



Za javnu upotrebu

Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj

19-Srp-2007

Or. Eng

UPRAVA ZA JAVNO UPRAVLJANJE I TERITORIJALNI RAZVOJ

**SIGMA – ZAJEDNIČKA INICIJATIVA OECD-a I EUROPSKE UNIJE,
PRETEŽNO FINANCIRANA OD STRANE EU**

**ORGANIZIRANJE UPRAVE SREDIŠNJE DRŽAVE:
Politike i instrumenti**

SIGMA DOKUMENT BR. 43

Glavna svrha ovog rada je pružiti orijentacije na temelju komparativnog pristupa kreatorima politika u izradi nacrtu zakona o organiziranju i funkcioniranju državne uprave. Stoga je napisan tako da bude okrenut prema praksi, premda ne bježi ni od generalizacija.

Za dodatne informacije molimo kontaktirajte Francisco Cardona, Sigma; Tel: (33 1) 45 24 13 74
Email: francisco.cardona@oecd.org



SIGMA

Support for Improvement in Governance and Management
Potporna poboljšanju funkcioniranja upravnih struktura i upravljanja
Zajednička inicijativa OECD- a i Europske Unije, pretežno financirana od strane EU

ORGANIZIRANJE UPRAVE SREDIŠNJE DRŽAVE: Politike i instrumenti SIGMA PAPER BR. 43

Mišljenja izražena u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno službene stavove Europske komisije, zemalja članica OECD-a ili zemalja središnje i istočne Europe koje sudjeluju u Programu SIGMA.

PROGRAM SIGMA

Program Sigma, Pomoć u poboljšavanju funkcioniranja struktura vlasti i upravljanja, zajednička je inicijativa Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) i Europske Unije, kojeg uglavnom financira EU: Kroz partnersku suradnju sa zemljama korisnicama, Sigma podupire dobro upravljanje putem:

- Procjene napretka u reformama i utvrđivanja prioriteta prema kriterijima koji odražavaju dobru europsku praksu i postojeće zakonodavstvo EU (*acquis communautaire*)
- Pomoći donositeljima odluka i upravama pri uspostavljanju organizacija i postupaka za ispunjavanje europskih standarda i dobre prakse
- Olakšavanje donatorske pomoći iz Europe i izvan nje pomaganjem u izradi projekata, osiguravanjem preduvjeta i potporom provedbi.

Sigma 2007. godine radi sa slijedećim zemljama partnerima:

- **Nove države članice EU** . Bugarska i Rumunjska
- **Zemlje kandidati za EU** . Hrvatska, Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija i Turska
- **Zemlje Zapadnog Balkana** . Albanija, Bosna i Hercegovina (Država, Federacija BiH i Republika Srpska), Crna Gora, Srbija i Kosovo (kojim od lipnja 1999. upravlja prijelazna upravna misija UN-a na Kosovu, UNMIK)
- **Ukrajina** (aktivnosti koje financira Švedska i Velika Britanija).

Program Sigma podupire reformske napore zemalja partnera u slijedećim područjima:

- Pravni i upravni okviri, državna služba i pravosuđe, sustavi javnog integriteta
- Javna interna financijska kontrola, vanjska revizija, borba protiv prijevare i upravljanje sredstvima iz fondova EU
- Upravljanje javnim rashodima, riznični i proračunski sustavi
- Javna nabava
- Kreiranje i koordinacija politika
- Bolja regulacija.

Za daljnje informacije o Sigma-i, konzultirajte naše web stranice:

<http://www.sigmaweb.org>

Izvorno objavio OECD na engleskom pod nazivom:

***Organising Central Government Administration: Policies & Instruments* © 2007 OECD**

Za kvalitetu hrvatskog prijevoda i njegovu sukladnost izvorniku odgovorna je tvrtka Oksimoron, d.o.o.

PREDGOVOR

Ovaj rad je izradio Program Sigma na zamolbu Ureda Vlade Češke Republike. OECD se tijekom proteklih nekoliko godina mnogo bavio pitanjima organizacijske dimenzije nacionalne uprave, a osobito fenomena agencifikacije i njegovog utjecaja na državne strukture. Izrađen je značajan broj analiza¹, uključujući i obuhvatnu komparativnu publikaciju *Distribuirano javno upravljanje (2002)*². Sigma je također objavljivala radove o temi okvira za upravljanje javnim rashodima i u svezi tranzicijskih zemalja³. Ovaj OECD-ov rad je potaknut problemima koje izaziva sve veća upravno-funkcionalna dekoncentracija u njegovim državama članicama. Glavna pitanja koja su se postavljala bila su na liniji: Da li departmentalizacija (držanje cijele odgovornosti unutar ministarstva) osigurava bolji nadzor i učinkovitije upravljanje upravnim i drugim javnim službama, ili pak agencifikacija (u smislu osnivanja odvojenih tijela) ima za posljedicu bolje upravljanje i depolitizaciju?

Ovaj rad izradio je uglavnom profesor Jacques Ziller s Pravnog odjela Europskog sveučilišnog instituta u Firenci, Italija. On se koristi već objavljenim radovima Uprave OECD-GOV, reproducirajući neke od najboljih deskriptivnih i preskriptivnih dijelova rada u Prilozima 1 i 2. Autor je koristio i druge izvore⁴, a svoju analizu temelji također i na svojem poznavanju uprava država članica EU koje je stekao u okviru konzultantskog rada i usavršavanja, kao i akademskog istraživanja.

Ovaj rad temelji se na prethodno objavljenom OECD-ovom radu, ali produbljuje i proširuje opseg već obavljenog posla opisujući postojeće europske modele organiziranja središnje državne uprave, kao i njihove pravne okvire te propitujući ideju da postoji općenito rasprostranjen obrazac javnih usluga koje se obično povjeravaju autonomnim tijelima odvojenima od utjecaja država. Primjeri su uzeti uglavnom iz država članica EU i institucija EU, budući da su ove druge osobito relevantne imajući u vidu načelo zakonitosti i obveze država članica EU.

Gore spomenuta upravno-funkcionalna dekoncentracija u zemljama OECD-a motivirana je željom za učinkovitošću, dodatnim uštedama i poboljšanom isporukom usluga, potrebom za većom transparentnošću i neutralnošću u tijelima koja reguliraju tržišta, te spremnošću da se u

¹ Između ostalih, "Označavanje zoološkog vrta od agencifikacije do principijelnijeg odabira upravnih organizacijskih oblika", rad kojeg je napisao Derek Gill za vrijeme rada s OECD-om i objavljen u *OECD Budgeting Journal*, t. 2, br. 1 i u OECD Policy Brief, *Public Sector Modernisation: Changing Organisations*, 2004.

² OECD (2002), *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies*, OECD, Pariz.

³ Sigma (2001), *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, OECD, Paris and SIGMA (2001), *Financial Management and Control of Public Agencies*, Sigma Paper no. 32, OECD, Paris.

⁴ Za obuhvatan pregled literature i izvora na Internetu o modernizaciji javne uprave u europskim zemljama, vidi Hermann Hill (2006), *Quellen zur Verwaltungsmodernisierung in den Staaten Europas: Bücher, Aufsätze, Internet.*, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer (Speyerer Arbeitsheft Nr. 183, 266 p.). Među najrecentnijim publikacijama, vidi Annie Chemla-Lafay i Céline Cholf (2006), *25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE : Convergence et systémique*, Institut de la Gestion publique et du Développement économique, Paris (na Internet stranici: http://www.comite-histoire.minefi.gouv.fr/sections/etudes_publication/etudes/bilan_de_25_ans_de_r/view?igpde_lang_redirect=1) i Office parlementaire d'évaluation de la législation (2006), *Les autorités administratives indépendantes: évaluation d'un objet juridique non identifié* (na stranici: <http://www.senat.fr/rap/r05-404-1/r05-404-11.pdf>).

proces odlučivanja u posebnim područjima uključi nezavisne stručnjake, kao i građane na koje utječe. Promatrači su također utvrdili druge razloge za stvaranje autonomnih tijela u nekim zemljama, naime izbjegavanje upravnog prava i smanjivanje pravnih ograničenja u programima zapošljavanja i plaćanja za osoblje u takvim agencijama.

Nakon dekoncentracije se pojavila bojazan od mogućeg gubitka političke kontrole, oslabljene javne odgovornosti (nedostatak transparentnosti, problemi kontrole od strane zakonodavstva), slabe koordinacije politika zbog fragmentiranosti kreiranja politika, kao i neetičnog ponašanja u javnom sektoru i oslabljenog sustava garancije građanskih prava. Zbog toga je ovaj rad također evaluativan i kritičan prema iskustvima zemalja, budući da je jedan od njegovih glavnih neposrednih ciljeva pružiti policy savjetovanje češkim kreatorima politika za izradu nacrtu zakona o organiziranju i funkcioniranju državne uprave. Kritička evaluacija utjecaja agencifikacije, što je temelj ovog rada, logično dovodi autora do većeg inzistiranja na pitanjima koja trebaju postavljati i na koja trebaju odgovoriti kreatori politika, nego na detaljnom opisu postojećih struktura, što se lako može naći u prijašnjim dokumentima OECD-a, osobito u obuhvatnom komparativnom pregledu *Distribuirano javno upravljanje: agencije, uprave i druga državna tijela*, te u policy radu *Organiziranje ministarstava i agencija: novi trendovi u zemljama članicama OECD-a*. Najkorisniji izvadci tih dviju publikacija dani su kao prilozi ovog rada.

Jedna od glavnih svrha ovog rada je pružiti osnovu za policy savjetovanje kreatorima politika o izradi zakonodavstva o organizaciji i funkcioniranju državne uprave. Stoga je napisan na način usmjeren na praksu i odstupa od akademskih standarda u smislu teoretskih razvoja i pozivanja na publikacije i druge materijale. Pa ipak, u njemu se pokušava i generalizirati.

Rad također može biti koristan za bilo koju zemlju središnje i istočne Europe, uključujući i nove države članice EU, kao i druge države u kojima je prije vladao komunizam, gdje je agencifikacija bila uobičajeno stanje dugo prije početka tranzicije u demokraciju. To je već opisano (Beblavý, 2001) kao paradoks komunističke autonomije⁵:

Budući da komunizam (ili realni socijalizam, kako je službeno nazivan i, na neki način, prikladno nazvan u samim zemljama) značio je totalitarni sustav temeljen na kolektivnom vlasništvu svih sredstava za proizvodnju i represivnom i nasrtljivom političkom sustavu, tako ga vanjski promatrači, kao i insajderi obično vide kao okruženje s vrlo niskom razinom autonomije individualnih aktera u bilo kojem području. Takav pogled teži prema percepciji cijelog komunističkog društva kao centralizirane, vertikalno i horizontalno integrirane hijerarhije, gdje je središte (npr. Centralni komitet komunističke partije i njegov državni aparat) usmjeravao sredstva i aktivnosti sektora, organizacija i pojedinaca. Posebno u slučaju državnog aparata, to dovodi do identifikacije takvih struktura s vertikalno integriranim ministarstvima zemalja OECD-a prije no što je došlo do kretanja u pravcu agencija. Stoga je lako uočiti sličnost između pada komunizma i početka reformi u zemljama OECD-a kojima je trebalo pružiti više autonomije dijelovima državne mašinerije.

Takav pristup zanemaruje nekoliko važnih činjenica. Službeno čvrsta hijerarhija sadržavala je hiljade organizacija s pravnom autonomijom i milijune pojedinaca. Tamo gdje se sustav u nekoj mjeri mogao oslanjati na svoju sposobnost arbitrarnog korištenja moći kako bi rješavao sukobe između interesa u toj hijerarhiji, arbitrarno korištenje moći samo po sebi je bilo nedovoljan odgovor na svakodnevicu upravljanja u složenom društvu. Komunistički sustav potrajao je od 40 do 70 godina u zemljama srednje i istočne Europe kao industrijalizirano gospodarstvo, gdje su građani imali superdržavu blagostanja od kolijevke pa do groba (unatoč problemima pitanja kvalitete, odazivnosti i sposobnosti stvaranja bogatstva). Nikakav gospodarski, politički i

⁵Miroslav Beblavý (2001), *Razumijevanje vala agencifikacije i problemi u upravljanju koji su tako nastali u zemljama srednje i istočne Europe*, prezentacija na konferenciji koju je OECD organizirao u Bratislavi 22-23. studenog 2001., pod pokroviteljstvom slovačke Vlade.

društveni sustav ne bi bio kadar potrajati tako dugo u tim složenim uvjetima ako ne bi razvio relativno predvidljiv sustav rješavanja sukoba između pojedinačnih i organizacijskih interesa.

Budući da je hijerarhija obuhvaćala ne samo javni sektor kako ga shvaćaju zemlje OECD-a, već i cijeli korporativni sektor (poduzeća), dobro poznati problemi tijekom informacija i asimetričnih informacija bili su još izraženiji nego u javnim sektorima zemalja OECD-a zbog problema dometa kontrole i nedostatka sustava odgovornosti. Rukovoditelji organizacija bili su stvarni gospodari sustava, zbog svojeg jedinstvenog položaja u tijekom informacija i donošenju odluka. Budući da su javni i korporativni sektor tretirani jednako u komunističkom sustavu, obadva su kontrolirala sektorska ministarstva i podlijegali su sličnim regulatornim okruženjima. Brisanje razlike među njima nije samo dovelo do toga da se poduzeća ponašaju kao javne službe, nego i da se državni službenici ponašaju kao korporacijski menadžeri.

Rezultat je bio da je komunistički sustav predao demokratskim nasljednicima sustav s vrlo velikim brojem pojedinačnih organizacija sa zadanim funkcijama, bilo u korporativnom ili javnom sektoru. Te organizacije su se često temeljile na načelu agencije s jednom svrhom, a komunistički sustav je imao točno određena pravila za njihovo budžetiranje, rukovođenje i postupanje glede ljudskih potencijala.

Međutim, te organizacije općenito nisu imale sustave odgovornosti osim nadzora od strane ministarstava. S druge strane, imale su više pravnih veza koje su ponekad vrijedile na sudu, s drugim elementima državne vlasti. Budući da su ih same organizacije javnog sektora i njihova ministarstva smatrala jednakima korporacijama/poduzećima (budući da je ionako bilo nejasno što kamo pripada) i budući da je regulatorni okvir bio sličan, to je dovelo do velikog stupnja autonomije, de iure i de facto.

Tijekom tranzicije, ova filozofija bila je pojačana "preživljavačkim" mentalitetom u smislu drastičnih rezanja proračunskih stavki, kojima su javne organizacije bile poticane i tjerane da podižu prihode bez obzira na svoju misiju i prikladnost takvog pristupa.

Sve je to dovelo do situacije u kojoj stvarno nasljeđe komunizma nije hijerarhijski, discipliniran javni sektor, nego kaotičan sektor u kojem je svima sve dopušteno, gdje organizacije često imaju pravno zadanu autonomiju, prava i odgovornosti, a njihovo osoblje i osobito rukovoditelji imaju određena neformalna prava i distinkcija između mentaliteta javnog i privatnog sektora se briše ili ne postoji prema mišljenju većine aktera. Takva situacija svakako je utjecala na procese agencifikacije tijekom razdoblja tranzicije.

Na temelju ove pozadine je češki Vladin ured zatražio od Sigmee komparativne analize i znanje država članica EU i institucija EU. Kao posljedica toga, rad se kao prvo koncentrirao na organizacijsku dimenziju nacionalnih uprava i oslanja se na kritičku evaluaciju utjecaja *agencifikacije* na strukture upravljačkog sustava. On se osobito naslanja na mehanizme odgovornosti koje su zemlje EU (ili pak nisu) uspostavile kako bi osigurale koherentnost politika u državnoj upravi, kontrolu javnih financija i odazivnost države u cjelini na očekivanja građana. Ti mehanizmi će biti ispitani gledajući kroz prizmu obveza postajanja državom članicom EU, odnosno poštivanjem načela i pravila propisanih u ugovorima EU i EZ, kao i zakonodavstva EU/EZ, sukladno načelu zakonitosti na način formuliran člankom 10 Osnivačkog ugovora Europske Zajednice:

Države članice će poduzeti sve odgovarajuće mjere, općenite ili posebne, kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz ovog Ugovora ili koje proistječu iz radnje koje su poduzele institucije ili Zajednica. One će olakšati ostvarenje zadaća Zajednice. Također će se suzdržati od bilo koje mjere koja bi mogla ugroziti ostvarenje ciljeva ovog Ugovora.

Kao drugo, ovaj rad se također koncentrirao na temu iz institucionalne perspektive EU. Osobito je zanimljivo uzeti u obzir slučaj izvršnih agencija Europske zajednice, koji predstavlja jedan od rijetkih pokušaja da se na različite načine propišu elementi potrebni za stvaranje i vođenje agencija u općenitom pisanom regulatornom okviru koji je lako dostupan (tj. *Uredba Vijeća (EZ)*

*br. 58/2003 od 19. prosinca 2002. kojom se propisuje Zakon o izvršnim agencijama kojima se povjeravaju određene zadaće upravljanja programima Zajednice – vidi Prilog 4)*⁶ Premda ovo ne bi trebalo smatrati modelom koji je nužno slijediti, uredba je imala prednost velike obuhvatnosti u rješavanju pitanja koja treba urediti. Osim toga, više je nego vjerojatno da će se koristiti kao referenca u državama članicama EU u cjelini. Stoga je tekst uredbe dan u prilogu ovog rada.

Demokratska odgovornost omogućava prevladavanje paradoksa komunističke autonomije u organizaciji i funkcioniranja uprave, no istovremeno stvara i druge probleme, koje rad opisuje zajedno s rješenjima, realističnima ili ne, zamišljenima u nekima od država članica EU od prije 2004. godine. U tim zemljama ostaje jedan presudan izazov, a to je dizajn općih organizacijskih pravnih okvira uprave, koji uspostavljaju dobru ravnotežu između menadžerske autonomije i političke i upravne odgovornosti.

Takav dizajn mora uključivati jasne okvire kako bi se izbjegla arbitrarnost, dok se istovremeno mora dopustiti opravdana diskrecija u upravljačkom donošenju odluka.

Za dodatne informacije o ovom radu, molim Vas da kontaktirate Mr. Francisca Cardonu, Višeg savjetnika Sigma-e (francisco.cardona@oecd.org).

⁶Uredba je objavljena u *Službenom listu Europskih zajednica*, br. L 11 od 16. siječnja 2003., str. 1-8. Nažalost, ne postoje verzije na jezicima novih država članica EU, budući da je objavljena prije proširenja od svibnja 2004. godine.

SADRŽAJ

PROGRAM SIGMA.....	3
PREDGOVOR.....	4
1. NAJBOLJE PRAKSE, MODELI, REFORME I OZNAKE.....	9
Europski modeli vladavine.....	9
Korištenje stranih modela i praksi za reformu.....	10
Agencije, odvojenost vlasti i jezična pomutnja.....	12
2. VRSTE ORGANIZACIJSKIH STRUKTURA KOJE PROIZLAZE IZ SPECIJALIZACIJE UNUTAR VLASTI.....	13
a) Konceptijska pozadina organizacije i funkcioniranje središnje državne uprave... ..	13
b) Razlozi za specijalizaciju i agencifikaciju organizacije.....	16
c) Vrste specijaliziranih organizacijskih jedinica, agencija i vlasti.....	24
d) Upravna delegacija kao alternativa agencifikaciji?.....	25
3. STVARANJE SPECIJALIZIRANIH ORGANIZACIJSKIH STRUKTURA.....	26
a) Ustavna i politička ograničenja	27
b) Pravni okvir za stvaranje specijaliziranih organizacijskih struktura.....	28
c) Izrada institucionalnih okvira i alata za upravljanje specijaliziranim organizacijskim strukturama.....	29
d) Osiguravanje koordinacije upravljanja specijaliziranih organizacijskih struktura.....	32
e) Kapacitet za reformiranje ili eliminiranje specijaliziranih organizacijskih struktura u izmijenjenim uvjetima.....	34
PRILOG 1	36
PRILOG 2	39
PRILOG 3	49
PRILOG 4	62

1. NAJBOLJE PRAKSE, MODELI, REFORMA I OZNAKE

Europski modeli vladavine

Što se tiče upravne organizacije, posljedica je da se često zajedničko shvaćanje modela, institucija i koncepata uzima zdravo za gotovo, dok u stvarnosti prevladavaju klišeji i nesporazumi čim razmjena između službenika i političare izađe izvan vrlo strogo definiranog i ograničenog policy područja. Konzultanti za menadžment i mnogi akademski stručnjaci nisu bolji u korištenju alata komparativne analize, te je stoga nužno privući pažnju kreatora politika na određene ključne koncepte i fenomene koje treba uzeti u obzir kad se razmišlja o reformi javne uprave.

Praktičari se obično oslanjaju na "modele", dok se znanstvenici u društvenim znanostima upoznati s kategorijama Maxa Webera pozivaju na idealtipove. Ono što te dvije formulacije koje se oslanjaju na pojednostavljen opis stvarnosti za potrebe analize i evaluacije imaju zajedničko je da lako mogu zavesti slušatelje i čitatelje da povjeruju da opis ili analizu treba shvatiti kao preskripciju (model koji treba slijediti ili smatrati idealnim, u smislu najboljeg oblika). Kako bi se izbjegla ta opasnost, drugi (akademski stručnjaci, kao i političari, javni službenici i novinari) koriste riječ "paradigma", koja je jasna samo onima koji znaju njenu etimologiju⁷, dok je to *riječ koju previše često koriste oni koji bi htjeli imati novu ideju, ali im ne pada na pamet*.⁸

Termin paradigma vrlo se često koristi kada se bavimo pitanjem promjene paradigme⁹, odnosno promjene dominantnog koncepta ili modela, pa je stoga i osobito pomodan izraz u literaturi o reformi i menadžmentu promjene. Većina literature o agencifikaciji spominje promjenu paradigme u organizaciji vlasti. Premda to može biti istinito za pojedine zemlje (osobito za Veliku Britaniju u 1980-ima), ne postoji empirijski dokaz da je to istina ili čak da vrijedi za većinu zemalja OECD-a, budući da su mnogi organizacijski oblici analizirani u okviru teme "distribuiranog upravljanja" postojali već 50 godina ili čak cijelo stoljeće, pa i više.

Bez obzira na to, važno je shvatiti da je većina zapadnih državnih sustava uistinu izgrađena u 19. i 20. stoljeću, na temelju obrazaca koji su bili dovoljno slični da ih se može smatrati europskim standardnim modelom uprave, potpuno različitim od švedskog i američkog modela države.¹⁰ Američki model je strukturiran na saveznoj i državnoj razini ovisno o raspodjeli ovlasti između zakonodavne i izvršne državne vlasti (predsjednički/kongresni model) i odražava važnu ulogu sudova u sustavu SAD-a, koja nije preuzeta u europskim zemljama. Francuska, Njemačka i Velika Britanija često se spominju kao pružatelji europskog modela uprave, premda to nisu nikako jedine zemlje koje se može smatrati arhetipovima zapadnoeuropskih sustava države. Austrijski sustav, koji je imao priličan utjecaj u središnjoj Europi i u sjevernoj Italiji u 19. stoljeću pokazuje neke suštinske, specifične osobine po kojima se razlikuje od njemačkoga. Osim toga, mnoge osobine upravnih sustava u tri gore spomenute zemlje povezane su s njihovom relativno

⁷Riječ paradigma dolazi od grčke riječi παράδειγμα koja znači "obrazac" ili "primjer", od riječi παραδεικνύει koja znači "pokazati".

⁸Mervyn Allister KING, bivši zamjenik guvernera, Bank of England (izvor: *Wikipedia, the Free Encyclopaedia*, <http://en.wikipedia.org>).

⁹Zlorabi se otkriće Thomasa Khuna poznato kao "Promjena paradigme" - pokretač koji dovodi do znanstvene evolucije. Sintagma se zlorabi u "marketinškom govoru" i čest smatra besmislenom floskulom u tom kontekstu. To je danas tako raširena pojava, da je Larry Trask navodi u svojoj knjizi *Mind The Gaffe* kao frazu koju se nikada ne smije koristiti, te također savjetuje i oprez kada se čita bilo koji tekst koji je sadrži. (izvor: *Wikipedia, the Free Encyclopaedia*, <http://en.wikipedia.org>).

¹⁰Vidi Jacques Ziller (2001), "Europski modeli uprave: prema slagalici s komadima koji nedostaju" u *Parliamentary Affairs*, str. 102-119.

važnom veličinom u smislu teritorija, a što je još važnije i u smislu stanovništva i stoga nisu relevantni za relativno manje zemlje. Međutim, premda svaka od manjih zemalja ima javnu upravu s više vrlo karakterističnih osobina (osobito Nizozemska), na njih su kao skupinu u vrlo velikoj mjeri utjecali sustavi njihovih većih susjeda.

Nordijske zemlje predstavljaju iznimku. Dok su Finska i Švedska zadržale vrlo specifične sustave, Danska i Norveška su se držale nekih obrazaca švedskog modela i nekih obrazaca standardnog europskog modela. Švicarska ima jedinstven sustav uprave, jednako zbog federalnog oblika, kao i ustavnog režima koji nije ni parlamentarni sustav, kao u ostatku Europe, niti predsjednički/kongresni sustav, kao u SAD-u, te zbog sveprisutnosti polu-izravne demokracije. Te jedinstvene osobine razlog su da je Švicarsku vrlo teško uzeti kao izvor nadahnuća za reformu državne organizacije.

Slučaj Italije je osobito zanimljiv, budući da su upravne strukture Talijanskog kraljevstva nakon ujedinjenja 1864. godine bile strukture Kraljevstva Piedmonta – Sardinije, koje su modelirane prema francuskom upravnom sustavu iz prvih desetljeća 19. stoljeća. Te su strukture primijenjene na prilično jednoobrazan način nakon talijanskog ujedinjenja, no u vrlo različitim kontekstima što se tiče upravne kulture i struktura. Na sjeveru, Lombardija i Veneto imali su iskustvo učinkovite, ali strane i autokratske austrijske uprave. Na jugu, postojala je vrlo malena i neučinkovita državna struktura, pod reakcionarnim, autokratskim i korumpiranim režimom Burbonaca Kraljevstva Dvije Sicilije. Središnji dio Italije također je imao vrlo raznolike državne strukture, kombinirajući tradiciju država gradova i nasljeđe starih suprostavljanja između Gvelfa i Gibelina (odnosno između pristalica Cara i pristalica Pape), što još uvijek u nekoj mjeri predstavlja razlog za ukorijenjenu slabost talijanske državne uprave.

Korištenje stranih modela i praksi za reformu

Razmjenjivanje najbolje prakse između kreatora politika i javnih službenika različitih zemalja je najveći izvor nadahnuća za policy reformu, uz endogene reformske planove državnih agencija zaduženih za javnu službu, konzultanata u upravljanju i akademskih publikacija u području javne uprave i javnog menadžmenta.

Raznovrsnost i obilnost tih izvora nadahnuća imaju prednost umnožavanja primjera i stajališta koji mogu pomoći da se ostvari bolja organizacija državnih službi. Međutim, oni također povećavaju maglovitost koncepata, kao i nesigurnost u pogledu stvarnosti organizacijskih struktura, pravila i funkcioniranja. To onda lako postaje izlika, kako za brzu reformu, tako i pasivan otpor promjeni.

U okviru članstva u EU, razmjena najboljih praksi potiče se kao glavni alat Otvorene metode koordinacije, koja igra središnju ulogu u Lisabonskoj strategiji, usvojenoj 2000. godine, s ciljem da EU postane *najkonkurentnije i najdinamičnije gospodarstvo utemeljeno na znanju u svijetu do 2010., sposobno za održivi gospodarski rast s više posla i boljim radnim mjestima, te većom društvenom kohezijom.*

Ne ulazeći u vrijednost Strategije i *Otvorene metode koordinacije*, također je primijećeno da je ona povećala pritisak na javne službenike i političare država članica EU kako bi se na najbolji način prikazala vlastita ostvarenja i organizacija (osobito u slučaju starih država članica) i kako bi se pokazao pozitivan stav prema preuzimanju metoda i organizacija iz drugih, navodno

učinkovitijih, država članica. Međutim, to se najčešće događa u prekratkome vremenu i bez korištenja alata komparativne analize.

Ako kvalitetna komparativna analiza treba dovesti prema potrebi do institucionalne reforme, kako tvrdi Beblavy (2001), da postoji stvaran trud da se osigura domaća konzistentnost u stvaranju institucija i agencija. Domaća konzistentnost znači da se stvarna pravila koja se tiču aktivnosti agencije i poticaja ponašanju međusobno potpomažu u potrazi za djelotvornim, učinkovitim i (građanima) odgovornim funkcioniranjem organizacije. Drugim riječima, nije relevantno samo presađivanje institucije preko granica, nego i kako bi neki institucionalni sustav mogao odgovarati određenom nacionalnom pravnom sustavu, kao i neformalnim pravilima u zemlji u kojoj se odvija takva transpozicija.

Što se tiče izgradnje institucija, reforme i upravljanja promjenom u javnoj upravi, nužno je staviti prakse stranih zemalja u njihove pravne, političke i društvene kontekste, ne samo zato da budu razumljivi, nego i da se odredi ima li ih smisla uvoziti ili imitirati. Istina je da se strani modeli ili prakse mogu koristiti kao poticaj kako bi se dalo prostora modernizatorima u politici, državnoj službi i nekim segmentima gospodarstva i civilnog društva koji imaju općenite i lako ustanovljive interese i/ili udjele u boljem funkcioniranju javne uprave, no korištenje stranih modela i prakse treba ugraditi u ukupnu strategiju reforme u upravljanja promjenom i osigurati domaću konzistentnost, kako smo već prethodno vidjeli.

Međutim, i obratna tvrdnja je također istinita. Korištenje stranih modela i prakse može imati za posljedicu poticanje reakcije najkonzervativnijih elemenata u društvu i javnoj službi, koji mogu instrumentalizirati nacionalističke osjećaje kako bi odbacili reforme koje bi mogle oslabiti njihov status. Osim toga, korištenje stranih modela i prakse može i marginalizirati najbolje stručnjake u javnoj službi i najbolje stručnjake javne uprave neke zemlje u politici, gospodarstvu i civilnom društvu. Prva reakcija može se dogoditi ako modeli i prakse o kojima je riječ djeluju previše strano u odnosu na postojeći sustav i kulturu, a odljev nacionalnih talenata može se dogoditi ako korištenje stranih praksi umjesto domaćih stvari dojam da domaći političari koji žele reformirati sustav ne poznaju taj sustav dovoljno dobro. Ta dvosjekli mač korištenja stranih modela i praksi je sve izrazitije prisutan kada se strana stručna pomoć koristi u izradi i/ili provedbi organizacijskih reformi.

Ako kreatori politika smatraju korisnim i prikladnim korištenje "big bang" procesa za svoje upravljanje promjenom, korištenje stranih modela i praksi može uistinu biti prikladno na početku kako bi se dizajnirali reformski planovi i obrasci. Međutim, postoji i dalje velika opasnost da se prevede neki od osnovnih čimbenika zaslužnih za dobro funkcioniranje stranog sustava, ili se jednostavno ne mogu reproducirati u zemlji u kojoj se odvija reforma.

Ako se, pak, reformski proces temelji na uključivanju svih ili barem većine zainteresiranih javnih službenika i drugih dionika, strani modeli i prakse i dalje mogu biti korisni. Treba vrlo pažljivo odabirati modele i prakse; odabir po vlastitom nahođenju, pa čak i na temelju kapaciteta za transponiranje, kao i drugim sličnostima kultura i organizacijskih navika zemalja izvoznika i uvoznika. Jedan od važnih problema je da uočene sličnosti mogu biti stereotipi ili povijesni elementi koji su kasnije evoluirali previše daleko jedan od drugoga da bi takva sličnost među njima preživjela.

Agencije, uprava odvojena od središnje države ("na dohvat ruke") i jezična pomutnja

Jedan dio literature koja je relevantna za glavno pitanje ovog dokumenta odnosi se na svijest o jezičnim poteškoćama koje se pojavljuju kod analiziranja i uspoređivanja organizacijskih i operativnih aspekata državnih sustava. Radovi ponekad nastoje ponuditi pregled oznaka koje se koriste u različitim zemljama¹¹ ili čak skup definicija¹². Međutim, ne postoji zajednički dogovorne rječnik koncepata i termina organizacije javne uprave, ni za zemlje OECD-a, niti za države članice EU, pa čak niti za statističke potrebe. Stoga je vrlo važno biti osobito pažljiv kada se koristi bilo kakva literatura o državnoj organizaciji za potrebe policy reforme, a ovo upozorenje se također odnosi i na ovaj dokument.

Osim toga, korištenje stranih modela i praksi previše lako podliježe pomodnim frazama i oznakama. To je osobito istina zbog korištenja engleskog kao stranog jezika u velikom dijelu stručne literature i policy izvješća. Također treba naglasiti da čak i među izvornim govornicima engleskog koji su specijalisti za javnu upravu i pitanja uprave, iste riječi imaju vrlo različita značenja od zemlje do zemlje.

Jedan od najboljih primjera je korištenje riječi "agencija", koja je okosnica bavljanja fenomenom agencifikacije u ovom radu. U Velikoj Britaniji, i u velikoj mjeri u zemljama Commonwealtha u kojima se govori engleski, termin agencija postao je pomodan u protekla dva desetljeća kao opći koncept koji se primjenjuje na organizacijske strukture državne uprave koje bi trebale imati neki stupanj upravljačke autonomije. Pomodni izraz ovdje je biti "na dohvat ruke" (at arm's length) od ministra. Možda treba istaknuti da biti fizički udaljen na dohvat ruke, odnosno za dužinu ruke od nekoga, znači biti mu tako blizu da možete biti dohvaćeni, zgrabljeni ili udareni, što vjerojatno nije najbolja kvalifikacija za nezavisnost. Zapravo, neki glavni rukovoditelji u britanskim agencijama naglašavaju kako se doista osjećaju kao da su na dohvatu ruke Riznice kada im sreže kredite. Imajući to na umu, korištenje riječi agencije u britanskom kontekstu podrazumijeva organizacijsku strukturu koja se razlikuje od tradicionalne hijerarhije ministarskog odjela. Tek nedavno s uvriježilo razlikovanje između izvršnih agencija s jedne strane i ne-upravnih javnih tijela s druge i na neki način se tako smanjio opseg pojma agencija.

U SAD-u se, pak, osobito na razini savezne države, termin agencija koristi za sve vrste uprava. Primjenjuje se na odjele koji su organizirani kao hijerarhije, gdje političar pripada predsjednikovom izvršnom osoblju (osobito s titulom Tajnika), te su tako slični tradicionalnim ministarskim upravama (u Velikoj Britaniji i na kontinentu). Također se primjenjuje na autonomna tijela s regulatornom ili izvršnom funkcijom, bez obzira da li ih je stvorio Konges ili Predsjednik. U SAD-u, termin agencija stoga nam ne govori ništa o stupnju autonomije upravne strukture koji zatim objašnjava da dio politološke i pravne literature značajno precjenjuje postojanje autonomnih agencija u američkoj državi. Tip organizacijskih struktura koje se često nazivaju regulatorne ili nezavisne agencije (a katkada i vlasti, "authorities") u ne-američkoj literaturi o državi i javnoj upravi često imaju naziv Savezna komisija (ili Državana komisija) u SAD-u, dok se više ekvivalentnih institucija nazivaju upravni tribunali u Kanadi, što stvara dodatnu pojmovnu pomutnju.

¹¹Vidi osobito OECD, *Distributed Public Governance*., vidi gornju fusnotu 2.

¹² npr. Sigma (2001), *Organisation of the Public Administration*, OECD, Pariz.

Drugi znakovit primjer je uobičajeno razlikovanje između delegacije, definirane kao prijenos ovlasti na entitete koji ostaju pravno dio temeljne države i devolucije, definirane kao prijenos ovlasti na entitete koji su pravno odvojeni od države.¹³ Ta distinkcija je sasvim prihvatljiva, ali se ne temelji na ukupnom zajedničkom razumijevanju riječi devolucija i delegacija u engleskom jeziku kao u drugim jezicima i može se kritizirati zbog prevelikog naglašavanja pravnih kriterija, kao što su pravna osobnost organizacije ili pravni status instrumenta (parlamentarnog zakona o devolucija za razliku od upravnog akta o delegaciji). Prednost mu je, ipak, u tome je jasan u definiciji i primjeni i odmah povezan s operativnim izborom organizacijske reforme.

2. VRSTE ORGANIZACIJSKIH STRUKTURA KOJE PROIZLAZE IZ SPECIJALIZACIJE UNUTAR DRŽAVNOG APARATA

U ovom poglavlju rada ispitujemo tipologije organizacijskih struktura, kako bi se pomoglo kreatorima politika u dobrom korištenju eventualnih stranih modela i najboljih praksi. Organizacijske strukture u državnoj upravi razvijale su se različito od zemlje do zemlje, te od razdoblja do razdoblja, kao posljedica rasta uprava, odnosno samog broja osoba koje se bave upravnim i državnim funkcijama i deversifikacije funkcija javne uprave.

S druge strane, više organizacijskih struktura su bile, a ponekad još i danas jesu, rezultat osobnih preferencija vlastodržaca, bilo da se radi o političarima ili državnim službenicima. Obično su se europske monarhije dugo vremena oslanjale na državne uprave u kojima se specijalizacija uglavnom temeljila na geografskim interesima, a manje na funkcionalnim interesima, gdje su financije bile prvo područje funkcionalne specijalizacije. U nekim zemljama, neke organizacijske jedinice (ministarske uprave ili druge) i dalje se temelje na geografskom, a ne na funkcionalnom djelokrugu.

Te okolnosti, uz nepostojanje zajedničkog vokabulara državne i javne uprave, otežavaju stvaranje jednostavnog i obuhvatnog pregleda organizacijskih struktura središnje države, da ne spominjemo lokalne i regionalne samouprave. Međutim, određena zajednička idejna podloga može se pokazati korisnom.

a) Idejna podloga organizacije i funkcioniranja središnje državne uprave

Idejna podloga koja regulira organizaciju i funkcioniranje uprave središnje države obično je tek *ex post* rekonstrukcija u smislu modela, idealtipova ili paradigmi, a ne unaprijed zamišljena koncepcija. U određenim slučajevima, strukture i procedure mogu se smatrati rezultatom određenog plana reformatora, kao što je slučaj s pruskom i francuskom upravom, koje su početkom 19. stoljeća reorganizirali Baron Vom Stein, odnosno Napoléon Bonaparte ili manje poznat slučaj reorganizacije engleske državne službe pod utjecajem Macaulayja sredinom istog stoljeća. Stoga bi bilo pogrešno pokušati tražiti opći i detaljni koncept, budući da su ti reformatori bili uglavnom uspješni jer su uspjeli ugraditi ponekad revolucionarne promjene svojeg vremena u postojeće društvene i državne strukture i kulturu.

U novije vrijeme, neke reforme uvedene u upravne organizacije prikazane su kao utemeljene na ponešto kompliciranom konceptu (kao što su izvršne agencije koje su uslijedile reformu Next

¹³npr. PUMA (2001), *The Governance of the Wider State Sector: Principles for Control and Accountability of Delegated and Devolved Bodies*, OECD, Pariz (CNM/GF/GOV/PUBG(2001)4).

Steps 1987. godine u Velikoj Britaniji). U tim slučajevima, ipak, nije postojao krovni koncept organizacije i funkcioniranja središnje državne uprave, nego u najboljem slučaju koncept određene vrste strukture. Noviji primjer takve parcijalne konceptualizacije može se naći u tekstu o uredbi EZ o izvršnim agencijama (vidi Prilog 4). Kada smo to rekli, vrijedi detaljnije prikazati idejnu podlogu dva europske modela uprave koji su najrelevantniji za pitanje agencifikacije.

Europski standardni obrazac uprave kojeg uglavnom imaju britanski, francuski i njemački sustavi javne uprave, ali se također mogu naći i u drugim zapadnoeuropskim zemljama, uz iznimku nordijskih zemalja i Švicarske, temelji se na hijerarhijskoj integraciji unutar organizacije ministarstva (ili odjela). Ta vrsta sustava obično se naziva *Weberijanski model uprave*. To je izraz koji nas navodi na krivi trag, budući da podrazumijeva preskriptivnu namjeru, dok su relevantni radovi Maxa Webera od prije sto godina bili analitičke prirode i temeljili se na iskustvima gore navedenih zemalja i SAD-a, budući da su u to doba to bile velike moderne države. Prema tom modelu, hijerarhijska linija počinje s političarom na vrhu i ide prema dole do službenika na ulici, na samom dnu. Cijeli koncept se temelji na vertikalnom odvajanju prema policy područjima između ministarstava i unutar ministarstava. Funkcioniranje takve organizacijske strukture oslanja se na jasne hijerarhijske linije u smislu ovlasti za donošenje odluka i odgovornosti, postojanju sustava disciplinskih ovlasti i sankcija, te parlamentarnom nadzoru radnji političara. Njegove prirodne nadopune su načelo odgovornosti vlade i ministara parlamentu, anonimnost odgovornih osoba na dnu, te čvrst sustav koji drži informacije unutar uprave, garantirajući ministrovu odgovornost za radnje službenika koji su pod njegovom vlašću. Treba dodati da dok se taj model primjenjuje na ukupni sustav uprave, on nikada nije sprečavao postojanje autonomnih javnih tijela (*établissements publics* u Francuskoj i *öffentliche Anstalten* u Njemačkoj, na primjer) s posebnim funkcijama. Logika sustava, međutim, je bila u toj hijerarhiji i odražavala se i u standardni sastav odbora tih tijela, vrste službenika odabranih za rukovoditelje i opće regulatorno okruženje.

Švedski model uprave, koji je izgrađen uglavnom početkom 19. stoljeća, pokazuje vrlo različit obrazac. Temelji se na vodoravnom odvajanju dva svijeta. S jedne strane, država i ministri kolektivno su zaduženi za utvrđivanje policy usmjerenja, namjenu proračunskih sredstava, praćenje provedbe politika i odlučivanje o žalbama građana protiv odluka uprave. S druge strane, autonomni upravni uredi ili agencije zaduženi su za provođenje zakona, a tim i za svakodnevnu primjenu javnih politika trenutne vlade, a ti upravni uredi zaštićeni su Ustavom od miješanja bilo koje javne vlasti u svoje odluke (vidi Prilog 3 za više informacija o ustavnim pravilima). Odgovornost tih agencija nije osigurana samo putem hijerarhijskih i disciplinskih ovlasti, nego osobito i putem izravne odgovornosti svojih rukovoditelja parlamentu i javnosti. Taj program, pak, počiva na sustavu transparentnog pristupanja dokumentima i slobodi tiska i oslanja se na institucionalne garancije koje pruža Pravobranitelj (Ombudsman) kao nezavisni delegat parlamenta koji može pokrenuti građanske i kaznene postupke protiv javnih službenika.

Tijekom posljednja dva desetljeća 20. stoljeća, sve veći broj zemalja čije su državne uprave organizirane prema onome što smo nazvali *standardni europski obrazac* wdo neke mjere su provele reforme zamišljene prema ideji jasnog odvajanja kreiranja politika na jednoj razini i izvršavanja ili rukovođenja na drugoj. Kreiranje politika trebalo bi biti glavna zadaća ministarstva/ uprave, dok bi za izvršavanje politika ili upravljanje trebao biti odgovoran cijeli niz agencija. Takav tip sustava često se nazivao promjenom paradigme, što smo gore kritizirali. Premda može

biti dosta korisno uspoređivati postojeće sustave uprave sa *standardnim europskim obrascem/modelom* ili *švedskim modelom*, kako bismo razumjeli različite logike organizacijskih obrazaca i postupaka za provedbu politika u tim sustavima, postoji velika opasnost da se pri reorganizaciji javne uprave realnost previše pojednostavi, te tako ispusti iz vida neke temeljne elemente. Uzimajući samo tri glavna povijesna primjera *standardnog europskog obrasca* uprave, dovoljno je istaknuti nove karakteristike po kojima se razlikuju međusobno Francuska, Njemačka i Velika Britanija, kako bi se pokazalo da je potrebno biti oprezan kod više stvari ako se želi ostvariti korist od razmjene praksi između njih međusobno, te trećih zemalja s ove tri navedene. Francuski sustav uprave se u zadnjih stoljeće i po temelji na korištenju funkcionalne decentralizacije, organizacijskih struktura (*établissements publics*), čija je pravna osobnost odvojena od državne ili regionalne ili lokalnih uprava. Dok francuske *établissement public* imaju pandan u njemačkim *öffentliche Anstalt*, dugo vremena je u Velikoj Britaniji bilo malo sličnih ekvivalenata i teško ih je bilo utvrditi.

Stupanj rukovoditeljske autonomije jako se razlikuje od jednog do drugog *établissement public*, zbog opsežnih detalja zakona i propisa kojima se svako tijelo osniva i s koje mora poštivati. Njegova autonomija ovisi također o mogućnosti nadzora koje imaju službenici zaduženi za policy sektoru u odgovarajućim ministarstvima. U cjelini, francuska državna uprava ne može se stoga svesti na jedinstavan hijerarhijski model ministarstava.

Britanski sustav uprave temeljio se više od stoljeća na prijenosu provedbe državnih politika na lokalnu upravu. Taj sustav oslanja se na dvostruku odgovornost službenika lokalne uprave: izabranim vijećima s jedne strane, te središnjoj vladi u Londonu s druge (s iznimkom Škotske i Walesa, od Zakona o devoluciji iz 1998.). Nužan broj funkcija koje u Francuskoj vrše *établissements publics* na središnjoj ili lokalnoj razini u Velikoj Britaniji vrše službenici lokalne uprave. Međutim, treba istaknuti da većinom funkcija države blagostanja, odnosno socijalne sigurnosti, nikada u Francuskoj nisu upravljala ministarstva, za razliku od Velike Britanije, već specijalizirana javna tijela.

U slučaju Njemačke, dostatno je naglasiti da je to zemlja izvršnog federalizma. U načelu, izvršavanje saveznog zakona i saveznih politika vrše uprave *Länder*. Kao i u Francuskoj, najveće funkcije države blagostanja i socijalne sigurnosti tradicionalne ne vrši javna uprava. Međutim, ipak je korisno upamtiti da dok su britanska i francuska državna uprava pokazale velik stupanj kontinuiteta kroz dva stoljeća, njemačka državna uprava prošla je kroz radikalnu promjenu 1945. godine s raspadom Pruske, *Land* koja je predstavljala oko dvije trećine teritorija i stanovništva cijele zemlje. Stoga, imajući u vidu javnu upravu, njemački federalizam od 1870. do 1933. bio je vrlo različit od njemačkog federalizma nakon 1949. godine.

Osim toga, kako bismo razumjeli zašto su ti sustavi tako dugo na zadovoljavajući način obavljali svoje funkcije, treba uzeti u obzir činjenicu da se francuski sustav javne uprave od 18. stoljeća oslanjao u velikoj mjeri na značajnu nazočnost inženjera, graditelja cesta i mostova i upravitelja šuma i zemljišta, koji su tradicionalno organizirani u strukovne korporacije (tijela) i imaju svoje vlastite škole i karijerne sustave. Njemački sustav, pruskog podrijetla, tradicionalno se jako oslanja na pravnike (čak je bilo riječi i o *juristenmonopol-u* u njemačkoj državnoj službi).

Britanski sustav se tradicionalno oslanjao na vrhovnu državnu službu sastavljenu u najvećem dijelu od generalista, koji su diplomirali na najboljim sveučilištima i koji su pružali policy savjete i upravljali ministarskim upravama, a u manjoj mjeri na specijaliste, koji su imali posebno tehničko obrazovanje, uključujući i pravnike i koji su izvršavali te politike bilo u hijerarhiji upravnog odjela ili kao službenici lokalne uprave.

Te karakteristike objašnjavaju, na primjer, činjenicu da se *outsourcing* i javno-privatna partnerstva znatno koriste već od prve polovice 19. stoljeća u Francuskoj (*concession de service public, concession de travaux publics, etc.*) a mnogo manje u dvije druge zemlje. Objašnjenje za ovo je da je francuska državna služba bila sastavljena u vrlo značajnoj mjeri od inženjera, koji su mogli izrađivati i pratiti izvršavanje vrlo tehničkih dijelova ugovora između državne uprave i privatnih partnera, koje su tada izvršavali njihovi kolege iz privatnih poduzeća.

Iz istog razloga, nakon određenog otpora zbog navodno anglosaksonskog podrijetla, model nezavisnih regulatora mrežnih industrija i usluga lako je preuzet od sredine 1990-ih u francuskoj državnoj strukturi, budući da su inženjeri otkrili da model pruža čak i bolju zaštitu njihovih stručnih vještina, etike i interesa u odnosu na linijski menadžment u ministarskim odjelima gdje su tradicionalno dominirali ili na funkciju glavnog rukovoditelja *établissements publics*. U Njemačkoj, s druge strane, ustavne prepreke, u velikoj mjeri pravno-teoretske prirode, spriječile su općenitu primjenu takvih nezavisnih regulatora.

b) Razlozi za organizacijsku specijalizaciju i agencifikaciju

Specijalizacija državnih funkcija dešava se u velikoj mjeri kao i svakoj javnoj ili privatnoj organizaciji – dijeljenjem zadaća i ovlasti za donošenje odluka po različitim osobama. Te su osobe zatim grupiraju u organizacijske jedinice, kojima se skupine zadaća i funkcija pripisuju na relativno trajnoj osnovi. Zadaće i ovlasti se mogu pripisati jednoj osobi – članu vlade izabromom izravno od strane parlamenta ili imenovanom službeniku – ali svakodnevne zadaće, uz iznimku možda vrlo malih lokalnih tijela vlasti¹⁴, zahtijeva neki oblik delegacije drugom osoba kako bi funkcionirao.

Različiti oblici organizacijskih struktura su mogući, kao i različiti načini njihova vođenja, što podrazumijeva manju ili veću autonomiju u različitim aspektima. Gledajući na iskustvo država članica EU i iza drugih državnih struktura zemalja OECD-a, može se pokušati sažeti razloge za odabir jednog tipa organizacije umjesto nekog drugog. Potreba za određenim stupnjem organizacijske autonomije u središnjoj državi može potjecati od više razloga¹⁵:

i. Želja za učinkovitošću:

Ponekad se učinkovitost shvaća kao brzo, egzaktno i naizgled mehaničko pretvaranje u djelo volje političara koji upravljaju državom, te stoga odgovaraju parlamentu. To može dovesti do definicije preciznih hijerarhijskih linija odgovornosti, npr.: brzog i jasnog prijenosa uputa; brzog i jasnog sustava povratnih informacija službenika zaduženih za izvršavanje tih uputa; žalbenih mehanizama kako bi se odluke prema potrebi vratile na vrh; i sustava individualnih poticaja i disciplinskih sankcija, kako bi se poticalo poštivanje uputa. Natojanje da se ostvari učinkovitost može također dovesti do stvaranja posebnih tijela. U tom slučaju se učinkovitost shvaća kao

¹⁴To je slučaj, na primjer sa 20,000 francuskih općina s manje od 500 stanovnika, gdje izvršnu vlast zaista vrši izabrana većina, uz pomoć "secrétaire de mairie", obično lokalnog profesora osnovne škole koji obavlja dio "papirologije".

¹⁵Za autore rada *Distributed Public Governance* (vidi fusonotu 2 gore), iza "organizacijskih motiva [osnivanja] tijela s: 1) diferenciranom strukturom upravljanja; i/ili ii) diferenciranim kontrolnim okruženjem; i/ili iii) određenom upravljачkom autonomijom, tri niza razloga za stvaranje agencija", postoje tri skupa motiva, odnosno: 1. poboljšavanje učinkovitosti i djelotvornosti državnih subjekata sa specijaliziranim funkcijama, 2. poboljšavanje legitimiteta i stručnosti donošenja odluka, i 3) skriveni razlozi za njihovo osnivanje (vidi str. 14-15).

isključivo menadžerska vrijednost čije ostvarenje zahtijeva odvajanje menadžmenta od politike. *Odvojenost uz diferenciranje upravljачku strukturu omogućava specijalizaciju funkcija i bolje usredotočivanje na potrebe klijenata. Autonomija rukovoditelja koju u nekim slučajevima prati i diferencirana upravljачka struktura omogućava razvoj menadžerske kulture i bolje usmjerenje na outpute i ishode. Diferencirano nadzorno okruženje pomaže da subjekt izbjegne neka komplicirana upravna i financijska pravila.*¹⁶

ii. Potreba za tehničkom/funkcionalnom specijalizacijom:

Diferencijacija funkcija na osnovi tehničke specijalizacije dovela je do u mnogim javnim i privatnim organizacijama do onoga što je Max Weber nazvao birokracija, opisujući organizacijski sustav koji je bio, i još uvijek jest, najracionalniji način specijalizacije. On se ne temelji samo na vertikalnoj diferencijaciji jedinica prema specijalizaciji na stručnom znanju osoba koje rade u svakoj jedinici, nego i na postojanju nizova općenitih pravila, standarda i uputa (direktiva) za provedbu politika, te mehanizama koji prema potrebi omogućavaju odstupanje od tih općenitih pravila, standarda i uputa, ako je to potrebno. Dvije vrste funkcionalne diferencijacije državne aktivnosti osobito su relevantne za utvrđivanje diferenciranih tehničko/funkcionalnih potreba.

Kao prvo, diferencijacija (odvajanje) kreiranja politika i izvršenja. Što se više uočava odvajanje dvaju funkcija, to će više autonomije biti poželjno za organizacijske jedinice odgovorne za provedbu politika. To razmišljanje je u osnovi švedskog modela uprave, kao i mnogih organizacijskih promjena koje su provedene sredinom 1980-ih, zasnovanih na ideji da je kreiranje politika pitanje kojim se bave izabrani ili imenovani političari i njihovi savjetnici, dok je izvršenje pitanje tehničara i menadžera. Jedan primjer tog pristupa može se naći u uredbi izvršnim agencijama EZ (vidi Prilog 4).

Distinkcija između kreiranja politika i njihovog izvršavanja može se kritizirati zbog simplificiranja i zanemarivanja činjenice da je granicu između kreiranja i izvršavanja politika i teško definirati i da se mijenja u vremenu. Osim toga, može se naglasiti da se kreiranje politika oslanja na uključivanje onih koji najbolje poznaju neko policy područje, budući da su uključeni u svakodnevnu provedbu politika, te da upravna diskrecija nužna za upravnu akciju podrazumijeva izbore koji utječu na kreiranje politika.

Distinkcija između kreiranja i provedbe politika je ipak korisna zbog činjenice da je koncepcijski u osnovi razlike između političkih institucija s jedne strane, uključujući parlament i vladu, te upravnih i sudskih institucija s druge strane. Stupanj autonomije razlikovat će se ovisno o policy području ovisno o relativnoj važnosti političkih i tehničkih komponenti.

Kako bi se izbjeglo stvaranje neodgovarajućih struktura, važno je upamtiti da nije najvažniji oblik organizacijskih struktura, nego odnos tih struktura prema regulatornom okruženju i skupu radnih rutina koje su dizajnirane tako da osiguraju kako autonomiju, tako i svakodnevni rad i ukupnu koordinaciju policy dizajna i izvršenja politika (vidi poglavlje 3 dole).

Kao drugo, diferencijacija između regulatornih aktivnosti i isporuke usluga ili proizvoda dobiva sve više i više utemeljenosti s valom deregulacije i privatizacija koji se odvijaju od sredine 1980-ih, osobito u zapadnoeuropskim zemljama, gdje su veliki javni sektori nastali od razvoja države blagostanja i nacionalizacija nakon II. svjetskog rata. Ideologija koja se temelji na rolling back-u države zahtijeva umanjenu ulogu države. Osim svoje uloge u kreiranju i izvršavanju politika, država se smatra prirodno nadležna za reguliranje tržišta i društva, dok bi se u isporuku usluga ili proizvoda trebala uključivati tek iznimno i na temelju kontingentnih privremenih razloga, koji se mogu podvesti pod koncept neupjeha tržišta.

¹⁶ *Distributed Public Governance (Distribuirani sustavi javnog upravljanja)*, str. 14.

Tamo gdje država sudjeluje u isporuci usluga ili proizvoda koji imaju tržišnu vrijednost, ona mora poštivati pravila konkurencije i trebala bi tu isporuku vršiti prema istim pravilima kao i privatni sektor.¹⁷ Stoga je organizacijski oblik koji se smatra najprikladnijim sličan poduzeću, a može se razlikovati ovisno o aktivnostima koje treba ostvariti. Općenito uzevši, ovo se smatra argumentom u prilog davanju značajne autonomije organizacijskim strukturama koje su uključene u to. Prema programima većine liberalno orijentiranih političkih stranaka, te organizacijske jedinice trebalo bi što prije ugurati u privatni sektor, što ponovo podrazumijeva odabir organizacijskog modela koji se nalazi u privatnom sektoru.

Tamo gdje država vrši regulatornu aktivnost, ona koristi alate za koje se općenito smatra da imaju istinsku javnu prirodu, kao što su kreiranje pravila, arbitraža¹⁸ i praćenje, te poticaje i sankcije kako bi osigurala poštivanje tih pravila. Organizacijska struktura zadužena za regulaciju može se razlikovati ovisno o sektorskim specifičnostima. To je najvidljivije u području mrežnih industrija i usluga (telekomunikacije, željeznice, poštanske usluge, itd.) koje su često relativno nedavno privatizirane i gdje je specifična organizacija odgovorna za reguliranje odgovarajućeg tržišta.

iii. Poticanje povjerenja javnosti i dionika:

Izvršavanje regulatornih funkcija ne podrazumijeva automatski i autonomiju jedinice zadužene za reguliranje. U stvari, rješenja se razlikuju u vremenu i od zemlje do zemlje, idući od regulacije od strane odgovarajućih uprava u ministarstvu do reguliranja od strane manje ili više specijaliziranih autonomnih tijela. Među razlozima koji su doveli do više autonomije organizacijske jedinice zadužene za regulaciju su tehnička složenost reguliranog sektora i potreba da se potiče povjerenje u glavne dionike. Interese dionika, međutim, treba uravnotežiti s obvezama koje proizlaze iz međunarodnih ugovora i prava EU, te poštivanjem ustavnih načela.

U slučaju uprave EU, povećanje autonomije regulatornih tijela ilustrirano je razvojem niza agencija (za okoliš, sigurnost hrane, lijekove, itd.)¹⁹ na koje se ne primjenjuje uredba o izvršnim agencijama EZ (vidi Prilog 4) i koje nisu uključene u opći regulatorni okvir, budući da se njihove aktivnosti i dionici, kao i organizacijska struktura i ovlasti, jako razlikuju i ne drže se općeg, zajedničkog obrasca.

U standardnom europskom modelu uprave, koji se temelji na parlamentarnom sustavu, glavna linija odgovornosti ide od javnih službenika do članova vlade, od njih prema parlamentu, a od članova parlamenta do izbornog tijela. Švedski model države oslanja se na različit režim odgovornosti, zbog nedostatka povjerenja švedske buržoazije u kralja krajem 18. stoljeća, koji unatoč tome nije rezultirao ograničavanjem kralja na počasne funkcije i izumom kabinetskog sustava, kako se stoljeće ranije dogodilo u Engleskoj, niti ukidanjem monarhije, kako se dogodilo u Francuskoj, nakon Revolucije 1789. U Švedskoj je to rezultiralo snažnim odvajanjem upravnih

¹⁷To na kraju 20. stoljeća nije novost, što se može dokazati činjenicom da je već 1921. francuski Vrhovni sud odlučio da "javne industrijske i komercijalne službe" treba voditi na osnovi građanske i privatne poslovne prakse (*Tribunal des Conflits*, 22. siječnja 1921: *Société commerciale de l'Ouest africain*, poznat kao slučaj *Bac d'Eloka*).

¹⁸ U upravnom pravu u Velikoj Britaniji i SAD-u, "adjudication" (arbitraža) znači odlučivanje o pojedinim slučajevima izvan parničnog postupka, dok se općenito riječ "adjudication" (sudovanje) koristi za označavanje aktivnosti sudaca i sudova. U ovom radu koristi se prvo značenje te riječi.

¹⁹Vidi: http://europa.eu/agencies/community_agencies/index_en.htm.

vlasti, za koje se smatralo da pri odlučivanju o pojedinačnim slučajevima uživaju povjerenje buržoazije, budući da su bile nezavisne od kralja. Isti razlog, potreba za povjerenjem javnosti i dionika nezavisno od usmjerenja trenutne vlasti, pojavljuje se kasnije u stvaranju američkog Kongresa nezavisnih regulatornih vlasti u osjetljivim pitanjima, kao što je Savezna komisija za komunikacije, a općenitije u uspostavi nezavisnih regulatornih vlasti, koje ili reguliraju određeni sektor, npr. mrežne industrije i usluge, ili su zadužene za zaštitu posebnih prava građana, kao što su pravo na privatnost, protiv upliva privatnih organizacija i javnih vlasti.

Autori OECD-ove knjige *Distribuirani sustavi javnog upravljanja* lijepo su te razloge obuhvatili naslovom *Poboljšavanje legitimiteta i stručnosti donošenja odluka*²⁰, gdje se razlikuju podskupovi razloga:

Policy nezavisnost: Za neke funkcije (kao što su alokacija darovnica ili beneficija, ekonomska regulacija, profesionalni nadzor nekih profesija, ili kada državne radnje podliježu jurisdikciji tijela) i u nekim institucionalnim okruženjima, diferenciranje organizacijskog oblika može pomoći da se poveća nezavisnost od tekućeg političkog ili birokratskog utjecaja, te da se općenito signalizira promjena. Općenito, ta promjena zahtijevat će diferenciranu strukturu upravljanja i određeni stupanj menadžerske autonomije i diferencirano kontrolno okruženje.

Diferencirana struktura upravljanja uz menadžersku autonomiju, u nekim slučajevima, dopušta građanima ili specijaliziranim stručnjacima sudjelovanje u procesu javnog donošenja odluka.

Diferencirana struktura upravljanja, često uz nešto autonomije rukovoditelja, omogućava uspostavu suradničkih partnerstava između organizacija unutar državne uprave i između organizacija koje pripadaju različitim razinama državne vlasti.

iv. Ispunjavanje međunarodnih obveza:

U sve većem broju slučajeva, najočigledniji razlog za osnivanje specijaliziranih organizacijskih jedinica povezan je s međunarodnim obvezama koje proizlaze iz toga što je zemlja članica multilateralnog ugovora. To je očigledno slučaj u više tehničkih područja, kao što su civilna avijacija ili meteorologija, gdje sudjelovanje u multilateralnom ugovoru rezultira obvezom da se uspostavi odgovarajuća agencija, koja ima više točno određenih ovlasti, ali također i u području građanskih prava, gdje međunarodni ugovori često podrazumijevaju osnivanje agencije za praćenje, ili u području okoliša. Što se tiče država članica EU, sve veći broj sektorskih policy instrumenata, uredbi ili direktiva implicitno ili eksplicitno obvezuje države da uspostave točno određene organizacijske jedinice, kako bi proveli odgovarajuću zajedničku politiku, ili kako bi regulirale sektor koji treba otvoriti konkurenciji poslovnim subjektima iz drugih država članica.

Točan organizacijski oblik specijalizirane jedinice ili agencije kojeg treba uspostaviti uslijed međunarodnih ili EU obveza rijetko se precizira u odgovarajućem multilateralnom ugovoru, uredbi ili direktivi EZ. U većini slučajeva, a osobito u slučaju pravnih instrumenata EZ, ono što se precizira su ciljevi koje treba ostvariti, vrsta ovlasti koje treba vršiti, a ponekad i tip alata koji treba koristiti (osobito kada se radi o upravljanju sredstvima koja idu u EU proračun ili izlaze iz njega), te tip garancija koje treba dati javnosti i dionicima. Ponekad te proceduralne obveze ne potječu od pisane klauzule u ugovoru, uredbi ili direktivi, već iz pravne prakse Europskog suda pravde.²¹

²⁰ *Distributed Public Governance*, str. 14.

²¹ Može se kao jednu od najstarijih proceduralnih obveza navesti dužnost pružanja razloga za odluke javnih vlasti i uspostavljanje pravnih lijekova koji omogućavaju sudski nadzor odluka kako bi se europskim građanima omogućilo vršenje njihovih prava koja proistječu iz načela nediskriminacije na osnovi nacionalnosti, utvrđenog 1987. godine (15/10/1987 slučaj 222/86 *Unectef / Heylens*).

Ponekad su te obveze specifične i dovoljno brojne da podrazumijevaju potrebu osnivanja neke vrste nezavisnog tijela, no relevantne odredbe još uvijek ostavljaju veliku mogućnost izbora kreatorima politika.

Ta mogućnost odabira često se u novim državama članicama EU podcjenjuje ili niti ne uočava. Razlog za to je da su tijekom pretpripravnog razdoblja predstavnici Europske komisije i njihovi nacionalni pandani u zemljama članicama često primjenjivali prethodno definirane modele agencija ili javnih tijela, kao da je bilo obvezno odabrati jedan model umjesto drugog. Ta metoda ima nekih prednosti u smislu dopuštanja prilično brzog donošenja odluka i uspostave relevantnih tijela, ali je vrlo često imala za posljedicu i stvaranje formalnih struktura bez sadržaja.²²

v. Ispunjavanje ustavnih zahtjeva:

Postoje slučajevi u kojima se ustavni zahtjevi primjenjuju na organizaciju uprave (vidi odjeljak 3a dole); takvi uvjeti su nastali ili iz određenog povijesnog iskustva ili su bili odraz pogleda tvorca Ustava o tome kako organizirati upravu. Ovisno o datumu ustavnog teksta, preciznosti ustavni odredbi, te relativne krutosti njihovog postupka izmjenjivanja i dopunjavanja, ustavni zahtjevi mogu jednostavno biti prijenos pitanja i kriterija iz prethodnih odjeljaka u temeljni zakon zemlje, ili mogu biti odvojeni od stvarnih ili zamišljenih potreba kreatora politika. Ustavi stoga mogu služiti kao alat za dobru upravu ili se mogu koristiti kao izlika za otpor promjeni ili čak biti i prepreka za buduću reformu. Pa ipak, pogrešno je iz te mogućnosti zaključiti da je pravo ili javno pravo kao takvo, prepreka reformama.²³

vi. Odgovor na potrebe dnevne stranačke politike ili pokušaj zaobilazanja proračunskih pravila i propisa vezanih za osoblje:

Među razlozima koji dovode do odabira određene organizacijske strukture umjesto neke druge mogu se navesti odgovaranje na dnevno-političke zahtjeve u različitom opsegu, ovisno o zemlji i datumu odluke. Autori OECD-ove knjige *Distribuirani sustavi javnog upravljanja* te razloge su grupirali pod dva naslova.²⁴

Pod naslovom *Poboljšavanje legitimnosti i stručnosti donošenja odluka*, OECD_ovi autori ukazuju na činjenicu da odabir autonomne agencije kao organizacijske strukture može biti način da se smanji utjecaj stranačke politike na javnu upravu: Kontinuitet politike: Diferencirana struktura upravljanja omogućava da se osigura kontinuitet politike za neke državne funkcije, budući se da imenovanja za šefa upravljačkog tijela (glavnog rukovoditelja, a u nekim slučajevima i članova odbora) mogu izolirati od političkog ciklusa. *S druge strane, kako su isti autori naveli pod naslovom: Skriveni niz razloga za njihovo stvaranje*, može biti da je odabir autonomne strukture slučajna posljedica stranačkih političkih odabira:

Čini se da je tek posljednjih godina stvaranje agencija bilo posljedica dobrog promišljenog procesa delegacije ovlasti odvojenim državnim tijelima. U određenim slučajevima, kada tekstovi zakona šute o razlozima za

²²Tvorac formule je Bojan Bugarić (2006), *Europeanisation of National Administration in Central and Eastern Europe: Creating formal structures without substance?*, u: Wojciech Sadurski, Jacques Ziller i Karolina Zurek (ur.), *After Enlargement: Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*, Florence, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, str. 195-223. Vidi također Miroslav Beblavý, *Understanding the Waves of Agencification and the Governance Problems they have raised in Central and Eastern European Countries*, gore navedeno.

²³Vidi Jacques Ziller, (2005) "Javno pravo: alat modernog menadžmenta, a ne prepreka za reformu, *International Review of Administrative Sciences*, t. 71, br. 2 lipnja 2005, str. 267-277.

²⁴*Distribuirani sustavi javnog upravljanja*, str. 14-15.

stvaranje agencija, možda je to [...] jednostavno zato što su nastale kao odgovor na posebnu političku okolnost u to vrijeme, a ne kao dio nekog koherentnog pregleda upravljanja. S druge strane, dani razlozi možda ne odražavaju pravu političku dinamiku koja je dovela do stvaranja agencije. Agencije se mogu stvarati kako bi se isplatilo političke saveznike, stvorilo polugu moći za posebne akcije ili omogućila sekvestracija javne imovine ili resursa.

vii. Izbjegavanje ograničenja upravnog prava

Konačno, tradicionalni razlog za odabir autonomnih struktura, koji je uzastopce osuđen od strane tijela koja se bave revizijom i pregledom, je namjera da se zaobiđe općenita proračunska i financijska pravila, kao i propis o osoblju koji se primjenjuju na državnu upravu. To se može naizgled opravdati dobrim razlozima, kako su opet primijetili autori OECD-ovih *Distribuiranih sustava javnog upravljanja*.²⁵ U tranzicijskim gospodarstvima i gospodarstvima u razvoju, koja su prošla val stvaranja takvih tijela posljednjih godina, stvaranja otoka izvrsnosti unutar javne uprave također je bio važan razlog za stvaranje tih tijela. Odvajanje tijela od tradicionalnih, vertikalno integriranih ministarstava shvaćalo se kao način za zaobilaznje tradicionalnih pravila državne službe o promaknuću, omogućavajući relativno mlađem i cilju privrženom menadžmentu veću autonomiju u upravljanju tijelima koja su više izravno usmjerena na potrebe klijenata.

Ipak, srednjoročno ili dugoročno, to je riskantno, budući da narušava vrijednost poštivanja zakona. Stoga je bolje pokušati reformirati instrumente koji sadržavaju ta opća pravila na takav način koji omobučava fleksibilnost ako je ona stvarno nužna.

viii. Koherentnost između funkcije, forme i rukovoditeljske autonomije

Premda je korisno imati jasan pregled razloga koji su doveli do odabira određene organizacijske strukture i stupnja autonomije, treba naglasiti da u praksi ne postoji jasna i automatska povezanost između navedenih razloga i određenih vrsta organizacija. Opet treba upozoriti da se strani modeli i prakse moraju uzimati s rezervom. Slijedeću procjenu autora OECD-ovih *Distribuiranih sustava javnog upravljanja*²⁶ treba shvatiti kao upozorenje protiv gotovih rješenja i kalupa koji se temelje na brzo usvojenim stranim modelima i najboljim praksama, te je stoga vrijedi navesti u cjelini (masno istaknuo autori u ovom radu):

²⁵Ibid., str. 15.

²⁶Ibid., str. 19-20.

Mit o usklađenosti između organizacijskog oblika, državne upravne funkcije i rukovoditeljske autonomije

Izazov je pokušati klasificirati agencije, tijela vlasti i druga državna tijela prema njihovom organizacijskom obliku, vrsti i opsegu rukovoditeljske autonomije, financijskim, upravljačkim i kadrovskim pravilima koja se na njih primjenjuju, te njihovoj funkciji. Premda su sva ta grupiranja legitimna za potrebe policy savjetovanja, niti jedno nije stvarno zadovoljavajuće.

Kao prvo, državne funkcije ne odgovaraju specifičnim organizacijskim oblicima unutar devet proučavanih zemalja, ni kada se uspoređuju različite zemlje. Na primjer, ne-komercijalne usluge građanima mogu isporučivati izravno ministarstva, ili državna poduzeća u obliku tvrtke ili u nekom drugom obliku.

Jedini pozitivni zaključci koje možemo izvući su: 1) suverene funkcije središnje države obično provode uprave središnjih ministarstava; 2) pridružena tijela obično imaju relativno koherentne, fokusirane i mjerljive funkcije; i 3) subjekti koji provode više komercijalne funkcije obično funkcioniraju pod režimom pravnih pravila, pravila zapošljavanja i proračunskih pravila koja su slična ili ista kao u privatnom sektoru. Što više zadaće nekog subjekta predstavljaju javnu uslugu, to više mora poštivati opće javno pravo, koje u mnogim zemljama obično preferira više poštivanja procesa i upravljanja usmjerenog na inpute nego u privatnom sektoru.

Kao drugo, autonomija rukovoditelja (menadžera) i diferencirano kontrolno okruženje ne odgovaraju posebnim organizacijskim oblicima u raznim zemljama. U nekim zemljama, a osobito u zemljama s ustavnim i organskim pravilima koja se primjenjuju na sve državne subjekte, pružanje posebne pravne osobnosti državnom tijelu je jedini način da se diferencira kontrolno okruženje koje se na njega primjenjuje. U drugim zemljama to nije slučaj. Slično tome, sposobnost da se pruži menadžerska autonomija unutar ministarstava razlikuje se od jedne do druge zemlje ovisno o pravnom i kulturnom kontekstu, a ta sposobnost će djelomično određivati potrebu da se neka tijela institucionalno ili pravno odvoje od ministarstava. To objašnjava zašto subjekti unutar ministarstava u nekim zemljama mogu imati više menadžerske autonomije ili policy nezavisnosti od subjekata koji su pravno odvojeni od države u drugim zemljama.

Problem policy nezavisnosti

Mnogi su također pokušali klasificirati organizacijske oblike prema razini nezavisnosti politika koje pružaju. No, dok je to legitimno za potrebe policy savjeta, pitanje je složenije no što se obično opisuje u literaturi. Trend u literaturi o javnom menadžmetnu tijekom nekoliko posljednjih desetljeća bio je poticati uklanjanje mnogih funkcija koje zahtijevaju policy nezavisnost iz središnje uprave. Općenita ideja bila je smanjiti izravni utjecaj ministra i politike pružanjem diferencirane strukture upravljanja (na primjer, s upravnim odborom i predstavništvom različitih dionika), a ponekad i diferencirano kontrolno okruženje i određeni stupanj autonomije u rukovođenju. Stvaranje odvojenih tijela u svrhu policy nezavisnosti pokazalo se uspješnim za određene funkcije. Međutim, u nekim slučajevima, pojavile su se nove opasnosti, koje prijete samo razlogu njihovog nastanka, uključujući i nedostatak zastupljenosti upravnog odbora i garancija zaštite njihove nezavisnosti (od neuravnoteženog utjecaja različitih dionika, kao i od političkog utjecaja), te nedostatak kontrole kao posljedica diferenciranog kontrolnog okruženja i rukovodne autonomije.

U stvari, tijela s policy nezavisnošću mogu se naći u organizacijskim oblicima koji se šire po cijeloj upravi. Na primjer, policija u većini zemalja ima nezavisnost u vođenju pojedinih slučajeva, pa ipak je to jedna od funkcija koja je najmanje odvojena od središnje uprave. Isto tako, nalazimo neke regulatorni ili kvazi-sudske funkcije, koje isto imaju značajni stupanj neovisnosti s obzirom na pojedine slučajeve, koje mogu provoditi tijela privatnog prava ili uprave javnog prava. U nekim slučajevima, policy nezavisnost je zapravo osigurana tradicionalnom ministarskom hijerarhijom, primjenjujući pravila tradicionalnog javnog sektora i državne službe, koja uključuju jake garancije nezavisnosti procjene (kao što su garancije protiv otpuštanja državnih službenika, pravila o nadoknadi i promaknuću, pravila o nabavi, itd.). Čini se da je odvojenost najviše opravdana kada država ili trenutna vlast, kao posebni dionik, ima poseban politički interes za ishod pojedinih odluka, kao što je slučaj kod mnogih regulatornih funkcija.

Ti zaključci temelje se na dokazima iz devet različitih zemalja OECD-a; također ih potvrđuju druge zanimljive i relevantne OECD-ove studije, kao i odgovarajuća literatura koja se temelji na empirijskim dokazima a ne na *ex ante* konceptualizaciji. Oni imaju važne implikacije u smislu policy savjeta:

1. Formalni aspekti određene organizacijske strukture ponekad ne odgovaraju funkcijama koje obavlja. Napose, razlozi za odabir između organizacije koja ima pravnu osobnost i one koja

nema jako se razlikuje od zemlje do zemlje. U većini slučajeva, postoji niz kumulativnih razloga koji su doveli do odabira specifične organizacijske strukture, tj. neke vrste agencije, a ti razlozi nisu nužno dani na uvid javnosti.

2. Ako želimo odgovoriti na pitanje "Koji su međunarodno dostupni dokazi u Europi da agencije ili nezavisna tijela stvarno ispunjavaju svoju zadaću?", treba biti iznimno oprezan. Odgovor je da ima malo dokaza u oba slučaja, iz više razloga: a) Budući da su ispitivanja pokazala da ne postoji jasna i očigledna veza između razloga za osnivanje tih agencija i odabrane forme, dokazi su također pokazali da uspjeh neke agencije ne znači nužno da agencija stvarno ispunjava svoje ciljeve; b) Procjena utjecaja organizacijske strukture na osnovi njenog uspjeha zahtijevala bi komparativnu analizu između dvije različite strukture, što je rijetko moguće zbog činjenice da alternativna organizacijska struktura ne postoji istovremeno s odabranom strukturom, barem ne u istom okruženju; c) Postoji u svakom slučaju malo nezavisnih podataka, odnosno podataka koje prikupljaju tijela različita od relevantne organizacije i dionika, a koji se prikupljaju da služe u prilog nekoj zadanoj svrsi, a ne odgovoranju na pitanje koje se postavlja u istraživanju.

To ne znači da agencije i druge autonomne organizacijske strukture nisu uspješne. To naprosto znači da je iluzorno očekivati da znanstveni dokazi podrže odabranu strukturu. Kreatori politika bolje bi uložili svoje vrijeme u dubinsku analizu funkcija koje žele izvršiti i organizacijske elemente za koje se čini da se traže *ex ante*, kako bi se osiguralo normalno izvršavanje politika u zadanom kontekstu, umjesto da traže dokaze iz stranih sustava kako bi dali potporu svojim izborima.

3. Pravna osobnost organizacijske strukture ne treba se smatrati primarnom razdjelnicom između različitih tipova, a osobito ne između agencifikacije i drugih tipova organizacijskih struktura. Zapravo, posljedice posjedovanja pravne osobnosti su brojne i nisu sve nužno prikazane u posebnom obliku (po mogućnosti sklapanje pravno obvezujućih ugovora; mogućnost da se bude strana u sudskom postupku; mogućnost izvršavanja imovinskih prava nad nekom imovinom; mogućnost primanja poklona; mogućnost dobivanja darovnica, itd.). Čak i izbor između pravne osobnosti prema javnom ili privatnom pravu ima različite posljedice od jedne do druge zemlje. Kao ilustraciju ovoga, treba potcrtati da je razlog za spominjanje pravne osobnosti u uredbi EZ o izvršnim agencijama (vidi Prilog 4, članak 4, odjeljak 2) opravdan vrlo posebnim kontekstom Europske Zajednice, koja, općenito govoreći, ima pravnu osobnost u svojim državama članicama, što znači da samo Europska Komisija ili Europsko Vijeće imaju pravo potpisivati ugovore u ime Europske Zajednice.

Osim toga, pravni i politički uvjeti za stvaranje organizacijske strukture s pravnom osobnošću ili za devolviranje ovlasti takvoj strukturi, nisu teži od ostvarivanja uvjeta za stvaranje struktura bez pravne osobnosti ili za delegiranje ovlasti ovoj drugoj. Stoga, ne postoji općenito primjenjiva i jasna razlika između devolucije, koja bi se primijenila na agencije koje su odvojene od države u pravnom smislu i koje bi trebale akt parlamenta, i delegacije, koja bi se primijenila unutar hijerarhije ministarskih odjela i koja bi bila diskrecija države.

Pravna osobnost relevantna je za regulatorne agencije samo ako je određen pravni sustav neophodan za specifične garancije nezavisnosti. Međutim, dovoljno je reći da sudovi nemaju odvojenu pravnu osobnost da bi se pokazalo da je to vrlo malo relevantno za vršenje regulatorne funkcije. U slučaju isporuke roba i usluga, s druge strane, pitanje pravne osobnosti može zaista biti bitno, ali samo do one mjere u kojoj pravna osobnost dopušta učinkovitije vršenje relevantne

funkcije u smislu ugovaranja, mobiliziranja imovine, itd. Što se više aktivnosti ubaci u konkurentno okruženje, to će više ovi elementi biti relevantni i dovesti do odabira posebnog oblika tijela javne vlasti ili tijela građanskog ili trgovačkog prava. Može se također dogoditi da odabir prikladnog oblika prizađe od uvjeta međunarodnog prava ili prava EU, koji će ipak rijetko biti tako precizni da ne ostave nimalo prostora za izbor.

c) Vrste specijaliziranih organizacijskih jedinica, organizacija i tijela vlasti

Ne postoji uvjerljiva opća tipologija organizacijskih oblika središnje državne uprave za potrebe policy analize i policy savjeta. Postojeće tipologije vrijede ili samo u okviru posebne zemlje ili međunarodne organizacije ili su korisne samo u pedagoške svrhe (tj. Za obrazovanje, a u manjoj mjeri i za objašnjavanje vlastitih misli u pripremljenoj fazi policy savjetovanja i kreiranja politika). Za ovu drugu svrhu klasifikacije koje najviše zadovoljavaju su s jedne strane predložili autori OECD-ovih *Distribuiranih sustava javnog upravljanja*, a s druge strane rad OECD/GOV, Organiziranje ministarstava i agencija – najnoviji trendovi u državama članicama OECD-a, izvučeni iz različitih OECD-ovih publikacija (vidi Prilog 2).

Distribuirani sustavi javnog upravljanja koriste tipologiju koja se temelji na četiri tipa struktura (vidi detaljnije u Prilogu 1): 1) ministarske uprave; 2) upravne agencije; 3) uprave javnog prava; i 4) tijela privatnog prava. Rad daje kratki opis institucionalnih i pravnih temelja svake kategorije; strukture sustava upravljanja i nadzor nad njima; financijska, upravljačka i kadrovska pravila; i funkcije, dodajući primjere iz različitih zemalja.

Rad *Organiziranje ministarstava i agencija* koristi binarnu tipologiju (vidi detalje u Prilogu 2), koja razlikuje: 1) temeljna ministarstva koja su tradicionalno vertikalno integrirana; i 2) uprava "na dohvata ruke", koja se sastoji od tri pod-kategorije: a) upravne agencije; b) indirektno kontrolirana tijela, koja se opet dijele na: uprave javnog prava i državna poduzeća (koja mogu biti komercijalna poduzeća ili nekomercijalna druga tijela privatnog prava); i 3) kvazi-državni subjekti. Rad daje pregled organizacijske strukture i regulatornog okruženja svake kategorije i pod-kategorije, uključujući i okviran opis pravila i nadzora, te funkcija. Rad završava s Uvjetima za uspjeh uprave na dohvata ruke navodeći:

...osnovni uvjeti za uspješan i održiv sustav distribuiranog upravljanja [...] iobuhvaćaju:

1. Dobar pravni i institucionalni okvir koji ograničava broj vrsta odvojenih tijela "na dohvata ruke", dajući im jasnu pravnu osnovu i opravdavajući sve iznimke od navedenih pravila [...];
2. Dobro promišljena struktura individualnih institucija također je važna, uključujući i postepen prelazak na sustave "na dohvata ruke" [...];
3. Organizacija nužnih konstantnih sučelja između odvojenih organizacija i središnjih ministarstava - majki;
4. Odgovornost i izvještavanje od strane delegiranih rukovoditelja i potreba za snažnim nadzorom tijela, uključujući tu i parlamentarni nadzor.

Pobliže čitanje oba rada pokazuje da se funkcionalna i pravno-organizacijska perspektiva nužno ne slažu u postojećim vrstama organizacijskih struktura. S funkcionalnog stanovišta, glavna je razlika između regulatornih i izvršnih funkcija, koje se mogu analizirati u isporuci usluga ili roba, ako se proizvođača certifikata ili davanje odobrenja, itd. smatra isporukom usluge. Premda ne postoji komparativna analiza kako se vrše upravne funkcije u okviru hijerarhijskih struktura unutar ministarskih uprava, razlika između regulatornih agencija i izvršnih agencija odgovara toj razdjelnici. Niti jedna od te dvije funkcije nužno nema oblik koji povlači pravnu osobnost, ili čak visok stupanj formalne i neposredno vidljive autonomije.

Umjesto da se pokušavamo držati opće međunarodne tipologije struktura, koja ne postoji u stvarnom svijetu, kreatori politika trebali bi svoje odabire temeljiti na inventaru pravnih i političkih ograničenja i postojećih općih regulatornih okvira s jedne strane, te s druge, na ispitivanju uvjeta koje su odredili za izvršavanje zadane funkcije u smislu autonomije i ukupne koordinacije.

d) Upravna delegacija kao alternativa agencifikaciji?

Kako je gore spomenuto, OECD-ova literatura ponekad razlikuje *delegaciju* i *devoluciju*.²⁷ To razlikovanje ne temelji se na općem zajedničkom razumijevanju riječi devolucija i delegacija. Izrazi kao devolucija, delegacija i decentralizacija, da uzmemo samo tri često korištena izraza u engleskom jeziku, imaju različita značenja u pravnom i političkom smislu, kao i u različitim zemljama. Kada se koriste u okviru međunarodne organizacije, često povlače definiciju koja se radi za potrebe specifične politike ili čak rada, no rijetko se koriste na konzistentan način u različitim vremenima i policy područjima.

Delegacija, na način koji se koristi taj izraz u prethodno spomenutoj literaturi, može se definirati kao prijenos ovlasti subjektima koji pravno ostaju dio središnje države, a *devolucija* se može definirati kao prijenos vlasti subjektima koji su pravno odvojeni od države. Ta distinkcija može se i kritizirati zbog previše velikog naglaska na kriterijima kao što su pravna osobnost organizacije ili pravni status instrumenta (parlamentarni akt devolucije, za razliku od upravnog akta delegacije). Može se napraviti još jedno razlikovanje, koje se može naći u upravnom pravu mnogih zemalja, te u analizi i praksi upravljanja. Njime se suprotstavlja *delegacija ovlasti ili nadležnosti* s jedne strane i *delegacija potpisa ili svakodnevnog donošenja odluka* s druge. Riječ devolucija se također može koristiti za delegaciju vlasti ili nadležnosti, a riječ delegacija se može rezervirati za delegaciju potpisa ili svakodnevnog donošenja odluka. U tom smislu, razlika između devolucije i delegacije ne ovisi o pravnoj osobnosti strukture kojoj su funkcije devolvirane ili delegirane, nego o vrsti hijerarhijskih mehanizama koji se mogu rabiti.

Delegacija potpisa ili svakodnevnog donošenja odluka je privremena i može je ukinuti tijelo koje je delegiralo; žalba se predaje obično tijelu koje je delegiralo, a ono može odlučiti umjesto strukture koja je donijela odluku. Takva delegacija se može vršiti samo u okviru hijerarhijske strukture, najčešće uprave u ministarstvu, koja uključuje ovlast davanja uputa i sustav disciplinskih sankcija. Delegacija vlasti, s druge strane, može jednako dobro djelovati u okviru hijerarhijske strukture uprave u ministarstvu kao i u okviru devolucije vanjskom tijelu. Delegacija potpisa ili tekućih upravljačkih odluka obično poboljšava menadžersku učinkovitost, budući da omogućava izbjegavanje kašnjenja zbog čekanja na formalni akt ministra ili šefa ministarstva. Ona omogućava da odluke donose one osobe koje najbolje poznaju svakodnevne rutine uprave, omogućavajući i dalje dužnosnicima ministarstva donošenje odluka u izvanrednim ili osobito važnim političkim okolnostima. Tamo gdje su opći uvjeti delegacije propisani u okvirnom dokumentu i gdje ministar ili šef ministarstva prihvaća pregledati radnje osoba ili jedinica kojima su delegirali potpis ili ovlast svakodnevnog donošenja odluka samo ex-post i na osnovi prethodno utvrđenih kriterija za mjerila, ispunjeni su uvjeti većine izvršnih agencija ili upravnih agencija. Takav dokument može imati oblik bilo okvirnog dokumenta koji određuje opće ovlasti i organizaciju strukture, bilo više specifičnog ugovora o izvršenju, koji određuje kvantificirane ciljeve i vremenski okvir kako za strukturu, tako i za njene rukovoditelje.

²⁷ npr. PUMA (2001), *The Governance of the Wider State Sector: Principles for Control and Accountability of Delegated and Devolved Bodies*, OECD, Pariz (CNM/GF/GOV/PUBG(2001)4).

Delegacija potpisa ili svakodnevnih odluka indicirana je u slučajevima kada se odluke o pojedinačnim slučajevima temelje na rutinskim procjenama. Također je indicirana za isporuku usluga i proizvoda, te može biti i alternativa agencifikaciji (u smislu osnivanja odvojenih tijela). Ona ima prednost da je obično lakša za ustrojavanje i rasformiranje, ako ipak pretpostavimo da opća načela i pravila upravnog donošenja odluka to omogućavaju, bilo da su kodificirana ili naprosto utemeljena na sudskoj praksi sudova zaduženih za sudski pregled upravne radnje.

S druge strane, delegacija potpisa ili svakodnevnih odluka nije indicirana kada god postoje posebni razlozi koji garantiraju autonomiju donositelja odluka od partijsko-političkog uplitanja ili ako postupak donošenja odluka uključuje interakciju s različitim dionicima koja pridonosi konačnoj odluci, kao što je to obično slučaj kod regulatorne funkcije. Mogućnost delegiranja ovlasti kako bi se djelovalo umjesto nositelja delegacije uzrokovala bi zabrinjavajući kratki spoj u procesu donošenja odluka.

Delegacija ovlasti ili nadležnosti je također poznata i kao decentralizacija. Ona ima trajan karakter i ne može se ukinuti. Obično je popraćena žalbenim mehanizmima, koji omogućavaju državi ili nezavisnim trećim tijelima (kao što su sudovi ili tribunalni) da pregledaju određenu odluku i ukinu je, ili rjeđe, da izdaju naredbu strukturi kojoj je ovlast bila delegirana kako da primjenjuje odluku.

Premda agencifikacija (u smislu osnivanja odvojenih tijela) nužno podrazumijeva delegaciju ovlasti, delegacija ovlasti može se ostvariti i bez agencifikacije, čak i kada ne postoji posebna potreba za izbjegavanje uplitanja stranačke politike ili interakcije sa različitim dionicima. Uistinu, ono što je znatno važnije je tip mehanizama žalbe koji postoje od oblika strukture kojem su ovlasti delegirane. Sasvim je moguće držati takvu strukturu unutar ministarstva i omogućiti da se uloži žalba cijeloj upravi, parlamentarnoj komisiji ili nezavisnom tijelu ili sudu. Potreban je vrlo jasan okvir, kako bi funkcionirala, propisujući uvjete delegacije ovlasti, mehanizme žalbe, i sustav prava državne službe i kadrovskih propisa koji isključuje mogućnost disciplinskih snakcija ili njihovog ekvivalenta (raskid ugovora o radu, transfer javnog službenika, itd.) koji proizlazi iz vršenja diskrecijske ovlasti u područjima gdje us te ovlasti delegirane. Ovdje isto opća načela upravnog i ustavnog prava jasno moraju omogućiti takve mehanizme koji će omogućiti upravo ta rješenja.

Odavde slijedi da agencifikacija (u smislu osnivanja odvojenih tijela) i departmentalizacija nisu nužno u suprotnosti. Agencifikacija može dati jasniji pogled na formalni okvir ili može biti prikladnija zbog općeg sustava načela i pravila upravnog ili ustavnog prava. To može također biti iluzija, ako su mehanizmi žalbe i zakona o državnoj službi loše definirani, omogućavaju previše utjecaja političkih stranaka ili, suprotno tome, sprečavaju odgovornost.

3. STVARANJE SPECIJALIZIRANIH ORGANIZACIJSKIH STRUKTURA

Stvaranje specijalizirane organizacijske strukture za izvršavanje funkcija središnje državne vlasti uvjetovano je specifičnim političkim, pravnim i kulturnim okruženjem, okruženjem koje varira od zemlje do zemlje i tijekom vremena. Stoga nije moguće *ex ante* ukazati na načine na koje treba stvarati takve strukture, budući da se taj tip policy preporuke može napraviti tek nakon što se

precizno analizira funkcija koju treba izvršiti, potreba za njenim vršenjem i dostupne opcije u teoriji i praksi za organizacijsku strukturu, pri čemu ova druga ovisi o dobrom poznavanju političkog i upravnog sustava zemlje, kao i ustavnog i pravnog poretka. Ovaj rad stoga može istaknuti samo glavne elemente koje treba uzeti u obzir kada se pokušava koristiti iskustvo drugih zemalja, dostupno kroz literaturu u ovom radu ili druge izvore.

a) Ustavna i politička ograničenja

Ustavni okvir za organizaciju i funkcioniranje središnje državne uprave značajno se razlikuje od zemlje do zemlje. Osobito je važno dobro razumjeti različite postojeće obrasce relevantnih ustavnih pravila i načela, kako bi se: 1) razumjelo formalna i politička ograničenja koja su uvjetovala i koja i dalje ograničavaju izbor prilikom organiziranja i/ili reformiranja organizacije središnje državne uprave; 2) utvrditi ustavne preduvjete za moguću reformu središnje državne uprave; 3) utvrditi ustavne amandmane koji bi mogli biti nužni za provedbu zadane reforme; i 4) odlučiti se za drugo najbolje rješenje u slučaju da se postojeća ustavna ograničenja ne mogu prevladati zbog slabe političke volje za dotičnim pravilom ili načelom ili zbog nepostojanja konsenzusa za reformu među političkim strankama.

Postojeća literatura o agencijama u pogledu ovog pitanja vrlo je razočaravajuća, često zato što ignorira ustavna ograničenja, a ponekad i zato što je sklona precijeniti posljedice pravnih aspekata, zaboravljajući na utjecaj političkog okruženja na funkcioniranje Ustava, ili pak suprotno tome, potcijeniti važnost formalnih pravila i ograničenja koje ona predstavljaju političarima, bilo u pozitivnom ili negativnom smislu.

Ovaj rad predlaže da se ispita ograničen broj nacionalnih slučajeva, kako bi se ispitalo pitanje ustavnih ograničenja: a to su Francuska, Njemačka, Italija, Nizozemska, Švedska, Velika Britanija i Europska Unija u cjelini. Ti su slučajevi odabrani dijelom zato što se točna priroda ustavnih ograničenja obično zanemaruje (npr. kraljevskog prerogativa u VB) i više općenito, zato štoe jsu vrlo različita u smislu mogućnosti i ograničenja. EU je osobito relevantna, kao mogući model, ali i izvor ograničenja za svoje države članice.

Komparativni pregled tih nacionalnih slučajeva (vidi Prilog 3) pokazuje jasno slijedeće: 1) Ne postoji opći obrazac ustavnih ograničenja s obzirom na organizaciju i vođenje uprave središnje države (ili EU), osim ograničenja koja potječu iz općenito dijeljenih općih proračunskih i financijski pravila, prema kojima proračun i financijsko upravljanje zahtijevaju odobrenje parlamenta i uključuju načela koja ograničavaju utjecaj financijskog prava na jednu godinu. 2) Teret ustavnih ograničenja s obzirom na organizaciju i vođenje uprave razlikuje se ne samo prema raspodjeli ovlasti između države i parlamenta (koja se razlikuje od zemlje do zemlje), nego također i još značajnije prema stabilnosti vladajućih koalicija i psotjanja i dubine sudskog pregleda akata parlamenta i državne regulative (koja pak ovisi manje ili više o otvorenom pristupu sudovima, koji se također razlikuje od slučaja do slučaja); 3) U slučajevima gdje postoji razlika između devolucije nezavisnom tijelu koje ima pravnu osobnost, različitom od države (ili EZ), s jedne strane i delegacije upravnim jedinicama ili izvršnim agencijama koje ostaju ugrađene u središnju državu s druge strane, ne postoji općeniti obrazac prema kojem se delegacija može izvršiti državnom regulativom ili odlukom, dok bi devolucija zahtijevala akt parlamenta; 4) Izvan ustavnih ograničenja, države su ograničene i nužnošću uključivanja dionika

što je više moguće dok reorganiziraju upravu, zbog veće koherentnosti, a u konačnici i radi učinkovitosti.

b) Pravni okvir za stvaranje specijaliziranih organizacijskih struktura

Pravni uvjeti za stvaranje specijaliziranih organizacijskih struktura u središnjoj upravi ovise o ustavnim ograničenjima. Opći pravni okvir može, ali ne mora već postojati u momentu kada se kreatori politika rješavaju pitanje ustrojavanja takvih struktura i delegiranja funkcija. Taj opći pravni okvir može biti sadržan u nizu pravila i propisa koji predstavljaju lako dostupan koherentan korpus pisanih pravila. Nasuprot tome, ona mogu biti razbacana po različitim ustavnim odredbama, zakonskim ili propisnim instrumentima, te u sudskoj praksi upravnih i ustavnih sudova, a ponekad i građanskih ili trgovačkih sudova.

Također je moguće da takvi pravni uvjeti budu ugrađeni u regulativu ili direktive ili okvirne odluke Europske Unije, ili da budu posljedica odredbi ugovora EZ i EU, kako ih tumači Europski sud pravde. Općenito govoreći, treba uzeti u obzir da je prema pravu EU/EZ, kao i prema međunarodnom pravu, država odgovorna za funkcije koje vrši u njegovo ime, bez obzira na organizacijsku strukturu koja poduzima radnje (odgovorna je ne samo za državna tijela, nego i za intermedijarne i lokalne uprave, kao i za privatne osobe koje djeluju u njeno ime).

Ako ne postoje prethodni pravni uvjeti u nekoj zemlji, treba postaviti pitanje da li kreatori politika žele pokušati prvo uspostaviti takav opći okvir, a ta operacija može biti izuzetno dugotrajna, kako iz tehničkih, tako i političkih razloga, ili da li je politički i pravno izvedivo usvojiti nužna ad hoc pravila i načela na eksperimentalan način, kako bi se izvukle pouke iz iskustva prije uspostave općeg pravnog okvira. U ovom drugom slučaju, potrebna je i pravna stručnost kako bi se ustrojio eksperimentalni okvir sukladan s ostatkom zakonodavstva zemlje, te prema potrebi i s odredbama prava Europske Unije. Oslanjanje na odgovarajuću pravnu stručnost temeljna je potreba kreatora politika, te nije evidentno da jedna osoba ili čak i mala skupina osoba, koliko god bila talentirana, može imati svu potrebnu pravnu stručnost.

Kakva god bila situacija u nekoj zemlji u određenom trenutku, treba ispitati slijedeće točke, kako bi se dobio pregled ili procjena postojećeg pravnog okvira u zadanoj zemlji u određenom trenutku u vremenu. Također se mogu koristiti i kao smjernice za uspostavu općeg pravnog okvira ili čak kao eksperimentalni pravni okvir za zadani skup funkcija.

Slijedeći popis nije iscrpan:

1. Tko je nadležan za ospostavu određene organizacijske strukture: parlament, vlada kolektivnim djelovanjem, pojedini ministri, jedinice u postojećim upravnim strukturama unutar ministarske uprave ili druga postojeća javna tijela?
2. Ako funkcije treba vršiti kao posljedicu EZ uredbe ili direktive ili okvirne odluke EU, postoje li specifični uvjeti u relevantnom instrumentu glede garancija kao što su nezavisnost i uključenost dionika? Da li funkcije koje treba vršiti spadaju pod provedbu prava EZ? Mogu li imati utjecaja na slobode kretanja osoba, roba, usluga i kapitala ili bi mogle dovesti do diskriminacije među narodima i drugim građanima EU?
3. Koji postupak treba slijediti unutar tijela koje ima kompetenciju uspostaviti određenu organizacijsku strukturu? Da li je potrebno odobrenje šefa države? Koja tijela ili predstavničke skupine treba konzultirati i u kojoj je mjeri njihovo mišljenje obvezujuće?

Postoji li obveza internog obavještanja o stvaranju te strukture (parlamenti ili drugim nacionalnim tijelima) ili pak eksternog (Europskoj Komisiji, međunarodnim organizacijama u okviru multilateralnih ugovora ili drugim državama na temelju bilateralnih ugovora)?

4. Postoji li opći pravni okvir upravnog postupka, a ako postoji, da li je kodificiran ili ne? Da li dopušta iznimke, a ako je tako, pod kojim uvjetima? Da li funkcije koje treba vršiti spadaju u domenu provedbe prava EU/EZ, a ako je tako, postoje li mehanizmi kojima se osigurava poznavanje elemenata prava na dobru upravu (utvrđenog u Povelji temeljnih prava EU i dalje razvijenog u Europskom kodeksu dobrog upravnog ponašanja²⁸Europskog pučkog pravobranitelja), te da ih dotična organizacijska struktura i primjenjuje?
5. Postoje li pravna načela ili pravila koja sprječavaju delegiranje ovlasti s jednog na drugo tijelo vlasti? Postoje li pravna načela ili pravila koja sprječavaju potpisivanje ili svakodnevno donošenje odluka? Postoje li načela ili pravila koja propisuju mehanizme žalbe protiv odluka koje su delegirane? Ako ne postoji relevantna pisana odredba u Ustavu, u zakonu ili općim propisima, postoji li relevantno slučajno pravo na sudovima? Da li su posljedice odgovornosti države u međunarodnom i europskom pravu uzete u obzir kako bi postojao mehanizam koji obvezuje donositelje odluka da poštuju međunarodno ili europsko pravo?
6. Postoje li opća načela i pravila koja se tiču usvajanja proračuna i financijskog upravljanja? Da li dopuštaju iznimke, a ako je tako, pod kojim uvjetima? Da li su u obzi uzete posljedice članstva zemlje u EZ, uključujući i Europski monetarni sustav i sadašnje ili buduće sudjelovanje u Europskoj monetarnoj uniji (EMU), kako bi postojali mehanizmi usklađeni s kriterijima za pristupanje EMU i Paktu o rastu i stabilnosti?
7. Da li aktivnost koju treba vršiti spada unutar ovlasti preispitivanja državnog pravobranitelja (ako takvo tijelo i postoji) i/ili drugih upravnih tijela zaduženih za zaštitu podataka, privatnosti, tržišnog natjecanja, itd.? Da li su ovlasti tih tijela definirane prema prirodi tijela koje donosi odluke ili prema prirodi ili svrsi odluka koje treba donijeti?
8. Postoji li opći sustav sudskog pregleda upravnih radnji? Ako postoji, da li su je utemeljen na relevantnim upravnim odlukama, te da li postoje pravni lijekovi koji dopuštaju da se sudski pregled uskladi sa zahtjevima sudske prakse Europskog suda pravde?
9. Postoje li specijalizirani tribunali ili sudovi, a ako postoje, koji su kriteriji kojima se uspostavlja jurisdikcija tih sudova? Postoji li formalna struktura tijela koje donosi odluke koja je relevantna za jurisdikciju sudova i do koje mjere?

c) Dizajniranje institucionalnih okvira i alata upravljanja specijaliziranih organizacijskih struktura

Kao i kod pravnog okvira, institucionalni okviri i alati za upravljanje specijaliziranih organizacijskih struktura mogu, ali i ne moraju već postojati u trenutku kada se pred kreatore politika postavlja pitanje uspostave takvih struktura ili delegiranja funkcija takvim strukturama. One mogu biti sadržane u više pravila, načela i propisa kojima se manje ili više jednostavno prilagoditi. Također je moguće da takvi institucionalni okviri ili alati za upravljanje budu sadržani u propisima ili direktivama EZ ili u okvirnim odlukama EU, koje predstavljaju pravne obveze država članica ili ne-obvezujućim instrumentima koje izdaje Europska Komisija, tj. zelenim knjigama, bijelim

²⁸Vidi: <http://www.ombudsman.europa.eu/code/en/default.htm>.

knjigama ili komunikacijama. Oslanjanje na odgovarajuću menadžersku i pravnu stručnost stoga je temeljni zahtjev za kreatore politika kako bi razumjeli koliko imaju manevarskog prostora i kako bi utvrdili u kojoj se mjeri postojeći nacionalni modeli jednostavno mogu koristiti ili neznatno prilagoditi, ili stupanj do kojeg su potrebne inovacije. Ovdje također opći dokument o policy savjetu ne može dati točne smjernice koje se mogu neposredno primjenjivati i koje nadilaze postojeće preporuke OECD-a (vidi Prilog 2).

Kakva god bila situacija u nekoj zemlji u nekom trenutku, treba ipak ispitati slijedeće točke, premda one ni u kojem slučaju nisu jedine na popisu. Što se tiče prethodnog odjeljka o pravnim uvjetima i postupcima, može se koristiti slijedeći popis za provjeru kako bi se dobio pregled ili procjena postojećih modela u određenoj zemlji u određeno vrijeme; također se može koristiti kao smjernica za uspostavu općeg pravnog okvira ili čak eksperimentalnog pravnog okvira za zadani niz funkcija. Slijedeće točke mogu nadopuniti popis za provjeru sadržan u prethodnom odjeljku:

1. Koje su posljedice odabira postojeće institucionalne strukture u smislu primjene općih režima donošenja odluka, financijskog upravljanja, regulative osoblja, revizije i sudskog i izvansudskog nadzora?
2. Koja je misija strukture, njena uloga i ciljevi? Da li oni ovise o ustavnim zahtjevima, zahtjevima sektorske politike, obvezama prema EZ/EU? Tko su dionici relevantni za misiju, ulogu i ciljeve (parlament, vlada u cjelini, ministri zaduženi za policy sektor ili druge sektore, Europska Komisija, pružatelji resursa, operaterui u nekom policy sektoru, njihovi klijenti, interesne skupine, građani, itd)? Odgovor na ta pitanja ne smije se temeljiti samo na pisanom zakonodavstvu, propisima i/ili europskim uredbama, direktivama ili okvirnim odlukama, već trebaju proizlaziti iz konzultacija s kreatorima politika u vladi i parlamentu, kao i sa stručnjacima i predstavnicima organiziranih ili difuznih interesa. Nakon što se utvrde dionici, treba ispitati različite opcije za mehanizme odgovornosti (politička odgovornost parlamentu ili izravno građanima; posebni mehanizmi odgovornosti prema različitim dionicima; kolegijalna odgovornost za visoko profesionalizirana tijela, itd.).
Ovo će zatim dovesti do izbora u smislu struktura i postupaka: odgovornost parlamentu najbolje se može organizirati putem hijerarhije unutar ministarstva ili putem posebnih mehanizama odgovornosti tijelu koje je u potpunosti odvojeno od ministarskih odjela. Odgovornost dionicima može se ostvariti putem sastava vijeća, mehanizama izvještavanja, vanjske revizije ili pregleda, ili putem kombinacije toga svega.
3. Kakve će biti vrhovne funkcije te strukture? Izvršni direktor i/ili kolegijalno tijelo? Samo jedan izvršni organ omogućit će brže donošenje odluka, bit će manje skup i kompliciran od kolegijalnog tijela. Također će omogućiti jasniju odgovornost prema sektorskom ministarstvu. Kolegijalno tijelo će, s druge strane, omogućiti bolju komunikaciju s raznim dionicima i moglo bi biti osiguranje protiv posljedica sukoba interesa ili čak korupcije. Kako se imenuje ljude na vrhovne funkcije? Je li korisno da ih imenuju različita tijela i/ili prema različitim postupcima, kako bi se stvorio sustav provjera i ravnoteže u strukturi? Koje su opcije za osiguravanje provjera i ravnoteža, izbjegavajući istovremeno blokadu sustava? Da li se vrhovne funkcije naprosto nadopunjavaju na osnovi specijalizacije u koherentnom tijelu? Koje su opcije za osiguravanje da postoji prava stručnost dok se osigurava i jedinstvo upravljanja?
4. Koji su kriteriji za procjenu da li struktura ostvaruje svoju misiju i ulogu i da li dobro funkcionira? Je li moguće *ex ante* uspostaviti takve kriterije? Je li moguće kvantificirati te kriterije ako se ne radi o dobrom financijskom upravljanju, ili je kvantifikaciju preteško uvesti, ili čak može

biti i kontraproduktivno, budući da se koncentrira samo na manje važne aspekte? U onim slučajevima kada se akcija strukture može kvantificirati i kada su kvantificirani elementi dovoljno značajni kako bi se mogla ocijeniti učinkovitost funkcije, kvantitativne ciljeve može se objaviti (prema datumu ostvarenja) i mogu rezultirati financijskom nadoknadom za one kojima je namijenjena. Premda to može biti način jačanja povjerenja javnosti, nije očigledno da je to nužno pravi poticaj za veću učinkovitost, koja ovisi o vrsti resursa strukture i njihovom utjecaju na individualnu situaciju osoblja. Kada postoji mogućnost kvantificiranja ciljeva, odgovarajući alat može biti ono što se obično zove *ugovor o izvršenju*, koji precizira ciljeve koje treba ostvariti i vremenski okvir za njihovo ostvarenje. Ugovor obično potpisuje rukovoditelj strukture, ministar ili vrhovni službenik sa sektorskom odgovornošću, te ministar financija. On služi kao alat za procjenu izvršenja strukture i njenih rukovoditelja, te može imati financijske implikacije (pozitivne ili negativne) ili rezultirati promaknućem tih službenika. Ovome treba dati protutežu u opredjeljenju da se sredstva daju na višegodišnjoj osnovi. Takvi ugovori, koji postoje u pravnim sustavima koji se međusobno razlikuju kao onaj Velike Britanije (uglavnom za ministarske agencije) i Francuske (za *centres de responsabilité*) smatraju se pravno neobavezujućima, odnosno ne mogu se provoditi sudskom odlukom; oni su zapravo džentlmenki ugovori. Glavni nedostatak ugovora o izvršenju je da ne mogu odstupati od načela proračunskog prava; u smislu rasta proračuna to nije problem, ali u vrijeme restrikcija obećana sredstva neće se nužno materijalizirati. Nakon što se nađe odgovor na ta pitanja, moguće je odrediti mehanizme izvještavanja, koji bi trebali predvidjeti tko izvještava koga (sukladno izboru linija odgovornosti), i to u kojem obliku (pismenom ili usmenom, s kojom vrstom potporne dokumentacije, kada i kako često i koje su posljedice izvještavanja?

5. Okvir mora definirati proces donošenja odluka. To može biti izravna primjena općeg zakona o upravnom postupku ili posebno ustrojstvo. Posebno ustrojstvo može biti korisno ili potrebno ako ne postoji opći zakon. Ono također može biti korisno ili potrebno iz razloga što funkcija koju treba izvršiti zahtijeva posebno ustrojstvo koje pojednostavljuje proces donošenja odluka ili zato što treba predvidjeti složeniji postupak donošenja odluka zbog posebnog skupa dionika. Proces donošenja odluka mora biti konzistentan s ustrojem upravljanja strukturom. Ako ne postoji opći kodeks ponašanja uprave, standarde ponašanja treba odrediti i objaviti, uključujući i jasne načine za podnošenje mogućih žalbi i pravnih lijekova.

6. Također treba izraditi okvir za proračunski proces i financijsko upravljanje. Ovdje to opet može biti izravna primjena općeg proračunskog postupka i pravila financijskog upravljanja ili posebnih pravila povezanih s posebnim funkcijama. Treba primijeniti načela dobrog financijskog upravljanja.²⁹

7. Treba razraditi i okvir za reviziju. Što se tiče eksterne revizije, ako zemlja ima opći sustav revizije javne uprave (osobito računске sudove i inspektorate), onda će se on vjerojatno primjenjivati na sve specijalizirane državne strukture, bez obzira na njihov oblik, funkciju i pravnu prirodu. Iznimke od općeg sustava treba pomno preispitati ako za posljedicu imaju manje zahtjevne mehanizme revizije. Ako imaju za posljedicu strože mehanizme revizije, a to može biti uvjet koji proizlazi iz međunarodnih ili EZ/EU obveza, treba ih pozdraviti, pod uvjetom da ne usporavaju ili ne sprječavaju dobro funkcioniranje strukture (na primjer, zato što bi se previše vremena posvetilo prikupljanju dokumentacije za revizore). Opet, to bi trebalo smatrati dobrom prilikom za eksperimentiranje s mehanizmama vanjske revizije, kako bi se kasnije generaliziralo,

²⁹Vidi Sigma (2001), *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, OECD, Pariz, i *Financial Management and Control of Public Agencies*. (citirano u fusnoti 2), koje se ne mogu sažeti u nekoliko rečenica.

pod uvjetom da to eksperimentiranje en postane primarni cilj u uspostavi strukture. Što se tiče interne financijske kontrole, alternativa je opet između primjene moguće općenite sheme i uspostave posebnih mehanizama. Kod mehanizama eksterne revizije i interne financijske kontrole, odabir koji treba napraviti treba uzeti u obzir prirodu funkcije koju treba izvršiti, budući da ona može zahtijevati vrlo različita stručna znanja. Osim revizijskih mehanizama koji se pretežno koncentriraju na dobro upravljanje, osobito financijsko upravljanje³⁰, može postojati potreba za stručnom revizijom načina na koji se vrši sama funkcija. U okviru politika EZ/EU, postoje elementi vanjske revizije (u okviru strukturnih fondova i zajedničke poljoprivredne politike, na primjer), koji uključuju službenike Komisije ili druge službenike. Jedno od pitanja koje treba postaviti je da li su ti elementi dovoljni za određene zemlje ili bi ih trebalo dodatno nadopuniti drugim revizijskim mehanizmima.

8. Glede sustava zapošljavanja, treba odrediti načine novačenja, sheme promaknuća i plaćanja. Osim toga, može se raditi o izravnoj primjeni općeg zakona o državnoj službi koji, ako je dobro izrađen treba obuhvaćati mehanizme koji osiguravaju nužnu izolaciju državnih službenika od stranačkih političkih promjena, omogućavajući periodične promjene tih funkcija koje zahtijevaju smjenu struktura koje donose odluke. Ovo drugo osobito je važno kako bi se izbjeglo da neki dionici vežu za njih bitne janve službenike, te da oni stoga izgube nužnu nezavisnost. Ako i ne postoji opći zakon o državnoj službi, ili ako se on ne primjenjuje na zadanu strukturu, treba posvetiti dužnu pažnju propisima o osoblju. Treba razlikovati vrhovne službenike od običnog osoblja, osobito stoga što bi ove druge općenito trebalo podvrgnuti uobičajenim pravilima za državne službenike. Međutim, odluka o iznimkama od općih pravila državne službe ne smije se raditi samo zato da bi se uspostavila posebna struktura. Ako se smatra da su opća pravila državne službe previše nefleksibilna za potrebe posebne strukture, treba se pitati da li su pravila opće državne službe previše kruta u načelu, te ih treba reformirati, ili da li razlozi koji navode kreatora politika da traže iznimke nisu previše kratkovidni, pa čak i nelegitimni. Ako je, pak, razlog za iznimke od općih propisa za osoblje u tome da su previše složeni, previše raznoliki i previše nepredvidljivi, osnivanje posebne strukture s vlastitim propisima o osoblju može biti i dobra prigoda za eksperimentiranje s revidiranim sustavom propisa o osoblju, što se kasnije može proširiti na cijelu državnu službu. Eksperimentiranje s takvim sustavom ipak ne bi trebao biti primarni cilj ustrojavanja takve strukture, što bi je stoga odvrćalo od njene izvorne uloge i funkcije.

Za ilustraciju, prilog 4 reproducira propise EZ o izvršnim agencijama, što daje novi primjer bavljenja ovdje navedenim pitanjima. Međutim, oni se ne mogu primijeniti, a svakako ne samo kopirati, bez dublje analize financijske regulative EZ i općenitijih institucionalnih i pravnih okvira³¹.

d) Osiguravanje koordinacije rukovođenja u specijaliziranim organizacijskim strukturama

Obično se smatra da agencifikacija dovodi do fragmentiranosti upravnih struktura, pa je se stoga smatra najvećim razogom za probleme koordinacije državnih akcija i politika. Da li je to istina ili ne u velikoj se mjeri razlikuje od zemlje do zemlje. Tamo gdje koordinacija politika dobro funkcionira u okviru hijerarhijskog sustava ministarskih uprava, agencifikacija uistinu može uzrokovati raspad utvrđenih rutina i linija komunikacije. Također može navesti određene

³⁰Vidi fusnotu 27.

³¹Za detaljan komentar kako regulative o izvršnim agencijama, tako i financijske regulative EZ s kojom je povezana, vidi Paul Craig, *A New Framework For EU Administration: The Financial Regulation 2002*, 68 *Law & Contemporary Problems* 107, na <http://www.law.duke.edu/journals/lcp/articles/lcp68dwinter2004p107.htm>;

službenike da traže više autonomije, čime mijenjaju kulturu državnih službenika u pitanju, osobito u sustavima gdje nije uobičajena mobilnost među upravama. Tamo gdje koordinacija politika ne funkcionira dobro, agencifikacija vjerojatno ionako neće poboljšati situaciju.

Kako bilo da bilo, održavanje ili uspostava sustava koordinacije nije izravan rezultat institucionalnog dizajna specijaliziranih organizacijskih struktura i državnog aparata u cjelini. To je rezultat dobrog razumijevanja ideje i alata koordinacija politika. Metcalfeova ljestvica koordinacije politika³² je alat koji se može koristiti za racionalizaciju strategija koordinacije, osobito u pogledu veza između različitih mehanizama. To je ujedno i sredstvo za mjerenje koordinacije (na ljestvici od devet stupnjeva) i utvrđivanje uskih grla³³. Osiguravanje koordinacije između specijaliziranih državnih struktura zahtijeva uspostavu nužnih alata za dobro funkcioniranje prvih pet stupnjeva ove ljestvice (četiri ostala stupnja bave se vidovima koordinacije koji nadilaze opseg ovog rada). Prvih pet stupnjeva su slijedeći:

Stupanj 1: Nezavisnost (svaka jedinica zadržava autonomiju unutar vlastitog policy područja, bez obzira na učinak prelijevanja na povezane jedinice/područja). To je premisa za svaki sustav koordinacije i oslanja se na dobru i jasnu definiciju funkcija i ovlasti koje treba vršiti jedinica, bez obzira na formalan stupanj autonomije. Ako je razgraničavanje funkcija i ovlasti pomalo neprecizno ili su preklapanja među jedinicama, funkcijama i ovlastima bilo neizbježni ili čak nužni (na primjer u slučaju eksperimentiranja), upravljačke strukture i/ili rutine funkcioniranja dotičnih jedinica moraju se prilagoditi kako bi se osigurala konstantna koordinacija stupnjeva 2 do 5. Ako je, pak, odvajanje jedinica, funkcija i ovlasti jasno i nema preklapanja, bit će dovoljno predvidjeti komunikacijske kanale vrlo općenite naravi kako bi se omogućilo tim jedinicama da utvrde sve promjene koje mogu dovesti do nejasnog razgraničenja funkcija ili preklapanja, čime se potiče akcija središnjih državnih razina.

Stupanj 2: Komunikacija (jedinice se međusobno informiraju o aktivnostima u svojim područjima putem prihvaćenih komunikacijskih kanala). Ta se komunikacija temelji na formalnim alatima, kao što su periodični sastanci šefova jedinica i distribucijske liste dokumenata tih jedinica, kao i na neformalnim alatima, kao što su rasprave između službenika odgovornih za dotične jedinice.

Stupanj 3: Konzultacija (jedinice se međusobno konzultiraju u procesu utvrđivanja svojih vlastitih politika kako bi izbjegle preklapanja i nekonzistentnosti). Konzultacije se opet temelji na formalnim alatima, kao što su periodični sastanci šefova jedinica i slanje dokumenata drugim jedinicama s uvjetim preuzimanja položaja, kao i neformalnim alatima, kao što su rasprave između službenika odgovornih za određene jedinice.

Stupanj 4: Izbjegavanje divergencije politika (jedinice aktivno nastoje osigurati konvergenciju svojih politika): Na ovoj razini koordinacija se također temelji na sastancima, ali s jasnom namjerom da se ne samo međusobno informiraju, nego i prevladavaju moguće divergencije i na procesu donošenja odluka koji uključuje reakcije drugih jedinica kao nužan korak.

³² Vidi Les M. METCALFE, *International Policy Coordination and Public Management Reform*. u *International Review of Administration Sciences*, 60, 1994, str. 271 . 290; Les M. Metcalfe, *Reforming the Commission: Will Organizational Efficiency Produce Effective Governance.*, u *Journal of Common Market Studies* 2000, 38(5), str. 817-841.

³³ Za novije korištenje vidi Duncan RUSSEL i Andrew JORDAN, *Velika Britanija, Cambridge EPI Radionica 12-13. listopada 2005, dostupno na http://www.uea.ac.uk/env/cserge/events/epi/russel_jordan.pdf.*

Stupanj 5: Traženje konsenzusa (jedinice nadilaze prosto prikrivanje razlika i izbjegavanje preklapanja/prelijevanja kako bi zajedno konstruktivno radile putem zajedničkih odbora i timova). To se opet temelji na znatno više formaliziranim alatima, kao što su periodični sastanci na inicijativu središnjih jedinica za koordinaciju, stvaranje radnih skupina i po mogućnosti odluke o vodstvu u određenim policy područjima.

Ono što je bitno razumjeti je da dobro funkcioniranje policy alata na određenim stupnjevima zahtijeva prisutnost i rutinsko korištenje alata na stupnjevima koji im neposredno prethode. Informacijske tehnologije daju značajan doprinos tim instrumentima, osobito zato što softver omogućava stvaranje distribucijskih lista, distribuiranje dokumenata s točno određenim oznakama (flagging – upute: *informativno, proslijedi dalje, pročitaj, nije potreban odgovor, odgovori, pregledaj* – koje odgovaraju potrebama različitih stupnjeva koordinacije) ili čak ustrojavanje prepreka za dovršavanje dokumenta ili donošenje odluka prije no što su u njega uključeni stavovi različitih jedinica. Međutim, treba imati u vidu da glatko funkcioniranje tih mehanizama u velikoj mjeri ovisi o zajedničkoj kulturi, koja, ako već ne postoji, zahtijeva ulaganje značajnih napora u izobrazbu kako bi se razvila, kao i mogućnost između jedinica. Pokušaj da se koordinacija ostvari kroz formalnu arbitražu iz središnjeg položaja osuđen je na neuspjeh ako ne postoji kultura i određene rutine.

Sve to znači da stvaranje specijalizirane strukture, zbog rasta i diversifikacije državnih funkcija, stvara ozbiljne probleme koordinacije. Te funkcije treba uzeti u obzir u institucionalnim dizajnu, kao jedan od mnogih faktora koje treba razmotriti, no koordinacija nije samo izravan rezultat općeg regulatnog okvira, nego i dostupnog upravnog ili menadžerskog kapaciteta.

e) Kapacitet za reformu ili uklanjanje specijaliziranih organizacijskih struktura nakon promjene uvjeta

Legitimna zabrinutost kreatora politika, a mogli bismo dodati i njihova dužnost, je pobrinuti se da specijalizirane organizacijske strukture koje su prestale odgovarati na potrebe koje bi trebale zadovoljavati mogu biti reformirane ili uklonjene kad se uvjeti promijene. Postoji napetost između te potrebe i potrebe za stabilnošću koja je neodvojiva od dobrog sustava državne uprave, a ta napetost može se skupobljavati s potrebom za nezavišnošću donositelja odluka. Teško je ostvariti pravu ravnotežu između stabilnosti i mogućnosti reformiranja i mora se uzeti u obziri ne samo promjenu potreba politika, nego očigledno i kontingencije stranačke politike.

Ustavni i pravni okviri stoga mogu biti manje ili više dobro prilagođeni uravnoteživanju tih sukobljenih ciljeva, ali također ih se treba procjenjivati s dvije druge točke gledišta: usklađenost s međunarodnim i EZ/EU obvezama i, općenitije, sukladnošću načelima vladavine prava i odvojenosti vlasti. Treba platiti određenu cijenu za vladavinu prava i demokraciju, koja može uključivati i određeni stupanj krutosti državne upravne organizacije. Težište stoga ne bi trebalo biti na promjeni uvjeta i alokaciji resursa, nego bi trebalo uključiti šire vrijednosti vladavine prava i demokracije.

Treba dodati da organizacijska teorija, empirijske studije i iskustvo svi ukazuju u istom pravcu: nakon što se uspostavi određena struktura, oni koji imaju funkcije u strukturi imaju prirodnu

tendenciju da nastoje da ona preživi i raste, čak iako se to onima izvana ne čini razumnim. Jedini lijekovi za tu tendenciju mogu se naći u periodičnim procjenama od strane vanjskih i nezavisnih osoba ili tijela (s mogućnošću da se preporuče promjene), vremenskim ograničenjima i mandatima glavnih rukovoditelja i njihovih glavnih suradnika, te možda i klauzulom o ukidanju (sunset clause) u zakonodavstvu ili državnoj regulativi koja uspostavlja strukturu kojom je se obvezuje na periodičnu procjenu radi obnavljanja mandata. Ovdje također mogu nastati napetosti. Utjecaj ovih mehanizama ovisi o ukupnom sustavu državne vlasti i državne službe: dobro funkcionirajući sustav više državne službe³⁴ može biti dobar resurs koji omogućava nužnu cirkulaciju ljudi na izvršnim funkcijama, koja je nužna da bi se sustav državne uprave prilagođavaju promijenjenim okolnostima, dok mu se istovremeno neprekidno pruža nužna stručna pomoć.

³⁴Vidi Jacques Ziller (1995), *Top Management in Central Government . Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries*, Sigma dokument br. 1, OECD, Pariz.

PRILOG 1

Izvadak iz:

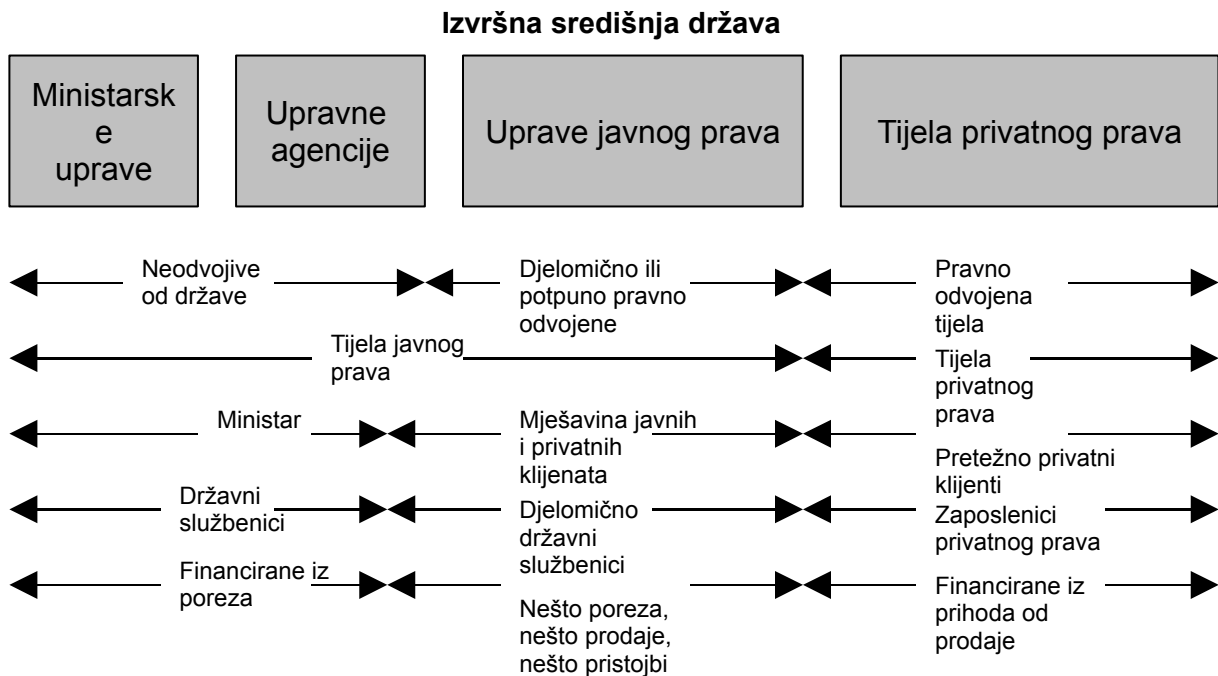
Distribuirane agencije javnog upravljanja, tijela vlasti i druga državna tijela
 OECD, Pariz, stranice 17 -19

Klasificiranje agencija, tijela vlasti i drugih državnih tijela

U svojem radu, Derek Gill razvija tipologiju državnih organizacijskih oblika koja kombinira institucionalne i pravne karakteristike uz procjenu o financijskim, upravljačkim i kadrovskim pravilima koja se na njih primjenjuju. Podaci iz izvješća o zemljama pokazuju da većina državnih tijela odgovara ovoj klasifikaciji, što dodaje značajnu vrijednost razumijevanju pitanja s kojima se države trenutno suočavaju s obzirom na upravljanje velikim skupom tijela (pitanja prema različitim vrstama organizacijskih oblika opisana su u poglavlju 1 ovog izvješća). Prema toj klasifikaciji, postoje tri glavne vrste tijela obuhvaćenih našom studijom (pri čemu ćemo koristiti terminologiju danu u ostatku sažetog izvješća):

1. Ministarske agencije

Institucionalni i pravni temelji: Oni su dio ministarstava i nemaju vlastitu pravnu osobnost odvojenu od države. Djelovanje im je uređeno u sklopu javnog prava, općenito pod nekom vrstom kvazi-ugovorne veze s linijskim (resornim) ministarstvom.



1. Ovaj grafikon je pojednostavljena verzija grafikona kojeg je Derek Gill prezentirao u svojem radu (vidi fusnotu 10)

Struktura i nadzor upravljanja: Nemaju vlastiti upravni odbor (premda mogu imati rukovoditeljske ili savjetodavne odbore), a direktora/ravnatelja izravno imenuje ministar. Ministar ima formalnu (ali manje izravnu) kontrolu, dok ravnatelj ima operativnu kontrolu.

Financijska, upravljačka i kadrovska pravila: Njihovo osoblje zapošljava se prema općim zakonima o državnoj službi, u pogledu imenovanja, promaknuća i otpusta, no kontrole inputa u pogledu cijena i količine rada općenito su labave. Većinom se financiraju putem stavki državnog proračuna, a njihov proračun svake godine se pregledava u sklopu procesa donošenja državnog proračuna. Neke se djelomično financiraju iz korisničkih pristojbi.

Funkcija: obično isporuka nekomercijalnih usluga građanima i potpornih usluga drugim tijelima državnog sektora.

Primjeri: Njemačka: Izravna savezna uprava; Nizozemska: Agencije; Novi Zeland: Polu-autonomna tijela; Španjolska: Autonomni organi; Velika Britanija: Izvršne agencija; SAD: Organizacije koje se temelje na radnom izvršenju.

2. Uprave javnog prava (UJP-ovi)

Institucionalni i pravni temelji: Djeluju prema javnom pravu, ali su djelomično ili potpuno institucionalno odvojene od ministarstava i/ili u potpunosti odvojena pravna tijela.

Struktura i nadzor upravljanja: Mogu imati upravni odbor, savjetodavni odbor ili vlast jedne osobe. Kontrola je devolvirana na upravljačko tijelo (sa ili bez upravnog vijeća), a ministar ima neizravnu kontrolu.

Financijska, upravljačka i kadrovska pravila: Pravila za osoblje razlikuju se između potpunih kontrola državne službe, diferenciranih kontrola i općih zajedničkih pravila o zapošljavanju, ali zaposlenici često i dalje podliježu općem okviru za državne službenike. Većina PLA-ova financiraju se iz poreza, a njihov proračun je dio općeg zakona o proračunu, premda im se često dopušta da suficite prenose unaprijed.

Funkcija: Osnivaju se kako bi pružale: *i*) diferenciranu strukutru upravljanja (upravno vijeće), koje omogućava više autonomije upravljanja ili nezavisnog kreiranja politika u nekim slučajevima; *i/ili ii*) diferencirano kontrolno okruženje; *i/ili iii*) nešto autonomije u upravljanju. Specifične funkcije nalaze se u širokom rasponu od isporuke usluga do regulatornih i kvazi-sudskih funkcija.

Primjeri: Francuska: Upravne javne ustanove (*Etablissements publics administratifs.*), strukovne javne ustanove (*Etablissements publics professionnels.*) i autonomna upravna tijela vlasti (*Autorités Administratives Indépendantes.*); Njemačka: Neizravne javne uprave; Nizozemska ZBO- i javnog prava; Novi Zeland: mnogi subjekti Krune (uključujući i državne korporacije, samostalne korporacije, agente Krune, škole, autonomne subjekte Krune); Španjolska: OA uprave i odabrana regulatorna tijela; Švedska: agencije i odbori; Velika Britanija: mnoga izvršna javna tijela izvan ministarstava.

3. Tijela privatnog prava (osim državnih poduzeća) (TPP-ovi): kvazi-korporacije i nekomercijalna tijela privatnog prava.

Institucionalni i pravni temelji: Nisu tvrtke, no djeluju uglavnom prema privatnom pravu, obično s pravnom osobnošću potpuno odvojenom od države.

Struktura i nadzor upravljanja: Obično imaju upravni odbor, a ministar ima neizravnu kontrolu.

Financijska, upravljačka i kadrovska pravila: Osoblje se često zapošljava prema općem zakonu o radu, bez nadzora inputa ili s ograničenim nadzorom inputa. Obično se financiraju iz prihoda od prodaje i mogu prenositi suficite u slijedeću godinu, posuđivati i zaduživati se. Njihovi proračuni odvojeni su od ministarstva.

Funkcija: Mogu kao cilj u potpunosti imati ostvarivanje dobiti, ili pretežno uslužnu objektivnu funkciju koja podliježe jasnom ograničenju troškova. Mnoge, ali ne i sve, djeluju u komercijalnm sektoru prema definiciji Sustava nacionalnog računovodstva (SNA), a druga su državna tijela na putu prema privatizaciji.

Primjeri: Francuska: Industrijska i komercijalna javna poduzeća (*.Etablissements publics industriels et commerciaux.*); Njemačka: Uprave privatnog prava i zadužene uprave; Nizozemska: ZBO-ovi privatnog prava; Velika Britanija: neki NDPB-ovi.

PRILOG 2

Izvadak iz rada:

Organiziranje ministarstava i agencija: novi trendovi u državama članicama OECD-a,
(pripremila Elsa Pilichowski na temelju različitih publikacija OECD-a), stranice 13-23.

II. Organizacijski oblici javnih usluga koje pružaju državne organizacije³⁵

Kao što je opisano u dijelu I ovog rada, države OECD-a su redefinirale javne usluge oslobađanjem od komercijalnih aktivnosti koje bi mogao vršiti i privatni sektor bez uključivanja države, dok su istovremeno povećavale uključenost privatnog sektora u pružanje javnih usluga. Usprkos tih važnih trendova, temeljne javne usluge i dalje pružaju državne organizacije, i to ne samo kroz tradicionalna vertikalno integrirana ministarstva, već i sa sve značajnijom delegacijom odgovornosti upravi odvojenoj od njih (na dohvat ruke). Zemlje OECD-a su diversificirale organizacijske oblike države kako bi se suočile s izazovima poboljšanja usluga i poboljšavanja državnog aparata. Ovo poglavlje daje pregled različitih vrsta državnih organizacijskih oblika za pružanje javnih usluga.

II.1 Temeljna tradicionalno vertikalno integrirana ministarstva³⁵

II.1.a Pregled:

Broj državnih ministarstava i njihova struktura stalno se mijenjaju. Većina novih vlada redizajnira kabinetsku strukturu i mijenja broj ministarstava. No, u cjelini, veličina i broj ministarstava u državnim aparatima OECD-a naglo su porasli od 1950. godine, da bi se zatim stabilizirali sredinom 1980-ih, a od tada stalno opadaju za neke sektore gospodarstva.

Nemoguće je generalizirati da li su velike ministarske organizacije bolje od malih ili je obrnuto. To ovisi o prirodi funkcija, širem institucionalnom ustroju, upravljačkim ciljevima koje pokušavate ostvariti i kulturi organizacije. Općenito, međutim, manje organizacije nude širi fokus i jasniju odgovornost, ali otežavaju kolektivni rad. Veće organizacije mogu ponuditi ekonomiju razmjera, fuzionirati jedinice koje loše funkcioniraju u one koje dobro funkcioniraju, ali mogu interno donositi odluke koje bi trebalo rješavati politički.

Pravila i kontrole

Ministarstva nemaju odvojen identitet od države i općenito funkcioniraju prema javnom pravu ili općim zakonima upravljanja državom ili općim upravnim propisima. Ministar ima formalnu, izravnu hijerarhijsku kontrolu, dok generalni direktor ima operativnu kontrolu. Ministarstva se financiraju iz poreza, na godišnjoj osnovi, te nemaju mogućnosti zaduživati se, posuđivati i obično imaju ograničenu mogućnost prenošenja suficita. Podliježu upravnim postupcima i kontroli procesa (na primjer za nabavu inputa različitih od rada). Tradicionalno postoje kontrole inputa platne liste ili pojedinih plaća i/ili broja osoblja. Njihovo osoblje podliježe procesnim kontrolama u pogledu imenovanja, promaknuća i smjene.

³⁵Uglavnom preuzeto iz klasifikacije iz članka Dereka GILL-a (2002), *Distributed Public Governance*, OECD, 2002, i GOV/PUMA(2003)19;

II.1.b Glavne funkcije ministarstava:

Glavne snage ministarstava kao organizacijskog oblika su njihova multifunkcionalnost, relativno izolirana od političkog uplitanja u upravne procese (pravila o osoblju i financijskom upravljanju), odzivnost političkoj situaciji, vidljivost sa stanovišta demokracije i trajnost organizacijskog oblika.

Njihove glavne slabosti su mogući nedostatak ključnih kompetencija, tendencija prema pretjeranom izbjegavanju rizika, ograničena inovativnost i ograničena provedba upravljanja izvršenjem, kultura upravljanja prema dole s malo obraćanja pažnje na građane i moguće političko uplitanje u pitanjima gdje mogu biti u igri posebni interesi (neke od regulatornih funkcija).

Najbolje se koriste tamo gdje postoji velika potreba za izravnim nadzorom ministra i u suverenim funkcijama (obrana), gdje nije moguće mjeriti rezultate, a policy ciljevi su dvoznačni ili podliježu brzim i nepredvidljivim promjenama i gdje postoji veliki politički značaj. Kao takvo, ministarstvo je prikladan organizacijski oblik za multifunkcionalne aktivnosti, za razvoj politika i za sve izvršne funkcije osim za usredotočene skupine aktivnosti velike kohezije i za komercijalne aktivnosti.

II.2 Uprava na dohvat ruke

Pregled

Tradicionalno se u većini uprava OECD-a temeljna uprava definira kao ministarstva i uprave izvršne vlasti, pod izravnom hijerarhijskom kontrolom ministra i/ili premijera u parlamentarnim sustavima, ili šefa države u predsjedničkim sustavima. Izravne linije odgovornosti omogućavaju jednostavan i stabilan model upravljanja sustavima u kojem kreiranje politika i isporuka usluga porpadaju pod odgovornost vlade koja je jasno odgovorna parlamentu, te u konačnici ljudima. Isti skupi financijskih i upravljačkih zakona i mehanizama za izvještavanje općenito se primjenjuje i na sva ta tijela.

Sve zemlje ipak su uvijek imale neki stupanj upravljačke autonomije temeljnih upravnih tijela koja su odvojena od tradicionalno strukturiranih ministarstava ili uprava. Mnoga takva tijela imaju dugu povijest i stvorena su iz različitih razloga, kako političkih, tako i upravljačkih.

U protekla dva desetljeća, ta je slika značajno izmijenjena davanjem javnih odgovornosti tijelima odvojenima od hijerarhijske uprave (na dohvat urke) i stalnog nadzora političara, s različitim hijerarhijskim strukturama od tradicionalno funkcionirajućih ministarstava, a u nekim slučajevima i autonomijom upravljanja ili nezavisnošću od političkog utjecaja. U nekim slučajevima, ta tijela su novostvorena sa novim strukturama upravljanja, a u drugim slučajevima je već dugo postojećim tijelima dano značajno više autonomije upravljanja.

Razlozi za promjenu

Postoje dvije vrste razloga za ove promjene: poboljšavanje učinkovitosti i djelotvornosti sustava; i ovisno o vrsti tijela, davanje legitimiteta donošenju odluka omogućavanjem nezavisnosti od izravne političke intervencije. To je omogućeno jasnijim uvidom u troškove i jasnim odvajanjem odgovornosti između razvoja politika i izvršavanja politika.

Općenito, osobito u slučaju isporuke usluga, uprave su osjetile sve veći pritisak kako bi se usredotočile na izvršenje, te stoga i da više stave težište na odgovornost osoblja i pojedinih organizacija. Odvojena tijela su bila najviše poželjan oblik provedbe upravljanja po izvršenju, budući da funkcioniraju bolje od temeljnih ministarstava prema jasnim ugovorima o izvršenju sa svojim matičnim ministarstvima, imaju koristi od labavljenja kontrole inputa, no imaju i jasnu liniju odgovornosti prema ministru, a u mnogim slučajevima ostaju institucionalno dio svojih matičnih ministarstava.

Ne postoji univerzalno prihvaćena klasifikacija tijela na dohvat ruke. Jako se razlikuju u smislu organizacije, pravnog statusa i stupnja autonomije upravljanja ili političke nezavisnosti. No, u osnovi, uprave koriste tri glavne metode da ta tijela odvoje od temeljnih ministarstava (ne primjenjuju se sve istovremeno): 1) prva je različita upravljačka struktura i hijerarhija od tradicionalnog ministarstva; 2) druga je različito kontrolno okruženje, drugim riječima djelomično ili potpuno oslobođenje od upravljačkih, financijskih i kadrovskih pravila koja se obično primjenjuju u tradicionalnim ministarstvima; 3) a treće je stupanja autonomije upravljanja (uključujući i odvojeno financijsko upravljanje).

Ta odvojena tijela u središnjoj državnoj upravi sada obuhvaćaju između 50% i 75% (ili više u vrlo malo slučajeva) javnih rashoda i javnog zapošljavanja u mnogim zemljama OECD-a. To novo institucionalno okruženje stvorilo je nove izazove za uprave kako bi održale središnje upravljanje i kontrolu. Ovaj dio rada ispituje različite vrste organizacijskih oblika za upravu na dohvat ruke i uvjete koje ti subjekti trebaju ispuniti kako bi ispravno funkcionirali i polučili očekivane rezultate.

II.2.a Upravne agencije

Pregled

Upravne agencije relativno su nov organizacijski oblik. Upravne agencije su izravne podružnice ministarstava i djeluju prema javnom pravu ili općim upravnim procesima koji se primjenjuju na sva ministarstva. Njihova glavna razlika od tradicionalno vertikalno integriranih ministarstava je da im se daje više upravljačke slobode i da funkcioniraju unutar menadžmenta i ugovora o izvršenju prema ciljevima i izvršenju o kojem pregovaraju s tradicionalnim vertikalno integriranim ministarstvom. To znači da je dobro izvještavanje o outputima i ishodima upravnih agencija i detaljno kontroliranje outputa i ishoda od strane ministarstava presudno za funkcioniranje ovog sustava.

Pravila i kontrole

Upravne agencije nemaju upravni odbor. Ministar ima formalnu kontrolu, ali manje izravnu nego u ministarstvu, dok generalni direktor ima operativnu kontrolu. Upravne agencije u potpunosti se financiraju iz poreza ili djelomično iz poreza, a djelomično iz korisničkih pristojbi. Imaju godišnji proračun i često mogu prenositi unaprijed suficite. Mogu podlijegati kontroli procesa ili ne. Njihovo osoblje djelomično su državni službenici, ali često uz neka labavljanja procesa i broja osoblja državne službe. Često nemaju ovlasti posuđivati sredstva ili se zaduživati, ali mogu zadržati prihod od prodaje imovine.

Velika Britanija je osnovala 131 upravnu agenciju od 1988. godine, koje zapošljavaju više od tri četvrtine državne službe. U Nizozemskoj se očekuje da će do 2004. godine 80% državne službe raditi u upravnim agencijama. Druge više ograničene reforme, kao što su programi organizacija temeljenih na izvršenju u SAD-u ili *Centres de Responsabilité* in u Francuskoj, tiču se manjeg broja organizacija. Važne reforme provedene su i u Koreji, na primjer, gdje su od 1999. godine osnovane 23 upravne agencije koje sada zapošljavaju više od 5000 članova osoblja i troše 7% državnog proračuna.

Funkcije

Upravne agencije mogu biti vrlo raznovrsne i obuhvaćati mnogo funkcija koje obično obavljaju neka tradicionalna vertikalno integrirana ministarstva, napose isporuku nekomercijalnih usluga građanima ili potporne usluge drugim tijelima državnog sektora. Na primjer, usluge poštivanja propisa (na primjer izdavanje vozačkih dozvola), potporne usluge ministarstvima. Taj organizacijski oblik najvjerojatnije će se primijeniti na isporuku opipljivih upravnih usluga (na primjer izdavanje vozačkih dozvola), gdje ključne informacije nisu tajne, nego se mogu pretvoriti u podatke (na primjer prikupljanje prihoda i usluge opskrbe i potpore, gdje zbog nekih razloga *contracting out* privatnom sektoru ili privatizacija ne postoje kao opcija).

Oblik upravne agencije može poboljšati izvršenje boljom usmjerenošću i s više ugovaranja povezanog s izvršenjem, kada postoji kohezivno funkcionalnog grupiranje upravnih zadataka, pretežno u isporuci opipljivih usluga. Oblik upravne agencije omogućava stavljanje težišta na jednu ili nekoliko povezanih usluga građanima ili državnim klijentima, bolju izoliranost od politike i bolje težište na službenje građanima i klijentima umjesto ministru, ugovaranje na temelju izvršenja s upravljačkom autonomijom i odgovornošću, poboljšana stručnost rukovodstva u isporuci usluga.

Međutim, kao i drugi organizacijski oblici, upravne agencije ne odgovaraju svim javnim uslugama. Tamo gdje je međusobna povezanost politika velika, agencijski oblik može imati za posljedicu poteškoće u koordinaciji. Tamo gdje je značaj politike velik, to može dovesti do gubitka političke kontrole. Također, samo neke državne aktivnosti su mjerljive i slaba specifikacija može ugroziti organizacijski model. Fokusirane agencije mogu se također opirati prenamjeni sredstava, što je osobit problem tamo gdje policy ustroji nisu stabilni ili trajni. Konačno, rukovodstvo ima manje stručnosti u radu u političkom i upravnom okruženju.

Organizacijska klasifikacija državnih tijela [...]

			Pravna odvojenost od države	Pravila koja se primjenjuju na dotični subjekt	Klijenti	Status osoblja	Financiranje	
Tradicionalna ministarstva			Nedjeljiva od države	Opća pravila koja se primjenjuju na ministarstva/javno pravo	Ministar	Državni službenici	Financirana iz poreza	
		<u>Upravne agencije</u>	Financirane iz poreza (mogućnost malih pristojbi)	Opća pravila koja se primjenjuju na ministarstva. Slabljenje nekih kontrola inputa	Mješavina privatnih i javnih klijenata	Državni službenici	Financirana iz poreza	
		<i>Uprave javnog prava</i>	Djelomično ili potpuno odvojene od države	Opća pravila koja se primjenjuju na državne subjekte/javno pravo Slabljenje nekih pravila kontrole inputa i procesa	Mješavina javnih i privatnih klijenata	Djelomično javni službenici	Nešto pristojbi, nešto prodaje, nešto poreza	
Uprava na dohvat ruke (odvojena)	<u>Indirektno kontrolirana tijela</u>	<i>Državna poduzeća</i>	Komercijalna državna poduzeća	Subjektivno pravno odvojeni od države	Tijela privatnog prava	Privatni klijenti	Zaposlenje prema privatnom pravu (ponekad poseban status)	Financirana iz prihoda i prodaje /subvencija
			Nekomercijalna druga tijela privatnog prava	Id.	Id.	Id.	Id.	Id.
		<u>Kvazi-državni subjekti</u>		Id.	Id.	Id.	Id.	Id.

II.2.b Indirektno kontrolirana tijela

Indirektno kontrolirana tijela su odvojena od ministarstava i često odvojene pravne osobe. Odvojena pravna osobnost omogućila je zemljama da tim tijelima daju vrlo različitu upravljačku strukturu (poglavito relativno nezavisnu upravu) i različita upravljačka pravila od tradicionalnih vertikalno integriranih ministarstava. U svakom slučaju, kao i kod upravnih agencija, ključ dobrog funkcioniranja indirektno kontroliranih tijela leži u upravljanju ugovorom na temelju outputa koji osmišljava matično ministarstvo u suradnji s indirektno kontroliranim tijelom, i u ukupnim mehanizmima odgovornosti i upravljanja koji se primjenjuju na to tijelo.

Većina zemalja OECD-a izvješćuje o značajnom broju javnih tijela izvan uprave i sve ond prave razliku između različitih tipova unutar ovog općenitog naziva. Ta tijela se mogu klasificirati na: 1) uprave javnog prava (koje uglavnom djeluju prema općim upravnim pravilima koja se primjenjuju na sve državne subjekte – često preuzimajući upravne funkcije), 2) državna poduzeća (koja uglavnom djeluju prema općem pravu – često izvršavajući komercijalne, industrijske ili financijske aktivnosti).³⁶

II.2.b.i Uprave javnog prava (UJP-ovi, eng. PLAs)

Pregled

Ta su tijela odvojena od ministarstava i djeluju odvojeno od od ministara (na dohvat ruke), tako da se kontrola vrši neizravno, a ne izravno.

UJP-ovi mogu biti značajni državni poslodavci. U Njemačkoj ministarstva zapošljavaju samo 6% civilnih saveznih zaposlenika u usporedbi s 51% u UJP-ovima³⁷. Za razliku od ovoga, u

Pravila i kontrole

Za UJP-ove je karakteristična raznovrsnost. U bilo kojoj zemlji može se koristiti velik broj režima upravljanja i pravnih oblika za velik opseg funkcija. Po zemljama se pravni status, režimi kontrole, ovlasti, veličina, funkcije, unutrašnje upravljanje i upravne kulture još više razlikuju. UJP-ovi djeluju uglavnom prema općenitim pravilima koja se primjenjuju na državne subjekte. Glavna razlika od ministarstava je u njihovoj odvojenoj pravnoj osobnosti s obzirom na državu i različitoj strukturi upravljanja. Mogu imati puni upravni odbor, savjetodavni odbor ili ih može voditi jedna osoba. Kontrolu nad njima ima upravno tijelo, koji je općenito delegira generalnom direktoru/ravnatelju. Ministar zadržava neizravnu kontrolu. Mogu se financirati samo iz poreza, a neka tijela mogu biti djelomično financirana iz poreza, a dijelom iz korisničkih pristojbi. Često imaju pravo prenositi suficite unaprijed. Status njihovog osoblja kreće se od pune kontrole državne službe, preko djelomične kontrole, pa do općeg zakona o radu (ali koji podliježe općem okviru standarda ponašanja za državne službenike, načelu zasluge (merit EEO), itd.). Postoje različite kontrole imenovanja generalnih direktora, ovisno o statusu upranog odbora. Konačno, kontrola zaduživanja, posuđivanja ili prihoda od prodaje imovine se razlikuje od slučaja do slučaja.

³⁶Razlika između tijela javnog prava i tijela privatnog prava ne znači da će svako tijelo biti u potpunosti u jednom od te dvije pravne jurisdikcije. Na primjer, tijela privatnog prava mogu se osnivati prema privatnom pravu, ali i dalje mogu biti osnivana statutom i položna proračunskom zakonu ili upravnom pravu s obzirom na vršenje određenih upravnih ovlasti. Isto tako, tijela javnog prava mogu podlijezati privatnom pravu (i tretirati se kao odvojeni pravni subjekti u tu svrhu) kada provode određene transakcije s trećim stranama (sklapanje ugovora o najmu, itd.)

³⁷40% zaposlenika u saveznim ministarstvima radi u sektoru obrane.

Francuskoj 70% osoblja središnje države zaposleno je u ministarstvima (66% ako se isključi obrana).

Uz neke iznimke, UJP-ovi su prilično stabilna i dobro etablirana skupina, koja u nekim slučajevima ima povijest koja datira u srednjovjekovno doba. Značajne iznimke su Novi Zeland, koji je stvorio velik broj Subjekata Krune u 1980-ima i 1990-ima, te stvaranje specijaliziranih regulatora za komunalije u većini zemalja.

Primjeri se znatno razlikuju od jedne do druge zemlje, ali mogu obuhvatiti subjekte za financiranje umjetnosti i kulture, sporta, znanosti, regulatorna tijela za zdravstvenu sigurnost ili okoliš, javna sveučilišta, muzeje, neke bolnice, itd.

Uloge i funkcije

UJP-ovi mogu poboljšati izvršenje u slučaju kohezivnog grupiranja funkcija, gdje: 1) Upravni odbor omogućava snažno vodstvo i djelotvorno praćenje: u mnogim zemljama, UJP-ovi imaju upravni odbor. Dobar odbor donosi stručnost u upravljanju, vodstvo, stavlja naglasak na etiku i djeluje ako praćenje izvršenja ukaže na problem. Upravni odbor vjerojatno će imati ovobito važnu ulogu u komercijalnim aktivnostima gdje se zbog regulatornih ili drugih policy razloga ne koristi oblik tvrtke. Isto tako, UJP s upravnim odborom može se koristiti za vršenje skupine kohezivnih (povezanih) upravnih aktivnosti prikladnih za upravnu agenciju. Međutim, mehanizmi imenovanja/smjene članova uprave moraju biti transparentni kako bi se osigurao legitimitet imenovanih članova. 2) Kontrolno okruženje može se bolje prilagoditi statusu i funkcijama subjekta. To u mnogim slučajevima znači da su pravila za financijsko upravljanje, računovodstvo, državnu službu i javnu nabavu različita u nekoj mjeri od onih koja se primjenjuju u vertikalno integriranim ministarstvima. To će najvjerojatnije korisno poslužiti organizacijama gdje je mjerljivost visoka, a politički značaj nizak.

UJP-ovi se stoga najbolje koriste kada su koncentrirani samo na jednu ili nekoliko povezanih usluga građanima ili državnim klijentima; kada mogu izolirati aktivnosti od politike kako bi omogućili razvoj kulture usmjerene na služenje interesima građana/članova; kada imaju upravni odbor koji pruža stručnost u upravljanju, vodstvu i duhu, te nadzire izvršenje; kada se diferencirano okruženje može prilagoditi statusu i funkcijama tijela; kada može bolje privući osoblje izvan državne službe; kada povećava legitimnost donošenja odluka uključivanjem dionika (privatni sektor, civilno društvo) i onih sa specijalističkim znanjem i stručnošću.

UJP-ovi također imaju značajnu slabost kao organizacijski oblik. Mogu izazvati gubitak koordinacije te tako i otpor prenamjeni sredstava kada je međupovezanost visoka, slabljenje etosa javne službe i mobilnosti osoblja, te povećanje diferencijala plaća.

Osim toga, postoji rizik od patronaže u imenovanju odbora, što ugrožava kvalitetu odbora.

II.2.b.ii Državna poduzeća

Sve zemlje imaju državna poduzeća, koja se općenito osnivaju prema privatnom pravu i vrše komercijalne, industrijske ili financijske aktivnosti. Osim toga, države u nekolicini zemalja imaju nekomercijalna tijela privatnog prava.

1) *Komercijalna državna poduzeća**Pregled*

Državna poduzeća u koja su uključene tvrtke u državnom vlasništvu (koje se osnivaju, kao društva kapitala prema privatnom pravu) i kvazi-korporacije (koje nisu odvojeni pravni subjekti, ali djeluju kao da su državne korporacije/poduzeća) – igrale su značajnu ulogu u velikom broju zemalja. Premda se zemlje značajno razlikuju po razini aktivnosti koju poduzimaju u državnim poduzećima, postoji izrazita sličnost u industrijama u kojima su značajno djelovale u prošlosti (poštanske usluge, željeznica, zračni prijevoz, telekomunikacije, proizvodnja i distribucija električne energije i opskrba plinom, radio i televizijske usluge). Raširene privatizacije koje su poduzete u brojnim zemljama posljednjih godina su promijenile taj model. Pa ipak, u zemljama članicama OECD-a u prosjeku se 7% BDP-a i dalje proizvodi u državnim poduzećima. Više zemalja korporatiziraju kvazi-korporacije i odvajaju regulatorne i komercijalne aktivnosti, te su gotovo sve značajke (uloga upravnog odbora, itd.) jednako primjenjive i u državnom sektoru. Taj oblik ipak nije prikladan za policy savjetovanje ili regulatorne funkcije.

Korištenje državnih tvrtki često zahtijeva izdvajanje državnih ukupnih interesa – kao vlasnika, regulatora ili korisnika usluga – i osmišljavanje ustrojstva upravljanja koje najbolje djeluje za svaki od tih interesa. Osobito u slučajevima gdje je država u stanju jasno formulirati ciljeve svojih javnih politika i koristiti druge policy instrumente (kao što su eksplicitne subvencije i regulacija), značajni su dobici ostvareni prebacivanjem komercijalnih funkcija u PDV-e osnovane kao tvrtke.

Stavljanje komercijalnih aktivnosti u državne tvrtke može poboljšati izvršenje, osobito ako ga prati proračunska i regulatorna reforma.³⁸Snaga državnih poduzeća leži u njihovoj koncentraciji na jednu ili nekoliko povezanih usluga klijentima; u činjenici da postoji odbor koji izolira organizaciju od politike, te tako omogućava razvoj komercijalne kulture; i mogućnosti mjerenja financijskih rezultata. Međutim, upravni odbor može biti oslabljen ako ciljevi javne politike dominiraju/ako postoji velik stupanj političkog uplitanja. Državna poduzeća podrazumijevaju određeni politički rizik od slabih rezultata, koji preuzima ministar.

Pravila i kontrole

Državna poduzeća djeluju prema privatnom pravu i imaju odvojenu pravnu osobnost od države. Ukupna kontrola nad njima je devoluirana na upravu koja delegira ovlast glavnom direktoru. Ministar ima samo neizravnu kontrolu. Obično imaju upravni odbor. Osoblje zapošljavaju prema općem zakonu o radu. Financiraju se iz prihoda od prodaje i mogu se zaduživati, prenositi unaprijed suficite ili posuđivati sredstva. Nema kontrole osoblja ili drugih inputa. Zadržavaju prihode od prodaje imovine i deprecijacije.

³⁸Svjetska banka, na primjer, naglašava da promjene u pravnom obliku nisu dovoljne. U radu "*Bureaucrats in Business*." izvještava da uspješne od neuspješnih reformi državnih poduzeća razlikuje to da su uspješne zemlje uvele paket reformi koji je uključivao: široki raspon oslobađanja od vlasništva (tamo gdje je državno vlasništvo bilo veće); uvođenje tržišnog natjecanja (uključujući i razdvajanje velikih poduzeća na manje dijelove i smanjivanje ograničenja ulasku kapitala); primjena strogih proračunskih ograničenja (eliminiranje izravnih i neizravnih subvencija); uvođenje reformi financijskog sektora (dostupnost financiranja na komercijalnim osnovama); insitucionalna reforma (nadzorna tijela, autonomija upravljanja, sporazumi o izvršenju).

Vrste i funkcije

Državna poduzeća su kao skupina prilično raznorodna masa: kvazi-korporacije koje su nastale iz drugih nekomercijalnih državnih tijela; javne organizacije koje čekaju na privatizaciju; privatno osnovane tvrtke koje su u vlasništvu države (ali inače se ponašaju tako da maksimiziraju dobit unutar političkog konteksta, kao i svaka drugo profitno privatno poduzeće); organizacije sličnije privatnim neprofitnim organizacijama, koje maksimiziraju neku drugu objektivnu funkciju (uslugu, output, itd.) koja podliježe ograničenju troškova.

Državna poduzeća se korisno mogu podijeliti koristeći distinkciju (prema SNA) između profitnih i neprofitnih. Prema tome se predlažu dva pod-tipa: i) poduzeća u državnom vlasništvu, koja imaju objektivnu funkciju ostvarivanja dobiti (PDV, eng. SOE) i; ii) neprofitna državna poduzeća, čiji je cilj maksimizirati uslužnu objektivnu funkciju (output, isporučene usluge, itd.).

PDV su bolja od neprofitnih državnih poduzeća za vođenje komercijalnih aktivnosti gdje je mjerljivost interesa javne politike visoka, jer omogućavaju državi da ostvaruje ciljeve svojih javnih politika putem drugih policy instrumenata (kao što su eksplicitne subvencije i reguliranje), te da odrede relativno jednoznačan strateški cilj upravnom odboru dotične organizacije.

2) Nekomercijalna druga tijela privatnog prava (TPP-ovi)

Dosta zemalja izvješćuje o državnim tijelima registriranim prema privatnom pravu, ali koja nisu komercijalna prema definiciji SNA. Dok državna poduzeća vrše značajne komercijalne aktivnosti, druga tijela privatnog prava nalaze se u manje zemalja i čak i tamo djeluju na mnogo manjoj razini. Vrše razne funkcije, uključujući pružanje usluga članstva definiranim skupinama, provođenje propisa i pružanje potpornih usluga. Nije jasno da li ima smisla odabrati ovu kategoriju među organizacijskim oblicima.

II.2.c Kvazi-državni subjekti

U svim jurisdikcijama postoji cijeli niz tijela izvan subjekta izvještavanja koja obavljaju javne funkcije (isporučuju usluge, reguliraju, itd.). Ona su obično tijela privatnog prava s privatnim vlasnicima, s upravnim odborom s nekim članovima koje imenuje država, djelomično financirana državnim darovnicama i nemaju državnu kontrolu osoblja ili drugih ljudi. U toj kategoriji nalazimo, na primjer, neke zaklade koje osniva država.

Postoje značajni rizici upravljanja za državu s tim tijelima u privatnom vlasništvu, osobito kada članovi koje imenuje država sjede u upravi. Čak i kada su izvan konsolidirane opće države, linija između javnog i privatnog sektora je zamagljena, a ne oštra. U nekim zemljama sudovi su ponekad otkrili da je država odgovorna za postupanja tijela koja nisu bila u njenom vlasništvu (to je razlog zašto su izvan subjekta financijskog izvještavanja) ali je procijenjeno da ih ona kontrolira. Ta procijenjena kontrola mogla bi nastati ako ne postoji jasan drugi pretendent na kontrolu, što se prije svega očituje putem ovlasti imenovanja ili smjene članova upravnog tijela.

Stoga postoji mnogo pravnih tijela koja su osnovana statutom, ali nisu u vlasništvu države niti ih ona u potpunosti kontrolira, a zadužena su djelomično za vršenje nekih funkcija javne politike. Država ima interes za to kako tijelo vrši neke od svojih funkcija i kontingentnu odgovornost ako se ocijeni da ima kontrolu. Taj rizik ukazuje na potrebu iznimnog opreza pri uspostavi kvazi-državnog instrumentarija.

II.2.d Zaključak: Uvjeti za uspjeh uprave na dohvat ruke

Moguće je izvući zaključke na temelju iskustva zemalja OECD-a glede osnovnih preduvjeta za uspješan i održiv sustav distribuiranog upravljanja. Oni obuhvaćaju:

1) Dobar pravni i institucionalni okvir koji bi ograničio broj odvojenih tijela, dao im jasan pravni temelj i obrazložio sve iznimke od navedenih pravila. Taj pravni i institucionalni okvir trebao bi uzeti u obzir sljedeće:³⁹ 1) grupiranje organizacija u klase, uspostavljanje strogij načela stvaranja i ukidanja novih tijela; 2) davanje točno određenih upravljačkih odgovornosti; 3) stvaranje generičkog zakona za organizacije; 4) uspostava policy sporazuma s različitim tijelima; 5) uspostava načela javnog financiranja za ta tijela; 6) preciziranje pravila prema kojima funkcionira osoblje; 7) preciziranje postupaka vanjskog izvještavanja i revizije, kao i ciklusa planiranja i kontrole; 8) davanje individualnih odgovornosti; 9) uspostava dobrih postupaka za vođenje računa o korištenju javnih sredstava, ostvarenim rezultatima i dobrim standardima upravljanja; za odgovaranje dionicima i konzultiranje s njima; 10) uspostava standarda ponašanja; 11) uspostavljene kontrole i revizijski postupci i načela.

2) Također je važna i dobro promišljena struktura individualnih institucija, uključujući i postepeni prelazak na sustave odvojene od državne uprave. Neće sva tijela istovremeno biti spremna funkcionirati odvojeno od uprave, a nije nebitan razlog i to što se uprave moraju pobrinuti da imaju dovoljno rukovoditelja koji mogu raditi "na dohvat ruke" u okruženju koje se temelji na ishodima. Jedan problem je da ministri odgovorni za praćenje odvojenih tijela mogu biti sporiji u prilagodbi na upravljanje na temelju izvršenja od novostvorenih organizacija, a rješavanje tog pitanja je ključni izazov u uspostavi dobro funkcionirajućeg sustava distribuiranog upravljanja.

3) Organizacija nužnog konstantnog sučelja za komuniciranje između odvojenih organizacija i središnjih matičnih ministarstava.

4) Odgovornost i izvještavanje od strane delegiranih rukovoditelja i potreba za snažnim nadzorom tijela, uključujući i parlamentarni nadzor.

U svakom slučaju, izgradnja kapaciteta traži dosta vremena. Potrebni su mjeseci, a često i godine, da bi se dio tradicionalne hijerarhije ministarstva pretvorio u odvojeno tijelo koje dobro funkcionira, te da bi ga nadzorno ministarstvo moglo dobro usmjeravati. Proces dobrog rješavanja stvari ne može se isključivo pokretati s vrha, nego ovisi o suradnji i učenju objiju strana.

³⁹Preuzeto iz: Distributed Public Governance: principles for Control and Accountability of Agencies, Authorities and other Government Bodies, autor: Rob Laking, u *Distributed Public Governance*, OECD, 2002;

PRILOG 3

Ustavna ograničenja organizacijske specijalizacije i agencifikacije

Jacques Ziller

Neobjavljeno istraživanje napisano za SIGMA-u za potrebe ovog rada

Ovje se ispituje jedan broj odabranih slučajeva, gdje se uzima u obzir i relativna težina odabranih zemalja i vrsta reformi koje su ostvarene ili zamišljene u središnjoj državnoj upravi. Ova prezentacija ide redom od najfleksibilnijeg do najmanje fleksibilnog modela, što je relativan pojam, budući da vrlo nefleksibilne ustavne odredbe mogu ipak omogućiti laganu reformu ako postoji dovoljno jak politički konsenzus u pogledu njene nužnosti.

Slučaj Velike Britanije

Britanski, a i ne-britanski autori, političari i praktičari često kažu da Velika Britanija nema ustava ili barem nema pisani ustav. To je ipak pogrešno i stoga vrijedi detaljnije razmotriti načela i pravila Britanskog Ustava koja su relevantna za organizaciju i funkcioniranje javne uprave, a osobito pitanje agencifikacije središnje države.

Ustav Velike Britanija sastoji se od određenog broja nepisanih načela i praksi (ustavnih konvencija) kao i pisanih tekstova, uključujući i jedan broj manje ili više novih parlamentarnih zakona, kojima je ustavna priroda priznata statutom (parlamentarnog akta), sudovima i doktrinom. Činjenica da parlament (odnosno Kruna, Donji dom Parlamenta – House of Commons i Gornji dom – House of Lords) mogu mijenjati te statute putem običnog zakonodavnog postupka ne proturječi njihovoj ustavnoj prirodi, a ponekad samo stvara iluziju da ih je lako promijeniti (na primjer, moguće je promijeniti sastav i ovlasti Gornjeg doma, ali vjerojatno ga nije moguće ukinuti). Jedan broj ustavnih načela, pravila i postupaka relevantni su za pitanje agencifikacije u Velikoj Britaniji i treba ih objasniti, premda ih relevantna službena izvješća ili pak akademska literatura često u potpunosti zanemaruju.

Kraljevski prerogativ

Najrelevantniji skupi ustavnih pravila u pogledu organizacije i funkcioniranja britanske vlade je pojam kraljevskog prerogativa i njegov opseg. Kakve god ovlasti spadale pod kraljevski prerogativ, one omogućuju izvršnoj vlasti da regulira i odlučuje bez ikakvog parlamentarnog akta. Trenutna vlada ostaje odgovorna parlamentu za vlastitu odluku prema kraljevskom prerogativu, a točno je da parlamentarna većina snažno utječe na te odluke, ali kako bi te odluke bile donesene, dovoljna je naredba u vijeću, odnosno odluka Kabineta. Ako je pak parlament donio zakon u području koji je u opsegu kraljevskog prerogativa, potreban je još jedan akt parlamenta kako bi se izmijenio ili ukinuo taj zakon, te tako ponovo uspostavila puna sloboda izvršne vlasti.⁴⁰ Opseg kraljevskog prerogativa smanjivan je tijekom britanske povijesti, ali ostaje i dalje prilično širok, obuhvaćajući s jedne strane vanjske poslove ili vanjske odnose,⁴¹ a s druge strane organizaciju i rad državne službe, odnosno središnje državne uprave⁴².

⁴⁰ To je, na primjer, slučaj kada se donosi opći zakon o radnim uvjetima ili industrijskim odnosima, kojeg se posebno smatra primjenjivim i na zapošljavanje u državnoj službi.

⁴¹ To objašnjava zašto Velika Britanija može ratificirati međunarodni ugovor bez odobrenja parlamenta, ali i zašto je nužan akt parlamenta kako bi se interno dao učinak takvom ugovoru.

Činjenica da organizacija i rad državne službe spadaju pod kraljevski prerogativ objašnjava kako fleksibilnost (a ponekad i brze promjene u upravljanju britanskim središnjim državnim aparatom) i nepostojanje pravnog statusa i instrumenata za provedbu reforme. Ti instrumenti obično nisu pravno obvezujući akti (akti parlamenta ili naredbe vijeća), već izvješća vladi (na primjer Next Steps Report iz 1987. godine, jedna velika reforma u pravcu agencifikacije), bijele knjige i drugi pravno neobvezujući instrumenti⁴³. Time se također objašnjava činjenica da propisi za osoblje u službi Krune (odnosno državne službenike) ne moraju biti sadržani u parlamentarnom aktu, a čak niti u naredbi vijeća. U najvećem dijelu 20. stoljeća, ti su propisi bili rezultat sporazuma između predstavnika ministarskih uprava i predstavnika osoblja u okviru Whitley Councils, gdje je bilo službeno mjesto za raspravu i sporazum o radnim uvjetima državne službe. Ti sporazumi propisani su u kodeksima bez obvezujuće pravne prirode, koji su u potpunosti zanemarivani na sudovima sve do 1980-ih godina. Premda ih sudovi sada priznaju u slučajevima sporova između državnih službenika i njihovog poslodavca, nema puno relevantne sudske prakse, budući da tradicionalno taj tip spora nije vođen na sudu iz dva glavna razloga: nepostojanje posebnih proceduralnih lijekova i trošak parničnog postupka na sudu.

Pravno govoreći, Kabinet je u potpunosti slobodan organizirati i voditi državnu službu na način na koji to želi, pod uvjetom da s jedne strane poštuje relevantne nadležnosti parlamenta u pitanjima proračuna i zakonodavstva, a s druge strane načelo razumne opravdanosti iz sudske prakse. Nikakva načela ili proceduralna pravila ne primjenjuju se na reformski proces, što objašnjava činjenicu da su neke od novijih reformi britanske državne službe vrlo brzo ustrojene i provedene čim je to tehnički i politički bilo moguće. Politički govoreći, Kabinet je očigledno obvezan političkom odgovornosti prema parlamentu, odnosno treba političku potporu vlastite stranke. Međutim, većina pitanja u svezi organizacije i funkcioniranja državne službe samo su smanjila političku važnost tog problema, a to objašnjava zašto su premijeri poput Margaret Thatcher ili Tonyja Blaira velikom brzinom mogli progurati opsežne reforme državne službe, na čemu im obično zavide vlade kontinentalnih europskih zemalja (kao i vlade SAD-a), koje nemaju takvu fleksibilnost u uvođenju i provedbi reforme upravnog aparata.

Pravne i zakonodavne nadležnosti parlamenta

Dvije druge ustavne norme, koje nisu pisane, ali predstavljaju osnovu britanskog pravnog sustava, su načelo prema kojem samo parlament ima ovlast prikupljati poreze i načelo suverenosti parlamenta. Posljedica prvog ustavnog pravila je da sva načela, pravila i postupaka koja se odnose na prikupljanje poreza i trošenje javnog novca moraju biti propisana parlamentarnim aktom ili delegiranim zakonodavstvom na temelju parlamentarnog akta. Iz tog razloga, svaka agencija s financijskim sredstvima koja ovise o prikupljanju poreza ili koja uključuju trošenje sredstava iz općeg proračuna moraju dobiti odgovarajuće ovlaštenje u vidu parlamentarnog akta, koji može biti godišnji proračun. To ipak znači da sloboda osnivanja agencije običnom odlukom izvršne vlasti ima ograničenje čim se proračun agencije ne temelji isključivo na prihodima koje stvara aktivnost same agencije.

⁴²Reguliranje lokalne uprave, s druge strane, zahtijeva akt parlamenta, premda jedva da i postoje ustavna načela koja bi se mogla protiviti centralizaciji donošenja odluka u rukama središnje države, dok god to parlament odobrava u obliku statuta.

⁴³To nema nikakve veze sa značajkama pravnih sustava zajedničkog prava: u SAD-u, zbog postojanja pisanog Ustava koji definira ovlasti Kongresa i Predsjednika, instrumenti za provedbu reformi državne službe su pravno obvezujući, odnosno prijedlozi zakona Kongresa ili propisi izvršne vlasti.

Posljedica drugog ustavnog pravila je da parlament ima slobodu donositi zakone kako smatra nužnim. Ako je potrebno, parlament može donositi zakone o pitanju koje ulazi u domenu kraljevskog prerogativa. Parlamentarna priroda britanskog političkog sustava, a čak i više činjenica da je premijer vođa vladinih parlamentarnih zastupnika, isključuje bilo kakav sukob između parlamenta i izvršne vlasti u pogledu zakonodavstva koje može utjecati na kraljevski prerogativ, koje je nužno doneseno uz suglasnost vlade. Tako se agenciju može osnovati i aktom parlamenta. Da li je takav akt nužan kako bi dao pravnu osobnost agenciji ovisi u velikoj mjeri o točnom opsegu pravne osobnosti, koja se također može dati i kraljevskom poveljom.

Ono što je još važnije za pitanja o kojima se raspravlja u ovom radu je da akti parlamenta moraju dati točnu indicaciju o tome koje tijelo vlasti ima ovlast donositi odluke nužne za njihovo izvršenje. Općenito, takav akt imenuje ministra ili tajnika kojem je ovlast delegirana, dok *kraljevski prerogativ* omogućava izvršnoj vlasti da uredi strukture koje se prema ministru odnose na način na koji ona to želi, uključujući i osnivanje izvršne agencije ako smatra da je to prikladno. Međutim, ako izvršnu vlast treba devoluirati na agenciju koja je nezavisna od vlade, to se može dogoditi samo ako je ta agencija osnovana aktom parlamenta ili delegiranim zakonodavstvom na temelju akta parlamenta. Ustavna pravila o delegiranom zakonodavstvu koja su propisana u aktu parlamenta osiguravaju da parlament odobrava sadržaj delegiranog zakonodavstva *ex post*, eksplicitno ili implicitnom suglasnošću. Svaka nezavisna agencija koja nije osnovana aktom parlamenta i koja ne donosi odluke na osnovi eksplicitne devolucije ovlasti parlamentarnim aktom djelovala bi *ultra vires*, a sudovi bi takve odluke poništili.

Odgovornost vlade parlamentu

Gorenavedena ustavna načela i norme objašnjavaju da dok god britanska vlada želi zadržati svoju slobodu da oblikuje i reformira agencije bez konzultiranja parlamenta, dotle mora ograničiti tu slobodu na agencije koje su izravno odgovorne ministru, koji je pak odgovoran parlamentu.

Odgovornost ima dvije strane u britanskom ustavnom pravu: jedna je glavna karakteristika njenog parlamentarnog režima, odnosno da parlament može raspustiti izvršnu vlast ili natjerati člana izvršne vlasti na ostavku. Taj mehanizam djeluje samo kao virtualna sankcija, budući da se britanske vlade obično temelje na tome da jedna stranka ima većinu članova parlamenta Donjeg doma (*House of Commons*)⁴⁴ Posljednji premijer koji je poražen na temelju glasanja o povjerenju u Donjem domu bio je James Callaghan 1979. godine, čija se laburistička vlada morala oslanjati na potporu Škotske nacionalističke stranke, a prije njega Ramsay MacDonald 1924. godine. Druga strana odgovornosti je da vlast treba dati sve tražene informacije parlamentu o svojim radnjama, a osobito o načinu na koji koristi ovlasti delegirane ministrima putem akata parlamenta. To podrazumijeva organizacijsku strukturu u kojoj, čak i ako državni službenici moraju odgovarati parlamentu (što se redovito događa u slučaju stalnih i ad hoc odbora u oba Doma), u konačnici je ministar taj koji mora stati iza odluka i moći ih objasniti.

Sudski nadzor

Drugo ustavno načelo od vrhunske važnosti za pitanje organizacije i funkcioniranja javne uprave je načelo da se sve odluke javnih tijela vlasti osim parlamenta, odnosno sudova, tribunala i vlade, predaju na sudski nadzor sudova. Premda je to nepisano načelo, to je jedan od temelja vladavine prava u Velikoj Britaniji. Već dugo vremena sudovi ograničavaju svoje preispitivanje na utvrđivanje da javne vlasti nisu djelovale *ultra vires*, odnosno da osiguraju da te vlasti nisu

⁴⁴The executive is not responsible to the House of Lords, which has powers of scrutiny but no power to sanction the government.

dobile nadležnost donositi odluke aktom parlamenta, no sudovi nisu zadirali u meritum tih odluka. Nakon Drugog svjetskog rata, sudovi su počeli nadzirati ono što su nazvali racionalnost odluka tijela javne vlasti, koristeći test razumne opravdanosti *Wednesburyja*⁴⁵, prema kojemu bi odluka bila nerazumna ako "...nikakvo razumno tijelo vlasti nikada ne bi moglo nadoći na nju" (Lord Greene). To je bila jedna od osnova za razvoj modernog britanskog upravnog prava, uz reformu sudskog nadzora na kraju 1970ih godina, te u novije doba Zakon o ljudskim pravima iz 1998., koji je stupio na snagu 2. listopada 2000. Do 1985., sudovi nisu prihvaćali nadzor nad odlukama donesenima prema kraljevskom prerogativu, ali to se dramatično izmijenilo s čuvenim slučajem *GCHQ*⁴⁶, u kojem je Gornji dom parlamenta - *House of Lords* (vrhovni sud Velike Britanije) odlučio da se te odluke može nadzirati.

Standardi nadzora upravnih odluka i dalje se u velikoj mjeri temelje na sektorskoj legislativi i sudskoj praksi, budući da ne postoji nikakva opća kodifikacija upravnog postupka u Velikoj Britaniji. Zakon o slobodi informiranja iz 2000 može se smatrati prvim općim zakonom o upravnom postupku koji se primjenjuje na sva javna tijela. Kada javna tijela vlasti provode zakon Europske Unije, standardi nadzora i alati sudske zaštite uključuju korištenje načela koja su tipična za europsko upravno pravo, kao što su razmjernost ili opravdano povjerenje.

Slučaj Francuske

Francuska ima pisani ustav od 1791., a sada je to Ustav od 4. listopada 1958. Sva ustavna načela relevantna za organizaciju i funkcioniranje javne uprave, a osobito u pogledu pitanja agencifikacije središnje države, nisu izrijekom zapisana u tekstu ustava. Neka načela uspostavljena su slučajnim pravom Državnog savjeta (*Conseil d'Etat*), francuskog vrhovnog upravnog suda, već prije dva stoljeća, a nedavno su priznata kao ustavna načela od strane Ustavnog vijeća (*Conseil constitutionnel*), francuskog ustavnog suda, među kojima je i načelo odvojenosti sudskih i upravnih vlasti, koje obično povlači da sudski nadzor upravnih odluka moraju vršiti upravni sudovi, za razliku od običnih građanskih i kaznenih sudova⁴⁷. Osobito je za pitanja u ovom radu važan članak 20 Ustava iz 1958. prema kojemu:

Država određuje i provodi politiku Nacije.

Ona ima na raspolaganju državnu službu i oružane snage.

*Odgovorna je Parlamentu sukladno uvjetima i postupcima propisanimi člancima 49. i 50.*⁴⁸

Taj članak je osnova za temelju ovlast države da organizira državnu upravu putem uredbi, za razliku od statuta koji su nužni akti parlamenta, kao što potvrđuje članak 34., prema kojemu:

Statute donosi Parlament.

Statuti određuju pravila u svezi: [...]

- osnove, stopa i metoda prikupljanja poreza svih vrsta; [...]

Statuti također određuju pravila u svezi: [...]

⁴⁵Prema imenu slučaja, *Associated Provincial Picture Houses, Limited protiv. Wednesbury Corporation*, o kojem je odlučio Žalbeni sud 7. studenog 1947.

⁴⁶Vijeće sindikata državne službe protiv Ministra državne službe [AC 347, 1985].

⁴⁷Vidi odluku 86-224 DC od 23. siječnja 1987, *Conseil de la concurrence*.

⁴⁸Službeni prijevod francuskog parlamenta - *Assemblée Nationale*, dostupan na njegovim internetskim stranicama <http://www.assemblee-nationale.fr>.

- stvaranja kategorija javnih tijela;
- temeljnih garancija civilnom i vojnom osoblju koje zapošljava Država;
- nacionalizaciji poduzeća i prijenosu vlasništva u poduzećima od javnog na privatni sektor [.]

Statuti određuju temeljna načela:

- opće organizacije nacionalne obrane;
- samoupravu lokalnih jedinica vlasti, njihove ovlasti i izvore sredstava;
- obrazovanje; [...]

Financijski akti određuju sredstva i obveze Države na način i prema rezervacijama preciziranima u institucionalnom aktu.

Akti (zakoni) o financiranju socijalne sigurnosti određuju opće uvjete financijske ravnoteže socijalne sigurnosti te u svjetlu predviđenih prihoda određuju ciljne rashode na način i prema rezervacijama preciziranim u institucionalnom aktu. [...]

Stoga vlada ima slobodu regulirati državnu upravu a da ne mora konzultirati parlament, uz iznimku pravila i načela iz članka 34, koja zahtijevaju parlamentarni akt. Ako to znamo, usvajanje vladine regulative nije nužno lakše ili brže od usvajanja legislative, budući da treba proći brojne konzultacije prije usvajanja regulative. Premda vlada nije obavezana mišljenjima organizacija i odbora koje treba konzultirati, postupak se mora poštivati i može uzrokovati značajna kašnjenja i stvoriti javne rasprave, s posljedicama koje nije uvijek lako predvidjeti. Stoga se često događa da vlada više voli instrument parlamentarnog akta, osobito ako se može pouzdati na stabilnu stranačku koaliciju, što je obično slučaj. Parlamentarni akti imaju i prednost što kada stupe na snagu više ne mogu biti podvrgnuti preispitivanju sudova, za razliku od propisa, koji mogu biti poništeni na temelju žalbe podnesene u roku od dva mjeseca nakon njihovog donošenja, ili mogu biti proglašeni nezakonitima, pa se time sprječava njihova primjena bez vremenskih ograničenja.

Ustav može biti izmijenjen i dopunjen kvalificiranom većinom (dvije trećine svih članova oba doma parlamenta) ili referendumom. To znači da u praksi mogućnost izmjene i dopune Ustava ovisi o sastavu parlamentarne većine⁴⁹ i odnosu između Predsjednika Republike i parlamentarne većine. Točne granice tih normi i načela treba konsolidirati sudska praksa Državnog savjeta (*Conseil d'Etat*) i Ustavnog vijeća (*Conseil constitutionnel*), prvi tako da presuđuje o ustavnosti državnih propisa koji se ne temelje na statutu, a drugi odlučujući, na zahtjev vlade, da li određeni statut može biti izmijenjen vladinom regulativom. Treba naglasiti da, dok je mogućnost revizije statuta od strane *Conseil constitutionnel* u pogledu sukladnosti Ustavu ograničena na najmanje 60 članova parlamenta, predsjednike obaju domova, Predsjednika Republike ili Premijer), sudski pregled vladine regulative od strane *Conseil d'Etat* je vrlo širok, zbog vrlo otvorenih pravilnika i činjenice da Državni savjet ima vrlo široke ovlasti poništavanja i ukidanja u odnosu na vladu. Što se tiče agencifikacije, sloboda vlade je prilično velika, uključujući i osnivanje agencija s pravnom osobnosti, pod uvjetom da spadaju u postojeće kategorije *établissements publics*. Službenički propisi i proračunska i financijska regulativa, s druge strane, moraju se temeljiti na parlamentarnim aktima, a neki od tih elemenata čak se i ne mogu donijeti prenesenim zakonodavstvom na temelju parlamentarnog ovlaštenja.

Ne postoji opća kodifikacija upravnog postupka, premda više općih akata regulira neke važne aspekte, kao što je statut br. 2000-321 od 12 travnja 2000 u svezi prava građana u njihovim

⁴⁹Koalicije desnog centra imaju više mogućnosti mijenjati i dopunjavati Ustav, budući da se obično mogu osloniti na većinu u oba doma, za razliku od koalicija lijevog centra.

odnosima s javnim upravama, koji sadrži neka načela za koja se može smatrati da imaju ustavnu važnost, od strane *Conseil d'Etat* i *Conseil constitutionnel*. Pravila koja se primjenjuju na određivanje i izvršavanje proračuna propisuju se organskim zakonom, *loi organique*, koji zahtijeva odobrenje oba doma (za razliku od običnog zakona koji treba samo konačno odobrenje Nacionalne Skupštine), i primjenjuju se na financije svih javnih tijela. Ta pravila korjenito je reformirao *Loi organique* br. 2001-692 od 1. kolovoza 2001. u svezi financijskih statuta, a općenito poznat kao *LOLF*. Zbog velikih promjena koje je uveo, zakon je postepeno uveden u primjenu, a prvi proračun koji je u potpunosti donesen prema LOLF-u bio je proračun iz 2006. godine, donesen krajem 2005.

Općenito uzevši, vlada je prilično autonomna u pogledu osnivanja agencija u usporedbi s parlamentom, a vlada u svakom slučaju može računati na relativno stabilne koalicije kao potporu u parlamentu i donijeti nužne zakone. Postoji također prilično velik stupanj konsenzusa između političkih stranaka o organizacijskim pitanjima koja se ne tiču privatizacija. Ograničenja slobode vlade potječu prije od pravnih načela, koja su vrlo često rezultat sudske prakse i nije ih lako promijeniti, te od snage nekih korporacija javnih službenika, kao što je *grands corps*, koji tradicionalno dominiraju organizacijom i vođenje državne uprave, odnosno s jedne strane članovima Državnog savjeta i Računskog suda, kao i Generalnog financijskog inspektorata (većina obrazovana u *Ecole nationale d'administration*), a s druge strane korporacija inženjera (obrazovanih u *Ecole polytechnique*). Političari (od kojih je značajan dio bivših državnih službenika koji dolaze iz tih *corps*) moraju se u velikoj mjeri oslanjati na njihovu podršku kako bi pripremili i proveli reforme koje utječu na organizaciju i funkcioniranje javne uprave.

Slučaj Njemačke

Njemačka ima pisani ustav od 1870., barem što se tiče ujedinjene Njemačke; prije njega postojalo je više samostalnih državnih ustava od početka 19. stoljeća. Sadašnji Ustav je Osnovni zakon od 23. svibnja 1949. Više odredbi Osnovnog zakona izravno je relevantno za organizaciju i funkcioniranje javne uprave, a osobito za pitanje agencifikacije središnje uprave; nadopunjen je sudskom praksom njemačkog Ustavnog suda, koja je prilično velika. Za pitanja u ovom radu osobito su važni članci 86. i 87. Osnovnog zakona, koji propisuju⁵⁰:

Članak 86

[Savezna uprava]

Gdje Federacija vrši zakone putem vlastitih upravnih tijela ili putem saveznih korporacija ili institucija osnovanih prema javnom pravu, Savezna Vlada izdaje opća upravna pravila ukoliko zakon o kojem je riječ ne sadrži posebne odredbe. Savezna Vlada omogućava osnivanje tijela ukoliko nije drukčije određeno dotičnim zakonom.

Članak 87

[Subjekti izravne savezne uprave]

(1) Vanjski poslovi, savezna financijska uprava, a sukladno odredbama članka 89, uprava saveznih vodenih putova i brodarskog prijevoza, su u nadležnosti saveznih upravnih tijela sa vlastiti upravnim podstrukturama. Saveznim zakonom može se osnovati tijela Savezne granične policije i središnje urede za informiranje i komunikaciju policije, za kaznenu policiju, te za prikupljanje podataka za potrebe zaštite

⁵⁰Prijevod njemačkog Parlamenta (*Bundestag*) dostupan na njegovoj web stranici <http://www.bundestag.de>.

ustava i zaštite od radnji unutar saveznog teritorija koje ugrožavaju vanjske interese Savezne Republike Njemačke korištenjem sile ili pripremnih radnji za korištenje sile.

(2) Institucije socijalne sigurnosti čija jurisdikcija se proteže izvan teritorija jedne pokrajine (Land) u upravnom smislu smatraju se saveznim korporacijama prema javnom pravu. Institucije socijalne sigurnosti čija jurisdikcija se proteže izvan teritorija jedne pokrajine (Land), ali ne i preko granica tri pokrajine, smatraju se usprkos prvoj rečenici ovog stavka pokrajinskim korporacijama prema javnom pravu, ukoliko su pokrajine o kojima je riječ precizirale koja pokrajina vrši nadzornu ovlast.

(3) Osim toga, autonomna savezna viša tijela kao i savezne korporacije i institucija prema javnom pravu mogu se osnivati prema saveznom zakonu za pitanja nad kojima Federacija ima zakonodavnu ovlast. Kada je Federacija suočena s novim odgovornostima u svezi pitanja u kojima ima zakonodavnu ovlast, mogu se u slučajevima hitne potrebe osnivati savezna tijela na srednjoj i nižoj razini, uz suglasnost Bundesrata i većine članova Bundestaga.

Glavni utjecaj ovih odredbi na pitanje kojim se bavimo u ovom radu, leži u tome da savezna vlada može u načelu uspostavljati agencije putem državnih propisa ako ne postoji odredba u saveznim zakonima ili Ustavu (odnosno uglavnom u članku 87) koja zahtijeva parlamentarni akt. Treba napomenuti da opći propisi savezne vlade trebaju biti odobreni u *Bundesrat-u* kad god mogu imati utjecaja na interese pokrajina (Länder); stoga donošenje vladinih propisa nije nužno lakše ili brže od donošenja zakona u parlamentu.

Kako bi se u potpunosti shvatilo te odredbe, koje uspostavljaju podjelu nadležnosti između savezne vlade i parlamenta u pogledu organizacije i funkcioniranja savezne uprave, treba uzeti u obzir članak 30 [*Podjela ovlasti između Federacije i pokrajina (Länder)*], koji navodi: *Ako nije drugačije predviđeno ili dopušteno Osnovnim zakonom, vršenje državnih ovlasti i obavljanje državnih funkcija je stvar pokrajina (Länder)...*

Druge posebne odredbe Osnovnog zakona koje imaju izravan utjecaj na pitanja o kojima se ovdje raspravlja su: članak 20 (osnovna *institucionalna načela; zaštita ustavnog poretka*), koji se odnosi na *ustavni poredak Savezne Republike Njemačke kao demokratske i socijalne federalne države*; članak 33 (jednako pravo građanstva; profesionalna državna služba), koji u stavku 5 navodi: *Zakon koji uređuje javnu službu regulira se s dužnom pažnjom prema tradicionalnim načelima profesionalne državne službe*; i članak 38 [kadrovi saveznih tijela vlasti], koji navodi u stavku 1: *Državni službenici zaposleni od strane najviših saveznih tijela vlasti dolaze u odgovarajućim omjerima iz svih pokrajina (Länder). Osobe zaposlene u saveznim tijelima vlasti u pravilu će biti iz pokrajine (Land) u kojoj služe*. Osobito su relevantni i članci 1 do 19, koji garantiraju temeljna prava i koji se ne mogu suštinski mijenjati i dopunjavati, kao i članci 70 do 74, koji reguliraju raspodjelu zakonodavnih nadležnosti između Federacije i *Länder*, i koji su prošli kroz prilično obuhvatan niz izmjena od kolovoza 2006. (reforma federalizma).

Ustavni sud ima osobito važnu ulogu u Njemačko u vezi pitanja kojima se bavi ovaj rad. To je s jedne strane posljedica tradicionalne širine i dubine pravne kulture u njemačkoj državnoj službi, koja je nadopunjena vrlo visokim standardom sudske nadzora, kojeg vrši Ustavni sud, a koji uključuje ispitivanje unutrašnje koherentnosti zakonodavstva izvedenog iz razumijevanja načela jednakosti. S druge strane, ona je uzrokovana dvjema posebnim značajkama njemačkog sustava ustavnog nadzora. Prva značajka je vrlo opsežan sustav otvorenih pravnih lijekova, što omogućava da se političke rasprave vode pred Ustavnim sudom, što je sustav koji je utjecao na mnoge ustave u srednjoj Europi i nadopunjen je utjecajem sudske prakse njemačkog Ustavnog

suda na njegove pandane u srednjoj Europi. Druga je značajka postojanje tehničkih pravnih lijekova koji omogućavaju Ustavnom sudu za spriječi donošenje ustavnih amandmana koji se suprotstavljaju suštini temeljnih prava iz članaka 1 do 19 i načelu demokratske federalne države iz članka 20 Osnovnog zakona. Sudska praksa Ustavnog suda o posljedicama odvajanja vlasti osobito je relevantna u kontekstu agencifikacije i podupire oklijevanje doktrine da prihvati kompatibilnost određenih oblika agencija s Osnovnim zakonom. S druge strane, Osnovni zakon je vrlo lako mijenjati i dopuniti kada nijedno od tih temeljnih načela nije u pitanju i kada postoji konsenzus između glavnih stranaka u vladi, tj. Kršćanskih Demokrata i Socijalnih Demokrata, što je i demonstrirano donošenjem 51 amandmana od 1949. godine.

Izvan posebnosti njemačkog saveznog sustava i njegovog sustava sudskog nadzora Ustavnog suda, postoji nekoliko sličnosti između Velike Britanije, Francuske i Njemačke u pogledu korištenja državne regulative naspram akta parlamenta, što podliježe ograničenjima koja potječu iz proračunskih i financijskih ovlasti parlamenta s jedne strane i sudske kontrole uprave od strane upravnih sudova s druge. Za razliku od VB, ali slično Francuskoj, službenički propisi u Njemačkoj u velikoj mjeri podliježu usvajanju aktima parlamenta i ograničenjima ustavnim načelima. Za razliku od Francuske i VB, u Njemačkoj je aktom parlamenta ostvarena prilišno opširna kodifikacija općeg upravnog postupka (*Verwaltungsverfahren*) koja je primjenjiva na sva tijela javne vlasti.

Slučaj Nizozemske

Nizozemska ima pisani ustav od 1814., koji je u velikoj mjeri revidiran 1848. i ponovo napisan bez temeljnih promjena 1983. Članak 134. Ustava je najvažnija odredba za pitanje organizacije države i agencifikaciju:

Članak 134⁵¹

1. *Strukovna ili cehovska javna tijela i druga javna tijela mogu se osnivati i ukidati aktom Parlamenta ili sukladno takvom aktu*
2. *Dužnosti i organizacija takvih tijela, sastav i ovlasti njihovih upravnih organai javni pristup sastancima regulirani su aktom Parlamenta. Zakonodavne ovlasti mogu se dati njihovim upravnim organima aktom Parlamenta ili sukladno takvom aktu.*
3. *Nadzor upravnih organa regulira se aktom Parlamenta. Odluke upravnih organa mogu se poništiti samo ako su u sukobu sa zakonom ili javnim interesom.*

Ovu odredbu treba čitati u kombinaciji s članicma 81 do 88 koji reguliraju zakonodavni postupak donošenja parlamentarnih akata (zakona) i s člankom 89, prema kojem:

1. *Naredbe u vijeću uspostavljaju se Kraljevskim Dekretom.*
2. *Svi propisi uz koje idu i kazne sadržane su u takvim naredbama samo sukladno aktu Parlamenta. Kazne koje treba propisati određuju se aktom Parlament.*
3. *Objavljivanje i stupanje na snagu naredbi u vijeću regulirano je aktom Parlamenta. Ne stupaju na snagu prije no što budu objavljene.*
4. *Drugi i treći stavak primjenjuju se mutatis mutandis na druge općenito obvezujuće propise koje utvrđuje Država.*

⁵¹Engleski prijevod nizozemskog MUP-a dostupan je na njihovoj web stranici: <http://www.minbzk.nl>.

Kombinacija tih odredbi znači da postoji velika sloboda vlade da organizira i vodi upravne strukture. Parlamentarni akt potreban je samo da bi uspostavio osnovu za osnivanje javnog tijela s punom pravnom osobnošću, te da bi regulirao sastav, ovlasti i nadzor nad takvim tijelima, koja mogu imati čak i zakonodavne ovlasti. Za sve druge aspekte stvaranja, ukidanja, organizacije i vođenja središnje državne uprave, dovoljan je instrument naredbe u vijeću ili drugi općenito obvezujući vladin propis. To je osobito važno, budući da je zakonodavni postupak osobito dug u Nizozemskoj zbog ustavnih pravila za usvajanje akata parlamenta i zbog činjenice da se nizozemske vlade često oslanjaju na stranačke koalicije, što vođenje središnje državne uprave čini prilično kompliciranim i teškim.

Nizozemska je jedna od rijetkih europskih zemalja koja nema sudski nadzor ustavnosti akata parlamenta (izrijekom zabranjen člankom 120 Ustava); prema članku 94 Ustava, sudovi ipak moraju dati prednos međunarodnim sporazumima (uključujući i pravo EZ) ako su u suprotnosti s aktima parlamenta (zakonima). Naredbe vijeća i druga općenito obvezujući vladini propisi, suprotno tome, podliježu sudskom nadzoru zakonitosti i mogu biti poništeni od strane Državnog vijeća koje djeluje kao vrhovni upravni sud.

Ustav također uspostavlja potrebu za parlamentarnim aktom za ubiranje poreza (čl. 104), utvrđivanje godišnjeg proračuna države (čl 105), i reguliranje statusa javnih službenika, zaštitu njihovog zaposlenja i kodeterminaciju (čl. 109) kao i pravo na pristup javnosti informacijama.

Premda se uspostava i vođenje upravnih struktura lako regulira, i to uglavnom vladinim propisima, više se općih propisa nužno primjenjuje i na njih uključujući proračunsku i financijsku regulativu, službeničke propise i obuhvatan niz pravila i načela koja kodificiraju opći upravni postupak od 1992. (*algemene wet bestuursrecht*).

U cjelini, situacija u Nizozemskoj mogla bi se okvalificirati kao negdje između Francuske i Njemačke s jedne strane i Velike Britanije s druge. Korištenje pravno obvezujućih instrumenata za reguliranje uprave i postojanje općih propisa državne službe putem akata parlamenta i vladinih propisa svrstavaju Nizozemsku bliže dvjema drugim kontinentalnim zemljama.

Slučaj Italije

Italija ima pisani ustav od ujedinjenja 1861. godine, putem proširenja Ustava iz 1848. kraljevstva Piedmont-Sardinia na cijelu Italiju, a slobodni status je svojim podanicima dao kralj Karlo-Albert (*Statuto Albertino*). Sadašnji ustav, koji je zamijenio *Statuto Albertino*, je Ustav Republike Italije od 27. prosinca 1947. Glavna odredba Ustava koja je izravno relevantna za organizaciju i funkcioniranje javne uprave, a osobito za pitanje agencifikacije u središnjoj državi, je članak 97., koji je nadopunjen sudskom praksom talijanskog Ustavnog suda, koja je prilično velika.

Prema članku 97⁵²:

Javni uredi organizirani su prema zakonskim odredbama, kako bi se osigurala učinkovitost i nepristranost uprave.

Propisi ureda propisuju područja nadležnosti, dužnosti i odgovornosti službenika.

⁵² Prijevod talijanske Komore zastupnika, dostupan na njejoj web stranici <http://english.camera.it>.

Zapošljavanje u javnoj upravi se je dostupno putem ispitivanja u sklopu javnog natječaja, osim u slučajevima određenim zakonom.

Kako bismo shvatili ovu odredbu, moramo je čitati u kombinaciji s člancima 76 i 77 Ustava, koji propisuju da:

Čl. 76. Vršenje zakonodavne funkcije ne može se delegirati Vladi ukoliko nisu uspostavljena načela i kriteriji, a i tada samo na ograničeno vrijeme i za točno određene svrhe.

Čl. 77. Vlada ne može bez akta oba Doma koji to odobrava izdavati dekrete (odluke, uredbe) koji imaju snagu običnog zakona. Kad Vlada u iznimnim slučajevima nužde i hitnosti donosi privremene mjere sa zakonskom snagom, ona mora istoga dana prezentirati narečene mjere na potvrdu u oba Doma, koji se, ako su raspušteni, sazivaju specijalno u tu svrhu i sastaju se u roku od pet dana.

Dekreti gube pravnu snagu od početka djelovanja ako ne budu potvrđeni u roku od šezdeset dana od objave. Domovi parlamenta ipak mogu zakonski regulirati pravne odnose koji nastanu od nepotvrđenih dekreta.

Kombinacija članka 97 s jedne strane i članaka 76 i 77 s druge dovela je do tumačenja u smislu da stvaranje bilo kakvih novih struktura ili bilo kakva promjena postojećih struktura središnje države mora biti utemeljeno na parlamentarnom aktu, koji može biti ili običan zakon ili privremena uredba, koja se pak temelji na tome da parlament vladu ovlašćuje da djeluje putem uredbе. Dok u praksi talijanske vlade obično koriste predsjedničke uredbе na temelju članaka 76-77 kako za svakodnevno donošenje zakona, tako i za šire reforme, kako bi mogle brzo djelovati, one ipak moraju proći parlamentarne rasprave *ex ante* i *ex post* za osnivanje i reorganizaciju nezavisnih javnih tijela i za internu reorganizaciju postojećih ministarstava. To se može učiniti samo ako postoji dovoljno razrađena pravna osnova u parlamentarnom aktu ili predsjedničkoj uredbi koja omogućava da se krene u željenu promjenu.

Zakonodavni postupak je obično dug i prilično nepredvidiv zbog kombinacije dva faktora. Kao prvo, Italija je jedina europska zemlja s dvodomnim parlamentom, gdje oba doma imaju upravo jednake ovlasti, a drugi je kombinacija izbornog zakona i izrazito fragmentiranog uzorka političkih stranaka koji relativno često dovodi do različitih stranačkih preslagivanja većine u Komori zastupnika i Senatu. Proces upravne reforme stoga treba više stabilnosti i opredjeljenja vrhovnih političara no i u jednoj drugoj europskoj zemlji koju smo analizirali u ovom poglavlju.

Zakonodavne akte (zakone) sudski nadzire Ustavni sud, s prilično otvorenim sustavom pravnih lijekova na temelju pitanja koja Ustavnom sudu postavlja bilo koji sud koji sumnja u ustavnost zakona koji treba primjenjivati kako bi rješavao sporove. Upravni sud, Državni savjet kao vrhovni upravni sud, mogu poništiti odluke i propise uprave koji nisu dovoljno pravno utemeljeni. Taj sustav ustavnog i sudskog nadzora ima posljedicu da može proći više od dvije godine prije no što se problem ustavnosti nekog parlamentarnog akta pojavi na sudu, što može na kraju dovesti do djelomičnog poništavanja zakonske osnove reforme. Sporost tog sustava nadzora je dodatan čimbenik usporavanja usvajanja i provedbe upravne reforme u zemlji.

U pogledu proračunske i financijske regulstive, Italija je u prilično sličnoj situaciji kao i druge zemlje o kojima se ovdje raspravlja, dok je njena situacija u pogledu službeničke regulative različita od njih. Od 1993., zapošljavanje u javnoj upravi vršilo se prema općem zakonu o radu i kolektivnim sporazumima između sindikata i središnje autonomne agencije za javno zapošljavanje. Obični sudovi su nadležni u slučaju spora, uz jednu iznimku: ustavna odredba

članka 97 koja zahtijeva ispitivanje u vidu natječajnog postupka za stupanje u javnu službu mora se regulirati posebnim aktima parlamenta, a sporove u svezi tih ispitivanja moraju rješavati upravni sudovi. Od 1992., opći upravni postupak kodificiran je prilično obuhvatnim aktom (zakonom) parlamenta, koji je primjenjiv na bilo koju vrstu upravnog tijela.

U usporedbi s drugim slučajevima o kojima se ovdje raspravljalo, Italiju karakterizira sustav koji je zahtjevniji u pogledu nužnosti parlamentarnih akata, koji zahtijevaju dug i složen postupak donošenja, i to ne samo za organiziranje i rad javnih tijela koja su nezavisna od ministarskih uprava, nego i za unutrašnju organizaciju ministarstava.

Slučaj Švedske

Švedska ima pisani ustav koji se sastoji od četiri temeljna zakona⁵³, koji potječu od kraja 18. stoljeća i početka 19. stoljeća. Najrelevantnija odredba u pogledu organizacije državne uprave je članak 7 poglavlja 11 Instrumenta vlade, koji kaže:

Nijedno tijelo javne vlasti, uključujući i Riksdag i tijela koja donose odluke lokalnih vlasti, ne može odrediti kako će upravno tijelo odlučiti u posebnom slučaju u svezi vršenja javne vlasti prema privatnom subjektu ili lokalnom tijelu vlasti, ili u svezi primjene zakona.

Ovaj članak je osnova vrlo posebnog švedskog sustava uprave putem nezavisnih agencija. Kako bi se u potpunosti shvatio, mora se čitati zajedno s člankom 6:

Čl. 6. Kancelar pravosuđa, javni tužilac, središnji upravni odbori i okružni upravni odbori spadaju u upravni aparat države. Druga državna upravna tijela smadaju u državni upravni aparat, osim ako to nisu tijela vlasti koja osniva Riksdag prema sadašnjem Instrumentu državnog aparata ili putem drugog zakona. Upravne funkcije mogu se povjeriti lokalnom tijelu vlasti. Upravne funkcije mogu se delegirati društvu s ograničenom odgovornošću, udruzi, kolektivu, zakladi, registriranoj vjerskoj zajednici ili bilo kojem dijelu njene organizacije ili privatnoj osobi. Ako takva funkcija uključuje vršenje javne vlasti, delegacija se vrši prema zakonu.

Također su za pitanja o kojima se ovdje raspravlja relevantni članak 8, koji podsjeća: Riksdag ne smije vršiti nijednu sudsku niti upravnu funkciju; članak 9 prema kojemu imenovanja na funkcije [...] upravnih vlasti koje spadaju u Vladu vrši Vlada ili javno tijelo koje odredi Vlada. [...]; i članak 10, prema kojem su glavna pravila koja se tiču pravnog statusa državnih službenika [...] propisana zakonom.

Glavna razlika između švedskog i drugih sustava uprave, barem što se tiče pitanja organizacijske specijalizacije i agencifikacije, je da ni vlada niti parlament nemaju opciju vršiti upravne funkcije (u smislu članka 8 gore) unutar ministarskih uprava. Jedini izbor je između osnivanja specijaliziranog upravnog tijela (ili delegiranja novih ovlasti postojećem tijelu) ili delegiranje ovlasti pravnoj osobi ili pojedincu prema članku 6. Proračunska i financijska pravila primjenjuju se na svako tijelo ili osobu zadužene za te upravne funkcije ukoliko se financiraju javnim novcem, a zakon o državnim službenicima primjenjuje se na upravna tijela.

⁵³Četiri temeljna zakona u Švedskoj su Instrument državnog aparata, Zakon sukcesiji, Zakon o slobodi tiska i Temeljni zakon o slobodi izražavanja. Zakon o Riksdagu zauzima prijelazni položaj između temeljnog zakona i običnog zakona. Vidi internet stranice švedskog parlamenta: <http://www.riksdagen.se>.

Slučaj Europske Unije

Rimski ugovor iz 1957., a sada Ugovor kojim se osniva Europska Zajednica (EZ) i Ugovor iz Maastrichta iz 1992. o Europskoj Uniji (EU)⁵⁴ imaju funkciju ustava u pogledu organizacije i ovlasti institucija EU. Više odredbi ugovora EZ (koji se primjenjuje za ugovor EU) relevantne su za pitanje organizacije i rada uprave EZ/EU, a osobito:

Članak 211 (bivši članak 155)

Kako bi se osiguralo ispravno funkcioniranje i razvoj zajedničkog tržišta, Komisija:

- osigurava da se primjenjuju odredbe Ugovora i mjere koje poduzimaju institucije u tu svrhu;
- utvrđuje preporuke ili daje mišljenja o pitanjima iz ovog Ugovora, ako je tako izriekom predviđeno Ugovorom ili ako to Komisija smatra nužnim;
- ima vlastite ovlasti odlučivanja i sudjeluje u formuliranju mjera koje donosi Vijeće i Europski Parlament na način predviđen ovim Ugovorom;
- vrši ovlasti koje joj je Vijeće povjerilo radi provedbe pravila koje Vijeće propisuje;

Članak 202 (bivši članak 145)

Kako bi se osiguralo ostvarivanje ciljeva zadanih ovim Ugovorom, Vijeće sukladno odredbama Ugovora:

- osigurava koordinaciju općih ekonomskih politika država članica;
- ima ovlast donositi odluke;
- daje komisiji, aktima koje donosi Vijeće, ovlasti provedbe pravila koja Vijeće propisuje. Vijeće može nametnuti određene uvjete glede vršenja tih ovlasti. Vijeće također može zadržati u posebnim slučajevima pravo izravnog vršenja samih ovlasti. Postupci koji su gore navedeni moraju biti usklađeni s načelima i propisima koje će unaprijed propisati Vijeće, djelujući jednoglasno na temelju prijedloga Komisije, te nakon što dobije Mišljenje Europskog Parlamenta.

Članak 218 (bivši članak 162)

1. Vijeće i Komisija se međusobno konzultiraju i rješavaju zajedničkim sporazumom svoje metode suradnje.

2. Komisija donosi svoje Pravilnik o radu kako bi se osiguralo da ona i njene uprave djeluju sukladno odredbama ovog Ugovora. Ona se brine o tome da ta pravila budu objavljena.

Članak 283 (bivši članak 212)

Vijeće, djelujući kvalificiranom većinom na prijedlog Komisije i nakon konzultiranja s drugim institucijama, propisuje Službeničke propise za službenike Europskih Zajednica i Uvjete zapošljavanja drugih službenika tih Zajednica.

Odredbe koje se odnose na postupke donošenja i izvršavanja akata Zajednice (članci 249 do 256, koji se obično temelje na ovlasti odlučivanja Vijeća ministara, a u sve većem broju područja i o ovlasti veta Europskog Parlamenta), kao i financijskim odredbama članaka 268 do 280, nadopunjavaju navedeni članak kao okvir za organizaciju i funkcioniranje uprave EU. Iz kombiniranog čitanja tih odredbi proizlazi da Komisija ima ovlast samostalno djelovati samo u onoj mjeri u kojoj se to tiče interne organizacije vlastitih uprava, s iznimkom financijskih i službeničkih odredbi. Što se tiče ovih drugih, kao i u slučaju bilo koje druge mjere u svezi organizacije i funkcioniranja uprave EU, propisi moraju biti usvojeni uz pristanak najmanje kvalificirane većine od 25 (od siječnja 2007. ih je 27) vlada država članica koje sudjeluju u Vijeću

⁵⁴ Izmijenjen i dopunjen Jedinim europskim aktom potpisanim 1988., te Ugovorima potpisanim u Maastrichtu 1992., Amsterdamu 1997. i Nici 2000. godine.

ministara. Osim toga, te odredbe podrazumijevaju da odluke u ime EZ/EU mogu donositi samo institucije koje su uspostavljene Ugovorom (Parlament, Vijeće, Komisija, Sud pravde i Računski sud, kojima možemo pridodati i Europsku središnju banku i Europsku investicijsku banku). Bilo koje drugo tijelo, osnovano općom regulativom ili pojedinačnom odlukom tih institucija, može vršiti samo savjetodavne funkcije, koje ne mogu biti obvezujuće. To je ukratko ono što je, na zasnivajući presudu na potrebi poštivanja ravnoteže institucija Zajednice, Europski sud pravde (ESP) utvrdio na temelju Ugovora kojim se osniva Europska zajednica za ugljen i čelik u *Slučaju Meroni*⁵⁵, slučaju iz sudske prakse koji se smatra primjenjivim na cjelokupan institucionalni sustav EU/EZ.

ESP vrši sudski nadzor svih odluka tijela EZ, bilo izravno putem postupaka za poništenje, koje lako mogu pokrenuti države članice, ili putem glavnih institucija EZ (Vijeće, Komisija i Parlament), a teže putem onih na koje se te odluke primjenjuju, ili neizravno putem pitanja o validnosti koja postavljaju nacionalni sudovi u svezi uredbi, direktiva ili odluka institucija ili tijela EZ koji bi trebali imati učinak na pravni sustav država članica. Stoga je u praksi lako nametnuti ustavne granice koje proizlaze iz ugovora.

Te premise dovode do slijedeće situacije: tijela EU koja imaju ovlast donošenja odluka mogu se osnovati samo putem revizija Ugovora, kao što se dogodilo nedavno s Europskom središnjom bankom u slučaju Ugovora iz Maastrichta. Putem regulative mogu se osnovati druga tijela EU, koja moraju biti odobrena kvalificiranom većinom država članica, a obično i Europskog Parlamenta, no ta tijela možda nisu ovlaštena donositi odluke⁵⁶, što ilustrira sve veći broj agencija EZ i EU osnovanih u prošlom desetljeću⁵⁷. Komisija može organizirati vlastite uprave, a da ne mora dobiti odobrenje bilo država članica, bilo Europskog Parlamenta, ali ako želi osnovati izvršne agencije koje imaju čak i više ograničenu autonomiju od drugih agencija EZ i EU, mora primjenjivati kriterije i postupke propisane u Uredbi Vijeća⁵⁸ usvojenoj odobrenjem kvalificirane većine vlada država članica, a koja se može izmijeniti i dopuniti samo na taj isti način. Komisija stoga ima vrlo malo samostalnog manevarskog prostora u pogledu agencifikacije.

⁵⁵Odluka od 13/06/1958, *Meroni protiv Visokog tijela vlasti*, slučaj 10/56.

⁵⁶Uz jedinu iznimku Ureda za usklađivanje unutrašnjeg tržišta (Trgovačke marke i dizajni) (OHIM); vidi: http://europa.eu/agencies/community_agencies/ohim/index_en.htm.

⁵⁷Odluka od 13/06/1958, *Meroni protiv Visokog tijela vlasti* slučaj 10/56. Za obuhvatan pregled vidi: http://europa.eu/agencies/index_en.htm.

⁵⁸Uredba Vijeća (EZ) br. 58/2003 (OJ L 11, 16.1.2003).

PRILOG 4

**UREDBA VIJEĆA (EZ) br. 58/2003
od 19. prosinca 2002.**

**kojom se propisuje status izvršnih agencija kojima se povjeravaju određene zadaće
upravljanja programima Zajednice**

16.1.2003 Službeni list Europskih Zajednica L11/1

Vijeće Europske Unije, uzimajući u obzir Ugovor kojim se osniva Europska Zajednica, a osobito njegov članak 308,

Uzimajući u obzir prijedlog Komisije

Uzimajući u obzir mišljenje Europskog Parlamenta

Uzimajući u obzir mišljenje Računskog suda

Budući da:

(1) Stvara se sve veći broj programa u različitim područjima, usmjerenih na različite kategorije korisnika, kao dio aktivnosti predviđenih člankom 3 Ugovora. Komisija je u pravilu odgovorna za donošenje mjera za provedbu takvih programa (Programi Zajednice).

(2) Provedba programa Zajednice o kojima je riječ se financira, barem djelomično, iz stavki općeg proračuna Europske Unije.

(3) Prema članku 274. Ugovora, Komisija je odgovorna za provedbu proračuna.

(4) Ako Komisija treba na odgovarajući način odgovarati građanima, mora se primarno koncentrirati na svoje institucionalne zadaće. Stoga bi trebala moći delegirati neke zadaće upravljanja programima Zajednice trećim stranama. *Outsourcing* određenih upravljačkih zadaća mora biti i način da se ciljevi takvih programa Zajednice ostvaruju djelotvornije.

(5) *Outsourcing* upravljačkih zadaća ipak treba ostati unutar granica određenih institucionalnim sustavom propisanim Ugovorom. To znači da se ne mogu *outsourcingom* prenijeti zadaće koje je Ugovor dodijelio institucijama koje zahtijevaju diskrecijske ovlasti prenošenja političkih izbora u djelovanje.

(6) *Outsourcing* bi, štoviše, trebao podlijegati analizi troškova i koristi, vodeći računa o više čimbenika, kao što su utvrđivanje zadaća koje opravdavaju *outsourcing*, analiza troškova i koristi koja uključuje i troškove koordinacije i provjere, utjecaj na ljudske potencijale, učinkovitost i fleksibilnost u provedbi *outsourcingom* prenesenih zadaća, pojednostavljivanje korištenih postupaka, bliskost djelatnosti prenesenih *outsourcingom* krajnjim korisnicima, vidljivost Zajednice kao promicatelja programa Zajednice o kojima je riječ i potreba za održavanjem odgovarajuće razine *know-how-a* unutar Komisije.

(7) Jedan oblik *outsourcinga* sastoji se od korištenja tijela Zajednice koja imaju pravnu osobnost (izvršne agencije).

(8) Kako bi se osigurala jednoobraznost izvršnih agencija u institucionalnom smislu, njihov statut treba propisati, osobito u svezi određenih aspekata strukture, zadaća, funkcioniranja, sustava proračuna, osoblja, nadzora i odgovornosti.

(9) Kao institucija odgovorna za provedbu različitih programa Zajednice, Komisija je najbolje kvalificirana za procjenu u kojoj mjeri je izvršnoj agenciji prikladno povjeriti zadaće upravljanja povezane s jednim ili više određenih programa Zajednice. Korištenje izvršne agencije ipak ne oslobađa Komisiju od njenih odgovornosti prema Ugovoru, a osobito članka 274 Ugovora. Ona stoga mora moći jasno ograničiti djelovanje svake izvršne agencije i održati stvarni nadzor nad njenim radom, a osobito njenim upravljačkim tijelima.

(10) To znači da Komisija mora imati ovlast odlučiti osnovati, a prema potrebi i ukinuti, izvršnu agenciju sukladno ovoj Uredbi. Budući da je odluka o osnivanju izvršne agencije mjera općenitog opsega u smislu članka 2 Odluke Vijeća 1999/468/EZ od 28. lipnja 1999. kojom se propisuju postupci za vršenje provedbenih ovlasti Komisije (stavak 4), takve odluke treba donijeti sukladno Odluci 1999/468/EZ.

(11) Komisija također mora moći imenovati oba člana Upravnog odbora svake izvršne agencije i njenog direktora, kako bi se osigurala da ne izgubi kontrolu nad zadaćama koje su njen prerogativ, delegirajući ih izvršnoj agenciji.

(12) Djelatnosti koje vrši izvršna agencija moraju u potpunosti poštivati programiranje koje utvrđuje Komisija za programe Zajednice u čijem upravljanju sudjeluje agencija. Godišnji program rada agencije stoga mora podlijegati odobrenju Komisije i poštivati proračunske odluke.

(13) Kako bi se osigurala djelotvornost outsourcinga i da se ostvaruje puna korist od stručnosti izvršne agencije, Komisiji se mora omogućiti da joj delegira sve ili neke provedbene zadaće za jedan ili više programa Zajednice, osim onih koje zahtijevaju diskrecijske ovlasti u prenošenju političkih izbora u djelovanje. Zadaće koje se mogu prenijeti uključuju upravljanje svim ili nekim fazama u životnom vijeku zadanog projekta, provedbu proračuna, prikupljanje i obradu informacija koje se proslijeđuju Komisiji i izradu preporuka za Komisiju.

(14) Budući da proračun izvršne agencije ima svrhu financirati samo njene tekuće troškove, njegovi prihodi trebaju se uglavnom sastojati od subvencije unesene u opći proračun Europske Unije, koju određuje proračunska vlast, te izvučeni iz financijske alokacije programu Zajednice u čijem upravljanju sudjeluje agencija.

(15) Glede primjene članka 274. Ugovora, operativne stavke programa Zajednice u čijem upravljanju sudjeluje izvršna agencija mora se i dalje unositi u opći proračun Europske Unije i mora se provoditi izravnom naplatom iz tog proračuna. Financijske operacije u svezi tih stavki moraju se stoga provoditi sukladno Uredbi Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 od 25. lipnja 2002. o Financijskim propisima primjenjivima na opći proračun Europskih Zajednica.

(16) Izvršnoj agenciji može se povjeriti provedba zadaća u svezi upravljanja programima koji se financiraju iz izvora različitih od općeg proračuna Europske Unije. To, međutim, ne bi trebalo čak ni neizravno uzrokovati dodatne upravne troškove, koje bi trebalo obuhvatiti dodatnim stavkama unesenim u opći proračun o kojem je riječ. U takvim slučajevima trebala bi se primjenjivati ova Uredba, koja podliježe posebnim odredbama osnovnih akata u svezi programa Zajednice o kojima je riječ.

(17) Cilj transparentnosti i pouzdanosti upravljanja izvršnim agencijama traži da se pri njihovom vođenju vrše interne i eksterne provjere. U tu svrhu, izvršne agencije su odgovorne za svoje postupke i Komisija vrši upravni nadzor nad izvršnom agencijom, ne isključujući ni mogućnost revizije Suda pravde.

(18) Javnost treba imati pristup dokumentima izvršnih agencija, prema uvjetima i unutar granica poput onih iz članka 255 Ugovora.

(19) Svaka izvršna agencija mora intenzivno i stalno surađivati s upravama Komisije odgovornima za programe Zajednice kojima upravlja. Kako bi se što više olakšala takva suradnja, svaka bi izvršna agencija trebala biti smještena na mjestu gdje su smješteni Komisija i njene uprave, sukladno Protokolu o smještaju sjedišna institucija i određenih tijela i uprava Europskih Zajednica i Europolu, pripojenog Ugovoru o Europskoj Uniji i Ugovorima kojima se osniva Europska Zajednica, Europska zajednica za ugljen i čelik i Europska zajednica za atomsku energiju.

(20) Za donošenje ove Uredbe Ugovor ne predviđa druge ovlasti osim onih koje iz članka 308.

DONOSI SLIJEDEĆU UREDBU:

Članak 1
Namjera

Ova Uredba propisuje zakon izvršnih agencija kojima Komisija, prema vlastitom nahođenju i odgovornosti, može povjeriti određene zadaće povezane s upravljanjem programima Zajednice.

Članak 2
Definicije

Za potrebe ove Uredbe

- (a) *izvršna agencija* znači pravna osoba uspostavljena sukladno ovoj Uredbi;
- (b) *Program Zajednice* znači bilo koja aktivnost, skup aktivnosti ili druga inicijativa koju Komisija provodi izdavanjem rashoda, u korist jedne ili više kategorija posebnih korisnika, na način kako to zahtijeva odgovarajući osnovni instrument ili proračunsko ovlaštenje.

Članak 3
Osnivanje i ukidanje izvršnih agencija

1. Komisija može odlučiti, nakon prethodne analize troškova i koristi, osnovati izvršnu agenciju kako bi joj povjerila određene zadaće u svezi upravljanja jednim ili više programa Zajednice. Ona će odrediti rok trajanja izvršne agencije. Analiza troškova i koristi uzima u obzir više faktora, kao što su utvrđivanje zadaća koje opravdavaju *outsourcing*, analizu troškova i koristi koja uključuje troškove koordinacije i provjere, utjecaj na ljudske potencijale, moguće uštede unutar općeg proračunskog okvira Europske Unije, učinkovitost i fleksibilnost provedbe *outsourcingom* prepuštenih zadaća, pojednostavljivanje korištenih postupaka, blizina prepuštenih aktivnosti krajnjim korisnicima, vidljivost Zajednice kao promotora programa Zajednice o kojima je riječ i potreba održavanja odgovarajuće razine *know-how-a* u Komisiji.
2. Na datum određen kada se osniva izvršna agencija, Komisija može produžiti njeno trajanje na rok koji ne prelazi onaj koji je izvorno predviđen. Takvo proširenje može se obnoviti. Kada Komisija smatra da više ne treba usluge izvršne agencije koju je osnovala, ili da njeno postojanje više nije uskladu s načelima dobrog financijskog upravljanja, odlučuje o njenom ukidanju. U tom slučaju imenuje dva likvidatora. Komisija određuje uvjete likvidacije izvršne agencije. Neto rezultat nakon likvidacije se unosi u opći proračun Europske Unije. Odluka o produženju trajanja agencije, obnavljanju takvog produženja ili ukidanju agencije donosi se na temelju analize troškova i koristi iz stavka 1.
3. Komisija donosi odluke iz stavaka 1 i 2 sukladno postupku iz članka 24, stavka 2. Mijenjaju se i dopunjavaju prema istom postupku. Komisija daje Odboru iz članka 24 stavka jedan sve nužne informacije u tom smislu, osobito anлізу troškova i koristi iz stavka 1 ovog članka i evaluacijska izvješća iz članka 25.
4. Pro donošenju programa Zajednice, Komisija informira proračunsku vlast o tome da li želi osnovati izvršnu agenciju za provedbu programa.
5. Sve izvršne agencije osnovane prema stavku 1 ovog članka moraju poštivati ovu Uredbu.

Članak 4
Pravni status

1. Izvršna agencija je tijelo Zajednice s ulogom vršenja javne službe.
2. Izvršna agencija ima pravnu osobnost. U svakoj državi članici ima najširu pravnu ovlast koja se daje pravnim osobama prema nacionalnom pravu. Može osobito stjecati i raspolagati pokretnom i nepokretnom imovinom i biti strana u pravnom postupku. U tu svrhu je zastupa i predstavlja njen Direktor.

Članak 5
Smještaj

1. Izvršna agencija je smještena u mjestu gdje su smješteni Komisija i njene uprave, sukladno Protokolu o smještaju sjedišta institucija i određenih tijela i uprava Europskih Zajednica i Europolu.
2. Ona organizira svoje uprave prema potrebama upravljanja programima Zajednice za koje je odgovorna i prema kriterijima dobrog financijskog upravljanja.

Članak 6
Zadaće

1. Kako bi ostvarila cilj zadan člankom 3, stavkom 1, Komisija može izvršnoj agenciji povjeriti zadaće potrebne za provedbu programa Zajednice, osim zadaća koje zahtijevaju diskrecijske ovlasti pretakanja političkih izbora u djelovanje.
2. Izvršnim agencijama osobito se mogu povjeriti slijedeće zadaće:
 - (a) upravljanje jednom ili više faza u životnom vijeku projekta, u svezi s posebnim projektima, u kontekstu provedbe programa Zajednice i izvođenja nužnih provjera u tu svrhu, donošenjem odgovarajućih odluka putem ovlasti koje joj je delegirala Komisija;
 - (b) donošenje instrumenata provedbe proračuna za prihode i rashode i izvođenje svih radnji potrebnih za provedbu programa Zajednice na osnovu ovlasti koje joj je delegirala Komisija, a osobito radnji povezanih s dodjelom ugovora i darovnica;
 - (c) prikupljanje, analiziranje i prijenos Komisiji svih informacija potrebnih za vođenje provedbe programa Zajednice.
3. Komisija instrumentom delegacije utvrđuje uvjete, kriterije, parametre i postupke koje izvršna agencija mora poštivati kada vrši zadaće navedene u stavku 2, kao i podatke o provjerama koje trebaju izvršiti uprave Komisije odgovorne za programe Zajednice u čijem upravljanju agencija sudjeluje

Članak 7
Struktura

1. Izvršnom agencijom upravlja Upravni odbor i direktor.
2. Direktor izvršne agencije ima ovlasti nad njenim osobljem.

Članak 8
Upravni odbor

1. Upravni odbor sastoji se od pet članova koje imenuje Komisija.
2. Trajanje mandata članova Upravnog odbora je u načelu dvije godine i uzima u obzir trajanje predviđeno za provedbu programa Zajednice, upravljanje kojim je povjereno izvršnoj agenciji. Imenovanje se može obnoviti. Nakon proteka mandata članova ili ako daju ostavku, članovi ostaju na položaju dok im imenovanje ne bude obnovljeno ili dok ne budu zamijenjeni.
3. Upravni odbor bira predsjednika i zamjenika predsjednika među svojim članovima.

4. Upravni odbor sastaje se kada ga sazove predsjednik, najmanje četiri puta godišnje. Može se također sazvati na zahtjev njegovih članova, najmanje običnom većinom ili na zahtjev direktora.
5. Svaki član Upravnog odbora koji ne može sudjelovati na sastanku može biti predstavljen drugim članom koji je posebno ovlašten za taj sastanak. Svaki član može predstavljati samo jednog drugog člana. Ako bi predsjednik bio spriječen nazočiti sastanku, Upravnom odboru predsjedava zamjenik predsjednika.
6. Odluke Upravnog odbora usvajaju se običnom većinom glasova. U slučaju neriješenog rezultata, predsjednikov glas odlučuje.

Članak 9

Zadaće upravnog odbora

1. Upravni odbor donosi vlastiti pravilnik o radu.
2. Na temelju nacrtu kojeg predaje direktor nakon odobrenja Komisije, Upravni odbor najkasnije na početku svake godine donosi godišnji program rada izvršne agencije, koji sadrži detaljne ciljeve i pokazatelje izvršenja. Radni program mora poštivati programiranje koje utvrdi Komisija sukladno instrumentima koji utvrđuju programe Zajednice u upravljanju kojima je uključena izvršna agencija. Godišnji program rada može se izmijeniti i dopuniti tijekom godine prema istom postupku, osobito kako bi se uzelo u obzir odluke Komisije u svezi programa Zajednice o kojima je riječ. Projekti uključeni u godišnji program rada su popraćeni procjenom nužnih troškova.
3. Upravni odbor donosi upravni proračun izvršne agencije prema postupku propisanom u članku 13.
4. Upravni odbor dobija suglasnost Komisije prije no što odluči prihvatiti ikakve darove, donacije i darovnice iz izvora različitih od Zajednice.
5. Upravni odbor odlučuje o organizaciji uprava izvršne agencije.
6. Upravni odbor donosi sva posebna pravila potrebna za provedbu prava na pristup dokumentima izvršne agencije sukladno članku 23, stavku 1.
7. Najkasnije 31. ožujka svake godine, Upravni odbor predaje Komisiji godišnje izvješće o aktivnostima s financijskim i upravljačkim informacijama. Izvješće se izrađuje sukladno članku 60, stavku 7 Uredbe (EZ, Euratom) br. 1605/2002. Izvješće obuhvaća provedbu operativnih stavki koje odgovaraju programu Zajednice kojim upravlja izvršna agencija i provedbi administrativnog proračuna. Komisija najkasnije do 15. lipnja svake godine proračunskim vlastima šalje sažetak godišnjeg izvješća izvršne agencije za prethodnu godinu, koji se pripaja onome iz članka 60, stavka 7 Uredbe (EZ, Euratom) br. 1605/2002.
8. Upravni odbor donosi i primjenjuje mjere borbe protiv prijevare i nepravilnosti.
9. Upravni odbor vrši i druge zadaće koje su mu povjerene ovom Uredbom.

Članak 10

Direktor

1. Direktora izvršne agencije imenuje Komisija, koja u tu svrhu imenuje službenika u smislu Službeničkih propisa i uvjeta zapošljavanja drugih službenika Europskih Zajednica propisanih Uredbom Vijeća (EEZ, Euratom, EZUČ) br. 259/68, stavak 1, u daljnjem tekstu Službenički propisi.
2. Direktor se imenuje u načelu na mandat od četiri godine i uzima u obzir vremenski rok za provedbu programa Zajednice kojim upravlja izvršna agencija. To imenovanje se može obnoviti. Nakon dobivanja mišljenja Upravnog odbora, Komisija može smijeniti direktora prije isteka mandata.

Članak 11

Zadaće direktora

1. Direktor zastupa i predstavlja izvršnu agenciju i odgovoran je za upravljanje njom.
2. Direktor priprema rad Upravnog odbora, osobito nacrt godišnjeg programa rada izvršne agencije. Direktor sudjeluje bez prava glasa u radu Upravnog odbora.

3. Direktor se brine o provedbi godišnjeg programa rada izvršne agencije. Direktor je osobito odgovoran za izvršavanje zadataka navedenih u članku 6 i poduzima odgovarajuće odluke u tom smislu. Direktor djeluje kao službenik za ovlašćivanje izvršne agencije po delegaciji, u svezi provedbe operativnih doznaka u svezi programa Zajednice u čijem upravljanju sudjeluje izvršna agencija, gdje je Komisija delegirala ovlasti agenciji kako bi izvršavala zadatke provedbe proračuna.
4. Direktor izrađuje privremeno izvješće o prihodima i rashodima i kao ovlašćujući službenik provodi administrativni proračun izvršne agencije sukladno Financijskoj uredbi iz članka 15.
5. Direktor je odgovoran za pripremanje i objavljivanje izvješća koja izvršna agencija mora prezentirati Komisiji. Postoje godišnja izvješća o aktivnostima izvršne agencije iz članka 9, stavka 7 i druga izvješća, općenite ili posebne prirode, čiju izradu Komisija zahtijeva od izvršne agencije.
6. Direktor je prema ustrojstvu primjenjivom na druge službenike Europskih Zajednica ovlašten sklapati ugovore o radu s osobljem izvršne agencije. Direktor je odgovoran i za sva druga pitanja kadrovskog upravljanja u izvršnoj agenciji.
7. Sukladno financijskoj Uredbi primjenjivoj na opći proračun Europskih Zajednica, direktor uspostavlja sustave upravljanja i interne kontrole prilagođene zadaćama koje su povjerene izvršnoj agenciji, kako bi se osigurao da su operacije koje vrši zakonite, da poštuju pravila i da su djelotvorne.

Članak 12 **Operativni proračun**

1. Predviđanja svih prihoda i rashoda izvršne agencije izrađuju se za svaku financijsku godinu, koja je jednaka kalendarskoj godini, te se prikazuju u njenom operativnom proračunu. Predviđanja, koja uključuju plan osnivanja izvršne agencije, šalju se proračunskim vlastima s dokumentima o preliminarnom nacrtu općeg proračuna Europske Unije. Plan osnivanja, koji se sastoji samo od privremenih radnih mjesta i koji precizira broj, stupanj i kategoriju osoblja koje izvršna agencija zapošljava u financijskoj godini o kojoj je riječ, odobravaju proračunske vlasti i objavljuju u prilogu Poglavlja III "Komisija" općeg proračuna Europske Unije.
2. Prihodi i rashodi operativnog proračuna izvršne agencije su uravnoteženi.
3. Prihodi izvršne agencije obuhvaćaju subvencije unesene u opći proračun Europske Unije, bez obzira na sve druge prihode koje odrede proračunske vlasti, iz financijskih alokacija programima Zajednice u čijem upravljanju agencija sudjeluje.

Članak 13 **Izrada operativnog proračuna**

1. Svake godine direktor izrađuje nacrt operativnog proračuna za izvršnu agenciju koji obuhvaća tekuće troškove za narednu financijsku godinu i predaje ih Upravnom odboru.
2. Upravni odbor donosi nacrt operativnog proračuna najkasnije 1. ožujka svake godine- including the establishment plan, for the following financial year and shall submit it to the Commission.
3. Na temelju tog nacrta proračuna u svjetlu programiranja Komisije za programe Zajednice, u čije je upravljanje uključena izvršna agencija, Komisija predlaže godišnje subvencije operativnom proračunu izvršne agencije u sklopu godišnjeg proračunskog postupka.
4. Na početku svake financijske godine, Upravni odbor donosi operativni proračun izvršne agencije, na temelju godišnje subvencije koju odrede proračunske vlasti, u isto vrijeme kada donosi i godišnji program rada, prilagođavajući proračun sukladno različitim doprinosima odobrenim izvršnoj agenciji i bilo koji sredstvima iz drugih izvora.
5. Operativni proračun agencije ne može se definitivno donijeti dok ne bude finalno donesen opći proračun Europske Unije.
6. Kada Komisija razmišlja o osnivanju izvršne agencije, invormira proračunske vlasti sukladno proračunskom postupku i poštujući načelo transparentnosti:
 - (a) sredstava u smislu doznaka i poslova potrebnih za vođenje izvršne agencije;

(b) planiranih prebacivanja službenika iz Komisije izvršnoj agenciji;
(c) upravnih sredstava oslobođenih prebacivanjem zadaća s uprava Komisije na izvršnu agenciju, te realociranje tih oslobođenih upravnih sredstava.

7. Sukladno Financijskim propisima iz članka 15., sve izmjene i dopune operativnog proračuna, uključujući i plan osnivanja, predaju se u izmjeni i dopuni proračuna donesenog sukladno postupku predviđenom ovim člankom.

Članak 14

Provedba i izvršavanje operativnog proračuna

1. Direktor provodi operativni proračun izvršne agencije.

2. Računi izvršne agencije konsolidiraju se s računima Komisije sukladno postupku propisanom u člancima 127. i 128. Uredbe (EZ, Euratom) br. 1605/2002 i sukladno slijedećem:

(a) svake godine direktor predaje detaljne privremene račune svih prihoda i rashoda za prethodnu financijsku godinu Upravnom odboru, koji ih najkasnije 1. ožujka predaje računovodstvenom službeniku Komisije i Računskom sudu;

(b) završni računi šalju se računovodstvenom službeniku Komisije i Računskom sudu najkasnije do 1. srpnja slijedeće godine.

3. Europski Parlament, na preporuku Vijeća, odobrava isplatu sredstava izvršnoj agenciji za provedbu njenog proračuna najkasnije 29. travnja godine n+2 nakon što Računski sud ispita izvješće. Takva isplata se odobrava zajedno s onom koja se odnosi na provedbu općeg proračuna Europske Unije.

Članak 15

Financijski propisi primjenjivi na operativni proračun

Komisija donosi standardne financijske propise primjenjive na operativni proračun izvršne agencije. Ti standardni propisi mogu se razlikovati od financijske Uredbe primjenjive na opći proračun Europskih Zajednica samo ako to zahtijevaju posebni operativni uvjeti izvršnih agencija.

Članak 16

Financijski propisi primjenjivi na operativne stavke

1. Ako je Komisija delegirala zadaće izvršnoj agenciji u svezi provedbe operativnih stavki proračuna za programe Zajednice sukladno članku 6, stavku 2, točka b, takve stavke treba unijeti u opći proračun Europske Unije i provesti izravnom naplatom iz tog proračuna pod odgovornošću Komisije.

2. Direktor djeluje kao službenik izvršne agencije koji ovlašćuje po delegaciji u pogledu provedbe ovih operativnih stavki i poštuje u tu svrhu obveze propisane u financijskoj Uredbi primjenjivoj na opći proračun Europskih Zajednica.

3. Isplate financijskih sredstava radi provedbe operativnih stavki vrše se u okviru isplate sredstava općeg proračuna Europske Unije, sukladno članku 276., čiji je integralni dio.

Članak 17

Programi financirani iz izvora različitih od općeg proračuna Europske Unije

Članci 13 i 16 primjenjuju se jednako na sve posebne odredbe propisane u osnovnim instrumentima u svezi programa financiranih iz izvora različitih od općeg proračuna Europske Unije.

Članak 18

Osoblje

1. Osoblje izvršne agencije sastoji se od službenika Zajednice koje njihove institucije postavljaju kao privremene članove osoblja na odgovorne položaje u izvršnoj agenciji, te drugog privremenih planova

osoblja koje izravno unovači izvršna agencija, kao i drugih službenika koje izvršna agencija unovači po obnovljivim ugovorima. Priroda ugovora, kojom upravlja bilo privatno ili javno pravo, njegovo trajanje i razmjor obveza službenika prema agenciji, te odgovarajući kriteriji prikladnosti za odabir, određuju se na temelju posebne prirode zadataka koje treba izvršiti, te odgovaraju Službeničkim propisima kao i tekućoj nacionalnoj legislativi.

2. Sukladno trajnim aktivnostima i bez obzira na vrstu prebacivanja službenika, njegova matična institucija:
(a) tijekom trajanja prebacivanja ne popunjava radna mjesta koja su upražnjena prebacivanjem;
(b) uzima u obzir standardno smanjeivanje troškova službenika premještenih u izvršne agencije.

Usprkos tome, ukupan broj radnih mjesta iz stavka 1 i prve točke stavke 2 ne premašuje broj radnih mjesta potrebnih za izvršavanje zadataka koje Komisija povjerava izvršnoj agenciji.

3. Upravni odbor u dogovoru s Komisijom prema potrebi usvaja nužna provedbena pravila za kadrovsko upravljanje u izvršnoj agenciji.

Članak 19 **Privilegiji i imuniteti**

Protokol od 8. travnja 1965 o privilegijima i imunitetima Europskih zajednica primjenjuje se kako na izvršnu agenciju, tako i na njeno osoblje, u onoj mjeri u kojoj podliježe Službeničkim propisima.

Članak 20 **Nadzor**

1. Komisija nadzire provedbu programa Zajednica povjerenih izvršnim agencijama. Takav nadzor drži se postupaka koje donosi sukladno članku 6, stavak 3.

2. Funkciju internog revizora u izvršnoj agenciji vrši interni revizor Komisije.

3. Komisija i izvršna agencija provode preporuke internih revizora, svaka unutar svojih ovlasti.

4. Europski ured za borbu protiv prijevare (OLAF) osnovan Odlukom Komisije 1999/352/EZ, EZUČ, Euratom od 28. travnja 1999. ima iste ovlasti nad izvršnim agencijama i njihovim osobljem kao i nad upravama Komisije. Čim izvršna agencija bude osnovana, potpisuje Međuinstitucionalni sporazum od 25. svibnja 1999. između Europskog Parlamenta, Vijeća i Europske Unije i Komisije europskih zajednica u svezi internih istraga Europskog ureda za borbu protiv prijevare (OLAF). Upravni odbor formalizira to prihvaćanje i donosi odredbe potrebne za olakšavanje internih istraga koje provodi OLAF.

5. Računski sud ispituje račune izvršne agencije sukladno članku 248. Ugovora.

6. Svi akti izvršne agencije, a osobito sve odluke koje je donijela i ugovore koje je prema njima sklopila, moraju izrijekom predvidijeti da interni revizor Komisije, OLAF i Računski sud mogu provesti inspekcije na licu mjest dokumenata svih izvođača i podizvođača koji su dobili sredstva Zajednice, uključujući i prostorije krajnjih korisnika.

Članak 21 **Odgovornost**

1. Ugovorna odgovornost izvršne agencije uređena je zakonom koji se primjenjuje na dotični ugovor.

2. U slučaju neugovorne odgovornosti, izvršna agencija naknađuje svu štetu koju je uzrokovala ona ili njeni službenici pri izvršavanju svojih dužnosti, sukladno općim načelima zakona država članica. Sud pravde ima jurisdikciju za sporove u svezi nadoknade za takve štete.

3. Osobna odgovornost službenika prema izvršnoj agenciji uređena je pravilima koja se na njih primjenjuju.

Članak 22 **Zakonitost akata**

1. Svaka osoba koja je izravno ili neizravno zainteresirana može Komisiji predati bilo koji akt izvršne agencije koji šteti trećoj strani u roku od mjesec dana od dana kada je zainteresirana strana države članice saznala za osporeni akt.

Nakon saslušavanja argumenata koje prikupi zainteresirana strana ili država članica u pitanju i argumente izvršne agencije, Komisija donosi odluku o upravnom postupku u roku od dva mjeseca od datuma službenog početka postupka. Bez obzira na obvezu Komisije da odgovori u pisanom obliku dajući obrazloženje svoje odluke, ako Komisija ne odgovori u tom roku, nakon njega smatra se da je Komisija implicitno odbacila postupak.

2. Komisija može na vlastitu inicijativu nadzirati bilo koji akt izvršne agencije. Ona odlučuje u roku od dva mjeseca od dana početka tog nadzora, nakon saslušanja argumenata koje navede agencija.

3. Kada se neki akt rpeda Komisiji sukladno stavcima 1 ili 2, Komisija može odgoditi provedbu akta o kojem je riječ ili propisati prijelazne mjere. U konačnoj odluci Komisija može podržati akt izvršne agencije ili odlučiti da ga agencija mora izmijeniti u cijelosti ili djelomično.

4. Izvršne agencije moraju poduzeti nužne mjere u razumnom roku kako bi poštivale odluke Komisije.

5. Postupak za poništenje implicitne ili eksplicitne odluke Komisije da odbije upravnu žalbu može se pokrenuti pred Sudom pravde, sukladno članku 230 Ugovora.

Članak 23

Pristup dokumentaciji i povjerljivost

1. Izvršne agencije podliježu Uredbi (EZ) br. 1049/2001 Europskog Parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog Parlamenta, Vijeća i Komisije (2) kada dobiju zahtjev za pristup dokumentu koji posjeduju. Upravni odgovor donosi sva posebna pravila potrebna za provedbu tih odredbi najkasnije šest mjeseci nakon osnivanja izvršne agencije.

2. Članovi Upravnog odbora, direktor i članovi osoblja i sve osobe uključene u aktivnosti izvršne agencije ne smiju, čak i nakon što im prestanu dužnosti, iznositi informacije one vrste koje su obuhvaćene obvezom čuvanja profesionalne tajne.

Članak 24

Odbor

1. Komisiji pomaže odbor, u daljnjem tekstu Odbor za izvršne agencije.

2. U slučaju pozivanja na ovaj stavak, primjenjuju se članci 5 i 7 Odluke 1999/468/EZ. Određuje se da rok propisan u članku 5, stavak 6. Oluke 1999/468/EZ bude tri mjeseca.

3. Odbor donosi pravilnik o radu.

Članak 25

Evaluacija

1. Komisija izrađuje izvješće o vanjskoj evaluaciji o prve tri godine rada izvršne agencije i predaje ga upravnom odboru izvršen agencije, Europskom Parlamentu, Vijeću i Računskom sudu. Ono obuhvaća analizu troškova i koristi sukladno članku 3, stavku 1.

2. Evaluacija se ponavlja svake tri godine prema istim uvjetima.

3. Nakon evaluacijskog izvješća, izvršna agencija i Komisija poduzimaju odgovarajuće korake za rješavanje svih utvrđenih problema.

4. Ako nakon evaluacije Komisija utvrdi da samo postojanje izvršne agencije više nije opravdano sa stanovišta dobrog financijskog upravljanja, Komisija donosi odluku o ukidanju agencije.

Članak 26

Prijelazne mjere

Ukoliko su izvršne agencije već uspostavljene:

(a) godišnje izvješće o aktivnostima spomenuto u članku 9, stavku 7 bit će izrađeno prvi puta za financijsku godinu 2003;

(b) krajnji rok za prijenos završnih računa naveden u članku 14, stavak 2 (b) primjenjuje se prvi put za financijsku godinu 2005;

(c) za financijske godine prije 2005., krajnji rok za prijenos završnih računa je 15 rujna.

Članak 27

Stupanje na snagu

Ova Uredba stupa na snagu 10. dana od dana objave u *Službenom listu Europskih zajednica*.
Ova Uredba je u cijelosti obvezujuća i izravno primjenjiva u svim državama članicama.

U Briselu, 19. prosinca 2002.

Za vijeće:

Predsjednik
L. ESPERSEN