

Upravljanje u Europskoj zajednici

Derđa, Dario

Source / Izvornik: **Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2008, 29, 825 - 850**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:118:685278>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-04-27**

PRAVRI

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci
University of Rijeka

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)



UPRAVLJANJE U EUROPSKOJ ZAJEDNICI

Dr. sc. Dario Đerđa, docent
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

UDK: 342 9::061.1EU
Ur.: 2. travnja 2008.
Pr.: 15. listopada 2008.
Izvorni znanstveni članak

Cilj je ovoga rada ukazati na modele upravljanja u Europskoj zajednici te na osnovne probleme vezane uz njih, sukladno trenutnom normativnom uređenju. Nakon uvoda, u kojem se ukazuje na značaj ove materije u Hrvatskoj, analiziraju se modeli upravljanja u Europskoj zajednici. Pozornost se najprije posvećuje izravnom upravljanju Zajednice, koje se obavlja, ili od Europske komisije, ili eksternaliziranjem nekih provedbenih poslova. Ova je djelatnost prikazana na primjeru izvršavanja proračuna Zajednice. Zatim slijedi analiza podijeljenog upravljanja te ukazivanje na značajnije probleme vezane uz ovakav način postupanja. Ovaj način upravljanja zajednice prikazan je na primjerima upravljanja zajedničkom poljoprivrednom politikom i strukturnim fondovima.

Ključne riječi: *Europska zajednica, izravno upravljanje, podijeljeno upravljanje.*

1. Uvod

Djelatnost tijela izvršne i upravne vlasti Europske zajednice vrlo je široka. Poslovi u nadležnosti Europske komisije, Vijeća Europske unije, upravnih aparata institucija Zajednice, agencija i odbora iz sustava *commitology* su mnogobrojni.¹ Tijela izvršne i upravne vlasti Europske zajednice koordiniraju odnose između različitih institucija Zajednice. Ona koordiniraju odnose tijela Zajednice i nacionalnih tijela država članica, a ponekad i tijela različitih država članica. Raspolazu vrlo opsežnim općenormativnim ovlastima te u tom kontekstu, ili posredno sudjeluju u donošenju zakonodavstva Zajednice, ili sami donose različite provedbene propise, rješavaju u pojedinačnim upravnim stvarima te provode različite oblike upravnog i inspeksijskog nadzora. Tijela

¹ O nositeljima izvršne i upravne vlasti u Europskoj uniji vidi u Đerđa, Dario, Institucionalni ustroj izvršne i upravne vlasti u Europskoj uniji, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 28., br. 2., 2007., str. 1185-1218.

Zajednice ujedno prikupljaju, sistematiziraju te stavljaju građanima na raspolaganje različite informacije, kojima raspolažu, te obavljaju cijeli niz drugih poslova. No, treba naglasiti da su izvršne i upravne aktivnosti Zajednice uvijek usmjerene isključivo na brigu o interesima od važnosti za Europsku uniju u cjelini.

Europski pravni poredak postupno je uspostavio stanoviti vid strukturalne veze između nacionalnih upravnih tijela različitih država članica, ali i između nacionalnih upravnih tijela i institucija i tijela Europske zajednice. Posljednjih tridesetak godina pravo Zajednice posvećuje sve veću pozornost pravnim pravilima i načelima koja uređuju postupanje njezinih institucija i tijela te tijela nacionalnih vlasti kada primjenjuju europsko pravo. Ovo je lako uočljivo iz odredbi brojnih uredbi i direktiva, i sektorskih, i općih, kojima je cilj urediti modele postupanja u Zajednici. U kreiranju pravila postupanja, nezaobilaznu ulogu svakako ima i Europski sud koji je, kroz sudsku praksu, utvrdio različite vrste upravnih radnji, njihov odnos prema drugim oblicima postupanja, ali i kriterije njihove zakonitosti.² U radu se povlači razlika između pojma “*Europska unija*” i “*Europska zajednica*”, kakva je utvrđena *Ugovorom o Europskoj uniji*³ te *Ugovorom o Europskoj zajednici*.⁴ Ukoliko *Ugovor iz Lisabona* stupi na snagu, pojam “*Europska unija*” dobit će daleko više na značenju.⁵

Upoznatost s europskim upravnim pravom nacionalnih javnih službenika, sudaca, pravnih teoretičara, ali i cjelokupne javnosti, značajna je iz nekoliko razloga. Ulaskom u Europsku uniju, Hrvatska će se suočiti s primjenom pravnih normi europskog prava unutar našeg nacionalnog pravnog poretka i u odnosima suradnje s institucijama i tijelima Unije i nacionalnim tijelima drugih država članica. S druge strane, mnogobrojni odbori i radne skupine Zajednice, sastavljeni su od predstavnika država članica i predstavnika Komisije.⁶ U tom smislu, kao jedno od vrlo značajnih pitanja postupanja u Zajednici, osobito u kontekstu europskog upravnog prava,⁷ postavljaju se metode upravljanja u Europskoj zajednici.

² O ovome više vidi u Chiti, Mario P., *Forms of European Administrative Action, Law and Contemporary problems*, vol. 68., no. 1., 2004., str. 43.

³ *Consolidated Version of the Treaty on European Union*, Official Journal, 2006., C 321.

⁴ *Consolidated Version of The Treaty Establishing the European Community*, Official Journal, 2006., C 321.

⁵ Ovo je razvidno iz tekstova *Ugovora o Europskoj uniji* i *Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*, Official Journal, 2007., C 306.

⁶ O oblicima suradnje između Unije i nacionalnih vlasti više vidi, npr. Egeberg, Morten, Schaefer, Günther, Trondal, Jarle, *The Many Faces of EU Committee Governance, West European Politics*, vol. 26., no. 3., 2003., str. 19-40. te Lenaerts, Koen, Verhoeven, Amaryllis, *Towards a Legal Framework for Executive Rule-Making in the EU? The Contribution of the New Comitology Decision, Common Market Law Review*, vol. 12., 2000., str. 645-660. i sl.

⁷ O pojmu i izvorima europskog upravnog prava više vidi u Aviani, Damir, *Pojam i izvori upravnog prava Europske unije, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru*, god. 15., 2002., str. 231-246.

Kako Europska zajednica nije u mogućnosti samostalno obavljati sve svoje poslove, s vremenom se razvijaju oblici njihovog obavljanja, utemeljeni ponajprije na suradnji Komisije i nacionalnih uprava. Međutim, kako su se ovi oblici suradnje u pravnoj znanosti počeli klasificirati tek odnedavno i literatura o ovoj tematici je vrlo oskudna.⁸ Tako se može ustvrditi kako razlikovanju izravnog i podijeljenog upravljanja u pravnoj znanosti i struci danas nije posvećeno dovoljno pozornosti. U literaturi se samo susreću tvrdnje kako se politikama Zajednice upravlja na različite načine, što svakako nije dostatno za ozbiljno bavljenje upravnim pravom na nacionalnoj, a posebno ne na nadnacionalnoj razini. Štoviše pojam "*podijeljena uprava*" ili još češće "*zajednička uprava*" nekada se rabio samo u pravnoj znanosti s ciljem objašnjavanja posebnih odnosa između različitih upravnih tijela u strukturi Europske zajednice – vertikalnih, tj. odnosa između država članica i tijela Zajednice te horizontalnih, tj. odnosa između samih država članica.⁹ Međutim, ovaj pojam, pomalo iz pravne znanosti, ulazi i u zakonodavstvo, što je razvidno iz više uredbi i direktiva, koje se odnose na upravljanje zajedničkom poljoprivrednom politikom i strukturnim fondovima, a sada i iz nedavno sklopljenog *Ugovora iz Lisabona* koji ovom pitanju posvećuje osobitu pozornost. Upravno izvršavanje prava i politika Zajednice vrlo je bitno za zajedničke akcije Zajednice i država članica. Kako rashodi Zajednice, vezani uz zajedničku poljoprivrednu politiku i strukturne fondove, čine veliki dio njezinog proračuna, a pravni režim podijeljenog upravljanja sadrži specifične probleme i izazove svakako mu i u hrvatskoj pravnoj literaturi treba posvetiti odgovarajuću pozornost. Isto se može ustvrditi i za izravno upravljanje Zajednice, koje svakim danom postaje sve dominantniji model obavljanja poslova u ovoj nadnacionalnoj organizaciji.

U radu se analiziraju danas važeća rješenja propisana *Ugovorom o Europskoj Zajednici* i *Ugovorom o Europskoj uniji*, dok se u dijelu teksta i bilješkama ukazuje i na rješenja *Ugovora iz Lisabona*, poznatijeg pod nazivom *Reformski ugovor*, usvojenog u prosincu 2007. godine. Ukoliko *Ugovor iz Lisabona* stupi na snagu, početak će se primjenjivati *Ugovor o Europskoj uniji* i *Ugovor o funkcioniranju Europske unije*.

2. Modeli upravljanja u Europskoj zajednici

Pri razmatranju modela upravljanja u Europskoj zajednici, najprije treba nagasiti kako je Europska zajednica složena tvorevina, koja funkcionira u okviru prenesenih ovlasti država članica.¹⁰ Ujedno valja istaknuti kako je uz

⁸ Više o ovome vidi u Cassese, Sabino, *European Administrative Proceedings, Law and Contemporary Problems*, vol. 68., no. 1., 2004., str. 21.

⁹ Više vidi u Chiti, M., op. cit., str. 37.

¹⁰ Već članak 5. stavak 1. *Ugovora o Europskoj zajednici* propisuje kako Zajednica djeluje samo unutar granica ovlasti i ciljeva koji su joj dodijeljeni ovim *Ugovorom*. Dakle, Europska zajednica

problematiku nadležnosti Europske zajednice usko vezano i pitanje odnosa nadležnosti Zajednice prema nadležnostima država članica. U nekim je slučajevima nadležnost Europske zajednice isključiva, što znači da je u tim pitanjima za postupanje nadležna samo i jedino Europska zajednica, dok u drugima nadležnost Zajednice stoji u određenim oblicima ovisnosti prema nadležnosti država članica. Tako treba razlikovati isključivu nadležnost Zajednice od one koja je na neki način podijeljena. U isključivu nadležnost Europske zajednice ulaze svi poslovi u kojima države članice u načelu više nemaju nikakvih ovlasti.¹¹ Primjer isključive nadležnosti Zajednice dobro se ogleda u carinskoj politici i vanjskoj trgovini,¹² gdje mjere mogu poduzimati samo institucije i tijela Europske zajednice.

S druge strane, kada nadležnost Europske zajednice stoji u nekom odnosu prema nadležnosti država članica, razlikuju se tri moguća odnosa: konkurirajuća nadležnost Zajednice i država članica, okvirna nadležnost Zajednice te paralelna nadležnost Zajednice i država članica. Konkurirajuća nadležnost označava slučaj u kojem su za obavljanje nekih radnji nadležne države članice, sve dok odnosnu materiju ne harmonizira sama Zajednica.¹³ U okvirnu nadležnost ulazile bi ovlasti koordinacije, kooperacije i nadopunjavanja između država članica i Zajednice.¹⁴ Konačno, u slučajevima paralelne nadležnosti i Europska zajednica i države članice mogu donositi pravne akte. Međutim, ovdje je pravo

raspolaze ovlastima samo u okviru onih nadležnosti koje su joj države članice prenijele *Osnivačkim ugovorima*. Stoga se u znanstvenoj i stručnoj literaturi često susreće formulacija kako se Europska zajednica temelji na "načelu ograničenih ovlasti" ili "načelu dodijeljenih ovlasti". Vidi npr. Hartley, Trevor C., *Temelji prava Europske zajednice*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2004., str. 105. te Herdegen, Matthias, *Europsko pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2003., str. 129-131. To znači da institucije i tijela Zajednice nemaju svoje izvorne ovlasti, već imaju samo ovlasti koje su im dodijelile države članice. Vidi članak 7. stavak 1. *Ugovora o Europskoj zajednici*.

¹¹ O isključivoj nadležnosti Europske zajednice više vidi u Steiner, Josephine, *Subsidiarity Under the Maastricht Treaty*, *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Chancery Law Publishing Chichester, 1994., str. 52. i Toth, Akos, *A Legal Analysis of Subsidiarity*, *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Chancery Law Publishing Chichester, 1994., str. 37. Članak 2. stavak 1. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije*, koji bi se trebao početi primjenjivati stupanjem na snagu *Ugovora iz Lisabona*, propisuje da kada *Ugovori* podjeljuju Uniji isključivu nadležnost u određenom području, ovdje samo Unija može donositi propise i pravno obvezujuće akte, dok su države članice ovlaštene to činiti samo ako ih je na to ovlastila sama Unija ili u svrhu provedbe akata Unije.

¹² Vidi npr. članak 26. i članak 133. *Ugovora o Europskoj zajednici*. Ukoliko *Ugovor iz Lisabona* stupi na snagu ovi će članci biti konsolidirani kao članak 31. i članak 207. stavak 1. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije*.

¹³ Vidi npr. članke 39., 90., 99. i 174. *Ugovora o Europskoj zajednici* kao primjer ostvarivanja zajedničkog tržišta. Ukoliko *Ugovor iz Lisabona* stupi na snagu ovi članci bit će konsolidirani kao članci 45., 110., 121. i 191. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije*.

¹⁴ Vidi članak 44. stavak 1. te članak 98. *Ugovora o Europskoj zajednici*, kao primjer koordinacije gospodarske politike. Ukoliko *Ugovor iz Lisabona* stupi na snagu ovi članci bit će konsolidirani kao članci 50. stavak 1. te 120. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije*. Sukladno ovome članku, Vijeće bi ovdje trebalo djelovati zajedno s Europskim parlamentom sukladno redovnom zakonodavnom postupku.

Zajednice ipak nadređeno, što znači da pravni akti država članica moraju biti u skladu s propisima koje je u tom području donijela Zajednica.¹⁵

Problematika upravljanja u Zajednici izravno se nadovezuje na pitanje odnosa nadležnosti Zajednice i država članica, tj. poslove u isključivoj nadležnosti Zajednice i one koji to nisu. Modeli i pravila upravljanja u Zajednici nisu kodificirana u jednom pravnom aktu, već su odredbe o postupanju različitih tijela razasute u brojnim propisima primarnog i sekundarnog prava, a stanovita načela postupanja svojim je presudama postavio i Europski sud. No, načelna pravila o postupanju izvršne i upravne vlasti Zajednice, sadržana su u tzv. *Financijskoj uredbi*, koja u *Dijelu IV* propisuje metode izvršavanja proračuna Zajednice te u tom kontekstu postavlja i temeljna načela upravljanja u Zajednici.¹⁶ Značajno je da svojim odredbama *Uredba* provodi funkcionalno razlikovanje između izravnog i podijeljenog upravljanja, čime načelno postavlja pravni okvir ovih oblika nadnacionalnog upravljanja.

Članak 53. ove *Uredbe* propisuje da Komisija može poslove obavljati na tri različita načina: ili na središnjoj osnovi; ili podijeljenim, odnosno decentraliziranim upravljanjem,¹⁷ ili zajedničkim upravljanjem zajedno s međunarodnim organizacijama.¹⁸ Dok upravljanje na središnjoj osnovi znači da nekom djelatnošću upravlja Europska zajednica samostalno, ostali načini ukazuju na zajedničko obavljanje određenih poslova Zajednice, ali i nacionalnih, država odnosno

¹⁵ Vidi članak 81. *Ugovora o Europskoj zajednici*, kao primjer primjene politike tržišnog natjecanja. Ukoliko *Ugovor iz Lisabona* stupi na snagu ovaj članak bit će konsolidiran kao članak 101. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije*. Članak 2. stavak 1. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije* trebao bi propisati da kada *Ugovori* u određenim područjima propisuju podijeljenu nadležnost Unije i država članica, i Unija, i države članice moći će donositi propise i pravno obvezujuće akte u tim područjima. Države članice ovdje bi bile ovlaštene obavljati svoje nadležnosti u stvarima u kojima Unija to nije učinila. Drugim riječima, države članice bile bi ovlaštene izvršavati nadležnosti samo u pitanjima u kojima je Unija odlučila prestati obavljati ove nadležnosti.

¹⁶ *Uredba Vijeća br. 1605/2002 od 25. lipnja 2002. o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na opći proračun Europskih zajednica*, Council Regulation of 1605/2002 on the Financial Regulation Applicable to the General Budget of the European Communities, Official Journal, 2002., L 248. Do stupanja na snagu ove *Uredbe* primjenjivala se *Financijska uredba* iz 1977. godine, koja je mijenjana u više navrata. *Financial Regulation of 21. December 1977 Applicable to the General Budget of the European Communities*, Official Journal, 1977., L 356.

¹⁷ Članak 53. stavak 4. *Financijske uredbe* propisuje da ukoliko Komisija proračun provodi decentraliziranim upravljanjem, provedba zadaća prenosi se na treće države sukladno odredbama o poduzimanju vanjskih radnji. Decentralizirano upravljanje obuhvaća slučajeve u kojima su proračunska sredstva namijenjena trećim državama kao korisnicima. Ova se sredstva, naravno, mogu raspodijeliti, ili izravno od Komisije, ili preko nacionalnih vlasti države korisnice, sukladno člancima 162. do 170. *Financijske uredbe*.

¹⁸ Članak 53. stavak 7. *Financijske uredbe* propisuje da ukoliko Komisija provodi proračun zajedničkim upravljanjem, određene provedbene zadaće povjeriti će se međunarodnim organizacijama u skladu s provedenim pravilima. Međunarodne organizacije koje se podrazumijevaju u skladu s ovom odredbom su međunarodna javna tijela osnovana međunarodnim ugovorima i specijalizirane agencije osnovane od ovih tijela, npr. Međunarodni odbor Crvenog križa te Međunarodna federacija nacionalnih Crvenih križeva i Udruga Crvenih križeva.

međunarodnih organizacija. Na temelju ovih modela upravljanja u Europskoj zajednici, u pravnoj se znanosti povlače dva osnovna načina provođenja izvršne i upravne djelatnosti. To su izravno upravljanje, odnosno obavljanje izvršnih i upravnih poslova od same Europske zajednice, posredstvom njezinih institucija i tijela te podijeljeno upravljanje, odnosno obavljanje izvršnih i upravnih poslova putem tijela nacionalnih vlasti.¹⁹ Osnovna pravila i specifičnosti ova dva najbitnija načina upravljanja u Zajednici proanalizirat će se u nastavku rada.

3. Izravno upravljanje

Izravno upravljanje, odnosno upravljanje na središnjoj osnovi, označava provođenje poslova izvršne i upravne vlasti Unije bez formalne i sustavne suradnje s nacionalnim upravama država članica. Izravno upravljanje usko je vezano uz područja u isključivoj nadležnosti Europske zajednice. Širenjem nadležnosti Zajednice, a bez popisanih odnosa suradnje s nacionalnim upravama, dolazi do naglog širenja njezine izvršne i upravne djelatnosti, za provođenje koje su nadležne same njezine institucije i tijela. Zanimljivo je spomenuti da ovaj vid upravljanja, koje se realizira ponajprije u okviru isključive nadležnosti Zajednice, u financijskom pogledu obuhvaća oko jedne šestine svih njezinih proračunskih sredstava.²⁰ Tako institucije i tijela izvršne i upravne vlasti u Zajednici izravno upravljaju brojnim programima vezanim uz turizam, suradnju s državama jugoistočnog sredozemlja koje nisu države članice Unije (tzv. *MED programi*), pružanjem pomoći u izvanrednim situacijama, stručnim osposobljavanjem (tzv. *Program Leonardo da Vinci*), politikom nuklearne sigurnosti, *TACIS* i *PHARE programima* i sl. Razlog ekspanziji ovog načina upravljanja Craig pronalazi u širenju odgovornosti Komisije, koje nije popraćeno donesenim odredbama koje bi propisale provođenje ovih djelatnosti modelom podijeljene uprave, pa je Komisija, u ovom pitanju neograničena pravnim propisima, procijenila kako će se određene politike u praksi bolje provoditi izravno od tijela Zajednice, kao nevladinih tijela neopterećenih nacionalnim interesima.²¹

Izravno upravljanje ipak ne znači da će Komisija sve aktivnosti provesti potpuno samostalno, tj. preko svojih tijela. Štoviše, širok opseg nadležnosti Unije jednostavno je Komisiji učinio nemogućim obavljanje svih poslova koji su joj na neki od opisanih načina stavljeni u nadležnosti. Tako se ona našla u situaciji da zbog brojnih provedbenih poslova jednostavno više ne može dovoljno vremena posvetiti vrlo bitnim poslovima političkog odlučivanja. Baš

¹⁹ Međutim, Cassese i Cananea naglašavaju kako se ovdje ipak ne smije zanemariti veliki dio ostalih djelatnosti u Uniji koje još uvijek izvršavaju tijela nacionalnih javnih vlasti. Tako se, primjerice preko nacionalnih javnih uprava izvršavaju djelatnosti od interesa za Uniju u području pravosuđa i unutarnjih poslova, a nacionalne su uprave dužne surađivati i u cijelom nizu drugih područja, npr. u pitanjima vezanim uz vizni režim, nadzor granica. Cassese, Sabino, della Cananea, Giacinto, *Diritto amministrativo Europeo: principi e istituti*, Giuffrè, Milano, 2006., str. 94.

²⁰ Jedna šestina proračunskih sredstava Zajednice iznosi oko 14 milijardi eura godišnje.

²¹ Craig, Paul, *EU Administrative Law*, European University Institute, Oxford, 2006., str. 32.

kao što se učinkovita raspodjela poslova javlja, kao jedan od endemskih problema unutar nacionalnih država, isto je i na razini Zajednice. Komisija ne može sama upravljati svim svojim programima, jer ona za to nema niti dovoljno stručnosti niti kadrova. Štoviše, kada bi Komisija sama obavljala sve provedbene poslove, ne bi imala dovoljno vremena baviti se poslovima političkog odlučivanja. Stoga je pristupila eksternaliziranju nekih poslova iz svoje nadležnosti i to upravo provedbenih poslova. Nužnost koncentriranja Komisije na samo određeni skup funkcija, koje se odnose na donošenje političkih odluka utvrđena je još 2000. godine u *Bijeloj knjizi o reformi Komisije*,²² gdje stoji "kako će se eksternalizacija poslova Europske komisije koristiti kada god je to učinkovito, ako se pri tom u pitanje ne dovodi prekoračenje odgovornosti".²³ Ovaj cilj, stoji u *Knjizi*, ostvarit će se delegiranjem drugih poslova iz nadležnosti Komisije drugim tijelima i osobama.

Tako se, dakle izravno upravljanje može obavljati upravljanjem, koje provodi sama Komisija te eksternaliziranjem ovih poslova drugim tijelima, pri čemu odgovornost za njihovo obavljanje i dalje ostaje na Komisiji.

3.1. Upravljanje posredstvom Komisije

Sustav izravnog upravljanja, koje provodi sama Zajednica, preko svojih tijela, u području izvršavanja proračuna Zajednice, također je propisan *Financijskom uredbom*,²⁴ čija se pravila ovdje primjenjuju kao opći postupovni zakon. U postupku u kojem Komisija samostalno izvršava proračun primjerice do izražaja osobito dolaze dvije osobe s vrlo bitnim funkcijama: proračunski naredbodavac (eng. *authorizing officer*) i računopolagač (eng. *accounting officer*).²⁵ Svaka institucija treba odrediti osobu, koja će obavljati poslove proračunskog naredbodavca, ovlasti i obveze koje će on imati te koje od ovih ovlasti može poddelegirati. U izvršavanju proračuna, proračunski naredbodavac ovlašten je preuzimati proračunske i pravne obveze, likvidirati izdatke te nalagati plaćanja, dok je računopolagač odgovoran za obavljanje plaćanja, prikupljanje prihoda i vođenje svih računovodstvenih poslova.²⁶

Izvršavanje proračuna svodi se na poduzimanje radnji nužnih za namirenje pravnih obveza. Pod pojmom pravne obveze, smatra se svaki akt kojim

²² *Reforming the Commission. A White Paper*, COM(2000) 200 final/2, vol. I and II. Tako je u *Bijeloj knjizi* primjerice predloženo i uvođenje tada novog tipa provedbenih tijela – tzv. izvršnih agencija te se osobit naglasak stavio na preporuke o službenicima i sustavu financijskog nadzora.

²³ Eksternalizacija se, primjerice ne smije koristiti za upravljanje loše definiranim aktivnostima ili kada su u pitanju stvarne diskrecijske ovlasti.

²⁴ Kako se sustav izvršavanja proračuna izravno od Komisije određen *Financijskom uredbom* iz 1977. godine nije pokazao dobrim, *Bijela knjiga o reformi Komisije*, nastojala je potaknuti reformu ovog sustava s temeljnom idejom – ohrabriti službenike u preuzimanju odgovornosti za aktivnosti nad kojima obavljaju nadzor te da im se omogući učinkovito obavljanje nadzora nad aktivnostima za koje su odgovorni.

²⁵ Članak 58. *Financijske uredbe*.

²⁶ Vidi članak 59. stavci 1. i 2., članak 60. stavak 2. i članak 61. *Financijske uredbe*.

proračunski naredbodavac preuzima neku obvezu prema trećoj osobi, a koja će rezultirati proračunskim rashodom. Proračunski naredbodavac, dakle, izvršava i proračunske i pravne obveze. Kada preuzima proračunsku obvezu, proračunski naredbodavac mora biti siguran da se financira određena proračunska stavka, da su predviđena sredstva slobodna, da se izdatak zasniva na relevantnoj pravnoj odredbi te da se poštuju načela dobrog financijskog upravljanja. Prilikom likvidacije izdatka proračunski naredbodavac je odgovoran za ovjeru obveze, utvrđivanje iznosa izdatka te ovjeru uvjeta pod kojima će izdatak isplatiti.²⁷ Temeljem ovih pravila proračunski naredbodavac preuzima cjelokupnu odgovornost za unutrašnji nadzor u svojem tijelu, kao i za donošenje svih financijskih odluka koje donosi u okviru svoje funkcije. *Financijska uredba* člancima 64. do 67. ujedno određuje odgovornosti proračunskog naredbodavca i računopolagača.

Ovdje valja naglasiti da je usvajanjem *Financijske uredbe* 2002. godine, došlo do bitnih reformi u svezi s provođenjem unutrašnjeg nadzora pri izvršavanju proračuna ovim modelom. Ustrojena je Služba unutrašnje revizije, čiji službenici savjetuju institucije o odgovarajućim proračunskim postupcima, kvaliteti upravljanja te sustava nadzora. Pitanja unutrašnje revizije pri izvršavanju proračuna regulirana su člancima 85. i 86. *Financijske uredbe* te *Poveljom o Službi unutrašnje revizije Europske komisije*.²⁸

3.2. Eksternaliziranje izravnog upravljanja

Pravni osnov eksternalizacije izravnog upravljanja propisan je u članku 53. *Financijske uredbe*, koji propisuje da kada Komisija izvršava proračun na središnjoj osnovi, provedbene zadaće može obavljati ili izravno, tijelima svoje vlastite uprave, ili posredno, preko trećih osoba. S vremenom je postalo uobičajeno da neke poslove izravne uprave Komisija ugovorima delegira trećim osobama. Djelatnost političkog odlučivanja, dakle ostala je pridržana Komisiji, dok se provedbenim poslovima najčešće bave izvršne agencije, druga tijela Zajednice te upravna tijela i pravne osobe s javnim osobama država članica, a Komisija nad njihovim postupanjem obavlja nadzor. Na taj način, Komisija i dalje pravodobno može donositi središnje političke odluke, a uz primarnu odgovornost Komisije, obavljaju se i sve provedbene djelatnosti.

Motivi za ugovorno povjeravanje poslova izravne uprave vrlo su različiti. Tako je, primjerice, razlog povjeravanju nekih poslova u području nuklearne sigurnosti izuzetna relevantnost analiza koje izrađuju vanjski stručnjaci, u *MED programu* razlog ugovornog povjeravanja dijela poslova jest želja za uključivanjem civilnog društva u pružanje usluga, dok je razlog ugovornog povjeravanja poslova iz područja humanitarne pomoći bolji uvid specijalističkih organizacija, negoli same Komisije, u potrebe i iznose raspodjele ove pomoći.

²⁷ Vidi članak 76. stavak 1., članak 78. stavak 1. i članak 79. *Financijske uredbe*.

²⁸ *Charter of the Internal Audit Service of the European Commission*, SEC (00) 1801/2.

Naravno, bitan razlog povjeravanja poslova u brojnim sektorima, smatra Craig, je i kadrovski deficit Komisije i njezine uprave.²⁹

Financijska uredba taksativno ne određuje koje se djelatnosti mogu ugovorno povjeriti trećim osobama, već samo člankom 54. stavak 1. zabranjuje Komisiji povjeravanje trećim osobama obavljanje izvršnih ovlasti, koje su joj u nadležnost stavljene *Ugovorima*, ukoliko one uključuju visok stupanj diskrecijskog odlučivanja u donošenju političkih odluka.³⁰ Ujedno propisuje da se delegirane zadaće moraju jasno odrediti te se njihovo obavljanje treba potpuno nadzirati. Nedostatak preciznije navedenih djelatnosti koje se mogu povjeriti na obavljanje trećim osobama, smatra Craig, može dovesti do *“pretjerane eksternalizacije poslova Zajednice”*.³¹ Tako u ograničavanju eksternalizacije glavnu riječ ima Europski sud, koji svojim presudama u svakom konkretnom slučaju može odlučiti smije li se neka konkretna djelatnost ugovorno povjeriti u izvršavanje trećim osobama.

Tijela kojima Komisija može povjeriti obavljanje neke javne ovlasti, odnosno konkretne provedbene zadaće ponajprije su izvršne agencije te druga tijela Zajednice čiji poslovi nisu inkompatibilni s povjerenima. Izvršne agencije su pravne osobe, ustrojene odlukom Zajednice kojom im ona, u ime Komisije i na njezinu odgovornost, delegira ovlasti provođenja cjelokupnog programa, odnosno projekta Zajednice ili nekog njihovog dijela.³² Sukladno *Uredbi Vijeća br. 58/2003 od 19. prosinca 2002. godine o pravilima povjeravanja izvršnim*

²⁹ Craig, *EU*, op. cit., str. 32.

³⁰ Ovdje vidi i članak 6. stavak 1. *Uredbe Vijeća (EZ) br. 58/2003 od 19. prosinca 2002. godine o pravilima povjeravanja određenih poslova upravljanja programima Zajednice izvršnim agencijama*, Council Regulation (EC) No 58/2003 of 19 December 2002 laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the management of Community programmes, Official Journal, 2003., L 11. Craig ovdje napominje kako je u praksi vrlo često sporno uključuje li neka ovlast povjerena trećoj osobi *“visok stupanj diskrecije u pogledu političkog odlučivanja”* u smislu članka 54. stavak 1. *Financijske uredbе*. Stoga će ovdje ključnu ulogu odigrati Europski sud koji će svojim odlukama odlučiti sadrži li povjerena djelatnost visok stupanj diskrecije u pogledu političkog odlučivanja. Craig, Paul, *New Framework for EC Administration: The Financial Regulation 2002, Law and Contemporary Problems*, vol. 68., no. 1., 2004., str. 109.

³¹ Id., *EU*, op. cit., str. 52.

³² Članak 55. *Financijske uredbе*. Inicijalna ideja osnivanja izvršnih agencija može se pronaći u *Drugom izvješću o reformi Komisije: analiza sadašnje prakse i prijedloga za suzbijanje lošeg upravljanja, nepravilnosti i prijevara* Odbora neovisnih stručnjaka, Committee of Independent Experts, *Second Report on Reform of the Commission: Analysis of current practice and proposals for tackling mismanagement, irregularities and fraud*, <http://www.europarl.europa.eu/experts/pdf/rep2-1en.pdf>. Odbor je ovdje utvrdio da su uredi za tehničku pomoć Komisije ugovorne strane koje preuzimaju posao u ime i za račun Komisije. Slab nadzor nad takvim uredima doveo je do problema na koje Odbor neovisnih stručnjaka ukazuje u *Prvom izvješću o optužbama za prijevaru, loše upravljanje i nepotizam u Europskoj komisiji*, Committee of Independent Experts, *First Report on Allegations regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission*, http://www.europarl.europa.eu/experts/report1_en.htm. Tako je osnivanje izvršnih agencija uzeto kao način rješavanja ovoga problema. O osnivanju izvršnih agencija odlučuje Komisija nakon provedene *cost-benefit* analize. Postojanje agencije najčešće je vremenski ograničeno, no prema potrebi može se i produžiti. Vidi članak 3. stavci 1. i 2. *Uredbe 58/2003*.

agencijama određenih poslova upravljanja programima Zajednice njima se mogu povjeriti sljedeće zadaće: upravljanje svim ili samo nekim fazama projekta u svezi s nekim konkretnim projektom u okviru nekog programa Zajednice te u tu svrhu izvođenje potrebnih radnji i donošenje odgovarajućih odluka; usvajanje instrumenata izvršavanja proračuna i poduzimanje svih radnji nužnih za provedbu programa Zajednice, a osobito radnji vezanih uz sklapanje ugovora i izdavanje dozvola; te prikupljanje, analiza i dostavljanje Komisiji svih informacija potrebnih za provođenje programa Zajednice. Svi uvjeti, kriteriji, parametri i postupci kojih se izvršne agencije moraju pridržavati kada obavljaju delegirane zadaće te nadzor, koji će Komisija obavljati nad radom ovih agencija, trebaju biti uređeni u odluci o delegiranju poslova.³³ Očito je cilj *Uredbe 58/2003* osnažiti fleksibilno, odgovorno i učinkovito upravljanje zadaćama inicijalno povjerenim Komisiji, na način da političko odlučivanje ostaje u okviru Komisije, a provedbena se djelatnost prenese na agencije. Povezanost ovlasti i odgovornosti u izvršnim agencijama, primjećuje Craig, ostvaruje se objedinjavanjem funkcije ravnatelja agencije i proračunskog naredbodavca u istoj osobi.³⁴ Izvršne agencije su se pokazale osobito učinkovitima u poslovima koji zahtijevaju sklapanje brojnih ugovora, izdavanje dozvola i odobravanje subvencija.³⁵

Pod drugim tijelima Zajednice, kojima se može povjeriti obavljanje poslova, smatraju se tijela ustrojena od Komisije. Detaljnija pravila o postupanju ovih tijela propisana su u *Uredbi Komisije (EZ, Euroatom) br. 2343/2002 od 23. prosinca 2002. o okvirnoj financijskoj uredbi za tijela iz članka 185. Uredbe vijeća (EZ, Euroatom) br. 1605/2002 o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na opći proračun Europskih zajednica*.³⁶ Prema odredbama ove *Uredbe*, izvršenje proračuna druga tijela Zajednice provode sukladno načelu jedinstva i preciznosti proračuna, načelu jednogodišnjosti (periodičnosti), načelu ravnoteže, načelu računovodstvenog jedinstva, načelu potpunosti, načelu posebnih politika, načelu dobrog financijskog upravljanja te načelu transparentnosti.³⁷

Komisija, nadalje, može povjeriti ovlasti koje uključuju obavljanje javnih ovlasti i nacionalnim tijelima javne vlasti ili pravnim osobama s javnim ovlastima delegiranim od države.³⁸ Međutim, Komisija nije ovlaštena povjeriti provedbu ovih poslova tijelima privatnog sektora kojima nisu povjerene javne

³³ Članak 6. stavci 2. i 3. *Uredbe 58/2003*.

³⁴ Craig, New, op. cit., str. 115.

³⁵ Tako se, primjerice, u području energetike, kako bi se ostvarili svi ciljevi programa, sklapa više od 300 ugovora godišnje.

³⁶ *Commission Regulation (EC, Euratom) No 2343/2002 of 23 December 2002 on the framework Financial Regulation for the bodies referred to in Article 185 of Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities*, Official Journal, 2002, L 357.

³⁷ Članak 3. *Uredbe 2343/2002*.

³⁸ Članak 54. stavak 2. *Financijske uredbe*. I ova se ideja susreće u *Bijeloj knjizi o reformi Komisije*.

ovlasti odlukom o delegaciji koju je donijela država. Dakle, ukoliko neka pravna osoba raspolaže javnim ovlastima temeljem odluke lokalne ili regionalne vlasti, Komisija takvoj osobi ugovorno ne može povjeriti obavljanje nekih svojih poslova,³⁹ već samo poslove tehničkih ekspertiza te upravne, pripremne ili pomoćne poslove, koji ne uključuju obavljanje javnih ovlasti niti uporabu slobodne ocjene u donošenju odluka.⁴⁰ Pravne osobe, kojima se povjerava obavljanje javnih ovlasti, ujedno moraju biti uređene pravom neke države članice, države Europskog ekonomskog prostora ili države kandidata za članstvo u Europskoj uniji. Pri tomu se zahtijeva da imaju i odgovarajuća financijska jamstva, po mogućnosti izdana od tijela javne vlasti.⁴¹

Tijela javne vlasti i pravne osobe s javnim ovlastima nacionalnih država, kojima će se povjeriti obavljanje neke djelatnosti Zajednice, Komisija može odabrati ili sama, temeljem provedenog objektivnog, nediskriminatornog i transparentnog postupka uz primjenu metode izbora ugovaratelja na osnovi najnižih troškova,⁴² ili može zatražiti da ugovaratelja prema pravilima istog postupka odabere država članica; ili ga Komisija može odrediti u dogovoru s državom članicom. Međutim, prije negoli ovim tijelima i osobama povjeri poslove koji uključuju obavljanje javnih ovlasti, Komisija je obvezna utvrditi hoće li ova delegacije biti u skladu s načelima ekonomičnosti i efikasnosti.⁴³

Craig smatra da povjeravanje nekih poslova Komisije tijelima javne vlasti i pravnim osobama s javnim ovlastima nacionalnih država ima cijeli niz prednosti. Ova tijela mogu ostvariti neposredan odnos sa strankama, kao što je to slučaj u sektorima obrazovanja i stručnog usavršavanja. Ono nadalje jača komplementarnost, jer se određene radnje često poduzimaju upravo preko nacionalnih tijela koja imaju nadležnost u tom području politike. Štoviše, on smatra i da su nacionalna tijela fleksibilnija u radu od izvršnih agencija, jer se jednostavnije prilagođavaju posebnim lokalnim prilikama. Stoga zaključuje kako je povjeravanje poslova tijelima i osobama nacionalnih država vrlo dobar model postupanja kada se žele izbjeći opsežni i složeni pravni postupci propisani nacionalnim zakonodavstvom, kada se želi naglasiti europska dimenzija nekoga programa te osigurati njegova koherentnost, kao i kada se želi naglasiti razlika između posrednika u provođenju politika te njihovih korisnika. Međutim, ujedno dodaje kako je stupanj delegacije poslova tijelima javne vlasti i pravnim osobama s javnim ovlastima u pravilu niži od stupnja delegacije poslova

³⁹ Članak 57. stavak 1. *Financijske uredbe*.

⁴⁰ Članak 57. stavak 2. *Financijske uredbe*. Međutim, u praksi je, upozorava Craig, ponekad vrlo teško razlikovati poslove tehničke ekspertize te druge upravne, pripremne ili pomoćne poslove od poslova koji pretpostavljaju obavljanje javnih ovlasti ili zahtijevaju diskrecijsko odlučivanje. Craig, *EU*, op. cit., str. 52.

⁴¹ Članak 38. stavak 1. i 2. te članak 39. stavak 1. *Uredbe 2342/2002*.

⁴² Međutim, odabrana osoba mora biti sposobna ostvariti tražene ciljeve. Ujedno se zabrana diskriminacije treba provesti na dva nivoa. S jedne strane, zabranjena je diskriminacije između različitih tijela iste države članice, a s druge, između tijela različitih država članica.

⁴³ Članak 38. stavak 3. i članak 39. *Uredbe 2342/2002*.

povjerenih izvršnim agencijama. Razlog pronalazi u činjenici da Komisija nad izvršnim agencijama ima viši stupanj nadzora negoli nad tijelima nacionalnih vlasti.⁴⁴

Analizirajući izravno obavljanje radnji Zajednice, kao i obavljanje radnji posredstvom trećih osoba, može se zaključiti kako ne postoji općenito najbolja metoda obavljanja izvršne i upravne djelatnosti Europske unije. U nekim slučajevima najbolja tehnika bit će obavljanje poslova izravno od Komisije. U drugim će slučajevima Komisija zadržati samo odgovornost za obavljanje poslova, a poslove će na provedbu drugim osobama povjeriti ugovorom. Tako će u određenim slučajevima određene poslove najučinkovitije obavljati izvršne agencije, u nekima će se određeni poslovi povjeriti drugim tijelima Zajednice ili, konačno, nacionalnim upravnim vlastima, tj. pravnim osobama s javnim ovlastima delegiranim od države.

Povjeravanje provedbenih ovlasti trećim osobama čini se ugovorom, u kojem se moraju specificirati povjereni zadaci, uvjeti provođenja ovih zadataka te sustavi nadzora.⁴⁵ Sve odredbe ugovora trebaju biti integralno vezane s ciljevima koji se trebaju postići. Drugim riječima, ako su ciljevi postavljeni preopćenito, bit će teško formulirati konkretne ugovorne odredbe, a da se druga strana ujedno odgovarajuće ograniči u korištenju ovlasti. Stoga je, smatra Craig, potrebno željene rezultate definirati što preciznije.⁴⁶

Postupak delegiranja provedbenih ovlasti agencijama, drugim tijelima Zajednice te nacionalnim tijelima javne vlasti, odnosno pravnim osobama s javnim ovlastima treba biti transparentan i nediskriminatoran, a sve informacije koje se odnose na provođenje povjerenih ovlasti moraju biti dostupne u skladu s pravom Zajednice. Stoga je cilj *Financijske uredbe* u postupku odabira ugovaratelja primijeniti pravila smjernica o javnim nabavama.⁴⁷ Dakle, ugovor o povjeravanju obavljanja određenih poslova može se sklopiti samo sa subjektom odabranim u strogo propisanom postupku. U pravilu se pokreće objavom poziva na nadmetanje u kojem treba potpuno, jasno i precizno opisati predmet ugovora.⁴⁸ S ciljem prevencije nezakonitog i nepravilnog rada ugovaratelja, *Financijska uredba* propisuje slučajeve u kojima će natjecatelj biti isključen od sudjelovanja u postupku nadmetanja za sklapanje ugovora. U postupku nadmetanja ne može sudjelovati niti osoba koja se nalazi u sukobu

⁴⁴ Craig, *EU*, op. cit., str. 50-51.

⁴⁵ Članak 41. *Uredbe 2342/2002*. U tom smislu ovaj ugovor mora sadržavati definiciju povjerene zadaće; uvjete i detaljni aranžman zadaća koje će izvršavati, uključujući i odgovarajuće odredbe o definiranju odgovornosti i ustrojavanju sustava nadzora; pravila o izvješćivanju Komisije o tomu kako se zadaće obavljaju; slučajeve kada će izvršavanje zadaća prestati; detaljne odredbe o nadzoru od strane Komisije; uvjete koji uređuju uporabu posebnih bankovnih računa, korisnike beneficija i njihovo korištenje; odredbe koje jamče predvidivost radnji Zajednice u odnosu na druge djelatnosti i tijela; te obvezu suzdržavanja od svake radnje koja može dovesti do sukoba interesa.

⁴⁶ Craig, *EU*, op. cit., str. 53.

⁴⁷ Članci 104. do 106. *Financijske uredbe*.

⁴⁸ Članak 92. *Financijske uredbe*. Uvjeti sadržani u pozivu na nadmetanje naknadno se ne smiju mijenjati.

interesa te koja nije dostavila tražene podatke ili je dostavila neistinite podatke. Kriteriji ocjenjivanja sposobnosti potencijalnih ugovaratelja te kriteriji odabira najboljeg ugovaratelja trebaju biti unaprijed definirani te objavljeni u pozivu na nadmetanje.⁴⁹

Kada god se radi o eksternalizaciji, odnosno ugovornom povjeravanju javnih poslova ne smije se zanemariti niti značaj nadzora. Stoga je, u slučaju povjeravanja provedbenih ovlasti, Komisija obvezna osigurati odgovarajući nadzor u svrhu zakonitog i pravilnog poduzimanja radnji Zajednice. Craig upozorava kako danas, zbog vrlo tanke granice između političkog odlučivanja i njezine provedbe, kod ugovornog povjeravanja nekih poslova trećim osobama postoji realna opasnost da će privatni ugovaratelji namjerno ili nenamjerno prekršiti neke od ugovornih odredbi, pa nadzor nad obavljanjem povjerenih poslova još više dobiva na važnosti.⁵⁰ Učinkoviti sustav nadzora uključuje hijerarhijski nadzor zakonitosti i pravilnosti postupanja, ali i odgovarajući oblik financijskog nadzora nad raspolaganjem sredstvima Zajednice, kao i potrebne oblike vanjskog nadzora. Članak 56. stavak 3. *Financijske uredbe* propisuje kako Komisija treba osigurati i evaluaciju provođenja povjerenih ovlasti. Tijela koja temeljem povjerenih ovlasti obavljaju neke poslove Zajednice, moraju poduzeti sve odgovarajuće mjere s ciljem sprječavanja nepravilnosti u obavljanju ovih ovlasti te njihove zloporabe. Ukoliko do takvih nepravilnosti ili zloporaba ipak dođe, ova su tijela obvezna osigurati povrat nezakonito ili nepravilno utrošenih sredstava.⁵¹

Konačno, može se zaključiti da je cilj eksternalizacije središnjeg upravljanja prenijeti izvršne ovlasti na druga javna tijela, ili same Zajednice ili nacionalnih država. U tu se svrhu mogu koristiti već postojeća tijela i pravne osobe ili se s tim ciljem mogu osnovati nova. Međutim, u obavljanju povjerenih ovlasti, ova su tijela i osobe lišena diskrecijskog odlučivanja o političkim pitanjima. Drugim riječima, provedbeni zadaci povjereni ovim tijelima i pravnim osobama ne mogu utjecati na političke ciljeve koje je utvrdila Komisija. No, iako izvršne agencije, druga tijela Zajednice i tijela nacionalnih javnih vlasti ovdje djeluju kao partneri, cijelo vrijeme treba imati na umu da odgovornost za obavljanje ekstrenaliziranih poslova uvijek snosi Komisija. Ovo obavljanje zadaća od strane izvršnih agencija, drugih tijela Zajednice ili nacionalnih tijela javne vlasti treba razlikovati od podijeljene uprave, jer načelnu odgovornost za postupanje ovdje snosi Komisija, a kod podijeljene uprave snose je same države članice.

Financijska uredba, dakle propisuje pravni okvir upravljanja na središnjoj osnovi, tj. upravljanja koje izvodi ili za njega odgovara sama Zajednica. Ono se tako provodi ponajprije od Komisije, kao čelnog tijela izvršne vlasti Europske

⁴⁹ Članci 93., 94. i 97. *Financijske uredbe*.

⁵⁰ Craig, *EU*, op. cit., str. 32. Na važnost sustava nadzora ukazuje i izvješće Odbora neovisnih stručnjaka, koji je utvrdio da se najveći broj problema vezanih uz izravno upravljanje integralno može povezati upravo s nedostatkom financijskog nadzora.

⁵¹ Članak 54. stavak 3. te članak 56. stavci 1. i 3. *Financijske uredbe*.

zajednice, no poduzimanje konkretnih radnji može biti povjereno i izvršnim agencijama, drugim tijelima Zajednice, ali i tijelima javnih vlasti i pravnim osobama s javnim ovlastima država članica. No, treba znati da su svi ovi modeli središnjeg upravljanja međuovisni, jer čak i kada temeljem povjerenih ovlasti stanovite poslove obavlja izvršna agencija, s obzirom na to da su upravne zadaće koje se mogu povjeriti agencijama ipak ograničene, redovito postoje važni aspekti programa o kojima računa vodi sama Komisija. Ugovorno povjeravanje nekih poslova u praksi se koristi kada god se to pokaže svrsishodnim. Tako je, čak moguće i da izvršna agencija ugovorom povjeri nekoj trećoj osobi obavljanje neke konkretne zadaće koja je njoj delegirana. Međutim, prilikom povjeravanja obavljanja nekih poslova trećim osobama, u praksi se najviše javljalo problema u slučajevima kada su poslovi ugovaratelja bili loše određeni, kada se nije obavljao kvalitetan nadzor nad izvršavanjem ugovornih obveza, kada je za obavljanje određenih zadaća ugovaratelju unaprijed isplaćen veliki iznos novaca i sl.⁵² Stoga bi u takvim slučajevima Komisija trebala biti vrlo oprezna.

4. Podijeljeno upravljanje

Podijeljeno upravljanje može se odrediti kao upravljanje programima Zajednice u kojima Europska komisija i države članice imaju zakonom određene različite upravne zadaće, koje su međuovisne te ih i Komisija i nacionalne uprave trebaju obaviti da bi se politike Zajednice valjano provodile.⁵³ Ovdje, dakle u provođenju određenih politika Komisija postupa zajedno s upravama država članica.

Od osnivanja Europske ekonomske zajednice 1958. godine, Komisija je, sukladno članku 274. *Ugovora o Europskoj zajednici*, dužna izvršavati proračun u skladu s odredbama iz propisa donesenih temeljem članka 279. *Ugovora*, na vlastitu odgovornost i u granicama proračunskih izdvajanja.⁵⁴ Međutim, *Ugovorom iz Maastrichta* u ovaj je članak pri obavljanju ove djelatnosti dodana obveza suradnje država članica s Komisijom, kako bi se osiguralo da se proračunska izdvajanja koriste u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja. Sasvim je sigurno da je model, u kojem je Komisija imala središnju provedbenu ulogu, bio primjeren u vrijeme kada je Zajednica imala šest država članica te nisu postojali programi potrošnje, kao što su zajednička poljoprivredna politika i strukturni fondovi. Međutim, Zajednica je danas vrlo diferencirana organizacija s cijelim nizom složenih elemenata. Tako je 1969. godine, započela provedba zajedničke poljoprivredne politike. Zatim, od kasnih sedamdesetih godina 20. stoljeća, počinje razvoj te eksponencijalni rast strukturnih fondova. Konačno, početkom 21. stoljeća zaključena je serija povećanja broja država

⁵² Committee of Independent Experts, *Second report*, op. cit.

⁵³ Loc. cit.

⁵⁴ Ukoliko *Ugovor iz Lisabona* stupi na snagu ovaj će članak biti konsolidiran kao članak 317. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije*.

članica na njih 27, a povećanje broja članica u budućnosti također je sasvim izvjesno. Sve su ove okolnosti doprinijele umnogostručenju vrijednosti proračuna Europske zajednice, a glavni programi potrošnje zahtijevaju pozornost i detaljno financijsko upravljanje. Stoga je, posebice od prve reforme strukturnih fondova 1983. godine, zajedničko upravljanje između Komisije i država članica u provedbi velikih potrošačkih programa postalo stvarnost.

Rast složenosti Unije, uz sve naglašeniju odgovornost i transparentnost u provedbi programa i financijskom upravljanju, dovelo je do stanovitog vida polarizacije – odgovornost za upravljanje stavljena je na Komisiju, dok su provedbene aktivnosti spuštene na razinu država članica. Tako i članak 53. stavak 3. *Financijske uredbe*, propisuje da kada Komisija izvršava proračun modelom tzv. podijeljenog upravljanja, provedbene se zadaće prenose na države članice sukladno odredbama o zajedničkoj poljoprivrednoj politici i strukturalnim fondovima. Međutim, sama Komisija ipak nije, na najbolji mogući način, uspijevala nadgledati isplatu velike većine europskih transakcija, konkretno njih preko 80%, koje su se obavljale u državama članicama. Stoga se u nedavno sklopljenom *Međuinstitucionalnom sporazumu između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o proračunskoj stezi i dobrom financijskom upravljanju*⁵⁵ donesenom uz *Financijske perspektive 2007-2013*.⁵⁶ inkorporirao zahtjev da “u okviru svojih odgovornosti za funkcioniranje strukturnih fondova te sukladno nacionalnim ustavnim odredbama, nadležne financijske vlasti u državama članicama trebaju ocijeniti usklađenost upravljanja i nadzorne sustave s uredbama Zajednice. Države članice će stoga, kao potencijalni nadzornici i izvjestitelji, preuzeti izradu godišnjih sažetaka na nacionalnom nivou...”, čime je stanovita odgovornost stavljena i na same države članice. Tako je nakon *Ugovora iz Maastrichta* i *Sporazum o financijskim projekcijama* prepoznao ulogu država članica u provođenju dobrog financijskog upravljanja.

Međutim, da bi podijeljeno upravljanje bilo učinkovito trebaju se uspostaviti određena pravila koja se odnose na postupanje Komisije i država članica, ali i modele plaćanja, nadzor nad poduzimanjem potrebnih radnji, financijski nadzor, odgovornost i sl. Tako zakonodavstvo Zajednice u ovome području propisuje postupovne i sadržajne uvijete za pristup sredstvima Zajednice, a ujedno postavlja i pravila o raspodjeli odgovornosti među sudionicima podijeljenog upravljanja.⁵⁷ Poput odredbi o izravnom upravljanju i odredbe koje uređuju podijeljeno

⁵⁵ *Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management*, Official Journal, 2006., C 139., članak 44.

⁵⁶ *Commission Communication: Building our common future: Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013*, COM(04) 101., tzv. *Financial Perspective 2007-2013*.

⁵⁷ Međutim, kada tijela nacionalnih vlasti djeluju unutar regulatornog okvira podijeljenog upravljanja, nacionalne uprave su predmet dijelom nacionalnog prava, a dijelom nadnacionalnog prava. Chiti, Eduardo, *Relationship between National Administrative Law and European Administrative Law in Administrative Procedures, What's New in European Administrative Law?*, European University Institute, San Domenico, 2005., str. 7.

upravljanje sadržane su u *Financijskoj uredbi*.⁵⁸ Craig napominje kako je analiza podijeljenog upravljanja osobito bitna, jer brojni problemi koji se ovdje javljaju, nisu uređeni *Financijskom uredbom*.⁵⁹ Kako podijeljeno upravljanje do izražaja dolazi poglavito u provođenju zajedničke poljoprivredne politike i strukturnih fondova, u nastavku će se prikazati osnovne metode podijeljenog upravljanja u ova dva područja.

Ciljevi zajedničkog poljoprivrednog tržišta, postavljeni su člankom 33. stavak 1. *Ugovora o Europskoj zajednici*,⁶⁰ a *Ugovorom* su propisana i osnovna sredstva postizanja ovih ciljeva. Tako članak 34. stavak 2. propisuje kako je zajednička organizacija poljoprivrednog tržišta, između ostalog, usmjerena na reguliranje cijena proizvoda, potpore proizvodnji, plasiranje različitih proizvoda na tržište, aranžmane skladištenja i prijenosa preostalih zaliha, kao i zajedničke mehanizme za stabiliziranje uvoza ili izvoza, uz zabranu diskriminacije između proizvođača ili potrošača unutar Zajednice.⁶¹ Zajednička poljoprivredna politika, dakle usmjerena je ponajprije na sustav održavanja cijena. Međutim, ključni elementi reformirane zajedničke poljoprivredne politike svakako su i davanje financijskih potpora poljoprivrednicima⁶² te jačanje razvojne politike ruralnih krajeva. Tako, smatra Craig, zajednička poljoprivredna politika “*nije samo sredstvo za tehničke aranžmane upravljanja tržištem poljoprivrednih proizvoda, već je također i sredstvo trgovačke i humanitarne politike*”, a izravno je povezana i s raspodjelom dobiti.⁶³

⁵⁸ Članci 148. do 159. *Financijske uredbe*.

⁵⁹ Craig, New, op. cit., str. 124.

⁶⁰ Ciljevi zajedničkog poljoprivrednog tržišta su povećati poljoprivrednu produktivnost promicanjem tehničkog napretka, racionalnog razvoja poljoprivredne proizvodnje, kao i optimalnog korištenja određenih čimbenika proizvodnje, osobito radne snage; osigurati poljoprivrednoj zajednici pristojan životni standard, osobito povećanjem individualne zarade osoba koje se bave poljoprivredom; stabilizirati tržište; osigurati dostupnost opskrbe; te pobrinuti se isporučiti robu potrošačima po razumnim cijenama. Odmah je jasno da su ovi ciljevi postavljeni na vrlo visokom nivou poopćenosti te da se mogu sukobiti između sebe. Stoga odlučivanje u ovome području mora uvijek nužno balansirati između faktora navedenih u članku 33. stavak 1. *Ugovora o Europskoj zajednici*. Ukoliko *Ugovor iz Lisabona* stupi na snagu, ovaj će članak biti konsolidiran kao članak 39. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije*.

⁶¹ Ukoliko *Ugovor iz Lisabona* stupi na snagu ovaj članak biti će konsolidiran kao članak 40. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije*. Iako je načelni cilj Europske zajednice oduvijek bio slobodno kretanje dobara bez obzira na granice i druga ograničenja, ovaj se režim nije primjenjivao i na poljoprivredne proizvode. Stoga je Vijeće Europske unije utvrdilo zajedničke cijene za većinu poljoprivrednih proizvoda. Tako su utvrđene ciljane cijene (eng. *target price*), tj. cijena koja bi poljoprivrednicima trebala jamčiti sudjelovanje na otvorenom tržištu; interventna cijena (eng. *intervention price*), tj. cijena po kojoj će Zajednica otkupljivati proizvode s tržišta; te donja granična cijena (eng. *threshold price*), tj. cijena na koju će se postaviti uvozni proizvodi kada su cijene tih proizvoda u svijetu niže negoli u Zajednici. Craig, New, op. cit., str. 124-125.

⁶² Ove su potpore ponekad čak i nevezane za proizvodnju, već su namijenjene održavanju standarada u svezi s zaštitom okoliša, sigurnošću živežnih namirnica te zaštitom životinjskih i biljnih vrsta.

⁶³ Craig, *EU*, op. cit., str. 60.

Zajedničkom poljoprivrednom politikom upravlja Europski fond za jamstva u poljoprivredi (eng. *European Agricultural Guarantee Fund (EAGF)*) i Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (eng. *European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)*).⁶⁴ Dok Europski fond za jamstva u poljoprivredi upravlja izvoznim prihodima, intervencijskim mjerama te izravnim isplatama poljoprivrednicima, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj upravlja financijskim doprinosima Zajednice u programima ruralnog razvoja. U skladu s propisima Zajednice, svaka država članica mora akreditirati tijela ovlaštena obavljati plaćanja u ovome sektoru te ukoliko postoji više od jednog takvog tijela u državi, dužna je i imenovati tijelo za koordinaciju. Države članice, nadalje, moraju, odrediti i neovisno tijelo ovlašteno za ovjeravanje računa tijela akreditiranih za plaćanje te su sva ova tijela obvezana Komisiji dostavljati sve tražene podatke. Države članice, nadalje, moraju poduzeti sve potrebne mjere s ciljem zaštite financijskih interesa Zajednice te u tom smislu moraju spriječiti sve nepravilnosti, kao i osigurati povrat nepravilno utrošenih sredstava. Ukoliko Komisija smatra da neka država članica ne koristi sredstva u skladu s pravilima Zajednice, ona može umanjiti ili uskratiti isplatu mjesečnih plaćanja takvoj državi.⁶⁵ Uredba sadrži i važnu odredbu u svezi sa saldiranjem računa, a koja propisuje da država članica treba snositi svaki financijski trošak, ako nije pokrenula sve odgovarajuće upravne i sudske postupke za povrat nepravilno uplaćenih sredstava, unutar roka od godine dana.⁶⁶

Craig upozorava na postojanje jasnih razlika između interesa Zajednice, odnosno zajedničkih interesa država članica u Vijeću te interesa pojedine države članice kao korisnika sredstava zajedničke poljoprivredne politike. Navodi kako države članice imaju jedan interes kada djeluju kroz institucije i tijela Zajednice i odlučuju o raspodjeli proračunskih sredstava, a sasvim drugi kada se javljaju u ulozi korisnika ovih sredstava. Različiti interesi osobito dolaze do izražaja u pogledu odgovornosti za pravilnu raspodjelu sredstava zajedničke poljoprivredne politike. Primjerice države članice nastoje minimalizirati svoju odgovornost za nepravilnu raspodjelu sredstava zajedničke poljoprivredne politike te obvezu naknade nepravilno raspoređenih sredstava prebaciti na Zajednicu.⁶⁷ Pitanje podjele odgovornosti između Zajednice i država članica i odgovarajućeg tumačenja propisa, kojima je ono uređeno, pokrenuto je i pred Europskim sudom. Tako su u

⁶⁴ Bitne izmjene u režimu upravljanja i financiranja zajedničke poljoprivredne politike stupila su na snagu 1. siječnja 2007. temeljem Uredbe Vijeća br. 1290/2005 od 21. lipnja 2005. o financiranju zajedničke poljoprivredne politike, Council Regulation (EC) No 1290/2005 of 21 June 2005 on the financing of the common agricultural policy, Official Journal, 2005., L 209., članci 2. do 4. Prije 2007. godine, upravljanje zajedničkom poljoprivrednom politikom obavljalo se u okviru Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (eng. *European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF)*).

⁶⁵ Članci 6. do 9. te 17. i 27. Uredbe 1290/2005.

⁶⁶ Članak 34. stavak 4. Uredbe 1290/2005.

⁶⁷ Craig, EU, op. cit., str. 62.

slučaju *Netherlands v. Commission*⁶⁸ države članice tvrdile kako prema članku 8. stavak 2. *Uredbe* 729/70⁶⁹ gubitke proizašle iz nepravilne, ali *bona fide*, primjene pravila Zajednice od strane nacionalnih vlasti, treba snositi Zajednica, unatoč tomu što je do propusta došlo na nacionalnom nivou. No, Europski sud se s ovom tvrdnjom nije složio te je utvrdio da tekst članka 8. stavak 2., u smislu pripremnih akata i jezičnog tumačenja, sadrži “*previše suprotnih i dvosmislenih elemenata da pruži odgovor na ovo sporno pitanje*”. Stoga je, analizirajući članke 2. i 3. iste *Uredbe*, Sud zaključio da tadašnji Europski fond za smjernice i jamstva u poljoprivredi može odgovarati samo za iznose plaćene u skladu s relevantnim pravilima Zajednice, a snošenje troškova za druge nepravilno plaćene iznose je na državama članicama. Suprotno shvaćanje, smatra Europski sud, moglo bi dovesti do preširokog tumačenja relevantnih pravila Zajednice.

Europski sud ujedno je utvrdio i da je, prema članku 8. stavak 1. *Uredbe* 1258/99,⁷⁰ upravo na državama članicama osigurati pravilnu primjenu zajedničke poljoprivredne politike, spriječiti sve nepravilnosti te nadoknaditi sve iznose plaćene na temelju neke prijevarne radnje.⁷¹ U tom smislu, Komisija može ukazati na povredu pravila zajedničke poljoprivredne politike te ponuditi dokaze pogrešnog postupanja na nacionalnoj razini.⁷² Štoviše, Komisija ovdje ne mora čak niti dokazivati kako nadzor nacionalnih vlasti nije bio odgovarajuće proveden ili da su nepravilnosti nastale pri saldiranju računa, već je dovoljno samo da upozori kako se radi o “*ozbiljnoj i utemeljenoj sumnji u svezi s ovim nadzorom ili iznosima*”.⁷³

S druge strane, strukturalni fondovi, također su vrlo zanimljivi s gledišta podijeljenog upravljanja, i u odnosu na izbor projekata i programa, i u odnosu na primjenu i nadzor izabranih projekata i programa.⁷⁴ Ovdje je posebno

⁶⁸ Case 11/76, *Netherlands v. Commission*, European Court Review, 1979., 245.

⁶⁹ Council Regulation (EEC) No 729/70 of 21 April 1970 on the financing of the common agricultural policy, Official Journal, 1970., L 94.

⁷⁰ Council Regulation 1258/99 on the Financing of the Common Agricultural Policy, Official Journal, 1999., L 160.

⁷¹ Vidi Case C-235/97, *France v. Commission*, European Court Review, 1998., I-7555 te Case C-278/98, *Nederlands v. Commission*, European Court Review, 2001., I-1501. Ovdje se primjenjuje opća obveza kooperacije propisana člankom 10. Ugovora o Europskoj zajednici.

⁷² Vidi Case C-253/97, *Italy v. Commission*, European Court Review, 1999., I-7529. te Case C-278/98., op. cit.

⁷³ Case C-54/95, *Germany v. Commission*, European Court Review, 1999., I-35 te Case C-278/98, op. cit.

⁷⁴ Vidi Craig, *EU*, op. cit., str. 78. Načelne odredbe vezane uz strukturne fondove izmijenile su se u više navrata prije negoli su se prvi puta diskretno pojavile kao naslov u Ugovoru o Europskoj zajednici. Članak 158. Ugovora o Europskoj zajednici propisuje da radi promicanja sveukupnog skladnog razvoja, Zajednica osmišljava i provodi aktivnosti koje jačaju njezinu gospodarsku i društvenu povezanost. Tako se kao bitan cilj Zajednice postavlja smanjiti razlike između stupnja razvijenosti različitih regija te unaprijediti zaostale i zapostavljene regije ili otoke, uključujući i ruralna područja. Članak 159. stavak 1., propisuje obvezu država članica da svoje gospodarske politike vode i koordiniraju na način da, između ostalog, postignu ove ciljeve. Ujedno je propisano da će ostvarivanje ovih ciljeva podupirati i Zajednica, svojim djelovanjem kroz Strukturne

zanimljiv Europski fond za regionalni razvoj čija je temeljna zadaća pomoć u rješavanju glavnih regionalnih neuravnoteženosti u Zajednici, sudjelovanjem u razvoju i strukturnoj prilagodbi regija koje zaostaju u razvoju te u preobrazbi industrijskih regija u slabljenju.⁷⁵ Baš kao što su postojali različiti interesi Zajednice i država članica u svezi sa zajedničkom poljoprivrednom politikom, ista se razlika u interesima susreće i ovdje. Zajednica nastoji definirati kolektivni interes u racionalnoj regionalnoj politici Unije koncentracijom, pridruživanjem, partnerstvom i zajedničkim programima. Međutim, države članice imaju priličnu diskreciju u pogledu provedbe ovih ciljeva.

Danas postoje četiri značajna aspekta upravljanja strukturnim fondovima. Osobita je pozornost posvećena sustavima upravljanja i nadzora. Tako države članice moraju imenovati tijela ovlaštena za upravljanje, koje mogu biti i one same te tijela ovlaštena za plaćanje, koja mogu biti ona ista, kao i za upravljanje. Tijela za upravljanje odgovorna su za učinkovitost i pravilnost upravljanja,⁷⁶ što ujedno uključuje i odgovornost za nadzor te obvezu utvrđivanja sustava upravljanja i nadzora. Ova su tijela obvezna primati napatke o sustavima nadzora koje moraju provesti te su ih dužna provoditi.⁷⁷ Države članice obvezne su provoditi i financijski nadzor. One moraju postupati u skladu s pravom Zajednice i načelom dobrog financijskog upravljanja te u tom smislu utvrditi i spriječiti sve moguće nepravilnosti. Ujedno imaju obvezu imenovati nadzorni odbor koji će nadgledati provedbu strukturnih fondova i jednostrano donesene dokumente svakog operativnog programa.⁷⁸

Propisane su i stanovite obveze vezane uz ovjeru plaćanja i osiguranja zatvaranja projekta. Tako su države članice odgovorne i za ovjeru svih provedenih

fondove, tj. Europski fond za jamstva u poljoprivredi, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj, Europski socijalni fond i Europski fond za regionalni razvoj te Europsku investicijsku banku i ostale postojeće financijske instrumente. Ukoliko *Ugovor iz Lisabona* stupi na snagu ovi članci bit će konsolidirani kao članci 174. i 175. stavak 1. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije*.

⁷⁵ Članak 160. *Ugovora o Europskoj zajednici*. Ukoliko *Ugovor iz Lisabona* stupi na snagu ovaj će članak biti konsolidiran kao članak 176. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije*. Kao početak specifične uloge Zajednice vezane uz regionalnu politiku uzima se 1967. godina, kada je Europska komisija utemeljila ravnateljstvo koje se trebalo baviti ovom problematikom. Godine 1969., Komisija je predložila koordinaciju među regionalnim politikama država članica i stvaranje jedinstvene regionalne politike Zajednice, koja će se provoditi kroz Europski fond za regionalni razvoj.

⁷⁶ Članak 9(n). i članak 34. stavak 1. *Uredbe Vijeća br.1260/1999. od 21. lipnja 1999. o općim odredbama o strukturnim fondovima*, Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, Official Journal, 1999., L 161.

⁷⁷ Članci 2. do 4. te 10. do 12. *Uredbe br. 438/2001 od 2. ožujka 2001. o detaljnim pravilima za provedbu Uredbe Komisije (EZ) br. 1260/1999. od 2. ožujka 2001. kojom se utvrđuju detaljna pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ-a) br. 1260/1999 u pogledu sustava upravljanja i nadzora za pomoć koja se dodjeljuje u okviru strukturnih fondova*. Commission Regulation (EC) No 438/2001 of 2 March 2001 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1260/1999 as regards the management and control systems for assistance granted under the Structural Funds, Official Journal, 2001., L 63.

⁷⁸ Članak 35. i članak 38. stavak 1. *Uredbe 1260/1999*.

isplata, a koje mogu obavljati neovisne osobe u okviru tijela nadležnog za isplate. Sva privremena ili konačna plaćanja usmjerena su isključivo na naknadu već plaćenih izdataka.⁷⁹ Zajednica ujedno može obustaviti plaćanja nekoj državi članici, ukoliko utvrdi postojanje većih nepravilnosti u poslovanju, a postoji i obveza izdavanja jamstva prilikom zatvaranja određenoga programa, koju ovoga puta treba izdati osoba neovisna i od tijela ovlaštenog za upravljanje i tijela nadležnog za poslove ovjere.⁸⁰

Treći aspekt upravljanja strukturnim fondovima odnosi se na obvezu izvješćivanja. Tako postoji obveza država članica izvijestiti Komisiju o sustavima upravljanja i nadzora te tijelima odgovornim za upravljanje i plaćanje; informirati je o unutrašnjoj organizaciji ovih tijela; izvijestiti o provedenim provjerama; te pružiti informacije o radnjama država članica u provedbi financijskog nadzora.⁸¹

Konačno, propisana je i ovlast provjere, na temelju koje je Komisija ovlaštena provoditi konkretne provjere nad radnjama financiranim iz Fondova te sustavima upravljanja i nadzora vezanim uz strukturne fondove. U slučaju kršenja odredbi, koje uređuju podijeljeno upravljanje strukturnim fondovima od strane država članica, Komisija se može pozvati na opću ovlast sadržanu u članku 226. *Ugovora o Europskoj zajednici*, a koja propisuje da kada Komisija smatra da je neka država članica propustila ispuniti neku obvezu na temelju *Ugovora o Europskoj zajednici*, ona može, nakon što je omogućila dotičnoj državi da se očituje, sastaviti obrazloženo mišljenje o toj stvari.⁸² Ako država ne postupi u skladu s mišljenjem u roku koji odredi Komisija, predmet može uputiti Europskom sudu. Međutim, postoje i drugi načini na koje se nepravilnosti mogu ispraviti i sankcije koje se ovdje mogu koristiti. Tako države članice imaju obvezu poduzeti mjere kojima, će ispraviti nepravilnosti i povratiti nepravilno utrošena sredstva. Spriječiti određene nepravilnosti ovlaštena je i sama Komisija.⁸³

Nije teško uočiti da je u upravljanju strukturnim fondovima velik naglasak stavljen na odgovornost država članica. Tako su države članice izravno odgovorne za pomoćnu provedbu strukturnih fondova, financijski nadzor, utvrđivanje nepravilnosti te činjenje financijskih korekcija.⁸⁴

Može se zaključiti da je podijeljeno upravljanje vrlo kompleksno, jer je provođenje uredbi o zajedničkoj poljoprivrednoj politici i strukturnim i pristupnim fondovima zasnovano je na različitim načelima. Tako kod zajedničke poljoprivredne

⁷⁹ Članak 32. stavci 1., 3. i 4. *Uredbe 1260/1999*. Plaćanje unaprijed omogućuje nacionalnim državama nadzor nad raspodjelom sredstava, dok sustav naknade troškova ide u prilog Komisiji, koja tako može odbiti nadoknadu isplata koje smatra nepravilnim.

⁸⁰ Članak 38. stavak 1. i 5. *Uredbe 1260/1999* te članak 15. *Uredbe 438/2001*.

⁸¹ Članak 38. stavak 1. *Uredbe 1260/1999* te članak 5. *Uredbe 438/2001*.

⁸² Nakon stupanja na snagu *Ugovora iz Lisabona* ovaj je članak konsolidiran kao članak 258. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije*.

⁸³ Članak 38. stavak 1. i članak 39. stavci 2. i 3. *Uredbe 1260/1999*.

⁸⁴ Članak 8. stavak 3., članak 38. stavak 1. te 39. stavak 1. *Uredbe 1260/1999*.

politike nema podijeljenog financiranja, već cjelokupno financiranje ide izravno iz proračuna Europske zajednice. Ovdje uredbe postavljaju i vrlo detaljne standarde prema kojima nacionalna tijela moraju postupati, primjerice, razine i tipovi testiranja uzoraka žita, podobnost za sađenje vinograda, plaćanje premija za uzgoj ovaca i goveda. Kod strukturnih i pristupnih fondova, s druge strane, proračunsko financiranje dijeli se između Europske zajednice i nacionalnih vlasti. Sve programe iz ovog područja predložile su države članice te ih je potvrdila Komisija, a čine ih brojni lokalno utvrđeni projekti, koji moraju biti sukladni općem kriteriju usklađenosti s državnom pomoći i obvezama sadržanim u relevantnim uredbama koje se odnose na strukturiranje fondova.

Cassese zaključuje kako je podijeljeno upravljanje prije svega odraz kolektivne prirode europske vlasti,⁸⁵ gdje nadnacionalna uprava ulazi u nacionalne upravne aktivnosti, a nacionalne uprave slično ulaze u nadnacionalne aktivnosti. Smatra kako sustav podijeljenog upravljanja pomaže izgradnji složenih, sukobljenih, ali međusobno povezanih interesa. Tvrdi kako podijeljeno upravljanje ima dvostruku svrhu. Zajednica najprije služi nacionalnim izvršnim vlastima kao produžena ruka, jer one kroz Vijeće Europske unije proklamiraju svoja gledišta na europskoj razini dok, s druge strane Zajednica djeluje kao sredstvo koje drži nacionalne izvršne vlasti pod nadzorom, u prvom redu preko Komisije i Europskog suda. Bez zajedničkog sustava, smatra on, ova dvostruka misija Europske unije bila bi vrlo teško provediva, a možda i nemoguća. Konačno, on smatra kako je sustav podijeljenog upravljanja specifičan za pojedina područja politika, što odgovara «*sektorskom pristupu*» vlasti te omogućuje progresivan razvoj Europske unije. Međutim, ukazuje i na određene slabosti ovoga sustava upravljanja, od kojih se neke susreću i u drugim organizacijama s više razina, npr. postojanje više centara između kojih se zasnivaju strukture.⁸⁶

Na kraju se može zaključiti kako podijeljeno upravljanje karakteriziraju jedinstveni politički ciljevi, koji se definiraju u nadnacionalnom – pravnom poretku Zajednice – te se provode kao hibridni, tj. dijelom nadnacionalni, a dijelom nacionalni postupci. Kako Europska unija obiluje različitim oblicima složenih tijela i djelatnosti, vertikalno i horizontalno, zajednički sustavi i podijeljeno upravljanje čine se vrlo pogodnim, ali u isto vrijeme u praksi često vrlo konfliktnim modelom. Kako je upravljanje zajedničkom poljoprivrednom politikom i strukturnim fondovima nužno podijeliti između Zajednice i nacionalnih uprava, bilo bi vrlo dobro pojednostaviti metode postupanja u ovim aktivnostima, čime bi se svakako podigla i kvaliteta ovih radnji te smanjile nepravilnosti do kojih u primjeni dolazi.⁸⁷

⁸⁵ O kolektivnoj prirodi europske vlasti više vidi u Kassim, Hussein, *The European Administration: Between Europeanization and Domestication*, *Governing Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2003., str. 139-161.

⁸⁶ Cassese, op. cit., str. 22-23.

⁸⁷ U području zajedničke poljoprivredne politike već je napravljeno potrebno izvješće Komisije u ovome smjeru. Vidi *Izvješće Komisije o pojednostavljivanju poljoprivrednog zakonodavstva*, *Commission Report on Simplification of Agricultural Legislation*, COM (01)48 final.

5. Zaključak

Danas se u Europskoj Zajednici mogu razlikovati tri načina upravljanja: upravljanje na središnjoj osnovi, podijeljeno, odnosno decentralizirano upravljanje te zajedničko upravljanje Zajednice s međunarodnim organizacijama. Postoje područja u kojima tijela izvršne i upravne vlasti Zajednice djeluju izravno, a izravno upravljanje, odnosno upravljanje na središnjoj osnovi označava provođenje poslova izvršne i upravne vlasti Zajednice bez formalne i sustavne suradnje s nacionalnim upravama država članica. Međutim, izravno upravljanje ipak ne znači da će Komisija sve aktivnosti provesti potpuno samostalno, tj. svojim tijelima. Tako se izravno upravljanje može obavljati upravljanjem koje provodi sama Komisija te eksternaliziranjem ovih poslova drugim tijelima, pri čemu odgovornost za njihovo obavljanje i dalje ostaje na Komisiji. Upravo zahvaljujući eksternalizaciji upravljanja Komisija pravodobno može donositi središnje političke odluke, dok se obavljaju i sve provedbene djelatnosti iz njezine nadležnosti.

S druge strane, postoje područja u kojima tijela izvršne i upravne vlasti Zajednice ne djeluju izravno, kao što je to slučaj kod raspodjele europskih socijalnih i poljoprivrednih sredstava, što je zadaća nacionalnih uprava, a uloga je Komisije ovdje samo nadzorna. Podijeljeno se upravljanje može odrediti kao upravljanje programima Zajednice u kojima Europska komisija i države članice imaju zakonom određene različite upravne zadaće, koje su međuvodne te ih i Komisija i nacionalne uprave trebaju obaviti da bi se politike Zajednice valjano provodile. Podijeljeno upravljanje karakteriziraju jedinstveni politički ciljevi, koji se definiraju u pravnom poretku Zajednice, a provode se kao hibridni, tj. dijelom nadnacionalni, a dijelom nacionalni postupci.

Ovdje svakako valja razlikovati obavljanje upravnih zadaća izvršnih agencija, drugih tijela Zajednice ili nacionalnih tijela javne vlasti koje su im ugovorima povjerene od podijeljenog upravljanja, jer načelnu odgovornost za postupanje prilikom povjeravanja ovlasti snosi Komisija, a kod podijeljenog upravljanja snose je države članice.

Iako sve odredbe o upravljanju u Zajednici nisu kodificirane u jednome aktu ovdje svakako najznačajniju ulogu ima *Financijska uredba* koja sadrži osnovna pravila upravljanja prilikom izvršavanja proračuna Zajednice. Ona ujedno utvrđuje načela o raspodjeli i obavljanju upravnih ovlasti, ali i odgovornosti. Ova su načela važna i za izravno i podijeljeno upravljanje. Stvaranje nove vrste izvršnih agencija osnažilo je odgovornost Zajednice u području izravnog upravljanja. Međutim, da bi se upravljanje u Zajednici provodilo zakonito i pravilno, pored odredbi i načela sadržanih u *Financijskoj uredbi* i uredbama donesenim kako bi olakšale njezino izvršavanje, nužno je uzeti u obzir i pravna pravila koja uređuju pojedinu politiku Zajednice.

Očigledno je izvorni model upravljanja u Zajednici samostalnim izvršavanjem politika Zajednice od strane nacionalnih uprava, danas zamijenjen modelom upravne integracije, zasnovanom na načelima fleksibilnosti i diferencijacije. Tako danas model policentrične javne uprave, standardan u nacionalnim

upravnim sustavima, pomalo postaje i dominantan europski nadnacionalni sustav upravljanja. Stoga se može ustvrditi da se europska nadnacionalna tijela i postupci svakim danom sve više prilagođavaju novim zakonodavnim i upravnim zahtjevima Europske unije.

6. Pravni izvori

1. Case 11/76, *Netherlands v. Commission*, European Court Review, 1979., 245.
2. Case C-235/97, *France v. Commission*, European Court Review, 1998., I-7555.
3. Case C-253/97, *Italy v. Commission*, European Court Review, 1999., I-7529.
4. Case C-278/98, *Nederlands v. Commission*, European Court Review, 2001., I-1501.
5. Case C-54/95, *Germany v. Commission*, European Court Review, 1999., I-35.
6. *Charter of the Internal Audit Service of the European Commission*, SEC (00) 1801/2.
7. *Commission Communication: Building our common future: Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013*, COM(04) 101.
8. *Commission Regulation (EC, Euratom) No 2342/2002 of 23 December 2002 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities*, Official Journal, 2002., L 357.
9. *Commission Report on Simplification of Agricultural Legislation*, COM (01)48 final.
10. Committee of Independent Experts, *First Report on Allegations regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission*, http://www.europarl.europa.eu/experts/report1_en.htm.
11. Committee of Independent Experts, *Second Report on Reform of the Commission: Analysis of current practice and proposals for tackling mismanagement, irregularities and fraud*, <http://www.europarl.europa.eu/experts/pdf/rep2-1en.pdf>.
12. *Consolidated Version of The Treaty Establishing the European Community*, Official Journal, 2006., C 321.
13. *Consolidated Version of the Treaty on European Union*, Official Journal, 2006., C 321.
14. *Council Regulation 1258/99 on the Financing of the Common Agricultural Policy*, Official Journal, 1999., L 160.
15. *Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds*, Official Journal, 1999., L 161.
16. *Council Regulation (EC) No 1290/2005 of 21 June 2005 on the financing of the common agricultural policy*, Official Journal, 2005., L 209.
17. *Commission Regulation (EC) No 438/2001 of 2 March 2001 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1260/1999 as regards the management and control systems for assistance granted under the Structural Funds*, Official Journal, 2001., L 63.
18. *Council Regulation of 1605/2002 on the Financial Regulation Applicable to the General Budget of the European Communities*, Official Journal, 2002., L 248.

19. Council Regulation (EC) No 58/2003 of 19 December 2002 laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the management of Community programmes, Official Journal, 2003., L 11.
20. Council Regulation (EEC) No 729/70 of 21 April 1970 on the financing of the common agricultural policy, Official Journal, 1970., L 94.
21. Financial Regulation of 21. December 1977 Applicable to the General Budget of the European Communities, Official Journal, 1977., L 356.
22. Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management, Official Journal, 2006., C 139.
23. *Reforming the Commission. A White Paper*, COM(2000) 200 final/2, vol. I and II.
24. *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*, Official Journal, 2007., C 306.

7. Literatura

1. Aviani, Damir, Pojam i izvori upravnog prava Europske unije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru*, god. 15., 2002.
2. Cassese, Sabino, European Administrative Proceedings, *Law and Contemporary Problems*, vol. 68., no. 1., 2004.
3. Cassese, Sabino, della Cananea, Giacinto, *Diritto amministrativo Europeo: principi e istituti*, Giuffrè, Milano, 2006.
4. Chiti, Eduardo, Relationship between National Administrative Law and European Administrative Law in Administrative Procedures, *What's New in European Administrative Law?*, European University Institute, San Domenico, 2005.
5. Chiti, Mario P., Forms of European Administrative Action, *Law and Contemporary problems*, vol. 68., no. 1., 2004.
6. Craig, Paul, *EU Administrative Law*, European University Institute, Oxford, 2006.
7. Craig, Paul, New Framework for EC Administration: The Financial Regulation 2002, *Law and Contemporary Problems*, vol. 68., no. 1., 2004.
8. Đerđa, Dario, Institucionalni ustroj izvršne i upravne vlasti u Europskoj uniji, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 28., br. 2., 2007.
9. Egeberg, Morten, Schaefer, Günther, Trondal, Jarle, The Many Faces of EU Committee Governance, *West European Politics*, vol. 26., no. 3., 2003., str. 19-40.
10. Hartley, Trevor C., *Temelji prava Europske zajednice*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2004.
11. Herdegen, Matthias, *Europsko pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2003.
12. Kassim, Hussein, The European Administration: Between Europeanization and Domestication, *Governing Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2003.
13. Lenaerts, Koen, Verhoeven, Amaryllis, Towards a Legal Framework for Executive Rule-Making in the EU? The Contribution of the New Comitology Decision, *Common Market Law Review*, vol. 12., 2000., str. 645-660.

14. Steiner, Josephine, Subsidiarity Under the Maastricht Treaty, Legal Issues of the Maastricht Treaty, Chancery Law Publishing Chichester, 1994.
15. Toth, Akos, A Legal Analysis of Subsidiarity, Legal Issues of the Maastricht Treaty, Chancery Law Publishing Chichester, 1994.

Summary

THE ADMINISTRATION IN THE EUROPEAN COMMUNITY

The aim of this article is to point at administrative models in the European Community as well as at basic issues emerging from them according to the present normative regulations. After the introduction which addresses the importance of this subject matter in Croatia, the administrative models in the European Community are analysed. First, attention is given to the direct administration of the European Community, which has been performed, or by the European Commission, or by the externalisation of certain accomplishable tasks. This activity exemplified by the execution of executing the Community budget. Further on, an analysis of shared administration is given as well as a presentation of certain important issues associated with this administrative model. This type of Community administration is presented on the example of management of the mutual agricultural policy and structural funds.

Key words: *European Community, direct administration, shared administration.*

Zusammenfassung

VERWALTUNG IN DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT

Ziel dieser Arbeit ist, Verwaltungsmodelle in der Europäischen Gemeinschaft sowie damit verbundene Grundprobleme übereinstimmend mit der momentanen normativen Regelung aufzuzeigen.

Nach einer Einführung, in der auf die Bedeutung dieser Materie für Kroatien hingewiesen wird, werden Verwaltungsmodelle in der Europäischen Gemeinschaft analysiert. Betrachtet wird zuerst die direkte Verwaltung der Gemeinschaft, die entweder durch die Europäische Kommission selbst oder durch die Externalisierung einiger Ausführungsgeschäfte geschieht. Diese Tätigkeit wird am Beispiel des Abschlusses des Haushaltsplans der Gemeinschaft gezeigt. Dann folgt die Analyse der geteilten Verwaltung sowie der Hinweis auf wesentliche Probleme, die mit dieser Art des Vorgehens verbunden sind.

Diese Art der Verwaltung der Gemeinschaft wird an Beispielen der Verwaltung gemeinsamer Agrarpolitik und Strukturfonds dargelegt.

Schlüsselwörter: *Europäische Gemeinschaft, direkte Verwaltung, geteilte Verwaltung.*

Sommario

L'AMMINISTRAZIONE NELLA COMUNITÀ EUROPEA

Lo scopo del presente lavoro è di illustrare i modelli di amministrazione presenti nella Comunità Europea, come pure indicare i principali problemi legati agli stessi in relazione al vigente sistema normativo. Dopo l'introduzione, dove si evidenzia l'importanza di questa materia per la Croazia, si prendono in esame i modelli di amministrazione nella Comunità Europea. Innanzitutto, l'attenzione si posa sull'amministrazione diretta della Comunità, che si realizza attraverso la stessa Commissione Europea oppure attraverso l'esternalizzazione di alcune funzioni esecutive. Tale attività è illustrata attraverso l'esempio della realizzazione del bilancio comunitario. A ciò segue l'esame dell'amministrazione ripartita, come pure la rassegna dei più significativi problemi legati a questo modello di amministrazione. Questo sistema di amministrazione della Comunità è illustrato attraverso gli esempi dell'amministrazione della politica agraria comune e dei fondi strutturali.

Parole chiave: *Comunità Europea, amministrazione diretta, amministrazione separata.*