



SIGMA

Support for Improvement in Governance and Management

Potpora poboljšanju sustava upravljanja i menadžmenta

Zajednička inicijativa OECD-a i Europske Unije, pretežno financirana od strane EU

IZRADA NACRTA KONCEPCIJSKOG DOKUMENTA O ORGANIZACIJSKOJ STRUKTURI JAVNE UPRAVE IZVRŠNE VLASTI

Izvorno objavio OECD na engleskom pod nazivom: *Drafting a Concept Paper on the Organisational Structure of the Executive's Public Administration* © 2008 OECD Za kvalitetu hrvatskog prijevoda i njegovu sukladnost izvorniku odgovorna je tvrtka Oksimoron, d.o.o. 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.

Uvod

Ovaj rad bavi se suštinskim pitanjima koja bi trebalo razmotriti u koncepcijskom dokumentu o organizacijskoj strukturi državne uprave. Da bi država upravljala zemljom i pružala javne usluge, ona mora zadržati značajan kapacitet za kreiranje politika i njihovo provođenje kako bi na raspolaganju imala djelotvorne mehanizme koordinacije. Jasno je iz iskustva zemalja OECD-a da bi jednako mnogo pažnje trebalo pokloniti jačanju kapaciteta ministarstava da reguliraju, kontroliraju i usmjeravaju, kao što je to učinjeno u slučaju upravnih organizacija odgovornih za pitanja suverenosti i međunarodnih odnosa zemlje i za isporuku javnih roba i usluga. Raznovrsnost organizacijskih oblika u javnom sektoru – osobito u okviru nezrele tržišne ekonomije – može predstavljati ozbiljan rizik sposobnosti države da služi javnom interesu. Upravljanje tim rizikom može olakšati krovno zakonodavstvo koje definira ovlasti i kontrolu različitih vrsta organizacija. To krovno zakonodavstvo može biti zakon o organizaciji i funkcioniranju državne uprave.

Ustavne opcije

Prva referenca u *Organizacijskom konceptu javne uprave* treba biti ustav zemlje i model javne uprave kojeg ustav promiče ili prihvaća. U svijetu postoji nekoliko ustavnih modela, od kojih svaki ima različite posljedice u smislu organizacije, javnih politika i donošenja odluka. Među ostalima, slijedeći modeli su česti u zemljama OECD-a¹:

a) Prvi je *kolegijalni model*. U ovom modelu dominantna figura je premijer, a ne šef države. Vijeće ministara (VM) je središnji element procesa donošenja odluka, te je kolektivno odgovoran zakonodavnom tijelu, koje ima ovlast smijeniti vladu. Velika većina izvršnih sustava u zemljama OECD-a koje su zemlje članice EU spada u ovu kategoriju. Međutim, ti sustavi nisu jednoobrazni: postoji "spektar kolegijalnosti", u rasponu od zemalja gdje je premijer samo "prvi među jednakima" do zemalja gdje premijer dominira gotovo kao predsjednik (Španjolska, Velika Britanija).

b) Drugi je *prezidencijalni model*. Ako bismo previše pojednostavljivali, mogli bismo reći da je glavna značajka ove kategorije davanje prednosti predsjedništvu i legitimitetu koji nositelj te funkcije stječe

¹Vidi Michal Ben-Gera i Simon James (rujan 2005), *Struktura i funkcije Ministarstva predsjednika (ili ekvivalentne organizacije) u zemljama članicama RIMPE-a*, na http://www.Rimpe.Org/Documents/Rimpe_Estruktura.Pdf

izravnim demokratskim izborima. Premijera nema, ili je vrlo podložan predsjedniku, kao i druge institucije izvršne vlasti, uključujući i kabinet ili vijeće ministara (VM).

c) Treći je *polupredsjednički model*: Ovo je varijanta kolegijalnog modela, u kojem je izravno izabrani predsjednik također aktivan politički igrač, s posebnom ulogom u vanjskim poslovima, obrani i mnogim javnim imenovanjima. Stupanj uloge predsjednika obično ovisi o relativnoj snazi drugih ključnih aktera u sustavu. To nije široko rasprostranjen model, a najbolje poznati primjeri su Finska, Francuska i Portugal.

Postoji nekoliko čistih predsjedničkih sustava među zemljama OECD-a, a među njima je najbolje poznat sustav SAD-a, koji je vrlo specifičan: u ovom sustavu izvršna je vlast koncentrirana u rukama predsjednika; položaj i ovlasti njegovih ministara ovise o njemu i (premda oni mogu biti izuzetno utjecajni) oni su u osnovi njegovi izvršni pomoćnici. Sastanci kabineta su vrlo formalni i imaju malo utjecaja na politiku; donošenjem odluka o ključnim pitanjima dominira bilateralna veza između predsjednika i njegovih ministara.

Postoje i druge predsjedničke zemlje gdje to vrijedi, usprkos tome što postoji i premijer: na primjer, Južna Koreja, koja je u odgovoru na ispitivanje OECD-a opisala premijera kao "glavnog izvršnog pomoćnika predsjednika"; te republike Središnje Azije, gdje obično postoji premijer koji je otprilike u istom položaju kao i premijer u Koreji.

Među zemljama RIMPE-a², međutim, te pretpostavke nisu točne, osobito za većinu ibero-američkih zemalja. Kao prvo, ministri većine zemalja RIMPE-a imaju značajnu količinu odgovornosti. Samo u Brazilu, Kolumbiji i Urugvaju većinu odluka donosi predsjednik. U većini zemalja, odluke donosi ili predsjednik ili pojedini ministri, a u Hondurasu i Meksiku ministri odlučuju o većini pitanja. Pretpostavlja se da će predsjednik sudjelovati u svim glavnim odlukama, ali to vrijedi i za šefove vlada u kolegijalnom sustavu.

Ustavni aranžmani koji prevladavaju u zemlji imat će odlučan utjecaj na brojne organizacijske odluke o javnoj upravi i obrasce odnosa među njima. Ustavno ustrojstvo koje prevladava u zemlji imat će odlučan utjecaj na cijeli niz dostupnih odabira organizacija u javnoj upravi i odnose među njima. Stoga svaki *Organizacijski koncept javne uprave* mora voditi računa o tom ustrojstvu i analizirati njegov mogući utjecaj.

Drugo pitanje koje treba razmotriti u ustavu tiče se ustavno povjerenih zadaća, koje mogu biti izrijekom ili implicitno određene u tekstu ustava, o raspodjeli odgovornosti između javnog i privatnog sektora za pružanje i proizvodnju javnih dobara i usluga, te glavna policy usmjerenja koja ustav u tom smislu pruža. Ustavom se može zadati policy opcije i policy izbore koje treba uzeti u obzir u svezi predlaganja posebnog organizacijskog dizajna ili rješenja u javnoj upravi.

Treće pitanje koje treba ispitati s ustavnog gledišta je stupanj decentralizacije, odnosno teritorijalne raspodjele političke moći na državnom teritoriju. Ustavom se može predvidjeti nekoliko modela za tu raspodjelu, kao što su unitarna država, federalna država, jako decentralizirana unitarna država, itd. Ustavne opcije imat će posljedice u smislu organizacijskih modela koje će državna uprava smjeti usvojiti. U svakom slučaju, *Organizacijski koncept javne uprave* trebao bi predvidjeti analize opcija za organiziranje državne uprave na cijelom teritoriju putem dekoncentracije usluga. Jedna važna odluka koju treba analizirati je da li bi dekoncentrirane jedinice trebale biti integrirane ili dezintegrirane, odnosno da li svakom ministarstvu treba dopustiti da ima vlastite teritorijalne ogranke ili bi jedinstveni ured trebao predstavljati sva ministarstva (ili većinu njih) unutar zadanog dijela teritorija.

Tri glavne funkcije javnog sektora

Nakon što se riješe upravne opcije i utvrde odgovarajuće odgovornosti javnog i privatnog sektora za pružanje i proizvodnju javnih dobara i usluga, obično se broj opcija smanji u smislu mogućih organizacijskih struktura

² Zemalja članica RIMPE-a (*Red Iberoamericana de Ministerios de Presidencia y Equivalentes*) ima 21, a to su Argentina, Bolivija, Brazil, Kolumbija, Čile, Kostarika, Dominikanska Republika, Ekvador, El Salvador, Gvatemala, Honduras, Meksiko, Nikaragva, Panama, Paragvaj, Portugal, Španjolska, Urugvaj i Venecuela.

i upravljačkih veza za upravljanje zemljom i njenim međunarodnim vezama, te za pružanje i isporuku usluga za koje odgovornost ostaje na državi. Ovisno o političkim preferencijama, koje mogu, ali i ne moraju biti izriječkom unesene u ustav zemlje, naglasak će biti na jednoj od dole popisanih funkcija ili na kombinaciji funkcija. Općenito govoreći, država ima tri odvojene funkcije:

a) Organizacije javne uprave su izravno odgovorne za obnašanje javne vlasti ili suverenih funkcija države i za isporuku usluga. Kako bi to mogla činiti, država mora definirati (odnosno zakonima propisati) ukupni pravni upravni okvir za izvršavanje funkcija javne vlasti, te isporuku usluga, te također i odrediti usluge koje se mogu pružati putem autonomnih tijela i opće veze koje treba izgraditi kako bi se osiguralo dobro upravljanje/vladavina u cijelom sustavu.

b) Država je regulator pružanja i isporuke usluga privatnog sektora i kontrolira poštivanje odredbi. Osim nadzora općeg tržišta, ta funkcija tiče se osobito sektora gdje se mogu obično pojaviti oblici prirodnog monopola ili nešpoželjni oblici tržišne moći: telekomunikacije, bankarski sektor, sektor osiguranja, električna energija, željeznica, druge mrežne industrije, itd.

c) Država sklapa ugovore o izvršavanju usluga s privatnim subjektima, osobito za određene komercijalne robe s jasnom funkcijom javne usluge – prema posebnim uvjetima – i za određene infrastrukturne projekte koji zahtijevaju značajna kapitalna ulaganja (npr. koncesije) u kojima zemlja treba razviti posebne ovlasti i sposobnosti praćenja.

Organizacijski oblici

U bilo kojoj vrsti suvremene države obično će postojati sve tri gore navedene funkcije, u manjem ili većem intenzitetu, ovisno o političkim preferencijama. Svaki *Koncept organizacije javne uprave* trebao bi uzeti u obzir da gornje aktivnosti zahtijevaju različite organizacijske oblike i različite obrasce organizacijske interakcije.

Odabir organizacijskog ustrojstva ili oblika javne uprave ovisi o lokalnim upravnim tradicijama u zemljama. Odabir bi trebao ipak uzeti u obzir više načela koja potječu od uvjeta demokratske države, kao što su jasne linije odgovornosti javnih institucija, profesionalizam osoblja, predvidljivost njihovih radnji i odluka, pouzdanost u alokaciji javnih sredstava, financijska transparentnost, lakoća sudovanja i organizacijska transparentnost za građane. Takav odabir također treba uzeti u obzir uvjete povezane s prihvatljivim standardima učinkovitosti i djelotvornosti javne uprave kanaliziranim kroz pouzdana proceduralna pravila. Treba uspostaviti ravnotežu između zahtjeva javne odgovornosti i zahtjeva učinkovitog upravljanja javnim službama.

U svakom slučaju, *Koncept* bi se trebao držati temeljne ideje da što je manje kategorija i što su jednoobraznija pravila koja se primjenjuju na organizacije javne uprave, to je sustav javnog upravljanja čitljiviji političarima, državnim službenicima i građanima. Previše oblika upravne organizacije ili previše organizacija povećava rizik da neće zajedno raditi na zajedničkim ciljevima ili na onim složenim problemima javne politike koji "upadaju u procjep" između nadležnosti različitih organizacija, čime se slabi odgovornost.

Temeljne državne funkcije moraju ostati u ministarstvima

Ministarstva nemaju odvojenu osobnost od države i općenito djeluju prema javnom pravu ili općim zakonima o upravnom postupku ili o državnoj službi, proračunskim i drugim općim upravnim propisima. Ministarstva se financiraju iz poreza i nemaju mogućnost zaduživati se za svoje operativne troškove poslovanja, a obično imaju i ograničenu sposobnost prenošenja unaprijed proračunskih suficita. Podliježu kontroli procesa (npr. za nabavu ne-radnih inputa, internoj financijskoj kontroli i eksternoj reviziji). Njihovo osoblje podliježe kontroli procesa (odnosno upravnoj kontroli zakona o državnoj službi) zapošljavanja, promaknuća i otpuštanja.

Glavne snage ministarstva kao organizacijskog oblika potječu od činjenice da je multifunkcionalno, relativno izolirano od političkog uplitanja u upravne procese (pravila o osoblju i financijsko upravljanje), iako dolazi do upliva politike u pitanjima gdje država ima neki svoj posebni interes (neke regulatorne funkcije, na primjer); odazivno je na politički kontekst i vidljiv je oblik s demokratske točke gledišta, te ima trajne organizacijske oblike.

Ministarstva postoje budući da postoji snažna potreba za izravnim političkim nadzorom, ne samo suverenih funkcija (obrana), već i drugih funkcija koje nisu izravno povezane sa suverenosti i javnom vlašću (obrazovanje, zdravstvo), ali mogu pokazati veliko političko opredjeljenje trenutne vlasti.

Ministarstva se najbolje koriste kao organizacijski oblik za one aktivnosti gdje se ne mogu mjeriti rezultati i gdje su policy ciljevi dvoznačni ili podliježu brznoj i nepredvidljivoj promjeni, dok istovremeno imaju visoku političku relevantnost. Kao takvo, ministarstvo je odgovarajući organizacijski oblik za sve multifunkcionalne aktivnosti i razvoj politika, te se preporuča za sve izvršne funkcije gdje – čak i ako politika igra ključnu ulogu – odluke o politikama i njihovoj provedbi zahtijevaju profesionalizirano osoblje zaduženo za *know-how* i postupke u javnoj upravi.

Međutim, broj ministarstava i njihovih struktura stalno se mijenja. Većina novih vlada vrše promjene u strukturi kabineta i broju nadležnosti ministarstava. Sklone su kolebanju između manjeg broja većih upravnih odjela, s malom i koherentnom skupinom u sredini, te manjih i suženih uprava.

U cjelini, ipak ne postoji dominantni trend među zemljama koji bi pokazivao da one preferiraju određeni model. Sve promjene su kompromisi između različitih potreba koje donositelji odluka žele zadovoljiti i različitih vrijednosti koje žele promicati. Na primjer, promjene usmjerene na prilagodbu političkim uvjetima i usklađivanje političkih koalicija ili povećavanje reprezentativnosti, često narušavaju fokusiranost na cilj i lakoću upravljanja. Premda te promjene mogu u nekim slučajevima imati političku prirodu, one imaju posljedice koje nadilaze običnu političku strukturu i ne utječu samo na proces institucionalnog donošenja odluka i kulturu upravljanja organizacije o kojoj je riječ, već i na cjelinu organizacijskog ustrojstva javne uprave i procese donošenja odluka. To je osobito izraženo kada se osoblje zamjenjuje na različitim hijerarhijskim razinama uslijed političkih prilagodbi ili nagodbi između koalicijskih političkih stranaka ili među tendencijama unutar jednostranačke vlade.

Najznačajniji dugoročni faktor koji utječe na strukturu ministarskih uprava i raspodjelu nadležnosti među ministarstvima je rast broja ministarstava tijekom proteklih 50 godina. Broj ministarstava povećao se s njihovom sve većom specijalizacijom u godinama poslije rata, prije no što se ustabilio nakon 1980-ih godina. Zaista, danas u većini OECD-ovih zemalja ima oko 15 do 20 ministara koji su članovi kabineta ili vijeća ministara (VM). Istovremeno, većina zemalja OECD-a usvojila je model gdje ministre koji su članovi kabineta u nekim područjima prate "niže rangirani" ministri ili državni tajnici, koje se u većini slučajeva ne smatra pravim članovima vlade ili VM-a ili kabineta. Te niže ministre može se pozvati da sudjeluju na nekim sastancima kabineta, ali ne i središnjeg kabineta ili VM.

Ministarske uprave kolebaju se između većih i manjih organizacijskih struktura, gdje i jedno i drugo ima neke političke, policy i upravljačke prednosti i nedostatke. Organizacijske promjene ministarstava, koje se obično vode raznoraznim motivima, povlače određene troškove. Najveći neposredni troškovi restrukturiranja organizacije su troškovi prekida. Reorganizacija slabi pažnju osoblja, povećava osjećaj nesigurnosti među osobljem, te odvraća pažnju rukovoditelja od neposrednih upravljačkih izazova; kreatori politika mogu izgubiti neke prilike za promjene menadžmenta i politika tijekom tih prekida pažnje. Premještanje organizacija po različitim zgradama, vrijeme potrebno za nova imenovanja i drugi troškovi prijenosa (kao što su ponovno tiskanje oznaka s imenima, itd.) također su važni troškovi koje treba uzeti u obzir. Kako bilo da bilo, dobro funkcionirajuće, veliko vijeće ministara zahtijevalo je jači politički i upravni centar (ured premijera, ministarstvo financija, ured predsjednika, itd.), dobro razvijen sustav pod-odbora i standardizirane birokratske procese i strukture u svim ministarstvima, manji kabinet zahtijevat će uspostavu dobro ustrojenog mehanizma takmičenja za premještanje osoblja i dobre mehanizme rješavanja sukoba za budžetiranje i dodjelu sredstava.

Temeljna ministarstva zadužena za funkcije državne sigurnosti ili suverenosti, kao što su obrana, financije i vanjski poslovi, vjerojatno neće biti često reorganizirana. To ne iznenađuje, budući da troškovi i opasnosti takvih reorganizacija za ukupno funkcioniranje države mogu biti preveliki u usporedbi s mogućim dobitima od reorganizacije.

Upravno zakonodavstvo treba sadržavati više odredbi kojima se standardizira interna struktura svih ministarstava. Standardizirana organizacijska struktura za sva ministarstva pridonosi ne samo tome da javnost bolje razumije organizaciju države, nego i da se u sklopu ministarske uprave povuče granica između politike i uprave.

Nazivi rukovodećih stupnjeva unutar ministarstava razlikuju se po zemljama, ali obično se radi o 1) ministru; 2) državnom tajniku ili zamjeniku ministra; 3) podtajniku; 4) ravnatelju; 5) šefu službe/uprave, itd. Zakon bi također trebao razgraničiti političke od profesionalnih radnih mjesta.

Zakon o organizaciji i funkcioniranju uprave ne bi trebao regulirati izvan tih općih pitanja, jer bi trebao predviđati samo osnovna organizacijska načela bitna za uspostavu funkcionalnog upravnog modela s politički preferiranim međusobnim vezama i modelima rada. Detalje bi trebalo prepustiti diskreciji bilo šefa izvršne vlasti (predsjedniku ili premijeru) ili vijeću ministara u cjelini (ili pojedinačnim ministrima), ovisno o važnosti dotične stvari.

Stoga bi svaki *Koncept organizacije javne uprave* trebao uzeti u obzir sva ta pitanja i predvidjeti policy usmjerenja i organizacijske izbore među interesima koji se natječu i mogućnostima kako bi se što bolje osigurala odgovornost, učinkovitost i transparentnost državnih struktura i organizacijskog ustrojstva javne uprave.

Ministarske agencije

Mnoge su zemlje relativno nedavno stvorile veći broj tijela koja se u svijetu nazivaju "agencije". Taj termin obuhvaća vrlo velik opseg raznovrsnih organizacija koje su stvorene iz različitih razloga i imaju vrlo različite funkcije. Dvije najbrojnije kategorije su, s jedne strane, redovne uprave u ministarstvima, a s druge strane "regulatorne" agencije, koje su u najvećem broju slučajeva redovne uprave unutar ministarstava, a s druge strane "regulatorne" agencije (također poznate kao nezavisna upravna tijela), koje su obično nezavisne i ponekad imaju nejasne obveze izvještavanja i modele odgovornosti.

Ministarske agencije su relativno nov organizacijski oblik. Nisu nezavisni subjekti s odvojenom pravnom osobnošću. One su izravne podružnice ministarstava i funkcioniraju prema javnom pravu, ali također podliježu nekim općim upravnim procesima koji se primjenjuju na sva ministarstva. Glavna razlika između njih i ministarstava je da imaju više menadžerske slobode i funkcioniraju unutar okvira ugovora o menadžmentu i izvršenju; uspostavljaju se zadani ciljevi i pregovara se o standardima izvršenja unutar ministarstva. To znači da je dobro izvještavanje o outputima i ishodima od strane ministarstava presudno za funkcioniranje sustava.

Ministarske agencije nemaju upravni odbor. Ministar ima formalni nadzor, ali taj nadzor je manje izravan od nadzora kojeg ima nad upravom ministarstva, dok glavni direktor (ravnatelj) ima operativnu kontrolu.

Ministarske agencije u potpunosti se financiraju iz poreza ili djelomično iz poreza, a djelomično iz naplate pristojbi korisnicima. Agencije imaju godišnju proračunsku stavku i može im se dopustiti da prenose proračunske suficite. Mogu, ali i ne moraju podlijezati kontrolama procesa. Njihovo osoblje obično je dio državne službe. Te agencije obično nemaju ovlasti posuđivati nekome ili se zaduživati, ali mogu zadržati prihod od onoga što proizvode ili isporučuju (u obliku cestarina, taksi ili pristojbi, ali ne po tržišnim cijenama).

Ministarske agencije mogu biti vrlo raznovrsne i obuhvaćati više funkcija koje obično provode ministarstva,

osobito isporuku ne-komercijalnih usluga građanima ili potoru uslugama drugim tijelima državnog sektora. Organizacijski oblik najvjerojatnije će primjenjivati isporuku opipljivih upravnih usluga (npr. izdavanje vozačkih dozvola ili putovnica, izračunavanje mirovinskih prava). Taj organizacijski oblik može poboljšati izvršenje boljim usmjerenjem kada postoji kohezijsko funkcionalno grupiranje upravnih zadaća, pretežno za isporuku opipljivih, kvantitativno mjerljivih usluga. Agencijski oblik omogućava usmjerenost prema vani jedne ili više međusobno povezanih usluga građanima koje se lako mogu standardizirati, bolju izolaciju od politike, bolju usmjerenost na služenje građanima kao klijentima umjesto služenja ministru, ugovaranje po izvršenju s menadžerskom autonomijom i odgovornošću i poboljšana upravljačka stručnost u isporuci usluga.

Međutim, kao i drugi organizacijski oblici, agencije nisu primjerene svim javnim uslugama. Tamo gdje je jaka međusobna povezanost politika, agencijski oblik može imati za posljedicu poteškoće u koordinaciji. Tamo gdje je značaj politike velik, agencijski oblik može dovesti do gubitka političke kontrole. Također, samo neke državne aktivnosti su mjerljive i slaba specifikacija može ugroziti organizacijski model. Usredotočene agencije također se mogu opirati realokaciji resursa, što je osobit problem tamo gdje policy ustroji nisu stabilni ili trajni, a to je osobito slučaj u tranzicijskim zemljama.

Svaki *Organizacijski koncept javne uprave* treba uzeti u obzir sva ta razmatranja i predložiti znanstvena rješenja i opcije za zemlju o kojoj je riječ, postavljajući time temelje za dobar pravni i institucionalni okvir. Taj okvir se u osnovi sastoji od općeg zakona o organizaciji i funkcioniranju uprave, koji uključuje opća pravila za sve javne organizacije, klasificira organizacije, uspostavlja stroga načela za stvaranje i uklanjanje novih subjekata, pripisuje gereničke upravljačke odgovornosti i individualne odgovornosti u cijeloj hijerarhiji (generički opisi poslova) i uspostavlja mehanizme za policy sporazume i rješavanje sukoba između različitih tijela.

Neizravna uprava: Autonomna upravna tijela i javna poduzeća

Sve su zemlje oduvijek imale neka tijela središnje uprave koja su na neki način odvojena od ministarstava. Većina tih dugoročnih tijela nastala su tijekom vremena kako bi služila diferenciranoj strukturi vrhovne uprave (diferenciranoj hijerarhijskoj strukturi, odborima) ili diferenciranom kontrolnom okruženju (prije svega za primjenu upravljanja, financijskih i kadrovskih pravila, koja mogu biti u potpunosti ili djelomično različita od onih koja se primjenjuju na ministarstva). Ta se tijela također nazivaju "neizravno kontrolirana tijela" ili neizravne uprave.

Neizravno kontrolirana tijela odvojena su od ministarstava i često se osnivaju kao odvojene pravne osobe. Nekim zemljama je posebna pravna osobnost tih tijela omogućila da ima da vrlo različitu strukturu upravljačkog sustava (prije svega relativno nezavisan upravni odbor) i neka različita pravila menadžmenta u odnosu na ministarstva. U svim slučajevima, što se tiče ministarskih agencija, ključ dobrog funkcioniranja neizravno kontroliranih tijela leži u upravljanju na temelju ugovora o outputima, kojeg izrađuje ministarstvo osnivač u suradnji s neizravno kontroliranim tijelom, te u ukupnim mehanizmima odgovornosti i sustava upravljanja koji se primjenjuju na dotično tijelo.

Uspostavljanje autonomnih subjekata obično odgovara dvama ciljevima "dobrog upravljanja/vladavine": poboljšati izvršenje javnog sektora i učiniti donošenje javnih odluka vjerodostojnijim odvajajući ga od izravne političke intervencije. Uspostava autonomnih tijela, međutim, ne može riješiti probleme općenito loše funkcionirajuće uprave. Iskustva tranzicijskih gospodarstava pokazuju kontradiktorne pouke o uspostavi novih organizacija za izbjegavanje općih problema upravljanja javnim sektorom, budući da čak i autonomna tijela ministarstva osnivači moraju snažno koordinirati i nadzirati. Također je nemoguće stvoriti dugoročnu kulturu izvršenja u okruženju javnih uprava koje imaju loše izvršenje ili su nedovoljno odgovorne. Stvaranje autonomnih tijela da bi se izbjegla ograničenja nametnuta upravnim pravom i pokušala ostvariti "fleksibilnost" privatnog prava može se pokazati kao pogreška koja dovodi do povećane netransparentnosti, arbitarnosti i korupcije.

Većina zemalja OECD-a imaju značajan broj i nekoliko različitih vrsta autonomnih javnih tijela. Ona se

mogu klasificirati u dvije skupine:

- 1) Uprave javnog prava, koje uglavnom funkcioniraju prema općim upravnim pravilima koja se primjenjuju na sve državne subjekte, koji učestalo vrše upravne funkcije; i
- 2) Javna poduzeća, koja uglavnom funkcioniraju prema privatnom pravu, koja često poduzimaju komercijalne, industrijske ili financijske aktivnosti.

Razlikovanje između javnog i privatnog prava nema za svrhu da se ustvrdi kako će svako tijelo biti djelovati potpuno u okviru jedne od tih pravnih jurisdikcija. Na primjer, tijela privatnog prava mogu se osnivati prema privatnom pravu, ali i dalje mogu biti stvorena statutom i podlijevati proračunskom pravu ili upravnom pravu u pogledu vršenja određenih upravnih ovlasti. Isto tako, tijela javnog prava mogu podlijevati privatnom pravu kada provode određene transakcije s trećim stranama (sklapanje najma, itd.) i tretirati se kao posebne pravne osobe za te svrhe.

Autonoma tijela javnog prava uglavnom djeluju prema istim pravilima koja se primjenjuju na javnu upravu. Glavna razlika od ministarstava je u njihovom statusu diferencirane pravne osobnosti i različite upravljačke strukture. Mogu imati potpuni upravni odbor, savjetodavni odbor ili ih može voditi jedna osoba. Kontrola nad njima povjerava se upravljačkom tijelu, koja je općenito delegira glavnom direktoru (ravnatelju). Ministar zadržava indirektnu kontrolu. Mogu biti financirana isključivo iz poreza ili dijelom iz poreza, a dijelom iz korisničkih pristojbi. Često im se dopušta prenositi proračunske suficite u slijedeću godinu. Status njihovog osoblja ide od poptune kontrole državne službe, djelomične kontrole ili reguliranja općim zakonom o radu (ali podliježe općem okviru za državne službenike o standardima ponašanja, zaslugama (merit), itd.). Postoje razne kontrole imenovanja glavnog direktora ili ravnatelja, ovisno o statusu odbora. Konačno, kontrole zaduživanja, posuđivanja i zadržavanja prihoda od imovine također se razlikuju.

Javna poduzeća - grupacije državnih tvrtki (koje su osnovane prema privatnom zakonu) te kvazi-korporacija (koje nisu odvojeni pravni subjekti, ali djeluju kao da su državne korporacije) – odigrali su značajnu ulogu u mnogim zemljama. Smatra se da je snaga javnih poduzeća u slijedećem: njihova usmjerenost na jednu ili par povezanih usluga klijentima; postojanje uprave, koja organizaciju izolira od politike, te tako omogućava razvoj komercijalne kulture; te mogućnost mjerenja financijskog izvršenja. Međutim, upravni odbor može biti ometen kad god dominiraju ciljevi javne politike ili kada postoji snažan utjecaj politike. Premda relativna "autonomija" nekih upravnih subjekata može biti poželjna, njihovi organizacijski oblici trebaju biti usmjereni na očuvanje dobrog upravljanja/vladavine te osobito odgovornosti s obzirom na korištenje sredstava.

Premda se zemlje značajno razlikuju po stupnju aktivnosti koje obavljaju javna poduzeća, postoji značajna sličnost u industrijama u kojima su ta poduzeća povijesno bila koncentrirana (poštanske usluge, željeznica, aviokompanije, telekomunikacije, proizvodnja i distribucija električne energije, pružanje radio i TV). Državna poduzeća često djeluju prema privatnom pravu i imaju odvojenu pravnu osobnost od države. Njihova ukupna kontrola devolvirana je na odbor koji delegira direktora poduzeća. Ministar ima tek neizravnu kontrolu. Ta poduzeća obično imaju upravni odbor. Njihovo osoblje zapošljava se prema općem zakonu o radu. Uglavnom se financiraju iz prihoda od prodaje i mogu se zaduživati, prenositi unaprijed suficite ili posuđivati sredstva. Ne postoji kontrola osoblja ili drugih inputa. Zadržavaju prihode od prodaje svoje imovine i deprecijaciju. Ta poduzeća u državnom vlasništvu prva su pogođena raširenim privatizacijama poduzetim posljednjih godina u više zemalja.

Presudno je upamtiti da ako je glavna organizacijska opcija za proizvodnju javnih dobara i usluga ona koja ide preko autonomnih tijela ili javnih poduzeća, cijeli okvir javne uprave za sustav upravljanja zemljem treba biti stavljen pod znak pitanja, i što je još važnije, mora se povećati kapacitet ministarstava kako bi navodila, kontrolirala i održavala dijalog s menadžmentom tih autonomnih tijela, osobito u svezi pitanja koja se tiču transparentnosti, izvršenja i odgovornosti. Paralelno s time, treba osigurati opći kapacitet vodstva tih organizacija za profesionalno upravljanje novostvorenim organizacijama. Formalno to znači da treba posvetiti posebnu pažnju svakodnevnom nadziranju tih organizacija od strane ministarstva, te konačno i pravu ministarstva da intervenira.

Povećavanje menadžerske kontrole autonomnih tijela nad njihovim proračunima i osobljem ne znači odricanje od političke kontrole i političke odgovornosti, već nadomještanje oblika upravljanja koji se temelji na detaljnijim vanjskim pravilima i formalnom odobrenju bilo koje i svake pojedine transakcije drugim oblikom koji se temelji na više menadžerske autonomije, koji treba prilično jaku proračunsku disciplinu, uključujući tu i mehanizme praćenja, izvještavanja i revizije. To znači uključivanje dobrih sustava interne kontrole i interne revizije. Niti jedna uprava ne bi trebala delegirati ovlasti a da ne bude sigurna da ima interni i eksterni okvir za djelotvorno navođenje (indirektno upravljanje) i kontrolu.

Potreban je dobar pravni i institucionalni okvir kako bi se ograničio broj i vrste autonomnih tijela, kako bi ona imala jasnu pravnu osnovu, te kako bi se opravdale sve iznimke od navedenih pravila. Zakoni o organizaciji i funkcioniranju uprave trebali bi sadržavati, s obzirom na autonomna tijela, odredbe o slijedećim pitanjima:

- a) opći ustroj menadžerskog ugovora, koji se redovito obnavlja, između ministarstva osnivača i autonomnog tijela, koji obuhvaća misiju tijela, upravljanje osobljem, ciljeve izvršenja i i proračune, te način izvještavanja;
- b) ovlasti ministra ili drugog političkog organa vlasti za transparentno utvrđivanje politika ili operativnih uputa (javnom obavješću ili putem tablica u zakonima) i praćenje provedbe;
- c) izvanredne ovlasti političke izvršne vlasti za intervenciju i raspuštanje upravnog odbora i glavnog izvršnog organa autonomnog tijela ako i kada postoji značajan neuspjeh u menadžmentu, uključujući i pravila za imenovanje i smjenu glavnog rukovodstva i upravnih odbora (ako ih ima);
- d) detaljno definiranje kontrole nad autonomnim tijelom treba biti sadržano u zakonski odobrenom statutu tijela: okvirni zakon mora jasno definirati formalne linije odgovornosti od autonomnog tijela do političkog izvršnog organa. Čak i s ispravnim pravnim okvirom, problem je kako djelotvorno provoditi svakodnevni nadzor. To zahtijeva da ministarstvo osnivač ima nužnu kompetentnost za uvođenje sustava upravljanja izvršenjem, koji zahtijeva slične sposobnosti i vještine kao i one potrebne za operativno upravljanje tim tijelom;
- e) naglasak na upravljanju rezultatima: u zemljama OECD-a, trebale su godine da organizacije nauče kako precizirati rezultate i kako vršiti pritajeni nadzor nad upravljanjem putem izvješća s drugim oblicima praćenja. Uistinu je teško definirati mjere koje ispravno predstavljaju željene rezultate i koje su obuhvatne po opsegu i dovoljno štedljive po svojem broju;
- f) individualna odgovornost menadžera za izvršenje organizacije i, s time u svezi, način za stvaranje opće kulture izvršenja (npr. putem mehanizama odgovornosti osoblja za rezultate);
- g) osiguravanje odgovornosti za sredstva: rizici uključeni u odobravanje financijske i menadžerske autonomije su važni. Ako su autonomna tijela kadra namaknuti vlastita sredstva, ona mogu smanjiti opseg državne kontrole nad svojom ukupnom potrošnjom i utjecajem na gospodarstvo, te mogu prikriti neučinkovitost izvlačeći više prihoda od svojih klijenata. Kada im se dopusti da same posuđuju ili unajmljuju, mogu stvoriti kontingentne obveze javnoj riznici.
- h) menadžerska autonomija i sloboda od općih pravila u smislu zapošljavanja i naknade osoblju može privući stručno osoblje u tijela središnje uprave, te stvoriti dodatne mogućnosti za korupciju i patronažu.

Zaključci

1. Reformiranje organizacijskih oblika javne uprave kao prvo zahtijeva analizu ustavnog ustrojstva zemlje, budući da je to okvir unutar kojeg se odvija bilo koja organizacijska konfiguracija.

2. Kao drugo, takva organizacijska reforma također zahtijeva definiciju odgovornosti javnog i privatnog sektora u pružanju i isporuci usluga. Postoje neke aktivnosti koje danas jasno spadaju pod nadležnost privatnog sektora, kao što su one povezane s bankarstvom, industrijskom proizvodnjom ili poljoprivredom. Međutim, dijelom su te aktivnosti bile unutar javne sfere odgovornosti, osobito u onim zemljama OECD-a – a to je većina – gdje je privatni sektor bio previše slab ili nespreman pružati te usluge ili ih garantirati cijelom stanovništvu. Međutim, istina je da su mnoge gospodarske aktivnosti povezane s gore navedenim područjima sada u pooptunosti ili djelomično privatizirane.
3. S druge strane, usluge koje su izravno povezane sa suverenosti ili sigurnosnim funkcijama države (npr. diplomacija, pravosuđe, policija) ili usluge koje podrazumijevaju upravno donošenje odluka u izvršavanju javne vlasti (npr. prikupljanje poreza, carina) nedvojbeno su državne funkcije, koje zahtijevaju da država zadrži ukupnu odgovornost za pružanje i isporuku tih usluga.
4. Aktivnosti povezane s infrastrukturom, obrazovanjem, zdravstvom i istraživanjem zahtijevaju pažljivije razmatranje i često imaju za posljedicu više raznoliku sliku od gore navedenih aktivnosti. U svim zemljama država zadržava važnu ulogu u ukupnom reguliranju tih aktivnosti, a u mnogim slučajevima i pružanju usluga – bez obzira da li ih isporučuju državne organizacije ili privatni subjekti s kojima državni subjekti imaju ugovore (obično putem koncesija).

Pariz, 11 lipnja 2008.