFE ima devet članova od kojih tri člana imenuje Vlada, a ostalih pet članova biraju predstavnici udruga subjekata nadzora pri HGK, dok je predsjednik Upravnog vijeća e član po službenoj dužnosti. Savjet daje mišljenja, stručne i znanstvene savjete radi razvoja nadzorne prakse. AZVO ima akreditacijski savjet čini 11 predstavnika iz sustava znanosti i visokog obrazovanja te gospodarstva. Stručno vijeće ima HALMED, sastavljeno od predstavnika zaposlenih u agenciji. Neke agencije statutom osnivaju savjetodavna tijela, kao što su HERA-ina Savjet za regulatorne poslove i Savjet za zaštitu potrošača.

Tablica 5a: Indikatori odgovornosti (kontrolne) agencija

Nezavisna regulacijska tijela ODGOVORNOST (KONTROLA)	Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN)	Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA)	Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA)	Agencija za regulaciju tržišta željezničkih usluga (ARTIZU)	Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije (HAKOM)	Agencija za elektroničke medije (AEM)	Agencija za sigurnost željezničkog prometa (ASZ)	Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo (CCAA)	Agencija za lijekove i medicinske proizvode (HALMED)	Agencija za kvalitetu i akreditaciju u zdravstvu i socijalnoj skrbi (HAZ)	Agencija za znanost i visoko obrazovanje (AZVO)
propisana načela rada	ne	da	da	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne
primjena ZUP-a	da	da	da	da	nema odredbe	nema odredbe	da	da	nema odredbe	nema odredbe	da
kontrola putem upravnog spora (žalba isključena)	da	da	da/ne	da	da	da	da	da	da	ne	ne
upravni nadzor	nema odredbe	nema odredbe	da, ministarstvo	da, ministarstvo	nema odredbe	nema odredbe	da, ministarstvo	nema odredbe	da, ministarstvo	da, resorna ministarstva	da, ministarstvo
financijska odgovornost	proračunski korisnik	nema odredbi / neprofitna organizacija – upisana u registar	propisi o neprofitnim MF	nema odredbi / neprofitna organizacija – nije upisana u registar	neprofitna organizacija – upisana u registar	nema odredbi / neprofitna organizacija – upisana u registar	proračunski korisnik	neprofitna organizacija – upisana u registar	nema odredbi / neprofitna organizacija	nema odredbi / proračunski korisnik	nema odredbi / proračunski korisnik
godišnje izvješće o radu	Hrvatskom saboru i Vladi	Hrvatskom saboru i Vladi	Hrvatskom saboru	Hrvatskom saboru	Hrvatskom saboru i Vladi	Hrvatskom saboru	Vladi	Vladi	Vladi i ministru	Vladi i resornim ministarstvima	Hrvatskom saboru i nacionalnim vijećima
detaljan sadržaj izvješća	ne	djelomično	da	djelomično	da	ne	djelomično	ne	ne	ne	ne
posebna izvješća	ne	ne	da, Vladi	da, HS ili Vladi	da, HS ili Vladi	ne	da, Vladi	ne	ne	ne	da, vijećima

Tablica 5b: Indikatori odgovornosti (kontrolne) agencija

Nezavisne regulacijske agencije ODGOVORNOST (KONTROLA)	Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN)	Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA)	Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA)	Agencija za regulaciju tržišta željezničkih usluga (ARTZU)	Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije (HAKOM)	Agencija za elektroničke medije (AEM)	Agencija za sigurnost željezničkog prometa (ASZ)	Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo (CCAA)	Agencija za lijekove i medicinske proizvode (HALMED)	Agencija za kvalitetu i akreditaciju u zdravstvu i socijalnoj skrbi (AAZ)	Agencija za znanost i visoko obrazovanje (AZVO)
odredba o javnosti rada opća / detaljna	da / ne	ne / da	da / ne	da	da / da	ne / ne	da / ne	ne	ne	ne	ne
objava općih akata u NN	ne	da	da	ne	da	ne	ne	ne	ne	ne	ne
objava pojedinačnih akata	da	da	da	ne	da	da	ne	ne	ne	da	da
suradnja s drugim tijelima	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da
javna savjetovanja ili rasprave	ne	ne	da	ne	da	da	da	ne	ne	ne	ne
savjetodavno tijelo – participacija	ne	da	da	ne	ne	ne	ne	ne	stručno vijeće	ne	akreditacijski savjet
godišnji program rada (kontrola učinkovitosti)	ne	ne	ne	ne	da	ne	da	da	ne	ne	da

4. Rasprava i zaključak – prema dobrom upravljanju u nezavisnim regulacijskim agencijama

Prikaz elemenata regulacije neovisnosti i odgovornosti ukazuje da model hrvatskih nezavisnih regulacijskih tijela sadrži gotovo sve ključne instrumente za ostvarenje ravnoteže između autonomije i kontrole i time ispunjavanja svrhe modela. Ono što nedostaje je opća primjena tih elemenata na sve NRA u skladu s pravnim okvirom koji bi regulirao agenciju kao pravni institut i organizacijski oblik, dozvoljavajući različita rješenja s obzirom na funkcionalne specifičnosti.⁷² Kao i svaka nova institucija, i NRA su prošle fazu inkubacije i sada su kao institucionalni oblik prepoznate i djelotvorne u sustavu upravljanja u Hrvatskoj. Stoga korekcije modela trebaju uvažiti situaciju kompleksnih političkih i društvenih mreža koje okružuju upravne organizacije te javni interes kao krajnjeg indikatora uspjeha upravnog djelovanja. Dobro upravljanje agencijama uključuje ostvarenje svih gore navedenih elemenata unutar budućeg regulatornog okvira za agencije.

Osim navedenih indikatora odgovornosti NRA koji u definirani u pravnom okviru za rad pojedine agencije, kontrolni mehanizmi utvrđeni su i čitavim nizom *horizontalnih propisa* koji se primjenjuju u javnoj upravi odnosno javnom sektoru. Tako pravni okvir agencija čine i propisi antikorupcijske politike kojima je za cilj povećati transparentnost uprave, etičnost i integritet javnih službenika i dužnosnika te zdravo financijsko upravljanje. To se u prvom redu odnosi na propise kojima se uređuje pravo na pristup informacijama, etičke kodekse i sukob interesa, te propise o javnim nabavama, a u širem smislu tu ulaze i propisi o zaštiti osobnih podataka.⁷³ Tome pribrojati i dobru praksu upravljanja u agencijama, kao što je npr. utvrđivanje vizije, misije i usvajanje strategije, usvajanje komunikacijske strategije

⁷² Zakoni o agencijama postoje npr. u Sloveniji, Srbiji i Mađarskoj.

⁷³ Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13), Zakon o javnoj nabavi (NN 90/11, 83/13), Zakon o sprječavanju sukobu interesa (NN 48/13 – pročišćeni tekst), a tu su i Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću te Etički kodeks.

i sl. Istraživanje kojim bi se utvrdilo u kojoj mjeri agencije primjenjuju navedene propise odnosno usvajaju dobru praksu nadilazi potrebe ovog rada. Ipak, kao jedan od indikatora primjene horizontalnih propisa može poslužiti i prikaz sadržaja mrežnih stranica agencija (v. Tablicu 6). Opći je dojam da, iako mrežne stranice NRA sadrže velik broj informacija i javno objavljuju odluke, u nekim slučajevima one nisu ažurne što je posebno vidljivo kod objave propisa (npr. brojne izmjene i dopune umjesto pročišćenih propisa, zastarjeli statuti), te su vidljive velike razlike u sadržaju stranica u dijelu koji se odnosi na upravljanje agencijom. U cjelini, dobro upravljanje prisutnije je u regulatornim agencijama, a time i značajnije, ako se uzme u obzir da je politička kontrola nad radom regulatornih agencija slabija. Međutim, u svrhu ostvarivanja kontrole nad radom agencija sve agencije imaju informacije o javnim nabavama i objavljuju svoja izvješća o radu, a većina (sve osim AAZ i ASZ) ima i obavijesti o ostvarivanju prava na pristup informacijama. Mnoge agencije imaju informacije o savjetovanju sa zainteresiranom javnošću, u čemu posebno prednjače regulatori, što je i očekivano s obzirom na njihove ovlasti, te neke agencije (uglavnom regulatori) objavljuju zapisnike sa sjednica vijeća te pojedinačne odluke. Mnoge agencije (njih sedam) imaju definiranu misiju, viziju te utvrđene strateške ciljeve, a neke (npr. AZVO) i cjelovite strategije za dulje razdoblje. Posebno je vidljivo odsustvo suvremenih instrumenata dobrog upravljanja u agencijama – antikorupcijskih strategija, posebno upravljanja sukobom interesa⁷⁴ te komunikacijskih strategija, u kojima pomak iskazuju AZTN i HANFA. O upravljanju učinkom kao posebnim instrumentom za ostvarenje odgovornosti ne govori se na mrežnim stranicama nijedne od agencija. Međutim, sve su to elementi koji mogu biti predmet regulacije putem posebnog pravnog okvira za agencije odnosno utvrđivanja elemenata dobrog upravljanja agencijama koje bi moglo poslužiti kao standard čijim ispunjavanjem se ostvaruje svrha agencije i prvenstveno javni interes.

⁷⁴ Jedino HANFA ima Pravilnik o sprječavanju sukoba interesa, dok AZTN ima Akcijski plan za provođenje antikorupcijskog programa te Komunikacijsku strategiju.

Tablica 6: Indikatori dobrog upravljanja na mrežnim stranicama agencija

	AZTN	HANFA	HERA	ARTZU	HAKOM	AEM	ASZ	CCAA	HALMED	AAZ	AZVO
<i>cjeloviti antikorupcijski program</i>	da	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne
<i>primjena ZPPI-a</i>	da	da	da	da	da	da	ne	da	da	ne	da
<i>etički kodeks i/ili povjerenik</i>	da	ne	ne	ne	da	ne	ne	ne	da	ne	da
<i>misija, vizija, strateški ciljevi</i>	da	ne	ne	da	da	ne	ne	da	da	da	da
<i>javna nabava</i>	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da
<i>upravljanje sukobom interesa</i>	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne
<i>proračun / financijski plan</i>	da	ne	ne	ne	da	ne	ne	ne	ne	ne	ne
<i>godišnji program rada</i>	da	ne	ne	da/ne	da	da (2012)	ne	ne	ne	ne	po djelatnostima
<i>izvješće o radu</i>	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da
<i>savjetovanja sa javnošću</i>	da	da	da	ne	da	da	ne	da	ne	ne	ne
<i>zapisnici sa sjednica vijeća</i>	ne	da	da	ne	ne	da	ne	ne	ne	ne	ne
<i>pojedinačne odluke</i>	da	da	da	ne	da	da/ne	ne	ne	ne	ne	da
<i>plan donošenja propisa</i>	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne
<i>komunikacijska strategija</i>	da	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne
<i>zaštita osobnih podataka</i>	ne	ne	ne	ne	da	ne	ne	ne	ne	ne	da

Literatura

- Adam, C. *et al.* (2007) The Termination of Public Organizations: Theoretical Perspectives to Revitalize a Promising Research Area. *Public Organization Review*, 7, 221–236.
- Christensen, T., Lægreid, P., eds. (2006) *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Christensen, T., Lægreid, P. (2005) *Regulatory Reforms and Agencification*. Stein Rokkan Centre For Social Studies Working paper 6–2005.
- Coleman, R. (2004) *Regulatory Agencies and the European Union*. Queen's University Belfast Working Paper QU/GOV/7/2004, November 2004.
- Craig, P. (2006) *EU Administrative Law*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Đulabić, V. (2007) Socijalne službe u konceptu službi od općeg interesa, *Revija za socijalnu politiku*, 14(2): 137–162.
- Elgie, R. (2006) Why Do Governments Delegate Authority to Quasi-Autonomous Agencies? The Case of Independent Administrative Authorities in France. *Governance*, 19(2): 207–227.
- Flinders, M., Buler, J. (2006) Depolitization, Democracy and Arena Shifting. U: Christensen, T., Lægreid, P. (eds.) *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Geradin, D. (2005) The Development of European Regulatory Agencies: What the EU Should Learn from American Perspective. *Columbia Journal of European Law*, 11(1): 1–75.
- Gilardi, F. (2004) Institutional Change In Regulatory Policies: Regulation Through Independent Agencies And The Three New Institutionalisms. U: Jordana, J., Levi-Faur, D. (eds.) *The Politics of Regulation*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Hood, C. (2002) The risk game and the blame game. *Government and Opposition*, 37(1):15–37

- Hood, C. *et. al.* (2004) *Controlling Modern Government: Variety, Commonality and Change*. Cheltenham, UK, Northampton MA, USA: Edward Elgar.
- Jordana, J., Levi-Faur, D., eds. (2004) *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Kettl, D. F. (2006) Public Bureaucracies. U: Rhodes, R.A.W., Binder, S.A., Rockmann, B.A. (eds.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Koprić, I. (2009) Od javnih službi do službi od općeg interesa: nova europska regulacija i njezin odraz u modernim upravnim sustavima. U: *Drugi Skopsko-zagrebački pravni kolokvij, zbornik radova*. Skopje: Pravni fakultet Justinijan Prvi
- Koprić, I., Musa, A. (2012) Croatia. U: Verhoest, K. *et al.*, eds. (2012) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Koprić, I., Musa, A., Đulabić, V. (2008) *Europski standardi regulacije službi od općeg interesa: (kvazi)nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma*. Hrvatska javna uprava 8(3): 647–688
- Levi-Faur, D. (2006) Regulatory Capitalism: The Dynamics of Change Beyond Telecoms and Electricity. *Governance* 19(3): 497–525.
- Magnette, P. (2005) The Politics of Regulation in the European Union. U: Geradin, D., Munoz, R., Petit, N. (eds.) *Regulation through Agencies in the EU*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Majone, G. (1996) *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Majone, G., Surdej, A. (2006) *Regulatory Agencies in Economic Governance. The Polish Case in a Comparative Perspective*. KICES Working Papers No. 5 (2006): June 2006
- Musa, A. (2013) *Europeizacija i agencijski model javne uprave*. Zagreb: Pravni fakultet (u objavi)
- Musa, A., Koprić, I. (2011) What Kind of Agencification in Croatia? Trends and Future Directions. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue, 33–53

- OECD Sigma (2005) *Designing Independent And Accountable Regulatory Authorities For High Quality Regulation*. OECD Working Party On Regulatory Management And Reform Proceedings Of An Expert Meeting In London, United Kingdom, 10–11 January 2005
- Ogus, A. (2004) *Regulation: Legal Form and Economic Activity*. Hart Publishing.
- Pollitt, C., Van Thiel, S., Homburg, V. (2007) *New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Pollitt, C. et al. (2004) *Agencies: How Governments do things Through Semi-autonomous Organizations*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Scott, C. (2005) Agencies for European Regulatory Governance. U: Geradin, D., Munoz, R., Petit, N. (eds.) *Regulation through Agencies in the EU*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Thatcher, M., Stone Sweet, A. (2002) Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions. *West European Politics*, 25:1, 1–22.
- Verhoest, K., S. Van Thiel, G. Bouckaert, Per Laegreid, ur. (2012) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- * *propisi i mrežne stranice navedeni su u tekstu i priloženim tablicama*

Jasmina Havranek, Sandra Bezjak

AGENCIJE IZMEĐU EUROPSKIH STANDARDA I HRVATSKIH OKOLNOSTI

Sažetak: Na primjeru Agencije za znanost i visoko obrazovanje (AZVO) razmatraju se neki od izazova s kojima se susreću agencije na putu postizanja svoje međunarodne prepoznatljivosti i pri udruživanju u srodne europske udruge i mreže. Pri ostvarenju toga cilja Agencija za znanost i visoko obrazovanje suočila se s brojnim izazovima od kojih su neki proizašli i iz samog zakonodavnog okvira, a drugi su se odnosili na izazove vezane uz osiguravanje potrebnih resursa za rad u što treba uključiti i čitav niz operativno-administrativnih otvorenih pitanja koja su se javljala u radu posebice imajući u vidu uključenost inozemnih stručnjaka u postupke Agencije. Iskustvo Agencije za znanost i visoko obrazovanje govori u prilog tome kako je u svladavanju početnih teškoća izuzetno važna aktivna uloga same agencije u osvještavanju nadležnih tijela o njezinoj poziciji u nacionalnom i međunarodnom kontekstu te jasna opredijeljenost tih tijela za neovisnoću rada agencije u resoru unutar kojega djeluje.

Ključne riječi: kvaliteta u znanosti i visokom obrazovanju, Agencija za znanost i visoko obrazovanje, europske mreže, ESG

1. Uvod

Agencija za znanost i visoko obrazovanje kao neovisna nacionalna agencija za osiguravanje kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju osnovana je po uzoru na prakse zemalja Europske unije, prvenstveno u skladu s globalnim trendom decentralizacije i podjele odgovornosti javne uprave te radi potrebe za osiguravanjem kvalitete znanstvenih organizacija i visokih učilišta u Republici Hrvatskoj. Potreba za osiguravanjem kvalitete u visokom obrazovanju najvećim je dijelom rezultat povećane potražnje za visokim obrazovanjem i porasta

broja visokih učilišta i studenata u svijetu. Ta se *masifikacija* visokog obrazovanja javila najprije u SAD-u, a u drugoj polovici XX stoljeća i u Europi.

Provođenjem postupaka vanjskog osiguravanja kvalitete u visokom obrazovanju Agencija za znanost i visoko obrazovanje provjerava ispunjenost nužnih standarda kvalitete i tako štiti hrvatski sustav visokog obrazovanja od nekvalitetnih visokih učilišta i studijskih programa te osigurava vjerodostojnost hrvatskih visokoškolskih kvalifikacija. Agencija ujedno kroz svoje postupke doprinosi unaprjeđenju kvalitete visokih učilišta i studijskih programa, potiče samopromišljanje visokih učilišta te radi na osvješćivanju akademske zajednice o kulturi kvalitete. Osim postupaka vanjskog osiguravanja kvalitete u visokom obrazovanju, Agencija provodi i postupke vanjskog osiguravanja kvalitete u znanosti što se, s obzirom na veličinu Republike Hrvatske i bitnu povezanost ta dva sustava, pokazalo svrsishodnim i predstavlja dodatnu vrijednost u odnosu na mnoge slične institucije u Europi koje također nastoje objediniti te aktivnosti. Pored provođenja postupaka vanjskog osiguravanja kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju, Agencija za znanost i visoko obrazovanje objedinjuje i mnoge druge aktivnosti vezane za sustav znanosti i visokog obrazovanja, što omogućuje učinkovitiju koordinaciju, racionalizaciju te razmjenu i objedinjavanje informacija.

S obzirom da je u provođenju svojih aktivnosti Agencija dužna, uz postojeći nacionalni zakonodavni okvir, slijediti i europske standarde koji su definirani za područje u kojemu ona djeluje, ali i svjetske primjere dobre prakse, u daljnjem tekstu razmatraju se izazovi koji su stavljeni pred Agenciju za znanost i visoko obrazovanje u ostvarenju toga cilja na nacionalnoj i međunarodnoj razini.

2. Počeci osiguravanja kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju RH i osnivanje AZVO-a

U izgradnji sustava osiguravanja kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju Republike Hrvatske mogu se razlikovati tri razdoblja.

Počeci osiguravanja kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju utvrđeni su u *Zakonu o znanstvenoistraživačkoj djelatnosti* (NN 96/93) i *Zakonu o visokim učilištima* (NN 96/93) koji su stupili na snagu 1993. i kojima su osnovana nacionalna vijeća za znanost i visoko obrazovanje kao strateška tijela Hrvatskog sabora kojima je povjerena briga o kvaliteti znanstvenoistraživačke djelatnosti i visokog obrazovanja.

Osnutkom Agencije za znanost i visoko obrazovanje 2005. godine počinje drugo razdoblje u izgradnji sustava osiguravanja kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju koje je trajalo do 2009. Agencija za znanost i visoko obrazovanje (AZVO) bila je osnovana Uredbom Vlade RH (NN 101/04, 8/07) kao specijalizirana ustanova zadužena za pružanje stručne i administrativne potpore Nacionalnom vijeću za znanost i Nacionalnom vijeću za visoko obrazovanje, Savjetu za financiranje u znanosti i visokom obrazovanju, Odboru za etiku u znanosti i visokom obrazovanju i drugim sličnim tijelima te za obavljanje stručnih i administrativnih poslova u postupcima vrednovanja znanstvenih organizacija i visokih učilišta, odobravanja studijskih programa na visokim učilištima, *audita*, priznavanja inozemnih visokoškolskih kvalifikacija i ostalih poslova u okviru *Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju* (NN 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 46/07, 63/11) i podzakonskih akata donesenih na temelju istoga Zakona.

Stupanjem na snagu *Zakona o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju* (NN 46/09) u travnju 2009. prestaje važiti Uredba o osnivanju AZVO te se Agencija preoblikuje u javnu ustanovu u RH koja se brine o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju i postaje nositelj postupaka vanjskog osiguravanja kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju RH. Time je osnažena uloga Agencije kao i njezina neovisnost i potvrđena njezina uloga u nacionalnom kontekstu, kao jedinstvenoga nacionalnog tijela.

Naime, u skladu sa *Zakonom o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju*, Agencija je zadužena za provođenje dijela postupaka inicijalne akreditacije, za reakreditaciju i tematsko vrednovanje znanstvenih organizacija i viso-

kih učilišta (fakulteta, veleučilišta i visokih škola) te vanjsku neovisnu periodičku prosudbu sustava osiguravanja kvalitete visokih učilišta (*audit*). Njezina neovisnost vidljiva je i u donošenju akreditacijske preporuke, po provedenim postupcima vanjskog vrednovanja, a na osnovi koje Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta odlučuje o ishodu postupka vrednovanja.

Zakon o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju propisuje da, osim postupaka vanjskog osiguravanja kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju, AZVO obavlja poslove vezane uz prijavu te ispunjavanje uvjeta za upise na visoka učilišta (Središnji prijavni ured), stručno priznavanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija i pružanje informacija o nacionalnim te inozemnim obrazovnim sustavima (Nacionalni ENIC/NARIC ured) te pruža stručnu i administrativnu podršku radu Nacionalnom vijeću za znanost, Nacionalnom vijeću za visoko obrazovanje, Vijeću veleučilišta i visokih škola, sedam područnih vijeća, 23 matična odbora za izbore u znanstvena zvanja i sedam matičnih povjerenstava za izbore u nastavna zvanja.

3. Europski standardi kao okvir za djelovanje AZVO

Osim nacionalnog zakonodavnog okvira zadanog *Zakonom o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju*, *Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju* te pripadajućim podzakonskim propisima, Agencija za znanost i visoko obrazovanje, ukoliko želi biti prepoznatljiva u međunarodnom okruženju, trebala svoje aktivnosti uskladiti i standardima koji su za područje osiguravanja kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju i priznavanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija definirani u međunarodnom kontekstu.

Glavni europski dokument za osiguravanje kvalitete u visokom obrazovanju, a time i temelj djelovanja Agencije za znanost i visoko obrazovanje, su *Standardi i smjernice za osiguravanje kvalitete u Europskom prostoru visokog obrazo-*

vanja (ESG). Dokument su izradili članovi *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA) u suradnji s *European University Association* (EUA) i *European Association of Institutions in Higher Education* (EURASHE) te ostalim relevantnim mrežama, a taj su im zadatak u Berlinskom priopćenju iz 2003. povjerali ministri zemalja potpisnica Bolonjske deklaracije. Standardi se sastoje od tri dijela. Standardi prvoga dijela ESG-a namijenjeni su samim visokim učilištima jer se odnose na postupke unutarnjega osiguravanja kvalitete dok se standardi drugoga dijela odnose na postupke vanjskoga osiguravanja kvalitete.

Europske agencije koje se bave vanjskim osiguravanjem kvalitete trebaju zadovoljiti i standarde trećeg poglavlja ESG-a koji, među ostalim, propisuju da one trebaju imati jasnu pravnu osnovu i trebaju biti formalno priznate od strane kompetentnih javnih tijela u Europskom prostoru visokog obrazovanja. Nadalje, agencije trebaju biti neovisne u smislu autonomne odgovornosti za svoj rad te da treće strane, kao što su visoka učilišta, ministri ili drugi dionici, ne mogu utjecati na zaključke i preporuke u njihovim izvješćima. Agencije trebaju imati prikladne i odgovarajuće resurse, i ljudske i financijske, koje će im omogućiti da učinkovito provode svoje procese te ih unaprjeđuju. Također, agencije trebaju razviti postupke za vlastitu odgovornost uključujući i obvezu agencije da najmanje jednom u pet godina prođe obvezno vanjsko vrednovanje.

Osim ESG-a, obvezujući dokument za Agenciju za znanost i visoko obrazovanje je i Bolonjska deklaracija koju je Republika Hrvatska potpisala u Pragu 2001., kao i priopćenja s ministarskih konferencija (Prag 2001., Berlin 2003., Bergen 2005., London 2007., Leuven i Louvain-la-Neuve 2009., Beč 2010., Bukurešt 2012.) čija je svrha praćenje i davanje smjernica bolonjskom procesu.

Uz navedene formalne dokumente nužno je da Agencija slijedi i ugrađuje u svoje postupke sve međunarodne primjere dobre prakse posebice kada je riječ o novinama koje zahtijevaju i posebnu prilagodbu postupaka vrednovanja, a kao što

su primjerice odobravanje studija na daljinu, transnacionalno visoko obrazovanje, međunarodni združeni studiji itd.

4. Iskustvo AZVO u usklađivanju s europskim standardima

S obzirom da je Agencija za znanost i visoko obrazovanje osnovana po uzoru na slične inozemne agencije te je za njezinu prepoznatljivost i potvrdu vjerodostojnosti njezinoga rada neophodno da bude dijelom međunarodne mreže sličnih agencija i aktivno surađuje s njima, Agencija je već od samih svojih početaka radila na osnaživanju svoje uloge u međunarodnom kontekstu.

U svjetlu te uloge Agencija za znanost i visoko obrazovanje danas je punopravna članica međunarodnih udruga za osiguravanje kvalitete u visokom obrazovanju. Ulaskom u punopravno članstvo *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA) u listopadu 2011. te uvrštavanjem u *European Quality Assurance Register for Higher Education* (EQAR) u studenome 2011., Agencija za znanost i visoko obrazovanje dobila je potvrdu međunarodne vjerodostojnosti te se pozicionirala na listi registriranih agencija koje ispunjavaju uvjete djelovanja na cijelome Europskom prostoru visokog obrazovanja (EHEA) te su odgovorne za procese vanjskoga osiguravanja kvalitete na nacionalnoj razini. Time Republika Hrvatska kao država daje garanciju kvalitete našega sustava visokog obrazovanja i znanosti.

European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR) osnovala je skupina E4 (*European Association for Quality Assurance in Higher Education-ENQA*, *European University Association-EUA*, *European Association of institutions in Higher Education EURASHE* i *European student Union -ESU*), a mandat za to dobila je izravno od Europske komisije, upravo s ciljem povećanja transparentnosti u području osiguravanja kvalitete visokog obrazovanja. Hrvatska Agencija za znanost i visoko obrazovanje jedina je agencija članica EQAR-a koja dolazi iz zemlje koja nije članica Europ-

ske unije, a članstvo joj je odobreno na temelju usklađenosti njezinoga rada sa *Standardima i smjernicama za osiguravanje kvalitete u Europskom prostoru visokog obrazovanja* (ESG) što je potvrđeno u postupku međunarodnog vanjskog vrednovanja koje je Agencija prošla 2011.

Međutim, na putu postizanja punopravnog članstva u krovnim europskim institucijama za osiguravanje kvalitete u visokom obrazovanju ENQA-i EQAR-u, Agencija za znanost i visoko obrazovanje se susrela s ozbiljnim zaprekama. Naime, već je i samim odredbama *Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju* bilo propisano da je Agencija za znanost i visoko obrazovanje obvezna povezati se s ENQA-om, a ujedno su odredbe toga istoga zakona koje su vrijedile do stupanja na snagu *Zakona o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju* to onemogućavale.

Temeljni razlog zbog kojega je Agenciji za znanost i visoko obrazovanje 2007. g. uskraćeno punopravno članstvo u ENQA-i bilo je neispunjavanje ESG standarda koji se odnosio na neovisnost rada agencije jer tadašnji zakonodavni okvir nije u dovoljnoj mjeri jamčio neovisnost rada Agencije u provođenju postupaka vanjskoga osiguravanja kvalitete. Naime, prema odredbama *Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju* koje su vrijedile do stupanja na snagu *Zakona o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju*, za provedbu postupaka vanjskoga vrednovanja bili su zaduženi Nacionalno vijeće za visoko obrazovanje i Agencija za znanost i visoko obrazovanje na način da Nacionalno vijeće za visoko obrazovanje imenuje članove stručnih povjerenstava i predlaže ministru ishod postupka, a Agencija pruža Vijeću stručnu i administrativnu pomoć u tim postupcima. Međutim, to nije bilo u skladu sa ESG standardom koji navodi da Agencija treba imati operativnu neovisnost od visokih učilišta i vlasti zajamčenu zakonima i propisima te neovisnost u definiranju i provođenju vlastitih postupaka i metoda, imenovanja članova stručnih povjerenstva, određivanju ishoda postupaka osiguravanja kvalitete koji trebaju biti autonomni i neovisni od vlasti, visokih učilišta i političkog utjecaja.

Drugi razlog odbijanja molbe Agencije za znanost i visoko obrazovanje za punopravnim članstvom u ENQA-i bio je nedostatak kapaciteta tj. ljudskih resursa za provođenje postupaka vanjskog osiguravanja kvalitete u visokom obrazovanju u vrijeme prijave 2007.

Agencija je aktivno upozoravala na posljedice koje bi mogle proizaći zbog neispunjavanja uvjeta za punopravno članstvo u ENQA-i što je naišlo na odaziv i razumijevanje nadležnih tijela te je 2009. na snagu stupio *Zakon o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju*. Tim je zakonom osnažena neovisnost Agencije i potvrđena njezina uloga u nacionalnom kontekstu kao jedinstvenoga nacionalnog tijela koje objedinjuje brojne aktivnosti vezane uz kvalitetu u znanosti i visokom obrazovanju i pridonosi njihovom boljem međusobnom povezivanju.

Istovremeno, Agencija je aktivno brinula o ispunjenju drugog kriterija ENQA-e vezanog uz ljudske resurse te je za pošljavanjem i osposobljavanjem odgovarajućih kadrova, preustrojem te operacionalizacijom svog rada stvorila pretpostavke za ispunjenje i tog ESG standarda. Danas je u Agenciji većinom zaposlen visokoobrazovani kadar te se, kroz razne oblike interne edukacije i sudjelovanje na nacionalnim i međunarodnim konferencijama, seminarima, radionicama i dalje potiče i radi na kontinuiranom stručnom usavršavanju i osposobljavanju njenih djelatnika u području visokog obrazovanja i znanosti koji je podložan konstantnim promjenama i reformama. Ispunjenjem i ovoga standarda uklonjene su prepreke za članstvo Agencije u kovnim europskim institucijama.

Osim punopravnog članstva u krovnim europskim institucijama za osiguravanje kvalitete u visokom obrazovanju ENQA-i EQAR-u, Agencija za znanost i visoko obrazovanje je punopravna članica *Central and Eastern European Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education* (CEENQA) koja okuplja agencije središnje i istočne Europe i *European Consortium for Accreditation* (ECA).

Pored suradnje na europskoj razini, Agencija za znanost i visoko obrazovanje ima dobru suradnju i sa institucijama

izvan Europe. Ona je članica *International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education* (INQAAHE) koja okuplja agencije iz cijeloga svijeta te je i članica sa statusom promatrača u mreži agencija za osiguravanje kvalitete u visokom obrazovanju Azije i Pacifika (APQN). Iznimno dobru suradnju Agencija za znanost i visoko obrazovanje ostvarila je i sa krovnom američkom udrugom za osiguravanje kvalitete u visokom obrazovanju, *Council for Higher Education Accreditation* (CHEA) te je u okviru te suradnje Agencija za znanost i visoko obrazovanje pozvana da kao izlagač na godišnjoj konferenciji CHEA u siječnju 2013. u Washingtonu, DC, održi predavanje na temu *Higher Education Systems in Transition: Quality Assurance in Central and Eastern Europe.*«

Unutar Agencije za znanost i visoko obrazovanje djeluje i ENIC/NARIC ured koji je dio europske mreže nacionalnih izvještajnih centara o akademskoj pokretljivosti i priznavanju u kojoj aktivno sudjeluje u razvoju mehanizama za priznavanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija.

Osim samog usklađivanja s europskim standardima u području osiguravanja kvalitete i međunarodnim primjerima dobre prakse, provođenje postupaka Agencije zahtijevalo je i rješavanje čitavoga niza operativno administrativnih pojedinih vezanih ponajprije za to da Agencija u svojim postupcima koristi velik broj vanjskih suradnika od kojih je značajan broj iz inozemstva. To se posebice odnosilo na to da Agencija tim stručnjacima osigurava prijevoz i smještaj, pribavlja OIB (ako se radi o strancima) te isplaćuje naknadu za obavljene rad, sukladno Odluci o visini i načinu isplate naknade za rad stručnih povjerenstava u postupcima vanjskog vrednovanja. Visina iznosa naknade je utvrđena u skladu s mogućnostima kojima Agencija raspolaže u okviru sredstava osiguranim u Državnom proračunu.

5. Suradnja AZVO sa drugim institucijama

Poštujući *Europske standarde i smjernice za osiguravanje kvalitete u Europskom prostoru visokog obrazovanja* Agencija

u svoje postupke osiguravanja kvalitete uključuje dionike u sustavu znanosti i visokog obrazovanja. Na tragu toga u sastavu Akreditacijskog savjeta koji ima ulogu stručnog vijeća Agencije, zastupljeni su predstavnici svih dionika sustava znanosti i visokog obrazovanja, uključujući studente, a radi postizanja većeg stupnja transparentnosti i povjerenja javnosti, u njegovom radu sudjeluje i predstavnik nevladine udruge iz područja visokog obrazovanja i znanosti.

Agencija za znanost i visoko obrazovanje u svome radu aktivno surađuje s dionicima sustava znanosti i visokog obrazovanja (predstavnicima visokih učilišta, znanstvenih organizacija, studentskih udruga, tržišta rada) prilikom definiranja svojih postupaka (svi su dokumenti na temelju kojih se provode postupci vanjskog vrednovanja bili upućeni u javnu raspravu), kao i prilikom njihova provođenja nastojeći uzeti u obzir sve prijedloge dionika za moguća poboljšanja.

Agencija za znanost i visoko obrazovanje također surađuje s Ministarstvom znanosti, obrazovanja i sporta i nacionalnim vijećima nastojeći im na temelju rezultata svojih postupaka i pripremljenih analiza na razini cijeloga sustava pružiti potrebne podloge za strateško odlučivanje utemeljeno na relevantnim podacima.

Nadzor nad zakonitošću rada Agencije obavlja Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta, a o rezultatima svoga rada Agencija jedanput godišnje izvješćuje Sabor RH i Vladu RH, nacionalna vijeća, Rektorski zbor, Vijeće veleučilišta i visokih škola i sve ostale dionike u sustavu znanosti i visokog obrazovanja. Svoja godišnja izvješća Agencija objavljuje i na svojim mrežnim stranicama.

Agencija aktivno surađuje s ostalim agencijama unutar resora Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta posebice Nacionalnim centrom za vanjsko vrednovanje obrazovanja na poslovima vezanim uz opis pristupnika na visoka učilišta.

Agencija nastoji potaknuti i suradnju s drugim Ministarstvima posebice Ministarstvom rada i mirovinskog sustava i institucijama unutar toga resora kao što je Hrvatski zavod za zapošljavanje te s Hrvatskom gospodarskom komorom i Hr-

vatskom udrugom poslodavaca čime želi stvoriti poveznicu za prikupljanje informacija s tržišta rada u cilju boljeg usklađivanja obrazovne ponude i potreba tržišta rada.

Agencija potiče i suradnju među dionicima na nacionalnoj razini, kao i međunarodnu suradnju te je otvorena za *ad hoc* sastanke s dionicima. Primjerice, održane radionice za izradu strategije potakle su kvalitetniju komunikaciju svih javnih znanstvenih instituta što je rezultiralo inicijativom za institucionaliziranjem njihove međusobne suradnje.

6. Zaključak

Mnoge agencije koje su osnovane posljednjih godina u Republici Hrvatskoj imaju snažno izražen međunarodni kontekst i bez ostvarenja njihove međunarodne prepoznatljivosti one ne bi mogle opravdati svrhu svoga postojanja. To se odnosi i na Agenciju za znanost i visoko obrazovanje koja je od samih početaka radila na izgradnji svoje međunarodne prepoznatljivosti. Danas je ona punopravna članica krovnih europskih institucija za osiguravanje kvalitete u visokom obrazovanju ENQA-e i EQAR-a što je izravna potvrda da Agencija zadovoljava sve standarde nominirane na razini Europe u području osiguravanja kvalitete visokog obrazovanja bez čega ne bi bilo niti vjerodostojnosti same Agencije, ali niti vjerodostojnosti hrvatskih visokoškolskih kvalifikacija i visokih učilišta. To je, prije svega, rezultat višegodišnjeg rada Agencije na izgradnji pravne, stručne i administrativne platforme za uspostavu sustava osiguravanja kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju u Republici Hrvatskoj, kao i rezultat praćenja trendova u Europi i svijetu, osobito SAD-u.

Literatura

- ENQA (2005) Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, http://www.enqa.eu/pubs_esg.lasso
- Communique of the meeting of European Ministers in charge of Higher Education (2001), Towards the European Higher Education Area, http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/PRAGUE_COMMUNIQUE.pdf
- Communique of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education (2003), Realising the European Higher Education Area, http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/Berlin_Communique1.pdf
- Communique of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education (2005) The European Higher Education Area-Achieving the Goals, http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/Bergen_Communique1.pdf
- London Communique (2007) Towards the European Higher Education Area; responding to challenges in a globalised world, http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/London_Communique-18May2007.pdf
- Communique of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Leuven and Louvain-la-Neuve (2009), The Bologna Process 2020 – The European Higher Education Area in the new decade, http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/Leuven_Louvain-la-Neuve_Communique%C3%A9_April_2009.pdf
- EHEA Ministerial Conference (2010), Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area, http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/Budapest-Vienna_Declaration.pdf
- Bucharest Communique (2012), Making the Most of Our Potential: Consolidating the European Higher Education Area, <http://www.ehea.info/Uploads/%281%29/Bucharest%20Communique%2012%281%29.pdf>

Pravni izvori

Uredba Vlade RH, NN 10/04, 8/07

Zakon o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju,
NN 45/09

Zakonom o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija,
NN,158/03, 198/03, 138/06

Zakonu o visokim učilištima, NN 96/93, 34/94, 59/96, 14/00, 26/00,
67/00, 94/00, 129/00

Zakon o znanstvenoistraživačkoj djelatnosti, NN 96/93, 34/94,
29/96

Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, NN 123/03,
105/04, 174/04, 2/07 Odluka USRH, 46/07, 45/09



Tomislav Mičetić

PREDSTOJEĆA REFORMA AGENCIJA U HRVATSKOJ

***Sažetak:** Ministarstvo uprave je u 2012. u svrhu unaprjeđenja rada agencija ekstenzivnim upitnikom prikupilo podatke od velikog broja agencija i ustanova. Podaci su pokazali neusklađenost i nezakonitosti u radu, posebice u pogledu horizontalnih propisa i antikorupcijske strategije, kao što su financijske kontrole, zapošljavanje, plaće, naknade, regulacija etičnog ponašanja, pristup informacijama i sl. Buduće aktivnosti u području racionalizacije sustava bit će usmjerene na rješavanje tih problema kroz usvajanje jedinstvenog dokumenta za unaprjeđenje rada agencija te jačanje koordinacijskih i nadzornih kapaciteta ministarstava.*

***Ključne riječi:** agencije, strategija reforme javne uprave, racionalizacija, antikorupcija*

1. Uvod

Program Vlade Republike Hrvatske 2011–2015. u dijelu *Reforma javne uprave* ima za cilj ostvariti veću učinkovitost i kvalitetu pružanja usluga javne uprave i to putem reorganizacije i racionalizacije postojećeg sustava (smanjenje broja ureda, zavoda i agencija, unaprjeđenje procesa, redefiniranje standarda usluga, informatizaciju) te podizanjem razine kvalitete i učinkovitosti upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi (integralno upravljanje ljudskim resursima, obrazovanje, stimulatívno nagrađivanje). Reorganizacija sustava javne uprave trebala bi rezultirati postupnim smanjenjem ukupnih troškova.

Također u Programu VRH 2011.-2015. u poglavlju 18. Društvo bez korupcije utvrđeni su slijedeći ciljevi:

- osigurati građanima život u društvu bez korupcije, što znaci da građani mogu ostvarivati sva svoja prava i obveze bez da budu izloženi koruptivnim zahtjevima,
- zaštititi institucije od razarajućeg učinka korupcije
- uvesti transparentnost i dostupnost na web stranicama svih postupanja tijela državne uprave i lokalne samouprave, kao i pravosuđa;
- gdje god je moguće, ukinuti postupanje tijela državne uprave i lokalne samouprave po diskrecijskoj ovlasti;
- identificirati i izmijeniti sva zakonska rješenja koja uvođe pravnu nesigurnost; identificirati i izmijeniti sva zakonska rješenja koja otežavaju i usporavaju ostvarivanje prava i interesa građana;
- uspostava učinkovitoga i transparentnoga sustava upravljanja državnom imovinom;
- nastavak jačanja kontrole u javnoj nabavi.

Ministarstvo uprave je u svom Strateškom planu za 2012–2014.¹ u okviru posebnog cilja 1.3. *Unapređenje javnog sektora* odredilo za cilj unapređenje postojećeg sustava agencija, zavoda, fondova, centara i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima (dalje u tekstu: ustanove).

Kao kratkoročni ciljevi unapređenja ustanova određeni su:

- Priprema i objava pojedinačnih izvještaja ustanova
- Obrada informacija, analiza te izrada prijedloga plana unapređenja rada (racionalizacije) ustanova
- Priprema prijedloga plana unapređenja ustanova za VRH sa akcijskim planom, npr:
 - Racionalizacija
 - Donošenje ili izmjena zakona, metodologija rada ustanova

Kao srednjoročni/dugoročni ciljevi unapređenja određeni su:

- Ispunjenje Programa VRH 2011.–2015. (Pogl. 18. i 21.)

¹ <http://www.uprava.hr/default.aspx?id=13739>

- Bolja ekonomičnost u radu ustanova
- Bolja povezanost resora i ustanova (planovi, komunikacija, izvještavanje, itd.)
- Veća transparentnost i odgovornost u radu
 - Etika, nepravilnosti, pristup informacijama, PIFC
 - Veća fiskalna odgovornost (zakonitost u korištenju postojećih resursa (novca, ljudi, prostora, vozila, itd.)
- Bolja priprema sustava ustanova za korištenje EU fondova

2. Pravni okvir rada ustanova, metodologija rada i prikupljeni podaci

Ustanova je na temelju Zakona o ustanovama (NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08) pravna osoba čije je osnivanje i ustrojstvo uređeno Zakonom, a osniva se za trajno obavljanje djelatnosti odgoja i obrazovanja, znanosti, kulture, informiranja, športa, tjelesne kulture, tehničke kulture, skrbi o djeci, zdravstva, socijalne skrbi, skrbi o invalidima i druge djelatnosti, ako se ne obavljaju radi stjecanja dobiti. Ministarstvo uprave je u svojoj analizi isključilo ustanove iz područja zdravstva (npr. bolnice), socijalne skrbi (npr. Centri za socijalnu skrb), znanosti (npr. fakulteti i sveučilišta) no i te ustanove će također biti uključene u ovaj proces i reformu ovisno o mogućnostima resornih ministarstava te iskustvima tijekom 2012.

Ministarstvo uprave je prilikom ove analize i prikupljanja podataka kao i prilikom racionalizacije ustanova uvelike koristilo podatke i resurse resornih ministarstava te djelovalo u uloji koordinatora, za razliku od prethodne racionalizacije iz svibnja 2010. kada je Ministarstvo uprave samostalno definiralo i provodilo postupak racionalizacije.

Prema podacima iz Tablice 1. najviše ustanova je u Ministarstvu kulture. Iz podataka iz Tablice 2. najveći je broj arhiva i muzeja/galerija. Slično tome, u resoru Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta djeluje 39 ustanova, uglavnom istraživačkih instituta.

Tablica 1. Podaci o broju javnih ustanova prema ministarstvima (stanje: travanj 2012.)

Ministarstvo	Broj ustanova
Ministarstvo financija	5
Ministarstvo gospodarstva	8
Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja	1
Ministarstvo kulture	45
Ministarstvo poljoprivrede	9
Ministarstvo prometa, pomorstva i infrastrukture	19
Ministarstvo pravosuđa	1
Ministarstvo rada i mirovinskog sustava	5
Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije	3
Ministarstvo uprave	2
Ministarstvo unutarnjih poslova	2
Ministarstvo zdravlja	9
Ministarstvo zaštite okoliša i prirode	22
Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta	39
Nezavisni regulatori	3
Ukupno	173

Izvor: Ministarstvo uprave

Tablica 2. Podaci o vrstama ustanova i resornim ministarstvima

Resor	Agencija	Arhiv	Centar	Fond	Institut	Kazalište/ Knjižnica	Lučka uprava	Muzej/ galerija	Parkovi prirode	Zaklada	Zavod	Ostalo
MF	4			1								
MG	6			1							1	
MGPU	1											
MK		18	3			2		20			1	1
MPo	5		2									2

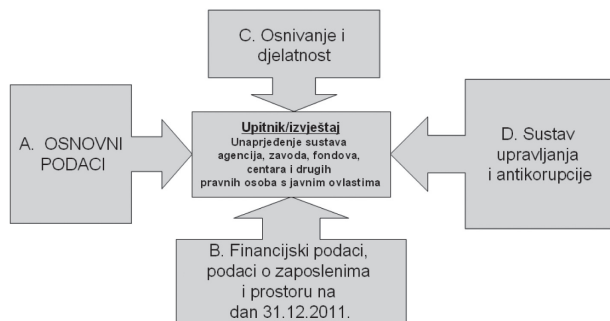
Resor	Agencija	Arhiv	Centar	Fond	Institut	Kazalište/ Knjižnica	Lučka uprava	Muzej/ galerija	Parkovi prirode	Zaklada	Zavod	Ostalo
MPPI	7				1		10					1
MPr												1
MRMS	1			1							2	1
MRRFEU	2			1								
MU												2
MUP	1		1									
MZ	2										7	
MZOP	1			1					19		1	
MZOS	5		2		26	1				2	1	2
Nezavisni regulator	3											
Sveukupan zbroj	38	18	8	5	27	2	10	20	19	2	13	10

Izvor: Ministarstvo uprave

Na temelju analize podataka dobivenih putem upitnika koji je odaslan tijekom ožujka i travnja 2012., a koji je sastavljen na temelju iskustava iz Antikorupcijskog programa za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu² te prilagođen javnim ustanovama, Ministarstvo uprave je u suradnji sa resornim ministarstvima prikupilo podatke o stanju javnih ustanova u Republici Hrvatskoj koje su pod nadležnošću resornih ministarstava. Sadržaj upitnika prikazan je na slici 1.

² <http://www.antikorupcija.hr/antikorupcijski-program-za-trgovacka-društva-br-20>

Slika 1. Upitnik za unapređenje sustava agencija, zavoda, fondova, centara i drugih pravnih osoba sa javnim ovlastima – sadržaj



Upitnik je imao za cilj omogućiti analizu postojećeg stanja ustanova koji u sebi sadrži 194 pitanja podijeljenih u 4 kategorije:

- Opći-osnovni podaci
- Financijski podaci, podaci o zaposlenima i prostoru na dan 31. 12. 2011.
- Osnivanje i djelatnost
- Sustav upravljanja i antikorupcije

Također jedan od ciljeva je bilo poboljšanje sustava te je ustanovama ostavljeno 45 dana vremena za popunjavanje. Brojne ustanove u tom periodu prvenstveno doradile svoje Internet stranice kako bi imale što više potvrđenih odgovora. Važno je za napomenuti da su svi odgovori morali biti potkrijepljeni referencama na donesene dokumente, adrese Internet stranica te ostalo, kako bi resorna ministarstva mogla provjeriti da li su navedene informacije točne.

Opći-osnovni podaci u upitniku sadržavali su glavne podatke o ustanovama odnosno naziv, ime i prezime te kontakte ravnatelja, Upravnog vijeća te podatke o podružnicama ustanove ukoliko postoje.

Financijski podaci, podaci o zaposlenima i prostoru na dan 31. 12. 2011. sadržavali su ukupne prihode te dio ostvaren

i Državnog proračuna, rashode poslovanja ukupno te od toga za zaposlene, materijalne rashode, za zakupnine i najamnine, za telefon, poštu i prijevoz, intelektualne usluge te za reprezentaciju. Također se tražio i podatak za ukupnu imovinu te podatak o obvezama. U dijelu podataka o zaposlenima tražio se broj sistematiziranih u pravilnicima o unutarnjem redu, broj zaposlenih te od toga na neodređeno, određeno te ugovor o djelu. Također su ustanove bile upitane za ukupnu površinu prostora koja se koristi te od toga koliko je u najmu kao i za broj službenih vozila te mobitela.

Osnivanje i djelatnost odnosilo se na podatke o datumu osnivanja, akt na temelju kojeg je ustanova osnovana, informacija o tijelu koje obavlja nadzor nad zakonitošću, akt koji određuje unutarnje ustrojstvo, akt koji određuje pitanje plaća, zakonski i podzakonski propisi koji određuju rad ustanove, podatak o obvezi ustrojavanja ustanove iz pregovora sa EU ili međunarodnih sporazuma. Upitnik je također obradio i informaciju o poslovima koje ustanova obavlja podijeljenih u:

- regulatorne (donošenje općih propisa, nadzor, sankcioniranje)
- izvršno-operativne (odlučivanje, vođenje registara, nadzor, financiranje)
- stručno-analitičke (stručne djelatnosti, planiranje, standardizacija, praćenje stanja, istraživanje, koordinacija)

Također su ustanove pitane o podatku da li neka druga pravna osoba ili tijelo pruža iste ili srodne poslove, podatke o pružanju usluga građanima i/ili gospodarskim subjektima te na kraju podatak o mišljenju same ustanove da li bi se reorganizacijom mogla postići veća učinkovitost u obavljanju poslova ustanove sa obrazloženjem u slučaju potvrdnog ili negativnog odgovora.

U djelu **sustava upravljanja i antikorupcije** upitnik je bio podijeljen u nekoliko područja i potpodručja:

1. Jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti u radu
 - 1.1. Definiranje i na mrežnoj stranici ustanove objava: vizija i misija; opće i ciljeve za sljedeće trogodišnje razdoblje; osnovne organizacijske vrijednosti i osnovne principe u pogledu odnosa sa trećim stranama (korisnici usluga, dobavljači, država i drugi partneri)
 - 1.2. Definiranje i objava u formi vodiča (ili smjernica) ili ugrađivanje u Pravilnike o unutarnjem redu, specifičnih vrijednosti i pravila za prevenciju korupcije i osiguranje profesionalnog ponašanja u vezi sa: darovima i naknadama od poslovnih partnera i poslovnim partnerima; upravljanjem sredstvima organizacije; povjerljivošću i nepristranošću; mogućnošću obavljanja dodatnog posla (izvan radnog vremena); razdvajanjem privatnih i poslovnih interesa i sl.
 - 1.3. Uvođenje potpisivanja »Izjave o povjerljivosti i nepristranosti« za zaposlenike zaposlene na radnim mjestima koja su, analizom i procjenom rizika, ocijenjena visokim stupnjem rizika na korupciju (npr. za sudionike postupaka javne nabave, izdavanja dokumenata kojima se ostvaruju određena prava, itd.). Izjava kojom zaposlenici pod materijalnom i kaznenom odgovornošću potvrđuju da su u prethodnoj godini svoje poslove obavljali u skladu s važećim pravnim propisima te da će u tekućoj godini postupati u skladu s njima, potpisuje se početkom svake godine, a najkasnije do 31. siječnja.
 - 1.4. Donošenje i među zaposlenicima objava »disciplinskog pravilnika« kojim se utvrđuju vrste i postupak provedbe disciplinskih mjera koje se mogu poduzeti kad postoji kršenje politika, procedura ili pravila etičkoga ponašanja, a radi podizanja razine informiranosti o postavljenim zabranama te kako bi se razvila svijest o problematici i posljedicama nepropisnog ponašanja
 - 1.5. Poboljšanje provedbe prava na pristup informacijama i u tu svrhu ustrojavanje i na mrežnoj stranici ustanove objava »Kataloga informacija« te uspostava vođenja

»Službenog upisnika o zahtjevima, postupcima i odlukama o ostvarivanju prava na pristup informacijama« onako kako je uređeno tada važećim Zakonom o pravu na pristup informacijama (NN 172/03, 144/10, 77/11) i Pravilnikom o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama (NN 137/04).

- 1.6. Objavljivanje informacija na mrežnoj stranici ustanove i to posebno:
 - 1.6.1. odluke Upravnog vijeća i Ravnatelja donesene uz suglasnost Vlade RH;
 - 1.6.2. informacije o svom radu, uključujući podatke o aktivnostima, organizaciji, troškovima rada i izvorima financiranja, a posebno objavljivanje izvješća nezavisnog revizora o reviziji financijskog poslovanja ustanove;
 - 1.6.3. informacije vezano uz postupak javne nabave/nabave, sukladno Zakonu o javnoj nabavi, Dodatku VI. Stavku 2. točki a) (NN 90/11) ili internim pravilima i to: najave javnih nabava/nabava, informacije o nadmetanjima i dokumentaciji za nadmetanje, zapisnike o otvaranju ponuda, informacije o statusu svih pokrenutih javnih nabava/nabava i svih odluka komisija/povjerenstava u provođenju postupaka javne nabave/nabave (odluke o odabiru, poništenju itd.), obavijest o sklopljenim ugovorima;
 - 1.6.4. natječaje za zapošljavanje, uključivo najave ili pozive na testiranje, pravne i druge izvori za pripremanje kandidata za testiranje, termine za intervju, informacije o statusu postupka prijama u radni odnos u slučaju obustave natječaja te odluke natječajnih komisija;
 - 1.6.5. informacije i o drugim procesima koje se ocijeni rizičnima u pogledu nepravilnosti ili zanimljivima za javnost

2. Stvaranje preduvjeta za sprječavanje korupcije na svim razinama
 - 2.1. Imenovanje službenika za informiranje, kao osobu mjerodavnu za rješavanje ostvarivanja prava na pristup informacijama, obavljanje poslova rješavanja pojedinačnih zahtjeva i redovitog objavljivanja informacija, te poduzimanje svih radnji i mjera potrebnih radi urednog vođenja kataloga informacija i službenog upisnika iz pitanja 1.5.
 - 2.2. Imenovanje povjerenika za etiku, kao osobu zaduženu za primanje pritužbi zaposlenika, građana i drugih osoba u vezi s neetičnim i, moguće, koruptivnim ponašanjem zaposlenika, te za promoviranje etičkog postupanja u međusobnim odnosima zaposlenika
 - 2.3. Uspostavljanje i/ili jačanje sustava financijskog upravljanja i kontrole na takav način kako je uređeno Zakonom o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (NN 141/06). Treba osigurati stalnu primjenu svih predviđenih kontrolnih mehanizama koji bi trebali osigurati kontrolu i nadzor nad poslovnom djelatnošću i poslovnim upravljanjem, u svrhu sprječavanja korupcije, uključujući jačanje kontrolnih mehanizama, vezano uz procjenu, prepoznavanje te ublažavanje rizika.
 - 2.4. Uspostavljanje i/ili jačanje unutarnje revizije³ na takav način kako je uređeno Zakonom o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (NN 141/06). Treba osigurati integritet revizijskih procesa, od revizora i računovođa tražiti da djeluju konzistentno i u skladu s pravilima revizijskog djelovanja u slučaju sumnje o postojanju prijevare i korupcije.

³ Ustrojavanje unutarnje revizije obavlja se u skladu sa Zakonom o sustavu unutarnjih financijskih kontrola (NN 141/06) te odredbama čl. 3., st. 1. Pravilnika o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna (NN 35/08) – koji zapošljavaju više od 50 zaposlenika, a imaju godišnje rashode i izdatke veće od 30.000.000,00 kuna

- 2.5. Obveza izrade godišnjih planova rada⁴ za sve strukture/osobe određene 2.1, 2.2., 2.3., 2.4. i 2.6.
 - 2.6. Stvoriti učinkovit sustav prijavljivanja nepravilnosti uspostavljanjem mehanizma putem kojeg nepravilnosti, prijevarena ili sumnja u korupciju može biti prijavljena. Isto podrazumijeva uspostavljanje internog sustava izvješćivanja koji omogućuje zaposlenicima da izvijeste o izvoru problema ili sumnji u korupciju, bez preuzimanja rizika od osвете. U tu svrhu treba uspostaviti i na mrežnoj stranici ustanove objaviti e-mail adresu, te imenovati osobu za nepravilnosti odgovornu za vođenje registra nepravilnosti i za poduzimanje radnji protiv nepravilnosti i prijevarena putem postupaka i kanala koje mehanizam pretpostavlja.
 - 2.7. Implementacija samoocjenjivanja procesa rada i organizacije u svrhu unaprjeđenja integriteta. Kao obrazac može poslužiti Upitnik o samoprocjeni koji je sastavni dio Naputka za izradu godišnjeg izvješća o sustavu unutarnjih financijskih kontrola (NN 18/11).
3. Afirmacija pristupa »nulte tolerancije« na korupciju
 - 3.1. Procijeniti probleme koji nastaju i testirati razinu znanja zaposlenika na područjima identificiranih slabosti, sa svrhom da se utvrdi poznavanje sustava, kako bi bilo moguće sustav dalje razvijati i poboljšavati, kao i povećati razinu znanja zaposlenika.
 - 3.2. Uvođenje obvezne izobrazbe zaposlenika kako bi se izgradila etička kompetentnost. Potrebno je zaposlenike educirati iz područja etike, financijskog upravljanja, sustava unutarnjih kontrola, javne nabave, zaštite oštećenika i osoba koje u dobroj vjeri prijavljuju korupciju te iz informiranja.
 - 3.3. Donošenje planova izobrazbe
 4. Upravno vijeće – nadzor rada ustanove

⁴ Godišnji planovi mogu biti sastavni dio Godišnjeg plana ustanove (iz pitanja 2.3.1.3.) ili samostalni dokumenti.

Javna ustanova se na temelju Zakona o ustanovama osniva se za obavljanje djelatnosti ili dijela djelatnosti ako je zakonom određeno da se ona obavlja kao javna služba. Javna ustanova može se osnovati i za obavljanje djelatnosti ili dijela djelatnosti koja nije određena kao javna služba, ako se one obavljaju na način i pod uvjetima koji su propisani za javnu službu.

3. Nadzor nad radom ustanova

Osnivač javne ustanove iz Zakona o ustanovama dužan je, od ministarstva, u čijem je djelokrugu nadzor na obavljanjem djelatnosti za koju se javna ustanova osniva, zatražiti ocjenu sukladnosti odluke, sporazuma, odnosno ugovora o osnivanju sa zakonom. Nadzor nad zakonitošću rada ustanove i općih akata obavlja nadležno ministarstvo, ako zakonom nije određeno da nadzor obavlja drugo tijelo državne uprave. Na nadzor nad općim i pojedinačnim aktima te drugim poslovima koji se u javnoj ustanovi obavljaju na temelju javne ovlasti primjenjuju se propisi kojima se uređuje sustav državne uprave. Ministarstvo uprave nije provelo istraživanje o nadzoru koju obavljaju resorna ministarstva no zamjetan je nedostatak administrativnih kapaciteta u svim ministarstvima u dijelu obavljanja kontinuiranog nadzora ustanova te je na tom području sustav potrebno ojačati.

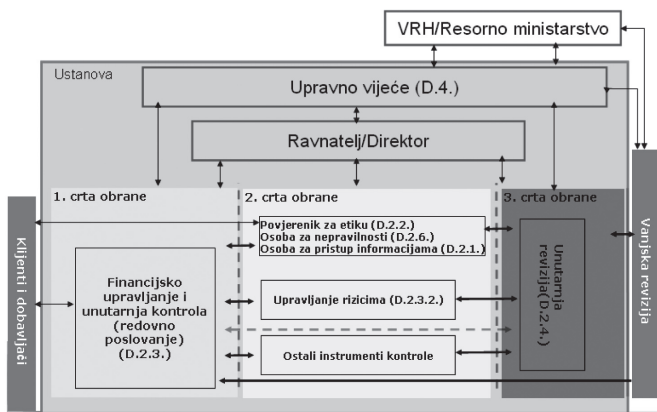
Resorna ministarstva su tijekom 2012. godine napravila nadzor putem upitnika te također putem upravnog nadzora u dijelu implementacije Zakona o plaćama u javnim službama. Određena ministarstva imaju redovan nadzor u dijelu općih akata i financija, kao npr. Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta.

4. Upravljanje javnim ustanovama

Sve osobe/tijela prema Zakonu o ustanovama za upravljanje ustanovama su ravnatelj i Upravno vijeće iako postoje razlike kod regulatornih tijela. Sustav upravljanja (i antikorup-

cije) ustanova je ukratko prikazan u slici u nastavku, te je kao takav detaljno putem pitanja uz koje su morali biti priloženi dokazi obrađen u upitniku.

Slika 2. Ustanove – Sustav upravljanja i antikorupcija



4.1. Ravnatelj

Voditelj ustanove je ravnatelj, ako zakonom nije drugačije određeno. Ravnatelj organizira i vodi rad i poslovanje ustanove, predstavlja i zastupa ustanovu, poduzima sve pravne radnje u ime i za račun ustanove, zastupa ustanovu u svim postupcima pred sudovima, upravnim i drugim državnim tijelima te pravnim osobama s javnim ovlastima. Ravnatelj je odgovoran za zakonitost rada ustanove.

Ravnatelji ustanova su u osnovi bili odgovorni za većinu pitanja iz upitnika te će se ukratko iznijeti trenutačna situacija u postotku implementacije zakona koji se odnose na ustanove:

- 57% ustanova je definiralo *opće i posebne ciljeve* za trogodišnje razdoblje objavilo ih na Internet stranicama ustanove

- 28% ustanova ima imenovanog *povjerenika za etiku*, kao osobu zaduženu za primanje pritužbi zaposlenika, građana i drugih osoba u vezi s neetičnim i, moguće, koruptivnim ponašanjem zaposlenika, te za promoviranje etičkog postupanja u međusobnim odnosima zaposlenika
- 31% ustanova je definiralo i objavilo u formi vodiča (ili smjernica) ili ugradilo u Pravilnike o unutarnjem redu, *specifične vrijednosti i pravila za prevenciju korupcije* i osiguranje profesionalnog ponašanja u vezi sa: darovima i nagradama od poslovnih partnera i poslovnim partnerima; upravljanjem sredstvima organizacije; povjerljivošću i nepristranošću; mogućnošću obavljanja dodatnog posla (izvan radnog vremena); razdvajanjem privatnih i poslovnih interesa i sl.
- 33% ustanova ima izrađen i objavljen *Godišnji izvještaj o radu za 2011*
- 54% ustanova ima stranice sa najavama *javnih nabava/nabava* (Plan nabave za tekuću godinu – 2012.), a 58% objavljene na mrežnoj stranici ustanove obavijesti o sklopljenim ugovorima (za prošlu godinu – 2011.), a sklopljeno je 3881 ugovora u 2011.
- 45% ustanova transparentno na mrežnoj stranici ustanove objavljuje *natječaje za zapošljavanje*, a ustavno su provele 1135 natječaja za zapošljavanje u 2011.
- U dijelu sustava *unutarnjih financijskih kontrola*, čija je direktna odgovornost čelnika, odnosno ustanova utvrđeno je, između ostalog, slijedeće:
 - 84% ustanova ima Godišnji plan rada za 2012.
 - U dijelu procedura kod kontrolnih aktivnosti ustanove su iste uspostavile u rasponu od 20–30% čime su direktno izložene svim financijskim rizicima u poslovanju
 - *Unutarnja revizija* uspostavljena je kod 15% odnosno 26 ustanova.
 - 31% ustanova ima imenovanu *osobu za nepravilnosti*.

Nastavno na prezentirane podatke, potreban je i dalje veliki napor od strane ravnatelja – čelnika ustanova kako bi što prije uspostavili sustav koji je usklađen sa svim zakonskim propisima na snazi u Republici Hrvatskoj, posebno u dijelu postupaka javne nabave, zapošljavanja te sustava unutarnjih financijskih kontrola.

4.2. Upravno vijeće

Ustanovom upravlja upravno vijeće ili drugi kolegijalni organ. Sastav, način imenovanja odnosno izbora članova i trajanje mandata upravnog vijeća i način donošenja odluka, utvrđuju se zakonom, odnosno aktom o osnivanju i statutom ustanove. Upravno vijeće donosi programe rada i razvoja ustanove, nadzire njihovo izvršavanje, odlučuje o financijskom planu i godišnjem obračunu, predlaže osnivaču promjenu djelatnosti, daje osnivaču i ravnatelju ustanove prijedloge i mišljenja o pojedinim pitanjima te donosi odluke i obavlja druge poslove određene zakonom, aktom o osnivanju i statutom ustanove.

Mandat članova vijeća na temelju analize je uglavnom 4 godine, dok upravno vijeće uglavnom broji 5 članova. 72 ustanove su podatak o članovima Upravnog vijeća sa njihovim kontaktima objavile na svojim Internet stranicama. Ustanove su u prosjeku održale 7 sjednica u 2011., dok su na 4 sjednice na dnevnom redu bila pitanja obuhvaćena upitnikom.

Naknade članovima Upravnog vijeća nisu ujednačene kao i način isplate, pa tako se tako one kreću od 300 do 3740kn po sjednici/mjesečno.

U dijelu rada Upravnog vijeća uočena su velika odstupanja u metodologiji rada, posebno u dijelu nadzora zakonitosti, uzmemo li u obzir da se Upravna vijeća nisu bavila pitanjima obuhvaćenim upitnikom. U cilju unapređenja rada Upravnih vijeća bit će potrebno urediti sa priručnikom ili smjernicama za rad Upravnih vijeća, a također će biti potrebno i urediti pitanje naknada za rad članova u Upravnim vijećima te transparentnost rada, odnosno objavu članova te kratkih informacija

o radu i zaključcima sa sjednica upravnih vijeća na Internet stranicama ustanova.

5. Sredstva za rad

Na temelju Zakona o ustanovama sredstva za rad koja su pribavljena od osnivača ustanove, stečena pružanjem usluga i prodajom proizvoda ili su pribavljena iz drugih izvora čine imovinu ustanove. Ako u obavljanju svoje djelatnosti ustanova ostvari dobit, ta se dobit upotrebljava isključivo za obavljanje i razvoj djelatnosti ustanove u skladu s aktom o osnivanju i statutom ustanove. Osnivač ustanove može odlučiti da dobit ustanove upotrijebi za razvoj i obavljanje djelatnosti druge ustanove kojoj je osnivač. U tablici 3. nalaze se podaci o prihodima, rashodima, imovini i obvezama ustanova. Također se nalaze podaci o zaposlenima, prostoru koji se koristi te službenim vozilima i mobitelima.

Tablica 3. Podaci o sredstvima za rad, zaposlenima i drugim resursima ustanova na dan 31. 12. 2012.

B.1. PRIHODI POSLOVANJA UKUPNO	70.328.636.817
B.1.1. Od toga ostvareni prihodi iz Državnog proračuna (ili resornog tijela državne uprave)	41.368.442.120
B.2. RASHODI POSLOVANJA UKUPNO	67.411.278.066
B.2.1. Od toga Rashodi za zaposlene (31)	2.760.004.248
B.2.2. Od toga Materijalni rashodi (32)	4.207.407.093
B.2.2.1. Od toga Zakupnine i najamnine (3235)	114.121.079
B.2.2.2 Od toga rashodi za telefon, poštu i prijevoz (3231)	181.833.704
B.2.2.3. Od toga rashodi za intelektualne i osobne usluge (3237)	328.788.514
B.2.2.4 Od toga reprezentacija (3293)	15.304.883
B.3. IMOVINA (0+1)	95.508.040.784
B.3.1. Obveze (2)	17.328.031.040

B.4. BROJ SISTEMATIZIRANIH RADNIH MJESTA	25.010
B.4.1. BROJ ZAPOSLENIH	22.131
B.4.1.1. Od toga na neodređeno	20.207
B.4.1.2. Od toga na određeno	1.801
B.4.1.3. Od toga na ugovor o djelu	259
B.5. UKUPNA POVRŠINA PROSTORA KOJA SE KORISTI (u m²)	1.753.526
B.5.1. Od toga m ² u najmu	134.404
B.5. UKUPAN BROJ SLUŽBENIH VOZILA KOJA SE KORISTE	1.169
B.5.1. Od toga sl. vozila u vlasništvu ustanove	1.044
B.6. UKUPAN BROJ SLUŽBENIH MOBITELA	4.766

Izvor: Ministarstvo uprave

Iz navedenog proizlazi da 58% sredstava za rad ustanove ostvaruju iz Državnog proračuna, dok 42% ostvaruju pružanjem usluga i prodajom proizvoda ili su ih pribavila iz drugih izvora. Također se može izračunati su ustanove ostvarile oko 2,9 milijardi kuna viška prihoda što traži detaljne analize i korekcije cjenika ustanova kako bi se prihodi i rashodi ustanova uravnotežili te smanjili što više parafiskalne/neporezne prihode/namete nad građanima i gospodarskim subjektima.

5.1. Nadzor nad financijskim poslovanjem i vanjska revizija

Nad financijskim poslovanjem ustanove nadzor obavlja nadležno državno tijelo uprave, odnosno pravna osoba koja ima za to javnu ovlast. Nadležno tijelo za nadzor financijskog poslovanja prvenstveno obavlja tijelo koje daje sredstva za rad svojim ustanovama, a to u ovom trenutku iznosi 41,3 milijarde kuna. Načine provedbe nadzora Ministarstvo uprave nije istraživalo no to je također potrebno napraviti u suradnji sa Ministarstvom financija i resornim ministarstvima.

Nadzor nad financijskim poslovanja obavlja i Državni ured za reviziju (dalje: DUR) prema Zakonu o državnoj reviziji (NN 80/11) koji daje nadležnost DUR-u reviziju državnih prihodi i rashodi, financijskih izvještaji i financijskih transakcija jedinica državnog sektora, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba koje se financiraju iz proračuna, pravnih osoba kojima je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, društava i drugih pravnih osoba u kojima Republika Hrvatska, odnosno jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju većinsko vlasništvo nad dionicama, odnosno udjelima te korištenje sredstava Europske unije i drugih međunarodnih organizacija ili institucija za financiranje javnih potreba.

Na temelju prikupljenih podataka 66 ustanova ili 38% nije nikada imalo vanjsku reviziju, dok je 33 ili 19% istu imalo u zadnje 2 godine. Samo 7 ili 4% je izvještaj vanjske revizije objavilo na svojim Internet stranicama, iako su svi izvještaji dostupni na stranicama Državnog ureda za reviziju te ne postoji zakonsko ograničenje da isti ne budu dostupni na Internet stranicama ustanova u cilju cjelovitosti informiranja javnosti o nadzoru nad financijskim poslovanjem.

6. Javnost rada ustanova

Ustanova je dužna pravodobno i istinito obavještavati javnosti o obavljanju djelatnosti ili dijela djelatnosti za koju je osnovana na način određen statutom ustanove sukladno zakonu i aktu o osnivanju.

Zakon koji određuje javnost rada odnosno provedbu prava na pristup informacijama i u tu ustanove su trebale ustrojiti i objaviti na mrežnoj stranici ustanove »Katalog informacija« te uspostaviti vođenje »Službenog upisnika o zahtjevima, postupcima i odlukama o ostvarivanju prava na pristup informacijama« onako kako je uređeno Zakonom o pravu na pristup informacijama (NN 172/03, 144/10, 77/11) i Pravilnikom o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama (NN 137/04). Katalog

informacija ustrojilo je 67% ustanova, no samo 52% je isti objavilo na svojim Internet stranicama. Ustrojavanja Kataloga informacija bez objave na Internet stranicama nije u skladu sa zakonom te ne može ostvariti cilj javnosti rada ustanova.

Na temelju prikupljenih podataka 75% ustanova je imenovalo službenika za informiranje, kao osobu mjerodavnu za rješavanje ostvarivanja prava na pristup informacijama, obavljanje poslova rješavanja pojedinačnih zahtjeva i redovitog objavljivanja informacija, te poduzimanje svih radnji i mjera potrebnih radi urednog vođenja kataloga informacija i službenog upisnika.

U dijelu javnosti rada ustanova i primjene predmetnog Zakona potrebno je napraviti više napora kako bi javnost dobila sve informacije vezano za rad ustanova. S obzirom da je preko 52% ustanova objavilo svoj Katalog informacija ustanove koje to nisu imaju dovoljno informacija i primjera od drugih ustanova kako bi napravile svoj i objavile ga na svojim internet stranicama te poboljšale javnost rada.

7. Zaključak i daljnje aktivnosti u dijelu reforme ustanova

S obzirom na navedene podatke vidljiv je velik nerazmjer i visok stupanj nezakovitosti u rad ustanova te će u slijedećim godinama, kako je to i naglašeno u uvodu, biti potrebno i dalje vršiti nadzor i analize nad radom ustanova kako bi se ostvarili slijedeći ciljevi:

- Potpuna zakonitost u radu, odnosno poštivanje svih zakonskih i podzakonskih propisa
- Bolja ekonomičnost i učinkovitost u radu kroz transparentno poslovno planiranje i izvještavanje o radu
- Bolja povezanost resora i ustanova (planovi, komunikacija, izvještavanje, itd.)
- Veća transparentnost i odgovornost u radu
 - Etika, nepravilnosti, pristup informacijama, PIFC
 - Veća fiskalna odgovornost (zakonitost u korištenju postojećih resursa (novca, ljudi, prostora, vozila, itd.)

Kako bi se ostvarili navedeni ciljevi upravljačke strukture i imenovane osobe biti će pozivane na postojeće i nove programe izobrazbe u tijelima javne vlasti kako bi što brže uspostavile tražene sustave u skladu sa svim zakonskim propisima.

Ministarstvo uprave će također u suradnji sa resornim ministarstvima nastaviti raditi na praćenju rada svih ustanova putem minimalno godišnjeg praćenja stanja svih ustanova, a po potrebi i češće.

Daljnje (kratkoročne) aktivnosti predviđene su kroz slijedeće faze:

1. Izrada plana unapređenja za pravne osobe na razini resornog ministarstva te prezentacija drugim ministarstvima
2. Izrada objedinjenog plana unapređenja pravnih osoba za usvajanje na Vladi Republike Hrvatske – dokument koji bi trebao sadržavati sva resorna unapređenja te akcijski plan u cilju provedbe kratkoročnih i srednjoročnih ciljeva
3. Daljnji rad u okviru osnovane Radne skupine za regulatorne agencije u okviru Ministarstva uprave u cilju donošenja prijedloga za daljnje unapređenje ovog sustava
4. Provedba i nadzor provođenja plana te izvještavanje Vlade Republike Hrvatske o postignutim rezultatima – rokovi: prema dokumentu iz točke 2.

Olgica Spevec

PROBLEMI OSIGURANJA NEOVISNOSTI REGULATORA

Sažetak: *Regulatorna tijela osnivaju se i jačaju širom svijeta u različitim djelatnostima, s ciljem da potiču ekonomsku efikasnost te osiguraju više standarde zaštite potrošača te u konačnici pomognu gospodarski i društveni razvoj. Pri tome treba razlikovati formalnu i stvarnu neovisnost regulatora. U radu se analiziraju modaliteti neovisnosti odnosno autonomije neovisnih regulatora s posebnim osvrtom na neovisnost tijela za zaštitu tržišnog natjecanja.*

Ključne riječi: neovisni regulatori, autonomija, agencije, regulatorna država

1. Uvod¹

Opće je prihvaćeno stajalište kako neovisna regulatorna tijela koja su zadužena za provedbu propisa odnosno imaju ovlasti vezane uz nadzor i uređenje uvjeta u određenim područjima i industrijama, zbog svoje manje podložnosti utjecaju interesnih skupina i političkih elita, potiču ekonomsku efikasnost i privatno poduzetništvo, osiguravaju više standarde zaštite potrošača i veću skrb o dobrobiti građana u cjelini.

Teza o rastu »regulatorne države« postavljena je sredinom devedesetih godina prošlog stoljeća i pokazala se točnijom nego što su mnogi skeptici predviđali. Naime, prenošenje ovlasti s tradicionalne »države« na regulatorna tijela i agencije širi se na mnoga područja i djelatnosti. Stoga su neki teoretičari počeli govoriti o novom obliku političke ekonomije kojeg nazivaju regulatorni kapitalizam (Levi-Faur, 2005: 578).

¹ Navodi u tekstu sadrže osobne stavove autorice, a ne službene stavove Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja.

Osnivaju se i jačaju regulatorna tijela širom svijeta, a temeljeno obilježje njihova rada je neovisnost u odnosu na izabrane političke elite. Riječ je o visokospecijaliziranim tijelima koja dobivaju značajne ovlasti u nadzoru ili uređenju uvjeta pod kojima se mogu obavljati određene gospodarske i druge aktivnosti. Budući da su institucionalno i ustrojstveno samostalni u odnosu na klasičnu državnu upravu imaju i visoka diskrecijska prava odnosno autonomiju. Time im njihova zakonska, a često i ustavna neovisnost od izabranih političkih opcija, posebice ukoliko je još praćena i neovisnim izvorima financiranja, omogućuje neometano obavljanje zadaća i poslova na duži rok i bez pritiska, kojem su uobičajeno izložene vlade, ministri i drugi izabrani predstavnici građana.

Neovisna regulatorna tijela svoje početke imaju u SAD gdje su nastala najprije radi potrebe regulacije područja finansijskih usluga i konkurencije. Danas su se proširila na područje elektroničkih komunikacija, hrane, lijekova, zaštite potrošača, komunalnih usluga, itd.

2. Sadržaj pojma neovisnost

Analitičari i teoretičari razlikuju formalnu (*de jure*) i stvarnu (*de facto*) neovisnost regulatornih tijela. Pritom se smatra da formalna neovisnost nije uvijek uvjet niti jamac stvarne, *de facto* neovisnosti. Naime, ima slučajeva u kojima formalna neovisnost ne postoji, ali je u visokom stupnju izražena u praksi regulatora (npr. u zemljama Commonwealtha). No, postoje i obratni primjeri.

Odgovor na pitanje što je uzrok širenja neovisnih regulatornih tijela leži u široko prihvaćenom vjerovanju da neovisnost jamči bolje rezultate i učinke. S jedne strane, regulatori nisu izloženi istovjetnim pritiscima i očekivanjima kao vlade i mogu se koncentrirati na provedbu svojih zadaća, čime se istodobno vladama i ministarstvima ostavlja dovoljno prostora i vremena da se koncentriraju na svoj temeljni posao – oblikovanje politike (*policy making*). Primjerice, OECD (2002: 95) tvrdi kako se sektori u kojima djeluju neovisna regulatorna

tijela lakše suočavaju s otvaranjem tržišta, sugerirajući na taj način da je neovisnost u provedbi određenih propisa donosi bolje rezultate. Međutim, da bi neovisnost regulatornih tijela i stvarno donijela rezultate mora biti ispunjen složen slijed aktivnosti i uvjeta. Niz prije svega započinje zakonskom odnosno *de jure* neovisnosti, potom stvarnim akcijama i djelovanjem regulatora u svakodnevnoj praksi odnosno njihovoj samostalnosti, pa i hrabrosti pri donošenju konkretnih odluka te, naposljetku, učincima koje imaju njihove odluke.

Razvidno je stoga da se neovisnost regulatornih tijela ne smije postaviti kao cilj sam po sebi, već kao sloboda u provedbi i primjeni propisa bez uplitanja interesnih ili političkih skupina. Naime, regulatorna tijela svoju neovisnost realiziraju tako da svoje regulatorne ovlasti koriste za opće dobro, ne favorizirajući niti jednog aktera odnosno primjenjujući ravnopravan i jednak pristup prema svima.

Autori koji se bave ovim pitanjima, primjerice Gilardi (2008), smatraju kako je temeljno obilježje neovisnih regulatornih tijela njihova vjerodostojnost, a napredak i dobri rezultati u djelatnostima koje uređuju njihova prednost u odnosu na državnu upravu u klasičnom smislu. Prema ovim autorima, prednosti i koristi od neovisnih regulatornih tijela su:

- *Stručnost* – neovisni regulatori dobro poznaju sektore koje uređuju i stoga mogu donositi i kvalitetnije odluke. Također, radi fleksibilnosti unutarnjeg ustroja, mogu stvoriti privlačnije radno okruženje i na taj način privući stručne kadrove odnosno eksperte za određenu djelatnost,
- *Fleksibilnost* – njihova autonomija omogućuje brže prilagodbe promjenama u određenom sektoru,
- *Vjerodostojnost* – s obzirom da su odvojeni od utjecaja politike svoje prioritete i politike mogu postavljati na duže rokove i na taj način stvarati stabilno i predvidivo regulatorno okruženje,
- *Stabilnost* – proces donošenja odluka je otvoreniji od onog koji se provodi u ministarstvima te prilagođeniji i osjetljiviji na potrebe i interese potrošača,

- *Učinkovitost* – smanjuju se transakcijski troškovi odnosno vrijeme koje se u tradicionalnim državnim strukturama posvećuje raspravama i ideološkim debatama koje prethode donošenju odluka,
- *Neovisna tijela kao »žrtveni jarac«* – daleko im je lakše donositi i nepopularne odluke, a na taj način političkim elitama mogu poslužiti kao »dežurni« krivac.

Unatoč empirijskim dokazima o prednostima neovisnih tijela u odnosu na tradicionalnu upravu, u literaturi se teže pronalaze analize i radovi koji nedvojbeno i precizno pokazuju kakav je utjecaj i učinak rada neovisnih tijela na rezultate koji se postižu u reguliranim sektorima.

Postavlja se i pitanje »mjerenja« neovisnosti regulatornih tijela. Tako primjerice Gilardi (2008) smatra kako veći stupanj neovisnosti regulatornih agencija jamči i njihovu veću vjerodostojnost, pa se temeljem empirijskih analiza niza autora na ovom području, može govoriti o četiri dimenzije neovisnosti navodeći i pokazatelje koje ih moraju potvrditi, a to su:

- *Dimenzija A:* Neovisnost od Vlade – veća ako je mehanizam regulatora postavljen na duži i fiksni rok, uz izbjegavanje vezivanja njihovog ponovnog imenovanja uz političke razloge.
- *Dimenzija B:* Neovisnost u odnosu na dionike (*stakeholders*) tj. sektore koji se reguliraju.
- *Dimenzija C:* Neovisnost pri donošenju odluka – neovisnim tijelima mora se omogućiti da slobodno donose odluke, bez straha od političkih sankcija i kazni. Stoga je potrebno razlikovati *prava* regulatorna tijela i agencije u odnosu na ona koja imaju samo savjetodavne *funkcije* ili uloge promicanja određenih politika (agencije za promicanje ulaganja, izvoza, itd.). Naime, da bi se neko tijelo smatralo regulatornim, ono mora imati ovlast donošenja odluka.
- *Dimenzija D:* Autonomija unutarnje organizacija – Autonomija odnosno sloboda pri uspostavi unutarnjeg ustrojstva prema potrebama neovisnog regulatornog tijela jača

autoritet. Svaka organizacija slobodnija je i u potpunosti autonomna samo ako je u mogućnosti kontrolirati vlastite resurse. Pokazatelji ove dimenzije neovisnosti su stoga stabilni izvori sredstava, primjerice, pristojbe od reguliranih industrija te sloboda pri oblikovanju politike ljudskih resursa, što podrazumijeva uvjete za napredovanje i politiku plaća.

2.1. Formalna (de jure) neovisnost

Najveći broj studija i analiza djelovanja neovisnih regulatornih tijela odnosi se na utvrđivanje dimenzija (sastavnica) njihove formalne odnosno de jure neovisnosti. Primjerice, najvažnijim kriterijem za mjerenje *de jure* neovisnosti smatra se *položaj rukovoditelja* neovisnog regulatora odnosno uprave regulatornog tijela. To se odnosi na dužinu trajanja mandata, pri čemu duži mandat jamči i veću neovisnost. Također, jedan od kriterija je način i postupak imenovanja menadžmenta, a u obzir se uzima sljedeće: imenuje li se od strane jednog ili više političkih tijela (ministar, vlada, parlament), pod kojim uvjetima može biti razriješena, je li dopušteno obavljanje i drugih poslova te koji su formalni uvjeti za imenovanje.

Drugi kriterij po važnosti, je *odnos između neovisnog regulatora i politike* odnosno neovisnost bi trebala biti formalno utemeljena na zakonu ili drugom propisu, s jasnim ovlastima i uvjetima pod kojima odluke neovisnog regulatornog tijela mogu biti ukinute.

Treći kriterij ili dimenzija neovisnosti ogleda se u *financijskoj i ustrojstvenoj neovisnosti*, pri čemu je stupanj neovisnosti viši ako se neovisni regulator financira iz vlastitih izvora sredstava, a ne iz državnog proračuna te da li je u mogućnosti samostalno ustrojiti vlastitu unutarnju strukturu, sustav nagrađivanja zaposlenika i slično.

Četvrta i posljednja dimenzija formalne neovisnosti ogleda se u *ovlastima (nadležnostima)* koje su povjerene neovisnom regulatoru.

Temeljni zaključci koji se odnose na način na koji se mjeri ili je moguće mjeriti neovisnost regulatornih tijela, mogu se sažeti na sljedeće: prvo, većina primijenjenih metodologija polazi od mjerenja formalne (*de jure*) neovisnosti regulatornih tijela, a neke od njih se temelje na zaključcima do kojih se dolazi empirijskim istraživanjima određenih, konkretnih sektora; i drugo, rijetke su analize kojima se mjeri stvarna (neformalna ili *de facto*) neovisnost.

Analitičari su složni u ocjeni kako je formalna (*de jure*) neovisnost regulatornih tijela važna. Međutim, ona nije dovoljna niti se ova vrsta neovisnosti može automatski i u praksi realizirati kao stvarna (*de facto*) neovisnost. Stoga je razvidno kako *de jure* i *de facto* neovisnost idu »ruku pod ruku«.

2.2. Stvarna (*de facto*) neovisnost

Stvarna ili *de facto* neovisnost pokazuje koliko je regulatorno tijelu u svom svakodnevnom radu autonomno, kako u odnosu na političku elitu odnosno vladu, tako i u odnosu na predstavničke regulirane djelatnosti (sektora odnosno industrije). Upravo je sektor odnosno industrija za čiju je regulaciju nadležno, ona »druga sila«, kako ju naziva Thatcher (2005), koja može, s obzirom na interes i raspoloživa sredstva, oblikovati odnosno utjecati na aktivnosti regulatornog tijela.

U primjeni zakona može doći do odstupanja u odnosu na ono što zakon propisuje i što može dovesti u pitanje formalnu (*de jure*) neovisnost. Naime, često se događa da u državama u kojima vladavina prava (*rule of law*) odnosno pravosuđe i institucije i demokratski standardi nisu osobito razvijeni, unatoč formalnoj neovisnosti, u stvarnosti politička vlast odnosno političari koji imaju parlamentarnu većinu ignoriraju zakon i na taj način narušavaju i ugrožavaju neovisnost regulatornih tijela. Ili pak svojim ponašanjem stvore nesigurnost pa i poslušnost kod regulatora, ili dovedu u situaciju menadžment regulatora da odstupi. Takvih je primjera bilo i kod nas.

S druge strane, kao što je uvedno spomenuto, u praksi, osobito zemalja Commonwealtha, koje ministrima daju ovlasti u

kontroli rada regulatora, te se ovlasti u pravilu ne koriste odnosno gotovo uopće ne dolazi do intervencija koje bi ugrožavale stvarnu neovisnost regulatornih tijela.

Također, u radu neovisnih regulatornih tijela često se događa da na njihovu neovisnost utječu i drugi čimbenici, oni koji nisu posljedica ili rezultat zakonskih odredbi odnosno pravnog uređenja uvjeta rada regulatora.

Polazeći od navedenog, proizlazi kako je *de facto* neovisnost formalno neovisnih regulatornih tijela zapravo spoj dvije sastavnice, i to: samostalnog i odgovornog ponašanja regulatornog tijela pri obavljanju povjerenih mu poslova, te uvjeta koji mu osiguravaju da to čini slobodno, bez vanjskih prijetnji ili ograničenja, bilo od strane politike bilo od aktera iz regulirane djelatnosti.

Neka empirijska istraživanja (Maggetti, 2007) provedena u 16 zapadno-europskih regulatornih tijela pokazala su da viši stupanj *de jure* neovisnosti nije ni dostatan, ali niti neophodan uvjet za postizanje višeg stupnja *de facto* neovisnosti rada regulatornog tijela. Pritom, treba uzeti u obzir da je detaljno mjerenje stupnja *de facto* neovisnosti regulatornih tijela iznimno zahtjevan zadatak (Hanertty i Koop, 2010) pa se i sami autori na određeni način ograđuju od dobivenih rezultata. Osobito se to odnosi na izbor usporedivih pokazatelja koji se mogu primijeniti na veći broj regulatornih tijela kako bi se osigurala dostatna statistička baza koja bi omogućila izradu vjerodostojne analize. Jedna takva analiza polazi od pokazatelja dužine mandata glavnog menadžera (prikupljeni podaci o 288 čelnika regulatornih tijela) i indeksu neovisnosti temeljenom na promjenama u radu regulatora u odnosu na promjene u političkom okruženju odnosno o imenovanjima i razrješenjima uvjetovanim političkim promjenama. U najkraćim crtama, na primjeru grčkog i njemačkog regulatora tržišta financijskih usluga, analiza je pokazala kako su financijski regulatori drugi na ljestvici neovisnosti, dakle vrlo visoko pozicionirani. Isto tako, stupanj neovisnosti regulatornih tijela u Grčkoj u cjelini je najmanji, a u Njemačkoj najviši. U Grčkoj je prosječna dužina mandata čelnika financijskog regulatora nešto iznad 3 godine, dok je

u Njemačkoj od formiranja nezavisnog financijskog regulatora 2002. sve do 2010. na njegovu čelu bio isti čelnik, bez obzira na promjene u vladi odnosno na činjenicu da se radi o članu stranke koja je izgubila na parlamentarnim izborima. Zaključci vezani uz postojeće stanje na spomenutim tržištima u ove dvije države nameću se sami po sebi i s pravom se mogu dovoditi u vezu sa stupnjem stvarne (*de facto*) neovisnosti regulatornih tijela. Time postaju jasniji i razumljiviji i određeni aspekti grčke krize.

Analize, znanstvene ali i one iz prakse, koje se bave *de jure* i *de facto* neovisnosti regulatornih tijela i značajem koje one imaju za razvoj gospodarstva i društva u cjelini, prednostima i koristima u odnosu na tradicionalne oblike vladavine i upravljanja državom u suvremenim uvjetima, vode prema zaključku kako stvarnu, *de facto* neovisnost *de jure* neovisnih regulatornih tijela, određuje nekoliko važnih varijabli.

Prije svega, zakonski okvir koji uređuje status odnosno položaj neovisnog regulatornog tijela u odnosu na političku elitu odnosno vladu, parlament ili neke druge razine vlasti (ministar, predsjednik republike, itd.), odgovornosti za rad (podnošenje izvješća o radu), izboru i duljini trajanja mandata uprave ili glavnog menadžera nezavisnog regulatora, mogućnosti istovremenog obavljanja drugih dužnosti, ovlastima u odlučivanju, upravljanju i izvorima sredstava, itd.

Drugo, na *de facto* neovisnost utječe razina vladavine prava odnosno stupanj razvijenosti demokracije u društvu. Naime, ako se radi o pravnom sustavu niske razine vladavine prava, u kojem su diskrecijska prava političke elite, politička podobnost i autoritet vlasti iznad zakona i propisa, za očekivati je probleme i pritiske na rad neovisnih regulatornih tijela. Pozitivan učinak na razinu *de facto* neovisnosti *de jure* neovisnih regulatornih institucija svakako treba očekivati i u onim državama u kojima je viša razna bruto domaćeg proizvoda, a gospodarstvo razvijenije. Također, sve je prisutnije i uvjerenje kako internacionalizacija odnosno zajedničko djelovanje nacionalnih neovisnih regulatornih tijela na međunarodnoj razini jača njihovu i *de jure* i *de facto* neovisnost.

3. Neovisnost tijela za zaštitu tržišnog natjecanja

Sve države koje su usvojile zakonodavstvo o zaštiti tržišnog natjecanja, a danas ih je oko 130, teže tomu da sustav zaštite tržišnog natjecanja bude efikasan i djelotvoran, što je moguće samo ukoliko su tijela za zaštitu tržišnog natjecanja osposobljena – stručnim kadrovima i sredstvima – kako bi zakon provodila dosljedno, bez straha ili vanjskog pritiska politike ili interesnih skupina. Dakle, zadaća je tijela za zaštitu tržišnog natjecanja djelovati isključivo u javnom interesu i ne pogodovati ili se prilagođavati interesima političke strukture na vlasti ili drugim interesima, osobito jakih poduzetnika ili grupa poduzetnika, tzv. »nacionalnih šampiona«. Pritom, može se dogoditi da se ti interesi i podudaraju ili da, s obzirom na zaposlenost koju osiguravaju te značaj koji imaju za domaće gospodarstvo, političke elite postanu zaštitnik interesa »nacionalnih šampiona«. Međutim, za razliku od industrijske politike koja može biti usmjerena na razvoj ili zaštitu interesa određenih industrijskih sektora ili čak poduzetnika, pravo i politika tržišnog natjecanja u suvremenim su uvjetima usmjereni na zaštitu i očuvanje procesa tržišnog natjecanja kao optimalnog instrumenta učinkovite alokacije resursa odnosno na kontrolu ponašanja na tržištu svih poduzetnika i industrijsku strukturu u cjelini. Stoga u suvremenoj teoriji i praksi postoji gotovo opći konsenzus o potrebi stvaranja i jačanja neovisnih institucija čiji je zadaća dosljedna primjena propisa o zaštiti tržišnog natjecanja.

Primjerice, Gerber (2010: 2) navodi sljedeće: »Tržišno natjecanje je apstraktan pojam. Odnosi se na proces ekonomske razmjene, ali su institucije te koje ga čine mogućim i koje oblikuju njegovu formu i intenzitet. Propisi mogu utjecati na to da tržišta funkcioniraju učinkovitije i čak osnažiti njihov značaj, ali propisi također mogu i negativno utjecati na učinkovitost tržišta. Oni mogu ublažiti i umanjiti utjecaj tržišta na društvo i pojedine društvene grupe, ali ih mogu i osnažiti. Oblik i učinci ovog odnosa su ključni faktori o kojima treba voditi računa pri određivanju ciljeva i očekivanja od tržišnog natjecanja u prak-

si. U njemu su sadržani potencijali za oboje: jačanje učinaka i koristi od tržišta i davanje podrške tim učincima i koristima».

U provedbi zakona tijelima za zaštitu tržišnog natjecanja potrebno je omogućiti otvaranje i zatvaranje ispitnih postupaka i istraga kada se radi o sporazumima između poduzetnika koji narušavaju i sprječavaju tržišno natjecanje, monopolizacijama tržišta ili, pak, ocjenama učinaka koncentracija poduzetnika na tržište. Jednom riječju, donošenje odluka kojima se utvrđuju i odgovarajuće sankcioniraju protutržišna ponašanja. To podrazumijeva postojanje operativne i *de facto* neovisnosti, kao uvjeta *sine qua non* pri uspostavi efikasnog pravnog i institucionalnog sustava zaštite tržišnog natjecanja.

No, pitanje je kako osigurati da se zakonski zajamčena *de jure* neovisnost tijela za zaštitu tržišnog natjecanja provede i u praksi odnosno njihovom radu, a što bi za izravnu posljedicu trebalo imati i postizanje gore spomenute operativne odnosno *de facto* neovisnosti. Ključni elementi *de jure* neovisnosti pri tome obuhvaćaju sljedeće:

- samostalnost (autonomija) i sloboda u donošenju odluka čiji se legalitet može osporavati jedino u sudskom postupku,
- funkcionalna i organizacijska samostalnost odnosno mogućnost uspostave unutarnje organizacijske strukture i radnih procesa sukladno potrebama posla,
- zajamčen mandat menadžmenta i uređene uvjete kod razrješenja ili ponovnog imenovanja čelništva tijela za zaštitu tržišnog natjecanja,
- stabilne i sigurne izvore sredstava kojima se osigurava opstanak i rad tijela te omogućuje samostalno vođenje politike plaća i unapređenja kadrova.

Svi navedeni parametri podudaraju se s već opisanim obilježjima i kriterijima neovisnosti regulatornih tijela, jednako onima koji se odnose na *de jure*, tako i onima koji se odnose na *de facto* samostalnost. Stoga se tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, premda ne uređuju posebne sektore ili specifična područja gospodarskog ili javnog života, bez obzira na svoje

posebnosti, smatraju regulatornim tijelima. Formalna, *de jure* neovisnost tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, kao i drugih neovisnih regulatornih tijela bez sumnje je potrebna i važna, uvjet bez kojeg se ne može.

No, malo je radova i autora u kojima je posebna pozornost usmjerena na analizu odnosa između formalne i neformalne neovisnosti tijela za zaštitu tržišnog natjecanja. Jedno od rijetkih empirijskih istraživanja koje je usredotočeno na analizu odnosa između oba aspekta neovisnosti nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja u EU 27 i rezultata njihova rada i djelovanja izradio je Guidi (2011). Riječ je o empirijskom istraživanju koje obuhvaća 27 država članica EU, analizi njihove provedbe propisa o zaštiti tržišnog natjecanja odnosno članaka 101., 102., i 106., Ugovora o funkcioniranju EU. Bez obzira na homogenost propisa koje provode, analiza je pokazala velike razlike odnosno heterogenost institucija – nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja – u odnosu na stupanj formalne neovisnosti koju uživaju. Ipak, zajednička im je svijest o tome kako je formalna neovisnost tijela za zaštitu tržišnog natjecanja potrebna kako bi se postigla vjerodostojnost i povjerenje u njihove odluke koje moraju biti neovisne, kako od politike, tako i od industrije. Pritom, primijećeno je i da je u određenom broju država članica EU (Velika Britanija, Njemačka, Malta, Švedska, Finska) sa razvijenim tržišnim gospodarstvom i dobrom reputacijom u privlačenju privatnih investitora, razina formalne neovisnosti tijela za zaštitu tržišnog manja u odnosu na ostale.

Daljnji nalazi iz spomenute analize o odnosu rezultate rada i učinkovitosti rada tijela za zaštitu tržišnog natjecanja u državama članicama EU i proračuna koji im stoji na raspolaganju pokazali su da između država koje se bitno ne razlikuju po visini proračuna, mogu postojati velike varijacije što se tiče donesenih odluka. Dakle, države članice sa sličnom razinom odnosno iznosima proračuna, mogu se međusobno razlikovati u odnosu na učinkovitost. S druge strane, rezultati istraživanja pokazali su da određene države članice koje se razlikuju po visini proračunskih sredstava imaju vrlo sličan broj slučajeva

odnosno odluka. Međutim, iz činjenice da istraživanjem nije dokazana teza o značajnoj ovisnosti rezultata rada agencija i njihovog proračuna, autor ipak ne donosi zaključak kako proračun tijela za zaštitu tržišnog natjecanja ne utječe na njihovu aktivnost.

Spomenuta analiza potvrdila je hipoteze o tome kako formalna neovisnost ima pozitivan utjecaj na broj postupaka koje nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja vode i intenzitet sankcija koje izriču. Stoga se zaključuje kako je neovisnost važna, te se preporuča EU da jače nego do sada zagovara i inzistira na većoj autonomiji tijela za zaštitu tržišnog natjecanja u državama članicama EU. Također, ova analiza ukazuje i na to kako veća neovisnost odnosno manja kontrola od strane vlada i parlamenata država članica pozitivno utječe na aktivnost tijela za zaštitu tržišnog natjecanja: povećava njihovu učinkovitost i doprinosi boljim rezultatima. Stoga autor zaključuje kako je najveći doprinos koji vlade i parlamenti država članica mogu dati svojim tijelima za zaštitu tržišnog natjecanja, što manje uplitanja i pritisaka na njihov rad, a to se može realizirati kroz odgovarajuće propise.

Ovdje je važno naglasiti kako je nakon donošenja Uredbe broj 1/2003² odnosno od 1. siječnja 2004. godine, institucionalizirana suradnja nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja država članica EU i EK kroz osnivanje Europske mreže tijela za zaštitu tržišnog natjecanja (*European Competition Network – ECN*), kao obveza za svaku od njih kada se radi o donošenju odluka koje se tiču članaka 101., 102. i 106. Ugovora o funkcioniranju EU (isključene su koncentracije poduzetnika i državne potpore). Na taj se način, pored učinaka koji se postižu u primjeni propisa o kartelima i zabrani zlouporaba vladajućeg položaja na cjelokupnom području EU, izravno i neizravno povećava stupanj odgovornosti, a time i neovisnosti i autonomije tijela za zaštitu tržišnog natjecanja u državama članicama EU.

² Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty, OJ 1/2003, 4.01.2003., p. 2–25.

Pored spomenute analize, neovisnost tijela za zaštitu tržišnog natjecanja predstavlja jedno od važnijih pitanja o kojima se raspravlja i šire od europskih granica, u okviru OECD-a, i osobito ICN-a (*International Competition Network* – Međunarodne mreže tijela za zaštitu tržišnog natjecanja), čije su članice tijela za zaštitu tržišnog natjecanja iz 122 zemlje. Aktivnost ICN-a usmjerena je na promicanje veće konvergencije na području zaštite tržišta od raznih oblika narušavanja tržišta, što uključuje i preporuke o tome kako, posebice u zemljama u razvoju usvajati pravila i norme s ovog područja i povećati svijest o potrebi osnivanja nezavisnog regulatora za područje zaštite tržišnog natjecanja radi povećanja kredibiliteta kada se radi o privlačenju inozemnih ulaganja, poticaju za ulazak u poduzetništvo i slično. Empirijska istraživanja i analize koja povremeno provode razni autori³ (na temelju uzorka koji im pruža ICN) o stupnju neovisnosti tijela za zaštitu tržišnog natjecanja članica radi usporedbe njihove neovisnosti između razvijenih i zemalja u razvoju, ali i radi usporedbe položaja ovih agencija u odnosu na ostale neovisne regulatore, primjerice na području telekomunikacija, poštanskih usluga, energetike itd., potvrđuju kako nema jednostavnog načina i opće prihvaćenih mjerila za mjerenje neovisnosti regulatornih agencija na području zaštite tržišnog natjecanja. Pritom, moguće je primijeniti različite metodologije za mjerenje formalne (*de jure*) neovisnosti, ali je to daleko teže kada je u pitanju mjerenje stvarne (*de facto*) neovisnosti jer to ovisi o nizu, već ranije spomenutih utjecaja. I ovo istraživanje pokazalo je kako indikator formalne neovisnosti ne raste sa stupnjem gospodarske razvijenosti, BDP- i slično jer regulatori u najrazvijenijim zemljama svijeta poput Japana i Švedske imaju niži stupanj formalne neovisnosti od primjerice onih u Mađarskoj, Bugarskoj ili Turskoj. Što to znači za njihovu stvarnu, *de facto* neovisnost, pitanje je na

³ Aspects of the Independence of Regulatory Agencies and Competition Advocacy, Draft paper for comments, Paper submitted under First Research Cycle of CUTS Competition, Regulation and Development Research Forum (CDRF) (2005–2007).

koji je relativno jednostavno odgovoriti, ali ne jednoznačno za svaku od tih zemalja.

Isto tako, pokazalo se da viši stupanj formalne neovisnosti uživaju sektorski regulatori na području telekomunikacija i električne energije od onih na području zaštite tržišnog natjecanja. Znači li to da su oni samostalniji i pri donošenju odluka, *de facto* neovisniji od tijela za zaštitu tržišnog natjecanja? Odgovor na to pitanje je jasan – to sigurno nije slučaj.

4. Neovisnost regulatora u Republici Hrvatskoj – Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja

Osnivanje i početak rada neovisnih regulatornih tijela za pojedina područja u Hrvatskoj je započeo sredinom devedesetih godina prošlog stoljeća. Taj se početak odnosi i na područje zaštite tržišnog natjecanja. Naime, prvi Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja donesen je u ljeto 1995. (NN 48 /95, 52/97, 89/98), a Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja osnovana je temeljem odluke Hrvatskog sabora 1997. U tom Zakonu sadržane su i odredbe o formalnoj odnosno *de jure* neovisnosti Agencije u obavljanju poslova koji se odnose na kontrolu ponašanja poduzetnika na tržištu kada se radi o zabranjenim sporazumima između poduzetnika, zabrani zlouporaba vladajućeg položaja, kontroli koncentracija i davanju mišljenja na nacрте propisa s aspekta njihove sukladnosti sa Zakonom.

Daljnji koraci prema doradi sadržaja u odnosu na pitanja koja uređuje područje zaštite tržišnog natjecanja, ali i u odnosu na jačanje formalne neovisnosti Agencije provedeni su 2003. i 2009. kada su doneseni novi zakoni o zaštiti tržišnog natjecanja u sklopu harmonizacije s pravnom stečevinom EU odnosno međunarodnim obvezama Republike Hrvatske (v. NN 122/03, NN 79/09). Naime, sklapanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i EZ i njezinih država članica (dalje: SSP), 2001. odnosno početkom primjene i stupanjem na snagu Privremenog sporazuma već u 2002., Hrvatska je sukladno članku 70. SSP-a bila obvezna,

između ostalog, osnovati operativno neovisno tijelo kojemu će povjeriti ovlasti nužne za primjenu SSP-a.

S obzirom na navedeno, izrađen je i novi Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (NN 122/03) koji je stupio na snagu 1. listopada 2003. kojim su detaljnije su uređena i pitanja koja se odnose na pravni i institucionalni položaj Agencije, razrađeni su uvjeti za imenovanje i trajanje mandata, uvjeti za razrješenje predsjednika i članova Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja, način donošenja odluka, djelokrug Vijeća, obveza izrade godišnjih izvješća o radu i njegova dostava Hrvatskom saboru na usvajanje, itd. Bitna je novost u odnosu na dotadašnji Zakon sadržana u činjenici da odluke u Agenciji više ne donosi ravnatelj već kolektivno tijelo – Vijeće za zaštitu tržišnog natjecanja.

U odnosu na postupak donošenja odluka iz djelokruga Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, ovim Zakonom dane su joj ovlasti da samostalno i neovisno vodi postupke i donosi odluke koje se odnose na utvrđivanje povreda iz Zakona čiji se legalitet može osporavati isključivo tužbom pred Upravnim sudom, ali joj nije dana ovlast za izricanje sankcija za utvrđene povrede zakona već je nadležnost za to dana prekršajnim sudovima u Republici Hrvatskoj.

U sklopu daljnjeg usklađivanja zakonodavstva s područja zaštite tržišnog natjecanja s pravnom stečevinom EU, osobito u dijelu koji se odnosi na izricanje sankcija za povrede propisa s područja zaštite tržišnog natjecanja, 2009. donesen je novi, trenutno važeći Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (NN 79/09), koji je stupio na snagu 1. listopada 2010.

Važećim zakonom je određeno da je Agencija pravna osoba s javnim ovlastima koja samostalno i neovisno obavlja poslove u okviru propisanog djelokruga te za svoj rad odgovara Hrvatskom saboru (čl. 26), a sredstva za njezin rad osiguravaju se u Državnom proračunu. Radom Agencije upravlja Vijeće od pet članova, a predsjednika i članove Vijeća na prijedlog Vlade Republike Hrvatske imenuje i razrješuje dužnosti Hrvatski sabor (čl. 27). Uvjeti za imenovanje i trajanje mandata, kao

i oni za razrješenje, također su detaljno propisani Zakonom (čl. 28 i 29), pri čemu je važno istaknuti kako mandat članova Vijeća traje pet godina te da mogu biti ponovno imenovani na tu dužnost. Pored profesionalnog obavljanja ove dužnosti, za članove Vijeća ne mogu biti birani državni dužnosnici, osobe koje obnašaju dužnosti u tijelima političkih stranaka, te da članovi Vijeća ne mogu biti članovi uprava, nadzornih odbora kao i upravnih vijeća poduzetnika ili interesnih udruženja koji bi mogli dovesti do sukoba interesa.

Kada se radi o uvjetima za razrješenje predsjednika i članova Vijeća Zakonom je uređeno da Hrvatski sabor, na prijedlog Vlade, može i prije isteka mandata razriješiti predsjednika i članove Vijeća u slučaju kada to oni sami zatraže, budu osuđeni za kazneno djelo koje ih čine nedostojnim obavljanja dužnosti, trajno izgube sposobnost obavljanja povjerenih dužnosti, tijekom mandata preuzmu neku od funkcija čije je obavljanje nespojivo s obavljanjem funkcije predsjednika i člana Vijeća te ako svojim ponašanjem dovedu u pitanje samostalnost i neovisnost Agencije.

Sukladno čl. 34. Zakona Agencija jednom godišnje podnosi Hrvatskom saboru Izvješće o radu za proteklu kalendarsku godinu.

Svrha spomenutih zakonskih odredbi je osigurati pretpostavke za samostalan i neovisan rad Agencije odnosno Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja. Drugim riječima, ovim je zakonskim odredbama zajamčena formalna (*de jure*) neovisnost Agencije te predstavlja solidnu osnovu za izvršenje ovlasti i zadaća odnosno poslova za koje je ona nadležna sukladno ovom Zakonu.

Koristeći se metodologijom mjerenja formalne (*de facto*) neovisnosti tijela za zaštitu tržišnog natjecanja po uzoru na spomenuto istraživanje u članicama ICN-a, Agencija je provela *ad hoc* istraživanje u Republici Hrvatskoj koje je pokazalo kako stupanj formalne neovisnosti Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja značajnije ne odstupa u odnosu na prosječne vrijednosti *de jure* neovisnosti članica ICN-a. U odnosu na

druge regulatore u Republici Hrvatskoj, ova Agencije zaostaje za onim koji, primjerice, imaju Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije (HAKOM) i Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA). Radi se o razlici koja uglavnom proizlazi iz načina financiranja budući da, za razliku od Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja koja se financira iz državnog proračuna, spomenute agencije imaju vlastite i neovisne izvore financiranja te su u mogućnosti samostalno poslovati i odlučivati o aktivnostima i poslovima i tako na kraći i na duži rok provoditi ciljane politike specijalizacije, politike s područja ljudskih resursa, itd.

Kada je riječ o stvarnoj *de facto* neovisnosti odnosno problemima s kojima se mlada regulatorna tijela suočavaju u Republici Hrvatskoj pa tako i ova Agencija treba među najvažnije istaknuti one koji proizlaze iz nedovoljne svijesti i nerazumijevanja njihove uloge, zadaća i razloga osnivanja, a potom i iz same činjenice da hrvatska politika, pa i društvo u cjelini teško prihvaća neovisnost, bilo u odnosu na političku elitu, bilo u odnosu na »centre moći« u gospodarstvu i interesne društvene grupe. Iskustvo ove Agencije koja je u vrlo kratkom razdoblju od nešto više od 5 godina (1997–2003) promijenila dva ravnatelja koji su dali ostavke na tu dužnost samo je jedan od pokazatelja kako je teško u praksi postići stvarnu neovisnost. Naime, usklađivanje zakonodavstva koje na određeni način nameću zahtjevi vezani uz članstvo u EU, uvođenje najviših standarda formalne neovisnosti nisu ni dovoljan, a niti jedini način osiguranja stvarne neovisnosti neovisnih regulatora, pa tako ni ove Agencije.

5. Zaključak

U razvijenim demokratskim društvima općeprihvaćeno je načelo prenošenja odnosno delegiranja ovlasti i poslova od javnog interesa na institucije i tijela koja nisu dio tradicionalne i klasične države, kako bi se povećalo povjerenje u sposobnost države da rješava probleme svojih građana odnosno povećala učinkovitost i inovativnost. U tom su svjetlu neovisna regula-

torna tijela, iako im povijest u najrazvijenijim državama poput, primjerice, SAD-a seže na početak prošlog stoljeća, postala u proteklih nešto više od dvadeset godina nezaobilazan dio političko-gospodarskog ustroja većine zemalja svijeta.

Njihova neovisnost pritom podrazumijeva veći stupanj autonomije koji imaju u odnosu na izabranu političku elitu odnosno vladu nego što je ima tradicionalna administracija, ministarstva i sl. Za analizu uloge i značaja neovisnih regulatora veliki interes je pokazala politička, pravna i ekonomska znanost. Pritom znanstvenici različito tumače brzo i široko zahvaćanje područja aktivnosti neovisnih regulatornih tijela pa neki to pripisuju potrebi za kredibilitetom i potrebom povećanja povjerenja u državu, drugi, pak, potrebom za većom stručnošću i specijalizacijom u kontroli određenih tržišta i industrija, treći potrebom za većom predvidivosti, transparentnosti i sigurnosti sudionika na tržištu, a četvrti čak i potrebom da politička elita s nekim drugim podijeli odgovornost (*blame-shifting*) za stanje u određenom sektoru. No, istodobno naglašava se kako neovisna regulatorna tijela odnosno agencije koje imaju zakonom utvrđene ovlasti ne treba miješati sa savjetodavnim i pomoćnim tijelima i agencijama čije zadaće mogu biti vrlo važne, ali nisu regulatorne prirode.

Hrvatska je ubrzo nakon osamostaljenja, a naročito nakon sklapanja SSP-a i početka pregovora s EU, također intenzivno krenula u proces osnivanja neovisnih regulatora. No, taj proces još nije završen jer i danas, nakon faze intenzivnog osnivanja niza takvih tijela, postoji potreba za neovisnom regulacijom na pojedinim područjima gdje tu regulaciju još uvijek obavljaju tijela državne uprave. Primjerice, po mišljenju autorice ovog teksta, na području zaštite potrošača. Isto tako, zasigurno ima prostora i za jačanje aktivnosti i većom transparentnosti rada većine postojećih regulatora kako bi cjelokupna javnost dobila više informacija i saznanja o svrsi njihova postojanja, njihovim aktivnostima i rezultatima rada. Također, sve je razvidnije potreba i za njihovom konsolidacijom, spajanjima i zajedničkim radom, a u međuvremenu za suradnjom i razmjenom znanja i

iskustava, a sve radi boljeg i kvalitetnijeg obavljanja zadaća koje su im dane u nadležnost. Pritom, neprihvatljivo bi bilo, s nedovoljno pripreme i prethodne analize mogućih učinaka, pokrenuti procese koji bi umanjili najprije formalnu, a potom i *de facto* neovisnost regulatornih tijela, umrtvili njihov rad i pretvorili ih u servis vlasti i politike.

Literatura

- Hanretty, C., Koop, C. (2010) *De Jure And De Facto Independence Of Regulatory Agencies*, March 2010., http://chrishanretty.co.uk/blog/wp-content/uploads/2010/03/hanretty_koop_psa2010.pdf
- Gerber, D. (2010) *Global Competiton: Law, Markets, and Globalization*. Oxford University Press.
- Gilardi, F. (2008) *Delegation in the Regulation State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Gilardi, F., Maggetti M. (2011) The Independence Of Regulatory Authorities. U: D. Levi-Faur (ed.) *Handbook of Regulation*. Cheltenham: Edward Elagar.
- Guidi M. (2011) Does Independence Affect Regulatory Performance? The Case Of National Competiton Authorities In The European Union. EUI Working Papers, Robert Schuman Centre for Advanced Studies. European University Institute, RSCAS 2011/64.
- Levi-Faur, D. (2005) The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *Annals of the American Academy of Poltical and Social Sciences*
- Maggetti, M. (2007) De Facto Independence After Delegation: A Fuzzy-Set Analysis. *Regulation & Governance* 1(4): 271–294.
- Aspects of the Independence of Regulatory Agencies and Competition Advocacy, Draft paper for comments, Paper submitted under First Research Cycle of CUTS Competition, Regulation and Development Research Forum (CDRF) (2005–2007)

OECD (2002) *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, OECD, Paris.

Thatcher, M. (2005) The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe. *Governance* 18(3): 347–373.

Pravni izvori

Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty, OJ 1/2003, 4.01.2003., p.2–25.

Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, NN 79/09

Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, NN 122/03

Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, NN 48 /95, 52/97, 89/98

Nikola Popović

ODLUČIVANJE U AGENCIJAMA – KAKO POBOLJŠATI KVALITETU, PRAVNU ZAŠTITU I UČINKOVITOST

***Sažetak:** Mrežne djelatnosti (elektroničke komunikacije, energetske, poštanske, prometne usluge, vodoopskrbne te neke druge usluge) vitalne za svakodnevni život građana prolaze proces liberalizacije u smislu napuštanja tradicionalnog ustroja tržišta zasnovanog na monopolu te uspostavu konkurentnih odnosa između poduzetnika. Navedeno zahtjeva redefiniranje uloge države u gospodarstvu te načina obavljanja usluga od općeg gospodarskog interesa. Proces liberalizacije povjeren je tijelima javne vlasti tzv. tržišnim regulatorima (agencijama), koji imaju ulogu omogućiti ravnopravne uvjete poslovanja svim poduzetnicima na tržištu. Djelovanje tržišnih regulatora, nazvali bismo ih – novom generacijom javnopravnih tijela, nije bez prijepora kada ih se pokuša pozicionirati u klasičan pravni poredak zasnovan na trodiobi državne vlasti obzirom imaju često ovlasti koje se mogu kvalificirati legislativnim, adjudikacijskim te sankcijskim. Nacionalni tržišni regulatori koordinirani su u praksi od strane međunarodnih profesionalnih udruženja te Europske komisije, te su sastavnim dijelom integracijski procesa EU ali i šire odraz potreba globalne gospodarske regulacija tj. nove ekonomije. S obzirom na očekivane trendove konvergencije pružanja pojedinih usluga, kao primjerice telekomunikacijskih i energetskih, od strane istih poduzetnika za razmotriti je načine unaprjeđenja institucionalnog organiziranja sektorskih tržišnih regulatora u budućnosti.*

***Ključne riječi:** Liberalizacija, mrežne djelatnosti, tržišni regulatori, agencije, gospodarska regulacija.*

1. Uvod¹

Kao uvod u temu, a vezano uz funkciju zaštite tržišnog natjecanja i njeno organiziranje kao polazište mogu poslužiti sta-

¹ Navodi izneseni u radu su osobni stavovi autora i ne odražavaju nužno stavove HAKOM-a gdje je autor zaposlen, odnosno ARTZU-a gdje sudjeluje u radu.

vovi hrvatske pravne znanosti koji u bitnome ističu slijedeće: »Američki izum iz doba velike ekonomske krize i uspostavljanja politike državnog intervencionizma, proširio se europskim integracijama tek devedesetih godina. Ideja neovisnih agencija je da je to najbolji način da se organizacijski osigura korištenje stručnog znanja prema pojedinim područjima državnih politika. Posebnim zakonima osnivana su tijela nadležna za provedbu i odgovorna samo zakonodavcu. Glavni cilj bila je stručna djelotvornost. Riječju, osloboditi struku od politike i time učiniti objektivnijim i djelotvornijim novi sustav upravljanja. Prema tom pristupu, neovisni stručnjaci u agencijama će donositi propise i provoditi ih prema pravilima struke, oslobođeni interesnih intervencija politike i vlasti. Ideja se činila posebno atraktivna europskim političarima uspostavljanjem Unije, kada je porast regulative uz sukobljavanje složenih interesa, dramatično postavilo pitanje neovisnosti na dnevni red. Međutim, položaj neovisnih regulatora bitno je različit u američkom sustavu sa stranačkim pluralizmom ugrađenim u institucionalni sustav, od onog u europskim parlamentarnim sustavima, gdje se središte moći nalazi u rukama kancelara i predsjednika vlada. Na toj razini tek su započela istraživanja i nema kritičkog razmatranja uloge neovisnih regulatora« (Smerdel, 2012). Isti autor navodi: »Hrvatske vlade raznih političkih usmjerenja ne oklijevaju agencijama davati naloge niti smjenjivati njihove čelnike«. »Objedinjavanjem u jednom tijelu regulativne, egzekutivne, upravne i sudbene funkcije reinterpretiraju se temeljna ustavna načela i vrijednosti, na prvom mjestu načelo diobe vlasti«, pa zaključuje: »Cijeli sustav neovisnih regulatora treba preispitati u cilju uspostavljanja jasno utvrđenih točaka nadzora nad zakonitošću rada, odgovornosti za djelovanje u skladu sa zakonskim ovlastima koje ovakav nered i nepreglednost (upravnog) sustava potpuno onemogućava« (Smerdel, 2012). Također, domaća pravna znanost je i stava da: »Odluka da se osnivaju neovisni regulatori dobra je, razumna i odgovara razvoju tržišta. No, neovisne regulatore ima smisla osnivati tek onda kada se može jamčiti da će oni svojom ulogom bitno doprinijeti poboljšavanju uvjeta na

tržištu i jačanju kvalitete usluga od općeg ekonomskog interesa koju pružaju poduzetnici koji na tim tržištima djeluju. U protivnom, ako se to ne može osigurati, postojanje neovisnih regulatora ostaje tek popularna politička fraza, a neovisni regulatori pretvaraju se u paravan za tajne tržišne dogovore, pa i političku trgovinu, a na štetu potrošača i drugih poduzetnika. S druge strane, neovisni regulatori koji su istinski nepristrani, a zbog svoje stručnosti ugledni, jamac su jačanja tržišta, od čega koristi imaju svi građani« (Petrović, 2008).

Svjedoci smo da tržišno gospodarenje pronalazi put afirmacije i u onim uslužnim djelatnostima koje su se tradicionalno pružale u okrilju države. Radi se o djelatnostima od općeg gospodarskog interesa kao što su elektroničke komunikacije, energetske, poštanske, željezničke i druge prometne usluge, te neke druge djelatnosti. Ovi tržišni procesi mogu se objediniti pod nazivom liberalizacija mrežnih djelatnosti s obzirom da svaka koristi određenu mrežnu infrastrukturu veće ili manje razine tehnološke složenosti. Svrha procesa liberalizacije ovih industrija (eng. *network industries*) je ukidanje pravnih i stvarnih prepreka za razvoj konkurentnih poduzetničkih odnosa i stvaranje uvjeta za održivo tržišno natjecanje. Pri tome, primjetno je prenošenje korporativnih mjerila vrijednosti na poduzetnike pod kontrolom države, na sustav državne vlasti te na širu društvenu zajednicu. U ovom se radu naglašava stav da regulatorna tijela koja prate proces liberalizacije i na koja su prenesene široke ovlasti koje obuhvaćaju donošenje propisa, rješavanje sporova, sankcioniranje poduzetnika, definiranje cijena itd., ukazuju da se zapravo radi o novoj generaciji javnopravnih tijela s funkcijom razvoja tržišnih odnosa, jačanja privatne inicijative i kapitala te zaštite konzumenata, sve u okvirima postulata nove ekonomije.

2. Nova ekonomija

Ekonomska integracija označava ukidanje prepreka slobodnoj trgovini te povezivanje nacionalnih gospodarstava. Globalizacija kapitala i tržišta kao i medijska društveno-kul-

turna internacionalizacija potiču jačanje multinacionalnih korporacija i slabljenje klasične nacionalne države s tradicionalnom moći reguliranja, osobito gospodarskih odnosa. Odluke o navedenom se sve više prenose i donose na nadnacionalnim forumima međunarodnih organizacija. Prema Vedrišu (2008), rezultati se manifestiraju kao dominacija financijskih institucija nad realnim sektorom, naglašene socijalne razlike i konzumerizam promoviran medijima. U tom se kontekstu sve više percipiraju državna tijela, barem u izvršnom segmentu, kao sredstvo države da vodi brigu o očuvanju interesa kapitala kao jamca gospodarske stabilnosti društva. Ekonomska doktrina koju zastupaju pojedini autori (Veselica, 2007) koristi pojam »nove ekonomije« koja naglasak stavlja na ekonomiju, tehnologiju te politički i socijalni aspekt kao ključne faktore modernog društveno-gospodarskog razvoja. Korist koja nastaje od nove ekonomije kao paradigme ogleđa se prije svega u osnaživanju akumulacije kapitala, većoj kvalificiranosti radne snage i mobilnosti kapitalnih, ljudskih i proizvodnih resursa. Navedeno je osnova razvoja međunarodne trgovine i procesa ekonomske, tehnološke i kulturološke globalizacije. Rizici koje nosi nova ekonomija jesu vezani uz revalorizaciju tržišnog položaja poduzetnika u smislu međunarodne konkurentnosti, te pitanja promjene socijalnog položaja uslijed mobilnosti proizvodnih resursa.

Prema Veselici (2007), regulacija međunarodnih ekonomskih odnosa se više veže za međunarodne političko-financijske institucije, a manje za nacionalne parlamente i vlade. Razvoj prometa i elektroničkih komunikacija potiču procese globalizacije i pojavu novih mogućnosti investiranja u svjetskim razmjerima. Integracijski procesi i globalizacijski trendovi su pojave suvremenog svijeta koje imaju snagu društveno-ekonomskih zakonitosti, a to znači da se događaju neovisno o volji i interesima pojedinaca, pa i samih država. Deregulacija omogućuje dominantnu ulogu u ekonomiji multinacionalnim kompanijama koje imaju težnju odnose na tržištu urediti (regulirati) na način koji najbolje kapitalizira njihovo poslovanje u konkurentnom okruženju. Pokretač globalizacije i daljnje in-

tegracije na razini Europske unije (EU) je korporativni kapital koncentriran u velikim financijsko-industrijskim grupacijama koji maksimalizira kapitalnu akumulaciju zahvaljujući pristupu tržištima trećih, bez graničnih fiskalno-pravnih prepreka. S obzirom na navedeno, funkciju zaštite tržišnog natjecanja sektorski ugrađenu u djelokrug različitih neovisnih javnopravnih regulatornih tijela² u mrežnim djelatnostima u svim zemljama članicama EU, moguće je promatrati kao podlogu razvoju i širenju postulata nove ekonomije koja upravo treba nove institucije javne vlasti s tehnokratskim obilježjima brzine, racionalnosti i stručnosti.

3. Politika liberalizacije mrežnih djelatnosti

Polazišni cilj slobodnog tržišta EU-a je političko jedinstvo zemalja članica kroz jačanje zajedničkog tržišta i ekonomske učinkovitosti poduzetnika, a ista se očituje i dosljednom primjenom prava tržišnog natjecanja kako u užem tako i širem smislu, dakle antitrustovska pravila i pravila kontrole državnih potpora. Na to se dovezuju pravila o prestanku posebnih i isključivih prava što je relevantno za mrežne djelatnosti, te obavljanja usluga od općeg gospodarskog interesa. Time se ima osigurati konkurentnost gospodarstava država članica, interes potrošača kroz veći izbor istih usluga po razmjerno povoljnijim uvjetima te daljnja socijalna i ekonomska kohezija unutar EU-a. Pod mrežnim djelatnostima smatraju se u pravilu osam djelatnosti koje koriste mrežnu infrastrukturu za pružanje usluga. Radi se o elektroničkim komunikacijama, poštanskim uslugama, energiji (električna energija i plin), prometu (gradski, zračni, željeznički) i vodoopskrbi. Poduzetnici, nositelji obavljanja usluga od općeg gospodarskog interesa koje su pertinentne svim građanima, tradicionalno su bili u vlasništvu

² Primjerice, Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije (HAKOM), Agencija za regulaciju tržišta željezničkih usluga (ARTZU), Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA). Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN) nadležna je za primjenu općih propisa o zaštiti tržišnog natjecanja.

države, te su bili zaduženi za gradnju, održavanje i opskrbu odnosno zadovoljavanje općih društvenih potreba kao što su telekomunikacijske, energetske i različite prometne usluge. Mrežne djelatnosti pružale su se unutar granica nacionalnih država organizirane na monopolskim osnovama s isključivim pravima i s naglašenom socijalnom funkcijom. Ta funkcija učinila je tijekom vremena ekonomsku održivost poslovanja ovih društava upitnom pa su se ista u poslovanju oslanjala na različite oblike državnih potpora. Ove djelatnosti tijekom desetljeća obavljanja nisu bile podložne pravilima o zaštiti tržišnog natjecanja jer tržište nije bilo otvoreno s obzirom na izniman politički značaj. Nadzor nad pružanjem ovih usluga obavljala je država uz kontrolu cijena usluga putem resora izvršne vlasti.

Ovakav pristup i organiziranje mrežnih djelatnosti u nacionalnim okvirima se razilazio s tržišnim slobodama koje imaju omogućiti funkcioniranje zajedničkog tržišta EU-a kroz slobodan promet roba, usluga, radnika i kapitala.³ To je rezultiralo suprotstavljanjem dviju društveno-gospodarskih strana. Jedna strana je izražavala zahtjeve za otvaranjem tržišta, oslanjajući se na faktor europskih integracija i izgradnju zajedničkog tržišta; zahtjeve potencijalnih konkurenata za ulazak na tržište; tehnološki razvoj koji je omogućio supSTITUTE osnovnim infrastrukturnim sredstvima poslovanja, tj. prirodnim monopolima; zahtjevima za izborom usluga, većom kvalitetom i nižim cijenama; fiskalnim ograničenjima i potrebom investiranja u mrežne djelatnosti. Druga strana je izražavala otpor navedenim zahtjevima, s obzirom na strah od smanjenja opsega usluga od općeg gospodarskog interesa, gubitka radnih mjesta i smanjenja socijalne sigurnosti, nemogućnosti povrata uloženiH investicija (eng. *sunk capital*) povijesniH operatora,

³ Toč. 5. preambule Direktive Europske komisije o tržišnom natjecanju na tržištima telekomunikacijskih usluga 90/388/EC, OJ L 192/10 glasi: »Djela isključivih ili posebnih prava jednom ili više poduzetnika za upravljanje mrežama, polazi od diskrecijskih ovlasti države. Dodjela takvih prava nepovratno ograničava pravo pružanja usluga od strane drugih poduzetnika iz država članica EU«.

te gubitka privilegiranog položaja poduzetnika u gospodarstvu (eng. *special and exclusive rights*).

Bojazan od brzih promjena u pružanju usluga mrežnih djelatnosti Komisija je otklonila tzv. faznim pristupom liberalizaciji (eng. *gradual approach*). U prvoj fazi donose se pravni instrumenti kojima se stvaraju formalne pretpostavke za otvaranje tržišta na kojima su bili poduzetnici s isključivim pravima, kojima je država administrativnim putem kontrolirala cijene.⁴ Druga se faza odnosi na razdoblje kada koegzistiraju elementi naslijeđeni u fazi monopola, a to su na jednoj strani rezervirane usluge, državne potpore ili vladajući položaj na tržištu te na drugoj strani elementi slobodnog tržišta, kao što su pravo na pristup mrežnoj infrastrukturi i neka druga prava na strani novih poduzetnika (eng. *new entrants*). U trećoj fazi posebna pravila sektorske regulacije ustupaju mjesto općim pravilima o zaštiti tržišnog natjecanja. Preduvjet za navedeno je uspostava konkurentnih odnosa na uslužnoj razini u određenoj mrežnoj djelatnosti, poželjno i na razini mrežne infrastrukture gdje je to moguće. Utoliko je jednostavno zamijetiti – postepenost, kao ključno obilježje što može trajati niz godina od stadija monopola do stadija održive konkurentnosti.

4. Položaj države u tržišnom gospodarstvu

Pravno polazište tržišnog gospodarenja sadržano je u hrvatskom Ustavu, gdje je određeno da su poduzetnička i tržišna sloboda temelj gospodarskog ustrojstva RH-a, ista se mogu ograničiti samo zakonom u iznimnim uvjetima. Određuje se da država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu te se zabranjuje zlouporaba monopolskog položaja određenog zakonom. Također, država je dužna poticati gospodarski napredak i socijalno blagostanje građana te se brinuti za gospodarski razvitak svih svojih krajeva.⁵ Država u tržišnim

⁴ V. primjerice čl. 77. Zakona o telekomunikacijama, NN 53/94, koji glasi: »Cijene usluga, koje pruža samo jedan davatelj usluga na tržištu, odobrava Ministarstvo uz suglasnost ministarstva nadležnog za gospodarstvo«.

⁵ V. čl. 49. Ustava RH, NN 85/10.

odnosima, bilo na središnjoj ili lokalnoj razini, može relativno lako dospjeti u potencijalni »prijepor interesa« tako što koristi svoj položaj vlasnika pojedinih poduzetnika uz ulogu nositelja gospodarske politike da bi korigirala određena gospodarska ili cjenovna kretanja, koja mogu biti potaknuta i ekonomskim razlozima na međunarodnoj razini (poskupljenje energenata, prehrambenih sirovina i sl.). Država na središnjoj razini zajedno s lokalnom samoupravom, uz svoju društveno-političku ulogu (*iure imperii*), nastupa često kao poduzetnik, odnosno vlasnik poduzetnika koji djeluju na tržištu. Utoliko se država pojavljuje kao sudionik na tržištu koji konkurrira drugim sudionicima, poduzetnicima, koji su u privatnom vlasništvu. Ako javnopravna tijela ulažu kapital, stječu u trgovačkome društvu jednaka prava kao i druge privatne osobe. Ona tada djeluju *iure gestionis*, a ne *iure imperii*. Ovakav položaj države u gospodarstvu ukazuje na potrebu da se njene ovlasti pravno uredi na osnovama koje osiguravaju jednake i ravnopravne uvjete za sve poduzetnike određenog tržišta. To znači da država može neograničeno imati vlasnička, odnosno upravljačka prava u gospodarskim subjektima, poduzetnicima, ali ista mora koristiti na način da te poduzetnike ne dovodi u povoljniji položaj od ostalih poduzetnika s osnove svojih kapitalnih interesa u njima. Drugim riječima, nužno je osigurati svima jednake uvjete za ravnopravno tržišno natjecanje (eng. *level playing field*). Stoga država treba osigurati neutralnost svoje izvršno-zakonodavne funkcije od svoje tržišno-poduzetničke uloge, te se ove uloge ne trebaju miješati.

Kako bi se to osiguralo, potrebno je na prikladan način razdvojiti ove dvije funkcije i uloge državne vlasti uvođenjem pravno-institucionalnog okvira koji osigurava slobodan ulazak novih poduzetnika na tržište i koji jamči neovisnost funkcije zaštite tržišnog natjecanja i reguliranja mrežnih djelatnosti. Prema *Vedrišu (2008)*, to ne znači da državu treba marginalizirati i udaljiti s ekonomske scene, već joj treba osigurati ulogu proaktivnog partnera u građenju okvira održivog razvoja, jer njeno se povlačenje, osobito u ekonomskim krizama, može pokazati dramatično opasnim i drastično skupim. Utoliko ulo-

ga države i »vidljiva ruka države« postaje zahtjev i imperativ i u najrazvijenijim dijelovima svijeta. Djelatnosti koje se pružaju korištenjem određene mrežne infrastrukture, koje su države tradicionalno obavljale na netržišnim osnovama (monopoli), razvojem tržišnog gospodarstva postaje sve manje održivo rješenje, te se sukladno politikama zajedničkog tržišta EU-a postepeno mijenja. Ti procesi obuhvaćeni su pojmom – liberalizacije mrežnih djelatnosti.⁶ Djelatnosti poput usluga željezničkog i zračnog prometa, elektroničkih komunikacija, poštanskih i energetske usluga, obilježava zajednička funkcija da su od osobitog društvenog (javnog) i gospodarskog interesa za neku zemlju i njezine građane (eng. *services of general economic interest*). Vitalne za svakodnevne potrebe odvijanja gospodarskog i društvenog života, poduzetnika i potrošača, pa je razumljiv strateški interes države da kontrolira uvjete u kojima se pružaju ove usluge s obzirom da iste predstavljaju značajan dio ulaznih troškova koje terete poduzetnike ili fiksnih troškova potrošača, te predodređuju međunarodnu konkurentnost poduzetnika i standard života njenih građana.

U Hrvatskoj Nacionalno vijeće za konkurentnost (NVK) ističe da je konkurentnost nacionalnog gospodarstva malo izgledna u uvjetima pravne nesigurnosti i neefikasne zaštite prava poduzetnika i potrošača. Sporost upravnog i pravosudnog sustava bitno narušava sredstva pravne zaštite i pogađa najviše poduzetnike, a takve države čini neatraktivnima za ulaganje, kako domicilnim tako i stranim poduzetnicima. To su okolnosti koje redovito obilježavaju funkcioniranje svih tranzicijskih i posttranzicijskih gospodarstava u Europi. U Preporukama za povećanje konkurentnosti NVK naglašava da u Hrvatskoj postoji normativni okvir za zaštitu tržišnog natjecanja, kako opći tako i posebni u pojedinim gospodar-

⁶ Čl. 86. st. 3. Sporazuma o osnivanju EZ (SEZ) dodjeljuje pravo Komisiji u da nadzornu ulogu u pogledu javnih (državnih) poduzetnika kojima su države dodijelila posebna ili isključiva prava. Komisija u tu svrhu može donositi direktive i odluke adresirane državama članicama koje donose ili održavaju na snazi mjere protivne pravilima sadržanim u čl. 12., te čl. 81. – 89. Sporazuma.

skim sektorima poput telekomunikacija, energetike, prometa te drugih djelatnosti kao što su elektronički mediji, komunalne djelatnosti. NVK zagovara jačanje kapaciteta institucija koje reguliraju i štite tržišno natjecanje ponajprije Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN-a), tadašnjeg Vijeća za telekomunikacije (VZT-a, prednika HAKOM-a), Vijeća za regulaciju energetskih djelatnosti (prednika Hrvatske energetske regulatorne agencije, HERA-e), Hrvatske narodne banke (HNB-a). NVK ističe da su nužna poboljšanja personalne situacije, materijalno-tehničke opremljenosti te visine proračuna i financijske neovisnosti tih institucija. Potrebno je ustanoviti načine njihove međusobne suradnje i koordinacije radi uspostave jednakih pravnih standarda u odnosu na različita područja u kojima svaka od tih institucija ima ovlasti. Da bi se mogla postići ujednačena i efikasna praksa provedbe prava tržišnog natjecanja, potrebno je jasno oblikovati politiku konkurencije. Riječ je, navodi NVK, o izboru između politike ekonomske efikasnosti i tolerancije »vladara tržišta«, tj. najvećih i uspješnih poduzetnika s jedne strane, te politike, strože discipline za sve pa i za najveće poduzetnike koji su u vladajućem položaju na tržištu, s druge strane. Sugerira se odabir politike strogog poštivanja pravila tržišnog natjecanja za sve jer se tek od takve politike može očekivati poticaj u zapošljavanju, uvođenje inovacija i poboljšanje konkurentnosti.

5. Sustav državne vlasti i nova generacija javnopravnih tijela

Spomenuti prijepor interesa države u gospodarstvu s obzirom na ulogu kreatora ekonomske politike i ulogu poduzetnika na tržištu, rješava se delegiranjem na nove institucionalizirane forume odlučivanja (eng. *institutional venues*) o pitanjima regulacije i zaštite tržišnog natjecanja. Drugim riječima, reguliranje putem neovisnih javnopravnih (regulatornih) tijela (eng. *independent regulatory authorities*) znači pomak prema tzv. regulatornoj državi (eng. *regulatory state*) koja bi trebala biti manje birokratizirana i politizirana od ustaljenih struktura

javnog upravljanja u gospodarstvu, uz sve naglašenije procese privatizacije. Delegiranje središnje države neovisnim javno-pravnim (regulatornim) tijelima može biti korisno i u smislu smanjenja troškova kadrovskih i financijskih resursa neophodnih za obavljanje poslova vezanih uz djelatnosti predmetom rada ovih tijela (npr. parafiskalno financiranje). Time se osniva i specijalizirani forum za rješavanje sporova između poduzetnika (*adiudicatio*), koji bi trebao imati određene kvalitativne prednosti pred redovnim sudskim instancama rješavanja. Također, država može na taj način smanjiti pritisak poslovne zajednice na izvršnu vlast s obzirom da je neposredni nositelj potencijalno društveno-gospodarski osjetljivih poslova, kao što je liberalizacija pojedinih djelatnosti ili zaštita tržišnog natjecanja – neovisno javnopravno tijelo. Razlog što je liberalizacija mrežnih djelatnosti i posredno delegacija javnopravnih ovlasti politički osjetljiva, ponajprije je u tome što liberalizacija nepovratno mijenja način poslovanja pojedinih gospodarskih subjekata u državnom vlasništvu. Poslovanje u konkurentnom okruženju stvara pritisak na rukovodeće strukture bivših monopolista da provedu reorganizacije i restrukturiranja svojeg poslovanja kako bi mogli pozitivno poslovati u konkurentnim tržišnim uvjetima. To znači smanjivanje troškova poslovanja što povlači gotovo uvijek i otpuštanje zaposlenih te pritisak na učinkovitost zaposlenika koji nastavljaju rad. Rukovodeće strukture pravnih osoba u državnom vlasništvu nisu zainteresirane za promjene jer time stvaraju socijalne tenzije ne samo unutar poslovne organizacije, već prema vlasniku, tj. državi, kroz sindikalne pritiske. Slijedom navedenog, politika delegiranja javnopravnih ovlasti u tržišnom gospodarstvu motivirana je ponajprije egzogenim normativnim razlozima (EU, WTO), zahtjevima sudionika tržišnih odnosa (poduzetnici i potrošači), sa svrhom premještanja određenih javnopravnih funkcija središnje države na neovisna specijalizirana tijela i latentnom depolitizacijom uloge države u gospodarstvu. Državi može biti dodatni motiv da se u socijalno i kapitalno osjetljivim pitanjima izuzme od – izravnog sudjelovanja i prepusti ove poslove specijaliziranim tijelima kao odgovornima za gospo-

darske reforme koje je neophodno provesti (restrukturiranja) ili discipliniranje poduzetnika s velikom tržišnom snagom (sprječavanje zlouporabe vladajućeg položaja).

Ova neovisna (regulatorna) tijela mogu objedinjavati funkciju donošenja propisa, primjene propisa i sankcioniranja kršenja propisa. Ipak, nisu zakonodavna jer ne donose propise zakonske snage, ali ipak donose podzakonske propise. Nisu izvršna jer imaju autonomiju odlučivanja koja ih distancira od državne uprave kao vertikalne izvršne vlasti, tj. vlade ili predsjednika države, ali ipak imaju izvršnu funkciju prikupljanja podataka, nadziranja postupanja poduzetnika (inspekcija) i vođenja postupaka u povjerenom im djelokrugu rada. Sudska nisu jer nisu sudovi u formalno-pravnom značenju, ne donose presude i nisu prepoznati u zakonima koje uređuje pravosuđe, ali ipak rješavaju meritorno i upravno konačno o pojedinim pravnim stvarima od javnog interesa uvažavajući pritom načelo javnosti odlučivanja i druga pravna načela⁷. U tom smislu radi se o koncentraciji specifično delegiranih funkcija triju nositelja državne vlasti, na možemo reći – novu generaciju javnopravnih tijela. Moguće je predložiti neologizam – nova generacija javnopravnih tijela, kao pandan prethodno opisanom neologizmu – nova ekonomija. Umjesto uobičajenog atributa *sui generis* kojim se ova tijela opisuju, smatramo da naglasak na – novoj generaciji, možda više naglašava razlaz s tradicionalnom koncepcijom trodiobe vlasti te kronološki bolje odgovara suvremenim trendovima *de facto* integriranja zakonodavne i izvršne vlasti u svakodnevnom društvenom životu kojeg tržišna ekonomija dodatno naglašava.

U pogledu pravnog položaja ovih tijela u sustavu državne vlasti, pojedini autori (Smerdel) kategoričkog su stava da je već čl. 88. Ustava Republike Hrvatske (USRH, NN 85/10) koji omogućuje određeno delegiranje zakonodavnih ovlasti (ured-

⁷ Sukladno čl. 14., st.1. Zakona o sudovima (NN 28/13) 'U Republici Hrvatskoj sudbenu vlast obavljaju redovni I specijalizirani sudovi te Vrhovni sud Republike Hrvatske'. Slična odredba bila je sadržana u čl. 13 ranijeg Zakona o sudovima (NN 150/05, 16/07, 113/08, 153/09, 116/10, 122/10, 27/11, 57/11, 130/11). Prema čl. 118 Ustava sudbenu vlast obavljaju sudovi.

be na temelju zakonske ovlasti) sa Sabora na Vladu problematičan sa stajališta ustavnosti. Dalje, ograničenja ljudskih prava i temeljnih sloboda kao i ograničenja poduzetničke djelatnosti moguća su samo temeljem zakona (čl. 16 i 50 Ustava) pa je stav ustavnopravne struke da USRH nedvojbeno ne dopušta delegaciju zakonodavnih, izvršnih i sudbenih ovlasti tijelima koje obavljaju javne ovlasti, pogotovo ne u obliku kojim se vrijeđa ustavno načelo diobe vlasti (čl. 4 Ustava). Ovo načelo određuje da je u RH-u državna vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Utoliko ova pravna doktrina smatra da je legitimitet delegiranja zakonodavnih, izvršnih i sudbenih ovlasti na regulatorna tijela upitan i da će se Ustavni sud RH nedvojbeno morati suočiti s ovim pitanjima u vezi s djelovanjem neovisnih regulatora. Pritom Smerdel (2012) navodi kako je teško predvidjeti hoće li Ustavni sud pribjeći određenoj pravno-teoretskoj formulaciji koja opravdava delegiranje ovlasti neovisnim javnopravnim (regulatornim) tijelima ili će se razmišljati o promjeni Ustava kao načina da se ovo pitanje transparentno uredi. S obzirom na odredbe Ustava o diobi vlasti i delegaciji zakonodavnih ovlasti, bilo bi nemoguće konstruirati ustavnu osnovu za delegaciju zakonodavnih, izvršnih i sudbenih ovlasti neovisnim javnopravnim tijelima. Navodi dalje, da ni u SAD-u se američki Kongres ni Vrhovni sud nisu nikad odrekli doktrine o zabrani delegacije zakonodavnih ovlasti, a što je zapravo u suprotnosti sa sveprisutnom praksom osnivanja regulatornih agencija i njihovih širokih ovlasti u Americi.

Delegiranja javnopravnih ovlasti na neovisna regulatorna tijela otvara važno pitanje upravljanja ključnim informacijama (eng. *key information*). Ovo se može promotriti iz nekoliko razina asimetrije. Prva asimetrija je između izvršne i zakonodavne vlasti te neovisnog tijela. Ovdje neovisno regulatorno tijelo raspolaže s više informacija o reguliranim tvrtkama od izvršne i zakonodavne vlasti. To otvara prostor za neovisno tijelo, da čuva ključne podatke od državne vlasti što potencijalno otvara prostor za netransparentne odnose s reguliranim

tvrtkama. Zbog toga izvješća izvršnoj i zakonodavnoj vlasti trebaju biti iscrpna. Druga je asimetrija unutar neovisnog tijela gdje svi koji sudjeluju u postupku pripremanja i donošenja odluka ne raspolazu jednakim informacijama. To otvara prostor da se ključni podaci zataje ili prilagode potrebama donošenja odluka. Treća asimetrija je u odnosima između reguliranih poduzetnika i neovisnih (regulatornih) tijela. Prva imaju prostor da tražene podatke prilagode vlastitim interesima, popularno je govoriti o tzv. »kreativnom računovodstvu« (eng. *creative accounting*) s iskrivljenim prikazivanjem financijskih podataka i dr. To može dovesti u zabludu korisnike podataka i posljedično pogrešnu regulaciju, s posljedicama kao u slučaju propasti američkog *Enron-a*⁸. Četvrta asimetrija postoji u odnosima između samih poduzetnika, gdje jedni ne znaju jesu li drugi pribjegli nekim njima netransparentnim odnosima s neovisnim (regulatornim) tijelom što bih ih moglo ugroziti. Radi se o tzv. dilemi zarobljenika (eng. *prisoner's dilemma*) gdje konkurenti na tržištu ne znaju da li neki od njih koristi koruptivne metode kao način obrane ili osvajanja tržišta. Tada postoji rizik da preventivno većina ili svi poduzetnici koriste iste nezakonite i neformalne (koruptivne) metode radi zaštite svojih poslovnih interesa. Time rastu i troškovi poslovanja koji se mogu reflektirati u konačnici na potrošače (Boehm, 2009). Navedeno ukazuje na složeni tripartitni odnos između nositelja državne vlasti na jednoj, neovisnih (regulatornih) tijela na drugoj i poduzetnika, osobito dominantnih i reguliranih, na trećoj. Postoji i četvrta strana, a to su potrošači. Njihov položaj je predodređen rezultantom odnosa između prethodnih triju strana. Mogu se tako razaznati rizici za korupciju na dvjema osnovnim razinama: poduzetnici – državna vlast i poduzetnici – neovisna regulatorna tijela. Utoliko se u literaturi govori i

⁸ Američku korporaciju Enron (energetske i druge djelatnosti) nagrađivao je uzastopce poslovni časopis Fortune kao najinovativniju kompaniju u SAD-u. Godine 2001. Enron je bankrotirao uslijed računovodstveno-financijskih, poreznih i drugih manipulacija. Taj slučaj je doveo do prestanka rada globalne revizorske tvrtke Arthur Andersen, suodgovorne za tzv. Enron skandal.

o paradoksu, odnosno pojavi »regulatora kao monopoliste«. Razmjerna diskrecija kojom ova tijela raspolažu prilikom odlučivanja omogućava im da donose pojedine odluke kao rezultat protuusluga ili općenito koruptivnih djela (Ibid).

Zapaža se također da je javni sektor, ne samo u RH već i u drugim zemljama tranzicije, obilježen pretjeranom, grubom i dugoročno kontraproduktivnom politizacijom (Koprić, 2004). Postavlja se pitanje jesu li osnivanjem ovih tijela postignute bolje osnove organiziranja i upravljanja koje bi ih eventualno lišile nedostataka koje se vezuju uz javnu upravu, te pokazuju li ova tijela veći stupanj kvalificiranosti zaposlenih, izdašniji sustav materijalnih uvjeta rada, manju uvjetovanost političke i druge lojalnosti kao faktora postavljanja na određenu dužnost ili kao element napredovanja u stručnim službama? Ocjena uspješnosti ovisi o nekoliko elemenata. Prva prednost je *stručna usmjerenost i specijalizacija* zaposlenih u neovisnim tijelima. Značajna su ulaganja u tom pogledu kroz projekte jačanja kapaciteta koje financira EU. Očekuje se da su poslovi koje ova neovisna tijela obavljaju u skladu s pravilima struke, pravom EU-a i međunarodnim iskustvima (eng. *best practices*), stoga su ova dio međunarodnih foruma kao što su BEREC, ERGP, ERG-Rail ili ECN.⁹ Druga prednost je *sustav nagrađivanja zaposlenih*, odnosno njihova materijalna prava koja su na razmjerno višoj razini od one u državnoj upravi. Ova okolnost omogućava dovođenje, obrazovanje i zadržavanje stručnih i visokospecijaliziranih kadrova jer su materijalna prava usporediva s prosjekom kojeg imaju zaposlenici u privatnom sektoru na usporedivim poslovima. Samostalno financiranje ovih tijela omogućava atraktivniji sustav materijalnih prava od sustava proračunskog financiranja. Treća i najvažnija činjenica je formalno *pravna neovisnost* od tijela državne vlasti, prvenstveno izvršne vlasti, koja je na čelu državne uprave s prethodno opisanim atributima. Glede neovisnosti, prema pojedinim istraživanjima razina neovisnosti dvostruko je veća

⁹ *Body of European regulator for electronic communications* (BEREC), *European regulators group for postal services* (ERGP), *European competition network* (ECN), *Independent regulators group – Rail* (ERG-Rail).

kod tijela zaduženih za ekonomsku regulaciju u odnosu na ona koja su zadužena za socijalnu regulaciju. Regulatorna tijela su u prosjeku najmanje neovisna u Njemačkoj i Švicarskoj, a najviše u Velikoj Britaniji, Francuskoj, Irskoj i Švedskoj (Gibaldi, 2005).

6. Gospodarska regulacija

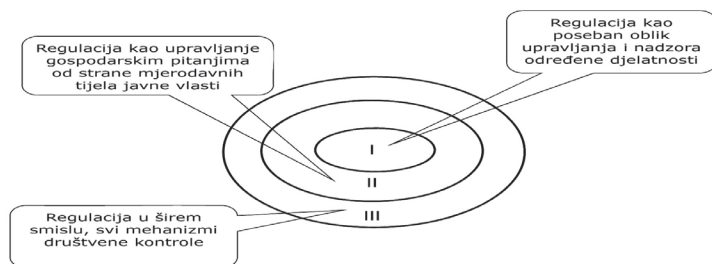
Regulatorna država je pojam koji je slijednik klasične države koja se tradicionalno povezuje sa socijalnom brigom za građane i društvenim razvojem zasnovanim na solidarnosti. Regulatorna država počiva na principima ekonomske učinkovitosti i suvremenog menadžmenta svojstvenom upravljanju u privatnom sektoru. Navedeno se može percipirati kroz raščlanjeni odnos politika-vlada-regulacija-industrija, gdje je funkcija odlučivanja podijeljena na svoju demokratsku i tehnokratsku komponentu. Prva ima demokratski legitimitet, druga nema. Prva načelno polazi od društveno-gospodarskih zahtjeva, a druga od racionalnosti i stručnosti. Ovo dvoje se razmatra kao odnos demokracije i tehnokracije, ili kao odnos države i (neovisne) javnopravne regulatorne funkcije. Korisno je jasno razgraničenje između uloge demokracije i političkog odlučivanja, te regulacije zasnovane na tehnokratskim postulatima (Bartle, 2005).

Pojam regulatorne države pojavljuje se u literaturi vezanoj uz organiziranje suvremenog izvršavanja prerogativa državne vlasti. Pritom se koristi i kao sintagma za europsku integraciju, odnosno – regulatornu Europu (eng. *regulatory Europe*). Tako i EU pojedini autori opisuju kao novu regulatornu državu za uspostavu novog poretka pod nazivom – regulatorni kapitalizam (eng. *regulatory capitalism*), (Finger, 2006). Liberalizacija mrežnih djelatnosti je simptomatična za integracijske procese EU-a utoliko što vidljivo naglašava mijenu nacionalnog i suverenog upravljanja ovim društveno bitnim industrijama, prepuštanjem na nove oblike tehnokratskog upravljanja i reguliranja usmjerenog od strane Komisije. To povlači za sobom premještanje nekih funkcija državne vlasti u mjeri određenoj

propisima donesenim na razini EU-a, na niz novoosnovanih nacionalnih institucija s predznakom – neovisnosti, koje postaju simbol stvarnog postojanja regulatorne države. Vrijednost pojma regulatorne države nalazi se u naglasku na nadzornoj funkciji državne vlasti nad tržišnim odnosima, dakle više u smislu supervizora, a manje aktera. Literatura govori o prijelazu s položaja države pružatelja javnih usluga (eng. *welfare state*) na državu stratega i regulatora (Koprić, 2004).

Regulacijom se općenito smatra svaki oblik uređivanja društveno-ekonomskih odnosa od strane državne vlasti, neovisno o konkretnim procedurama donošenja pojedinih propisa i odluka. U gospodarstvu će se percipirati u općoj formi određenih *zabrana* ponašanja poduzetnika (eng. *red light regulation*) ili *definiranja* određenih pravnih odnosa, (eng. *green light regulation*). Pojam regulacija se koristi za označavanje ukupnosti pravila kojima je uređeno neko društvo i kojima se u bitnome ostvaruje socijalna kontrola (prva razina). Nešto usmjerenije značenje pojma regulacije obuhvaća pravni okvir kojim se uređuju pravni odnosi – u vezi s ekonomskim i gospodarskim pitanjima države (druga razina). Najuže poimanje regulacije odnosi se na točno određeni skup pravila kojima se kognentno i *erga omnes* uređuje način obavljanja točno određenih djelatnosti (treća razina). Navedeno se može vizualizirati kroz tri koncentrična kruga, gdje je ovaj posljednji oblik regulacije u sredini kao najmanji krug, s obzirom na njegovo vrlo usko značenje (Baldwin, 2012).

Slika 1: Razine regulacije



Sve tri razine pojma regulacije pojavljuju se u općoj komunikaciji i koriste se u određenoj mjeri kao sinonim za legislativnu funkciju države neovisno o razini vlasti na kojoj se događa. Pojam regulacije koristi i inačice kojima se nastoji pobliže objasniti uloga prava tržišnog natjecanja i prava regulacije, te javnopravnih institucija u uređivanju gospodarskih odnosa. Koristi se tako termin deregulacija, kojim se označava početak smanjenja normativnih ograničenja pravno-gospodarske naravi (npr. isključiva prava), ali i šire drugih društvenih i socijalnih ograničenja (prva razina). Međutim, pojam deregulacija može označavati i prestanak primjene onih posebnih pravila kojima su se dotad regulirali određeni gospodarski odnosi u nekoj djelatnosti, primjerice u elektroničkim komunikacijama (treća razina). To je trenutak kada se prestaju primjenjivati posebna (regulatorna) pravila i primjenjuju se jedino opća pravila o zaštiti tržišnog natjecanja. Pojam regulacije pojavljuje se u različitim kontekstima pa oko određivanja njegova sadržaja postoje različiti pristupi. Za potrebe istraživanja pojedinih organizacija se koriste i druge podjele i terminologija, pa tako OECD razlikuje: ekonomsku, socijalnu i upravno-administrativnu regulaciju. Ekonomska regulacija označava izravne intervencije javne vlasti u domenu gospodarstva i tržišnog natjecanja, ulaza ili izlaza s tržišta, cijene i drugo. Socijalna regulacija odnosi se na socijalnu politiku i intervencije javne vlasti u svrhu zaštite društvenih interesa sigurnosti, zdravlja, okoliša i drugog. Upravno-administrativnu regulaciju čine procedure putem kojih izvršna vlasti prikuplja potrebne podatke i rješava konkretne pravne odnose i na taj način može utjecati na poduzetničko okruženje (OECD, 1997a).

7. Obilježja mrežnih djelatnosti i konvergencija

Suvremena društva prepoznaju mrežne infrastrukture kao vitalne za socijalni, kulturni i gospodarski razvoj. Prometna, energetska i digitalna povezanost je pretpostavka razvoja zajedničkog tržišta EU-a, za koju se koristi engleski naziv – *Connecting Europe Facilities*, kao provedbeni plan Agende

EU 2020. Europska komisija tako planira investirati 50 milijardi eura za poboljšanje prometne, energetske i digitalne mreže, te time potaknuti privatna ulaganja. Organizirana društva teže osigurati svim stanovnicima društvenu uključenost, uz ostalo, pristupom različitim prometnim infrastrukturama i mrežama za dobavu energetske ili elektroničke komunikacijske usluga do krajnjih korisnika. Utoliko je izgradnja, razvoj i održavanje ovih tehničkih i tehnoloških sredstava od interesa za svaku državu. Uporabna vrijednost mreže je veća, što je zemljopisno više razgranata jer je time dostupna širem krugu korisnika (eng. *network effect*). Mreža u tehničkom smislu je skup prometnih pravaca i čvorova gdje se prometni pravci presijecaju. Prometni pravci mogu biti telekomunikacijski kabeli, elektronaponski vodovi, željezničke pruge, zračne linije, cjevovodi različitih namjena i slično. Čvorovi gdje se sijeku mogu biti telekomunikacijske centrale, stanice za reguliranje napona električne energije, željeznički kolodvori, zračne i pomorske luke, itd. Izvjesno je da se mreže u tehničkom smislu bitno razlikuju jedne od drugih, te imaju različita fizička i funkcionalna svojstva. Dostupnost širem krugu korisnika zahtijeva mrežnu isprepletenost prometnih pravaca i čvorova što je polazna karakteristika sredstava rada mrežnih djelatnosti. Otuda i uporaba pojma mrežne djelatnosti.

Ono što različite mrežne djelatnosti imaju zajedničko nisu individualne tehničke karakteristike pojedinih mreža, već ekonomske zakonitosti uporabe mreža kao što su ekonomija obujma i obuhvata (eng. *economies of scale and scope*), te pravni okvir liberalizacije tržišta unutar kojega se ove djelatnosti obavljaju, kao što je pravo pristupa mreži (eng. *network access*). S tehnološkog aspekta, da bi mrežne djelatnosti ostvarivale na učinkovit i siguran način svoju ekonomsku svrhu, trebaju zadovoljiti četiri funkcije. Radi se o funkciji međupovezivanja (eng. *interconnection*), interoperabilnosti (eng. *interoperability*), upravljanja kapacitetima (eng. *capacity management*) te upravljanja sustavom (eng. *system management*). Pod međupovezivanjem razumijeva se fizičko povezivanje različitih mreža koje imaju iste ili slične funkcije (npr. telekomunika-

cijske, željezničke ili električne mreže). Pod interoperabilnošću razumijevamo usklađenu interakciju (komplementarnost) između različitih elemenata mreže, odnosno usklađenost uporabnih uvjeta mreža (npr. sustavi signalizacije). Upravljanje kapacitetima ima za svrhu učinkovitu i na objektivnim kriterijima zasnovanu raspodjelu ograničenih mrežnih resursa (eng. *network neutrality*) osobito kod usluga koje se pružaju u realnom vremenu (npr. govorne telekomunikacijske usluge). Upravljanje sustavom označava upravljanje prometom koji se odvija u različitim pravcima i prolazi kroz različite čvorove, uz uvjet održavanja propisanih standarda sigurnosti i kvalitete pružanja usluga.

Opseg potrebnih investicija može biti presudan faktor ograničavanja broja potencijalnih investitora spremnih na ulazak na tržišta, gdje je korištenje mreže neophodno i osnovno sredstvo rada. Radi se o razmjerno visokom finansijsko-investicijskom pragu ukoliko se mrežni resurs u cijelosti ili većem dijelu gradi paralelno uz povijesno izgrađen i dostupan mrežni kapacitet. Utoliko se ekonomika pružanja mrežnih djelatnosti u većini slučajeva oslanja na izgradnju mreža u određenim segmentima i spajanje na povijesnu mrežu u određenoj točki (eng. *point of interconnection*) što investiciju čini manje rizičnom i otvara mogućnost postepenog ulaska na mjerodavno tržište određenih usluga. Ključno pitanje za održivost investicije i poslovanja novih poduzetnika (eng. *new entrants*) jesu uvjeti pristupa povijesnoj mreži odnosno dijelovima iste koje je manje isplativo graditi, primjerice lokalna petlja (eng. *local loop*) odnosno pristupna mreža i njezini pozadinski dijelovi. Investicije u izgradnju određene mreže zahtijevaju vrlo značajna ulaganja koja su uglavnom nepovratna (eng. *sunk cost*). Pri tome, kako su mrežne djelatnosti namijenjene širokom krugu korisnika na širem području, to zahtjeva značajna ulaganja u osvajanje tržišta kroz troškove marketinga, troškove održavanja mreže, sustava naplate usluga, organiziranja rješavanja prigovora korisnika usluga, itd. (Bergman *et al.*, 1998). Karakteristika mreža i njezinih dijelova je da imaju visoki početni trošak, a niski marginalni uporabni trošak. Prosječni troškovi davanja

usluge se smanjuju proporcionalno porastu korištenja usluga, što je obilježje usluga podložnih ekonomiji obujma i obuhvata. Navedeno je odraz toga što se različite usluge mogu pružati putem iste mreže, kao što je, primjerice, slučaj u elektroničkim komunikacijama. Daljnje obilježje je i tendencija napuštanja strukture monopola k duopolnoj ili oligopolnoj strukturi tržišta. Vertikalna integracija je redovito obilježje mrežnih djelatnosti. Očituje se u tome da jedan te isti poduzetnik, operator, upravlja s dvije ili više razina uslužno-distributivnog lanca. Radi se o razini dobavljanja odnosno proizvodnje predmetnih dobara ili usluga, njihovom prijenosu putem odgovarajuće mrežne infrastrukture i neposrednoj distribuciji krajnjim korisnicima (Owen, 2011). Zamjenjivost svih dijelova mreže teško može biti dosegnuta u razumnom vremenu i stoga postoji skup pravnih pravila koja uređuju korištenje ograničenih mrežnih resursa za sve zainteresirane poduzetnike poznat u telekomunikacijama pod prepoznatljivim nazivom – otvoreni pristup mreži (eng. *open network provision*)¹⁰.

Sinonim konvergencije usluga u današnje vrijeme je – Internet. Ima hibridnu prirodu i spaja elektroničke komunikacije i elektroničke medije (mreže zasnovane na Internet protokolu, *IP*). Uz mrežne se pojavljuju različiti drugi procesi konvergencija kao konvergencije tehničkih uređaja, usluga, industrija, institucija i dr. (OECD, 2008). Time se stvara prostor za multi-sektorski pristup u smislu da poduzetnici tradicionalno orijentirani na pružanje telekomunikacijskih usluga pružaju sada i usluge iz područja elektroničkih medija. Konvergencija takve vrste može biti snažna (eng. *deep convergence*) i primjetna je u telekomunikacijama, audiovizualnim uslugama i informacijsko-komunikacijskim tehnologijama. Labavija konvergencija (eng. *loose convergence*) je zamjetna u sektorima elektroničkih komunikacija i električne energije, gdje dolazi do gradnje integrirane infrastrukture, ali uz i dalje jasno razgraničenje između jedne i druge vrste usluga. Popularan engleski naziv za takve poduzetnike je – *teleelectric companies*. Poštanski sektor tako-

¹⁰ Directive 90/387/EC.

der pokazuje inovativnost u traženju sinergije s elektroničkim komunikacijama, primjer je hibridna pošta (Geradin, 2001), ali i komercijalna zajednička ponuda paketa poštanskih i televizijskih usluga. Horizontalan pristup mrežnim djelatnostima može se ponajprije tražiti u ekonomskoj i pravnoj domeni, a manje u tehničkoj. Ova okolnost ukazuje postojanje podudarnosti koje opravdavaju pokušaj horizontalnog pristupa i sagledavanja u budućnosti mogućeg institucionalnog povezivanja ovih javnopravnih (regulatornih) tijela u kontekstu liberaliziranih mrežnih djelatnosti.

8. Funkcija zaštite tržišnog natjecanja kao opća i posebna (regulatorna) – pogled u budućnost

Prethodno daje prostora za pitanje mogućeg napuštanja reguliranja jednog gospodarskog sektora od strane jednog posebnog regulatornog tijela i prihvaćanje multisektorske regulacije od strane integriranog multisektorskog regulatornog tijela u budućnosti. U Republici Hrvatskoj (dalje: RH) iskustva veza na uz organiziranje javne funkcije zaštite tržišnog natjecanja traju petnaestak godina. To je respektabilno vrijeme u kojem je sazdana razmjerno bogato iskustvo o radu i djelovanju ovih tijela na tržišne odnose te omogućava sagledavanje postojećeg stanja i eventualnih prijedloga unaprjeđenja u budućnosti. Osnovano je u tom vremenu nekoliko neovisnih javnopravnih tijela, agencija, s općom funkcijom zaštite tržišnog natjecanja u gospodarstvu ili posebnom primijenjenom funkcijom u pojedinim gospodarskim mrežnim djelatnostima. U Hrvatskoj opću funkciju zaštite tržišnog natjecanja osigurava AZTN, a posebnu regulatornu funkciju u tom pogledu osiguravaju HAKOM, HERA, te ARTZU. Ova potonja tri tijela imaju ulogu provesti liberalizaciju gospodarskih sektora koji se nalaze u njihovu djelokrugu i osigurati konkurentne uvjete za ulazak na tržište svim zainteresiranim poduzetnicima. Funkcija zaštite tržišnog natjecanja koju AZTN obavlja je – opća i permanentna. Naprotiv, funkcija zaštite tržišnog natjecanja HAKOM, HERA i ARTZU je – posebna (regulatorna) i provizorna. Na-

kon što privremena regulatorna funkcija zaštite tržišnog natjecanja prestane, opća funkcija ostaje. Opća i posebna funkcija zaštite tržišnog natjecanja jesu u vrijeme njihove paralelne primjene komplementarne, mogu se istodobno primjenjivati instrumenti prava zaštite tržišnog natjecanja i regulatornog prava. Ipak, regulatorno pravo je efemernog karaktera. Njegova prolaznost je u korelaciji sa snaženjem tržišnih uvjeta održivog tržišnog natjecanja u djelatnostima koje su povijesno bile monopolizirane. Kod liberalizacije se mogu općenito prepoznati tri etape strukture tržišta – prvu obilježava vrijeme monopola, drugu pojava konkurencije i *ex ante* regulacija tržišnih odnosa, a kod treće je za održivu konkurenciju dostatna primjena općih *ex post* propisa o zaštiti tržišnog natjecanja (Bergman *et al.*, 2008). U ovom radu zastupa se pojam regulacije u njegovom uskom smislu, kronološki kao drugu etapu uređivanja odnosa na tržištu među poduzetnicima u mrežnim djelatnostima, kasniju od etape kada je poslovanje monopola regulirala sama država odnosno izvršna vlast i njeni resori. Razlika u odnosu na prvu etapu i djelovanje izvršne vlasti u uvjetima netržišnog gospodarenja je u neovisnosti ekonomske ekspertize koju koristi regulatorno tijelo te korištenja posebnih pravnih instrumenata radi ostvarivanja ciljeva liberalizacije. Posljednja etapa je etapa održivih konkurentnih odnosa na tržištu gdje poduzetnici postupaju slobodno uz poštivanje pasivnih ograničenja (zabrana), koja im određuje pravo tržišnog natjecanja (zabrana sklapanja nedopuštenih sporazuma, zabrana zlouporabe vladajućeg položaja, zabrana sklapanja nedopuštenih koncentracija). Dobitak poduzetnika s regulatornom funkcijom i intervencijom trebao bi biti u brzini ostvarivanja njegovih prava i povećanoj pravnoj sigurnosti, što je ključni faktor za ulazak na tržište i ostvarivanje ekonomskog rasta.

Pravo tržišnog natjecanja je pravo koje osim tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, primjenjuju u potrebnoj mjeri i sektorska regulatorna tijela, primjerice pri definiranju mjerodavnog tržišta i određivanju vladajućeg položaja operatora na tržištu. Utoliko je moguće konstatirati da je zajedničko pravo mrežnih djelatnosti (eng. *common law of network industries*) upravo

– pravo tržišnog natjecanja (Geradin, 2001). Slijedom toga suradnja između ovih tijela je ne samo korisna već nezaobilazna. Stoga u budućnosti također postoji prostor za institucionalno povezivanje spomenute komplementarne uloga opće i posebne funkcije zaštite tržišnog natjecanja ovih tijela. Organizacijski se također mogu povezati *ex ante* i *ex post* procesi zaštite tržišnog natjecanja sukladno aktualnim trendovima integracije ovih tijela u nekim zemljama EU-a kao što je primjerice slučaj u Nizozemskoj te Španjolskoj. Inače, svim ovim tijelima, upravljaju kolegijalni organi (vijeća) koji donose konačne odluke koje su podložne upravnopravnoj sudskoj kontroli. Reformom upravnog sudovanja na dvostupanjsko odlučivanje, otvorilo se pitanje odgovarajuće instance za rješavanje o zakonitosti odluka navedenih tijela. Iskorak u tom pogledu je napravljen u propisima koji uređuju rad HAKOM-a – čl. 18. ZEK (NN 73/08, 90/11, 133/12) određuje da najviša upravna sudska instance rješava povodom pravnih lijekova (Visoki upravni sud; v. Popović i Maričić, 2010). Kolegijalne organe, imenuje Hrvatski sabor na prijedlog Vlade RH. Navedeno rješenje otvara pitanje u kojoj mjeri kolegijalna tijela mogu i *de facto* biti neovisna u odlučivanju od utjecaja izvršne vlasti koja ih je predložila. Pri tome valja voditi računa i o snažnim korporativnim utjecajima (eng. *lobbying*) koji također mogu u ozbiljnoj mjeri utjecati na rješavanje ovih tijela. Ova i druga vezana pitanja su slojevita i teško je ponuditi jednostavne odgovore. Ipak, to nas navodi da dalje istražujemo rješenja koja mogu u budućnosti eventualno umanjiti neke od navedenih rizika.

S obzirom na ograničen opseg ovog izlaganja, moguće je zaključiti, kao prvo, da je horizontalan pristup zajedničkim pitanjima u mrežnim djelatnostima, kao što je pristup tržištu, pristup mreži, obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa, moguć u pravno-ekonomskoj domeni i opravdava razmatranje multisektorske institucionalne integracije neovisnih regulatornih tijela s ulogom liberalizacije mrežnih djelatnosti u Hrvatskoj u budućnosti (postupna i fazna integracija postojećih sektorskih regulatora – prva razina). Drugi zaključak je da opća i posebna (regulatorna) pravila zaštite tržišnog natje-

canja pripadaju izvorno jednoj i jedinstvenoj funkciji zaštite tržišnog natjecanja, što također opravdava u budućnosti razmatranje institucionalne integracije neovisnih tijela nositelja ovih dviju prirodno vezanih funkcije (integracija funkcije zaštite tržišnog natjecanja – druga razina). Kao treći zaključak nameće se stav da *de facto* neovisnost (korporativni i politički utjecaji) ovih tijela može u budućnosti biti dodatno učvršćena uključivanjem politički neutralnih i stručno neovisnih kategorija društva, koje mogu biti protuteža razmjernoj nestalnosti političke izvršne državne vlasti. Pritom je naglasak na sudstvu i znanosti. Sudjelovanje predstavnika ovih društvenih kategorija u budućnosti trebalo bi biti na ponešto drugačijim osnovama odabira, diferenciranim od sadašnjih tj. od izvršne vlasti. Također u budućnosti, slijedom navedenog za razmatrati je i odgovarajuću ustavnopravnu kategorizaciju funkcije zaštite tržišnog natjecanja u Hrvatskoj. Odgovarajuće uključivanje znanosti i sudstva bi moglo u budućnosti pridonijeti promicanju nekih društveno korisnih ciljeva kao što je približavanje prakse i znanosti, što bi potaknulo sveučilišna istraživanja i usmjereno obrazovanje u ovoj pravnoj disciplini, ili kao što je unaprjeđenje praktične specijalizacije dijela sudaca u Hrvatskoj u pitanjima prava tržišnog natjecanja i regulacije mrežnih djelatnosti. Na kraju, za očekivati je da će tržišno uređenje gospodarstva te snaženje akumulacije privatnog kapitala u budućnosti nedvojbeno utjecati na daljnju delokalizaciju javne vlasti kada su u pitanju instrumenti upravljanja tržišnim odnosima. To otvara mogućnost za istraživanje novih arhitektura tržišnih regulatora, s naglaskom na njihovo povezivanje. Europska komisija kao razmjerno udaljena nadnacionalna instanca kreiranja europske ekonomske politike i prava, te sveprisutna uloga multinacionalnih korporacije kao dominantnih nositelja brzog tehnološko-ekonomskog razvoja, predstavljati će ozbiljan izazov kako za različite javne interese tako i za nacionalni pravni poredak, pa smatramo da operativni angažman znanosti i sudbene vlasti u ovim temama može dugoročno biti samo društveno koristan.

Literatura

- Baldwin, R., *et al.* (2012) *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. New York: Oxford University Press
- Bartle, I. (2005), *Globalisation and EU policy-making: the neo-liberal transformation of telecommunications and electricity*, Manchester: Manchester University Press
- Bergman, L., Doyle, C., Gual, J., Hultkrantz, L., Neven, D., Röller, L.-H., Waverman, L. (1998) *Europe's Network Industries: Conflicting Priorities*. CEPR London and SNS Stockholm
- Boehm, F. (2009) Anti-Corruption in Regulation: Safeguard for Infrastructure Reform. *Competition and Regulation in Network Industries*, vol. 10, 2009
- Finger, M. *et al.* (2006) *Governance of network industries: Towards European Regulators, differentiated regulations, or self-regulation?* European Consortium for Political Research, MIR-Report 2006–00
- Geradin, D. (2001) Regulatory Issues Raised By Network Convergence: The Case Of Multi-Utilities. *Journal of Network Industries*, (2) 2001
- Koprić, I., Musa, A., Đulabić, V. (2008) *Europski standardi regulacije službi od općeg interesa: (kvazi)nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma*. Hrvatska javna uprava 8(3): 647–688
- Koprić, I. (2004) Stručna i djelotvorna javna uprava pretpostavka je za ulazak u EU. *Informator*, br. 5284
- Nacionalno vijeće za konkurentnost (2003) *Preporuke za povećanje konkurentnosti*. Zagreb, 2003
- Popović, N., Maričić, D. (2010) Postupci pred nezavisnim regulacijskim tijelima i novi Zakon o upravnim sporovima. *Hrvatska pravna revija* (6)2010
- Owen, B.M. (2011) Antitrust and Vertical Integration in »New Economy« Industries With Application To Broadband Access. *Review of Industrial Organization*, 38 (4): 432

- OECD (2008) Convergence and next generation networks. DSTI/ICCP/CISP (2007)2/final., 2008, Seoul
- OECD (1997) *Report on regulatory reform*. Paris: OECD
- Petrović, S. (2008) Položaj i uloga nezavisnih regulatora u uređenju tržišta. *Pravo u gospodarstvu* (3)2008
- Smerdel, B. (2012) *Nezavisni regulatori i vladavina prava – hrvatska praksa u svjetlu američkog iskustva*. Zbornik susreta pravnika, Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, Opatija
- Vedriš, M. (2008) Politika vidljive ruke države, 16. Savjetovanje, *Ekonomska politika Hrvatske u 2009.*, Opatija
- Veselica, V. (2007) Nova ekonomija: nova ekonomska doktrina. *Zbornik radova: Ekonomska politika Hrvatske u 2008*. Opatija

Pravni izvori

- Ustav Republike Hrvatske, NN 85/10 – pročišćeni tekst
- Zakon o elektroničkim komunikacijama, NN 73/08, 90/11, 133/12
- Zakon o sudovima, NN 28/13
- Zakon o sudovima, NN 150/05, 16/07, 113/08, 153/09, 116/10, 122/10, 27/11, 57/11, 130/11
- Zakon o telekomunikacijama, NN 53/94
- Directive 90/388/EC, on competition in the markets for telecommunications services of 28 June 1990, OJ L 192/10
- Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union of 30 March, 2006, OJ C 321 E
- Directive 90/387/EC, on the establishment of the internal market for telecommunications services through the implementation of Open network provision of 15 December 1997, OJ L 15



Veseljka Kos

UPRAVNOSUDSKA ZAŠTITA U AGENCIJSKIM STVARIMA

Sažetak: U radu se prikazuju iskustva Upravnog suda Republike Hrvatske u sudskim predmetima vezanima uz agencije, a koji su dovršeni po odredbama starog Zakona o upravnim sporovima. Prikazuju se primjeri sudskih odluka u postupcima vezanim za rad triju regulatornih agencija – Hrvatske agencije za poštu i elektroničke komunikacije, Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja i Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga. Utvrđene nezakonitosti u radu agencija značajno su manje u odnosu na nezakonitost u odlučivanju tijela državne uprave. Novi Zakon o upravnim sporovima koji predviđa provođenje javnih rasprava i mogućnost utvrđivanja činjenica od strane suda omogućit će još kvalitetnijem radu upravnih sudova.

Gljučne riječi: upravnosudski nadzor nad agencijama, upravni spor, AZTN, HAKOM, HANFA

1. Uvod¹

U ovom radu su prikazuju se dosadašnja iskustva Upravnog suda Republike Hrvatske (dalje: Visoki upravni sud RH ili Sud) u sudskim predmetima koji su zaprimljeni u Sudu, a koji su dovršeni po odredbama starog Zakona o upravnim sporovima (NN 53/91, 9/92, 77/92).

Do 31. prosinca 2011. Visoki upravni sud RH u okviru svoje nadležnosti ocjenjivao je zakonitost pojedinačnih akata koji su doneseni u postupcima pred agencijama. Nakon navedenog datuma Sud je nadležan za rješavanje po žalbama protiv presuda

¹ Ovaj rad je prikaz prakse Upravnog suda RH, sada Visokog upravnog suda RH, vezana za upravne sporove vođene protiv upravnih akata regulatornih agencija. Od 1. siječnja 2012. Upravni sud RH postao je Visoki upravni sud RH, a osnovana su i četiri prvostupanjska upravna suda – u Zagrebu, Rijeci, Splitu i Osijeku.

upravnih sudova i rješenja upravnih sudova protiv kojih je dopuštena žalba, o zakonitosti općih akata, o sukobu nadležnosti između upravnih sudova i u drugim zakonom propisanim slučajevima (čl. 12. st. 3. Zakona o upravnim sporovima, NN 20/10).²

I prije stupanja na snagu novog Zakona o upravnim sporovima, na snagu je 10. kolovoza 2011. stupio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o elektroničkim komunikacijama (NN 90/11), u kojem je čl. 18. st. 2. propisana nadležnost Visokog upravnog suda RH. Dakle, po tužbama protiv odluka i drugih upravnih akata Hrvatske agencije za poštu i elektroničke komunikacije (dalje: HAKOM), nadležan je Visoki upravni sud RH kao prvostupanjski sud u navedenim upravnim sporovima. Po tužbama svih ostalih agencija nadležan je za odlučivanje jedan od novoosnovanih upravnih sudova, ovisno o mjesnoj nadležnosti. Sudski predmeti zaprimljeni od 1. siječnja 2012. po tužbama protiv odluka HAKOM-a, nalaze se u fazi pripremanja istih za održavanje javne rasprave, koje se ovih dana i počinju provoditi.

U radu je sistematizirana sudska praksa vezana za tri regulatorne agencije – HAKOM-a, Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: AZTN) te Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga (dalje: HANFA), s obzirom da se radi o agencijama protiv čijih odluka je pokrenut najveći broj upravnih sporova. Do studenog 2012. najveći broj upravnih sporova pred Sudom pokrenut je protiv odluka HAKOM-a – ukupno 267, a slijede AZTN sa 192 spora, te HANFA sa 139 sporova.

2. Sudska praksa

2.1. Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije (HAKOM)

Važeći Zakon o elektroničkim komunikacijama (NN 73/08) stupio je na snagu 1. 1. 2008. Isti je izmijenjen i dopunjen sli-

² Zakon o upravnim sporovima izmijenjen je u prosincu 2012, nakon pripreme ovog rada (NN 143/12)

jedeće godine ((NN 90/11). Prije navedenog Zakona na snazi je bio Zakon o telekomunikacijama (NN 122/03, 158/03, 177/03, 60/04, 70/05), te se dio prikazane prakse odnosi i na ranije važeći Zakon. Osim navedenih zakona, u postojećoj sudskoj praksi su se primjenjivali i Pravilnik o telekomunikacijskim uslugama (NN 183/04), Pravilnik o osnovnim telekomunikacijskim uslugama (NN 123/05) kao i Pravilnik o načinu i uvjetima obavljanja djelatnosti elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (NN 154/08, 51/11). U međuvremenu je donesen i novi Pravilnik o načinu i uvjetima obavljanja djelatnosti elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (NN 154/11).

Sporovi vezani za spomenute propise mogu se podijeliti na one u kojima je Sud odlučio odbaciti tužbe protiv zaključaka Agencije jer je ocijenjeno da se ne radi o upravnim aktima iz čl. 6. ZUS-a, kao što su zaključci radi provjere usklađenosti općih uvjeta poslovanja s obvezama iz članka 108. Zakona, vođenje i redovito obnavljanje baze podataka iz čl. 73., prijava neovlaštenog upada operatora, potvrde o pravu puta, odluke o limitima mjesečne potrošnje odlaznih poziva (Us-1502/2011, Us-8315/2010, Us-2505/2011, 3143/2010, 4623/2010). Ostali sporovi, koji se dalje u tekstu potkrepljuju primjerima, tiču se stručnog nadzora, te sporova između korisnika i operatora (raskida pretplatničkog ugovora, reklamacije računa), zajedničkog korištenja kabelaške kanalizacije, donošenja i izmjene standardne ponude, analiza tržišta i regulatorne obveze i dr.

(ad 1) Iako je glavnina *stručnog nadzora* uredno provedena i tužbe su odbijene, postoje i presude u kojima su tužbe uvažene zbog propusta u nadzoru, kao što pokazuju slijedeći primjeri.

Primjer 1: Nadzornik sastavlja zapisnik o izvršenom stručnom pregledu, utvrđenom činjeničnom stanju i poduzetim ili naređenim mjerama i radnjama te primjerak zapisnika o stručnom pregledu uručuje nadziranoj osobi.

Iz obrazloženja presude broj: Us-11508/2009-6 od 22. 9. 2010.

»Pored toga što se nije vodilo računa o izričitoj odredbi (čl. 113. st. 9. Zakona o elektroničkim komunikacijama), koja nalaže sastavljanje zapisnika o utvrđenom činjeničnom stanju i poduzetim i naređenim mjerama ili radnjama, koji treba uručiti nadziranoj osobi (kako bi se na njega mogla i očitovati), u upravnom postupku u kojem se odlučuje o ograničavanju prava stranaka zakonodavac je čl. 142. Zakona o općem upravnom postupku (NN 53/91 i 103/96 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske) uredio provođenje posebnog ispitnog postupka, kao neophodnog u slučajevima kada je potrebno utvrditi sve činjenice i okolnosti od značaja za rješenje ili radi pružanja mogućnosti strankama da zaštite svoja prava i pravne interese. Nadalje, odredbom čl. 143. u svezi čl. 8. Zakona o općem upravnom postupku je propisano da stranka ima pravo sudjelovati u upravnom postupku braneći svoja prava i pritom davati potrebne podatke i poduzimati druge dopuštene postupovne radnje kojima štiti svoje pravne interese. Osim toga o svim važnijim radnjama upravno tijelo mora sačiniti zapisnik jer su podaci iz njega podloga za donošenje rješenja (čl. 74. st. 1. Zakona o općem upravnom postupku), kao i konkretno o utvrđenom činjeničnom stanju i poduzetim i naređenim mjerama i radnjama, a samo o stvarima malog značenja koje nemaju bitnog utjecaja na rješavanje stvari zakonodavac nije predvidio obvezu da tijela o njima sastavljaju zapisnik već će se iznimno u samom spisu staviti službena zabilješka koju potvrđuje službena osoba koja ju je sastavila.

Stoga, polazeći od temeljnih načela upravnog postupka, nije prihvatljivo stajalište tuženog tijela da provedene radnje (službene bilješke i obavijest od 18. 8. 2009. o započetom stručnom nadzoru i traženom očitovanju, ali ne i o rezultatima njegova provođenja) mogu osloboditi nadzornika obveze postupanja sukladno postupovnim radnjama koje postavlja mjerodavna odredba čl. 113. st. 9. Zakona o elektroničkim komunikacijama, kako bi se po obavijesti (upoznavanja sa sadržajem zapisnika) o rezultatima stručnog nadzora nad primjenom Zakona o elektroničkim komunikacijama glede poduzetnih ili naređenih mjera i radnji omogućilo i tužiteljevo sudjelovanje u postupku radi očitovanja o okolnostima važnim za odlučivanje. Tako, zbog procesnog propusta upoznavanja tužitelja s rezultatima stručnog nadzora (sa sadržajem službenih bilješki nije upoznat) nije moguće otkloniti

ni prigovore propusta pravne i činjenične osnove temeljem koje se u skladu sa svrhom stručnog nadzora mogla odrediti najprihvatljivija mjera, odnosno samo zabrana pružanja usluge trajno bez uklonjanja nepravilnosti nakon čega bi se moglo nastaviti s pružanjem usluge.«

Primjer 2: U postupku pred agencijom stranci se prije donošenja odluke mora omogućiti da se izjasni o činjenicama bitnim za donošenje odluke te dostavi svu potrebnu dokumentaciju i predloži dokaze za koje smatra da su od značenja za donošenje odluke, i to u roku koji ne može biti kraći od 8 dana. Iznimno, u obavljanju stručnog nadzora, nadzornik elektroničkih komunikacija može, ako utvrdi povredu odredaba tog Zakona ili propisa donesenih na temelju zakona, donijeti rješenje i bez saslušanja stranke.

Iz obrazloženja presude broj: Us-8556/2011-6 od 21. 9. 2012.

»Iako se iznimno u obavljanju stručnog nadzora može rješenje donijeti i bez saslušanja stranke, ipak se, radi utvrđivanja pravog stanja stvari, ne može stranku onemogućiti da sudjeluje u postupku. U konkretnome postupku, po ocjeni Suda, tužitelj nije sudjelovao na način na koji bi mogao zastupati svoja prava i interese u cijelosti te dostaviti dokumentaciju za koju smatra da je značajna za donošenje odluke niti mu je ostavljen ikakav rok za to. Iz navedenog slijedi da u konkretnom postupku tužitelj nije sudjelovao na način predviđen zakonom te je osporenim djelomičnim rješenjem povrijeđen zakon na njegovu štetu«

I u sporovima korisnika i operatora Sud je u pojedinim slučajevima utvrdio nepravilnosti te je uvažio tužbe, kao što pokazuju donji primjeri.

Primjer 3: Krajnji korisnik usluga može podnijeti prigovor na iznos kojim je zadužen za pruženu uslugu u roku od 30 dana od dana dospijeca računa za pružene usluge. Operator javnih komunikacijskih usluga obvezan je dostaviti pisani odgovor krajnjem korisniku usluga o utemeljenosti podnesenog prigovora u roku od najviše 15 dana od dana zaprimanja prigovora odnosno u roku od 30 dana od dana zaprimanja prigovora.

Na pisani odgovor operatora krajnji korisnik usluge ima pravo podnijeti pritužbu (reklamaciju) Povjerenstvu za pritužbe potrošača pri operatoru javnih komunikacijskih usluga u roku od 30 dana od dana dostavljanja pisanog odgovora. U slučaju spora između krajnjeg korisnika usluge i operatora javnih komunikacijskih usluga u vezi s pružanjem usluga, iznos kojim je zadužen za pruženu uslugu, kakvoćom pružene usluge ili prigovorom zbog povrede odredbi pretplatničkog ugovora krajnji korisnik usluga može podnijeti zahtjev za rješavanje spora agenciji u roku od 30 dana od dana dostavljanja pisanog odgovora Povjerenstvu za pritužbe potrošača.

Iz obrazloženja presude broj: Us-8108/2011-4 od 17. 11. 2011.

»Tuženo tijelo donijelo je osporeno rješenje uz obrazloženje kako je iz dostavljene dokumentacije utvrđeno da korisnik nije poštovao proceduru postupka podnošenja prigovora prema operatoru, da korisnik nije uputio reklamaciju na odgovor operatora Povjerenstvu za pritužbe u drugostupanjskom postupku, da je tužitelj bio upućen u isti dopisom od 7. 3.2010., da isti sadrži uputu o pravnom lijeku. S obzirom na to, zaključuje tuženo tijelo, da je pregledom dokumentacije HAKOM utvrdio da je zahtjev za rješavanje spora podnesen izvan zakonskog roka od 30 dana to je zahtjev tužitelja za rješavanje spora odbacilo.

Međutim, iz podataka spisa predmeta nije vidljivo kada je tužitelj zaprimio pisani odgovor operatora odnosno kada je isti zaprimio pisani odgovor Povjerenstva za pritužbe potrošača budući spisu ne prileže dostavnice o prijemu predmetnih pismena.

Kako dakle podaci spisa predmeta ne daju dovoljnu osnovu za zaključak da je zahtjev za rješavanje spora podnesen izvan zakonskog roka od 30 dana, a kako to zaključuje tuženo tijelo to je osporenim rješenjem, uz obrazloženje kakvo je njime dano povrijeđen zakon na štetu tužitelja«

Primjer 4: Ako pretplatnik podnese prigovor operatoru javno dostupnih telefonskih usluga na iznos kojim je zadužen za pružanje usluge s dodanom vrijednosti ili prigovor na kakvoću pružene usluge, operator javno dostupnih telefonskih usluga će prigovor pretplatnika nakon provjere proslijediti operatoru

usluga s dodanom vrijednosti u roku od 15 dana od dana za-primanja tog prigovora. Operator javno dostupnih telefonskih usluga mora dostaviti operatoru usluga s dodanom vrijednosti ime i prezime i adresu, naziv i sjedište pretplatnika, te pro- vjerene podatke o spornom računu ili usluzi. Operator uslu- ga s dodanom vrijednosti mora prigovor riješiti u skladu s čl. 50. Zakona. Primjena obveze pobliže se uređuje međusobnim ugovorom koji sklapaju operatori javno dostupnih telefonskih usluga i operator usluga s dodanom vrijednošću. Osnovne odredbe tog ugovora sastavni su dio općih uvjeta poslovanja operatora javno dostupnih telefonskih usluga.

Iz obrazloženja presude broj: Us-7459/2010-6 od 8. 9. 2010.

»Slijedom citiranih zakonskih propisa i sadržaja spisa predmeta nedvojbeno proizlazi da je tuženo tijelo u provedenom postupku utvrdilo da operator usluga s dodanom vrijednosti nije postupio sukladno čl. 7. dodatka 5. Pravilnika o načinu i uvjetima obav- ljanja djelatnosti elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga jer nije osigurao da se na početku svakog poziva, a prije početka pružanja usluge najavi cijena poziva i početak naplate, nije omo- gućio prekid poziva nakon najave iz prethodnog stavka, u roku od najmanje dvije sekunde, a prije početka naplate poziva, kako bi korisnik mogao pravovremeno odustati od uporabe usluge, te je za 620 poziva koje su trajale duže od 3 sekunde dao tonsku signalizaciju zauzeća linije čime su registrirani pozivi i isti na- plaćeni. Nakon takvog utvrđenja zlouporabe, za koju je utvrđeno da je uzrokovala povećano zaduženje pretplatniku, tuženo tijelo je pravilno utvrdilo da tužitelj sukladno čl.22. st. 10. Pravilnika je dužan izdati novi račun za obavljanje javne komunikacijske usluge umanjen za navedene pozive koji su proizašli iz zloupora- be, odnosno postupanja suprotnog čl. 7. dodatka 5. Pravilnika«

Iz obrazloženja presude broj: Us- 9956/2011-5 od 11. 7. 2012.

»Naime, tužitelj nije bio zadovoljan s uslugom koju mu je pružao V.n. d.o.o. te je tražio raskid pretplatničkog ugovora bez naplate naknade za privremeni raskid ugovora iako je iz dostavljene do- kumentacije razvidno da je 19. 1. 2009. godine potpisao zahtjev sa ugovornom obvezom od 24 mjeseca, a da je koristio teleko- munikacijske usluge razvidno je iz računa koji su dostavljeni i za koje je utvrđeno da su telekomunikacijske usluge izvršene.

Naime, prilikom potpisivanja zahtjeva tužitelj je prihvatio i Opće uvjete poslovanja V.n. d.o.o. iz kojih proizlazi da V.n. pruža usluge unutar tehničkih i operativnih mogućnosti sustava jer u svojim uvjetima navodi da usluge neće uvijek biti dostupne u svako doba i na svakom mjestu kao i da se ugovor ne može raskinuti prije isteka ugovornog razdoblja odnosno može se raskinuti ali u tom slučaju mora se plaćati mjesečna naknada kako je to ugovoreno.

Imajući u vidu naprijed navedeno, a ocjenjujući zakonitost pobijanog rješenja ovaj Sud smatra, da je pravilno postupilo tuženo tijelo kada je donijelo odluku kojom je odbilo prigovor tužitelja u svezi njegovog zahtjeva za raskid pretplatničkog ugovora bez plaćanja naknade zbog prijevremenog raskida istog za tarifni paket Platinum na računima za 04., 05. i 06.- mjesec 2010. godine izdanim od trgovačkog društva V.n. d.o.o. Zagreb, za pretplatnički broj 09..., jer je u postupku utvrđeno da V.n. d.o.o. posluje u skladu s Općim uvjetima poslovanja koje tužitelj uz zahtjev za sklapanjem pretplatničkog odnosa potpisao.

Naime, tuženo tijelo je utvrdilo da V.n. d.o.o. nije postupao protivno Zakonu odnosno svojim Općim uvjetima te je zbog toga zahtjev tužitelja odbio«

I među sporovima zajedničkog korištenja dijela kableske kanalizacije ima uvažavajućih tužbi.

Primjer 5: Agencija u ostvarivanju regulatornih načela i ciljeva iz čl. 5. Zakona potiče zajedničko korištenje elektroničke komunikacijske infrastrukture i povezane opreme, osobito u svrhu zaštite ljudskog zdravlja, očuvanja okoliša, zaštite prostora, zaštite i očuvanja kulturnih dobara te nacionalne sigurnosti. Infrastrukturni operator mora omogućiti operatoru korisniku, uz naknadu i na temelju sklopljenog ugovora, pristup i zajedničko korištenje svoje elektroničke komunikacijske infrastrukture i povezane opreme ako su ispunjeni odgovarajući uvjeti pristupa i zajedničkog korištenja utvrđeni Pravilnikom. Ako infrastrukturni operator odbije sklopiti ugovor ili ne omogući operatoru korisniku pristup i zajedničko korištenje svoje elektroničke komunikacijske infrastrukture i povezane opreme, agencija će na zahtjev operatora korisnika u roku od

30 dana od dana podnošenja tog zahtjeva utvrditi postoje li odgovarajući uvjeti te u slučaju postojanja tih uvjeta donijeti odluku koja u cijelosti zamjenjuje taj ugovor. Ako infrastrukturni operator ne odgovori na zahtjev operatora korisnika u roku od 30 dana od dana podnošenja tog zahtjeva, smatra se da je odbio sklopiti ugovor.

Iz obrazloženja presude broj: Us-2812/2011-4 od 20. 10. 2011.

»Međutim, imajući u vidu naprijed citirane odredbe Zakona i Pravilnika, Sud nalazi da tuženo tijelo nije bilo ovlašteno na donošenje ovakvog djelomičnog rješenja, kojim je, nakon što je utvrdilo da postoje odgovarajući uvjeti pristupa i zajedničkog korištenja dijela elektroničke komunikacijske infrastrukture i povezane opreme tužitelja na predmetnoj dionici, naložilo tužitelju i zainteresiranoj osobi da pregovaraju u dobroj vjeri i sklope ugovor o zajedničkom korištenju dijela elektroničke komunikacijske infrastrukture i povezane opreme tužitelja, budući da je navedenim odredbama izričito propisano da će tuženo tijelo ukoliko utvrdi da postoje odgovarajući uvjeti pristupa i zajedničkog korištenja dijela elektroničke komunikacijske infrastrukture i povezane opreme donijeti odluku koja u cijelosti zamjenjuje ugovor.«

S druge strane, u svim sporovima radi *izmjene i donošenja standardne ponude* akti Agencije su ocijenjeni zakoniti.

Primjer 6: Operatori za međusobno povezivanje sa znatnijom tržišnom snagom na mjerodavnom tržištu moraju, na zahtjev Vijeća tuženog tijela, izraditi popis standardnih ponuda međusobnog povezivanja za svoje mreže te ih, u roku utvrđenom u zahtjevu, dostaviti tuženom tijelu u pisanom obliku. Vijeće će tuženog tijela, nakon davanja suglasnosti, na prikladan način objaviti standardne ponude.

Iz obrazloženja presude broj: Us-3453/2009-4 od 22. 12. 2010.

»Imajući u vidu da je tuženo tijelo donijelo osporavano rješenje na osnovi činjenica utvrđenih u provedenom postupku iz kojih proizlazi da tužiteljeva Standardna ponuda za usluge međusobnog povezivanja tužitelja za telekomunikacijske operatore i davatelje usluga s dozvolom za pružanje javne govorne usluge u nepokretnoj mreži u Republici Hrvatskoj od 11. 2. 2009., u skladu

sa odredbama Zakona o elektroničkim komunikacijama i Zakona o telekomunikacijama, to ovaj Sud nema osnove za uvaženje tužiteljevih navoda o nepravilno utvrđenom činjeničnom stanju. Ne nalazeći ni procesne propuste koji bi mogli dovesti do drugačijeg rješenja predmetne stvari, a niti povredu materijalnog prava, ovaj Sud ocjenjuje da osporavanom odlukom nije povrijeđen zakon tužitelju na štetu.

Tužitelj je u tužbenim navodima istaknuo prigovor kako tuženo tijelo nije postupilo prema pravilima postupka prilikom provođenja postupka i donošenja osporavanog rješenja. Takvi navodi tužbe ne mogu imati utjecaja na drugačije rješenje ove upravne stvari, iz razloga što Zakon o telekomunikacijama daje tuženom tijelu mogućnost da inicira postupak izrade standardne ponude, a obveza je tužitelja da na zahtjev tuženog tijela dostavi traženu standardnu ponudu, što je propisano Pravilnikom o pristupu mreži i međusobnom povezivanju. Kako je tuženo tijelo iskoristilo zakonsku mogućnost i po službenoj dužnosti pokrenulo postupak, to ovaj Sud istaknuti prigovor tužitelja glede povrede pravila postupka nalazi neosnovanima, dok za osporavani akt ocjenjuje da istim nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja»

Isto tako u svim sporovima vezanim za *analizu tržišta i regulatorne obveze* valja naglasiti da su akti ocijenjeni zakonitima i tužbe su odbijene.

Primjer 7: U postupku određivanja regulatornih obveza operatorima sa značajnijom tržišnom snagom Agencija osobito obavlja slijedeće: utvrđuje mjerodavna tržišta podložna prethodnoj (*ex-ante*) regulaciji u skladu sa čl. 53. Zakona; provodi analizu tržišta, koja se sastoji od određivanja mjerodavnih tržišta i procjene postojanja jednog ili više operatora sa značajnijom tržišnom snagom na tom tržištu, u svrhu ocjene djelotvornosti tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu u skladu s čl. 54. Zakona; određuje regulatorne obveze operatorima sa značajnijom tržišnom snagom ako je tržišno natjecanje djelotvorno na analiziranom mjerodavnom tržištu, u skladu s čl. 56. st. 2. Zakona; ukida sve regulatorne obveze operatorima sa značajnom tržišnom snagom ako je tržišno natjecanje djelotvorno na analiziranom mjerodavnom tržištu, u skladu s čl. 56. st. 1. Zakona.

Iz obrazloženja presude broj: Us-4351/2009-4 od 8. 9. 2010.

»Iz sadržaja spisa predmeta vidljivo je da je tuženo tijelo po službenoj dužnosti pokrenulo postupak donošenja Standardne ponude pristupa i međusobnog povezivanja jer sukladno čl. 128. St. 2. Zakona o elektroničkoj komunikaciji do završetka postupka iz čl. 52. st. 1. Zakona ostale na snazi i primjenjuju se sve regulatorne obveze koje su određene i propisane operatorima sa značajnijom tržišnom snagom na temelju propisa koji su vrijedili do stupanja na snagu novog Zakona. Navedeni postupak tuženo tijelo je pokrenulo radi pravne sigurnosti sudionika na tržištu elektroničkih komunikacija mreža i usluga a s obzirom na činjenicu da je valjanost Standardne ponude koja je bila na snazi u vrijeme pokretanja postupka trebala prestati 31. 12. 2008. Tužitelj je proglašen operatorom sa značajnijom tržišnom snagom na tržištu usluga nepokretnih javnih telefonskih mreža na području Republike Hrvatske. Tuženo tijelo je tužitelju predložilo donošenje nove Standardne ponude radi izdavanja suglasnosti. Po traženom očitovanju tužitelj je prigovarao dužini roka za očitovanje, ističući da je najprije potrebno provesti postupak analize tržišta na temelju kojeg se određuju regulatorne obveze operatorima sa značajnijom tržišnom snagom. Tuženo tijelo je podneskom od 14. 1. 2009. ponovilo prijedlog u svezi izmjene određenih dijelova za kolokaciju na način da se ista uskladi s RUO, budući da je tužitelj u praksi već proveo odredbe navedenog. Isto tako tuženo je tijelo zatražilo dostavu normativa za tehnička rješenja koja čine dio specifikacije cijena usluge kolokacije za potrebe međusobnog povezivanja te je stoga zatražilo da tužitelj uskladi svoju Standardnu ponudu sa navedenim prijedlozima. Slijedom tako provedenog postupka odnosno prijedloga tuženog tijela i očitovanja tužitelja tuženo tijelo je odlučilo da donese djelomično rješenje s nalogom tužitelju da izmjeni Ponudu za kolokaciju.

Iz sadržaja spisa predmeta i citiranih zakonskih propisa vidljivo je da je tuženo tijelo u konkretnom postupku postupilo na način da je omogućilo tužitelju da se izjasni o činjenicama bitnim za donošenje rješenja i istom je omogućilo da dostavi svu potrebnu dokumentaciju i dokaze koji su od značenja za donošenje odluke. Nadalje, iz provedenog postupka je vidljivo da je tuženo tijelo u potpunosti postupilo prema odredbama Zakona.«

2.2. Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN)

Upravni sporovi AZTN-a odnose se na ocjenu zakonitosti upravnih akata donesenih temeljem dva zakona: (1) Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (NN 79/09, stupio na snagu 1. listopada 2010.), a prije kojega su u bila dva ranija Zakona iz 2003. (NN 123/03) i 1995. (NN 48/95, 52/97, 89/98), te (2) upravni akti koji su doneseni na temelju ranijeg Zakona o državnim potporama iz 2003. (NN 47/03, 60/04) te novog Zakona o državnim potporama iz 2005. (NN 140/05, 49/11).

Tržišno natjecanje. Sporovi temeljem Zakona o tržišnom natjecanju koji su vođeni na Sudu mogu se svrstati u četiri grupe: (1) sporovi zabranjenih sporazuma između poduzetnika, (2) zabrane vladajućeg položaja, (3) koncentracije poduzetnika, kao i (4) sporovi oko utvrđivanja uvjeta za pokretanje postupka.

(ad 1) Zabranjen je *sporazum između poduzetnika*, ugovori, pojedine odredbe ugovora, izričiti ili prešutni dogovori, usklađeno djelovanje, odluke, udruženja poduzetnika (u daljnjem tekstu: Sporazum) koji kao cilj ili posljedice imaju *sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja* na mjerodavnom tržištu, a naročito oni kojima se izravno ili neizravno utvrđuju kupovne ili prodajne cijene, odnosno drugi trgovinski uvjeti, ograničava ili nadzire proizvodnja, tržišta, tehnološki razvoj ili ulaganje; dijela tržišta ili izvori nabave; primjenjuju nejednaki uvjeti za istovrsne poslove različitim poduzetnicima, čime ih se dovodi u nepovoljniji položaj u odnosu na konkurenciju; uvjetuje sklapanje ugovora prihvaćanjem od drugih ugovorenih stranaka, dodatnih obveza, koje po svojoj prirodi ili običajima u trgovini nisu u vezi s predmetom tih ugovora. Sporazumi kojima se sprječava, ograničava ili narušava tržišno natjecanje su ništavi.

Za određene vrste sporazuma koji pridonose unapređenju proizvodnje ili distribucije robe i/ili usluge, promicanju tehnološkog ili gospodarskog razvoja, koji pružaju potrošačima razmjernu korist Vlada Republike Hrvatske na prijedlog Vijeća propisuje uvjete za pojedinačna ili skupna izuzeća tih

sporazuma. Sporazumima se ne mogu poduzetnicima name-
tati ograničenja koja nisu neophodna za postizanje navedenih
ciljeva, te poduzetnicima omogućiti isključivanje znatnog di-
jela konkurencije tržišta, za robe ili usluge koje su predmetom
sporazuma.

Pregledom sudske prakse utvrđeno je da su svi upravni akti
u kojima je Agencija utvrdila postojanje/nepostojanje zabra-
njenog sporazuma poduzetnika od strane Suda ocijenjeni za-
konitima.

Iz obrazloženja presude broj: Us-533/2006-4 od 19. 7. 2007.

*»Prema ocjeni Suda tuženo tijelo je nakon iscrpno provedenog
postupka, uz ekonomsku i pravnu analizu, osnovano zaključilo
da sporazum predstavlja zabranjeni sporazum u smislu čl. 9. st.
1. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja. Razlozi koje tužitelji u
tužbi iznose radi kojih smatraju da sporazum nije protivan nave-
denom čl. 9. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja nisu osnovani.*

*Osnovano je tuženo tijelo zaključilo da predmetni sporazum
objektivno nije rezultirao unapređenjem distribucije robe ili
usluga, odnosno promicanju tehnološkog ili gospodarskog ra-
zvoja, odnosno da je imao bilo kakve koristi za potrošače. Stoga
nisu ispunjeni kumulativni uvjeti propisani čl.10. Zakona o zaštiti
tržišnog natjecanja za pojedinačno izuzeće predmetnog sporazu-
ma od primjena odredbi čl.9. Zakona o zaštiti tržišnog natjeca-
nja, koja uređuje zabranjene sporazume. Sporazum nije mogao
biti obuhvaćen niti skupnim izuzećem od primjene odredbi čl. 9.
Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja koje uređuju zabranjene spa-
razuma između poduzetnika koji djeluju na istoj razini proizvodnje
odnosno distribucije (NN 158/04) jer sadrži teška ograničenja tr-
žišnog natjecanja zabranjena tom Uredbom (dogovor o cijenama
i podjeli tržišta), a ne ispunjava niti Uredbom propisane uvjete
vezane uz visinu tržišnih udjela sudionika sporazuma.«*

Iz obrazloženja presude broj: Us-10643/2007-4 od 5. 9. 2010.

*»Stoga je ocijenjeno da se radi o zabranjenom sporazumu u smi-
slu čl. 9. st. 1. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, koji ima za
cilj sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natje-
canja na mjerodavnom tržištu.*

Prigovor tužitelja P.t d.o.o. da nema dokaza koji bi upućivao na zaključak da je tužitelj s ostalim prijevoznicima sklopio bilo kakav sporazum o usklađivanju cijena na liniji Split–Zagreb–Split, nije osnovan jer u smislu čl. 9. st. 1. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, forma zabranjenog sporazuma nije od utjecaja budući da se može raditi o izričitim ili prešutnim dogovorima odnosno usklađenom djelovanju između poduzetnika, koji kao cilj ili posljedicu imaju sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu. S druge strane činjenice postojanja identičnih cijena, vremenske usklađenosti njihova objavljivanja i primjene ukazuje na zajedničku namjeru prijevoznika da se ponašaju na tržištu na usklađen način, unatoč tome što prijevoznici na spornim linijama prelaze različite udaljenosti, imaju različitu kvalitetu usluge prijevoza i opskrbljuju se kod raznih dobavljača i po različitim cijenama.

Iz obrazloženja presude broj: Us-1774/2009-4 od 22. 2. 2012.

»Iz sadržaja spisa predmeta vidljivo je da tijekom posebnog ispitnog postupka utvrđivanja sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja sklapanjem zabranjenih sporazuma tuženo tijelo provelo pravnu analizu ugovora o distribuciji rezervnih dijelova, opreme, pribora i drugih proizvoda, ugovora o ovlaštenom servisu za C. te pravnu i ekonomsku analizu ugovora o distribuciji. Na temelju takve analize tuženo tijelo je utvrdilo i zaključilo da je odredbom čl. 12. Ugovora o distribuciji rezervnih dijelova, opreme, pribora i drugih proizvoda pod nazivom »intuitus personae« uređeno da prijenos poslovne imovine društva je moguć uz pisanu suglasnost isporučitelja, odnosno poduzetnika C. d.o.o. te je stoga tuženi zaključio da navedenom odredbom Ugovora nije zabranjeno prenošenje vlasništva i korištenja poslovne imovine društva u bilo kojem obliku i sredstvu, jer tim člankom isto nije zabranjeno, jer prijenos je moguć na drugog distributera sve dok isti udovoljava kriterijima odabira uz pisanu suglasnost isporučitelja odnosno u konkretnom slučaju C. d.o.o. Tuženo tijelo je zaključilo da se takvom klauzulom ne ograničava tržišno natjecanje i ono nije zabranjeno Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja. U konkretnom slučaju Agencija je ocijenila da je navedena odredba mogla biti predmetom ocjene Agencije, u smislu čl.9. st.2. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, tek kada ne bi bila dana suglasnost od strane dobavljača distributeru za

prijenos vlasništva, jer je korištenje poslovne imovine društva ili nekog njezinog dijela i to bez opravdanog razloga, odnosno ako bi to bio razlog za raskid konkretnog ugovora, o čemu nije bila riječ u predmetnom slučaju.

Tuženo tijelo izvršilo je pravnu analizu ugovora o ovlaštenom servisu za C. te je utvrdilo da prijenos servisa na drugog serviseru je moguć uz suglasnost C. d.o.o. te citirana odredba ugovora nije zabranjena u smislu odredbe Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja i Uredbe o motornim vozilima. Time je tuženo tijelo utvrdilo da Uredba o motornim vozilima u čl. 9. st. 4. propisuje da se skupno izuzeće primjenjuje pod uvjetom da je u vertikalnom sporazumu sklopljenom s distributerom ili serviserom uređeno da je dobavljač suglasan s prijenosom prava i obveza iz vertikalnog sporazuma na drugog distributera, odnosno serviseru unutar istog sustava distribucije, od koje je izabrao prednik tog distributera ili serviseru. Međutim, budući da dobavljač, u konkretnom slučaju poduzetnik C. d.o.o. ne ograničava serviseru u njegovom pravu da prenese prava i obveze iz ugovora na drugog ovlaštenog serviseru unutar njegovog sustava distribucije, a što je izričito i navedeno u citiranoj odredbi, to navedena odredba nije niti u suprotnosti s Uredbom o motornim vozilima.

Nadalje, tuženo tijelo je izvršilo i pravno ekonomsku analizu Ugovora o distribuciji te je utvrdilo da odredbom čl. 16. Ugovora koja nosi naziv »Intuitus personae« je utvrđeno da se ne isključuju prava distributera mogu preputiti ugovori nekom drugom distributeru za C., sve dok isti nastavi udovoljavati kriterijima odabira temeljem kojih je ovaj odabran. Distributeru je među ostalim zabranjeno prenijeti vlasništvo i korištenje poslovne imovine društva ili nekog njihovog dijela, u bilo kojem obliku s bilo kojim sredstvima bez prethodne suglasnosti isporučitelja u pisanom obliku. Tuženo tijelo je zaključilo da iz citirane odredbe proizlazi da je prijenos poslovne imovine društva moguć, uz pisanu suglasnost isporučitelja, odnosno poduzetnika C. d.o.o. te ista odredba nije zabranjena u smislu Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja i Uredbe o motornim vozilima.«

Iz obrazloženja presude broj: Us-12531/2010-4 od 7. 3. 2012.

»Ocjenjujući zakonitost osporavanog rješenja ovaj Sud smatra da je tuženo tijelo pravilno postupilo prilikom donošenja rješe-

nja te utvrdilo da postupanje tužitelja predstavlja teško ograničenje tržišnog natjecanja, u smislu čl. 9. st. 1. toč. a. Uredbe o vertikalnim sporazumima, jer se radi o izravnom ograničavanju prava R. d.o.o. da slobodno određuje maloprodajne cijene svojih proizvoda. Tuženo tijelo je pravilno utvrdilo da je takvo postupanje zabranjeno i čl. 9. st. 1. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, odnosno da se radi o sporazumima kojima se sprječava, ograničava ili narušava tržišno natjecanje a oni se ne mogu skupno ili pojedinačno izuzeti u smislu čl. 10. navedenog Zakona te su stoga isti ništavi.

Dakle, u predmetnom postupku je nedvojbeno utvrđeno kako je sporazum sklopljen između tužitelja i R. d.o.o. imao cilj sprečavanje, ograničavanje i narušavanje tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu te se isti stoga smatra zabranjenim sporazumom u smislu čl. 9. st. 1. toč. 1. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja i nije ga moguće pojedinačno izuzeti od primjene odredbi Zakona o tržišnog natjecanja u smislu odredbe članka 10.

Isto tako Agencija je pravilno temeljem čl. 35. toč. 8. Zakona utvrdila pravila i mjere za zaštitu tržišnog natjecanja odnosno mjere za otklanjanje i sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja i druge mjere za unapređivanje prava i politike tržišnog natjecanja na teritoriju Republike Hrvatske te je stoga pravilno odlučila kada je zabranila tužitelju svako buduće postupanje kojim bi mogao spriječiti, ograničiti ili narušiti tržišno natjecanje sklapanjem zabranjenog sporazuma na način kako je to utvrđeno toč. 1. izreke rješenja.«

(ad 2) Zabranjena je svaka *zlouporaba vladajućeg položaja* jednog ili više poduzetnika na mjerodavnom tržištu. Zlouporeba se očituje naročito kao: 1. izravno ili neizravno nametanje nepravednih kupovnih ili prodajnih cijena, odnosno drugih nepravednih trgovinskih uvjeta, 2. ograničavanje proizvodnje, tržišta ili tehnološkog razvitka na štetu potrošača, 3. primjena nejednakih uvjeta na istovrsne poslove s drugim poduzetnicima, čime ih se dovodi u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju, 4. uvjetovanje sklapanja ugovora pristankom drugih ugovornih stranaka na dodatne obveze, koje po svojoj prirodi ili običajima u trgovini nisu u nikakvoj vezi s predmetom tih ugovora.

Pregledom sudske prakse utvrđeno je da su svi upravni akti u kojima je Agencija utvrdila postojanje/nepostojanje vladajućeg položaja poduzetnika od strane Suda ocijenjeni zakonitima.

U većini upravnih sporova ocijenjenim su zakoniti upravni akti (zaključci) u kojima je Agencija odbacila zahtjeve za pokretanje postupka utvrđivanja sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja zlouporabom vladajućeg položaja.

Iz obrazloženja presude broj: Us-7795/2011-5 od 10. 11. 2011.

»Ispitujući navode iz inicijative tužitelja u smislu citirane zakonske odredbe Agencija je pravilno zaključila da se u konkretnom slučaju djelatnost prijevoza pokojnika mora preispitivati i sa stajališta propisa o komunalnom gospodarstvu budući da se sukladno Zakonu o komunalnom gospodarstvu prijevoz pokojnika smatra komunalnom djelatnošću.

Naime, prema čl. 2. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09 i 49/11) komunalne djelatnosti obavljaju se kao javna služba. Jedinice lokalne samouprave, te pravne i fizičke osobe koje obavljaju komunalne djelatnosti obvezne su na temelju Zakona o komunalnom gospodarstvu i posebnih propisa osigurati trajno i kvalitetno obavljanje komunalnih djelatnosti, osigurati održavanje komunalnih objekata i uređaja u stanju funkcionalne sposobnosti, osigurati obavljanje komunalnih djelatnosti na načelima održivog razvoja, te osigurati javnost rada. Prema čl. 3. st. 1. toč. 9. istoga Zakona, komunalnom djelatnosti smatraju se, pored ostalih, i održavanje groblja i krematorija, te prijevoz pokojnika. Prema čl. 4. istoga Zakona, komunalne djelatnosti, pored ostalih, mogu obavljati pravne i fizičke osobe na temelju ugovora o koncesiji ili ugovora o povjeravanju komunalnih poslova. Komunalne djelatnosti za koje se može steći pravo obavljanja na temelju koncesije propisane su čl. 11. Zakona, među kojima i djelatnost prijevoza pokojnika. Prema st. 2. istoga članka navedenoga Zakona propisano je da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave odlukom određuje komunalne djelatnosti koje će se obavljati dodjeljivanjem koncesije te utvrđuje pripremne radnje i postupak davanja koncesije sukladno odredbama Zakona o koncesijama.

Slijedom navedenih zakonskih odredbi nesporno proizlazi kako nije dovoljno da pogrebnik bude registriran za obavljanje djelatnosti prijevoza pokojnika već za obavljanje te djelatnosti mora nužno sa jedinicom lokalne samouprave na području koje djeluje imati sklopljeni ugovor o koncesiji ili ugovor o povjeravanju komunalnih poslova.

U konkretnom slučaju, a kako to proizlazi iz spisa predmeta dostavljenog ovom Sudu uz odgovor na tužbu, nesporno proizlazi da komunalno društvo K. od svih poduzetnika koji preuzimaju pokojnike na području G.R. traži dostavu dokaza o ispunjavanju nužnih zakonskih preduvjeta potrebnih za obavljanje djelatnosti, odnosno dokaz da imaju sklopljenu koncesiju sa jedinicom lokalne samouprave na čijem području djeluje, pa je pravilno zaključila tužena Agencija da se takovo postupanje ne može ocijeniti kao postupanje suprotno odredbama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja odnosno zlouporabnim postupanjem.«

Iz obrazloženja presude broj: Us-4192/2010-6 od 4. 4. 2012.

»Suprotno tvrdnjama tužitelja u spisu postoje dokazi kako je tužitelju ponuđeno biranje roka plaćanja (o kojem roku ovisi i cijena) pa se u tom smislu ne mogu ocijeniti osnovanim prigovorima tužitelja da se radi o adhezijskom ugovoru odnosno da je ugovor o opskrbi električnom energijom moguće sklopiti jedino prihvaćanjem svih njegovih odredbi u cijelosti i bez pregovora o pojedinim njegovim odredbama. Sadržaj ugovora o opskrbi električnom energijom jest tipski ugovor propisan čl. 30. Općih uvjeta za opskrbu električnom energijom (NN 14/06), a koji su doneseni temeljem čl. 29. Zakona o energiji (NN 68/01, 177/04, 76/07 i 152/08) te drugim podzakonskim aktima koji reguliraju ovu materiju. Tipski ugovor je ugovor kod kojeg je okvirni sadržaj ugovora ponuđen suprotnoj strani na prihvataj dok se konačni sadržaj istog ugovora utvrđuje nakon pregovora uzimajući u obzir poslovne interese i ciljeve obje ugovorne strane.

S obzirom da je sa tužiteljem održan sastanak na kojem se pregovaralo o uvjetima ugovora te da su stranke u više navrata međusobno komunicirale, Sud nalazi pravilnim utvrđenje tuženog tijela da H.O.d.o.o. nije zlouporabila vladajući položaj. Naime, detaljno je obrazloženo zašto nisu mogli biti prihvaćene predložene promjene ugovornih odredbi od strane tužitelja (produženje roka plaćanja 90–120 dana bez kamata i zateznu kamatu

u visini od 6%), a imajući u vidu načelo dispozitivnosti koje podrazumijeva slobodu uređivanja obveznih odnosa i to na način da svaka ugovorna strana procjenjuje svoje poslovne interese i mogućnosti odlučiti hoće li neki ugovor sklopiti ili ne, ne može se govoriti o povredama koje tužitelj navodi. Naime, upravo da se zahtjevu tužitelja u svezi ugovornih odredbi udovoljilo, bilo bi pogodovanja u odnosu na ostale kupce koji bi tada bili u nepovoljnijem položaju. Neosnovani su prigovori tužitelja kako H. O. d.o.o. prešućuje da je na sastanku u Zagrebu 26. 5. 2009. nekim povlaštenim partnerima nudila bolje uvjete naplate u tijeku 2008. i 2009. sa maksimalnim godišnjim kamatama od 10% na tzv. »uzvrat odgovarajućeg kapitala«, a da on mora plaćati puno višu zateznu kamatu. Tuženo je tijelo utvrdilo da postoji razlika između kamate na »uzvrat odgovarajućeg kapitala« koja je sastavni dio cijene električne energije i koja se računa po godišnjoj stopi od 10% i ista je za sve kupce pa tako i za tužitelja i zakonske zatezne kamate koju je poduzetnik H.O. d.o.o. zaračunao tužitelju zato što nije u ugovorenom roku platio dospjele račune. Naime, u slučaju da kupac električne energije ne ispuni svoju obvezu plaćanja računa u odabranom roku, što kod tužitelja iznosi 15 dana, na svaki dan zakašnjenja obračunava mu se zakonska zatezna kamata u iznosu od 17% godišnje, sukladno čl. 29. st. 2. Zakona o obveznim odnosima (NN 35/05 i 41/08) na jednak način prema svim poduzetnicima.«

U ostalim slučajevima Agencija je utvrđivala postojanje sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja zlouporabom vladajućeg položaja te su takvi akti od strane Suda ocijenjeni zakonitim.

Iz obrazloženja presude broj: Us-7153/2011-8 od 9. 2. 2012.

»Sud ne nalazi povrede zakona pri određivanju mjerodavnog tržišta jer je pomnom analizom tuženo tijelo utvrdilo da je tužitelj jedini trgovac na veliko mlaznim gorivom u pitanju i jedini pružatelj usluge opskrbe zrakoplova navedenim gorivom jer nema konkurencije na tržištu trgovine na veliko mlaznim gorivom JET A-1 u Republici Hrvatskoj niti na tržištu usluga opskrbe zrakoplova navedenim mlaznim gorivom u zračnim lukama u Republici Hrvatskoj. Time tužitelj ima vladajući položaj u smislu odredbe čl. 15. st.1. toč.1. navedenog Zakona na utvrđenim mjerodavnim tržištima.

Stoga je temeljem cjelokupnog provedenog postupka Agencija utvrdila da je tužitelj ugovaranjem cijene mlaznog goriva na netransparentan način i primjenom različitih kriterija pri određivanju cijene mlaznog goriva kojim opskrbljuje podnositelja zahtjeva i ostale domaće kupce od onih koje koristi pri formiranju cijene istog goriva za inozemne kupce tog poduzetnika odnosno kategoriju domaćih poduzetnika, dakle primjenom nejednakih uvjeta doveo u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju. Na osnovi toga je, a uzevši u obzir cjelokupno ponašanje tužitelja na mjerodavnom tržištu zaključeno da on neopravdano iskorištava svoj vladajući položaj.

...

»Glede prigovora na utvrđivanju mjerodavnog tržišta Sud ne nalazi povrede zakona jer je osporenim rješenjem nesporno utvrđeno da se I. d.d. u razdoblju trajanja povrede nalazila u vladajućem položaju u smislu čl. 15. st. 1. Toč. 1. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja na tržištu trgovina na veliko mlaznim gorivom i tržištu opskrbe zrakoplova navedenim mlaznim gorivom u zračnim lukama u Republici Hrvatskoj.

Prema odredbi čl. 7. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, mjerodavno tržište utvrđuje se kao tržište određene robe i/ili usluga koja su predmet obavljanja djelatnosti poduzetnika na određenoj zemljopisnoj području, na način i prema kriterijima utvrđenim Uredbom o mjerodavnom tržištu. Osporenim rješenjem je pravilno utvrđeno da je svrha utvrđivanja mjerodavnog tržišta određivanje proizvoda i/ili usluga s kojima se poduzetnici tržišno natječu kao i područja na kojim se isti natječu te je u skladu s spomenutom Uredbom mjerodavno tržište određeno na način da je utvrđena njegova proizvodna i zemljopisna dimenzija. Način na koji je mjerodavno tržište utvrđeno u predmetnoj stvari detaljno je obrazložen u razlozima osporenog rješenja pa Sud ne nalazi osnovanim prigovore tužitelja istaknute u tužbi. Posebno ne nalazi od utjecaja prigovore u smislu potrebe utvrđivanja mjerodavnih silaznih tržišta kupaca konkurenata jer isti nisu od utjecaja na odluku u predmetnoj stvari.

Nadalje, Sud cijeni da je tuženo tijelo pravilno utvrdilo postojanje zlouporabe vladajućeg položaja u predmetnoj stvari, a koje proizlazi iz primjene nejednakih uvjeta na istovrsne poslove s različitim poduzetnicima, konkretno podnositelja zahtjeva i domaćih poduzetnika u odnosu na inozemne poduzetnike kojima

je gorivo u pitanju prodavano temeljem ugovora koji su sadržavali transparentno prikazanu cijenu, naznačenu fiksnim iznosom koji sadržava premiju po pojedinoj zračnoj luci i varijabilnim čimbenikom, temeljem PLATT's kotacije koja je podložna korekciji u dvotjednom razdoblju. Domaćim kupcima je tužitelj cijenu goriva ugovarao temeljem vlastitog cjenika iz kojeg nisu razvidni varijabilna i fiksna komponenta niti je domaćim kupcima omogućen uvid u potpunu strukturu cijene niti njena povezanost s PLATT's međunarodnom kotacijom. Iz navedenog proizlazi da su ostvarene pretpostavke za utvrđivanje zlouporabe vladajućeg položaja pozivom na čl. 16. st. 2. toč. 3. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja počinjen primjenom nejednakih uvjeta na istovrsne poslove s drugim poduzetnicima čime se dovodi u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju. Pri tome se nalazi neosnovanom teza tužbe kojom se pokušava dokazati da podnositelj zahtjeva na domaćem tržištu, a posebno stranom nema konkurencije, čime bi bio otklonjen jedan od elemenata za utvrđivanje zlouporabe vladajućeg položaja. Kod ocjene istovrsnih poslova te položaja na tržištu u predmetnoj stvari nije bitna različita djelatnost poduzetnika, kupaca konkretnog mlaznog goriva već je od utjecaja što je svim poduzetnicima za potrebe obavljanja djelatnosti u zračnom prometu neophodno korištenje mlaznog avio-goriva JET A-1 pa im nejednaki uvjeti neopravdano otežavaju poslovanje i dovode ih u neravnotežan, nesiguran te podređen položaj.»

(ad 3) *Koncentracija poduzetnika nastaje: pripajanjem ili spajanjem poduzetnika, stjecanjem kontrole ili prevladavajućeg utjecaja jednog, odnosno više poduzetnika nad drugim, odnosno više drugih poduzetnika ili dijelom drugog poduzetnika, odnosno dijelovima drugih poduzetnika i to: stjecanjem većine dionica ili udjela, ili stjecanjem većine prava glasa ili na drugi način u skladu sa Zakonom o trgovačkim društvima ili drugim propisima. Namjeravanu koncentraciju poduzetnika sudionici koncentracije su obvezni prijaviti Agenciji kada su za to ispunjeni uvjeti iz zakona. Prijava namjere koncentracije podnosi se Agenciji na ocjenu bez odgode, a najkasnije u roku od 8 dana od dana objave javne ponude ili dana sklapanja ugovora kojima se ostvaruje kontrola ili prevladavajući utjecaji nad poduzetnikom, ovisno o tome što nastupi ranije.*

Vežano za predmete koncentracije poduzetnika u sudskoj praksi postoje upravni sporovi protiv akata Agencije u kojima nije pravovremeno podnesena prijava namjere provedbe koncentracije te nije ni pokrenut postupak ocjene dopuštenosti koncentracije, kao i akata u kojima je ocijenjena dopuštenost koncentracije poduzetnika, dok primjeri nedopuštene koncentracije nisu zabilježeni u sudskoj praksi.

Iz obrazloženja presude broj: Us-7923/2010-4 od 8. 6. 2011.

»Uvidom u spis predmeta dostavljen ovom Sudu uz odgovor na tužbu proizlazi da je tužena Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja zaprimila 28. 1. 2010. godine podnesak poduzetnika N. r.-Z. d.o.o. sa sjedištem u Z., kojim se podnosi prijava promjene vlasničke strukture u istom. U podnesku je prikazana nova vlasnička struktura poduzetnika N.r.-Z. d.o.o. prema kojoj D. P. ima 66,66%, a D. K. 33,33% udjela u temeljnom kapitalu navedenog poduzetnika. Kako nije bio dostavljen prikaza vlasničke strukture navedenog poduzetnika prije nastale promjene, niti preslika ugovora – pravnog temelja promjene vlasničke strukture, to se nije moglo utvrditi da li se u konkretnom slučaju radi o promjeni koja se u smislu čl. 19. Zakona mora prijaviti Agenciji.

Sukladno ovlastima propisanim Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja Agencija je zatražila od tužitelja da dostavi prijavu namjere provedbe koncentracije poduzetnika ili dokumentaciju iz koje se može utvrditi da koncentracija poduzetnika nije nastala. Na poziv Agencije tužitelj je 9.4.2010. godine podnio prijavu koncentracije poduzetnika uz koju je priložio ugovor sklopljen 17.3. 2009. godine, kojim je tužitelj stekao prevladavajući utjecaj nad poduzetnikom N. r.-Z. d.o.o.

Stoga je pravilno i po ocjeni ovog Suda zaključila Agencija da tužitelj nije pravovremeno podnio namjeru koncentracije. Radi izloženoga prigovori tužitelja izneseni u tužbi nisu doveli u sumnju zakonitost osporenog rješenja.

Valja dodati da to što je nakon provođenja postupka koji je prethodio donošenju osporenog rješenja Agencija zaključila da neće donijeti zaključak o pokretanju postupka ocjene dopuštenosti koncentracije jer ista nema značajan učinak na sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja, nije odlučno za obvezu tužitelja na podnošenje prijave kako je to utvrđeno i u obrazloženju osporenog rješenja.«

Iz obrazloženja presude broj: Us-8038/2006-4 od 24. 1. 2008.

»Kao što je iz spisa predmeta vidljivo, a što u ovoj stvari nije prijeporno, Agencija je nakon primitka zahtjeva tužitelja za izdavanje odluke o prijavljenoj namjeri provedbe koncentracije poduzetnika u sastavu koncerna A. donijela zaključak o pokretanju postupka ocjene dopuštenosti predmetne koncentracije, klasa: UP/I-030-02/2005-01/51, ur.broj: 580-02-06-41-12 od 16. 3. 2006. godine. Iz obrazloženja tog zaključka vidljivo je da je takav zaključak donesen iz razloga što je riječ o koncentraciji koja je provedena 2. 10. 2004. godine, a čiju namjeru provedbe njezini sudionici nisu pravovremeno prijavili Agenciji, iako su bili kumulativno ispunjeni uvjeti iz čl. 22. st. 4. ZZTN za nastanak obveze prijave namjere koncentracije, s obzirom na ukupan prihod njezinih sudionika, društava u sastavu koncerna A., u godini koja je prethodila koncentraciji. Kod donošenja takvog zaključka ocjenjeno je da je predmetna koncentracija zbog propusta sudionika koncentracije već proizvela učinke na tržištu te da bi ista mogla imati za posljedicu značajno sprečavanje, ograničavanje, i narušavanje tržišnog natjecanja na teritoriju Republike Hrvatske, uslijed čega je Agencija i ocijenila da je potrebno donijeti zaključak o pokretanju postupka ocjene dopuštenosti predmetne koncentracije i pribaviti dopunske podatke u smislu čl. 48. ZZTN te provesti detaljnu pravnu i ekonomsku analizu.

S obzirom da tužitelj odnosno sudionici predmetne koncentracije nisu Agenciji pravovremeno prijavili namjeru koncentracije tj. najkasnije u roku osam dana nakon zaključivanja naprijed navedenih ugovora o prijenosu dionica od 2. 10. 2004. godine, već su to učinili tek zahtjevom koji je zaprimljen u Agenciji 6. 12. 2005. godine, neosnovan je tužbeni navod tužitelja da u konkretnom slučaju nije bilo mjesta donošenju zaključka o pokretanju postupka ocjene dopuštenosti koncentracije poduzetnika u smislu čl. 26. st. 3. i čl. 46. ZZTN. Razloge koje Agencija navodi za donošenje takvog zaključka ovaj Sud u cijelosti prihvaća te nalazi da je tužitelju osnovano naloženo plaćanje upravne pristojbe u iznosu navedenom u točki III izreke uvodno citiranog rješenja u skladu s odredbama Zakona o upravnim pristojbama (NN8/96, 77/96, 95/97, 131/97, 68/98, 145/99, 116/00, 163/03, 17/04 i 110/04) te Uredbe o izmjeni Tarife upravnih pristojbi iz Zakona o upravnim pristojbama (NN141/04), na koje odredbe se poziva tužena Agencija u obrazloženju svog rješenja.«

Državne potpore. Državne potpore uređene su Zakonom o državnim potporama kojim se uređuju opći uvjeti i pravila odobravanja, nadzora, provedbe i povrata državnih potpora u svrhu očuvanja poduzetničke i tržišne slobode, osiguranja i jednakopravnog položaja svih poduzetnika na tržištu, poticanja gospodarskog napretka, socijalnog blagostanja građana i brige za gospodarski razvoj i očuvanja okoliša svih područja Republike Hrvatske, te provedba međunarodno preuzetih obveza Republike Hrvatske. Državnim potporama smatraju se stvarni i potencijalni rashodi ili umanjeni prihodi države dodijeljeni od davatelja državne potpore koji narušavaju ili bi mogli narušiti tržišno natjecanje davanjem povlastice na tržištu korisniku državne potpore, bez obzira na oblik državne potpore. Agencija odobrava i nadzire provedbu općih i pojedinačnih državnih potpora, te nalaže povrat općih i pojedinačnih državnih potpora, koje su dane i korištene protivno propisima. Nadzor državne potpore obavlja se na prijedlog ravnatelja Agencije, korisnika državne potpore, davatelja državne potpore te pravne ili fizičke osobe koja ima pravni interes.

Upravni sporovi u svezi državnih potpora su malobrojni u sudskoj praksi ovoga suda.

Iz obrazloženja presude broj: Us-5819/2005-5 od 22. 11. 2006.

»Odredbama Zakona o otocima (NN 34/99 i 32/02) uređeno je prometno povezivanje otoka kroz sustav pomorskog i cestovnog prijevoza. Prema čl. 9. st. 2. toga Zakona, pomorski dio sustava organizira se tako da svaki naseljeni otok koji s kopnom nije povezan mostom, ima najmanje tri povratne veze s kopnom ili sa većim naseljem odnosno administrativnim središtem na drugom otoku, dnevno, od kojih su barem dvije brzo brodске. Cijene javnoga otočnog pomorskog i cestovnog putničkoga prijevoza uređene su čl. 10. Zakona, ali tako da je propisana granična cijena odnosno uvjeti za besplatan prijevoz, te je prema st. 4. određeno da sredstva za naknadu dijela prihoda koje prijevoznici u pomorskom i cestovnom prijevozu ne ostvaruju zbog takvih cijena, da se osiguravaju u državnom proračunu. Nadalje, prema čl. 12. st. 1. Zakona, propisano je da javni putnički brzo brodski prijevoz državnim linijama koji povezuju obalu sa naseljenima otocima i

otoke međusobno, može se obavljati samo na temelju odobrenja koje daje Vlada Republike Hrvatske na prijedlog Ministarstva pomorstva, prometa i veza, a prema st. 3. odobrenje za održavanje linija daje se na vrijeme od 5 godina na temelju javnog natječaja koje raspisuje Ministarstvo pomorstva, prometa i veza.

Tuženo je tijelo zatražilo od Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka Republike Hrvatske – Uprave za pomorski promet, pomorsko dobro i luke pisano očitovanje u svrhu ocjene je li u konkretnom slučaju riječ o nepravilnoj dodjeli državne potpore i potrebi da na temelju zahtjeva poduzetnika A. d.o.o. tuženo tijelo sukladno čl. 6. st. 1. toč. 1. i čl. 14. st. 1. Zakona o državnim potporama, pokrene postupak nadzora provedbe državne potpore ili da postupi u smislu čl. 125. st. 2. Zakona o općem upravnom postupku i odbaci zahtjev.

Prema dopisu Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka Republike Hrvatske od 18. 10. 2004. Brzobrodске linije uvela je Vlada Republike Hrvatske zaključkom od 9.9. 1999. na temelju čl. 9. st. 2. Zakona o otocima. Ministarstvo je nakon provedenog javnog natječaja izdalo odobrenje za održavanje javnog putničkog brzo brodskog prijevoza na državnim linijama koje povezuju obalu s naseljenim otocima i otoke međusobno, i to najpovoljnijem brodaru. Na temelju ponude brodaru Ministarstvo je potpisalo petogodišnje ugovore kojima se brodar obvezuje izvršavati usluge prijevoza, a Ministarstvo mu mjesečno isplaćivati ugovoreni iznos potpore. Ministarstvo putem lučkih kapetanija svakodnevno kontrolira ispunjavaju li brodari svoju obvezu i održavaju li brzobrodске linije. U slučaju neispunjavanja obveza brodarima se isplaćuje umanjena mjesečna subvencija, ukoliko nije u pitanju neispunjenje obveze zbog više sile. Cijena putne karte na brzobrodskim linijama uređena je čl. 10. Zakona o otocima. Kraj takvog stanja stvari tuženo je tijelo moglo zaključiti da ne postoji temelj za pokretanje postupka nadzora provedbe državne potpore u smislu odredbe iz čl. 14. st. 1. Zakona o državnim potporama. Osim toga, tuženo je tijelo našlo da tužitelj, s obzirom da obavlja javni cestovni prijevoz, a ne javni putnički brzobrodски prijevoz, ne djeluje na istom mjerodavnom tržištu.»

Iz obrazloženja presude broj: Us-5362/2007-10 od 3. 11. 2010.

»Dakle, u upravnom postupku davanja suglasnosti na Odluke Vlade Republike Hrvatske, koje sadrže državna jamstva, a u kon-

kretnom slučaju predstavljaju državnu potporu za restrukturiranje tužitelja, primjenjuju se postupovna pravila navedena Zakonom o državnim potporama, Uredbom o državnim potporama (NN 121/03 i 50/06) i Zakonom o općem upravnom postupku (NN 53/91 i 103/96 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske).«

2.3. Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA)

Od ukupnog broja zaprimljenih tužbi protiv akata HANFA-e do sada je riješeno devet sporova, a u kojima se akti ocijenjeni nezakonitima. Upravni sporovi odnose se na akte donesene na temelju Zakona o tržištu vrijednosnih papira (NN 84/02, 138/06), Zakonu o investicijskim fondovima iz 1995. (NN 107/95, 12/96, 114/01) i 2005. (NN 150/05), Zakonu o preuzimanju dioničkih društava iz 2002. (NN 84/02, 87/02, 120/02) i 2007. (NN 109/07, 108/07), Zakonu o osiguranju iz 1997. (NN 46/97 – proč. tekst, 116/99, 11/02) i 2005. (NN 151/05, 87/08, 82/09) i Zakonu o leasingu (NN 135/06)

Zakon o tržištu vrijednosnih papira. Sporovi vezani za navedeni Zakon mogu se svrstati u nekoliko vrsta i to: stjecanje vrijednosnih papira, nadzora nad trgovanjem dionicama, izdavanje i oduzimanje dozvole za obavljanje svih poslova s vrijednosnim papirima pravnim osobama, izdavanje i oduzimanje dozvole za obavljanje poslova brokera.

Osoba koja podnosi zahtjev za izdavanje dozvole za brokera ili investicijskog savjetnika uz zahtjev treba priložiti ovjerenu presliku dokaza da protiv nje nije podignuta optužnica koja je postala pravomoćna, te da nije pravomoćno osuđena za kaznena djela protiv sigurnosti platnog prometa i poslovanja, vjerodostojnosti isprava ili kaznenih djela iz ovoga Zakona, da joj nije izrečena niti traje sigurnosna mjera zabrane obavljanja zanimanja koje je u potpunosti ili djelomično obuhvaćeno predmetom poslovanja brokerskog društva, a strani državljanin treba priložiti i izvornik i prijevod uvjerenja nadležnog tijela zemlje čiji je državljanin.

Iz obrazloženja presude broj: Us-8185/2008-4 od 30. 3. 2011.

»Iz sadržaja spisa predmeta vidljivo je da je dana 10. 7. 2007. tužitelj podnio zahtjev za izdavanje dozvole za obavljanje poslova brokera kod tuženoga te da je predmetni zahtjev odbijen sukladno čl. 55. navedenog Zakona jer je Županijski sud u Slavonskom Brodu vodio kazneni postupak pod brojem: K-14/03, zbog kaznenog djela iz čl. 292. Kaznenog zakona, a koji je okončan osuđujućom presudom i to kaznom zatvora uvjetno a koja presuda je postala pravomoćna 28. 11. 2006.

Dakle, iz sadržaja spisa predmeta nedvojbeno proizlazi da tužitelj ne ispunjava uvjete za izdavanje dozvole za obavljanje poslova brokera, iz razloga što je pravomoćno osuđen za kazneno djelo zlouporabe ovlasti u gospodarskom poslovanju, pa je stoga tuženo tijelo pravilno odbilo zahtjev tužitelja za izdavanje dozvole za obavljanje poslova brokera.«

Iz obrazloženja presude broj: Us-2103/2007 od 21. 4. 2010.

»Ocjenjajući zakonitost pobijanog rješenja Sud smatra da istim nije povrijeđen zakon tužiteljici na štetu. Naime, tuženo tijelo u predmetnom postupku došlo je do zaključka da je tužiteljica na neovlaštenu način došla do povlaštene informacije o nalogu za prodaju dionica, a zaprimljenu od R. M. zaposlenika brokerskog društva E. v. p. Z. d.o.o. Dopisom od 27. 10. 2006. godine, tuženo je dala mogućnost tužiteljici da se izjasni o činjenicama, s obzirom na predmet, te se tužiteljica očitovala dana 3.11. 2006. godine, a u kojem izjavljuje u bitnom da je broker – zaposlenik ovlaštenog društva koje je zaprimilo nalog za prodaju dionica i kojeg osobno poznaje, nudio dionice na prodaju te ju je i na dan transakcija kontaktirao. Tuženo tijelo obrazlaže osnovnu sumnju o korištenju povlaštene informacije iz razloga što proizlazi iz činjenice da je tužiteljica zadala nalog za kupnju 34 dionice izdavatelja po maksimalnoj cijeni od 17.000,00 kn u 14:44:04 sati, dok je nalog izvršen na burzi u 14:44:13, točno u trenutku kada je brokersko društvo E. v. p. Z. d.o.o., čiji je zaposlenik R. M. dalo nalog za prodaju dionica izdavatelja na istoj burzi i po istoj cijeni od 17.000,00 kn tako da je nalog zatvoren u 14:45:52 sati.

Stoga je bilo osnova za donošenje osporenog rješenja temeljem čl.15. st. 4. toč. 6. Zakona o tržištu vrijednosnih papira tj. izrica-

nja nadzorne mjere, a u svrhu efikasnijeg rješavanja cijele stvari. Dakle, radi se o privremenoj mjeri koja se protekom roka od 60 dana gasi. Sud smatra da je tuženo tijelo u obrazloženju svoga rješenja dalo valjane razloge za navedenu odluku kao i da je primijenilo zakonske odredbe koje upućuju na takovo rješenje ove stvari. Prigovori koje tužiteljica iznosi u tužbi nisu odlučujući za drugačije rješenje stvari.»

U slučaju utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti Agencija rješenjem nalaže poduzimanje radnji koje pridonose uspostavljanju zakonitosti i usklađivanju rada sa zakonima i drugim propisima, odnosno izriče odgovarajuću mjeru propisanu Zakonom, te nalaže i druge mjere koje su potrebne za uklanjanje posljedica koje su nastale izvršenjem ili propuštanjem radnji od strane sudionika na tržištu kapitala. U svrhu zaštite interesa ulagatelja, članova i drugih korisnika usluga Središnje depozitarne agencije, HANFA je ovlaštena donijeti odluku kojom može naložiti Središnjoj depozitarnoj agenciji da poduzme radnje kojima blokira, odnosno onemoguću otuđenje ili opterećenje upisanim vrijednosnim papirima, vrijednosnim papirima koji bi se u postupku prijeboja i namjere ili preknjižbe trebali upisati na pojedinim računima otvorenim kod Središnje depozitarne agencije ako Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga raspolaže podacima koji ukazuju na sumnju da su vrijednosni papiri upisani na računu ulagatelja stečeni radnjama koje su u suprotnosti sa Zakonom, i propisima donesenim na temelju Zakona te nalaže zabranu otuđenja ili opterećenja vrijednosnih papira u periodu koji ne može biti duži od 60 dana.

Iz obrazloženja presude broj: Us-4959/2007-6 od 13. 10. 2010.

»Iz sadržaja spisa predmeta proizlazi kako je tuženo tijelo u predmetnom postupku postupilo po zaprimljenoj prijavi o nezakonitostima i nepravilnostima u trgovanju vrijednosnim papirima izdavatelja I. – a. d.d. U., burzovne oznake ISAU-R-A, a koja prijava se odnosila na transakciju izvršenu na V. b. d.d., 20. 11. 2006., s brojem transakcije 340793. Tuženo je tijelo provedenim nadzornim mjerama utvrdilo da postoje podaci koji ukazuju na sumnju da su vrijednosni papiri stečeni radnjama koje su u suprotnosti s odredbama naprijed citiranog Zakona. Naime, tuženo je tijelo

u predmetnom postupku utvrdilo kako je brokerska kuća F. d.d. Split bila posrednik C. o. d.d. Z. (prodavatelja predmetne dionice) i tužitelja (kupca predmetne dionice). Zatim je utvrđeno kako je nalog za prodaju 13.512 dionica izdavatelja brokerska kuća zaprimila 20. studenoga 2006. u 8,45 sati (nalog broj 8742/2006), nakon čega je u 9,00 sati zaprimilo od tužitelja nalog za kupnju iste količine dionica (nalog broj 8743/2006), a koje naloge je brokerska kuća navedenim kronološkim slijedom upisala u Knjigu naloga. Provedenim nadzornim mjerama tuženo je tijelo također utvrdilo da su spomenuti nalozi izloženi na trgovinski sustav Varaždinske burze d.d. sa zakašnjenjem od nešto više od 3 sata i u obrnutom redoslijedu od redoslijeda zaprimanja naloga u Knjigu naloga. Iz dokumentacije dostavljene od strane V.b. d.d., tuženo je tijelo utvrdilo da je prvo na burzu izložen nalog za kupnju dionica (12:20:49 sati), dok je nalog za prodaju izložen nakon toga (12:21:10 sati) kada su se nalozi i realizirali.

Stoga je bilo osnova za donošenje osporavanog rješenja temeljem čl. 15. st. 4. toč. 6. Zakona o tržištu vrijednosnih papira, odnosno izricanja nadzorne mjere, a u svrhu efikasnijeg rješavanja cijele stvari. Dakle, radi se o privremenoj mjeri koja se protekom roka od 60 dana gasi. Sud smatra da je tuženo tijelo u obrazloženju osporavanog rješenja dalo valjane razloge za navedenu odluku kao i da je primijenilo zakonske odredbe koje upućuju na takovo rješenje ove stvari«.

Komisija ovlaštenom društvu rješenjem oduzima dozvolu za obavljanje jednog ili više poslova s vrijednosnim papirima ako poslove ne izvršava u skladu s odredbama Zakona i pravilnicima koje donosi Komisija, u skladu s nalogom i uputama nalogodavca ili pažnjom dobrog stručnjaka. Radi sprječavanja stvaranja neistinite slike tržišta za pojedini vrijednosni papir zabranjeno je dati nalog za kupnju ili prodaju vrijednosnog papira, znajući da je dan ili će biti dan nalog za prodaju ili kupnju toga vrijednosnog papira od iste ili druge osobe, po cijeni koja je približno ista, radi stvaranja privida cijene ili aktivnog trgovanja.

Iz obrazloženja presude broj: Us-1998/2007-4 od 9. 9. 2010.

»Tuženo je tijelo posumnjalo u nezakonit rad tužitelja zbog okolnosti da je cjelokupni postupak zaprimanja i izlaganja naloga za kupnju te višestruke promjene naloga trajao samo nekoliko minuta, a uzrokovao je pad cijene predmetnih dionica od čak 43.

...

Kako je dakle predmetnom slučaju tužitelj dao zbirni nalog za kupnju 130146 dionica izdavatelja H. n. d.d. iz Z. te u isto vrijeme dao nalog za prodaju istog broja dionica istog izdavatelja i to po identičnoj cijeni, Sud je suglasan sa zaključkom tuženog tijela da se radi o zakonom zabranjenom manipuliranju cijenama koje je opisano citiranom odredbom čl. 108. st.1. toč. 2. Zakona o tržištu vrijednosnih papira. Pravilno je stoga ocijenilo tuženo tijelo kako je iz opisanog postupanja tužitelja vidljivo da on poslove za koje je ovlašten nije izvršavao u skladu s odredbama tog Zakona i pravilnicima koje donosi Komisija, odnosno u skladu s nalogom i uputama nalogodavca ili pažnjom dobrog stručnjaka te je opravdano tužitelju izreklo nadzornu mjeru iz odredbe čl. 52. st. 1. toč. 16. Zakona, uz razložno obrazloženje s kojim je i Sud u cijelosti suglasan.

Sud je suglasan s ocjenom tuženog tijela da se u konkretnom slučaju radilo o fiktivnom zaprimanju naloga u nerealno kratkom vremenskom razdoblju što nesporno ukazuje na djelo manipuliranja cijenama, pa je stoga stava da iskazi kupaca iz predmetne transakcije ne bi mogli utjecati na drugačije utvrđenje činjeničnog stanja.«

Zakon o preuzimanju dioničkog društva. Najveću buru u posljednje vrijeme izazvale su dvije uvažavajuće odluke Suda kojima je poništeno rješenje HANFA-e i to presuda u upravnom sporu tužitelja A. d.d.³ i presuda G. O. i dr. o preuzimanju društva L. R. H. d.d.,⁴ dok su sve ostale odluke o preuzimanju trgovačkih društava vezane za čl. 4. navedenog Zakona prošle nezamijećeno, možda iz razloga što su u istima potvrđeni akti Agencije i tužbe su odbijene.

Osoba koja stekne dionice izdavatelja kojima zajedno s dionicama koje već ima, prelazi prag od 25% od ukupnog broja glasova koje daju dionice izdavatelja s pravom glasa obvezna je o stjecanju bez odgode obavijestiti izdavatelja, Komisiju i javnost te objaviti ponudu za preuzimanje, pod uvjetima i na način određen Zakonom. Ponuditelj je obvezan u roku od 30

³ Us-11063/2011–13 od 11. srpnja 2012.

⁴ Us-8098/2009–11 od 13. lipnja 2012.

dana od dana nastanka obveze objavljivanja ponude za preuzimanje, podnijeti komisiji zahtjev za odobrenje objavljivanja ponude za preuzimanje, ponudu i isprave iz čl. 12. Zakona.

Iz obrazloženja presude broj: Us-9931/2006-5 od 14. 10. 2010.

»Kako je tuženo tijelo tijekom postupka utvrdilo da su tužitelji i osobe s kojima tužitelji zajedničko djeluju stekli ukupno 174.196 dionica, odnosno 87,104% glasova od ukupnog broja glasova koje daju dionice društva S. O. d.d. Zagreb s pravom glasa (a to su stekli dana 2. 10. 2004. godine) bili su obvezni do 2. studenog 2004. godine sukladno odredbi čl. 13. st. 1. Zakona podnijeti Komisiji za vrijednosne papire Republike Hrvatske, kao pravnom predniku Agencije, zahtjev za odobrenje objavljivanja ponude za preuzimanje a što su propustili učiniti u roku. S obzirom na iznijeto ovaj Sud smatra da je pravilno tuženo tijelo utvrdilo da je obveza za tužitelje i druga društva s kojima zajednički djeluju nastala 2. 10. 2004. godine te nakon tog datuma nisu mogli stjecati dionice na drugi način osim ponudom za preuzimanje.

Naime, odredbom čl. 29. st. 1. Zakona o preuzimanju dioničkih društava propisno da od trenutka nastanka obveze objavljivanja ponude za preuzimanje do objave ponude, odnosno od objave ponude do isteka roka važenja ponude, dionice s pravom glasa koje su predmet ponude ponuditelj ne smije steći niti se smije obvezati da će ih steći na drugi način osim ponudom za preuzimanje. Prema st. 2. istog članka Zakona, od trenutka nastanka obveze objavljivanja ponude za preuzimanje do objave ponude, odnosno od objave ponude do isteka roka važenja ponude ponuditelj ne smije otuđivati niti se obvezivati da će otuđiti dionice koje daju pravo glasa u glavnoj skupštini izdavatelja, dok je st. 3. propisano da odredbe st. 1. i 2., odnose se na sve osobe koji zajednički djeluju.

Čl. 15. st.3. Zakona o preuzimanju dioničkih društava propisano je da ponuđena cijena ne može biti niža od najviše cijene po kojoj ponuditelj, ili osoba koja s njim zajednički djeluje, stekao dionice s pravom glasa u razdoblju od jedne godine prije dana objavljivanja ponude za preuzimanje.

Nadalje, tuženo je tijelo utvrdilo da su nakon 2. 10. 2004. godine tužitelji stekli dionice i to po cijeni od 300,00 kn po dionici koja je cijena niža od one iz ponude za preuzimanje (560,09 kn po dionici) tako da se utvrđuje da dioničari iz točke 4. pobijanog

rješenja mogu putem mjesno nadležnog trgovačkog suda zahtijevati obvezno sklapanje ugovora o prodaji dionica društva S. O. d.d. Z., , po cijeni po koje društvo E. T. d.o.o. Z., bilo obvezno objaviti ponudu za preuzimanje društva.

Društvo E. T. d.o.o. Z. podnijelo tek 2. 10. 2005. godine Agenciji zahtjev za odobrenje objavljivanja ponude za preuzimanje javnog dioničkog društva S. O. d.d. Z. uz isti priložilo Sporazum o usklađenom djelovanju u svezi stjecanja dionica S. O. d.d. zaključen dana 31. 10. 2005. godine između svih društava navedenih pod toč. 1. izreke pobijanog rješenja, te je predložilo cijenu dionice od 300,00 kn iako je prilikom stjecanja dionica 2. 10. 2004. godine prodavateljima dionica isplaćena cijena od 560,09 kn po dionici, to je u pobijanom rješenju pravilno utvrđena cijena dionice u tom iznosu, sukladno čl. 15. st. 3. Zakona o preuzimanju dioničkih društava.«

Zakon o investicijskim fondovima. Za vrijeme važenja navedenog Zakona pred sudom su vođeni sporovi u odnosu na samo dva investicijska fonda, a povodom nadzora nad poslovanjem investicijskog fonda od strane Agencije, kao nadzornog tijela.

Iz obrazloženja presude broj: Us-13396/2009-4 od 29. 2. 2012.

»Iz spisa proizlazi da je tužena Agencija 7. 10. 2009. od strane društva za upravljanje investicijskim fondovima I. d.o.o. koja djeluje kao uprava zatvorenog investicijskog fonda s javnom ponudom V. d.d. primila obavijest da će se 20. 11. 2009. održati glavna skupština zatvorenog investicijskog fonda s javnom ponudom V. d.d. te da su, među ostalim, predložene točke dnevnog reda: 9) Donošenje odluke o promjeni tvrtke, 10) Donošenje odluke o promjeni predmeta poslovanja, 11) Donošenje odluke o usvajanju novog statuta društva, 12) Donošenje odluke o načinu i uvjetima za isplatu primjerene naknade dioničarima, 13) Donošenje odluke o opozivu članova nadzornog odbora, 14) Donošenje odluke o imenovanju članova nadzornog odbora, 15) Donošenje odluke o otkazu Ugovora o upravljanju zatvorenim investicijskim fondom s javnom ponudom, 16) Donošenje odluke o raskidu Ugovora o obavljanju poslova depozitne banke zatvorenog investicijskog fonda.

Kako je tužena Agencija 17. 9. 2009. donijela rješenje kojim je upravi društva za upravljanje investicijskim fondovima I. d.o.o.

koja djeluje kao uprava zatvorenog investicijskog fonda s javnom ponudom V.d.d. naloženo da opozove sazivanje glavne skupštine sazvane za 16. 10. 2009. jer se predloženim točkama dnevnog reda mijenja predmet poslovanja fonda, zatražila je od članova uprave društva za upravljanje investicijskim fondovima I. d.o.o., nadzornog odbora zatvorenog investicijskog fonda s javnom ponudom V. d.d. i od većinskog dioničara D.F.dodavno očitovanje. Nakon dobivenih očitovanja, tužena Agencija je donijela predmetno osporavano rješenje.

Po ocjeni suda, predmetno rješenje je doneseno u skladu sa Zakonom o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (NN 140/05.) i Zakonom o investicijskim fondovima (NN 150/05.). Tužena Agencija je nadzorno tijelo koje u okviru svojih zakonskih ovlasti, između ostalog, vrši i nadzor nad poslovanjem zatvorenih investicijskih fondova s javnom ponudom kojom upravljaju društva za upravljanje investicijskim fondovima. Osporavano rješenje je doneseno u postupku nadzora nad radom zatvorenog investicijskog fonda s javnom ponudom V. d.d.

Tužena Agencija pravilno tvrdi da je odredbom čl. 180. Zakona o investicijskim fondovima kao jedina mogućnost prestanka rada fonda predviđeno pripajanje odnosno likvidacija te da dioničari jedino mogu donijeti odluke o prestanku rada fonda na način propisan spomenutom zakonskom odredbom, a to je pripajanje ili likvidacija.

Navodi tužitelja da je tužena Agencija dala suglasnost na prethodno provedenu promjenu djelatnosti u odnosu na tri zatvorena investicijska fonda s javnom ponudom (što Agencija u odgovoru na tužbu osporava), nisu od utjecaja na zakonitost predmetnog rješenja niti su predmet ovog spora.«

Zakon o osiguranju. Sporovi vezani za navedeni Zakon mogu se svrstati u nekoliko vrsta i to: nadzor nad poslovanjem društva za osiguranje, radi razrješenja člana uprave, izdavanje i oduzimanje dozvole za obavljane poslova zastupanja u osiguranju

Iz obrazloženja presude broj: Us-7971/2009-4 od 17. 5. 2012.

»Među strankama u ovoj upravnoj stvari sporno je kako valja interpretirati čl. 96. st. 4. Zakona o osiguranju koja je unesena Zakonom o izmjenama i dopunama navedenog Zakona (NN 87/08.).

Naime, u čl.96. Zakona o osiguranju, koja regulira način formiranja dopunskog kapitala društva za osiguranje, navedenom je izmjenom unesen st. 4. koji propisuje da se određene stavke (toč. 1. i 2. st. 3.) mogu unijeti u dopunski kapital i uključiti u izračun kao stavke kojima se uvećava iznos dopunskog kapitala, samo na osnovu suglasnosti nadzornog tijela na temelju prethodno dostavljene odgovarajuće dokumentacije. Spor se sastoji u tumačenju izraza kojim »stavke kojima se uvećava iznos dopunskog kapitala« budući da, kako je već uvodno navedeno, tužitelj drži da je navedena odredba primjenjiva isključivo u slučaju uvećanja iznosa dopunskog kapitala u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje dok tuženo tijelo tumači da je suglasnost nadzornog tijela na temelju prethodno dostavljene odgovarajuće dokumentacije neophodna u svakom slučaju budući da se radi o novoj odredbi zakona i time novoj obvezi koja zahvaća sve adresate te odredbe.

Za razumijevanje naravi spornog pitanja i donošenja odgovarajuće odluke neophodno je imati na umu da se navedena odredba zakona nalazi među odredbama Zakona o osiguranju (NN 151/05. i 87/08.) koje reguliraju pitanje upravljanja rizicima kojima su izložena društva za osiguranje. Naime, društvo za osiguranje je, slijedom čl. 92. Zakona, dužno održavati razinu kapitala adekvatnu opsegu i vrstama poslova osiguranja koje obavlja te s obzirom na rizike kojima je izloženo te je dužno poslovati tako da rizici u pojedinačnim odnosno u svim vrstama poslova osiguranja koje obavlja ne prijeđu vrijednost ili granice propisane zakonom i propisima donesenim na temelju zakona. Čl. 92. u st.3. izrijekom obvezuje društvo za osiguranje na poslovanje po načelima likvidnosti i solventnosti, odnosno dužno je pravodobno ispuniti dospjele obveze i trajno ispunjavati sve svoje obveze.

Društvo za osiguranje je dužno u svrhu primjene pravila o upravljanju rizicima izračunati svoj kapital na način propisan zakonom tako da utvrdi osnovni kapital i dopunski kapital (čl. 95. i 96. Zakona). Čl. 96. Zakona o osiguranju određuju način izračuna dopunskog kapitala i navode koje se sve stavke uzimaju u obzir pa u st.3. navodi pod toč. 2. da mogu sadržavati i pričuve s naslova vrednovanja imovine koje nisu izvanrednog karaktera. Sukladno Pravilniku o načinu izračuna kapitala, jamstvenog kapitala i adekvatnosti kapitala društava za osiguranje (NN 78/06.) prema čl. 9. st. 2., pri izračunu dopunskog kapitala uzimaju se, među ostalim, u obzir stavke iskazane u odgovarajućem obrascu

IK tako da se pod rednim brojem II pod toč. 4. Toč. 2. upisuju visina pričuva s osnova vrednovanja imovine koje nisu izvanrednog karaktera. Konkretno, to su revalorizacijske rezerve koje se iskazuju s naslova vrednovanja zemljišta i građevinskih objekata u vlastitom korištenju, vrednovanja financijske imovine iz portfelja raspoloživog za prodaju te vrednovanja druge imovine koja nije izvanrednog karaktera. Imajući na umu da je pričuva s naslova vrednovanja imovine stavka koja uvećava dopunski kapital a time i ukupni kapital društva za osiguranje odnosno jamstveni kapital iz članka 100. Zakona, te imajući na umu već spomenutu obvezu društva za osiguranje na održavanju razine kapitala adekvatno opsegu i vrstama poslova s obzirom na rizike kojima posluje, potrebno je utvrditi od čega se iznos navedenih pričuva sastoji, da li je prikazan realno, temeljem čega i na koji način je vrednovanje provedeno i izvršeno usklađenje s fer vrijednostima. S obzirom da se temeljem usklađenja vrijednosti imovine društva za osiguranje formira iznos iskazan u bilanci, sudu se ukazuje pravilnim tumačenje tuženog tijela prema kojem se s obzirom na zakonsku novinu uvedenu Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o osiguranju s primjenom od 1. 1. 2009., u slučaju iskazivanja navedenih pričuva s naslova vrednovanja imovine koje nisu izvanrednog karaktera, podvrgne prethodnoj suglasnosti nadzornog tijela, temeljem dostavljene odgovarajuće dokumentacije koja opravdava i potvrđuje realnost iskazanih stavki.»

Društvo za osiguranje mora imati najmanje dva člana koji vode poslove i zajedno zastupaju dioničko društvo za osiguranje, a članom uprave dioničkog društva za osiguranje može biti imenovana osoba koja dobije odobrenje nadzornog tijela za obavljanje funkcije člana uprave društva osiguranja.

Ako je članu uprave oduzeto odobrenje za obavljanje funkcije člana uprave, ili mu je odobrenje prestalo vrijediti zbog isteka ugovora o radu, nadzorni odbor društva za osiguranje dužan je odmah razriješiti člana, odnosno članove uprave, te imenovati novoga člana, odnosno nove članove uprave.

Nadzorno tijelo (Agencija) donosi odluku o otklanjanju nezakonitosti i nepravilnosti ako prilikom nadzora nad društvom za osiguranje utvrdi da član uprave nema odobrenje iz čl. 28. Zakona.

Iz obrazloženja presude broj: Us-1485/2007-4 od 25. 4. 2007.

»Iz spisa predmeta razvidno je da je Nadzorni odbor E. o. d.d. Z., sukladno odredbi čl.16.c. Zakona o osiguranju (NN 46/97 – pročišćeni tekst, 116/99 i 11/02), kojom je propisano da članom uprave društva za osiguranje može biti imenovana samo ona osoba koja je dobila suglasnost Direkcije za nadzor društva za osiguranje (pravnog prednika tužene Agencije) za obavljanje funkcije člana uprave društva, a osoba koja je već dobila suglasnost za obavljanje funkcije člana uprave i koju nadzorni odbor želi ponovno imenovati mora ponovno proći postupak propisan ovim Zakonom, donio odluku broj: 01/08–02 od 30.12. 2002. godine, kojom se R. P. imenuje predsjednikom uprave na mandatno razdoblje od četiri godine.

U navedenoj odluci navedeno je da prvotuzitelju mandatno razdoblje traje počevši od dana dobivanja suglasnosti na predloženo imenovanje od strane Direkcije za nadzor društva za osiguranje.

Navedena Direkcija dala je dana 17. 7. 2003. godine suglasnost na imenovanje R. P. članom uprave E. o. d.d. Z., pa stoga tužitelji smatraju da četverogodišnji mandat za prvotuzitelja R. P. nije istekao, odnosno da traje do 17. 7. 2007. godine.

Međutim, iako prvotuzitelj R. P., prema članku 16c. ranijeg Zakona o osiguranju, nije smio biti imenovan, a niti započeti svoj mandat prije dobivanja suglasnosti Direkcije za nadzor društava za osiguranje, bio je član uprave Društva i stvarno obavljao tu funkciju od dana donošenja odluke drugotuzitelja, tj. 30.12. 2002. godine, pa je ispravno stajalište tuženog tijela da mu je mandat istekao 30. 12. 2006. godine.

Gore navedene činjenice potvrđuju i tužitelji, i to prvotuzitelj svojim životopisom i navodom u programu vođenja poslova Društva, te drugotuzitelj potvrdom o radnom iskustvu prvotuzitelja u Društvu, dostavljenom tuženom tijelu uz zahtjev od 9. 11. 2006. godine za izdavanje odobrenja prvotuzitelju za još jedan mandat (treći) na funkciji člana uprave, odnosno predsjednika uprave Društva.«

Iz obrazloženja presude broj: Us-10929/2007-5 od 30. 9. 2010.

»Ocjenjujući zakonitost osporenog rješenja Sud nalazi da je tuženo tijelo pravilno postupilo kada je tužiteljici, vlasnici obrta OBS oduzelo dozvolu za obavljanje poslova zastupanja u osiguranju.

Kako to proizlazi iz spisa predmeta dostavljenog ovom Sudu uz odgovor na tužbu, tužiteljica je bila upisana u obrtni registar temeljem dozvole za obavljanje poslova zastupanja u osiguranju izdane od Ministarstva gospodarstva RH, te nije u zakonskom roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu novog Zakona o osiguranju uskladila svoje poslovanje sa odredbama Zakona.

Naime, 1. 1. 2006. godine stupio je na snagu Zakon o osiguranju (NN 151/05), koji je, u prijelaznim i završnim odredbama propisao obvezu usklađenja društava za osiguranje, društava za zastupanje u osiguranju i društava za posredovanje u osiguranju, te zastupnika i posrednika u osiguranju sa ovim Zakonom.

Prema čl. 297. st.1. Zakona o osiguranju, društva za zastupanja u osiguranju koja na dan stupanja na snagu ovog Zakona imaju dozvolu za obavljanje poslova zastupanja u osiguranju i upisana su u sudski registar, dužna su u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog Zakona, uskladiti poslovanje s odredbama ovoga Zakona, osim ako odredbama stavaka ovoga članka nije određen dulji rok.

Prema st. 2., društvo za zastupanje u osiguranju iz st. 1., dužno je u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog Zakona, podnijeti zahtjev za izdavanje dozvole nadzornog tijela za obavljanje poslova zastupanja u osiguranju sukladno čl. 252. Zakona.

Ako, prema st. 3. ovog članka Zakona, društvo za zastupanje u osiguranju iz stavka 1. ovoga članka, ne postupi sukladno odredbama st. 2. članka, nadzorno tijelo može društvu za zastupanje u osiguranju oduzeti dozvolu za obavljanje zastupanja u osiguranju i pokrenuti postupak likvidacije, sukladno odredbama Zakona.

Odredbom čl. 236. st. 4. Zakona o osiguranju propisano je da se odredbe Zakona koje se odnose na društvo za zastupanje u osiguranju primjenjuju i na obrt za zastupanje u osiguranju, osim odredaba čl. 235 i 252 st. 3. toč.1. ovog Zakona.

Kako nije sporno da se odredbe o usklađivanju poslovanja prema Zakonu o osiguranju primjenjuju i na obrte koji su registrirani za poslove osiguranja po ranijim propisima, te kako nije sporna niti činjenica da tužiteljica kao vlasnica, upravo takvog, obrta nije uskladila svoje poslovanje u zakonom propisanom roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona, koju činjenicu ne osporava niti sama tužiteljica, to je pravilno postupilo tuženo

tijelo kada je donijelo osporeno rješenje, koje i ovaj Sud ocjenjuje u cijelosti zakonitim.«

Zakon o leasingu. Sporovi vezani za navedeni Zakon mogu se svrstati u nekoliko vrsta i to: nadzor nad poslovanjem leasing društva, izdavanje odobrenja za obavljanje poslova leasinga te izdavanje odobrenja za člana uprave društva od strane Agencije, izdavanje odobrenja za stjecanje udjela u leasing društvu.

Jedan od uvjeta za člana uprave leasing društva propisana je visoka stručna sprema ali se isti uvjet neće primjenjivati na osobu koja na dan stupanja na snagu Zakona o leasingu obavlja funkciju člana uprave u leasing društvu i ima višu stručnu spremu u razdoblju od dvije godine od dana stupanja na snagu Zakona o leasingu.

Iz obrazloženja presude broj: Us-3288/2008-4 od 22. 10. 2010.

»Nesporno je da je K. D. na dan stupanja navedenog Zakona imao višu stručnu spremu, ispunjavao propisane uvjete i obavljao funkciju člana uprave leasing društva. Međutim, dana 12. 12. 2007. godine tužitelj je podnio zahtjev kojim mijenja prvotno podneseni zahtjev te traži izdavanje odobrenja za K. D. na mandat u trajanju do 21. 12. 2009. godine.

S obzirom da je K. D. stekao visoku stručnu spremu nakon isteka šestomjesečnog roka određenog čl. 106. St.2. Zakona o leasingu i da se zahtjev od 12. 12. 2007. godine temelji na novom činjeničnom stanju, odnosno stjecanju visoke stručne spreme od strane kandidata, to tuženo tijelo pravilno zaključuje da je nastupom novog činjeničnog stanja moguće produženje mandata iza roka određenog čl. 106. st. 3. Zakona o leasingu, što za posljedicu ima dostavu novog programa kandidata za novo mandatno razdoblje te predstavljanje istog.

Budući da se izmijenjen zahtjev od 12. 12. 2007. godine nije temeljio na bitno istom činjeničnom stanju, kako to propisuje odredba čl. 130. st.1. Zakona o općem upravnom postupku (NN 53/91 i 103/96-Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske), to je tužena Agencija pravilno postupila kada je temeljem stavka 2. istog članka rečenog Zakona donijela zaključak kojim se Nadzornom odboru tužitelja ne dopušta izmjena odobrenja za člana uprave K. D.«

3. Zaključak

Prikazana sudska praksa samo je dio opsežne prakse Suda u agencijskim stvarima, a iz koje proizlazi da zaključiti da agencije kvalitetno obavljaju svoj posao – od ukupno riješenih 506 sporova, u 88,8% sporova upravni akti agencija ocijenjeni su zakonitima, dok su samo u 12,2% sporova ocijenjeni nezakonitima.

Promjene nastale u upravnom sudovanju, donošenjem novog Zakona o upravnim sporovima, provođenje javnih rasprava i mogućnost utvrđivanja činjenica od strane suda itekako će doprinijeti još kvalitetnijem radu svih sudionika u rješavanju agencijskih stvari.

Radi boljeg i kvalitetnijeg rada suci i savjetnici prvostupanijskih upravnih sudova i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske koriste svaku mogućnost edukacije putem Pravosudne akademije i drugih savjetovanja vezanih za navedenu problematiku.

Pravni izvori

Zakon o državnim potporama, NN 140/05, 49/11

Zakon o državnim potporama, NN 47/03, 60/04

Zakon o elektroničkim komunikacijama, NN 73/08, 90/11

Zakon o investicijskim fondovima, NN 150/05

Zakon o investicijskim fondovima, NN 107/95, 12/96, 114/01

Zakonu o leasingu, NN 135/06

Zakonu o osiguranju, NN 151/05, 87/08, 82/09

Zakonu o osiguranju, NN 46/97-proč. tekst, 116/99, 11/02

Zakon o preuzimanju dioničkih društava, NN 109/07, 108/07

Zakon o preuzimanju dioničkih društava, NN 84/02, 87/02, 120/02

Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12

Zakon o upravnim sporovima, NN 53/91, 9/92, 77/92

Zakon o telekomunikacijama, NN 122/03, 158/03, 177/03, 60/04,
70/05

Zakon o tržištu vrijednosnih papira, NN 84/02, 138/06

Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, NN 79/09

Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, NN 123/03

Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, NN 48/95, 52/97, 89/98

Pravilnik o načinu i uvjetima obavljanja djelatnosti elektroničkih ko-
munikacijskih mreža i usluga, NN 154/11

Pravilnik o načinu i uvjetima obavljanja djelatnosti elektroničkih ko-
munikacijskih mreža i usluga, NN 154/08, 51/11

Pravilnik o osnovnim telekomunikacijskim uslugama, NN 123/05

Pravilnik o telekomunikacijskim uslugama, NN 183/04