

## *Liberalizacija mrežnih djelatnosti i javnopravna regulacijska funkcija*

*Nikola Popović\**

*Nikoleta Radionov\*\**

UDK 35.078.3  
346.231

Izvorni znanstveni rad / review scientific paper

Received / Primljeno: 27. 10. 2012.

Accepted / Prihvaćeno: 28. 11. 2013.

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 ili željezničke usluge. Ovi tržišni procesi mogu se objediniti pod nazivom liberalizacija mrežnih djelatnosti s obzirom na to da se svaka koristi određenom mrežnom infrastrukturom veće ili manje razine tehnološke složenosti. Svrha procesa liberalizacije tih industrija (*network industries*) ukidanje je 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 podu-

\* Dr. sc. Nikola Popović, Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije (Croatian Post and Electronic Communications Agency, e-mail: nikola.popovic@hakom.hr)

\*\* Prof. dr. sc. Nikoleta Radionov, Katedra za pomorsko i općeprometno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (Chair for Maritime and Transport Law, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: nikoleta.radionov@pravo.hr)

zetnike pod kontrolom države, na sustav državne vlasti te na širu društvenu zajednicu. Regulacijska tijela koja prate proces liberalizacije i na koje 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 usluživanja tržišta, kapitala i njegovih konzumenata, u okvirima postulata nove ekonomije.

*Ključne riječi:* liberalizacija, mrežne djelatnosti, regulacija, tržišno natjecanje, tržišno gospodarstvo

## 1. Uvod: nova ekonomija

Ekonomska integracija označava ukidanje prepreka slobodnoj trgovini te povezivanje nacionalnih gospodarstava. Globalizacija kapitala i tržišta kao i medijska društveno-kulturna internacionalizacija potiču jačanje multinacionalnih korporacija i slabljenje klasične nacionalne države s tradicionalnom moći reguliranja, osobito gospodarskih odnosa (Stiglitz, 2004: 9). Odluke o navedenom sve se više prenose i donose na nadnacionalnim forumima međunarodnih organizacija. Ipak, problem nije u globalizaciji, nego u načinu na koji se njome upravlja. Dio problema leži i u međunarodnim gospodarskim institucijama (Međunarodni monetarni fond, Svjetska banka, Svjetska trgovinska organizacija) koje određuju pravila ponašanja (Stiglitz, 2004: 239). Rezultati se manifestiraju kao dominacija financijskih institucija nad realnim sektorom, naglašene socijalne razlike i konzumerizam promoviran medijima (Vedriš, 2009: 439). Slikovit je sljedeći citat: »Živimo u doba neoliberalizma, monetarizma, sveopće privatizacije i deregulacije. U doba sve veće gospodarske i političke moći transnacionalnih megakorporacija, u doba vrtoglavog razvitka informatičke tehnologije i tzv. nove ekonomije, u doba globalizacije, u doba kad je zaista nepopularno govoriti o važnosti uloge države u gospodarskom razvitku. Ipak, čini se da to ponovo dolazi, ili će uskoro doći na dnevni red, i to zbog negativnih nuspojava koje se javljaju kao posljedica navedenih suvremenih trendova. To se ponajprije pojavljuje u obliku ugrožavanja prirodne ravnoteže, sve veće polarizacije između bogatih i siromašnih pojedinaca, društvenih slojeva i zemalja, sve veće nepredvidivosti, neizvjesnosti i labilnosti gospodarskih procesa, sve raširenijeg spekulativnog ponašanja i poslovanja, porasta bezobzirnog utilitarizma i neograničenog konzume-

rizma te sve veće moralne, svjetonazorne i vrijednosne dezorijentacije« (Mesarić, 2009: 5). 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. Država kao politička organizacija djeluje kao skup državnih tijela koja jedina imaju ovlast djelovati u ime društva kao cjeline i putem kojih se organizira društveno-politički život.

Ekonomska doktrina koju zastupaju pojedini autori koristi se pojmom »nove ekonomije« koja akcent 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 vezani su uz revalorizaciju tržišnog položaja poduzetnika u smislu međunarodne konkurentnosti te pitanja promjene socijalnog položaja zbog mobilnosti proizvodnih resursa (Veselica, 2009: 192–193). Prema Veselici, regulacija međunarodnih ekonomskih odnosa više se veže za međunarodne političko-financijske institucije, a manje za nacionalne parlamente i vlade. Razvoj prometa i elektroničkih komunikacija potiče procese globalizacije i pojavu novih mogućnosti investiranja u svjetskim razmjerima. Integracijski procesi i globalizacijski trendovi pojave su suvremenog svijeta koje imaju snagu društveno-ekonomskih zakonitosti, a to znači da se događaju neovisno o volji i interesima pojedinaca, pa i samih država (Veselica, Vojnić, 2001: 66). Isti autor dalje navodi da 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 integracije na razini Europske unije (dalje: EU) korporativni je kapital koncentriran u velikim financijsko-industrijskim grupacijama koji maksimalizira kapitalnu akumulaciju zahvaljujući pristupu tržištima trećih, bez graničnih fiskalno-pravnih prepreka (Stiglitz, 2004: 74–77).<sup>1</sup> S obzirom na navedeno, držimo da je funkciju zaštite tržišnog natjecanja

<sup>1</sup> »Privatizacija je često djelotvoran način da se restrukturiranje postigne.« »Ipak privatizacija uzrokuje zabrinutost zbog pojave korupcije u smislu potcjenjivanja stvarne vrijednosti poduzeća i unosa dijela troška kao provizije za aktere privatizacije« (str. 77). »Rezultat toga bio je da privatizacija često nije donijela obećani boljitak. A problemi uzrokovani tim neuspjehom stvorili su odbojnost prema samoj zamisli privatizacije« (str. 74).

ugradenu u djelokrug različitih neovisnih javnopravnih regulacijskih tijela<sup>2</sup> u mrežnim djelatnostima u svim zemljama članicama EU moguće promatrati kao podlogu razvoju i širenju postulata nove ekonomije koja upravo treba nove institucije javne vlasti s tehnokratskim obilježjima brzine, učinkovitosti i stručnosti.

## 2. Politika liberalizacije mrežnih djelatnosti

Polazišni cilj slobodnog tržišta EU-a jest političko jedinstvo zemalja članica kroz jačanje zajedničkog tržišta i ekonomske učinkovitosti poduzetnika, a očituje se i dosljednom primjenom prava tržišnog natjecanja, kako u užem tako i širem smislu, dakle antitrustovska pravila i pravila kontrole državnih potpora. Na to se dovode pravila o prestanku posebnih i isključivih prava, što je relevantno za mrežne djelatnosti, te obavljanju 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 (Craig, De Burca, 1998: 1060). Pod mrežnim djelatnostima smatra se u pravilu osam djelatnosti koje se koriste mrežnom infrastrukturom za pružanje usluga. Radi se o elektroničkim komunikacijama, poštanskim uslugama, energiji (električna energija i plin), prometu (gradski, zračni, željeznički) i vodoopskrbi (EC, 1999: 15). Rasprava o liberalizaciji mrežnih djelatnosti je simptomatična u smislu sagledavanja odnosa politika koje su na razini EU-a zastupale države članice i Europska komisija (dalje: Komisija). Poduzetnici, nositelji obavljanja usluga od općeg gospodarskog interesa koje su pertinentne svim građanima, tradicionalno su bili u vlasništvu države te su bili zaduženi za gradnju, održavanje i opskrbu odnosno zadovoljavanje općih društvenih potreba kao što su telekomunikacijske, energetske i različite prometne usluge (EC, 1999: 169).

Mrežne djelatnosti obavljale 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 tih društava upitnom pa su se ona u poslovanju oslanjala na različite oblike državnih potpora. Ove djelatnosti tijekom deset-

<sup>2</sup> Primjerice, Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije (dalje: HAKOM), Agencija za regulaciju tržišta željezničkih usluga (dalje: ARTZU), Hrvatska energetska regulatorna agencija (dalje: HERA).

ljeća obavljanja nisu bile podložne pravilima o zaštiti tržišnog natjecanja jer tržište nije bilo otvoreno s obzirom na izniman politički značaj. Nadzor nad pružanjem tih usluga obavljala je država uz kontrolu samocijena usluga putem resora izvršne vlasti. Takav pristup i organiziranje mrežnih djelatnosti u nacionalnim okvirima razilazili su se s tržišnim principima i bodama koje imaju omogućiti funkcioniranje zajedničkog tržišta EU-a kroz slobodan promet robe, usluga, radnika i kapitala.<sup>3</sup> To je rezultiralo suprotstavljanjem dviju društveno-gospodarskih strana. Jedna strana 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 sustitute osnovnim infrastrukturnim sredstvima poslovanja, tj. prirodni 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 obzirom na strah od smanjenja opsega usluga od općeg gospodarskog interesa, gubitka radnih mjesta i smanjenja socijalne sigurnosti, nemogućnosti povrata uložene investicije (*sunk capital*) povijesnih operacija te gubitka privilegiranog položaja poduzetnika u gospodarstvu (*special and exclusive rights*) (EC, 1999: 27–28).

Liberalizacija mrežnih djelatnosti percipirala se u dijelu europske stručne javnosti kao malo transparentna u smislu pravnih procedura koje su koristile pri donošenju prvih pravnih izvora koji uređuju ova područja. Događaj je bio da bi procesi liberalizacije mogli uzdrmati temelje društvenih i socijalnih tekovina zemalja EU-a, koje su se očitovala u održavanju usluga od općeg gospodarskog interesa. Mrežne djelatnosti su percipirane kao strateški važne u većini zemalja EU-a, pa su u početku Velika Britanija i Nizozemska dale podršku Komisiji u politikama liberalizacije (Cona, 1999: 11). Komisija je pokušala svojim aktivnostima raspršiti te boje donošenjem dokumenta pod nazivom Usluge od općeg interesa u Europi (SGI, 1996). Taj politički dokument naglasio je opredijeljenost Komisije za održavanje ravnoteže između izgrađenih europskih društvenih vrijednosti u smislu socijalne kohezije i solidarnosti u pristupu vitalnim uslugama suvremenog društva i tržišnog organiziranja obavljanja mrežnih

<sup>3</sup> Točka 5. preambule Direktive Europske komisije o tržišnom natjecanju na tržištu telekomunikacijskih usluga 90/388/EC, OJ L 192/10 glasi: »Dodjela isključivih ili posebnih prava jednom ili većem broju poduzetnika za upravljanje mrežama polazi od diskrecijevih ovlasti države. Dodjela takvih prava nepovratno ograničava pravo pružanja usluga od strane drugih poduzetnika iz država članica EU« (Commission Directive on competition in the market for telecommunications services of 28 June 1990.).

nih djelatnosti, što omogućuju bolju dinamičnost tih djelatnosti i potiču inovativnost. Bojazan od brzih promjena u pružanju usluga mrežnih djelatnosti Komisija je otklonila tzv. faznim pristupom liberalizaciji (*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.<sup>4</sup> 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 (*new entrants*). U trećoj fazi posebna pravila sektorske regulacije trebaju ustupiti 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 – postupno, kao važno obilježje što može trajati niz godina od stadija monopola do stadija održive konkurentnosti (Pelkmans, 2001: 436).

Ideja vodilja procesa liberalizacije je pronaći model javne politike koji bi dao poticaj mrežnim djelatnostima da budu ekonomski produktivne u javnom interesu poreznih obveznika (transparentnost subvencija) i u interesu mogućnosti izbora tih istih kod potrošača (cijena i kvaliteta usluga). Prvotni problem koji se zatekao u monopolskom uređenju je ugrađenost sustava mrežnih djelatnosti u sustav državne vlasti i resore središnje izvršne vlasti. To znači da ulogu vlasnika i regulatora odnosa u mrežnoj industriji (primjerice određivanje cijena usluga, radna i socijalna prava, politike investiranja i održavanja) obavlja sama država na koju prevladavajući utjecaj imaju subjekti koje ona regulira (uprave tih društava kao odraz stranačke politike, sindikati) (Pelkmans, 2001: 437). Valja istaknuti da je u odnosu mjerodavnih državnih resora i uprava povijesnih operatora mrežnih industrija postojala naglašena asimetrija informacija u korist potonjih. To je rezultiralo pojavom u praksi određenih anomalija, npr. da su zaposlenici društva koje obavlja mrežnu djelatnost privremeno bili fizički posuđivani izvršnim resorima vlasti kada bi se pisali prijedlozi zakona i donosili drugi propisi koji uređuju te djelatnosti. Imamo saznanja da je takva praksa postojala i u Hrvatskoj (dalje: RH) u nekim sektorima. Razumije se

<sup>4</sup> Čl. 77. Zakona o telekomunikacijama, NN 53/94, glasi: »Cijene usluga, koje pruža samo jedan davatelj usluga na tržištu, odobrava Ministarstvo uz suglasnost ministarstva nadležnog za gospodarstvo.«

da tada nije bilo javne rasprave niti mogućnosti da neovisni stručnjaci ili druge društvene interesne skupine uopće sudjeluju u diskusiji o rješenjima koja se propisuju (Pelkmans, 2001: 438).

Na strani država članica i nacionalnih vlada, s obzirom na značaj mrežnih djelatnosti za svaku zemlju, nije postojao naročit interes za procese liberalizacije i strukturne te socijalne promjene koje bi oni uzrokovali u zahvaćenim ekonomskim sektorima. Pomake u tom pogledu mogla je napraviti jedino Komisija svojim individualnim inicijativama. Bilo bi pojednostavljeno smatrati da je Komisija donošenjem različitih pravnih dokumenata i politika (*green papers, white papers, communications*)<sup>5</sup> te kasnije brojnih pravnih izvora u vidu uredbi, direktiva i odluka (*regulations, directives, decisions*)<sup>6</sup> i njihovih izmjena išla protiv stvarne volje država članica. Naime, države članice su usvojile tadašnji Sporazum o osnivanju Europske zajednice<sup>7</sup> (dalje: SEZ) i prihvatile čl. 86/3. tog Sporazuma. Navedeni čl. 86/3. određuje sljedeće: Komisija će osigurati provedbu odredaba ovog članka (čl. 86. st. 1. i 2., op. a.) i prema potrebi može donositi odgovarajuće direktive ili odluke adresirane na države članice. Ova odredba SEZ-a temeljnog je karaktera. Daje jedinstvene ovlasti Komisiji u donošenju direktiva, izvorno i samostalno, mimo redovne procedure donošenja direktiva u EU-u i uključivanja Vijeća i Parlamenta EU-a. Autori direktiva u tom razdoblju bili su iz Opće uprave za tržišno natjecanje (*DG Competition*) Komisije koju je tada vodio Jacques Delors. Primjer direktive donesene u ovoj »skraćenoj ili krnjoj«, ali legalnoj proceduri je Direktiva EK-a o tržišnom natjecanju u području telekomunikacija (op. cit., 3). Ova praksa je kasnije napuštena, ali je korištena u razdoblju prekretne shvaćanja položaja mrežnih djelatnosti u gospodarstvu uopće i izgradnji zajedničkog tržišta. Interes država članica bio je da se upravo izbjegne procedura donošenja direktiva u ovim sektorima u kojima bi sudjelovalo Vijeće i Parlament EU-a. Ministri država članica koji ih zastupaju u Vijeću EU-a često nisu mogli djelovati zbog snažnog utjecaja nacionalnih mrežnih industrija i sindikata. Stoga im je bilo razmjerno teško zastupati politiku za koju nisu imali podršku u svojim matičnim zemljama. Teorija liberalizacije mrežnih dje-

<sup>5</sup> V. [http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/services_general_interest/index_en.htm), 19. 9. 2011.

<sup>6</sup> V. opširnije: [http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/legislation\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/legislation_en.html); [http://ec.europa.eu/internal\\_market/post/legislation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/post/legislation_en.htm); [http://europa.eu/legislation\\_summaris/transport/rail\\_transport/l24457\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaris/transport/rail_transport/l24457_en.htm); [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomms/eu-rules/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/eu-rules/index_en.htm), 19. 9. 2011.

<sup>7</sup> Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community of 29. 12. 2006., OJ C 321E, str. 1.

latnosti stoga često spominje tzv. zarobljavanje nositelja javnih dužnosti i vlasti od strane društveno-gospodarskih interesnih krugova (*capturing*). Ovdje se radilo o pravnom putu da Komisija zaobiđe sudjelovanje ministara i izvršne vlasti država članica koji su popularno rečeno bili »zarobljeni« različitim utjecajima industrije u svojim državama (EC, 1999: 112).

Navedeno daje osnovu za zaključak da je Komisija donošenjem pravnog okvira za liberalizaciju mrežnih djelatnosti provela zapravo stvarnu volju vodećih zemalja članica EU-a. Argument u prilog tomu govori da je Komisiju u to vrijeme vodio predstavnik Francuske (Delors), koja je u povijesti EU-a često posezala upravo za suprotnim, tj. sredstvima protekcionističke gospodarske politike. Neki autori tako kategorički govore o Francuskoj kao »globalnom lideru protiv globalizacijskih procesa« (Meunier, 1999: 4). Drugim riječima, bila je riječ o tome da zemlje članice nisu imale političke snage unutar svojih država da dobiju podršku opće i poslovne javnosti za takve dalekosežne strukturne promjene kakve bi prouzročila liberalizacija mrežnih djelatnosti. Stoga je ulogu promotora politike liberalizacije preuzela Komisija. Države članice osnivači EU-a dale su Komisiji u čl. 86. st. 3. SEZ-a pravno sredstvo bez presedana: da ih pravnim putem prisili na provedbu liberalizacijskih procesa i bude alibi za provedbu nacionalnih strukturnih reformi koje su iz toga proizišle u državama članicama, u vremenu koje je slijedilo. Mislimo da je određenu paralelu tadašnjeg odnosa između država članica i zaštite njihovih nacionalnih interesa te Komisije lako prepoznati u odnosima između nacionalnih vlasti država članica i neovisnih javnopravnih (regulacijskih) tijela u tim istim zemljama članicama. I u ovom sada unutardržavnom odnosu može se povremeno prepoznati korištenje nacionalnih neovisnih tijela s funkcijom liberalizacije pojedinih tržišta ili opće zaštite tržišnog natjecanja, kao poluge za provođenje nepopularnih reformi u gospodarstvu. Radilo se, primjerice, o smanjenju ili ukidanju državnih potpora pojedinim tradicionalnim sektorima, restrukturiranju ili privatizaciji velikih poduzetnika ili o uvođenju konkurencije na dotad od države monopolizirana kontrolirana tržišta. Javnopravna tijela koja provode zakone u tom pogledu su ta kojima se putem medija ponekad nastoji u javnosti pridati percepcija »krivca«. <sup>8</sup> Država može neovisnost tih tijela koristiti kao alibi za reforme koje ionako treba provesti radi očuvanja ekonomske stabilnosti u uvjetima konkurentne međunarodne trgovine i globalizacije. Uloga koja im je namijenjena nije popularna, ponekad provedba iz različitih razloga zahtijeva vrijeme, što može izazvati

<sup>8</sup> Novinski članak pod naslovom: »AZTN ne pristaje biti žrtvenim jarcem«, Business.hr. od 8. 6. 2011.

jače medijske reakcije.<sup>9</sup> S obzirom na pristupanje RH EU-u, procesi liberalizacije mrežnih djelatnosti morali su otpočeti i u Hrvatskoj te u tom pogledu nisu potrebna neka daljnja obrazloženja. Može se stoga zaključiti da je zakonodavstvo RH u potpunosti usklađeno s pravnom stečevinom EU-a te su ispunjeni svi pravni preduvjeti za primjenu *acquisa*, i u pogledu prava tržišnog natjecanja i prava koje uređuje liberalizaciju i regulaciju tržišta mrežnih djelatnosti u RH na istovjetan način kao u ostalim državama članicama. To znači da se u ovim pravnim područjima pravni izvori EU-a, kako normativni tako i interpretativni, primjenjuju i prije trenutka formalnog članstva RH u EU-u sukladno članku 79/2. SSP-a, osim ako posebnim zakonima RH nije određena pravna suspenzija pojedinih normi do datuma formalnog članstva.<sup>10</sup> Radi se najčešće o procedurama i službenoj komunikaciji s institucijama EU-a.

### 3. 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 i da se one 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.<sup>11</sup> Država u tržišnim odnosima, bilo na središnjoj ili lokalnoj razini, može relativno lako dospjeti u potencijalni »prijepor interesa« tako što se koristi svojim položajem vlasnika pojedinih poduzetnika uz ulogu nositelja gospodarske politike da bi korigirala određena gospodarska ili cjenovna kretanja, koja često mogu biti potaknuta ekonomskim razlozima na međunarodnoj razini (poskupljenje energenata, prehrambenih sirovina i sl.) ili indirektno subvencioniranje određene djelatnosti, primjerice poljoprivrede.<sup>12</sup> Država na središnjoj razini zajedno s

<sup>9</sup> Novinski članak pod naslovom: »Sad se već stvarno šale s nama: Agenciji s 11 zaposlenih trebalo 418 dana da ispiše list papira« (ARTZU, op. a.), Business.hr. od 1. 2. 2012.

<sup>10</sup> Primjerice, kako to određuje čl. 125. Zakona o elektroničkim komunikacijama iz 2008. (dalje: ZEK 3).

<sup>11</sup> V. čl. 49. Ustava Republike Hrvatske.

<sup>12</sup> V. Petrokemija d.d., odluka AZTN.

lokalnom upravom i samoupravom, uz svoju društveno-političku ulogu (*iure imperii*), nastupa često kao poduzetnik odnosno vlasnik poduzetnika koji djeluje na tržištu. Utoliko se država pojavljuje kao sudionik na tržištu koji konkurira 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* (Širola, Petrović, 2010: 659). Takav položaj države u gospodarstvu ukazuje na potrebu da se njene ovlasti pravno urede 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 se njima 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 (*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. 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 uloga države i »vidljiva ruka države« postaje zahtjev i imperativ i u najrazvijenijim dijelovima svijeta (Vedriš, 2008, 16). Djelatnosti koje se pružaju korištenjem određene mrežne infrastrukture, koje su države tradicionalno obavljale na netržišnim osnovama (monopoli), razvojem tržišnog gospodarstva postaju sve manje održivo rješenje te se sukladno politikama zajedničkog tržišta EU-a postupno mijenjaju. Ti procesi obuhvaćeni su pojmom – liberalizacije mrežnih djelatnosti.<sup>13</sup> Djelatnosti poput usluga željezničkog i zračnog prometa, elektroničkih komunikacija, poštanskih i energetskih usluga

<sup>13</sup> Pojam liberalizacije odnosi se i na čl. 3. (g) SEZ-a koji određuje da aktivnosti EZ-a obuhvaćaju sustav koji osigurava da tržišno natjecanje nije narušeno na zajedničkom tržištu. Slijedom navedenog, čl. 86/3. Sporazuma dodjeljuje EK-u nadzornu ulogu u pogledu javnih (državnih) poduzetnika kojima su države dodijelile posebna ili isključiva prava. EK 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. Više na: [www.ec.europa.eu/competition/liberalisation/legislation/legislation.html](http://www.ec.europa.eu/competition/liberalisation/legislation/legislation.html), 30. 10. 2011.

obilježava zajednička funkcija da su od osobitog društvenog (javnog) i gospodarskog interesa za neku zemlju i njezine građane (*services of general economic interest*). Vitalne su za svakodnevne potrebe odvijanja gospodarskog i društvenog života, poduzetnika i potrošača, pa je razumljiv strateški interes države da kontrolira uvjete u kojima se pružaju te usluge s obzirom na to da one predstavljaju značajan dio ulaznih troškova koji terete poduzetnike ili fiksnih troškova potrošača, te predodređuju međunarodnu konkurentnost poduzetnika i standard života njenih građana. Značajno je da EU priznaje i poštuje pristup uslugama od općeg gospodarskog interesa u cilju promoviranja socijalne i teritorijalne kohezije EU-a.<sup>14</sup>

Procesi liberalizacije obrazlažu se potrebom ostvarivanja veće ekonomske učinkovitosti u društveno-gospodarskom životu koji tradicionalno obilježava neučinkovitost državnog sustava upravljanja (*economic efficiencies*) (OECD, 2001, 15). Prema Weizsackeru i suradnicima, učinkovitost se može povećati i različitim stupnjevima prenošenja upravljačkih ili vlasničkih prava državnog na privatni sektor. To se kolokvijalno naziva slabom ili jakom privatizacijom (*weak or strong privatization*), a označava stupanj odustajanja države od upravljačkih ili vlasničkih prava u pojedinim društvenim ili gospodarskim djelatnostima. Prema tim autorima mogu se prepoznati četiri kategorije koje se razvrstavaju na sljedeći način (Weizsacker et al., 2005, 4). Prva kategorija obuhvaća procese stavljanja djelatnosti koje se obavljaju u uvjetima monopola u odnos konkurencije s drugim poduzetnicima. U praksi to znači tržišno natjecanje između državnih i privatnih poduzetnika, gdje državni sektor poduzima mjere vlastitog restrukturiranja kako bi ostvario učinkovitost privatnog sektora i ravnopravno konkurirao. To je odraz ponajprije procesa liberalizacije određenih djelatnosti. Druga kategorija odnosi se na plaćanje naknade privatnom sektoru da obavlja javne usluge kroz tzv. *outsourcing*. *Outsourcingom* se prenosi na privatni sektor obavljanje određenih sekundarnih poslova, ali se na taj način i smanjuje kontrola nad njima (Grimshaw et al., 2002: 20). Riječ je o slučajevima u kojima država ugovara pružanje određenih javnih usluga s privatnim sektorom. Može se raditi o sustavu javnog prijevoza, javne zdravstvene zaštite, javnim zaštitarskim uslugama, obrazovanju. Treća kategorija odnosi se na ugovaranje financiranja gradnje različitih infrastrukture i drugih kapitalno zahtjevnijih projekata, poput izgradnje objekata za pružanje javno dostupnih usluga kao što su ceste, luke, turistički sadržaji, veći objekti zdravstvene zaštite, objekti kulture i sportski objekti. Često

<sup>14</sup> V. čl. 36. Charter of fundamental rights of the European Union, OJ C 364/1, 18. 12. 2000.

korišteni poslovni ugovori su gradnja-upravljanje-prijenos (*build-operate-transfer*, BOT), koncesije, zakupi i sl. Svrha je potaknuti privatni kapital da investira u društveno-gospodarski značajne svrhe uz vremenski definirano ostvarivanje upravljačkih prava u poslovnom pothvatu i profitu. Četvrta kategorija odnosi se na jednostavan prijenos vlasništva s državnog na privatni sektor. U mrežnim djelatnostima poznati su slučajevi privatizacije državnih kompanija davatelja određenih energetske usluga, usluga telekomunikacija, željezničkog i zračnog prijevoza. Ove različite kategorije i instrumenti prijenosa upravljačkih prava ili samog vlasništva imaju svrhu osloboditi državu od određenih poslovnih i investicijskih rizika. Ako se navedeni rizici realiziraju, to može značiti financijski gubitak za državu i daljnji pritisak na proračun (Weizsaker et al., 2005: 6).

Različiti oblici prenošenja upravljačkih prava države ili prepuštanje samog vlasništva urodili su slučajevima i uspješnih i manje uspješnih privatizacija u nekim zemljama EU-a. Simptomatično, privatizacija velikih infrastrukturnih sustava skupih za održavanje, koji zahtijevaju ulaganje u modernizaciju i izgradnju, nije se pokazala uvijek uspjelom s obzirom na interes privatnog vlasnika za velikim profitom koji se reflektirao na smanjena infrastrukturna ulaganja i povećanje rizika nefunkcioniranja mreža s posljedicama ne samo na kvalitetu usluge već ponekad i na ljudske živote. Privatizacijom britanskih željeznica dogodilo se pet velikih prometnih nesreća od 1997. do 2001. u kojima je poginulo 59 osoba (Weizsaker et al., 2005: 28). Postoje i pozitivni primjeri privatizacije u mrežnim djelatnostima gdje su privatizirana državna društva postala međunarodno konkurentnija i iskoristila procese kasnije liberalizacije u drugim državama EU-a kako bi ostvarila vlastiti ekonomski rast. Takav primjer je uspješno restrukturiranje poštanskog sektora u Nizozemskoj 2003. godine (Weizsaker et al., 2005: 23). Politika i uloga privatizacije je složena i često zavisi od financijske situacije u kojoj se neka država nalazi. Motiv može biti trenutno pokrivanje državnog proračunskog deficita, promišljena politika da se određene javne usluge nastave pružati na učinkovit način izvan javnog sektora ili na reguliranim ekonomskim osnovama neovisno o zatečenim tržišnim uvjetima poslovanja,<sup>15</sup> ne zanemarujući pritom investicije koje su za to kontinuirano potrebne.

<sup>15</sup> Slikovit je komentar: »Monopoli mogu nastati stoga što je tehnički učinkovitije imati jednog davatelja usluga ili poduzetnika..., kada tehnički uvjeti čine monopol prirodnim ishodom tržišnih odnosa, svega se tri mogućnosti čine dostupnim: privatni monopol, državni monopol ili javnopravna regulacije« (Friedman, 1962: 28).

U RH, Nacionalno vijeće za konkurentnost (dalje: 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.<sup>16</sup> U spomenutim preporukama za povećanje konkurentnosti NVK naglašava da u RH postoji normativni okvir za zaštitu tržišnog natjecanja, kako opći tako i posebni, u pojedinim gospodarskim sektorima poput telekomunikacija, energetike, prometa te u drugim djelatnostima kao što su elektronički mediji, komunalne djelatnosti. NVK zagovara jačanje kapaciteta institucija koje reguliraju i štite tržišno natjecanje, ponajprije AZTN-a, tadašnjeg VZT-a (prednika HAKOM-a), Vijeća za regulaciju energetske djelatnosti (prednika HERA-e), 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 poštovanja pravila tržišnog natjecanja za sve jer se tek od takve politike može očekivati poticaj u zapošljavanju, uvođenje inovacija i poboljšanje konkurentnosti (NVK, 2003: 5–6).

#### 4. Delegiranje javnih ovlasti

Provedba propisa koji uređuju slobodno tržište i ponašanje poduzetnika, slijedom navedenog, ne provodi se putem državne uprave i sudova zbog složenosti tih poslova koji imaju višedisciplinarnu stručnu dimenziju i zahtijevaju brže rješavanje. Spomenuti prijedor interesa države u gospodar-

<sup>16</sup> Opširnije NVK, 2003.

stvu s obzirom na ulogu kreatora ekonomske politike i ulogu poduzetnika na tržištu rješava se delegiranjem na nove institucionalizirane forume odlučivanja (*institutional venues*) o pitanjima regulacije i zaštite tržišnog natjecanja. Drugim riječima, reguliranje putem neovisnih javnopravnih (regulacijskih) tijela (*independent regulatory authorities*) znači pomak prema tzv. regulacijskoj državi koja se smatra manje birokratiziranom i politiziranom od ustaljenih struktura javnog upravljanja u gospodarstvu (Groenewegen et al., 2009: 89). Delegiranje središnje države neovisnim javnopravnim (regulacijskim) tijelima može biti korisno i u smislu smanjenja troškova kadrovskih i financijskih resursa neophodnih za obavljanje poslova vezanih uz djelatnosti predmetom rada tih tijela (npr. parafiskalno financiranje). Time se osniva i specijalizirani forum za rješavanje sporova između poduzetnika (*adiudicatio*), koji bi trebao imati kvalitativne prednosti pred redovnim sudskim instancijama rješavanja. Nadalje, država može na taj način smanjiti pritisak poslovne zajednice na izvršnu vlast s obzirom na to da je neposredni nositelj potencijalno društveno-gospodarski osjetljivih poslova, kao što je liberalizacija pojedinih djelatnosti ili zaštita tržišnog natjecanja – neovisno javnopravno tijelo (Majone, 1998: 16-17). Riječ je, prema mišljenju nekih autora, o tzv. javnom upravljanju po punomoći (*public governance by proxy*), koje je jedno od obilježja tzv. regulacijske države. Takav oblik upravljanja naglašava približavanje onih koji upravljaju i onih kojima se upravlja u donošenju odgovarajućih politika. Daljnja obilježja regulacijske države su često privatizacija djelatnosti (osobito mrežnih) koje su se obavljale u okrilju države, pojava kvazineovisnih javnopravnih tijela (agencija) s kvazilegislativnim ovlastima za uređivanje gospodarskih odnosa između poduzetnika te formalizacija i kontraktualizacija pravnih odnosa u reguliranim gospodarskim djelatnostima (Levi-Faur, 2011: 526). Agencije jesu općenito jedan od načina decentraliziranog obavljanja javnih ovlasti, ali pritom postoje mnoge varijacije u smislu opsega ovlasti, samostalnosti, financiranja i drugoga pa stoga nije moguće identificirati jedan tip agencije koji bi najbolje odgovarao svakom izmještanju obavljanja javnih poslova izvan sustava središnje državne vlasti. Ne čini se stoga korisnim kreirati ni teoretski model idealne agencije koji bi se primjenjivao za sve svrhe, a pogotovo u svim zemljama, jer se način obavljanja javne vlasti može razlikovati zavisno od povijesnog nasljeđa te društveno-gospodarskih posebnosti kao što su veličina ekonomije ili stanovništva (Christensen et al., 2005: 14).

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 – primjerice – 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 te poslove specijaliziranim tijelima kao odgovornima za gospodarske reforme koje je nužno provesti (restrukturiranja) ili discipliniranje poduzetnika s velikom tržišnom snagom (sprječavanje zlouporabe vladajućeg položaja).

Valja spomenuti da razvoj javnopravnih tijela s delegiranim državnim ovlastima, primjerice u SAD-u, gdje su se ova prvotno pojavila radi provedbe određenih javnopravnih zadaća i poslova, nije bio bez prijepora. Ustav SAD-a određuje da sva zakonodavna prava pripadaju Kongresu SAD-a, što ipak ne ograničava mogućnost delegiranja određenih ovlasti drugim državnim tijelima kada je to potrebno s obzirom na prirodu posla.<sup>17</sup> Tradicionalan pristup nedelegiranja državnih ovlasti u sustavu trodiobe vlasti doživljava modernizirajuće pomake u praksi američkog Vrhovnog suda. Tako Vrhovni sud SAD-a, donošenjem presuda u predmetima *Mistretta*<sup>18</sup> i *Touby*,<sup>19</sup> prihvaća da američki Kongres ne krši Ustav SAD-a time što prepušta određenu razinu diskrecije izvršnim i pravosudnim subjektima, pod uvjetom da je to zakonom jasno propisano. Vrhovni sud polazi od okolnosti da složenost moderne države uvjetuje delegiranje regulacijskih funkcija (*seek assistance*). Poslove koji zahtijevaju kontinuirano praćenje stanja u gospodarstvu, prikupljanje podataka i prilagođavanje standarda

<sup>17</sup> Ustav SAD-a, čl. 1., <http://house.gov/house/Constitution/Constitution.html>

<sup>18</sup> *Mistretta v. United States*, 488, U. S. (1989.), delegation and separation of powers (part III, IV of the Judgment).

<sup>19</sup> *Touby v. United States*, 500, U. S. (1991.).



mijenjajućim životnim okolnostima mogu kvalitetnije obavljati posebna javnopravna tijela ustrojena za te svrhe (Geradin et al., 2005: 220). Poslovi zakonodavnog tijela time su usmjereni na usvajanje općeg pravnog okvira u području neke djelatnosti, za implementaciju kojega su zadužena tijela s delegiranim ovlastima. Također, pitanje delegiranja ovlasti na posebna javnopravna tijela u načelu ne bi trebalo imati utjecaj na uspostavljenu ravnotežu vlasti unutar pojedine zemlje (*institutional balance*) (Geradin, 2005: 3). Ipak, delegacija ovlasti uvijek otvara i pitanje nadzora i praćenja javnopravnog tijela na koje su ovlasti prenesene od strane funkcija javne vlasti. Konkretno, u slučaju SAD-a Kongres i predsjednik SAD-a mogu imati drugačije poglede i politiku te tražiti način da ostvare svoj utjecaj na tijela s delegiranim ovlastima. Postupanje javnopravnih tijela, državnih agencija i državnih komisija, umnogome neće biti moguće podvesti pod tehničku provedbu državne politike (Kongres, predsjednik SAD-a), već su i sama ta tijela u određenoj mjeri kreatori te politike i manifestiraju razinu diskrecije koja je interesom nositelja državne vlasti. Stoga zakonodavac treba postaviti okvire (*intelligible principle*) unutar kojih tijelo s javnopravnim ovlastima svoje stručne nalaze provodi u konkretne odluke i politiku (Koch, 2007: 3–5). Time se ima osigurati da politička prosudba javnopravnog tijela ne bude neograničena.

Regulacijska djelatnost, kao opća pravno-upravljačka funkcija, na razini EU-a kontinuirano raste, pa umjesto četiriju tzv. regulacijskih agencija, koliko ih je Unija imala 1992. godine, sada ih je gotovo trideset. Veći dio djelatnosti europskih agencija odvija se bliskom suradnjom s njihovim pandanima u državama članicama EU-a. Posljedično, i mnogobrojne nove agencije osnivaju se i u svim državama članicama. Osnivanje i jačanje njihova kapaciteta predstavlja sastavni dio procesa europeizacije i u RH (Koprić et al., 2008: 649). Na razini EU-a mogu se sagledati iskustva u pogledu organiziranja javnopravne uloge Komisije i osnivanje više skupina tijela s izvršnim ovlastima. Općenito, prvu skupinu čine javnopravna tijela, agencije, koje imaju funkciju provedbe (*implementation role*) određenih propisa te u tom pogledu mogu imati kvazisudske ovlasti, s namjerom ostvarenja nekog cilja određenog politikom EU-a. Druga skupina agencija ima nadzornu ulogu (*observatory role*), koja se očituje u prikupljanju, obradi i objavljivanju službenih podataka. U tu svrhu okupljaju se stručnjaci predstavnici zemalja članica. Treća skupina europskih agencija ima cilj koordinaciju i promoviranje suradnje i socijalnog dijaloga na razini Unije (*cooperation role*). Četvrtu kategoriju čine agencije koje imaju izvršnu ulogu (*executive role*) u smislu operativne podrške Komisiji – one se osnivaju temeljem uredaba Vijeća ministara EU-a kojima se uređuje ustrojstvo i

način funkcioniranja tih agencija (Regulation EC, 2003). Riječ je o tijelima koje Komisija osniva samostalno i koja služe najčešće za upravljanje i provedbu nekih europskih programa te se osnivaju na određeno vrijeme. Podvode se pod pojam europske regulacijske agencije (*European regulatory agencies*), a to označava agencije koje sudjeluju u provedbi izvršnih ovlasti tako da donose instrumente koji pridonose reguliranju određenog sektora (Communication EC, 2002: 4). Petu kategoriju čine agencije koje imaju naglašenu funkciju očuvanja sigurnosti i interoperabilnosti (*network safety/interoperability role*). Jednostavnija podjela europskih regulacijskih agencija bila bi na one koje imaju pravo donošenja odluka obveznopravnog karaktera prema trećima (*decision-making/regulatory*) i onih koje imaju izvršnu ulogu, ponajprije u smislu organiziranja, koordiniranja i izvršavanja aktivnosti (*executive*), a koje redovito potpadaju pod djelokrug Komisije (Communication EC, 2002: 45–46).

Komisija drži da je legitimno decentraliziranje određenih funkcija na europske regulacijske agencije EU ako su pravila za to unaprijed određena i ako se time ne ograničavaju stvarne ovlasti Komisije kao nositelja njezinih funkcija (Communication EC, 2002: 5). Te agencije, kako je to i Bijela knjiga o europskom upravljanju predvidjela, ne trebaju imati ovlasti donošenja odluka u područjima gdje je potrebno arbitrirati između suprotstavljenih javnih interesa (*conflicting public interests*), obavljanja političke diskrecije ili provođenja složenih ekonomskih ocjena (White paper, 2001: 24). Komisija polazi od okolnosti da je unutar EU-a potrebno ostvariti novu upravnu/administrativnu i regulacijsku kulturu (*administrative and regulatory culture*). Navedeno prati načela dobrog upravljanja (*good governance*) koja podržava i SFEU kroz odredbe što se odnose na to da svaka institucija, tijelo ili agencija ima propisati postupke kojima će osigurati pravo pristupa informacijama (SFEU, čl. 15/3.). Time se otvara moderniji pristup restriktivnoj doktrini Europskog suda pravde i presudi *Meroni*,<sup>20</sup> s naglaskom da ako već javnopravna tijela ne mogu imati opće regulacijske ovlasti *erga omnes*, to *a contrario* ne isključuje da mogu imati posebne regulacijske ovlasti (Note EC, 2001). To se nedvojbeno odnosi na pojedinačne odluke *inter partes*, ali znanost će nastaviti istraživati, na razini institucija EU-a, mogućnosti ograničene primjene i u drugim striktno kvalitativno i kvantitativno određenim situacijama (Yataganas, 2001: 17, 55). Naime, pravo EU-a je spomenutom sudskom praksom (*Meroni*) razmjerno usko

<sup>20</sup> Meroni, C-9/56, ECR1958 00011.

utvrdilo pravilo da je delegiranje ovlasti s institucija EU-a<sup>21</sup> na druga tijela EU-a moguće u pitanju ograničenih izvršnih ovlasti čije izvršavanje može biti predmetom nadzora u skladu s kriterijima određenim od institucije koja delegira svoje ovlasti. Sud EU nije prihvatio mogućnost delegiranja šireg spektra ovlasti obrazlažući to odredbama osnivačkih ugovora gdje je uspostavljeno načelo tzv. institucionalne ravnoteže (*institutional balance*) (SEZ, čl. 7.). Tom odredbom utvrđeno je da svaka institucija EU-a ima postupati unutar djelokruga određenog SEZ-om. Takva dikcija, prema shvaćanju Suda, u ranoj fazi stvaranja EU-a imala je svrhu onemogućiti prenošenje širih diskrecijskih ovlasti kojima institucije EU-a raspolazu temeljem odricanja suvereniteta država članica. Navedeno pokazuje da u tom razdoblju unutar EU-a nije postojalo okružje koje bi išlo u prilog organiziranju europskih agencija koje bi uz postojeće institucije EU-a bile nositeljima legislativne, izvršne ili kvazisudbene ovlasti u ikakvom opsegu. Suvremeniji pristup pitanjima organiziranja obavljanja funkcija na razini EU-a, kako je rečeno, vidi delegiranje kao priliku da se institucije EU-a posvete više svojim osnovnim dužnostima i prepuste specijaliziranim tijelima provedbu tehnički ili stručno zahtjevnih poslova. To može pridonijeti operativnom smanjivanju opsega poslova institucija, a da se pritom ne naruši institucionalna ravnoteža. Navedeno je blisko načelu supsidijarnosti (*subsidiarity*), gdje je u bitnome pristup da se odluke donose na prikladnoj javnopravnoj razini koja je najbliža subjektima među kojima se uređuju pravni odnosi (Sun et al., 1995: 639).

## 5. Sustav državne vlasti i nova generacija javnopravnih tijela

Državnopravni ustroj sagledava se kroz klasičnu trodiobu vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Trodioba se smatra temeljem pravnog razumijevanja suvremenih demokratskih država. Koncipirana je s velikim odmakom od današnjice, već u 18. stoljeću, a povezuje se s radovima Montesquieua i razmatranjem rane britanske ustavne prakse (Bačić, 1988: 335). Teorija o podijeli vlasti polazi od toga da različite vlasti imaju obnašati različiti nositelji unutar jednog društva i države. Različiti nositelji shvaćaju da su međusobno nezavisni jedni od drugih i da područje svojeg

<sup>21</sup> Europski parlament, Europske vijeće, Europska komisija, Sud pravde, Revizorski sud.

djelokruga obavljaju autonomno. Navedeno ima cilj osigurati ravnotežu između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti odnosno jamstvo nemogućnosti uzajamne uzurpacije ovlasti. Naime, to je nužno, jer kako piše Montesquieu: »Vječno je iskustvo da svaki čovjek koji ima vlast, sklon je da je zlouporabi. U tome ide sve dok može.« (Montesquieu, 1748)

Teorija o podjeli na tri vlasti dugo je bila javnopravni i politički koncept modernog konstitucionalizma. Ipak društveno-politički dinamizam druge polovice 20. stoljeća stvarao je neodoljivu potrebu bliske suradnje zakonodavne i izvršne funkcije. Posljedično, kvalitativna razlikovnost funkcije donošenja propisa i njegova izvršenja postupno je nestajala u prilog izvršne funkcije vlasti koja je postala primarno i opće stjecište trenutne političke moći neke države. Time je državno-politička praksa prešutno reorganizirala sastavnice državne vlasti u prilog njezine najisturenije sastavnice – izvršne vlasti. Ipak, sve veći odmak realnog od pisanog ustava prepoznat je kao povod preispitivanju i novom konfiguriranju vlasti u transparentnim ustavnim pojmovima (Loewenstein, 1957: 35). U tom pogledu osnovano je raspravljati o ulozi klasične podjele vlasti u okvirima suvremenih kapitalističkih država zapadnog svijeta i njezine vrijednosti u prilagodbi sustava države, njenog konstitucionalizma, novoj transgraničnoj ekonomskoj paradigmi. Moderniji pogled na načelo diobe vlasti sasvim napušta koncepciju prema kojoj trodioba vlasti znači da je svako tijelo (organ) nositelj državne vlasti suvereno i sasvim neovisno o ostalim tijelima. Takav bi isključujući i kruti pristup usporio ili paralizirao društveni život gdje bi svaki nositelj vlasti težio supremaciji u međusobnim odnosima. Naprotiv, državni nositelji vlasti donose odluke kroz međusobnu suradnju ili u krajnjoj mjeri jedan među njima posjeduje veću vlast odlučivanja koja ga čini dominantnim i najvišim tijelom. Najviše tijelo ne znači pritom da je ono neograničeno, već da u svrhu očuvanja jedinstva države može nametnuti svoju volju drugim tijelima tako da ona ništa ne mogu činiti bez njegove volje ili protiv njegove volje (Sokol, 1992: 72). Ovaj pogled na teoriju o diobi vlasti promatra tu diobu kao stvarno zajedništvo triju funkcija koje imaju različite nositelje, pa se radi o organizacijskom pitanju koje je zapravo jedini stvarni element diobe vlasti. Međusobna suradnja ili nadzor od jedne vlasti treba spriječiti drugu vlast da bude arbitarna ili iskoristi svoje ovlasti na korist jednog društvenog sloja, skupine ili pojedinaca u državi. Pojam diobe vlasti označava načelo političke organizacije, gdje su tri vlasti zasebne koordinirane državne funkcije koje su jasno odijeljene jedne od drugih. Naime, nije moguće sasvim odijeliti stvaranje prava od njegove primjene, pa tako Sokol navodi primjer gdje sudovi određenih instancija imaju pravo ukidati neustavne zakone ili donositi presude koje su preseda-

ni, izvori prava, u drugim usporedivim slučajevima. Sokol ističe da načelo diobe vlasti ima cilj djelovati protiv koncentracije vlasti, a podjela je samo sredstvo. Stoga smatra da se načelo podjele vlasti, koje je prihvaćeno u različitim ustrojstvima vlasti, bila ona predsjednička, polupredsjednička ili parlamentarna, tumači na ispravan način, a ne pojednostavljeno kao mehanička i funkcionalna podjela državne vlasti na tri sasvim odvojena dijela. Utoliko načelo diobe vlasti u protekla dva stoljeća primjene nije bilo drugo do sinonim za djelotvorno institucionalno ograničenje državne vlasti kroz odgovarajući ustroj tijela nositelja te vlasti (Sokol, 1992: 72).

Koja je relevantnost učenja o podjeli vlasti za teme kojima se ovaj rad bavi? Smatramo da sagledavanje položaja neovisnih javnopravnih (regulacijskih) tijela ne bi bilo cjelovito bez upoznavanja s općim značajkama političko-pravnog ustrojavanja demokratskih država zapadnog svijeta. To moguće izaziva određenu perpleksiju kada se raspravlja o položaju tih tijela u suvremenim društvima, s obzirom na to da imaju u određenim slučajevima funkcije koje isprepleću temeljne funkcije trodijelnih sustava vlasti. Ova tijela mogu tako 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 stručno-političkog 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 i vođenja postupaka u povjerenom im djelokrugu rada. Sudska nisu jer nisu sudovi u formalnopravnom značenju, ne donose presude i nisu prepoznata 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 načela.<sup>22</sup> Držimo da se radi o koncentraciji specifično delegiranih funkcija triju nositelja državne vlasti na – možemo reći – novu generaciju javnopravnih tijela. Predložili bismo neologizam – nova generacija javnopravnih tijela, kao pandan neologizmu – nova ekonomija, o kojoj smo prethodno pisali. Umjesto uobičajenog atributa *sui generis* kojim se ta 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 koji tržišna ekonomija dodatno naglašava.

<sup>22</sup> »U RH sudbenu vlast obavljaju redovni i specijalizirani sudovi«, čl. 13. Zakona o sudovima iz 2005.

U pogledu pravnog položaja ovih tijela u sustavu državne vlasti pojedini autori (Smerdel) kategoričkog su stava da je već čl. 88. Ustava Republike Hrvatske (dalje: USRH, NN 85/10), koji omogućuje određeno delegiranje zakonodavnih ovlasti (uredbe na temelju zakonske ovlasti) sa Sabora na Vladu, problematičan sa stajališta ustavnosti (Smerdel, 2006: 2). Dalje, ograničenja ljudskih prava i temeljnih sloboda kao i ograničenja poduzetničke djelatnosti moguća su samo temeljem zakona (USHR, čl. 16. i 50.). Stav je 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 (ibid., čl. 4.). Ovo načelo određuje da je u RH 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 regulacijska tijela upitan i da će se Ustavni sud RH nedvojbeno morati suočiti s tim pitanjima u vezi s djelovanjem neovisnih regulatora. Pritom Smerdel navodi da je teško predvidjeti hoće li Ustavni sud posegnuti za određenom pravno-teoretskom formulacijom koja opravdava delegiranje ovlasti neovisnim javnopravnim (regulacijskim) 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 (Smerdel, 2006: 3). Navodi dalje, da se ni u SAD-u američki Kongres ni Vrhovni sud nisu nikad odrekli doktrine o zabrani delegacije zakonodavnih ovlasti, što je zapravo u suprotnosti sa sveprisutnom praksom osnivanja regulacijskih agencija i njihovih širokih ovlasti u Americi.

## 6. Razvoj javnopravne regulacijske funkcije i političko laviranje

Zakonodavna, pravosuдна i izvršna vlast dijele javne (regulacijske) ovlasti sukladno ustavnom i zakonskom pravnom uređenju. Državna uprava, kao nastavak izvršne vlasti, kao i pravosuđe, implementiraju pravne norme u praksi, uza sve veće sudjelovanje neovisnih (regulacijskih) tijela u gospodarstvu. Reforma javne uprave odvija se, kada se radi o zemljama OECD-a, okvirno na četiri načina koji se mogu rezimirati kako slijedi.

Prvi pristup je zadržavanje (*maintenance*) zatečenog stanja uz nastojanja za određenim restrukturiranjima, ali bez većih učinaka. Karakterističan je za zemlje s izraženim formalnopravnim legalističkim sustavima i određenim oblicima federalnog unutarnjeg uređenje. Primjeri takvih zemalja su Njemačka i Švicarska. Drugi pristup je modernizacija (*modernization*), izraženiji sustav delegiranja na različite institucionalizirane oblike javnog upravljanja, što potencijalno smanjuje veličinu izvršne vlasti u državi. Ovaj sustav može se oslanjati upravo na osnivanje agencija, što je čest slučaj u skandinavskim zemljama. Ovaj sustav naglašava doktrinu novog javnog menadžmenta (*new public management*), a realizacija ipak zavisi od zemlje do zemlje, pa u nekima tendencija tzv. agencifikacije nije toliko izražena kao u drugima. Treći pristup je tržišni (*marketization*), gdje se različite javne funkcije nastoje reducirati i organizirati na tržišnim osnovama, a na način kako je to slučaj u privatnom sektoru. To rezultira tzv. efektom povlačenja države (*retreat of the state*). Ovaj pristup je karakterističan za anglosaksonske zemlje. Četvrti pristup ima izrazito naglašen element privatizacije i smanjivanja javnopravne funkcije države na razinu tzv. noćnog čuvara (*nightwatchman*) (Van Thiel et al., 2009: 5–6).

Osvrnuli bismo se i na dvije osnovne teorije regulacijske aktivnosti kada je obavljaju javnopravna regulacijska tijela u vezi s mrežnim djelatnostima. Na jednoj strani je teorija javnog interesa (*public interest theory*), a na drugoj strani teorija privatnog interesa (*private interest theory*). Teorija javnog interesa polazi od premise da je cilj regulacije postizanje određenih javno priželjkivanih rezultata na način da se isprave tržišni neuspjesi koji su rezultat monopolskog ustrojstva te neravnoteže ponude i potražnje u mrežnim djelatnostima. Ova teorija polazi od postavke da tržišna ravnoteža ponude i potražnje nije održiva, da je određena razina regulacijske funkcije nužna te da je trošak regulacije zanemariv. Smatra se da regulacijska funkcija može biti stručna, objektivna i nepristrana te da može kvalitetno zaštititi javni interes i društvo. Kritike te teorije idu na račun idealiziranja regulacijske funkcije kao stručne i neovisne, navodeći ekonomske i političke utjecaje kao nezaobilazne faktore odlučivanja. Navedeno je dalo povoda raspravama koje su vodile stvaranju teorija privatnog interesa (Luis-Manso, Felisberto, 2006: 3). Teorije privatnog interesa polaze od stanovišta da je osnivanje neovisnih regulacijskih agencija način da državna vlast prenese ekonomske koristi nositeljima privatnog interesa, a zauzvrat im ovi pridonose financiranjem političkih kampanja i sl. Drugim riječima, funkcija regulacije nije autoritativno nametnuta reguliranoj industriji, već je dislocirana od središnje državne vlasti na zahjev same regulirane industrije kako bi se ostvarili odgovarajući interesi

privatnog kapitala. Opće je stajalište ove teorije da neovisna regulacijska tijela tijekom vremena postaju plijenom regulirane industrije odnosno poduzetnika velike tržišne snage, što regulatora navodi da služi interesima privatnog kapitala, a ne javnog interesa i potrošača. Ukratko, argumenti kapitala i poduzetnika statusno su jači od impersonalnog interesa javnosti. Radi se o teorijama koje u svojoj podlozi imaju pretpostavku zarobljavanja regulacijske funkcije od privatnih interesa industrije (Luis-Manso, Felisberto, 2006: 4). Kao izvedenica teorija privatnog interesa, nadovezuje se još jedna zanimljiva teorija tzv. javnog izbora (*public choice theory*) koja polazi od toga da državni dužnosnici i službenici nemaju povoda koristiti se prerogativima javne vlasti na altruističan način u javnom interesu, već je njihov prevladavajući interes – osoban i egoističan. Tim povodom oni se organiziraju u političke, ali često i nepolitičke, neformalne skupine, putem kojih korporacije lobiraju i ostvaruju svoje profitne interese (Luis-Manso, Felisberto, 2006: 5).

Pri delegiranju javnopravnih ovlasti na neovisna regulacijska tijela otvara se važno pitanje upravljanja ključnim informacijama (*key information*). To se može promotriti iz nekoliko razina asimetrije. Prva asimetrija je između izvršne i zakonodavne vlasti te neovisnog tijela. Ovdje neovisno 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 raspolažu 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 (regulacijskih) tijela. Prva imaju prostor da tražene podatke prilagode vlastitim interesima, popularno je govoriti o tzv. »kreativnom računovodstvu« (*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 Enrona.<sup>23</sup> Četvrta asimetrija postoji u odnosima između samih poduzetnika, gdje jedni ne znaju jesu li drugi po-

<sup>23</sup> Američku korporaciju Enron (energetske i druge djelatnosti) nagrađivao je uzastopce poslovni časopis Fortune kao najinovativniju kompaniju u SAD-u. Godine 2001. je bankrotirala zbog računovodstveno-financijskih, poreznih i drugih manipulacija. Taj slučaj doveo je do prestanka rada globalne revizorske tvrtke Arthur Andersen, suodgovorne za tzv. Enron skandal.

segnuli za nekim njima netransparentnim odnosima s neovisnim (regulacijskim) tijelom što bi ih moglo ugroziti. Radi se o tzv. dilemi zatvorenika (*prisoner's dilemma*) gdje konkurenti na tržištu ne znaju koristi li neki od njih 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: 49–51).

Navedeno upućuje na složeni tripartitni odnos između nositelja državne vlasti na jednoj, neovisnih (regulacijskih) 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 regulacijska tijela. Oba rizika zasnivaju se na tzv. monopolu regulacije države i neovisnih tijela, bila ona na razini općenito zakonskih i podzakonskih rješenja ili razini pojedinačnih odluka i podzakonskih propisa. Utoliko se u literaturi govori i o paradoksu, odnosno pojavi »regulatora kao monopolista«. Diskrecija kojom ta tijela raspolažu prilikom odlučivanja omogućava im da donose pojedine odluke kao rezultat protuusluga ili općenito koruptivnih djela. Veća razina postojanja tehničkih i drugih stručnih detalja stvara veće mogućnosti za koruptivno postupanje na korist jednom poduzetniku ili skupini poduzetnika s jednakim interesima. Riječ je često o očuvanju renti povlaštenih poduzetnika, gdje se moć regulacijskog tijela može zlorabiti na usporediv način sa zlouporabom vladajućeg položaja poduzetnika sukladno propisima o zaštiti tržišnog natjecanja (Boehm, 2009: 48–49).

Tako Koprić zapaža da je javni sektor, ne samo u RH već i u drugim zemljama tranzicije, obilježen pretjeranom, grubom i dugoročno kontraproduktivnom politizacijom (Koprić, 2004). Može se zapitati jesu li osnivanjem tih tijela postignute neke bolje osnove organiziranja i upravljanja koje bi ih eventualno lišile nedostataka koji se vezuju uz javnu upravu te demonstriraju li ta 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. Mislimo da ocjena počiva na sagledavanju nekoliko činjenica. Prva činjenica koju možemo pozitivno ocijeniti 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 (*best practices*), stoga su ona dio međunarodnih foruma kao što su BEREC, ERGP, ERG-Rail ili ECN.<sup>24</sup> Druga činjenica je sustav nagrađivanja zaposlenih, odnosno njihova materijalna prava koja su na razmjerno višoj razini od onih u državnoj upravi. Ova okolnost omogućava dovodenje, obrazovanje i zadržavanje stručnijih kadrova jer su materijalna prava komparabilna prosjeku koji imaju zaposlenici u privatnom sektoru na usporedivim poslovima. Samostalno financiranje tih tijela omogućava atraktivniji sustav materijalnih prava od sustava proračunskog financiranja. Treća i najvažnija činjenica je formalnopravna 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 kod tijela zaduženih za ekonomsku regulaciju od onih koja su zadužena za socijalnu regulaciju. Regulacijska tijela u prosjeku su najmanje neovisna u Njemačkoj i Švicarskoj, a najviše u Velikoj Britaniji, Francuskoj, Irskoj i Švedskoj (Gilard, 2005: 141).

Zanimljivi su i rezultati komparativnog istraživanja o upravljanju javnim agencijama u 21. stoljeću, koje sagledava status osnivanja agencija, njihovu autonomiju u sustavu javne vlasti, mehanizme upravljanja i nadzora agencija te njihovu budućnost (COST, 2011). Istraživanje polazi od okolnosti da se zemlje europskog kruga razlikuju u smislu političke i upravne tradicije, kulture te pravnog sustava, što ima utjecaj na oblik državne organiziranosti i institucionalni razvoj. Usprkos tome zamjetna je povećana aktivnost javne vlasti u svim državama u pogledu organiziranja novih oblika upravljanja određenim funkcijama javne vlasti, naročito osnivanjem neovisnih agencija s javnim ovlastima. Jedan od povoda tomu je i doktrina novog javnog menadžmenta koja je uzela maha tijekom 80-ih godina prošlog stoljeća u zapadnim zemljama koje su istraživale načine decentraliziranja i delegiranja središnje državne vlasti koristeći se agencijskom paradigmatom. Ideja vodilja je razdvajanje agencija od središnje države sa svrhom njihova ustrojavanja i upravljanja na način koji je ponešto bliži privatnom odnosno poslovnom sektoru s naglaskom na ekonomsku učinkovitost i rezultat (*business-like management*), samostalnost i stručnost u odlučivanju (COST, 2011: 16). Ovo komparativno istraživanje pokazuje sljedeće: ukupna stvarna autonomija ili neovisnost agencija rezultat je pravne, financijske, upravljačke i političke autonomije svake agencije, dok

<sup>24</sup> Body of European regulator for electronic communications (BEREC), European regulators group for postal services (ERGP), European competition network (ECN), Independent regulator's group – Rail (ERG-Rail).

odnosi između svakog od tih segmenata autonomije nisu nužno međuzavisni, tj. može postojati uočljiva razlika između zastupljenosti pojedinih segmenata koji čine opseg neovisnosti (COST, 2011: 12). Konstatira se da je u velikoj većini zemalja porijeklo osnivanja agencija u *ad hoc* odlučivanju mjerodavnih tijela vlasti. Naime, pojava novih nositelja vlasti, kao rezultat demokratskih izbora, može biti okidač strukturnih promjena i kroz osnivanje novih institucija u društveno-gospodarskom životu kojima se naglašava predanost provedbi odabranih političkih prioriteta. Pri tome, odgovornost za rad neovisnih javnopravnih (regulacijskih) tijela je podignuta razmjerno visoko, na parlament ili vladu kojima se podnose godišnja izvješća o radu, dok nadzor nad radom može u nekim slučajevima obavljati resorno ministarstvo.<sup>25</sup>

Razmjerno nepovjerenje prema neovisnim javnopravnim (regulacijskim) tijelima u njihovim prvim godinama rada ilustrativno opisuje sljedeći primjer u RH u sektoru telekomunikacija. Prilikom osnivanja Vijeća za telekomunikacije 2001. godine Zakonom o telekomunikacijama (dalje: ZOT 1) određen je mandat članovima Vijeća na pet godina (ZOT 1, čl. 5.). U postupku izbora članova Vijeća proveden je javni poziv i selekcija kandidata intervjuom od strane jednog člana Vlade te je Saboru Vlada uputila prijedlog imenovanja predsjednika Vijeća i članova. Neposredno prije njihova formalnog imenovanja i osnivanja novog regulacijskog tijela na prijedlog Vlade RH-a, mandat članova Vijeća skraćen je s pet na dvije godine Zakonom o dopuni ZOT 1 (NN 109/01), sada temeljem inicijative drugog člana Vlade na čiji prijedlog je Vlada odlučila promijeniti svoj početni stav. Prema našim saznanjima, u ovom se slučaju nije radilo o nekoj unaprijed određenoj strategiji uhodavanja novih (regulacijskih) institucija s delegiranim javnim ovlastima jer je promjena zakona napravljena svega dan prije imenovanja predsjednika i članova Vijeća, već o tadašnjim trenutnim motivima koalicijski ustrojene izvršne vlasti i različitih političkih pogleda na funkciju neovisnih javnopravnih (regulacijskih) tijela. Radilo se o političkom prijeporu treba li se osnovati po ovlastima tzv. »jako« ili »slabo« neovisno regulacijsko tijelo, pa se opredijelilo u konačnici za ovo potonje kroz skraćivanje mandata Vijeća. Zanimljivost je da su dijelovi tadašnje izvršne vlasti već nakon manje od dvije godine zaključili da i »sla-

<sup>25</sup> Primjerice, Zakonom o Agenciji za regulaciju tržišta željezničkih usluga iz 2007. određeno je u čl. 22. da nad poslovanjem Agencije nadzor obavlja nadležno tijelo državne uprave odnosno pravna osoba koja za to ima javnu ovlast. Na nadzor nad općim i pojedinačnim pravnim aktima te drugim poslovima koji se u Agenciji obavljaju temeljem javne ovlasti primjenjuju se propisi kojima se uređuje sustav državne uprave.

bo« neovisno javnopravno regulacijsko tijelo, za osnivanje kojeg se opredijelilo spomenutim Zakonom o dopuni zakona o telekomunikacijama, još nije u dovoljnoj mjeri pod nadzorom te se pristupilo daljnjem smanjivanju ovlasti tog tijela. Naime, nadležnost tadašnjeg VZT-a obuhvaćala je, uz ostalo, nadležnost donošenja odluka o davanju i oduzimanju koncesija i dozvola sukladno ZOT 2 (NN 122/03, 158/03). Odluku o davanju koncesija za uporabu radiofrekvencija za obavljanje telekomunikacijskih usluga donosilo je Vijeće Agencije (ibid., čl. 29.). S obzirom na to da je tadašnji VZT konzumirao pojedine zakonske nadležnosti i pokrenuo liberalizacijske procese u RH, izvršna vlast, nezadovoljna takvim pristupom, donijela je Uredbu o dopuni ZOT 2 (NN 177/03) kojom je ograničila zakonska prava tadašnjeg neovisnog regulacijskog tijela na način da prethodno navedene odluke donosi uz – suglasnost Vlade RH. Ovu je Uredbu Vlada donijela, povrh svega, temeljem Zakona o ovlasti Vlade RH da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskog sabora, dakle izvan saborske procedure (NN 159/03). Mislimo da ovaj događaj ilustrira laviranje i kolebanje odnosno političku dilemu s kojom se konfrontira svakodobna državna vlast u situacijama kada delegira javnopravne ovlasti na nova neovisna (regulacijska) tijela. Riječ je o povijesno urođenoj inhibiciji državne (izvršne) vlasti da se odrekne javnopravnih ovlasti u nekom području i prenese ih u punom povjerenju na određeno neovisno tijelo. To može biti ublaženo kroz biranje pouzdanih ključnih kadrova u ovim tijelima ili striktnije, kako je opisano, kroz pravno ograničavanje ovlasti ovih tijela i njihovo supsumiranje pod izvršnu vlast prilikom konzumiranja ključnih zakonskih ovlasti.

## 7. Gospodarska regulacija

Prerogativi javne vlasti države omogućavaju legitiman utjecaj, tj. regulaciju svih društveno-gospodarskih odnosa putem pravila (*regula*). Stoga se sintagma »regulacijska država« (*regulatory state*) osim atributa »regulacijska« ni po čemu ne bi trebala razlikovati u smislu svojih prerogativa od shvaćanja klasične države s prerogativom zakonodavca. Ipak, regulacijska država je pojam koji je sljednik klasične države koja se tradicionalno povezuje sa socijalnom brigom za građane i društvenim razvojem zasnovanim na solidarnosti. Regulacijska 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 podijelje-

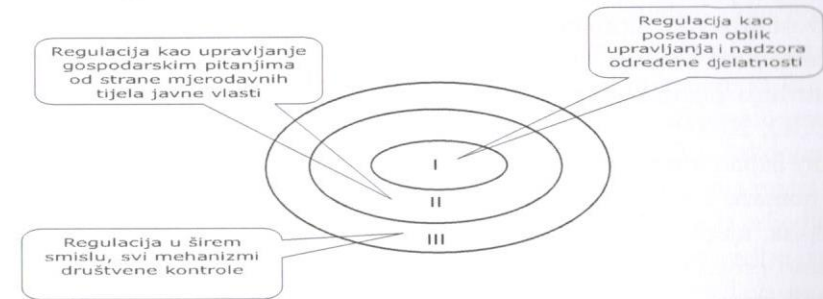
na na demokratsku i tehnokratsku komponentu. Prva ima demokratski legitimitet, druga nema. Prva načelno polazi od društveno-gospodarskih zahtjeva, a druga od racionalnosti i stručnosti. Ovo dvoje se razmatra kao odnos demokracije i tehnokracije, ili kao odnos države i (neovisne) javno-pravne regulacijske funkcije. Korisno je jasno razgraničenje između uloge demokracije i političkog odlučivanja te regulacije zasnovane na tehnokratskim postulatima (Bartle, 2005).

Pojam regulacijske države pojavljuje se u literaturi vezanoj uz organiziranje suvremenog izvršavanja prerogativa državne vlasti. Pritom se koristi i kao sintagma za europsku integraciju, odnosno – regulacijsku Europu (*regulatory Europe*). Tako i EU pojedini autori opisuju kao novu regulacijsku državu (*new regulatory state*) za uspostavu novog poretka pod nazivom – regulacijski kapitalizam (*regulatory capitalism*), (Finger, Varone, 2006: 2). 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 regulacijske države. Vrijednost pojma regulacijske 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 (*welfare state*) na državu stratega i regulatora (Koprić, 2004: 1).

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 (*red light regulation*) ili uređivanja određenih odnosa, primjerice upravljanje radiofrekvenčijskim spektrom kako bi ga bez interferencija koristile pravne i fizičke osobe (*green light regulation*). Pojam regulacija koristi se 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). Najčešće poimanje regulacije odnosi se na točno određeni skup pravila kojima se kognitivno 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: 3).

Slika 1. Razine regulacije



Izvor: Baldwin et al., 1998.

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 se i inačicama 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 (regulacijska) pravila i primjenjuju se jedino opća pravila o zaštiti tržišnog natjecanja. Pojam regulacije pojavljuje se u različitim kontekstima pa određivanju njegova sadržaja postoje različiti pristupi. Za potrebe istraživanja pojedinih organizacija koriste se 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 na tržište ili izlaza s tržišta, cijene i drugo. Socijalna regulacija odnosi se na socijalnu politiku i intervencije javne vlasti radi 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).

Gospodarska (ekonomska) regulacija, kao skup propisa koji imaju utjecaja na uvjete i način obavljanja gospodarskih djelatnosti, zbog vremena i razvoja društveno-gospodarskih potreba može postati neodgovarajuća, pa država može koristiti sustav za kontinuirano praćenje ostvarivanja i preispitivanja ciljeva regulacije (*continuous policy cycle*) (Recommendation OECD, 2012: 8). Uz ovo je vezana i regulacijska procjena učinka (*regulatory impact assessment ili regulatory impact analysis: RIA*). Procjena učinaka pomaže u identifikiranju kako pozitivnih tako i negativnih posljedica propisa, njegovih popratnih učinaka, kao i skrivenih troškova koji mogu nastati propisivanjem. Poznato je da česte izmjene ili dopune zakona ili drugih propisa, svaki put zbog neke pravne norme koja ne polučiti željene posljedice ili pak prouzroči nepredviđene troškove, unosi pravnu nesigurnost i dovodi do nepovjerenja poduzetnika i građana prema državi i pravnom sustavu (Banić, 2006: 8–9). Primjer ne tako davne revizije stanja u RH primjena je instrumenta tzv. regulacijske giljotine. Ovaj proces se počeo provoditi u RH krajem 2006. godine pod nazivom – hitrorez. Hitrorez je u RH predstavljen kao inovativni instrument regulacijske reforme. Tim je instrumentom trebalo preispitati i optimizirati tisuće propisa na nacionalnoj razini kako bi se postavili temelji za stalna poboljšanja načina na koji će se propisi ubuduće uređivati. To je trebalo provesti u kratkom vremenu te rezultirati velikim gospodarskim dobitcima.<sup>26</sup> Po završenom postupku analize projekta hitrorez predloženo je ukidanje 420 različitih propisa te pojednostavljivanje njih 371, što je više od polovice gospodarskih propisa.<sup>27</sup>

Stručna i opća javnost trebaju imati mogućnost zastupati svoje stavove prilikom prakticanja normativne funkcije države, radilo se o legislativnoj ili nižoj razini normiranja. Tome je osobito tako kada je riječ o pitanjima značajnim za razvoj poduzetništva i ekonomije u cjelini koja obuhvaćaju i konzumente. OECD ta pitanja obuhvaća sintagmom otvorenosti javnosti (*keep it open!*).<sup>28</sup> Institut javne rasprave zauzima značajno mjesto u nasto-

<sup>26</sup> Opširnije <http://hitrorez.hr>. 16. 9. 2011.

<sup>27</sup> Obavijest Vlade RH od 26. lipnja 2007., <http://vlada.hr>. 16. 9. 2011.

<sup>28</sup> »Otvoreno javno upravljanje omogućava građanima i drugima pristup informacijama i njihovo sudjelovanje u procesu izrade politike – procesu koji je ustaljeno bio u djelokrugu stručnjaka dok nije utvrđeno da oni nemaju nužno ispravna rješenja«. (OECD, 2010: 16)

janju pripreme kvalitetnih pravnih normi kojima se ostvaruje najširi opseg javnih interesa. Za upoznavanje područja normiranja nužno je omogućiti stručnjacima, kako onima koji obnašaju normativnu funkciju tako i onima na koje se primjenjuje normativni okvir te šire iz područja stručne javnosti i znanosti, da sudjeluju u formalnom prethodnom postupku usvajanja propisa i važnijih odluka. Naglasak je na formalnoj obvezi uključivanja osoba s pravnim interesom i stručne javnosti u postupak normiranja i davanja odgovora odnosno komentara za zaprimljene prijedloge ili kritike stručne javnosti. Formaliziranje te obveze je kvaliteta, primjerice propisa u području elektroničkih komunikacija (ZEK 3, čl. 22.). Zakonom o elektroničkim komunikacijama uređeno je da je prije donošenja mjera od znatnijeg utjecaja na mjerodavno tržište potrebno objaviti nacrt prijedloga tih mjera kada postoje regulacijski učinci *erga omnes*, radi provedbe javne rasprave kako bi se svim zainteresiranim stranama omogućilo davanje mišljenja, primjedaba i prijedloga u vezi s predloženim mjerama. Ovaj postupak primjenjuje se i u postupcima donošenja podzakonskih akata koje donosi regulacijsko tijelo, HAKOM, u svojem zakonskom djelokrugu.<sup>29</sup> HAKOM pritom osigurava putem internetskih stranica ili na drugi prikladan način neposredan javni uvid i sudjelovanje u svim trenutno otvorenim javnim raspravama te pristup javnosti ishodima provedenih javnih rasprava vodeći računa o tajnosti podataka.

Da je gospodarska (ekonomska) regulacija samoobnavljajući proces, ne samo u dijelu normiranja općih gospodarskih odnosa u društvu (druga razina) već i u smislu obavljanja točno određenih djelatnosti (treća razina), pokazuje zakonska odredba u području elektroničkih komunikacija kojom se određuje da regulacijsko tijelo (HAKOM) provodi postupke analize mjerodavnih tržišta najmanje svake tri godine od dovršetka prethodne analize (ZEK 3, čl. 52.). Navedeno pokazuje da se okolnosti na tržištu mogu izmijeniti i unutar razmjerno kratkih razdoblja kao što su tri godine, što opravdava ponavljanje prikupljanja podataka, njihovu evaluaciju i odluku o održavanju, mijenjanju ili ukidanju pojedinih regulacijskih obveza. Gospodarska regulacija u osnovi je trajna aktivnost koja anticipira ekonomsku budućnost (OECD, 2011: 141). Slijedom navedenog može se konstatirati da se regulacija tržišnih odnosa od središnje državne vlasti smanjuje u korist regulacije od strane neovisnih javnopravnih regulacijskih tijela, za što je korisno približe se upoznati s konceptom regulacijske

<sup>29</sup> V., primjerice, Pravilnik o naknadi za uporabu radiofrekvencijskog spektra ili Pravilnik o naknadi za uporabu adresa i brojeva te ostale propise za provedbu ZEK-a u nadležnosti HAKOM-a, [www.hakom.hr](http://www.hakom.hr).



države, funkcijama tržišne regulacije te položajem neovisnih javnopravnih tijela u sustavu državne vlasti (Christensen et al., 2005: 19). Procesi liberalizacije mrežnih djelatnosti te prateća nacionalna i EU regulacijska institucionalna arhitektura praktičan su primjer evoluiranja odnosa javne vlasti, poduzetnika i potrošača u suvremenim društvima proizašlog iz promjene načina gospodarenja vitalnim komunikacijskim, prometnim i energetskim djelatnostima.

## 8. Zaključak

Liberalizacija mrežnih djelatnosti i uspostava tržišnih odnosa u djelatnostima koje su se tradicionalno obavljale na monopolskim osnovama potaknula je u zemljama EU procese kojima se klasični hijerarhijski ustroj i integriranost izvršne vlasti postupno nadomješta horizontalno strukturiranim i fragmentiranim institucionalnim rješenjima. Primjer su različita sektorska regulacijska tijela u mrežnim djelatnostima u RH (HAKOM u elektroničkim komunikacijama i pošti, ARTZU u željezničkim uslugama, te HERA u energetskim uslugama), sva s dominantnom funkcijom liberalizacije tržišta i uspostave uvjeta za održivo tržišno natjecanje. Trajnu funkciju zaštite tržišnog natjecanja osigurava pri tome AZTN. Gospodarska regulacija središnje državne vlasti i nadzor s vrha smanjuje se u korist regulacije od strane neovisnih javnopravnih (regulacijskih) tijela. Kontekst u kojem se ti procesi odvijaju je ubrzana globalizacija trgovinskih tokova te *acquis* i integracija u EU gdje konkurentnost (profitabilnost) predodređuje uspješnost poduzetnika u uvjetima naglašene ekonomije obujma i opsega u mrežnim djelatnostima te rastuće informiranosti potrošača. Neovisna tijela s naglašenim tehnokratskim obilježjima imaju ulogu nadomjestiti određene manjkavosti klasične državne uprave i ustaljeni politički način odlučivanja izvršne vlasti. Ta tijela mogu pri tome biti jedan od načina unapređenja odnosa javne vlasti i subjekata na tržištu, poduzetnika međusobno i zaštite potrošača. Stručna usmjerenost, učinkovitost u radu te naglasak na očuvanju nepristranosti nit su vodilja u radu tih tijela, koja pri tome nemaju demokratski legitimitet.

Položaj tih tijela u društveno-pravnom ustroju je poseban s obzirom na njihove ovlasti koje zalaze u sferu donošenja propisa *erga omnes*, donošenja odluka *inter partes*, izricanja sankcija, promicanja investicija u mreže i dr. Nije ih jednostavno svrstati u sustav trodiobe vlasti. Njihova *differentia specifica* je i *de jure* – neovisnost u odlučivanju. Utjecaj središnje države na

ta tijela kao i transparentnost njihova odnosa s poduzetnicima na tržištu, osobito onima veće tržišne snage, određuje *de facto* neovisnost tih tijela te u pojedinim slučajevima može dovesti do njihova tzv. zarobljavanja. Ova tijela mogu se pokušati definirati kao – institucionalizirani skup odabranih javnopravnih funkcija (supervizija, adjudikacija, sankcija, sekundarna legislacija i dr.) nastao brzim razvojem trgovine, potrošačkog društva i težnjom – pretvaranja javnopravnih funkcija u servis tržišta, kapitala i njegovih konzumenata. Blagostanje suvremenih društvenih zajednica postovjećuje se pri tome s brzim tehnološkim razvojem i visokom razinom kontinuiranog kapitalnog investiranja, a javnopravna upravljačka funkcija kao sredstvo njihova ostvarivanja. S obzirom na to da ta tijela prema našem iskustvu u praksi pokazuju razmjernu inklinaciju matrici funkcioniranja državne izvršne vlasti, a uvažavajući rizike na koje upućuju postavke teorije privatnog interesa i teorije javnog izbora, smatramo da postoji prostor za istraživanje unapređenja poslova regulacije mrežnih djelatnosti i opće funkcije zaštite tržišnog natjecanja na osnovama koje dugoročno podržavaju neovisnost tih tijela i ravnotežu javnog i privatnog interesa u tržišnom gospodarstvu.

## Literatura

- Bačić, A. (1988) Montesquier i klasična formulacija učenja o podjeli vlasti. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 38 (3)
- Baldwin, R., M. Cave, M. Lodge (2012) *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press
- Banić, S. (2006) Procjena učinka kao sredstvo poboljšanja kvalitete propisa. Hrvatska javna uprava 6(4): 7–18
- Bartle, I. (2005) Politics and the regulatory state: the difficult case of Britain's railways. 3rd annual ECPR conference, Budapest, 8-11, September 2005
- Boehm, F. (2009) Anti-corruption in regulation – a safeguard for infrastructure reform. *Competition and regulation in network industries* 10(1): 45–76
- Conant, L. (1999) Law and Politics in the EU, the Europeanization of Market Regulation and its Discontent, [aei.pitt.edu/view/conference/19996th.html](http://aei.pitt.edu/view/conference/19996th.html)
- Craig, P., de Burca, G. (1998) *EU Law*. New York: Oxford University Press
- Christensen, T., P. Leag Reid (2005) Regulatory reforms and agencification. Stein Rokkan Centre for Social Studies, Unifob, Working Paper 6/2005
- COST (2011) *Governing Public Agencies in the 21st Century*, COST Action ISO601 on Comparative research into current trends in public sector organization – CRIPO/COBRA network. Leiden: COST office

- EC (1999) Liberalisation of network industries: Economic implications and main policy issues. European Commission, DG for Economic and Financial Affairs
- Finger, M., F. Varone (2006) Governance of network industries: Towards European regulators, differentiated regulations, or self-regulation? European Consortium for Political Research, MIR-REPORT-2006-00
- Friedman, M. (1962) Capitalism and Freedom. Chicago: University of Chicago Press
- Geradin, D., R. Munoz, N. Petit (2005) Regulation through agencies in the EU: a new paradigm of European governance. Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Geradin, D. (2005) The Development of European Regulatory Agencies: What the EU should learn from American experience. Columbia Journal of European Law 11(1): 1–52
- Gilardi, F. (2005) The formal independence of regulators: a comparison of 17 countries and 7 sectors. Swiss political science review 11(4): 139–167
- Grimshaw, D., S. Vicent, H. Wollmott (2002) Going privately: partnership and outsourcing in UK public services. Public Administration 80(3): 475–502
- Groenewegen, J., W., Kunneke, J.-F., Auger (2009) The governance of network industries: institutions, technology and policy in reregulated infrastructures. Northampton: Edward Elgar Publishing
- Koch, Ch. H. (2007) The Devolution of Implementing Policymaking in Network Governments. Emory Law Journal 57(1): 167–200
- Koprić, I. (2004) Stručna i djelotvorna javna uprava pretpostavka je za ulazak u EU. Informator br. 5284
- Koprić, I., A. Musa, V. Đulabić (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. (2011) Handbook on the Politics of Regulation. Northampton: Edward Elgard Publishing
- Loewenstein, K. (1957) Political Power and the Governmental Process. Chicago: University of Chicago Press
- Luis-Manso, P., C. Felisberto (2006) Economic Regulation in the Network Industries: Ehere does it Stand? European Consortium for Political Research, Report 2006-010
- Majone, G. (1998) Europe's democratic deficite: The question of standards. European law journal 4(1): 5–28
- Mesarić, M. (2011) Neoliberalizam vs. Planiranje kao institut društveno-ekonomskog razvitka. Montenegrin Journal of Economics 7(2): 5–20
- Meunier, S. (1999) France, globalization and global protectionism, Conference: France in Europe, Europe in France. Center for European Studies, Harvard University, [www.aei.pitt.edu/9150/1/Meunier.pdf](http://www.aei.pitt.edu/9150/1/Meunier.pdf), 25. 10. 2011
- Montesquieu, Ch. L. (1748) L'Esprit des lois. [classiques.uqac.ca/classiques/montesquieu/de\\_esprit\\_des\\_lois/de\\_esprit\\_des\\_lois\\_tdm.html](http://classiques.uqac.ca/classiques/montesquieu/de_esprit_des_lois/de_esprit_des_lois_tdm.html)

- NVK (2003) Nacionalno vijeće za konkurentnost – Preporuke za povećanje konkurentnosti. Zagreb: Nacionalno vijeće za konkurentnost
- Pelkmans, J. (2001) Making EU Network Markets Competitive. Oxford review of economic policy 17(3): 432–456
- Smerdel, B. (2006) Regulatorne agencije. Informator br. 5432
- Sokol, S. (1992) Načelo diobe ili ograničenja vlasti. Politička misao XXIX(1): 3–18
- Stiglitz, J. (2004) Globalizacija i dvojbe koje izaziva. Zagreb: Algoritam
- Sun, J.-M., J. Pelkmans (1995) Why Liberalisation Needs Centralisation: Subsidiarity and EU Telecoms. The World Economy 18(5): 635–664
- Širola, N., S. Petrović (2010) Država i trgovačko društvo. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 60(3-4): 657–691
- Van Thiel, S., CRIPTO Team (2009) The Rise of Executive Agencies: Comparing the Agencification of 25 Tasks in 21 Countries. Proceedings EGPA Conference, 2-5 September 2009, Malta
- Vedriš, M. (2009) Global crisis and national responses case of Croatia. Faculty of economics in Osijek – Interdisciplinary Management Research 2009 (5): 439–448
- Vedriš, M. (2008) Politika vidljive ruke države. 16. savjetovanje Hrvatskog društva ekonomista, Ekonomska politika Hrvatske u 2009., Opatija, 12.–14. studenog 2008
- Veselica, V., D. Vojnić (2001) Gospodarska i socijalna zbilja Hrvatske – stanje i perspektive. Zagreb: HAZU
- Veselica, V. (2007) Nova ekonomija: nova ekonomska doktrina. U: Ekonomska politika Hrvatske u 2008. Hrvatsko društvo ekonomista: Opatija
- Weiszacker, E-U., O., Young, M., Finger (2005) Limits to privatization – How to avoid too much of a good think. London: Earthscan
- Yataganas, X. A. (2001) Delegation of regulatory authority in the European Union. Jean Monnet Working paper, 3/01

## Pravni izvori Republike Hrvatske

- Obavijest Vlade RH-a 26. lipnja 2007., [www.vlada.hr](http://www.vlada.hr). 16. 9. 2011
- Odluka AZTN, Petrokemija d.d., NN 92/06.
- Uredba o dopuni Zakona o telekomunikacijama, NN 177/03
- Ustav RH, NN 85/10
- Zakon o sudovima, NN 150/05, 16/07, 113/08, 153/09, 116/10, 122/10, 27/11, 57/11, 130/11
- Zakon o elektroničkim komunikacijama, NN 73/08, 90/11
- Zakon o dopuni Zakona o telekomunikacijama, NN 109/2001
- Zakon o telekomunikacijama, NN 122/03, 158/03

Zakona o telekomunikacijama, NN 76/99, 128/99, 68/01  
 Zakona o telekomunikacijama, NN 53/94  
 Zakonom o Agenciji za regulaciju tržišta željezničkih usluga, NN 79/07, 75/09

## Međunarodni pravni izvori

Charter of fundamental rights of the European Union, OJ C 364/1, 18. 12. 2000  
 Communication from the Commission on the operating framework for the European Regulatory Agencies, COM (2002.) 718 final  
 Council Regulation (EC) No 58/2003 of 19 December 2002. laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the management of Community programmes  
 Commission Directive on competition in the markets for telecommunications services 90/388/EC, OJ L 192/10 of 28 June 1990.)  
 Legal Service to the European Commission, Note on the European Agencies, SEC 340, 2001  
 Meroni, C-9/56, ECR1958 00011  
 Mistretta v. United States, 488, U. S. (1989.), delegation and separation of powers (part III, IV)  
 Touby v. United States, 500, U. S. (1991.)  
 OECD (2010) Regulatory Policy: Towards a New Agenda – Pathways to the future. Paris  
 OECD (1997a) Report on regulatory reform. Paris  
 OECD (2001) Reviews of regulatory reforms, Regulatory reform in Italy, OECD 2001. Paris  
 OECD (2011) Guiding principles for regulatory quality and performance. Paris  
 OECD (2012) Recommendation on regulatory policy and governance. Paris  
 SGI (1996) Services of General Interest in Europe, COM (96) 443, 11 September  
 White Paper (2001) White paper on European governance COM (2001) 428, 25. 07.

## Internet izvori

[http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/legislation\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/legislation_en.html)  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/post/legislation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/post/legislation_en.htm)  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/transport/rail\\_transport/l24457\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/transport/rail_transport/l24457_en.htm)  
[http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecommerce/eu-rules/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommerce/eu-rules/index_en.htm)  
[http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/services_general_interest/index_en.htm)  
<http://erg.eu.int>  
<http://hitrorez.hr>

## LIBERALIZATION OF NETWORK INDUSTRIES AND PUBLIC REGULATORY FUNCTION

### Summary

*A political and economic background of liberalisation of network industries in European Union and Croatia is presented. The result is a changing role of the Government in the market economy and the rise of regulators as a new generation of public authorities. Their undefined position in the constitutional order raises questions related to delegation of public powers such as law-making, dispute settlement, sanctioning of undertakings, etc. Their legal independence and interdisciplinary specialization allows for regularly adapted regulation of market conditions and prompt response to competitors and consumers' needs. However, this does not necessarily remove all risks of undue political and corporative influence. Their proliferation over time, growing competences as well as compatibility of competences in market liberalisation and protection of market competition, allow the research of new models of governance, furthering impartiality and balance of the public and private interests in a market economy.*

Key words: liberalisation, network industries, regulation, competition, market economy