



SIGMA

Поддршка за подобрување на функционирањето на структурите за управување и менаџмент
Заедничка иницијатива на OECD и Европската Унија, главно финансирана од страна на ЕУ

ОРГАНИЗИРАЊЕ НА ЦЕНТРАЛНАТА ДРЖАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА: Политики и инструменти SIGMA документ бр. 43

Мислењата изразени во оваа публикација не можат да се сметаат за официјално мислење на Европската Унија, и не ги представуваат нужно гледиштата на OECD и нејзините земји членки или на земјите кориснички кои учествуваат во програмата SIGMA.

Оригиналниот текст е публикуван од страна на OECD на англиски јазик со наслов:
Sigma Paper No. 43 “Organising the Central State Administration: Policies & Instruments (2007)
© 2007 OECD

Сите права се задржани.

Мислењата изразени во оваа публикација не ги претставуваат официјалните мислења на Европската Комисија, земјите членки на OECD, или на земјите од централна и источна Европа кои учествуваат во Програмата.

© 2009 Меѓународниот Институт за истражувања и развој – IIRD Скопје е одговорен за изданието на македонски јазик, издадено во договор со OECD, Париз.

Квалитетот на македонскиот превод и неговата кохерентност со оригиналниот текст е одговорност на Меѓународниот Институт за истражувања и развој– IIRD Скопје.

“The translation of these materials has been made possible with the support of Local Government and Public Service Reform Initiative (affiliated with the Open Society Institute)”.

The publication of this material was made possible by financial support of NISPAcee and in cooperation with OECD.

ПРОГРАМА SIGMA

Програмата Sigma — Поддршка за подобрување на раководењето и менаџментот – е заедничка иницијатива на Организацијата за економска соработка и развој (ОЕСР) и Европската Унија, главно финансирана од ЕУ.

Работејќи во партнерство со земјите кориснички, Sigma поддржува добро управување преку:

- Проценка на напредокот на реформите и идентификување на приоритети наспроти основните насоки кои рефлектираат добри европски практики и постоечка ЕУ легислатива (*acquis communautaire*)
- Поддршка на лицата кои носат одлуки и администрациите во воспоставување на организацијата и процедури со цел да се постигнат европските стандарди и добри практики
- Фасилитирање на донаторска помош од и надвор од Европа преку пружање помош во дизајнирање на проекти, обезбедување на предуслови и потпомагање на имплементацијата.

Во 2007 Sigma работи со следниве држави партнери:

- **Нови ЕУ земји членки** — Бугарија и Романија
- **Земји кандидати за ЕУ**— Хрватска, поранешната југословенска република Македонија и Турција
- **Земјите од западен Балкан** — Албанија, Босна и Херцеговина (Држава, Федерацијата БиХ и Република Српска), Црна Гора, Србија и Косово (управуван од Јуни 1999 г. од страна на привремената мисија за администрација на ОН во Косово - UNMIK)
- **Украина** (активности финансирани од страна на Шведска и ОК).

Програмата Sigma ги поддржува напорите за реформа на земјите партнери во следните области:

- Правна и административна рамка, граѓански служби и правда; системи за јавен интегритет
- Јавна внатрешна финансиска контрола, надворешна ревизија, против измама, и менаџмент на ЕУ фондови
- Менаџирање на јавни трошоци, буџетски и трезорски системи
- Јавни набавки
- Креирање политики и координација
- Подобра регулатива.

За дополнителни информации за Sigma, посетете ја нашата интернет страница:

<http://www.sigmaweb.org>

ПРЕДГОВОР

Овој труд е изготвен од страна на програмата Sigma по барање на владата на Чешката Република. ОЕСР напорно работеше во последните неколку години на прашања кои се однесуваат на организационата димензија на националната администрација, и поточно, на феноменот наречен „создавање на агенции“ и неговото влијание врз структурите за управување. Досега е продуциран значителен број на анализи¹, вклучувајќи сеопфатна компаративна публикација за *Дистрибуирано јавно управување (2002)*². Sigma исто така има објавено трудови на истата тема во рамките на менаџирање на јавното трошење и во однос на земјите во транзиција³.

Овој труд на ОЕСР беше поттикнат од проблемите кои произлегуваат од зголемената административно – функционална деконцентрација во своите земји членки. Главните прашања кои се поставуваат тука се во однос на следното: Дали разделување на оддели (препуштање на целокупната одговорност кон министерството) осигурува подобра контрола и ефикасен менаџмент на административните и друг вид на јавни служби или од друга страна дали создавање на агенции (во смисла на воспоставување на различни тела) резултира во подобар менаџмент и деполитизација?

Овој труд беше изготвен примарно од страна на Професор Jacques Ziller од правниот оддел на Европскиот Универзитетски Институт во Фиренца, Италија. Тој превзема голем број на веќе објавени трудови од страна на ОЕСР – Директоратот GOV, репродуцираше неколку од најдобрите описни и догматски делови од овој труд дадени во Прилог 1 и 2. Други извори⁴ беа употребени од страна на авторот, кој исто така ја заснова својата анализа врз основа на сопственото познавање на администрацијата на земјите членки на ЕУ, здобиени при консултации и тренинг како и академско истражување.

Овој труд се заснова на претходно објавена работа на ОЕСР, но го продлабочува и зголемува обемот на работата која веќе е направена преку опишување на постоечките европски модели за организирање на централната државна администрација како и нивните правни рамки и преку преиспитување на идејата дека постои генерално дифузирана патека на јавни служби на кои најчесто им се доделени автономни тела кои се лоцирани „на дофат

¹ Покрај останатите „Патоказ до зоолошката градина – од создавање на агенции кон повеќе принципиелен избор на владини организациони облици“, студија напишана од Derek Gill додека бил на привремено преместување кон ОЕСР и објавено во „журналот за буџетирање на ОЕСР“, вол. 2, бр. 1 и во кратката студија на ОЕСР, *Модернизација на јавниот сектор: Организации кои се менуваат*, 2004.

² ОЕСР (2002), *Дистрибуирано јавно управување: агенции, авторитети и други владини тела*, ОЕСР, Париз.

³ SIGMA (2001), *Менаџирање на јавни трошоци: Референтна книга за земји во транзиција*, ОЕСР, Париз и SIGMA (2001), *Финансиски менаџмент и контрола на јавни агенции*, студија SIGMA бр. 31, ОЕСР, Париз.

⁴ За сеопфатен преглед на литературата и интернет изворите за модернизација на јавната администрација во 29 европски држави, погледнете го Hermann Hill (2006), *Quellen zur Verwaltungsmodernisierung in den Staaten Europas — Bücher, Aufsätze, Internet*“, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer (Speyerer Arbeitsheft бр. 183, 266 стр.). Од поновите публикации, погледнете ја Annie Chemla-Lafay и Céline Cholf (2006), *25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE : Convergence et systémique*, Institut de la Gestion publique et du Développement économique, Париз (достапна на интернет на: http://www.comitehistoire.minefi.gouv.fr/sections/etudes_publication/etudes/bilan_de_25_ans_de_r/view?igpde_lang_redirect=1) и Office parlementaire d'évaluation de la législation (2006), *Les autorités administratives indépendantes: évaluation d'un objet juridique non identifié* (достапна на: <http://www.senat.fr/rap/r05-404-1/r05-404-11.pdf>).

на рака“ на владите. Примерите се земаат главно од земјите членки на ЕУ и од ЕУ институциите, бидејќи последно наведените се посебно важни во однос на принципот на лојалност и облигациите на земјите членки на ЕУ.

Горе споменатата административно-функционална деконцентрација на земјите на ОЕСР беше поттикната од потрага по ефикасност, дополнителни заштеди и подобрувања во пружање на услуги, поради потребата од поголема транспарентност и неутралност кај телата кои ги регулираат пазарите, и со волјата да изнајдат „независни“ експерти, како и засегнати граѓани во процесот на донесување на одлуки во одредени области. Набљудувачите, во некои земји, исто така идентификуваа други причини за создавање на автономни тела, имено бегане од административен закон и намалување на правните ограничувања во вработувањето и одредувањето на шеми за плата за вработените во таков вид на агенции.

По оваа деконцентрација, имаше загриженост поради можната загуба на политичка контрола, ослабена јавна одговорност (недостаток на транспарентност, тешка контрола од правната страна), слаба политичка координација поради фрагментацијата на креирањето на политиките, како и неетичко однесување во јавниот сектор и ослабен систем за гарантирање на граѓанските права. Како последица, трудот исто така оценува и критикува искуства од земјите, поради тоа што една од неговите главни и ургентни цели е да даде политички совет кон чешките креатори на политики за пишување на легислатива за организирање и функционирање на државната администрација.

Критичната оценка на влијанието од создавањето на агенции, што претставува основа на овој труд, логично го насочува авторот да инсистира повеќе на поставување на прашања кои треба да се постават и да бидат одговорени од страна на креатори на политики наместо врз основа на детален опис на постоечките структури, кои лесно може да се најдат во претходни документи од ОЕСР, посебно во сеопфатен компаративен преглед, *Дистрибуирано јавно управување – агенции, власти и други владини тела*, и студијата „Организирање на министерства и агенции: Неодамнешни трендови во земјите членки на ОЕСР“. Најкорисните извадоци од овие две публикации се приложени кон оваа студија.

Една од главните цели на оваа студија е да постави основа за политички совет кон оние кои креираат политики во однос на пишување на легислативата на организацијата и функционирањето на државната администрација. Поради тоа напишан е стил кој е ориентиран кон пракса и се разликува од академските стандарди во однос на теоретскиот развој и референците кон публикациите и други материјали. Сепак се обидува да направи генерализации.

Овој труд може да биде корисен за било која земја од централна и источна Европа, вклучувајќи ги новите ЕУ земји членки и други држави кои порано биле раководени на комунистички начин, додека „создавање на агенции“ беше вообичаена состојба долго време пред да започне транзицијата кон демократија. Ова е опишано (Beblavý, 2001) како „парадокс на комунистичката автономија“⁵:

⁵ Miroslav Beblavý (2001), „Разбирање на брановите на создавање на агенции и проблемите на управување кои тие ги имаат предизвикано во земјите на централна и источна Европа“, презентација на конференцијата организирана од страна на ОЕСР во Братислава на 22-23 Ноември 2001 под покровителство на владата на Словачка.

„Од комунизмот (или вистински социјализам како што беше официјално наречен, на некој начин, и тоа со право во самите земји) значеше тоталитарен систем кој се заснова на колективна сопственост на сите средства за производство и репресивен и наметлив политички систем, во кој и учесниците и набљудувачите имаат обичај да гледаат на тоа како на средина со многу ниско ниво на автономија за индивидуални актери во било која област. Вакво гледиште води кон перцепција на целото комунистичко општество како централизирана, вертикално и хоризонтално интегрирана хиерархија, каде што центарот (т.е. централниот комитет на комунистичката партија и нејзината апаратура на управување) насочува средства и активности на сектори, организации и индивидуи. Посебно во случајот на државната апаратура, ова води кон идентификација на вакви структури со вертикално интегрирани министерства на земјите на ОЕПС пред да започне трендот кон создавање на агенции. Последователно, лесно е да се воочи сличност помеѓу падот на комунизмот и почетокот на реформите во земјите на ОЕПС со цел да се обезбеди поголема автономија кон делови од државната машинерија.

Ваквиот пристап игнорира неколку важни фактори. Официјално тесно изградената хиерархија содржеше илјадници организации со правна автономија и милиони индивидуи. Додека системот би можел да се потпира до одредена мера на неговата способност за абстрактна примена на моќ за да се разрешат конфликтите помеѓу интересите во оваа хиерархија, арбитражната примена на моќ сама по себе не беше доволна да им одговори на дневните рутини на администрацијата во сложено општество. Комунистичкиот систем траеше од 40 до 70 години во земјите на централна и источна Европа како индустриска економија онаму каде што на граѓаните им беше дадена од коленка па до гроб социјална супердржава (прашањата за квалитет, одговорност и можност и дури да се генерира богатство). Никаков економски, политички и социјален систем не би можел да постои толку долго во овие комплексни услови доколку има развиено релативно предвидлив систем за решавање на конфликти помеѓу индивидуални и организациони интереси.

Бидејќи хиерархијата не го вклучуваше само јавниот сектор во земјите на ОЕПС но исто така целиот корпоративен сектор (организации), добро познатите проблеми во пренос на информации и информациона асиметрија беа дури повеќе акутни отколку во јавните сектори на земјите на ОЕПС поради проблеми со протезнувањето на контроли и недостатокот на системи на одговорност. Менаџерите на организациите беа вистинските виртуози на системот поради нивната уникатна положба во протокот на информации и донесување на одлуки. Бидејќи „јавните“ и „корпоративните“ сектори еднакво се третираа во комунистичкиот систем – обата беа контролирани од секторни министерства и беа предмет на слична регулаторна средина – оваа нејасност придонесе организациите да се однесуваат како „државни службеници“ кои се однесуваат како корпоративни менаџери.

Резултатот беше дека комунистичкиот систем се поистовети со неговото демократско наследство на систем со многу голем број на индивидуални организации и во „корпоративниот“ и во „јавниот“ сектор со определени функции. Овие организации честопати се базираа на агенција со единствена примена и принцип и комунистичкиот систем имаше прецизни правила за нивниот менаџмент на буџетирање и на процедури на човекови ресурси.

Меѓутоа, овие организации немаа систем за одговорност како додаток на нивната супервизија на министерствата. Од друга страна, тие имаа одреден

*број на правни врски кои понекогаш беа применливи во судовите со други елементи од владата. Бидејќи организациите од „јавниот сектор“ самите по себе и нивните министерства гледаа на нив како на „корпорации“ (бидејќи сепак беше нејасно што всушност спаѓа тука) и дека поради тоа што регулативната рамка беше слична, ова доведе до високо ниво и на *de iure* и на *de facto* автономија.*

Во време на транзиција, оваа философија беше применета врз основ на модусот „потреба да се преживее“ во времиња на драматични намалувања во алокација на буџетот, во кој јавните организации беа поттикнати и принудени да ги зголемат приходите без обзир на нивната мисија и одржливост за ваков вид на пристап.

Сето ова доведе до ситуација во која вистинското наследство на комунизмот не претставува хиерархиски, дисциплиниран јавен сектор, туку хаотичен, слободен за сите, во кој организациите честопати имаат правно дефинирана автономија, права и одговорности, нивниот персонал и посебно менаџерите чувствуваат одредени неформални сопственички права и разликата помеѓу менталитет на јавниот и приватниот сектор е нејасна или непостоечка во очите на поголемиот дел на актери. Таква состојба секако е под влијание на процесот на создавање на агенции за време на период на транзиција”.

Зад ова стои фактот што Чешката владина канцеларија побара од СИГМА компаративна анализа и знаење за земјите членки на ЕУ и институциите на ЕУ. Консеквентно, студијата се фокусира најпрво на организационата димензија на националните администрации и се потпира на критичната проценка на влијанието од „создавањето на агенции“ врз структурите за управување. Поточно се однесува на механизмите за одговорност кои ги имаат земјите членки на ЕУ (или не ги имаат) воспоставено за да осигураат кохерентност на политиките во државната администрација, контрола на јавните средства, и одговорност на владата како целина врз очекувањата на граѓаните. Овие механизми ќе бидат разгледани во однос на облигациите за да се стане земја членка на ЕУ, поточно усогласување со принципите и процедурите кои се наведени во договорите на ЕУ и ЕК како во легислативата на ЕУ/ЕК и во согласност со принципот на лојалност, како што е формулирано во член 10 од Договорот за создавање на Европската Заедница:

Земјите членки ќе ги превземат сите соодветни мерки, без разлика дали се општи или посебни, за да се осигура исполнување на облигациите кои произлегуваат од овој договор или се резултат на постапки кои се превземени од институциите на заедницата. Тие ќе го фасилитираат постигнувањето на задолженијата на заедницата... Тие ќе се дистанцираат од било какви мерки кои може да го загорзат исполнувањето на целите на овој договор.

Второ, оваа студија исто така се насочува кон темата од институционална перспектива на ЕУ. Посебно е интересно да се земе во предвид случајот на извршните агенции на Европската Заедница, кои се едни од ретките обиди на различни начини да се наведат елементите кои се потребни за создавање и водење на агенциите во општа смисла, пишана правна рамка која е лесно пристапна (т.е. *Регулатива на Советот (ЕК) Бр. 58/2003 од 19 Декември 2002 која го наведува статутот за извршните агенции на кој се придодаваат одредени задолженија во менаџментот на програмите на заедницата* - погледнете го Прилог 4)⁶. Додека ова не треба да се смета за модел кој треба да се следи, регулативата

⁶ Регулативата е објавена во *официјалниот журнал на европските заедници*, бр. L 11 од 16 Јануари 2003, стр. 1-8. За жал, не постојат верзии на јазиците на земјите членки на ЕУ, бидејќи е објавено пред проширувањето во Мај 2004 г.

има предност што е доста сеопфатна во наведувањето на прашања кои треба да бидат регулирани. Исто така, повеќе е од веројатно дека ќе биде искористено како референца во земјите членки на ЕУ, како целина. Од тие причини текстот на регулативата е обезбеден како прилог кон оваа студија.

Демократската одговорност овозможува да се надмине парадоксот на комунистичка автономија во организирањето и функционирањето на администрацијата, но во исто време продуцира други проблеми, кои студијата ги опишува заедно со решенијата, кои се или не се реални, наведени во некои земји членки од пред -2004. Во тие земји еден клучен предизвик останува, тоа е создавањето на општите организациони правни рамки за администрација кои што имаат јасна рамнотежа помеѓу менаџерската автономија и политичката и административната одговорност. Таков дизајн мора да вклучи јавни рамки за да спречи арбитражија, додека во исто време овозможува правна дискреција во менаџерското носење на одлуки.

За понатамошни информации во врска со оваа студија, ве молам контактирајте го Г-дин Francisco Cardona, Постар Советник во Сигма (francisco.cardona@oecd.org).

СОДРЖИНА

| | |
|--|----|
| ПРОГРАМАТА SIGMA..... | 3 |
| ПРЕДГОВОР..... | 4 |
| 1. НАЈДОБРИ ПРАКТИКИ, МОДЕЛИ, РЕФОРМА И ОЗНАКИ..... | 9 |
| Европски модели на влада | 9 |
| Употреба на странски модели и практики за реформа..... | 10 |
| Агенции, владини тела „ на дофат на рацете “ и лингвистички конфузии | 12 |
| 2. ВИДОВИ НА ОРГАНИЗАЦИОНИ СТРУКТУРИ КОИ ПРОИЗЛЕГУВААТ ОД СПЕЦИЈАЛИЗАЦИЈА ВО ВЛАДАТА..... | 13 |
| a) Концептуална позадина на организирање и функционирање на централната државна администрација..... | 13 |
| b) Причини за организациона специјализација и создавање на агенции | 16 |
| c) Видови на специјализирани организациони единици, агенции и авторитети | 24 |
| d) Административно делегирање како алтернатива кон создавање на агенции? | 25 |
| 3. СОЗДАВАЊЕ НА СПЕЦИЈАЛИЗИРАНИ ОРГАНИЗАЦИОНИ СТРУКТУРИ | 26 |
| a) Уставни и политички ограничувања | 27 |
| b) Правна рамка за создавање на специјализирани организациони структури | 28 |
| c) Дизајнирање на институционални рамки и алатки за управување на специјализирани организациони структури | 29 |
| d) Осигурување на менаџерска координација на специјализираните организациони структури | 32 |
| e) Капацитет за реформа или елиминирање на специјализирани организациони структури како услови за промена | 34 |
| ПРИЛОГ 1..... | 36 |
| ПРИЛОГ 2 | 39 |
| ПРИЛОГ 3 | 49 |
| ПРИЛОГ 4 | 62 |

1. НАЈДОБРИ ПРАКТИКИ, МОДЕЛИ, РЕФОРМИ И ОЗНАКИ

Европски модели за влада

Кога станува збор за административна организација, последицата е дека честопати заедничкото разбирање за модели, институции, и концепти се зема загарантирано, додека во реалноста клишеата и недоразбирањата доминираат кога размената помеѓу одговорни лица и политичари се протега на доста стриктно дефинирана и рестриктивна област на политики. Менаџмент консултанти, како и голем број на академици, не се чувствуваат подобро кога ги користат алатките за компаративна анализа, и поради тоа потребно е оние кои ги креираат политиките да обратат внимание кон одредени клучни концепти и феномени кои треба да бидат земени во предвид кога се прави осврт кон реформа на јавната администрација.

Практичарите честопати упатуваат кон „модели“, додека социјалните научници кои се запознаени со категориите на Max Weber упатуваат кон „идеални видови“. Она што на овие две формулации им е заедничко, што се однесува на упростен опис на реалноста со цел анализа и евалуација, е дека тие лесно погрешно ги наведуваат слушателите и читателите за да веруваат дека опис или анализа треба да се земе како препорака, како идеалност, во смисла на најдобар облик). За да се избегне оваа опасност, останатите (академици, како и политичари, државни службеници и новинари) го користат зборот „парадигма“, кој им е јасен само на оние кои знаат што значи етмологија⁷, додека тоа е „збор кој честопати се користи од оние кои би сакале да имаат нова идеја но неможат да се сетат на ниту една.“⁸

Изразот „парадигма“ честопати се користи за да се посочи кон она што се нарекува „промена на парадигма“⁹, т.е. промена на доминантниот концепт или модел, и ова е посебно популарно во литературата за реформа и менаџмент на промени. Голем дел од литературата која зборува за создавање на агенции се однесува на „промена на парадигма“ во организирањето на владата. Иако ова може да е точно за одредени земји (посебно Обединетото Кралство во 1980тите), не постои емпириски доказ дека е точно за сите или барем за поголемиот дел од земјите на ОЕСР, бидејќи голем дел од организационите облици кои се разгледуваат под темата „дистрибуирано управување“ постоеле 50 години или дури пак цел век или повеќе.

⁷ Зборот парадигма доаѓа од грчкиот збор *παράδειγμα* кој значи „редослед“ или „пример“, од зборот *παράδεικνυμι* кој значи „демонстрира“.

⁸ Mervyn Allister KING, поранешен заменик гувернер на Банката на Англија (извор *Wikipedia*, *бесплатна енциклопедија*, <http://en.wikipedia.org>).

⁹ Откритието на Thomas Khun во „Промена на парадигмот“ е подвижна сила која води до научна еволуција која е злоупотребена. „Фразата била злоупотребена во „маркетиншки говор“, и честопати се смета за безначајна во овој контекст. Ова е сега доста раширено така што Larry Trask наведува во својата книга *Mind The Gaffe* како фраза која никогаш не е употребена, и тој повикува на внимание кога се чита било што кое ја содржи оваа фраза“ (извор *Wikipedia*, *бесплатна енциклопедија*, <http://en.wikipedia.org>).

Сепак, важно е да се сфати дека поголемиот дел од западно европските системи на влада беа изградени во 19тиот и 20тиот век, и се базирани на патеки кои се подеднакво слични за да се сметаат како „Европски стандарден модел за администрација“, кој е целосно различен од шведскиот и американскиот модел на влада¹⁰. Американскиот модел е структуриран на федерално и државно ниво во согласност со дистрибуцијата на моќ помеѓу правните и извршните субвенции на владата (претседателски/конгресен модел) и ја рефлектира важната улога на судовите во системот на САД кој не е реплициран во европските земји.

Франција, Германија, и Обединетото Кралство најчесто се посочуваат како примери за европски модел на администрација, иако тие секако не се единствените земји кои може да се идентификуваат како модел на западно европски системи на влада. Австрискиот систем, кој имал доста влијание во централна Европа и северна Италија во 19тиот век, покажува некои основни, специфични карактеристики кои се разликуваат од германското искуство. Исто така, голем број на карактеристики на административните системи на трите земји кои се погоре споменати се однесуваат на нивната релативно важна големина – во смисол на територија и уште поважно во однос на популација – па и поради тоа не се релевантни за релативно помали држави. Меѓутоа, иако секоја од помалите држави има јавна администрација со одреден број на многу различни карактеристики (посебно Холандија), како група тие се под влијание во многу широк дијапазон на системите на нивните поголеми соседи.

Нордиските земји се исклучок. Додека Финска и Шведска имаат задржано доста специфични системи, Данска и Норвешка следеа некои примери од Шведскиот модел и некои од стандардниот европски модел. Швајцарија има уникатен систем на влада, во најголем дел поради нејзиниот федерален облик и уставен режим – кој не е парламентарен систем, како во останатиот дел од Европа, ниту пак претседателски/конгресен систем, како што е во САД – и поради присуството на полу-директна демократија. Овие уникатни карактеристики допринесуваат да биде доста тешко да се упати кон Швајцарија како извор на инспирација за реформа на организирање на владата.

Италија е посебно интересен случај, бидејќи административната структура на Кралството на Италија по обединувањето во 1864 беше она од времето на Кралството на Пиемонт – Сардинија, кој бил моделиран по францускиот административен систем уште од првите декади на 19тиот век. Овие структури биле применети на повеќе униформиран начин по обединувањето на Италија, но во многу различен контекст што се однесува до владината култура и структури. На северот, Ломбардија и Венето искусија ефикасна – но непозната и автократска – австриска администрација. На југот, постоеше мала и неефикасна владина структура во времето на реактивниот, автократски и корумпиран режим на Бурбоните во Кралството на двете Сицилии. Централниот дел на Италија, исто така имал многу различни владини структури, комбинација од традицијата на влада град и наследството на старата опозиција помеѓу Guelphs и Ghibellines (т.е. помеѓу сојузниците на Владетелот и сојузниците на Папата), кој сеуште се смета до одредена мера како причина за постојаната слабост во Италијанската државна администрација.

¹⁰ Погледнете го Jacques Ziller (2001), „Европски модели на влада: Кон сложувалка во која недостасуваат делови“ во *Парламентарни афери*, стр. 102-119.

Користење на странски модели и практики за реформа

Размена на „најдобри практики“ помеѓу оние кои ги прават политиките и државните службеници од различни држави е главниот извор на инспирација за реформа на политиките, заедно со ендогени планови за реформа на владините агенции кои се одговорни за државните служби, менаџмент консултации и академски публикации од областа на јавната администрација и јавниот менаџмент.

Разновидноста и изобилството на овие извори на инспирација ја имаат предноста на мултиплицирање на примерите и гледиштата, кои може да помогнат во постигнување на подобра организација на владините служби. Меѓутоа, тие исто така придонесуваат кон зголемување на нејасноста на концептите како и кон неизвесноста за реалноста на организационите структури, правила и функционирање. За возврат ова едноставно станува почетен текст за брза реформа и за пасивна резистенција кон промени.

Во рамките на членството на ЕУ, размената на „најдобри практики“ е промовирана како главна алатка за „Отворен метод на координација“, кој игра централна улога во „Лисабонската стратегија“ усвоена во 2000 со цел ЕУ да стане „најкомпетитивна и динамична економија која се базира на знаење, во светот до 2010, која е способна за одржлив економски пораст, со повеќе и подобри работни места и поголема социјална кохезија“.

Без да се навлезе во квалитетите на Стратегијата и на *Отворениот метод за координација*, мора да биде забележано дека е направен притисок врз државните службеници и политичари од земјите членки на ЕУ за да ги презентираат сопствените постигнувања и организација на најдобар можен начин (посебно кога се работи за „стари“ земји членки) и да се покаже позитивен однос кон превземање на методите и организациите од другите – кои се сметаат за повеќе ефикасни – земји членки. Меѓутоа, ова најчесто се случува без да се оддели време и да се користат алатките за компаративна анализа.

Доколку е потребна силна компаративна анализа за да се донесат неопходните институционални анализи, како што вели Beblavy (2001), дека владее вистинска преокупираност за да се осигура домашна конзистентност во креирањето на институции и агенции. Домашната конзистенција значи дека реалните правила кои ги раководаат активностите на агенцијата и поттикнувањето на однесување, взаемно се поддржуваат во потрагата по ефективно и одговорно функционирање на организација. Со други зборови, она што е релевантно не е апсолутна меѓугранична трансплантација на институција, туку како би можела поставеноста од една организација да се вклопи во одреден национален правен систем како и преку неформалните правила во земјата каде што такво преместување треба да го завземе своето место.

Во однос на градењето на институции, реформи и менаџмент на промени во јавната администрација, потребно е да се земат практиките од странските земји во нивните правни, политички и социјални контексти, не само да се направат разбирливи туку исто така да се одреди дали вреди да се проба истите да се имитираат. Вистина е дека странските модели или практики, може да се употребат како мотивација со цел да се привлечат модернизаторите во политиката, во граѓанските служби и во сегментите од економијата и граѓанското општество кои имаат општ интерес и/или јасно идентификуван дел во подоброто функционирање на јавната администрација, но употребата на странски модели и

практики мора да биде вградена во целосната стратегија за реформа и менаџмент на промени и да се осигура домашна последователност, како што видовме погоре.

Меѓутоа, обратното е исто така точно. Користење на странски модели и практики може да предизвика реакција од најконзервативните елементи во општеството и во јавните служби, кои може да инструментализираат националистички делови со цел да се одбијат реформите кои може да го ослабат нивниот статус. Исто така, користењето на странски модели и практики може да ги маргинализира најдобрите професионалци во јавните служби и најдобрите експерти од јавната администрација во земјата, во политиката, економијата и во граѓанското општество. Првата реакција може да се појави доколку моделите и практиките за кои се зборува изгледаат премногу странски за да основаат систем или култура, и прераспределбата на националните таленти може да се случи доколку примената на странски практики наместо на националните практики создаде импресија дека националните политичари кои сакаат да го реформираат системот не го знаат доволно добро. Овој двостран аспект за употребата на странски модели и практики е јасно уште поприсутен кога странската експертиза се користи во дизајнирање/или имплементација на организациони реформи.

Доколку оние кои ги креираат политиките сметаат дека е корисно и адекватно да се користи „big bang” процес за нивното менаџирање на промени, употребата на странски модели и практики може секако да биде соодветна на почетокот со цел да се дизајнираат планови за реформа и нацрти. Меѓутоа, сепак постои голема опасност дека некои од основните фактори на кои се должи доброто функционирање на странскиот систем биле неприметени или едноставно неможат да бидат репродуцирани во државата во која треба да се случат реформите.

Доколку, од друга страна, процесот на реформа се базира на инволвираност на сите или барем на поголемиот дел од засегнатите јавни службеници и други засегнати страни, странските модели и практики може сеуште да бидат корисни. Мора да се направи многу внимателна селекција на моделите и практиките; селекцијата на нивните сопствени вредности и дури повеќе на нивниот капацитет да бидат преместени, како и на сличностите во култура и организациони однесувања на обата и на земјите „извозник“ и на „увозник“. Еден од важните проблеми е дека наводните сличности може да се базираат на клишеа или на историски елементи кои имаат еволуирано премногу далеку едни од други за ваков вид на случност да преживее.

Агенции, управи одделени од централната влада („на дофат на раце“) и лингвистички забун

Неки од литературите кои се релевантни кон главното прашање од оваа студија рефлектира свесност за лингвистичките потешкотии кои се инволвирани во анализирање и компарирање на анализите и споредба на организационите и оперативните аспекти на системите на управување. Студиите понекогаш се обидуваат да понудат прашалник во однос на ознаките кои се користат во различни држави¹¹ или дури група на дефиниции¹². Меѓутоа, не постои заеднички договорен речник за концепти и термини кои се поврзани со

¹¹ Погледнете ја посебно ОЕСР, *Дистрибуирано јавно управување*, погледнете ја горе наведената фуснота бр. 2

¹² Пр. Сигма (2001), *Организирање на јавната администрација*, ОЕСР, Париз.

организирањето на јавната администрација, ниту за земјите на ОЕСР ниту пак за земјите членки на ЕУ – дури ниту за статистички цели. Поради тоа, доста е важно да се биде посебно претпазлив кога се употребува било каква литература за организирање на владата со цел реформа на политиките, и ова предупредување исто така е застапено во оваа студија.

Исто така, употребата на странски модели и практики премногу лесно дозволува употреба на лозинки и модерни ознаки. Ова е посебно точно поради употребата на Англискиот Јазик како јазик кој не е мајчин во поголемиот дел од академската литература и политичките извештаи. Треба да биде посочено дека дури и помеѓу лицата чиј мајчин јазик е англискиот кои се специјалисти во јавна администрација и владини прашања, истите зборови имаат доста различно значење од една држава во друга.

Еден од најдобрите примери е употребата на зборот „агенција“, која е во срцето на целта на оваа студија со феноменот „создавање на агенции“. Во Обединетото Кралство, и во голем опсег на земјите во кои се говори Англиски јазик, употребата на терминот „агенција“ стана модерно во последните две декади како општ концепт кој се применува кон организационите структури на државната администрација кои треба да имаат некое ниво на менаџерска автономија. Лозинката тука е да се биде во близина на министерот. Исто така треба да се напомене дека да се биде блиску физички значи да се биде близок до некој друг како да се биде во состојба да се фати, да се зароби или да се удри, кои најверојатно не се најдобрите квалификации за независност. Секако, некои извршни раководни лица во британските агенции носат заклучок во потенцирање како ќе се чувствуваат доколку тие се во близина на трезорот кога подоцна ќе ги намали нивните кредити. Откако што ќе се каже ова, употребата на зборот агенција во британски контекст наведува дека организационата структура се разликува од „традиционалната“ хиерархија на министерски оддел. Во скоро време разликата помеѓу „извршните агенции“ од една страна и „јавни тела кои не се составени од оддели“ од друга страна добија на тежина и на некој начин го намалија опсегот на терминот „агенција“.

Во Соединетите Држави, меѓутоа, посебно на ниво на федералната влада, терминот „агенција“ се употребува за сите видови на администрација. Се применува кон оддели кои се организирани во хиерархии, со политичка припадност кон извршниот персонал на Претседателот (најчесто со Секретарот), и тие се слични со традиционален европски министерски оддел (во ОК и на континентот). Исто така применува автономни тела со регулаторна или извршна функција, без разлика дали се создадени од Конгресот или од страна на Претседателот. Во Соединетите Држави, терминот „агенција“ не ни кажува ништо за степенот на автономија на административната структура – која за возврат објаснува дека некоја од литературата за политички науки како и правна литература силно го преценуваат постоењето на автономни агенции во владата на САД. Видот на организациони структури кои најчесто се нарекуваат регулаторни или независни агенции (или понекогаш авторитети) во литература која не потекнува од САД, за владата и јавната администрација најчесто ја носат титулата „Федерална Комисија“ (или „Државна Комисија“) во Соединетите Држави, додека бројот на еквивалентни институции се нарекуваат „административни трибунали“ во Канада, кои што придонесуваат кон конфузија на концептите.

Други примери кои се користат е вообичаената разлика помеѓу делегирање дефинирано како трансфер на авторитет кон ентитетите кои правно остануваат дел од основната држава и разделување, дефинирано како трансфер на моќ кон ентитети кои се правно одделени од

државата¹³. Оваа разлика е перфектно прифатлива, но не се заснова на целокупното заедничко разбирање на разделувањето и делегацијата на зборовите – на Англиски Јазик како и во други јазици —и може да бидат критикувани поради нивната премногу јака насоченост кон правните критериуми, како што е равното лице на организацијата на правниот статус на инструментот (акт на парламентот за разделување во спротива со административниот акт за делегирање). Ја има предноста, меѓутоа, да се биде и јасен во неговата дефиниција и примена и непосредно поврзан со оперативните избори за организациона реформа.

2. ВИДОВИ НА ОРГАНИЗАЦИОНИ СТРУКТУРИ КОИ ПРОИЗЛЕГУВААТ ОД СПЕЦИЈАЛИЗАЦИЈА ВО САМАТА ВЛАДА

Овој дел од студијата ги разгледува типологиите на овие организациони структури со цел да им се помогне на оние кои ги креираат политиките добро да ги применат можните странски модели и најдобри практики. Организационите структури во владата се имаат развивано на различни начини од една држава до друга и од еден период во друг, како резултат на порастот на администрацијата во големина – т.е. во вкупниот број на лица кои мора да се справат со административни и владини функции – и на диверсификацијата на јавните административни функции.

Од друга страна, голем број на организациони структури беа, и понекогаш сеуште претставуваат, резултат на личните приоритети на оние кои ја имаат власта, како на пример политичари и државни службеници. Вообичаено, европските монархии долго време се потпираа на владите кај кои специјализацијата најчесто беше базирана на географски интереси и во помала мера врз база на функционалните интереси – каде што финансиите беа првата област на функционална специјализација. Во некои земји некои организациони единици (оддели во министерствата или слично) сеуште се базираат на географски наместо на функционален опсег на работење.

Овие околности, во отсуството на заеднички јазик на владата и на јавната администрација, го отежнува процесот на обезбедување на едноставен и сеопфатен преглед на организационите структури во централната влада, без да ги споменуваме локалната и регионалната самоуправа. Меѓутоа, некоја идејна, заедничка позадина може да биде корисна.

а) Идејна позадина на организирањето и функционирањето на централната државна администрација

Идејната позадина која го раководи организирањето и функционирањето на централната државна администрација најчесто претставува *ex post* реконструкција — во однос на моделите, идеалните видови на парадигми—, не однапред замислен концепт. Во одредени случаи структурите и процедурите може да се сметаат како резултат на специфичен план за реформирање — како што е случајот со Пруската и Француската администрација, кои биле признаени на почетокот на 19тиот век од страна на Баронот Vom Stein и

¹³ Пр. PUMA (2001), *Управување со поширокиот државен сектор: Принципи за контрола и одговорност на делегираните и разделените тела*, ОЕСР, Париз (CNM/GF/GOV/PUBG(2001)4).

последователно и од Napoléon Bonaparte, или помалку очигледниот случај на признавање на англиската државна служба под влијание на Macaulay кон средината на истиот век. Би било погрешно да се бара општа и детална идеја, бидејќи овие реформи биле успешни благодарение на тоа што биле во состојба да ги вградат понекогаш револуционерните промени на своето време во постоечките општествени и владеечки структури и култура.

Во поново време, некои од реформите кои се воведени во административната организација беа презентирани како реформи кои се базираат на елаборирана идеја (како што се извршните агенции кои ја следеа реформата Следни Чекори од 1987 во Обединетото Кралство). Во тие случаи, меѓутоа, не постоеше целосен концепт на организација и функционирање на централната државна администрација, но во најдобар случај концепт за одреден вид на структура. Неодамнешен пример за таква делумна идеја може да се најде во описниот дел од регулативите на ЕК за извршните организации (видете го Прилог број 4). Откако што го посочивме ова, има смисол да се навлезе во поголеми детали во однос на идејната позадина на двата европски модели на владеење кои се најрелевантни за прашањето на создавање на агенции.

Европскиот стандарден пример за администрација — кој се сретнува главно кај британскиот, францускиот и германскиот систем на јавна администрација, но исто така може да се сретне и во други западно европски држави, со исклучок на Нордиските земји и Швајцарија — се заснова на хиерархиска интеграција во рамките на организацијата на министерството (или одделот). Овој вид на систем честопати се означува како „*Моделот за администрација на Weber*“. Ова е израз кој погрешно наведува, со тоа што содржи прескриптивни намери, додека релевантните трудови на Max Weber — од пред еден век — имаа аналитичка природа и беа заносвани на искуствата од погоре споменатите земји и Соединетите Држави бидејќи во тоа време тие беа големите модерни држави. Според овој модел, хиерархиската линија започнува со политичар кој се наоѓа на врвот и оди надолу до службеникот на основно ниво во најнискиот дел. Целокупниот концепт се заснова на вертикална разделба според области на политики — помеѓу министерствата и во министерствата. Функционирањето на ваков вид на организациони структури се заснова на јасни хиерархиски линии во однос на моќта за донесување на одлуки и одговорности, и на парламентарната надлежност за постапките на политичарите. Нејзините природни надградби во принцип се парламентарна одговорност на владата и на министрите, анонимноста на лицата кои се одговорни на најнискиот дел од хиерархијата и тесен систем кој ги држи информациите во самата администрација за да ја гарантира министерската одговорност за постапките на одговорните лица кои се во нејзиниот/неговиот домен на одговорност. Мора да се наведе дека додека моделот се однесува на целокупниот административен систем, тој никогаш не го попречил постоењето на автономни јавни тела (на пример, *établissements publics* во Франција и *öffentliche Anstalten* во Германија) на кои им се доверени одредени функции. Логиката на системот, меѓутоа, може да се најде во таа хиерархија и исто така се рефлектирани во стандардниот состав на одборите на овие тела, видот на службеници кои ќе се одберат како главни раководители и општата регулаторна средина.

Шведскиот модел на влада, кој беше создаден примарно на почетокот на 19тиот век, има сосема различна структура. Се заснова на хоризонтална разделба помеѓу два света. Од една страна, владата и министрите се колективно одговорни за дефинирање на политичките ориентации, распределба на буџетските средства, мониторинг на политичката имплементација и донесување на пресуди за жалби од граѓаните против административни одлуки. Од друга страна се наоѓаат автономните административни служби или агенции кои се одговорни за имплементирање на легислативата и секојдневната примена на политиките

на моменталната влада; овие административни служби се заштитени од Уставот во однос на нарушувања од било која друга јавна власт или во донесување на одлуки (погледнете го Прилог 3 за подетални информации за уставните правила). Одговорноста на овие агенции се осигурува не преку хиерархиски и дисциплинарни сили туку посебно преку директна одговорност на нивниот менаџмент кон парламентот и кон јавноста. За возврат оваа шема се потпира на системот на транспарентност во пристапот кон документи и слободи на печатот и на институционалната гаранција дека омбудсманот служи како независно тело на парламентот кој може да поведе граѓански и криминални постапки против јавните власти.

Во последните две декади од 20тиот век, се поголем број на земји чија државна администрација беше организирана во согласност со линиите кои ги нарекуваме *Стандардни европски шаблони* беа до некоја мера имплементирачки реформи кои беа започнати заедно со линиите за јасна разделба помеѓу градењето на политики на едно ниво и извршување на политики или менаџмент на друго ниво. Креирањето на политики треба да биде главна задача на министерството/одделот, додека имплементирањето на политиките или менаџментот беше одговорност на серија „агенции“. Ваков вид на систем честопати се нарекува „промена на парадигми“ кои што ги критикувавме погоре во текстот. Иако можеби е корисно да се споредат постоечките системи на власт или со *стандардниот европски шаблон* или со шведскиот модел со цел да се разбере различната логика на организационите шаблони или процеси за имплементација на политики, постои голема опасност, кога се врши реорганизација на јавната администрација, реалноста премногу да се поедностави и со тоа да се пропуштат некои фундаментални елементи. Земајќи ги само трите главни историски примери за стандардниот европски шаблон на влада, не земаат во предвид неколку карактеристики кои ги прават меѓусебно различни Франција, Германија и ОК со цел да се покаже дека е потребна серија на претпоставки доколку размената на практики помеѓу нив и помеѓу трети земји треба да биде корисна.

Францускиот систем на администрација во последниот век и половина се заснова на употребата на организациона структура (*établissements publics*), „функционална децентрализација“ која има својство на правно лице кое се разликува од државата или од регионалните или локалните власти. Додека францускиот *établissement public* има свој еквивалент во Германскиот *öffentliche Anstalt*, доста долго време нивниот еквивалент во Обединетото Кралство остана недоволен и тежок за идентификација.

Степенот на менаџерска автономија доста се разликува од еден *établissement public* до друг, поради опсежни детали на закони и регулативи кои го сочинуваат секое тело со кое што треба да се усогласат. Неговата автономија исто така зависи од концентрацијата на моќ која им е дадена на службениците кои се одговорни за секторот за креирање политики во релевантните министерства. Во целина, француската државна администрација неможе да биде намалена до нивото на едноставен хиерархиски модел на министерства.

Британскиот систем на администрација повеќе од еден век се заснова на делегирање на имплементацијата на владините политики кон локалната власт. Овој систем се потпира на двојна одговорност на локалните власти: до избраните власти од една страна и до централната влада во Лондон од друга страна (со исклучок на Шкотска и Велс од Актите за децентрализација од 1998). Основен број на функции кои се применуваат во Франција од страна на централната власт (или локална) *établissements publics* се применети во Обединетото Кралство од страна на службениците од локалната власт. Меѓутоа, мора да се посочи дека најголемиот дел од функциите на социјалните држави во врска со социјална

сигурност никогаш не биле применети од страна на министерската администрација во Франција, обратно од случајот со ОК, туку од страна на специјализирани јавни тела.

Во случајот на Германија, недостатокот е дека не успева да го посочи тоа што таа е земја на извршен федерализам. Кога станува збор за принципите, извршувањето на федералниот закон и федералните политики се направени од страна на администрацијата на *Länder*. Како и во Франција, најголемиот број од државни функции за социјална безбедност традиционално не се применети од страна на јавната администрација. Сепак, секако е корисно да се запомни дека додека и британската и француската државна администрација имаат демонстрирано континуитет во времетраење од два века, германската државна администрација помина низ радикална промена во 1945 г. со распадот на Прусија, *земја* која претставува околу две третини од територијата и популацијата на целата земја. Поради тоа во однос на државната администрација, Германскиот федерализам од 1870 г. до 1933 г. беше доста различен од германскиот федерализам уште од 1949 г.

Исто така, со цел да се разбере зошто овие три системи ги имаат задоволително завршено своите функции за толку долго време, треба да се земе во предвид фактот дека францускиот систем на јавна администрација доста се потпира – уште од крајот на 18тиот век – на силно присуство на инженери, градители на патишта и мостови и администратори на шуми и земјиште, кои традиционално се организирани во професионални корпорации и имале свои сопствени училишта и системи за кариера. Германскиот систем, кој води потекло од Прусија, традиционално доста се потпира на адвокати (постоеше и дискусија за „*juristenmonopol*” во германската државна служба). Британскиот систем традиционално се потпира на врвна државна служба која во најголем дел е составена од така наречени „генералисти“, кои имаат завршено студии на најдобрите универзитети и кои даваат совети за политики и менаџираат министерски оддели, и во помал обем „специјалисти“, кои имаат специфично техничко образование, вклучувајќи и адвокати, и кои ги извршуваат овие политики или во хиерархијата на одделот или како локални власти.

Овие карактеристики го објаснуваат на пример фактот дека склучување на поддоговори и јавни-приватни партнерства доста се користат уште од првата половина на 19тиот век во Франција (*concession de service public, concession de travaux publics*, и тн.) и многу помалку во другите две земји. Објаснувањето за ова е дека француската државна служба во голем дел е составена од инженери, кои би можеле да го напишат и да го мониторираат извршувањето на високо техничките делови на договорите помеѓу државната администрација и приватните партнерства, кои потоа се извршени од страна на нивните колеги во приватни активности.

Од истата причина, откако се јавува некаков отпор поради нивното наводно „англо-саксонско“ потекло, моделот за независни регулатори за мрежа на индустрии и служби лесно се следи уште од средината на деведесет и деведесетите години во француската структура на владата, на ист начин на кон инженерите открија дека моделите обезбедуваат дури подобра заштита на нивните професионални вештини, етика и интереси наместо нивната традиционална преобладавајќа предоминантност во линискиот менаџмент во министерските оддели или како одговорни раководители на „*établissements publics*”. Спротивно на ова, во Германија, уставните пречки – во најголем дел од правна-теоретска природа – ја попречија генерализацијата на ваков вид на независни регулатори.

b) Причини за специјализирање на организациите и создавање на агенции

Специјализирање на владините функции е доста често— како и во било која јавна или приватна организација— преку распределување на должностите и моќта на носење на

одлуки кај различни лица. Од друга страна, овие лица пак се групирани во организациони единици, на кои им се доверени задолженија и функции на релативно перманентна основа. Задолженијата и овластувањата може да му бидат доверени на едно лице – член на владата кој е избран директно или од страна на парламентот или назначено лице или пак нивна секојдневна должност, со исклучок можеби на многу мала локална власт¹⁴, бара некој вид на делегирање на другите лица со цел да се функционира.

Постојат различни облици на организациона структура, како и различни начини на управување со нив, кои наведуваат на поголема или помала автономија во однос на различни аспекти. Доколку го разгледаме искуството на земјите членки на ЕУ и пошироко на други владини структури на земјите на ОЕСР, можеме да ги сумираме причините за изборот на еден вид на организација наместо на друг. Потребата од постоење на некое ниво на организациона автономност во централната влада може да се разликува поради одреден број на причини¹⁵:

i. Потрага за ефикасност:

Понекогаш под ефикасност се подразбира брзо, прецизно и квази механистичко применување на волјата на политичарите кои се одговорни во владата, и поради тоа одговараат пред парламентот. Ова може да доведе до дефиниција на прецизни хиерархиски линии на одговорност, т.е. брз и јасен пренос на инструкции; едноставен и јасен систем на повратни информации од страна на лицата кои се одговорни за примена на тие инструкции; механизми за жалба за носење на одлуки назад на врвот доколку тоа е потребно; и систем на индивидуални награди и дисциплински санкции за да дојде до усогласеност.

Потрагата по ефикасност може исто така да доведе до создавање на различни тела. Во овој случај ефикасноста се сфаќа како чиста менаџерска вредност чие постигнување бара јасна разделба на менаџментот од политиката. *“Разделеноста сплотена со диференцирани управувачки структури дозволува специјализација на функциите и подобар фокус кон потребите на клиентот. Менаџерска автономија, во некои случаи сплотена со диференцирани структури на управување, овозможува развој на поголема менаџерска култура во однос на производите и резултатите. Диференцирана контролна средина му помага на ентитетот да избегне некои од оптоварувачките административни и финансиски правила.”*¹⁶

ii. Потреба од техничка/функционална специјализација:

¹⁴ Ова е случајот на пример, за околу 20,000 француски заедници со помалку од 500 жители, каде што извршните власти се применуваат од страна на избран мајор, со помош на „*secrétaire de mairie*”, најчесто учителка во локално основно училиште која извршува дел од административната работа.

¹⁵ За авторите на Дистрибуирано јавно управување (видете ја фуснота бр. 2 горе наведена), зад „организационите мотиви (или обезбедување) на тела со: i) различна структура на управување; и/или ii) диференцирана контролна средина; и/или iii) некаков вид на менаџерска автономија, три видови на причини за создавање на агенции“, постојат три серии на мотиви т.е.: 1. „подобрување на ефикасноста и ефективноста на владините ентитети со специјализирани функции“, 2. „подобрување на легитимноста и експертизата на носењето на одлуки“, и 3. „прикриената група на причини за нивното создавање“ (погледнете ја стр. 14-15).

¹⁶ *Дистрибуирано јавно управување, стр. 14*

Разделбата на функции врз база на техничка специјализација во поголемиот број на јавни и приватни организации доведе до она што Max Weber го нарече „бирографија“, опишувајќи организациски систем кој бил – и сеуште претставува – најрационален начин на специјализација. Се заснова не само на вертикална разделба на единици според специјализацијата и професионалната експертиза на лицата кои работат во секоја единица, но исто така на постоењето на група на општи правила, стандарди и директиви за имплементација на политиките како и механизмите кои овозможуваат отстапка од тие општи правила, стандарди и директиви, доколку тоа е потребно. Два вида на разделба на функции на владините активности се посебно релевантни кон идентификувањето на разделени технички/функционални потреби.

Прво, разделба помеѓу креирање политики и имплементација. Колку што повеќе постои разделба помеѓу двете функции, толку поголема автономија ќе биде пожелна за организационите единици кои се одговорни за имплементација на политиките. Ова размислување лежи во основата на шведскиот модел за влада, како и кај многу од организационите промени кои беа имплементирани во средината на 1980тите, идејата која стои зад ова е дека креирањето на политики е прашање за избраните или назначените политичари и нивните советници, додека извршувањето е прашање за техничарите и менаџерите. Пример за овој пристап може да се сретне во регулативите на ЕУ во однос на извршните агенции (погледнете го Прилог 4).

Разликата помеѓу креирањето на политики и нивно извршување може да биде критикувана како премногу едноставна и да не го зема во предвид фактот дека границата помеѓу креирањето на политиките и извршувањето е тешка за дефинирање и се менува со текот на времето. Исто така, може да се посочи дека дизајнирањето на политиките се потпира на инволвираноста на оние кои најдобро ја познаваат таа област на политиките, бидејќи се инволвирани во секундневната имплементација на политиките, и дека административната дискреција – потребна за административни постапки – наведува на избори кои имаат влијание врз носењето на политиките.

Разликата помеѓу креирањето на политиките и имплементацијата е секако корисна поради фактот дека таа концептуално лежи во основата на разликата помеѓу политичките институции од една страна, вклучувајќи го парламентот и владата, и административните и судските институции од друга страна. Степенот на автономност ќе варира според областа на политиките во зависност од релативната важност на неговите политички и технички компоненти.

Со цел да се избегне создавање на несоодветни структури, важно е да се запомне дека не е обликот на организационата структура оној кој има најголемо значење, туку врската помеѓу овие структури со правната средина и кон групата на работни рутини кои се создадени со цел да осигураат автономија во секојдневната работа и целокупна координација на дизајнирање на политики и нивно извршување (погледнете го делот 3 кој е подолу наведен).

Второ, разделување помеѓу правните активности и давање на услуги или испорака на производи се повеќе е зафатено со бранот на „дерегулатива“ и приватизации кои се случуваат уште од средината на 1980тите, посебно во западно европските земји, каде што големите јавни сектори се појавува како резултат од развојот на социјалната држава и национализациите после Втората Светска Војна. Идеологијата која се базира на „одвраќање на државата“ води кон намалена улога на државата. Заедно со својата улога во креирањето на политики и извршување на политики, за државата се смета дека по природа

е главно одговорна за регулирање на пазарот и општеството, додека нејзината инволвираност во давање на услуги или испорака на продукти треба да се одвива само во исклучителни околности и да се заснова на условни привремени услови, кои може да се вбројат во концептот за неуспех на пазарот.

Онаму каде што државата е инволвирана во пружање на услуги или продукти кои се маркетабилни, мора да ги почитува правилата за конкуренција и треба да го направи ова со примена на истите правила како и во фирмите од приватниот сектор¹⁷. Поради тоа, се применува организациониот облик за кој се смета дека е посоодветен во однос на бизнис секторот, кој може да варира во согласност со активностите кои треба да се постигнат. Општо земено, ова се смета за аргумент кој поддржува давање на значителна автономија на организационите структури за кои станува збор. Според програмите на најмногу либерално ориентираните политички партии, тие организациони единици, треба да бидат насочени кон приватниот сектор колку што е можно побрзо, што за возврат значи избор на организационен модел кој може да се сретне во приватниот сектор.

Онаму каде што државата има регулаторна функција, таа користи алатки за кои најчесто се смета дека имаат оригинално јавна природа, како што е донесување на закони, медијација¹⁸ и мониторинг, како и добивки и санкции со цел да се осигура усогласеност со правилата. Организационата структура која е одговорна за регулативи може да варира во однос на секторските специфичности. Ова е најочигледно во областа на мрежните индустрии и услуги (телекомуникации и железнички станици, поштенски услуги и тн.) кои честопати биле неодамна приватизирани и каде што специфична организација е одговорна за регулирање на адекватниот пазар.

iii. Поттикнување на довербата кај јавноста и засегнатите страни:

Извршување на регулаторните функции автоматски не сугерираа автономност на единицата која е одговорна за регулативата. Всушност, решенијата варираат со текот на времето и од држава до држава, почнувајќи од регулативите од релевантните оддели во министерствата до регулативи од помалку или повеќе специјализирани автономни авторитети. Помеѓу причините кои што имаат доведено до поголема автономност на организационата единица која е одговорна за регулативи се техничката комплексност на секторот кој се регулира и потребата да се здобие доверба кај главните засегнати страни. Интересите на засегнатите страни, меѓутоа, треба да бидат контрадикторни со облигациите кои резултираат од меѓународните договори и законите на ЕУ и од почитувањето на уставните принципи.

Кога станува збор за администрацијата на ЕУ, зголемување на автономноста на регулаторните тела е илустрирана преку развој на низа на агенции (животна средина, сигурност на храната, лекаства и тн.)¹⁹, кон кои регулативите на ЕК за извршни агенции

¹⁷ Ова не е новина на крајот на 20тиот век, како што е демонстрирано преку фактот дека уште од 1921 г. Францускиот Врховен Суд одлучи дека “*services publics industriels et commerciaux*” мораа да бидат раководени врз основа на граѓанскиот и приватниот закон и на приватните деловни практики (*Tribunal des Conflits*, 22 Јануари 1921г. : *Société commerciale de l'Ouest africain*, познат како случајот на Bac d'Eloka).

¹⁸ Во административниот закон во САД и ОК, „арбитража“ значи да се донесе одлука за индивидуални случаи кои се надвор од контекстот на литигација, додека во општо значење зборот арбитража се користи за да се назначи активноста на судиите и судовите. Првото значење на зборот се користи во оваа студија.

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

(Погледнете го прилог 4) не се применливи и кои не се вклучени во општа регулаторна рамка бидејќи нивните активности и акционери, како и нивната организациона структура и моќ, доста варираат и немаат општ, заеднички правец.

Кај стандардниот европски модел на администрација, кој се заснова на парламентарен систем, главната линија на одговорност може да биде на јавните власти па се до членови на владата, и од страна на членови на парламентот кон изборното тело. Шведскиот модел на влада се базира на различен режим на одговорност поради недостиг на доверба на шведската буржоазија во кралот кон крајот на 18тиот век, кој сепак не резултираше со ограничување на кралот со формални функции и создавање на кабинетскиот систем, како што се случи во Англија еден век порано, ниту пак во аболиција на монархијата, како што се случи во Франција со Револуцијата во 1789г. Во Шведска резултат беше силна разделба помеѓу административните власти кои, мораа да донесат одлука за индивидуални случаи, и мораа да ја уживаат довербата на буржоазијата бидејќи тие беа независни од кралот.

Истата причина – потребата за доверба во јавноста и засегнатите страни независно од ориентацијата на моменталната влада – повторно се појавува подоцна при создавање на Конресот на Соединетите Држави на независни регулаторни власти во осетливи области, како што е Федералната комисија за комуникации, и поопшто во создавањето на независни регулаторни власти, кои или регулираат одреден сектор – на пр. мрежа на индустрии или услуги – или се одговорни за заштита на одредени права како граѓани, како што е правото на приватност, против инвазија од страна на приватни организации и јавни власти.

Авторите на ОЕСР публикацијата *Дистрибуирано јавно управување* убаво ги објаснуваат овие причини наведени во општото заглавје на „Подобрување на легитимноста и експертизата на носење на одлуки“²⁰, во која се разликуваат три подгрупи на причини:

“Независност на политиките: За некои функции (како што е доделување на грантови или бенефиции, економски регулативи, професионално надгледување на некои професии, или кога постапките на владата се предмет на надлежноста на телото) и во некои институционални поставености, разликување на организациониот облик може да помогне во зголемување на независноста од постоечкото политичко или бирократско влијание, и да сигнализира промена. Општо земено, промената ќе бара разновидна структура на управување и степен на менаџерска автономност и диференцирана контролна средина.

Диференцирана структура на управување во некои случаи заедно со менаџерска автономност им дозволува на граѓаните или на специјализираните професионалци во процесот на донесување на одлуки кои ја засегаат јавноста.

Диференцирана структура на управување честопати заедно со менаџерска автономија овозможува создавање на колаборативни партнерства помеѓу организациите во националната влада и помеѓу организациите кои припаѓаат на различни нивоа на владата.“

iv. Одговор кон меѓународните обврски:

Во се поголем број на случаи, најочигледната причина за поставување на специјализирани организациони единици е поврзана со меѓународни обврски кои резултираат на фактот

²⁰ Разделено јавно управување, стр. 14.

дека државата е дел од мултилатерален договор. Ова е очигледно случајот во голем број на технички полиња, како што е цивилно воздухопловство или метеорологија, каде да се биде член на мултилатерален договор резултира со облигација да се создаде коресподентна агенција, на која и е доверен одреден број на специфични овластувања, но исто и во областа на граѓанските права, каде меѓународните договори честопати подразбираат создавање на агенција за мониторинг, или во областа на животната средина. Кога станува збор за земјите членки на ЕУ, зголемен број на инструменти за секторни политики – регулативи или директиви – имплицитно или експлицитно бараат од владите да постават специфични организациони единици со цел да се имплементираат коресподентните заеднички политики со цел да се регулира сектор кој треба да биде отворен како конкуренција на операторите на другите земји членки.

Точниот организационен облик на специјализираната единица или агенција која треба да се воспостави како резултат на меѓународни или ЕУ регулативи ретко се наведува во релевантните мултилатерални договори, регулативи или директиви на ЕУ. Во поголемиот број на случаи, и посебно во случајот со правните инструменти на ЕК, она што е посочено се целите кои треба да се постигнат, видот на овластување кое треба да се додели, понекогаш видот на алатките кои треба да се користат (посебно кога се работи за менаџирање на средства кои се влеваат или одлеваат од буџетот на ЕУ), и видот на гаранции кои треба да и бидат дадени на јавноста или на акционерите. Понекогаш овие процедурални обврски не произлегуваат од пишани клаузули или договори, регулативи или директиви, туку од правото на Европскиот суд на правдата²¹. Понекогаш овие обврски се специфични и доволно бројни за да ја применат потребата од воспоставување на некаков вид на независни власти, но релевантните одредби сепак оставаат голема можност за избор за оние кои ги креираат политиките.

Постоенето на избор честопати е потценет, или не е ни спознаен од страна на новите земји членки на ЕУ. Причината за ова е дека, за време на пред пристапниот период, претставниците на Европската Комисија и нивните национални соработници во државите кандидати честопати имаат применето претходно дефинирани модели за агенции или јавни власти, како да мора да се избере еден модел наместо друг. Овој метод има некои предности во однос на допуштање на рапидно донесување на одлуки и воспоставување на релевантни тела, но исто така доста често резултираше со „креирање на формални структури без субстанца“²².

v. Одговор кон уставните обврски:

Има случаи каде уставните обврски се применуваат кон организирањето на администрацијата (погледнете го дел 3а подолу); вакви барања или резултираат од дадено историско искуство или се одраз на гледиштата на авторите на уставот во однос на тоа

²¹ Може да се цитира, како една од најстарите процедурални обврски, должноста да се наведат причини за одлуки за јавни власти и да се воспостават лекови кои овозможуваат судски преглед на тие одлуки за да им се овозможи на европските граѓани да ги применат своите права кои произлегуваат од принципите на недискриминација врз основа на националност, кои беа воспоставени во 1987 (15/10/1987случај 222/86 *Unectef/Heylens*).

²² Формулата од Војан Вугариќ (2006), „Европезација на националната администрација во централна и источна Европа: Создавање на формални структури без субстанца?“ во Wojciech Sadurski, Jacques Ziller и Karolina Żurek (eds.) „После проширување: Правни и политички одговори во централна и источна Европа“, Florence, Robert Schuman, Центар за напредни студии, Европски универзитетски институт стр. 195-223. Исто така погледнете го Miroslav Beblavý, „Разбирање на брановите на создавање агенции и проблемите во управување кои ги предизвикаа во земјите од централна и источна Европа“, погоре цитирано.

како може најдобро да се организира администрацијата. Во зависност од датумот на уставниот текст, дообјаснувањето на уставните одредби, и релативната ригидност на неговиот процес на промена, уставните обврски може едноставно да бидат пренесени во основниот закон на земјите во однос на прашањата и критериумите кои се разгледуваат во претходните параграфи, или може да бидат одвоени од вистинските или претпоставените потреби на оние кои ги креираат политиките. Поради тоа, уставите може да се користат како алатка за добра администрација или може да бидат искористени како причина за отпор кон промена или дури и како пречка која ги забавува реформите. Сепак, погрешно е да се одвоиме од можноста дека „законот“ или „јавниот закон“ како таков претставува пречка за реформа²³.

vi. Одговор кон можноста на примена на партиски политики кои се обидуваат да ги заобиколат буџетските правила и правилата за персоналот:

Помеѓу причините кои водат кон изборот на одредена организациона структура наместо друга, може да се најдат одговорите кон можноста на партиските политики – на варијабилен начин во зависност од државата и датумот на одлуката. Авторите на ОЕСР *Дистрибуирано јавно управување* ги имаат наведено овие причини во две подглавја.²⁴

Во делот „Подобрување на легитимноста и експертизата на носење на одлуки“ авторите на ОЕСР посочуваат кон фактот дека изборот на автономна агенција како организациона структура може да биде начин да се намали влијанието на партиските политики врз јавната администрација: „*Континуитет на политиките: Диференцирана структура на управување помага во обезбедување на континуитет на политиките за некои владини функции, како што се номинации за раководителот на управното тело (извршен директор и, во некои случаи членови на управниот одбор)кои може да бидат заштитени од политичкиот круг*“. Од друга страна, како што е забележано од истите автори во подзаглавјето „*Скриени причини за нивно создавање*“ може изборот на автономна структура да биде хазардна консеквенца на партиските политички избори:

„Изгледа дека само во последните години создавањето на агенциите резултираше во добро осмислен темелен процес на делегирање на моќ кон одделни владини тела. Во одредени случаи „кога текстовите не ги слушаат причините за создавање на агенциите, може да биде [...] едноставно поради тоа што се создадени како одговор на одредени политички услови во тоа време, а не како дел на некој кохерентен преглед на управување. Од друга страна, дадените причини може да не ја рефлектираат вистинската политичка динамика која води до создавање на агенции. Агенциите може да бидат создадени за да платат за политички сојузници, да создадат бази на моќ за специфични функции, или да обезбедат можности за конфискација на јавните имоти или ресурси“.

vii. Избегнување на ограничувањата на административниот закон

Конечно, традиционална причина за избирање на автономни структури кои постојано се под лупата на тела кои вршат ревизија и разгледувања, е волјата да се надминат општите буџетски и финансиски правила како и правилата за вработените кои се применуваат врз

²³ Погледнете го Jacques Ziller, (2005) „Јавен закон: Алатка за модерен менаџмент, а не препрека за реформи“, *Меѓународен преглед на административни науки*, вол. 71, бр. 2 Јуни 2005г., стр. 267-277.

²⁴ *Дистрибуирано јавно управување*, стр. 14-15.

државната администрација. Ова може да биде објаснето со добри причини, како што исто така беше забележано од страна на авторите на *Дистрибуирано јавно управување* на ОЕСР²⁵: “Кај транзитивни и економии во развој, кои имаат поминато низ бран на создавање на такви тела во последните години, кои создадоа „острови на успешност“ во рамките на јавната служба, исто така беше важна причина за создавање на овие тела. Разделување на овие тела од традиционални, вертикално интегрирани министерства се гледа како начин да се надминат традиционалните правила кај државните службеници за унапредување, при што им се доверува на релативно помлади раководители и на предаден менаџмент поголема автономија во менаџирање на тела кои се подиректно фокусирани на потребите на клиентите.”

На среден или долгорочен план, меѓутоа, ова е ризично искуство, бидејќи ја поткопува вредноста на усогласеноста со законот. Поради тоа, подобро е да се направи обид да се реформираат инструментите кои ги содржат овие генерални правила на начин на кој тие дозволуваат флексибилност доколку тоа е потребно.

viii. Кохерентност помеѓу функционирање, формирање и менаџерска автономност

Иако е корисно да се има јасен поглед на причините кои доведоа до изборот на одредена организациона структура, и на одреден степен на автономност, мора да биде посочено дека во пракса не постои јасна или автономна врска помеѓу наведените причини и одредени видови на организација. Уште еднаш треба да се посочи дека странските модели и практики мора да бидат прифатени со внимание. Следната процена од страна на авторите на *Дистрибуирано јавно управување* на ОЕСР²⁶ треба да биде сфатена како предупредување во однос на подготвените решенија и нацрти кои се засноваат на брзо стекнати странски модели и најдобри практики, и поради тоа корисно е целосно да се цитираат (посочување наведено од страна на авторот на оваа студија):

Митот за усогласеноста на организациониот облик, владината функција и менаџерската автономија

Предизвикувачки е да се класифицираат агенциите, властите и другите владини тела според нивните организациони облици, видот и опсегот на нивната менаџерска автономија, финансиските, менаџерските и правилата за вработените кои се применливи за нив и нивната функција. Додека сите овие групации се легитимни во однос на давање на совети за политики, ниеден од нив не е навистина задоволителен.

Пред се, владините функции не се усогласени со специфични организациони облици во и низ деветте земји кои се разгледуваа. На пример, не-комерцијалните услуги за граѓаните може директно да бидат давани од страна на министерствата, ентитетите кои се различни од централните министерства или владини установи имаат или немаат облик на компании.

Единствените позитивни заклучоци кои може да ги донесеме се дека: 1) функциите на независност на централната влада обично се извршени од страна на централните министерски оддели; 2) проактивните тела најчесто извршуваат кохерентни, фокусирани

²⁵ Ibid., стр. 15.

²⁶ Ibid., стр. 19-20.

и мерливи функции; и 3) ентитети кои спроведуваат повеќе комерцијални функции најчесто функционираат според правни правила, правила за вработување и буџетирање кои се блиску до, или се исти, со оние од приватниот сектор. Колку повеќе задолженоста на ентитетот претставуваат „јавна служба“, толку повеќе ентитетот треба да се усогласи со општиот јавен закон, кој има тенденција, во многу земји, да преферира повеќе процес-усогласеност ориентиран пристап и инпут ориентиран менаџмент отколку во приватниот сектор.

Второ, менаџерската автономност и дисперзираната контролна средина не се усогласени со одредени организациони облици низ државите. Во некои држави, и посебно во земјите кои имаат уставни или органски правила кои се применливи кон сите државни ентитети, обезбедување на различен правен идентитет на владиното тело е единствен начин да се диференцира контролната средина која е применлива. Во други земји, ова не е случајот. На сличен начин, , способноста да се обезбеди менаџерска автономност во министерствата се разликува од една држава до друга во зависност на правниот и културниот контекст, и оваа способност делумно ќе ја одреди потребата да се разделат некои тела институционално или правно од министерствата. Со ова се објаснува зошто ентитетите во некои министерства во некои земји може да имаат поголема менаџерска автономност или политичка независност отколку ентитети кои се правно разделени од државата во други земји.

Проблем на независност на политиките

Многумина исто така се обидоа да ги класификуваат организационите облици според нивото на политичка независност кое го пружаат. Сепак, додека ова е легитимно за давање на политички совети, прашањето е покомлексно отколку што е обично опишано во литературата. Трендот во литературата за јавен менаџмент во последните неколку декади го поттикнуваа одделувањето од основната влада на многу функции за кои е потребна политичка независност. Општата идеја беше да се редуцира директно министерско и политичко влијание преку обезбедување на диференцирана владина структура (на пример со управен одбор и претставеност од различни засегнати страни), и понекогаш диференцирана контролна средина и степен на менаџерска автономност. Создавањето на различни тела за политичка независност се покажа како успешно за одредени функции. Меѓутоа, во некои случаи, се појавија нови опасности, кои и се закануваа на самата причина на нивното создавање, вклучувајќи недостаток на претставеност на управниот одбор и на гаранции за да ја зачуваат нејзината независност (почнувајќи од неуррамнотежано влијание на различни засегнати страни како и од политички влијанија), и недостатокот на контрола кој се јавува како резултат на диференцирана контролна средина и управувачка автономност.

Всушност, телата со политичка независност може да се најдат во организациони облици кои се протегаат низ владата. На пример, полицијата во многу земји е независна во спроведувањето на одредени случаи, сепак тоа е една од функциите која е најмалку оддалечена од основната влада. На сличен начин, изнајдовме дека некои регулаторни или квазиправни функции, кои повторно, имаат важна независност во однос на индивидуални случаи, може да бидат спроведени од страна на приватни правни тела или јавно правни администрации. Во некои случаи, политичката независност е осигурена преку традиционална министерска хиерархија, со примена на традиционален јавен сектор и правила на државните служби, кои вклучуваат силни гаранции за независност на пресудите (како што се гаранциите против отпуштањето на државните службеници, правила за финансиски надомест и унапредување, правила за набавки и тн.). Изгледа дека одвоеноста е најмногу оправдана кога државата или моменталната влада, како посебна засегната страна, има посебен политички интерес во исходот од индивидуалните одлуки, како што се многу регулаторни функции.”

Овие заклучоци се засноваат на цврсти докази од девет различни земји на ОЕСР; тие исто така се потврдени од страна на други интересни и релевантни ОЕСР студии како и од коресподентна литература која се базира на емпириски докази наместо на *ex ante* концептуализација. Тие имаат некои важни импликации во однос на политички совети:

1. Формалните аспекти на дадена организациона структура понекогаш не се усогласени со функциите кои ги извршуваат. Поточно, причините за одбирање помеѓу организација која има правен карактер од една страна и организација која не се разликува значајно од една земја во друга од друга страна. Во поголем број на случаи постои серија на кумулативни причини кои водат кон избор на одредена организациона структура, т.е. некој вид на агенција, и овие причини не се неопходно достапни до јавноста.

2. За да се обидеме да го одговориме прашањето „Каков вид на докази се меѓународно достапни во Европа кои покажуваат дека агенциите или независните власти всушност ги исполнуваат своите цели“? треба да бидеме доста претпазливи. Одговорот е дека постојат малку докази во секој случај, поради бројни причини: а) Спроведените прашалници покажаа дека не постои јасна и видлива врска помеѓу причините за воспоставување на ваков вид на агенции и обликот кој е избран, доказите исто така покажаа дека успехот на агенцијата не значи неопходно дека агенцијата во суштина ги исполнува овие цели; б) За проценката на влијанието на организационата структура врз основа на нејзиниот успех би била потребна компаративна анализа помеѓу две различни структури, што ретко е возможно поради фактот дека алтернативните организациони структури не коегзистираат со избраната структура – барем не во истата средина; с) Во секој случај постојат малку независни докази т.е. докази кои се собрани од тела кои се различни од релевантната организација и засегнатите страни, што е групирани со цел да се долови демонстрација наместо да се даде одговор на прашањето од истражувањето.

Ова не значи дека агенциите и други автономни организациони структури не се успешни. Ова едноставно значи дека безначајно е да се очекува научен доказ за да се поткрепи одреден избор на структура. Оние кои ги креираат политиките се советуваат дека е подобро да се инвестира време во темелна анализа на функциите кои сакаат да ги применат и организационите елементи кои се — *ex-ante* — кои се неопходни за да се осигура оптимално извршување на политиките во даден контекст, наместо да се бараат докази од странски системи со цел да се поддржат нивните избори.

3. Правното лице на организационата структура не треба да се смета како примарна линија на разделба помеѓу различни видови, и посебно не помеѓу формирање на агенција и други видови на организациони структури. Секако, последиците од постоењето на правно тело се бројни и не сите се неопходно презентирани во специфичен облик (можност за стапување во правно обврзувачки договори; можност да се биде засегната страна во правна процедура; можност да се применат имотни права во однос на специфичен имот; можност да се примаат подароци; можност да се добијат грантови, и тн.). Дури и изборот помеѓу својство на правно лице според јавниот закон или според приватен закон има различни последици од една земја до друга. Како пример, треба да биде посочено дека причината за споменување на правно лице во регулативите на ЕК во однос на извршни агенции (погледнете го Прилог 4, член 4, параграф 2) е оправдано од доста специфичниот контекст на Европската заедница, која има, општо кажано, статус на правно лице во нејзините земји членки, со значење дека само на Европската Комисија или на Европскиот Совет им е дозволено да потпишат договори во име на Европската Заедница.

Исто така, правните и политичките услови за создавање на организациона структура со правен статус или за делегирање на моќ кон таква структура не се неопходни или по различни за постигнување отколку условите за создавање на структури без правен статус или за делегирање на моќ на последно споменатите. Поради тоа, не постои генерално применлива и јасна разделба помеѓу делегирање, која би била применлива кон агенциите кои се различни од државата во правна смисла и за кои би било потребен акт од парламентот, и делегирање, кое би било применливо во рамките на хиерархијата или министерските оддели и би било оставено на дискреција на владата.

Правен статус е релевантен за регулаторните агенции само доколку во одреден правен систем е есенцијално за специфични гаранции или независност. Меѓутоа, не посочува на фактот дека судовите немаат различен правен статус за да покажат дека ова е малку релевантно кон извршување на регулаторните функции. Во случајот на испорачување на стока или услуги, од друга страна, прашањето за правен статус може да биде доста значајно, но само до опсег во кој правниот статус овозможува поефикасно извршување на релевантните функции во смисла на склучување договори, мобилизирање на средства и тн. Колку повеќе активноста е вклучена во компетитивна средина, толку повеќе овие елементи ќе бидат релевантни и ќе доведат до избор на одреден облик на тело на јавниот закон или граѓанско или комерцијално правно тело. Исто така може да се случи изборот на адекватен облик да резултира од барањата на меѓународниот или законот на ЕУ – кој сепак ретко ќе биде толку прецизен за да не остави место за избор.

с) Видови на специјализирани организациони единици, агенции или власти

Не постои уверлива општа типологија на организациони облици на администрацијата на централната власт со цел спроведување на политички анализи или давање на политички совети. Постоечките типологии се или само валидни во рамките на одредена земја или меѓународна организација или само се корисни за педагошки цели (т.е. образование и, во помала мера, за објаснување на мислите како подготвителна фаза за давање на политички совети или за креирање политики). Во однос на последната намена, предложените класификации, од една страна, од авторите на публикацијата на ОЕСР *Дистрибуирано јавно управување* и, од друга страна, од студијата ОЕСР/GOV, „Организирање на министерства и агенции – најнови трендови во земјите членки на ОЕСР“, произлезено од различни ОЕСР публикации (погледнете го Прилог 2), се најзадоволителни.

Дистрибуирано јавно управување користи типологија која се базира на четири видови на структури (*погледнете ги деталите во Прилог 1*): 1) оддели во министерствата; 2) управни агенции; 3) управи за јавно право; и 4) тела на приватното право. За секоја категорија студијата обезбедува краток опис на институционалните и правните основи; структурата на управување и контрола; финансиските, менаџерските и правилата за персоналот; и функцијата, додавајќи примери од различни земји.

Студијата „Организирање на министерства и агенции“ користи бинарна типологија (*погледнете ги деталите во Прилог 2*), кој прави разлика помеѓу: 1) Основните министерства, кои традиционално се вертикално интегрирани; и 2) Ограноци на владата, која се состои од три подкатегории: а) агенции составени од оддели; б) индиректно контролирани тела, кои се понатаму разделени во: управи за јавно право и владини организации (кои може да бидат комерцијални владини организации или не комерцијални останати тела управувани според закони од приватниот сектор; и 3) квази владини ентитети. За секоја категорија и подкатегорија, студијата дава преглед на организационата структура и законската средина, вклучувајќи индикации за правила и контрола, и

индикации за функциите. Студијата завршува со „Услови за успех на ограниците на владата“ со наведување:

“основните услови за систем за успешна и одржлива делегирана влада [...] вклучуваат:

- 1. Силна правна и институционална рамка која би го лимитирала бројот на ограниците на владата, давање на јасна правна основа и објаснување на било какви исклучоци кон наведените права [...];*
- 2. Добро осмислена темелна структура за индивидуални институции е исто така важна, вклучувајќи постепен премин кон системи на ограници на владата [...];*
- 3. Организација на потребното константно контактирање помеѓу организациите кои се ограници и централни министерства-родители;*
- 4. Одговорност на и известување од страна на посочените менаџери и потребата за силно набљудување на телата, вклучително и од парламентот.*

Подетално читање на обете студии покажува дека функционалната перспектива и правната организациона перспектива не се неопходно усогласени со постоечките видови на организациони структури. Од функционална перспектива, главната разлика помеѓу регулаторните функции и извршните функции, кои може да бидат анализирани преку давање на услуги или испорака на добра, доколку се подразбира продуцирање на сертификати или доделување на грантови, и тн. под пружање на услуги. Додека не постои компаративна анализа за тоа како регулаторните функции се извршуваат во рамките на хиерархиските структури во одделите во министерствата, разликата помеѓу регулаторните агенции и извршните агенции кореспондираат со оваа поделба. Ниту една од двете функции нема неопходно облик кој дава правен статус или дури висок степен на формална и веднаш видлива автономија.

Наместо да се прави обид за следење на генерална меѓународна типологија на структури, која не постои во вистинскиот свет, оние кои ги креираат политиките треба да ги засноваат своите избори на инвентар од правни и политички пречки и постоечки општи регулативни рамки од една страна и од друга страна врз основа на испитувањето на барањата кои што ги имаат поставено за извршување на дадена функција во смисла на автономија и целокупна координација.

d) Административно делегирање како алтернатива кон креирање на агенции?

Како што беше погоре споменато, ОЕСР литературата понекогаш прави разлика помеѓу *делегирање* и *распределување*²⁷. Оваа разлика не се заснова на општо заедничко разбирање на зборовите делегирање и распределување. Изрази како што се распределување, делегирање и децентрализација – доколку земеме само три често употребени изрази во Англискиот јазик – имаат варијабилно значење во правни и политички термини, како и од една земја до друга. Кога се употребени во рамките на меѓународна организација, тие најчесто подразбираат дефиниција која е направена поради одредена политика или пак дури и студија но ретко се употребени во конзистентна смисла низ времето и политичките области.

²⁷ На пр. PUMA (2001), *Управување со поширокиот државен сектор: Принципи за контрола и одговорност и распределени рела, ОЕСР, Париз* (CNM/GF/GOV/PUBG(2001)4).

Делегирање, кое е употребено во претходно споменатата литература, може да биде дефинирано како трансфер на власт кон ентитети кои правно остануваат дел од основната држава, и *распределба* може да биде дефинирана како пренос на моќ кон ентитети кои се правно одделени од државата. Оваа разлика може да биде критикувана поради своето премногу тешко концентрирање на критериуми како што е правен статус на организацијата или на правниот статус на инструментот (акт на парламентот за делегирање, спротивно на административниот акт за делегирање).

Друга разлика може да биде направена, која може да се најде во административниот закон на многу земји, и во менаџмент анализа и практика. Ова е спротивно на *делегирање на моќ или компетентности* од една страна до *делегирање на потпис на дневно носење на одлуки* од друга страна. Зборот *распределба* може да се употреби за делегирање на моќ или компетентности, и зборот *делегирање* да биде ограничен на делегирање на потписи или на секојдневно носење на одлуки. Во оваа смисла, разликата помеѓу *распределба* и *делегирање* не зависи од правниот статус на структурата кон која функциите се распределени или делегирани, туку од видот на хиерархиски механизми кои може да се употребат.

Делегирањето на потпишување на секојдневно носење на одлуки е привремено и може да биде отповикано од страна на авторитетот кој го има делегирано; вообичаено жалбата е насочена кон авторитетот кој ги има делегирано овластувањата, и истиот може да одлучи во име на структурата која ја има донесено одлуката. Такво делегирање може да биде спроведено во рамките на хиерархиската структура – во најголемиот број на случаи министерските оддели – кое ја вклучува моќта на давање инструкции и систем на дисциплинарни санкции. Делегирање на моќ, од друга страна, може да функционира исто толку добро во рамките на хиерархиската структура – министерски оддел – како и во рамките на *распределба на надворешно тело*.

Делегирање на потписи или на дневни менаџерски одлуки вообичаено ја подобрува ефикасноста во менаџментот, бидејќи овозможува избегнување на доцнења кои се поврзани со чекање на формален акт на министерот или пак на раководителот на министерството. Овозможува одлуките да се направат од страна на оние лица кои се најмногу запознаени со дневните рутини на администрација, додека сеуште им дозволува на врвните раководители во министерството да донесат одлуки во исклучителни или посебно важни политички опкружувања. Додека општите услови на делегирање се поставени во рамковниот документ и онаму каде што министерот или раководителот на министерството прифаќа да ги прегледа постапките на лицата или единиците кон кои го има делегирано потпишувањето или носењето на одлуки на дневна основа само *ex-post* и врз база на предодредени критериуми за најдобри практики, условите на поголемиот број на „извршни агенции“ се постигнати. Таков вид на документ може да завземе облик или на рамковен документ кој ги дефинира општата моќ и организација на структурата или на посепцифичен договор за перформанс, кој што одредува квантитативни цели и временска рамка за структурата и за извршниот раководител (и).

Делегирање на потписи или на дневни одлуки е наведено во сите случаи во кои одлуките за индивидуални случаи се засноваат на рутински процени. Исто така е наведено дека при давање на услуги или продукти, ова исто така може да биде алтернатива кон креирање на агенции (во смисла на поставување на различни тела). Ја има предноста тоа што е многу полесно да се постават и да се поттиснат – под претпоставка, дека општите принципи и правила на административно носење на одлуки го дозволуваат ова, без разлика дали се

кодирани или едноставно се базирани на надлежноста на судовите кои се одговорни за правниот преглед на административните постапки.

Во спротивно, делегирање на потпишување на секојдневни одлуки не е наведено кога постојат посебни причини за гарантирање на автономија во донесувањето на одлуки од партиско-политичко мешање, или доколку процедурата на носење на одлуки, вклучува интеракција со различни засегнати страни кои придонесуваат кон конечната одлука – како што е обично случајот со регулаторната функција. Можноста за делегирање на власт за да се добие својство на носител на делегираните задолженија би создало загрижувачки недостатоци во процесот на носење на одлуки.

Делегирање на моќ или компетентности исто така е познат како децентрализација. Се дава на перманентна основа и не може да биде отповикано. Обично е проследено со механизми за жалба, кои им допуштаат или на владата или на независните трети тела (како што се судови или трибунали) да прегледаат одредена одлука и да ја отповикаат – или поретко – да издадат забрана кон структурата кон која е делегирана моќта и како да ја применат одлуката.

Додека креирање на агенции (во смисла на поставување на различни тела) неопходно имплицира делегирање на моќ, делегирање на моќ може да биде направено без креирање на агенции, дури и кога постои посебна потреба да се избегне партиско политичко мешање или интеракција со различни засегнати страни. Секако, она што е многу поважно е видот на механизми за жалба кои се воспоставени отколку обликот на структурата на која и е делегирана моќта. Идеално е можно да се постави таква структура во министерството и да се остави можност жалбата да биде направена кон владата како целина, до парламентарната комисија, или кон независно тело или суд. Со цел да функционира, потребна е многу јасна рамка, која ги наведува условите на делегирање на моќ, механизмите за жалба и системот на закони и на граѓански закони и регулативи за вработените кои ја исклучуваат можноста за дисциплински санкции или нивен еквивалент (раскинување на договор за работа, преместување на државен службеник и тн.) што резултира од постоењето на дискрециона моќ во областа каде што моќта е делегирана. Тука, повторно, општите принципи на административен и уставен закон јасно треба да дозволат постоење на такви механизми за овие решенија за да бидат на располагање.

Од горе наведеното следува дека креирањето на агенции (во смисла на поставување на одделни тела) и разделување на оддели не се неопходно спротивни. Креирањето на агенции може да пружи појасен поглед на формалната рамка или може да биде поадекватно поради општиот систем на принципи и правила на административниот или уставниот закон. Исто така може да биде илузија, доколку механизмите за жалба и законот за јавни служби се лошо дефинирани, доколку допуштаат премногу партиско политичко мешање или - во спротива – ја нарушуваат одговорноста.

2. СОЗДАВАЊЕ НА СПЕЦИЈАЛИЗИРАНИ ОРГАНИЗАЦИОНИ СТРУКТУРИ

Создавањето на специјализирана организациона структура за извршување на функции кои се однесуваат на централната влада е условено од специфична политичка, правна, и културна средина, средина која се разликува од држава до држава и еволуира со текот на времето. Поради тоа не е можно да се дадат индикации, *ex ante*, за начинот на кој ваков вид на структури треба да се создадат, бидејќи овој вид на политички препораки може да бидат направени само по прецизно анализирање на функцијата која треба да биде извршена, потребата за нејзиното извршување, и опциите кои се на располагање во теорија

и во пракса за организационата структура – последно наведеното зависи од доброто познавање на политичкиот и административниот систем на државата како и од уставниот и правниот ред. Поради тоа, оваа студија може дама да ги наведе главните елементи кои треба да бидат земени во предвид кога се користат искуствата на други земји, како што е наведено во литературата кон која реферира оваа студија или од други извори.

а) Уставни и политички ограничувања

Уставната рамка за организирањето и функционирањето на државната централна администрација значајно се разликува од една земја до друга. Посебно е значајно да се има добро разбирање на различните постоечки шаблони на релевантни конститутивни правила и принципи со цел да се: 1) разберат формалните и политичките ограничувања кои што ги условуваат и сеуште ги ограничуваат изборите кон организирање и/или реформирање на организацијата на централната државна администрација; 2) идентификуваат уставните предуслови за можна реформа на централната државна администрација; 3) идентификуваат уставните амандмани кои може да бидат потребни за имплементација на дадена реформа; и 4) да се бара второ најдобро решение во случај кога постоечките уставни ограничувања неможат да бидат надминати поради политичката немоќ во однос на правилото или принципот за кон станува збор или недостатокот на консензус за реформа помеѓу политичките партии.

Постоечката литература за агенции е доста разочарувачка во однос на ова прашање, честопати поради тоа што ги игнорира уставните пречки, и понекогаш поради тоа што има обичај или да направи преголема процена на консеквенците од правните аспекти — заборавајќи го влијанието на политичката средина врз функционирањето на Уставот – или, во спротива, да ја подцени важноста на формалните правила и ограничувања кои тие ги претставуваат – за подобро или за полошо – за политичарите.

Оваа студија предлага испитување на ограничен број на национални случаи за да се испита прашањето на уставни ограничувања: Франција, Германија, Италија, Холандија, Шведска, Обединетото Кралство и Европската Унија како целина. Овие случаи се избрани делумно поради тоа што прецизната природа на уставните правила вообичаено се игнорира (на пр. Кралските привилегии во ОК) и поопшто поради тоа што тие се доста различни во смисла на можностите и ограничувањата. ЕУ е посебно релевантна како можен модел и како извор на ограничувања за нејзините земји членки.

Компаративниот преглед на овие национални случаи (погледнете го Прилог 3) јасно го покажува следното: 1) Не постои општ шаблон за уставни ограничувања во однос на организирањето и функционирањето на администрацијата на централната влада (или ЕУ), покрај ограничувањата кои произлегуваат од заедничките општи буџетски и финансиски правила, според кои буџетот и финансискиот менаџмент бараат одобрување од праламентот и ги вклучуваат принципите кои го лимитираат ефектот на финансискиот закон до една година. 2) Тежината на уставните ограничувања во однос на организирањето и функционирањето на администрацијата варира не само во однос на дистрибуцијата на моќ помеѓу владата и парламентот (кој варира од една држава до друга), но исто така и веројатно на порешителен начин во согласност со стабилноста на владините коалиции и постоењето и длабочината на судскиот преглед на акти на парламентот и владините регулативи (кој за возврат зависи од повеќе или помалку отворен пристап низ судовите, кој исто така зависи од еден случај до друг). 3) Во случаи во кои постои разлика помеѓу распределба кон независно тело кое има правно својство се разликува од онаа на државата (или на ЕК) од една страна и делегирањето на оддели или извршни агенции кои остануваат

во рамките на централната влада од друга страна, не постои општ шаблон според кој делегирањето може да биде афектирано преку владина регулатива или одлука, додека распределбата бара акт од парламентот. 4) Надвор од рамките на уставните ограничувања, владите оредија дека постои потреба да се инволвираат засегнатите страни колку што е можно при реорганизирање на нивната администрација како и според барањето на кохерентност и ефикасност.

b) Правна рамка за создавање на специјализирани организациони структури

Правните барања за создавање на специјализирани организациони структури во централната администрација зависи од уставните ограничувања. Општа правна рамка може да постои или може веќе да не постои во моментот кога прашањето се поставува од страна на оние кои ги креираат политиките за да воспостават такви структури или на нив да им делегираат функции. Оваа општа правна рамка може да биде вткаена во серија од правила, принципи и регулативи кои создаваат лесно достапно кохерентно тело на пишани правила. Тие можат од друга страна, да бидат распределени во различни уставни одредби, уставни и регулаторни инструменти, и во надлежноста на административните и уставните судови, и понекогаш исто така во граѓански или комерцијални судови.

Исто така, можно е во вакви правни инструменти да бидат вткаени во регулативите на Европската Заедница или директивите или во рамката за одлуки на Европската Унија, или да бидат последица од одредбите на договорите од ЕК и ЕУ интерпретирани и применети од Европскиот Суд на Правдата. Општо земено, мора да се земе во предвид дека според ЕУ/ЕК законот како и според меѓународниот закон, државата е одговорна за функциите кои се спроведуваат во нејзино име, без разлика која е организацијата која превзема активности (одговорна е не само за државните власти, туку исто така и за интермедијарните и локалните влади како и приватни лица кои делуваат во нејзино име).

Во отсуство на пред-постоечки правни инструменти во дадена земја, прашањето треба да биде поставено во однос на тоа дали оние кои ги креираат политиките сакаат да пробаат прво да постават ваков вид на општа рамка, активност која може да одзема исклучително многу време поради технички и политички причини, или дали е остварлива – политички и правно – за да ги усвои експериментално потребните *ad hoc* правила и принципи, за да се научи од искуството пред да се постави општа правна рамка. Во последниот случај, правната експертиза исто така е потребна со цел да се постави експериментална рамка која е во согласност со останатиот дел од легислативата на земјата и – доколку е применливо – со барањата на законот на Европската Унија. Потпирање на соодветна правна експертиза е фундаментална потреба за оние кои ги креираат политиките, и не е очигледно дека едно лице или дури мала група на лица – без разлика колку брилијантни – ќе ја поседуваат сета потребна правна експертиза.

Без разлика каква е ситуацијата во дадена земја во даден момент, следните точки треба да се разгледаат со цел да се добие преглед или проценка на постоечката правна рамка во дадена земја во одредено време. Исто така може да се користи како прирачник за воспоставување на општа правна рамка или дури експериментална правна рамка за дадена група на функции. Следниот список не е целосен:

1. Кој е компетентен да воспостави одредена организациона структура?: парламентот? Владата која делува колективно? Индивидуални министерства? Единици во постоечки административни структури во министерски оддели? Други постоечки јавни тела?

2. Доколку функциите кои треба да се извршат произлегуваат од регулатива или директива на ЕК или на рамковна одлука на ЕУ, дали постојат посебни одредби во релевантните инструменти во однос со гаранциите како што се независност и инволвираност на засегнати страни? Дали функциите кои треба да бидат извршени спаѓаат под подглавјето за имплементирање на законот на ЕК? Дали тие може да имаат влијание врз слободите на движење на лица, добра, услуги и капитал или дали би можеле да доведат до дискриминација помеѓу националностите и други граѓани на ЕУ?

3. Која е процедурата која треба да се следи во рамките на власта која има компетентност да постави одредена организациона структура? Дали е потребно одобрување од страна на претседателот на државата? Кои тела или репрезентативни групи треба да бидат консултирани и до кој опсег нивното мислење е обврзувачко? Дали постои било каква обврска да се обезбеди известување за создавањето на оваа структура интерно (до парламентот или други национални тела) или екстерно (до Европската Комисија, меѓународни организации во рамките на мултелатерални договори или друга влада врз основа на билатерален договор)?

4. Дали постои општа правна прамка на административни процедури и доколку е така, дали е кодифицирана или не? Дали се дозволени исклучоци и доколку да, под кои услови? Дали функциите кои треба да бидат извршени спаѓаат под насловот за имплементација на законите на ЕУ/ЕК и доколку да, дали постојат механизми за да се осигура дека елементите на „правото на добра администрација“ (како што е формулирано во повелбата на ЕУ за фундаментални права кои се и понатаму развиени од страна на Европскиот кодекс за добро административно однесување од Европскиот Омбудсман²⁸) се познати и се применети од организационата структура?

5. Дали постојат правни принципи или правила кои го попречуваат делегирањето на моќ од еден авторитет до друг? Дали постојат правни принципи или правила кои го попречуваат делегирањето на потпишувањето или секојдневното носење на одлуки? Дали постојат принципи или правила кои наведуваат механизми за жалба против одлуки кои биле делегирани? Доколку не постојат релевантни пишани одредби во Уставот, во статутите или во општите регулативи, дали постои било какво релевантно прецедентно право од судовите? Дали последиците од одговорноста на државата во меѓународниот и европскиот закон се земени во предвид со цел да се има механизам кој ги обврзува оние кои ги донесуваат одлуките да се усогласат со меѓународен или европски закон?

6. Дали постојат општи принципи и правила кои се поврзани со усвојувањето на буџетот и финансискиот менаџмент? Дали се дозволуваат исклучоци и доколку тоа е случајот, под кои услови? Дали последиците од членството на земјата во ЕК – вклучувајќи го европскиот монетарен систем и моменталното или идното членство во Европската Монетарна Унија (ЕМУ) – се земени во предвид во смисла дали имаат механизми кои се усогласени со критериумите на пристап кон ЕМУ и кон Пактот за развој и стабилност?

7. Дали активноста која треба да се изврши спаѓа под моќта и анализата на националниот Омбудсман (доколку постои таков авторитет) и/или други административни власти кои се одговорни за заштита на податоци, приватност, ривалство и тн.? Дали моќта на овие

²⁸ Погледнете ја интернет страницата: <http://www.ombudsman.europa.eu/code/en/default.htm>.

авторитети е дефинирана според природата на телото за носење на одлуки или според природата или целта на одлуките кои треба да се донесат?

8. Дали постои општ систем за судски преглед на административните постапки? Доколку тоа е случајот, дали основите се обезбедени во релевантните административни одлуки, и дали постои правен лек кој овозможува судски преглед кој е усогласен со одредбите кои се поставени од страна на судството на Европскиот суд на правдата?

9. Дали постојат специјализирани трибунали или судови, и доколку одговорот е да, кои се критериумите за воспоставување на надлежност во овие судови? Дали формалната структура на телото за носење на одлуки е релевантно на судската надлежност и до кој опсег?

е) Создавање на институционална рамка и алатки за управување на специјализирани организациони структури

Што се однесува до правната рамка, институционалните рамки и алатки за управување на специјализираните организациони структури може да постојат или може веќе да не постојат во моментот кога се појавува прашањето за оние кои ги креираат политиките за да создадат такви структури или да им делегираат задолженија. Тие може да бидат вградени во бројни правила, принципи и регулативи за кои е помалку или повеќе лесно да се прилагодат. Исто така можно е вакви институционални рамки и алатки за управување да бидат вградени во регулативи или директиви на ЕК или во рамковни одлуки на ЕУ, кои претставуваат правна обврска за земјите членки, или во необврзувачки инструменти издадени од страна на Европската Комисија, т.е. зелени книги, бели книги или комуникации. Потпирање на соодветна менаџерска и правна експертиза е фундаментална обврска со цел да се разбере која маргина на маневрирање им е на располагање, и да се одреди опсегот до кој постоечките национални модели може едноставно да бидат користени или делумно адаптирани, или опсегот до кој иновациите се потребни. Тука повторно, општа студија за политички совети неможе да даде прецизни индикации кои може веднаш да бидат применливи и кои се движат над веќе постоечките групи на препораки на ОЕСР (погледни го Прилог 2).

Без разлика каква е ситуацијата во дадена земја и во даден момент, следниве точки секако треба да бидат истражени, иако тие на никој начин не претставуваат исцрпен список. Во однос на претходниот параграф за правните барања и процедури, следниот список може да биде употребен за да се добие преглед или процена на постоечките модели во дадена земја во дадено време; исто така може да се користи како насока за воспоставување на општа правна рамка или дури на експериментална правна рамка за дадена група на функции. Следното може да ја збогати листата која е содржана во претходниот дел:

1. Кои се последиците од избирање на постоечка структура во однос на примена на општи режими за носење на одлуки, финансиски менаџмент, правила за вработените, ревизија и судски и несудски преглед?

2. Кои се мисијата, улогата и целите на структурата? Дали тие зависат од уставните барања, секторните политички барања, ЕУ/ЕК облигации? Кои се засегнатите страни што се релевантни кон оваа мисија, улога и цели (парламент, владата како целина, министрите кои се одговорни за политичкиот сектор или други сектори, Европската Комисија, добавувачи на ресурси, оператори во даден сектор на политики, нивните клиенти, групи од интерес, граѓани и тн.)? Одговорот кон овие прашања не треба да се заснова на едноставно

истражување на пишаните изјави во легислативата, регулативите и/или европската регулатива, директиви или рамковни конвенции, но треба да биде резултат од консултациите со оние кои ги креираат политиките во владата и парламентот, како и со експерти и претставници на организирани или распределени интереси. Кога ќе бидат идентификувани засегнатите страни, различните адекватни опции за механизми за отчет треба да бидат истражени (политичка одговорност до парламентот или директно до граѓаните; специфични механизми за отчет кон различни засегнати страни; отчет кон колегите во високо стручни тела и тн.). Ова за возврат ќе доведе до избор во смисла на структурите и процедурите: отчет до парламентот може најдобро да биде организиран преку хиерархија во министерството или преку посебни механизми за отчет кон тело кое е целосно одделно од министерските оддели. Одговорноста кон засегнатите страни може да биде постигната преку создавање на управни одбори, механизми за известување, надворешна ревизија или преглед, или преку комбинација на сите горе наведени.

3. Кои ќе бидат врвните функции на структурата? Раководно лице и/или колегијално тело? Едно раководно лице ќе овозможи побрзо носење на одлуки и ќе чини помалку и полесно за менаџирање отколку колегијално тело. Исто така ќе овозможи јасна одговорност кон секторското министерство. Од друга страна, колегијално тело, ќе обезбеди подобра комуникација со различни засегнати страни и би можело да биде гаранција во однос на последиците од појава на конфликт на интерес или дури и корупција. Како се назначуваат највисоките функции? Дали е корисно тие да бидат назначени од различни тела и/или според различни процедури со цел да се создаде систем на проверки и рамнотежа во структурата? Кои се опциите за да се осигураат проверките и рамнотежата во структурата? Кои се опциите за да се осигураат и проверките и рамнотежата за да се избегне било каква блокада во системот? Дали врвните функции едноставно се комплементираат една со друга врз основа на специјализација во кохерентно тело? Кои се опциите за да се осигура дека вистинската експертиза е присутна за да се зачува единството во менаџментот?

4. Кои се критериумите за да се процени дали структурата ја исполнува својата мисија и задача и дали добро функционира? Дали е можно да се воспостави таков критериум како *ex ante*? Дали е можно да се квантификуваат овие критериуми надвор од рамките на добар финансиски менаџмент, или е премногу тешко да се воспостави квантификацијата надвор од онаа на добар финансиски менаџмент, или дали квантификацијата е премногу комплицирана за да се постави или е дури контрапродуктивно поради тоа што се насочува само на помали аспекти? Во оние случаи во кои постапката за структурата може да биде квантификувана – и земајќи во предвид дека квантификуваните елементи се доволно значајни за ефикасноста на функцијата да биде спроведена – квантитативните цели може да бидат публикувани (во смисла на дата на постигнување) и може да резултираат во финансиска компензација за оние кои се засегнати. Иако ова може да биде начин за поттикнување на довербата во јавноста, не е очигледно дека овде е неопходно примена на правото на надомест за подобра ефикасност, што зависи од видот на ресурсите и структурата и нејзиното влијание на индивидуалната ситуација на вработените. Кога постои можност да се квантификуваат целите, адекватна алатка може да биде она што најчесто се нарекува *договор за успешност*, кој ги одредува целите кои треба да се постигнат и временската рамка за нивно исполнување. Најчесто, договорот е потпишан од страна на раководното лице (а) на структурата, од страна на министерот или врховното раководно лице на министерството со секторска одговорност, и од страна на министерството за финансии. Служи како алатка за процена на успешноста на структурата и нејзиното раководно лице (а), и може да има финансиски импликации (позитивни или негативни) или да резултира во промоција на тие одговорни лица. Ова мора да биде усогласено со ветување дека ќе се обезбедат ресурси на повеќегодишна основа. Ваков вид

на договори, кои постојат во правните услови кои се различни од оние од Обединетото Кралство (станува збор за агенции со оддели) и Франција (за центри за одговорност) се сметаат дека не се правно обврзувачки т.е. тие неможат да бидат применети преку судска одлука; тие се всушност „договори помеѓу господа“. Главниот недостаток на овие договори за успешност е дека тие неможе да се разликуваат од принципите на буџетски закон; во времиња на буџетски пораст ова не е проблем, но во времиња на рестрикции ветените ресурси не се следат. Кога ќе се даде одговор на овие прашања, можно е да се постават механизми за известување, кои треба да одредат кој на кому му одговара (во согласност со изборите кои се направени за отчет): во кој облик (пишан или устен, и каков вид на комплементарна документација)? Кога и колку често? Кои се последиците од известување?

5. Рамката треба да го објасни процесот за носење на одлуки. Може да биде јасна примена на општиот код на административни процедури или на специфична група на аранжмани. Специфични аранжмани може да бидат корисни или да бидат потребни поради недостигот на општ кодекс. Тие може да бидат корисни или да бидат потребни поради тоа што функцијата која треба да се примени бара специфични аранжмани кои го упростуваат процесот на носење на одлуки или да се предвиди покомплексен процес на носење на одлуки поради посебната група на засегнати страни. Процесот на носење на одлуки треба да биде усогласен со аранжманите за управување со структурата. Доколку не постои општ код на административно однесување, стандардите за однесување треба да бидат воспоставени и да бидат публикувани, вклучувајќи јасни индикации за можни жалби и правни лекови.

6. Рамката исто така треба да биде објаснета поради процесот на буџетирање и финансиски менаџмент. Тука повторно може да биде видлива примената на општата буџетска процедури и правилата на финансиски менаџмент или на посебни правила кои се поврзани со одредени функции. Принципите на силен финансиски менаџмент секако треба да бидат применети.²⁹

7. Рамката за ревизија исто така треба да биде објаснета. Кога се работи за екстерна ревизија, доколку земјата има општ систем за ревизија за јавна администрација (посебно судови на ревизори и инспекторати), веројатно ќе биде применето кон сите специјализирани државни структури, без разлика кој е нивниот облик, функција и правна природа. Исклучоците од општиот систем треба да бидат внимателно наведени доколку резултираат во системи за ревизија кои имаат помали барања. Доколку резултираат во поцврсти механизми за ревизија – а ова може да бидат барање кое произлегува од меѓународни или ЕК/ЕУ регулативи – тие треба да бидат добродојдени, доколку не го успоруваат или попречуваат доброто функционирање на структурата (на пример, поради тоа што премногу време би било посветено кон собирање на документи за ревизорите). Повторно, ова може да се смета како добра можност за да се експериментира со механизми со поглед на надворешна ревизија кон подоцнежна генерализација, доколку се земе во предвид дека ова експериментирање на стане примарна цел во поставување на структурите. Кога се работи за внатрешна финансиска контрола, повторно, алтернативата е помеѓу примена на можна општа шема и поставување на специфични механизми. И за екстерната ревизија и механизмите на внатрешна финансиска контрола, изборот кој треба

²⁹ Погледнете ја Сигма (2001), *Менаџирање на јавни трошоци: Рферентна книга за земји во транзиција, ОЕСР, Париз* и „*Финансиски менаџмент и контрола на јавни агенции*“ (цитирано во фуснота бр. 2), која неможе да биде сумирана во неколку реченици.

да се направи треба да ја земе во предвид природата на функцијата која треба да се примени, бидејќи истата може да бара многу различна експертиза. Покрај механизмите кои се фокусираат главно на добар менаџмент, посебно финансиски менаџмент³⁰, може исто така да има потреба за експертска ревизија на начин на кој самата функција се применува. Во рамките на политиките на ЕК/ЕУ, постојат елементи на надворешна ревизија (во рамките на структурните фондови и општите земјоделски политики на пример) кои инволвираат одговорни лица од Комисијата или други. Едно од прашањата кои треба да се постават е дали овие елементи се доволни за дадена земја или дали тие треба да бидат понатаму збогатени со други механизми за ревизија.

8. Правилата за кадровски пополнувања за вработување, промоција и шеми за плаќање треба да бидат објаснети. Повторно, може да биде јасна примената на општиот закон на јавни услуги, кои, доколку се добро дизајнирани, треба да вклучат механизми кои го обезбедуваат потребното пополнување на јавните раководни позиции од политички партиски промени, додека дозвола за периодични промени во тие функции кои бараат промени во структурите за носење на одлуки. Последно наведеното е посебно важно со цел да се избегле промената на релевантни јавни раководни лица од некои засегнати страни и консеквентната загуба на нивната неопходна независност во оваа смисла. Доколку не постои општ закон за државни служби, или доколку не се применува кон замислената структура, вниманието треба да биде посветено кон регулативите за вработените. Разликата помеѓу врвните раководители и општите вработени лица треба да се направи, посебно во последно наведеното, општо земено, треба да биде предмет на вообичаените правила кои се однесуваат на државните службеници. Меѓутоа, одлуката да се направат исклучоци кон државната служба не треба да биде направена само со поглед на воспоставување на специфична структура. Доколку за правилата за општи државни служби се смета дека се премногу нефлексибилни за потребите на одредени структури, треба да се запрашаме дали општите правила за државни служби не се премногу ригидни како принципиелни прашања и потребата да бидат реформирани или дали причините кои ги принудуваат оние кои ги креираат политиките да бараат исклучоци не се премногу краткорочни или дури и нелегални. Од друга страна, доколку причината за правење на исклучоци кон општите правила за вработените е дека тие се премногу комплексни, премногу разновидни и премногу непредвидливи, поставување на одредени структури со свои сопствени правила за вработените може да биде добра можност за експериментирање со ревидиран систем на правила за вработените, кој подоцна може да биде проширен кон целокупната државна служба. Меѓутоа, експериментирање со таков вид на систем, не треба да биде примарната цел за одбирање на таква структура, која подоцна би била промената од нејзината основна улога и функција. Преку илустрација, во прилог 4 е репродуцирана регулативата на ЕК во однос на извршните агенции; даден е неодамнешен пример за тоа како да се споменат прашањата кои се поставени тука. Меѓутоа, тие не може да бидат применети и секако не може да бидат копирани без претходна подлабока анализа на финансиската регулатива на ЕК и на нејзината повеќе генерална институционална и правна рамка³¹.

³⁰ Погледнете ја стр. 27.

³¹ За детален коментар на регулативата за извршни агенции и на финансиските регулативи на ЕК кон кои е поврзана, погледнете го Paul Craig, *Нова рамка за ЕУ администрација: Финансиска регулатива 2002*, 68 *Законски и современи проблеми* 107, достапни на <http://www.law.duke.edu/journals/lcp/articles/lcp68dwinter2004p107.htm>;

d) Обезбедување на менаџерска координација на специјализирани организациони структури

Креирањето на агенции честопати се перцепира како процес кон води кон фрагментација на административните структури и поради тоа претпоставува голема причина за координација на владините постапки и координација. Дали ова е точно варира од држава до држава. Онаму каде што координацијата на политиките добро функционира во рамките на хиерархискиот систем на министерски оддели, креирањето на агенции може да провоцира кршење на воспоставените рутини и линии на комуникација. Ова може да доведе во ситуација во која релевантните авторитети може да бараат поголема автономија, и преку тоа да ја сменат културата на државните службеници кои се засегнати, посебно во системи во кои мобилноста помеѓу оддели е ретка. Онаму каде што координацијата на политиките не функционира добро, креирањето на агенции најверојатно нема да ја промени ситуацијата на било кој начин. Без разлика каков е случајот, одржување или воспоставување на вистинскиот систем за координација не произлегува како директен резултат од институционалниот дизајн на специјализирани организациони структури и на владината машинерија како целина. Произлегува како резултат на добро разбирање на познавањето и алатките за политичка координација.

Скалата на Metcalfe за координирање на политики³² е алатка која може да се користи за да се рационализираат стратегиите за координација, со посебен осврт кон врските помеѓу различни механизми. Тоа е исто така алатка преку која координацијата може да се измери (на скала до девет) и недостатоците да се идентификуваат³³. Обезбедување на координација помеѓу специјализирани владини структури бара поставување на потребните алатки за добро функционирање на првите пет нивоа на оваа скала (другите четири нивоа разгледуваат аспекти на координација кои се протегаат надвор од целта на оваа студија). Првите пет нивоа се следните:

Ниво1: Независност (секоја единица задржува автономија во својата област на политика, без разлика од распространувачкиот ефект врз поврзаните единици/области): Ова е основата за било кој систем на координација и се потпира на добра и јасна дефиниција на функциите и моќта кои можат да се извршат од страна на единицата, без разлика на нејзиниот формален степен на автономија. Доколку делимитацијата на функциите и моќта е на некој начин нејасна или се преклопуваат функциите на единиците и моќта или се неодминливи или дури и неопходни (на пример, во случаи на експериментирање), управувачката структура и/или рутините на функционирање на релевантните единици треба да бидат адаптирани со цел да се осигура константна координација на ниво 2 до ниво 5. Доколку, во спротива, разделбата помеѓу функциите на единиците и моќта се јасни и не постои преклопување, ќе биде доволно за каналите на комуникација да се обезбедат канали на комуникација со многу општа природа за да се овозможи овие единици да идентификуваат било какви промени кои може да доведат до нејасна распределба на

³² Погледнете го Les M. METCALFE, „Меѓународна координација на политики и реформа на јавниот менаџмент“ Меѓународен преглед на административни науки, 60, 1994, стр. 271 — 290; Les M. Metcalfe, „Реформирање на Комисијата: Дали организационата ефикасност создава ефективно управување“, во журналот на студиите за заеднички пазари 2000, 38(5), стр. 817-841.

³³ За најнова примена, погледнете го Duncan RUSSEL и Andrew JORDAN, „Обединетото Кралство“, *Cambridge EPI работилница 12-13ти Октомври 2005, достапна на* http://www.uea.ac.uk/env/cserge/events/epi/rusnel_jordan.pdf.

функциите или преклопување, и на овој начин да се поттикнат постапки од страна на централната влада.

Ниво 2: Комуникација (единиците сами се известуваат за активности во својата област преку прифатливи канали за комуникација): Оваа комуникација се заснова на формални алатки, како што се периодични состаноци на раководители на единици и списоци за дистрибуција на документи на единиците, како и неформални алатки, како што се дискусии помеѓу одговорни лица кои се одговорни за релевантните единици.

Ниво 3: Соработка (единиците соработуваат во процесот на формулирање на нивните политики за да се избегнат преклопувања и неконзистентности): Оваа соработка повторно се базира на формални алатки, како што се периодични состаноци на раководители на единици и испраќање на документи до други единици со барање да се завземе позиција, како и неформални алатки, како што се дискусии помеѓу одговорни лица кои се одговорни за релевантните единици.

Ниво 4: Избегнување на девијации на политиките (единиците активно бараат начин за да осигураат дека нивните политики се во ред): На ова ниво координацијата исто така се базира на средби, но со јасна цел не само за информирање на самите себеси туку исто на избегнување на можни отстапки, и врз основа на процесот на носење на одлуки кој ги вклучува реакциите на други единици како неопходен чекор.

Ниво 5: Барање на консензус (единиците се движат од едноставно криење на разликите и избегнување на преклопувања/распределби за да работат заедно конструктивно преку заеднички комитети и тимови): Ова повторно се базира на многу повеќе формални алатки, како што се периодични состаноци на иницијатива на централните единици за координација, создавање на единици со посебни задачи, и можни одлуки за лидерство во дадени области на политиките.

Она што е важно да се разбере е дека добро функционирање на алатките за политики на одредено ниво бараат присуство и рутинска употреба на алатките на извршните нивоа. Информативните технологии значајно придонесуваат кон тие инструменти, посебно кога софтверот овозможува создавање на листи за дистрибуција, дистрибуција на документи со специфични ознаки (*за ваша информација, проследи, прочитај, не е потребен одговор, преглед* – инструкции кои кореспондираат со потребите на различни нивоа на координација), или дури во поставување на пречки кон финализирање на документ или носење на одлука пред да се инкорпорираат гледиштата на различни единици. Меѓутоа, треба да сфатиме дека лесното функционирање на овие механизми зависи во голема мера од опсегот на взаемната култура, која – доколку веќе не постои – со цел да се развие бара значителни напори во обуки како и мобилност од една единица до друга. Обидот да се реализира координација преку формална арбитража од централна позиција е осуден на пропаст доколку културата и одредени рутини не се применети.

Сето ова е со цел да се создаде специјализирана структура, поради порастот и диверсификацијата на владините функции, што создава сериозни потешкотии во координацијата. Овие функции мора да бидат земени во предвид при институционалниот дизајн, како еден од многуте фактори кои треба да се земат во предвид, но координацијата не претставува главно директен резултат на општа правна рамка, туку поради административните или менаџерските капацитети кои се на располагање.

е) Капацитет да се реформираат или елиминираат специјализирани организациони структури како услови за промена

Правна грижа од страна на оние кои ги креираат политиките – должност за нив, што некој би додал – е да се осигура дека специјализираните организациони структури кои не успеале да кореспондираат со потребите кои треба да ги исполнат може да бидат реформирани или елиминирани кога ќе се сменат условите. Постои тензија помеѓу оваа потреба и потребата за стабилност кои се инхерентни во добар систем на управување, и оваа тензија може да биде варијабилна со потребите и независноста на оние кои ги носат одлуките. Вистинската рамнотежа помеѓу стабилноста и можноста за реформи е тешка да се пронајде и мора да ги земе во предвид не само потребите на политиките кои се менуваат туку очигледно исто така и можностите за партиски политки.

Поради тоа, уставната и правната рамка може да бидат помалку или повеќе добро адаптирани со цел да се вклопат во билансот помеѓу овие конфликтни цели, но тие исто така мора да бидат проценети од други две точки: усогласеност со меѓународните и ЕК/ЕУ регулативи, и поопшто, усогласеност со принципите на владеењето на правото и разделбата на моќ. Постои цена која треба да се плати за владеење на правото и демократија, која може да вклучува одреден степен на ригидност на организацијата на државната администрација. Поради тоа, фокусот треба да биде не само на условите кои се менуваат и распределбата на ресурси, туку да се вклучат поопшти вредности на владеење на правото и демократијата.

Треба да додадеме дека теоријата на организациите, емпириските студии и искуства, посочуваат во истата насока: кога е поставена специфична структура, оние кои ги држат позициите во структурата имаат природна тенденција да преживеат и да осозреат дури и доколку истото не им изгледа разумно на надворешните лица. Единствените лекови за оваа тенденција може да се најдат во периодични проценки од страна на надворешни и независни лица или тела (со можност да се препорачаат промени), лимитации во време на мандатите на одговорните лица или нивните главни соработници и можно „изгревна клаузула“ во легислативата или владината регулатива создавајќи структура во која е неопходно постоење на периодична проценка на обновувањето на мандатот. Тука повторно може да постојат тензии. Влијанието на овие механизми зависи од целокупниот систем на државните власти и граѓанските служби: добро функционирачки систем за сениорна граѓанска служба³⁴ може да биде добар извор кој овозможува потребен поврат на извршните функции, кои се неопходни за одржување на адаптацијата на владиниот систем кон промени во услови во кои константно ја обезбедуваат неопходната експертиза.

³⁴ Погледнете го Jacques Ziller (1995), *Врвен менаџмент на централната влада – Врвен менаџмент во централната влада – Воведување на систем за Повисока граѓанска служба во земјите од централна и источна Европа*, Студија на Sigma бр. 1, ОЕСР, Париз.

ПРИЛОГ 1

Извадок од:
Агенции за дистрибуирано јавно управување, авторитети и други владини тела
ОЕСР, Париз, страни 17-19

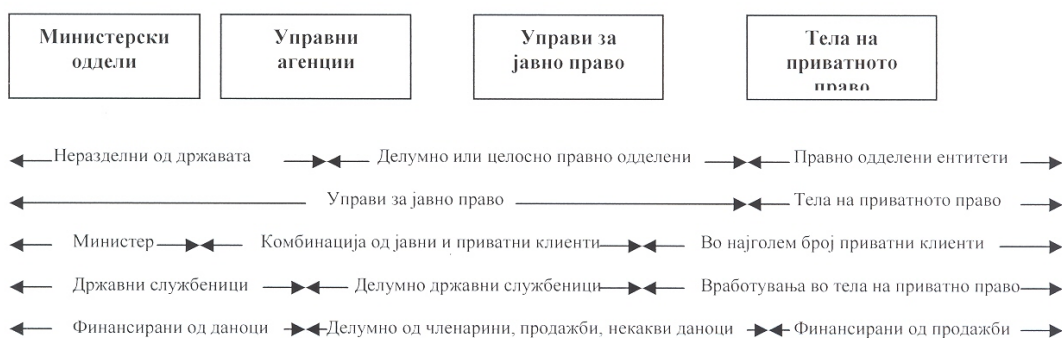
Класификација на агенции, власти и други владини тела

Во оваа студија, Derek Gill има развиено типологија на владини организациони облици кои ги мешаат и институционалните и правните карактеристики на пресуди за финансиските, менаџерските и правилата за персоналот кои се применуваат кон нив. Податоци од извештаите за земјите покажуваат дека поголемиот број на владини тела влегуваат во оваа класификација која придава значајна важност кон разбирањето на прашањата со кои владите моментално се соочуваат при управувањето на овој широк спектар на тела (прашања според различните видови на организациони облици се опишани во дел 1 од овој извештај). Според оваа класификација, постојат три главни видови на тела кои се покриени со оваа студија (можете да забележите дека ќе ја користиме терминологијата која е подолу наведена во остатокот од сижето на извештајот):

1. Управни агенции

Институционални и правни основи: Тие се дел од министерствата, и немаат свој посебен правен идентитет кој се разликува од државата. Тие функционираат според јавните закони, обично врз основа на квази договорена врска во согласност со нивното министерство.

Извршна централна влада¹



Раководна структура и контрола: Тие немаат управувачко тело (иако може да ги имаат менаџерските или советодавните одбори), и извршното раководно лице е назначено од страна на министерот. Министерот има формална (но помалку директна) контрола, додека извршното раководно лице има оперативна контрола.

Финансиски, менаџерски и правила за персоналот: Нивните вработени се ангажирани според општите правила за државни службеници, во смисла на назначување, промоција и отстранување, но влезната контрола на цената и квантитетот на работната сила се општо земено релаксирани. Поголемиот дел е финансиран преку распределба на државниот буџет, и нивниот буџет е прегледан на годишно ниво преку процесот на државен буџет. Некои од нив се делумно финансирани преку плаќање на средства од корисниците.

Функција: најчесто служи за давање на некомерцијални услуги на граѓаните и услуги за поддршка на други тела од државниот сектор.

Примери: Германија: Директна федерална администрација; Холандија: Агенции; Нов Зеланд: Полу-автономни тела; Шпанија: Автономни тела; Обединетото Кралство: Извршни агенции; Соединетите Држави: Организации кои се засноваат на успешност.

2. Управи за јавно право (УЈП)

Институционални и правни основи: Тие функционираат најмногу според јавен закон, но се делумно или комплетно институционално разделени од министерствата и/или може да бидат делумно разделени или целосно посебни правни тела.

Структура за управување и контрола: Тие може да имаат управен одбор, советодавен одбор, или според правилото на едно лице. Контролата е пренесена кон управувачкото тело (со или без управувачки одбор), и министерот има индиректна контрола.

Финансиски, менаџерски и правила за персоналот: Правилата за персоналот се разликуваат од контролите за целосни граѓански услуги, диференцирани контроли, и општи заеднички правила за вработување, но вработените честопати остануваат предмет на општа рамка за државни службеници. Поголемиот дел на УЈПсе финансирани од добивките од данокот, и нивниот буџет е дел од општиот буџетски закон, иако на нив честопати им е дозволено да ги пренесат вишоците.

Функција: Тие се создадени со цел да обезбедат: *i)* диференцирана управувачка структура (управувачки одбор) – кој допушта поголема менаџерска автономија или независност на политиките во некои случаи; и/или *ii)* диференцирана контролна средина; и/или *iii)* некаква менаџерска автономија. Специфичните функции опфаќаат од давање на услуги до регулаторни и квази правни функции.

Примери: Франција: Административни јавни ентитети (“*Etablissements publics administratifs*”), професионални јавни ентитети (“*Etablissements publics professionnels*”) и автономни административни власти (“*Autorités Administratives Indépendantes*”); Германија: Индиректни јавни администрации; Холандија: Управи за јавно право; Нов Зеланд: многу ентитети на кралската круна (вклучувајќи „уставни корпорации“, „самостојни корпорации“, „агенти на кралската круна“, училишта, „автономни ентитети на кралската круна“); Шпанија: ОА администрации и избрани регулаторни тела; Шведска: агенции и одбори; Обединето Кралство: многу извршни јавни тела без оддели.

3. Тела на приватното право (без владини компании) (ППТ): квази-корпорации и некомерцијални приватни правни тела.

Институционални и правни основи: Тие не се компании, но функционираат главно според приватен закон, најчесто со целосно одделен правен идентитет од државата.

Структура на управување и контрола: Тие најчесто имаат управувачки одбор, а министерот има индиректна контрола.

Финансиски, менаџерски и правила за персоналот: Персоналот е најчесто вработен според општиот закон за вработување, без, или со лимитирана, контрола или инпут. Тие најчесто се финансираат од профитот од продажба, и може да пренесат вишок од претходни години, да позајмуваат и да даваат средства. Нивните буџети се одделени од оние на министерствата.

Функционирање: Тие може да имаат целосна профитна цел или главно услужна цел, предмет на јасна забрана во цените. Многу од нив, но не сите, функционираат во комерцијалниот сектор според дефиницијата на Системот на национални сметки (СНС), другите се владини тела на пат кон приватизација.

Примери: Франција: Индустриски и комерцијални јавни ентитети (“*Etablissements publics industriels et commerciaux*”); Германија: Администрации според приватниот закон и наплатени администрации; Холандија: Приватен закон ZBO; Обединето Кралство: Некои NDPB.

ПРИЛОГ 2

Извадок од:

Организирање на министерства и агенции – Најнови трендови во ОЕСР земји членки, (студија изготвена од Elsa Pilichowski според разновидни ОЕСР публикации), страни 13-23

II. Организациони облици на владина организација – обезбедени јавни служби³⁵

Како што е опишано во првиот дел од оваа студија, владите на ОЕСР ги рedefинираат јавните служби преку разделување во комерцијални активности кои може да бидат превземени од страна на приватниот сектор без инволвирање на владата, додека во исто време, постои зголемена инволвираност на јавниот сектор во давање на јавни услуги. Покрај овие важни трендови, основата на јавните служби сеуште се пружа од страна на владините организации, преку традиционално вертикално интегрирани министерства, но со зголемено делегирање на задолженијата кон оградите на владата. Земјите на ОЕСР имаат различни владини организациони облици со цел да се соочат со предизвиците и подобреното управување. Овој дел пружа преглед на различни видови на организациони облици за давање на јавни услуги.

II.1 Основни традиционално вертикално интегрирани министерства

II.1.a Преглед:

Бројот на владини министерства и нивните структури постојано се менува. Поголемиот број на нови влади ги протресуваат структурите на кабинетот и бројот на министерствата. Во целост, големината и бројот на министерствата во владите на ОЕСР рапидно порасна од 1950г., потоа се стабилизираше кон средината на 1980тите и од тогаш дури се има намалено во некои сектори од економијата.

Невозможно е да се донесат општи заклучоци за тоа дали големи министерски организации се подобри од помалите организации или обратно. Зависи од природата на функциите, пошироката институционална рамка, алатките за менаџмент кои се обидуваат да ја постигнат културата на организацијата. Општо земено, помалите организации нудат потесен фокус и појасна одговорност, но ја отежнуваат колективноста. Поголемите организации може да понудат заштеди, може да ги соединат единиците кои не функционираат добро во единици кои добро функционираат но можат да донесат одлуки интерно што може да се разгледува политички.

Правила и контроли

Министерствата немаат различен идентитет од државата и општо функционираат според јавниот закон или законите за општото владино управување или општи административни регулативи. Министерот има формална, директна хиерархиска контрола додека Генералниот Директор има оперативна контрола. Министерствата се финансирани од даноци на годишна основа, и немаат можност да бараат кредити или да позајмуваат, и обично имаат ограничена можност да пренесуваат вишоци во следните години. Тие се

³⁵ Изведено главно од класификација која е наведена во натпис од Derek GILL (2002), *Дистрибуирано јавно управување, ОЕСР, 2002, и GOV/PUMA(2003)19*;

предмет на административни процедури и контроли во процесите (на пр. за купување на почетни ресурси кои не се поврзани со човечка сила). Традиционално постојат влезни контроли на извештајот за плати или на индивидуалните плати и/или на бројот на вработени. Нивните вработени се предмет на контроли во процесите и нивното именување, нивната промоција и нивното отстранување.

II.1.b Основни функции на министерствата:

Главните јачини на министерствата како организационен облик се дека се мултифункционални, релативно изолирани од политички влијанија врз административните процеси (правила за персоналот и финансиски менаџмент), одговорност кон политичкиот контекст, видливи од демократска гледна точка, и се трајни организациони облици.

Нивните главни недостатоци е можниот недостиг на основни компетенции, нивната тенденција кон исклучителна аверзија на ризик, лимитирана иновација и лимитирана имплементација на менаџирање на успешноста, нивната култура на менаџирање со мал фокус на граѓаните, и нивното можно политичко влијание врз прашања каде што станува збор за посебно вложен интерес (некои од регулаторните функции).

Тие најдобро се користат кога постои силна потреба за директно министерско набљудување и независни функции (одбрана), недостиг на мерливост, политички цели кои се нејасни или се предмет на брзи и непредвидливи промени и високо политичко значење. Како такво, министерството е најадекватниот организационен облик за сите мултифункционални активности, за развој на политиките и се преферира за сите извршни функции освен фокусирани кохерентни групации на активности и комерцијални активности.

II.2 Управи одделени од централната влада („на дофат на рака“)

Преглед

Традиционално, во поголемиот број на влади на ОЕСР земјите, основната влада е дефинирана како министерства или оддели на извршување, под директна хиерархиска контрола на министерот и/или премиерот во парламентарните системи, или на раководителот на државата во претседателските системи. Овие директни линии на одговорност обезбедуваат едноставен и стабилен модел на управување во кон креирањето на политиките и обезбедувањето на услуги спаѓаат во одговорноста на владата и се јасно одговорни кон парламентот и конечно и кон луѓето. Истиот сет на финансиски и менаџерски закони и механизми за известување генерално се применливи кон сите овие тела.

Меѓутоа, сите држави, отсекогаш имале некој вид на менаџерска автономија за основните владини тела кои се одделни од традиционално структурираните министерства или оддели. Многу такви тела се долготрајни и се креирани поради различни причини, и политички и менаџерски.

Во последните две декади, оваа слика беше значително променета преку доделување на јавни одговорности кон тела кои се „на дофат на рака“кои се под директна и константна контрола на политичари со различни хиерархиски структури од министерства кои традиционално функционираат, и во некои случаи менаџерската автономија или независност од политичко влијание. Во некои случаи телата се ново настанати со нови

структури на управување, а во други случаи, на телата кои долго постојат им е дадена значајно поголема автономија во менаџментот.

Причини за промена

Причините за овие промени се со двојно лице: да се подобри ефикасноста и ефективноста на системот; и, или, во зависност од видот на телото, да се легитимира носењето на одлуки преку обезбедување на независност од директна политичка интервенција. Ова е обезбедено преку појасен преглед на трошоците и јасна разделба на одговорностите помеѓу развој на политиките и извршување на истите.

Општо кажано, посебно во случај на пружање на услуги, владите почувствуваа дека постои зголемен притисок за фокусирање кон перформансите, и како такви, подобро да се фокусираат кон персоналот и одговорноста на индивидуални организации. Овие така наречени „на дофат на рака“ тела, се облик на менаџирање на успешноста кој се преферира, бидејќи функционираат подобро отколку основните министерства со јасни договори за перформанс со нивните родителски министерства, имаат корист од намалувањето на нивните влезни контроли, но имаат јасни линии на одговорност кон министерот и во најголем број на случаи остануваат институционално дел од нивните родителски министерства.

Не постои универзална класификација на тела кои се „на дофат на рака“. Тие се разликуваат доста во однос на организацијата, правниот статус, и степенот на менаџерска автономија или политичка независност. Но во основа владите имаат користено три главни методи за да ги дистанцираат овие тела од основните министерства (не сите од нив може да се применат во исто време): 1) Првата е структура која е различна од традиционално министерство во однос на управување и хиерархија. 2) Втората е различна контролна средина, или со други зборови делумно или комплетно ослободување од менаџмент, финансиски и правила за персоналот кои обично се применуваат кон традиционалните министерства. 3) И третата е степенот на менаџерска автономија (вклучувајќи одделна финансиска администрација).

Овие тела „на дофат на рака“ во централната влада сега достигнуваат помеѓу 50% и 75% (или дури и повеќе во многу малку случаи) на јавните трошоци и државното вработување во многу земји од ОЕСР. Оваа нова институционална средина создаде нови предизвици за владите со цел да ги одржи централната директива и контрола. Овој дел од студијата ќе ги разгледа различните видови на организациони облици на тела „на дофат на рака“ и условите кои треба да бидат исполнети за овие ентитети добро да функционираат и да ги постигнат очекуваните резултати.

II.2.a Управни агенции

Преглед

Управните агенции кои се составени од оддели се релативно нов организационен облик. Тие се директни субвенции на министерствата и функционираат според јавните закони или општи административни процеси кои се применливи кон сите министерства. Нивната главна разлика од традиционално вертикално интегрирани министерства е дека на нив им е дадена поголема менаџерска слобода и функционираат според договор за успешност и менаџмент во однос на поставени цели и перформанси кои се преговарани со традиционално вертикално интегрираното министерство. Ова значи дека добро известување за продуктите и резултатите од страна на управните агенции и детални

контролирани резултати и продукти од страна на министерствата е клучно за функционирање на системот.

Правила и контроли

Управните агенции немаат управувачки одбор. Министерот има формална контрола но помалку директна отколку во министерство, додека генералниот директор има оперативна контрола. Управните агенции се целосно финансирани преку даноци или делумно од даноци и делумно од наплата за користење. Тие имаат годишен буџет и честопати може да пренесат вишоци од претходни години. Може да бидат предмет на процесни контроли и броеви. Тие вообичаено немаат моќ да земаат кредити или да позајмуваат средства, но заработката од нивните средства може да биде задржана.

Обединетото Кралство создаде 131 управна агенција од 1988, кои вработуваат повеќе од три четвртини од државните служби. Во Холандија, се очекува дека до 2004, 80% од државните службеници ќе работат во управни агенции. Други повеќе лимитирани реформи, како што е организационата програма која се базира на перформанси на Соединетите Држави или *Centres de Responsabilité* во Франција засегаат повеќе лимитиран број на организации. Важни реформи беа спроведени на пример во Кореа, каде 23 управни агенции беа создадени од 1999 г., и сега вработуваат повеќе од 5,000 лица и опфаќаат 7% од државниот буџет.

Функции

Управните агенции може да бидат доста различни и може да опфатат голем број на функции кои некои традиционално-вертикално интегрирани министерства обично ги исполнуваат, поточно, испорачувањето на некомерцијални услуги на граѓаните или поддршка на услуги на други тела од јавниот сектор. На пример, служби за усогласеност со регулативата (на пр. издавање на возачки исправи), потпорни услуги на министерствата. За овој организационен облик постои најголема веројатност да биде применет кон пружање на опипливи административни услуги (на пр. издавање на возачки дозволи), каде што главните податоци не се опипливи туку може да бидат трансформирани во податоци (на пр. собирање на даноци, и обезбедување или поддршка на услуги, каде, поради некоја причина, склучување на договори со приватниот сектор или приватизација не се опции).

Организациониот облик – управни агенции може да го подобри перформансот преку подобар фокус и поголемо контрактирање на перформанси кога постои кохерентно функционално групирање на административни задолженија, кои најчесто пружаат конкретни услуги. Обликот – управна агенција овозможува фокус на една или на неколку поврзани служби за граѓани или владини клиенти, подобра разделба од политика и подобар фокус кон служење на граѓани и клиенти наместо министерот, успешно контрактирање со автономен менаџмент и одговорност, подобрена експертиза во менаџментот во давање на услуги.

Меѓутоа, како и други организациони облици, агенциите составени од оддели неможат да ги обезбедат сите јавни услуги. Онаму каде што меѓусебната поврзаност помеѓу политиките е висока, агенцискиот облик може да резултира со потешкотии во координацијата. Онаму каде што политичкото истакнување е високо, може да доведе до загуба на политичка контрола. Исто така, само некои владини активности се мерливи и слаба спецификација може да го омаловажи организациониот модел. Фокусираните агенции може исто така да бидат отпорни на прераспределба на ресурси, посебен проблем во кој приликите кои ги опкружуваат политиките не се стабилни или издржани. Конечно, менаџментот има помала експертиза во работење во политички или владин контекст.

Класификација на организацијата на владините тела (...)

| | Правно разделени од државата | Правила кои се применуваат кон ентитетот | Клиенти | Статус на персоналот | Финансирање |
|--|---|--|--|--|---|
| Традиционални министерства | | | | | |
| <u>Управни агенции</u> | Нераздано од државата | Општи правила применливи кон министерствата/ јавен закон | Министер | Државни службеници | Финансирани од даноци |
| | Финансирани од даноци (можноста од мала членарина) | Општи правила применливи кон министерства. Намалување на влезни контроли | Комбинација од јавни/ приватни клиенти | Делумно државни службеници | Финансирани од даноци |
| Владини тела на „лофат на рака“ | | | | | |
| <i>Јавни управни тела</i> | Делумно или целосно одделени од државата | Општи правила кои се применуваат кон владини ентитети/ јавно право | Комбинација од јавни и приватни клиенти | Делумно државни службеници | Некој дел од даноци, пролајба, или даноци |
| <u>Индиректно контролирани тела</u> | Правно одделени ентитети од државата | Намалување на некои влезни контроли и контроли на процесите | Приватни клиенти | Вработувања според приватен закон (подекогаш некој специфичен статус?) | Финансирани од приходи од пролајба/ субвенции |
| <i>Владини ентитети</i> | | | | | |
| <u>Клучи владини ентитети</u> | Ld. | Ld. | Ld. | Ld. | Ld. |
| Не-комерцијални и други приватно правни тела | Ld. | Ld. | Ld. | Ld. | Ld. |

обезбедат на овие тела различни структури на управување (кои се најзабележливи преку постоењето на релативно независен одбор) и различни правила за менаџирање од традиционално вертикално интегрираните министерства. Во сите случаи, како и за агенциите составени од оддели, клучот за добро функционирање на индиректно контролираните тела лежи во менаџирањето на договорите за резултати кои се дизајнирани од страна на министерството родител во соработка со индиректно контролираното тело, и во целокупниот преглед за механизмите за одговорност и управување кои се применуваат кон телото.

Поголемиот број на ОЕСР земји велат дека постои значаен број на јавни тела кои не се составени од оддели и дека кај сите се разликуваат различни видови во ова генерално подзаглавје. Ова за возврат може да биде класификувано како: 1) администрации кои функционираат според јавниот закон (кои примарно функционираат според општите административни правила кои се применливи кон сите владини ентитети – честопати превземаат административни функции), 2) владини ентитети (кои најчесто функционираат според општиот закон – честопати се занимаваат со комерцијални, индустриски или финансиски активности).³⁶

II.2.b.i Управи за јавно право (УЈП)

Преглед

Овие тела се различни од министерствата и функционираат како ограноци од министерствата така што контролата се применува индиректно наместо директно.

УЈП може да бидат значајни владини работодавци. Во Германија, министерствата вработуваат само 6% од федералниот персонал во споредба со 51% во УЈП³⁷. Спротивно на ова, во Франција 70% од персоналот во централната влада се вработени од страна на министерствата (66% доколку се исклучи одбрана).

Со неколку исклучоци, УЈП се разумно стабилни добро поставени групи, кои во некои случаи имаат истории кои датираат од средниот век. Значаен исклучок е Нов Зеланд, кој создаде голем број на ентитети на кралската круна во 1980тите и 1990тите, и специјализирани одделни регулатори за режиски трошоци во поголемиот број на држави.

³⁶ Разликата помеѓу приватен закон и приватни правни тела не е со намера да наведе дека секое тело ќе биде целосно во една од овие правни јурисдикции. На пример, приватните правни тела може да бидат инкорпорирани според приватен закон но сепак може да бидат создадени со статут и предмет на буџетскиот закон или административниот закон во однос на применување на одредена административна власт. На сличен начин, јавните правни тела може да бидат предмет на приватен закон (и да бидат третирани како одделни правни тела за тие цели) кога се спроведуваат одредени трансакции со трети страни (почетни договори за изјанмување и тн.).

³⁷ 40% од вработените во федералните министерства работат во одбрамбениот сектор.

Правила и контроли

УЈП се карактеризирани со нивната разновидност. Во било која земја, широк спектар на режими за управување и правни облици може да се употребат за да се превземат голем број на функции. Низ различни земји, правниот статус, контролните режими, моќ, големина, функции, внатрешно управување и административните култури уште повеќе се разликуваат.

УЈП функционираат најмногу според општи правила кои се применливи кон владините ентитети. Нивната главна карактеристика во министерствата лежи во нивните одделни правни ентитети од државата и нивната различна структура на управување. Тие може да имаат пополнет управувачки одбор, советодавен одбор, или да се раководат според правилата на едно лице. Нивната контрола е дадена на управувачкото тело, кое главно се делегира кон генералниот директор. Министерот задржува индиректна контрола. Тие може да бидат целосно финансирани од даноци, некои може да бидат делумно финансирани од даноци а делумно од плаќања од корисниците. Честопати им е дозволено да го пренесат вишокот во следната година. Статусот на персоналот варира помеѓу целосни контроли на државни служби, делумни контроли, или општи правила за вработени (но предмет на општа рамка за државни службеници за стандарди за однесување, заслуги и тн.). Постојат различни контроли во назначувањето на генералните директори во зависност од статусот на одборот. Конечно, контроли врз кредитирање или позајмување и задржување на профитот добиен од сопствените ресурси зависи од ситуација до ситуација.

Примерите значајно се разликуваат од една земја до друга, но може да вклучат ентитети за финансирање на уметност и култура, спорт, науки, регулаторни тела за здравствена сигурност или средина, државни универзитети, музеи, некои болници и тн.

Улоги и функции

УЈП може да го подобрат перформансот за кохерентно групирање на функциите онаму каде што: 1) одборот за управување обезбедува силно лидерство и ефективен мониторинг: Во многу држави, УЈП имаат управен одбор. Добар одбор дава експертиза во менаџментот, обезбедува лидерство, воспоставува етички тон, и постапува кога се појавува проблем во мониторинг на перформансите. Управувачкиот одбор е од посебна важност за комерцијални активности онаму, каде што поради регулаторни или други политички причини, формуларите на ентитетот не се употребени. На сличен начин, УЈП со управен одбор би можел да се користи за да се превземе низа на кохерентни административни активности кои се соодветни за агенција која е составена од оддели. Меѓутоа, назначувањето/отстранувањето на механизмите на членовите на одборот треба да биде транспарентно и да ја осигура легитимноста на оние кои се назначени. 2) контролната средина може да биде подобро прилагодена кон статусот и функциите на ентитетот. Ова значи дека во многу случаи, финансискиот менаџмент, сметководството, граѓанските служби и правила за набавки на некој начин се различни од оние кои применуваат вертикално интегрирани министерства. Ова има најголема веројатност да биде корисно за организации каде мерливоста е висока и политичкото значење е мало.

УЈП поради тоа се најдобро искористени кога се фокусираат само на една или на неколку поврзани услуги за граѓани или владини клиенти; кога можат да ги изолираат активностите од политиката со цел да се овозможи развој на култура која се фокусира на давање услуги на интересите на граѓаните/членовите; кога имаат добар управен одбор кој обезбедува експертиза во менаџмент, лидерство, и дава насоки и го надгледува перформансот; кога диференцирана контролна средина може да биде адаптирана кон статусот на телото и функциите; кога тие може подобро да привлечат вработени од надворешните јавни служби; кога ќе ја подобрат легитимноста за носење на одлуки преку инволвирање на

засегнати страни (приватен сектор, граѓанско општество) и оние со специјалистичко знаење и експертиза.

УЈП исто така имаат важен недостаток како организационен облик: може да резултираат во загуба на координација и на таков начин кон резистирање на алокација на ресурси каде поврзаноста е висока, со ослабнување на етносот во јавните служби и мобилност на персоналот, и ги зголемува разликите во примањата. Исто така, тие инволвираат ризик од патронажа во поставување на членови на одборот кои го намалуваат неговиот квалитет.

II.2.b.ii Владини компании

Сите држави имаат владини компании, општо воспоставени според приватен закон и превземаат комерцијални, индустриски или финансиски активности. Исто така, владите во некои држави имаат некои не комерцијални приватни правни тела.

1) Комерцијални владини компании

Преглед

Владините компании – групирање на компании кои се поседуваат од владата (кои се инкорпорирани во корпорација според приватен закон) и исто така квази корпорации (тие не се одделни правни ентитети но функционираат како да се владина корпорација) – имаат одиграно значајна улога во голем број на држави. Иако државите доста се разликуваат во нивото на активности кои се превземени во владините компании, постои значајна сличност во индустриите во кои историски тие се концентрирани (поштенски услуги, железнички станици, авионски компании, телекомуникации, генерирање на електрицитет и дистрибуција, ретикулација на гас, одредби за радио и телевизија). Широко присутните приватизации кои се превземени во голем број на држави во последните години ја променија оваа рутина.

Сепак, во ОЕСР земјите членки, во просек 7% од БДП сеуште се продуцира од државни компании. Голем број на земји корпорираат квази корпорации и голем број на регулаторни и комерцијални активности и го поставуваат последно наведеното во владините компании. Обликот компанија се разви во приватниот сектор со цел да превземе комерцијални активности и скоро сите карактеристики (улогата на управниот одбор и тн) се еднакво применливи во државниот сектор. Овој облик, меѓутоа не е соодветен за давање на совети за политики или регулаторни функции.

Употребата на владините компании честопати бара разделба на владините целокупни интереси – како сопственик, регулатор или корисник на услуга – и дизајнирање на аранжмани за управување кои најдобро работат за секој интерес. Посебно во случаи во кои владата е во можност да ги разјасни нејзините јавни политички цели и употребата на други политички инструменти (како што се одредени субвенции и регулатива), значајни добитоци се реализирани преку пренесување на комерцијалните функции кон SOE кои се воспоставени како компании.

Воведување на комерцијални активности во владините компании може да го подобри перформансот, посебно кога ова е проследено со буџетска и регулаторна реформа.³⁸

³⁸ Светската Банка на пример, потенцира дека промените во самиот правен облик не се доволни. Во „*Бирократите во Бизнис*“ се вели дека она што прави разлика помеѓу успешни и неуспешни реформи на владини ентитети беше дека во успешни земји е воведен пакет на реформи кои вклучува: широко распространето лишување (онаму каде што сопственоста од државите била поголема); вклучување на натпреварување (вклучувајќи големи ентитети, и олеснување на било какви рестрикции); применување на

Јачините на владините компании лежат во нивниот фокус на една или на неколку поврзани служби за корисници; во постоењето на одбор кој што ја разделува организацијата од политика и со ова овозможува развој на комерцијална култура; и во можноста да се мери финансискиот перформанс. Меѓутоа, управниот одбор може да биде омаловажен кога јавните политички цели доминираат/политичкото мешање е големо. Кај владините компании се подразбира некој политички притисок од слаб перформанс кој останува во доменот на министерот.

Правила и контроли

Владините компании функционираат според приватниот закон и имаат различен правен статус од државата. Нивната целосна контрола е разделена на одборот кој го делегира кон извршниот директор. Министерот има само индиректна контрола. Тие вообичаено имаат управен одбор. Нивниот персонал е вработен според општите закони за вработување. Тие се финансирани преку профит остварен од продажби и може да позајмуваат, да пренесуваат вишоци во наредни години и да даваат кредити. Не постојат контроли врз вработените или други влезни контроли. Остатоците од нивните продажби и амортизацијата се задржуваат.

Видови и функции

Владините компании како група се всушност разновидни: квази-корпорациите кои се појавуваат од други не комерцијални владини тела; јавни организации на пат кон приватизација; приватно инкорпорирани компании кои се поседувани од владата (но кои во спротива се стремат кон максимизирање на профити во политичкиот контекст како и било која друга приватно профитна компанија); организации кои повеќе се стремат кон приватни непрофитни кои максимизираат друга објективна функција (услуги, производ и тн.) и имаат ограничувања во трошоците.

Владините компании корисно може да бидат поделени преку употреба на дистинкција (според SNA) помеѓу профитна и непрофитна. Според тоа, две подгрупи се предложени: i) компании кои се поседувани од страна на државата, кои имаат за цел да ја максимизираат функцијата за обезбедување на услуги (производ, услуги кои се пружаат и тн.).

SOE се супериорни кон непрофитни владини компании за превземање на комерцијални активности каде мерливоста на интересот на јавните политики е висок бидејќи и овозможува на владата да ги оствари нејзините цели за јавни политики преку други политички инструменти (како што се експлицитни субвенции и регулатива), и да посочат релативно не двосмислена стратешка цел за управниот одбор на организацијата.

2) Не комерцијални останати правни тела

Голем број на држави известуваат дека владините тела кои се инкорпорирани според приватниот закон но се комерцијални како што е дефинирано од страна на ДНВ. Додека владините компании превземаат значајни комерцијални активности, други приватни правни тела може да се сретнат во помалку земји и дури и таму функционираат во многу помал обем. Тие превземаат голем број на функции вклучувајќи давање на услуги за

големи буџетски рестрикции (елиминирање на директни или индиректни субвенции); воведување на реформи во финансискиот сектор (озможување пристап кон финансии на комерцијална основа); институционална реформа (надзорни тела, менаџерска автономија, договори за перформанс).

членови на дефинирани групи, регулаторни барања и обезбедуваат служби за поддршка. Не е јасно дека ова е сензитивна категорија за избирање помеѓу организациони облици.

II.2.c Квази-владини ентитети

Во сите јурисдикции постои опсег на тела кои се надвор од ентитетот за кој станува збор и кои превземаат функции на јавни политики (давање на услуги, регулирање и тн.). Тие се најчесто приватни правни тела со приватни сопственици, со управен одбор со некои лица назначени од владата, тие се делумно финансирани преку владини грантови и немаат владини контроли во однос на персоналот и останатите. Во оваа категорија на пример сретнуваме некои од фондациите кои се создадени од владата.

Постојат значајни ризици за управување со овие приватно поседувани тела, поточно кога членовите кои се назначени од владата се членови на одборот. Иако тие се надвор од консолидираната општа влада, линијата помеѓу јавниот и приватниот сектор е нејасна наместо јасна. Во некои земји, судовите некогаш имаат изнајдено дека владата е одговорана за постапките на телата кои владата не ги поседува (поради што тие се надвор од финансиското известување на ентитетот) но за кои се смета дека ги контролираат. Оваа контрола може да прерасне во отсуство на јасно побарување, поради моќта да се назначат или да се отпуштат членови на управувачкото тело.

Поради тоа, постои опсег на правни тела кои се воспоставени од страна на уставот но не се поседуваат и не се целосно контролирани од страна на владата и кои се менуваат, делумно, преку извршување на некои функции на јавни политики. Владата има интерес во тоа каков перформанс има телото на некои негови функции и одговорност доколку се смета дека има превземено контрола. Овој ризик сугерира дека има потреба да се делува доста внимателно во воспоставување на овие квази-владини инструменти.

II.2.d Заклучок: Услови за успех на телата „на дофат на рака“

Можно е да се донесат заклучоци од искуствата на државите на ОЕСР во однос на основните функции за успешен и одржлив распределен владин систем. Тие вклучуваат:

1) Силна правна и институционална рамка која би го лимитирала бројот на видови на тела „на дофат на рака“, да им даде јасна правна основа и да разјаснат било какви исклучоци кон наведените правила. Правната и институционалната рамка треба да го земе во предвид следново:³⁹ 1) групирање на организациите во класи, воспоставување на стриктни принципи за создавање и отстранување на нови ентитети; 2) доделување на специфични управувачки одговорности; 3) обезбедување на општ закон за организациите; 4) воспоставување на политички договори со различни тела; 5) воспоставување на принципи на јавни финансии за овие тела; 6) посочување на правила според кои функционираат вработените; 7) специфицирање на надворешни процедури за известување и ревизија како и циклус на планирање и контрола; 8) доделување на индивидуални одговорности; 9) поставување на јасни процедури за сметководство на употреба на јавни ресурси, резултатите кои се постигнати и стандарди за добро управување; за водење сметководство и за консултирање

³⁹ Извадок од „Дистрибуирано јавно управување: принципите за контрола и одговорност на агенциите, властите и други владини тела“, од Rob Laking, во *Разделено јавно управување, ОЕСР, 2002*;

со засегнатите страни; 10) поставување на стандарди за однесување; 11) поставување на процедури и принципи за контрола и ревизија.

2) Добро осмислена темелна структура за индивидуални институции исто така е важна, вклучувајќи постепен премин кон системи на тела на „дофат на рака“. Не сите тела ќе бидат спремни во исто време да функционираат на ниво на тела на „дофат на рака“, не поради тоа што владите треба да осигураат дека имаат доволен број на менаџери на располагање за да работат како тела на „дофат на рака“ во средина која се базира на резултати. Еден проблем е дека министерствата кои се одговорни за мониторинг на телата на „дофат на рака“ може да бидат поспори во адаптирање кон менаџмент кој се базира на перформанс отколку ново создадените организации, и справување со ова е клучен предизвик во воспоставување на систем за управување кој добро функционира.

3) Организација на потребниот константен контакт помеѓу организации тела на „дофат на рака“ и централни министерства – родители.

4) Одговорност и известување од страна на поставените менаџери, и потребата за силно надгледување на телата, вклучително и од парламентот.

Во секој случај, градењето на капацитети одзема време. Може да трае со месеци, и честопати години, за да се трансформира дел од традиционалната министерска хиерархија во тела „на дофат на рака“ кои добро функционираат и за министерството кое врши надзор да биде во состојба добро да го надгледува. Процесот на подобрување на нештата неможе целосно да биде поттикнат од врвот но зависи од соработката и учењето од двете страни.

ПРИЛОГ 3

Уставни ограничувања кон специјализација на организациите, специјализација на организациите и создавање на агенции

Jacques Ziller

Необјавена студија напишана за SIGMA за целта на оваа студија

Тука се разгледува одбран број на случаи, кои ги земаат во предвид релативната тежина на одбраните земји и видот на реформи кои се постигнати или се предвидени во нивната централна државна администрација. Редоследот кој се следи за оваа презентација се движи од најмногу флексибилен до најмалку флексибилен— концепт кој останува релативен, како што и многу нефлексибилни конститутивни одредби може да дозволат лесна реформа доколку постои доволно силен политички консензус кој се однесува на нивните потреби.

Случајот на Обединетото Кралство

Честопати се вели— од страна на автори кои се Британци и кои не се Британци, политичари и практичари – дека Обединетото Кралство нема устав или пак нема пишан устав. Ова е погрешно, меѓутоа, поради тоа вреди да се разгледа во поподробни детали во однос на принципите и правилата на Британскиот Устав кои се релевантни за организацијата и функционирањето на јавната администрација и посебно во однос на прашањето за создавање на агенции во централната влада.

Уставот на ОК се состои од одреден број на напишани принципи и практики („конвенциите на уставот“) како и пишани текстови, вклучувајќи одреден број на повеќе или помалку нови акти на парламентот, во однос на кои уставната природа призната со уставот (акт на парламентот), од страна на судовите или преку доктрина. Фактот дека парламентот (т.е. Круната, или Заедничкиот дом и Домот на Лордовите) може да ги измени овие статuti преку редовна правна процедура всушност не е во контрадикција со нивната уставна природа, и понекогаш само ја потврдува илузијата дека тие можат лесно да се променат (на пр. можно е да се промени составот и силите на Домот на Лордовите, но најверојатно не за да ги поттисне). Одреден број на уставни принципи во Обединетото Кралство се релевантни за прашањето на создавање на агенции во Обединетото Кралство и треба да бидат објаснети, иако многу често тие се целосно игнорирани од релевантните официјални извештаи или академска литература.

Кралска привилегија

Најрелевантната група на уставни правила во однос на организацијата и функционирањето на британската влада е концептот на кралската привилегија и нејзиниот опсег. Било кои видови на моќ кои се вбројуваат во кралски привилегии им овозможуваат на одговорните лица да регулираат и да носат одлуки без било каков акт од страна на парламентот. Моменталната влада останува одговорна кон парламентот за своите сопствени одлуки во рамките на кралската привилегија— и секако парламентарното мнозинство значително влијае врз овие одлуки – но со цел овие одлуки да се донесат, ред во советот — т.е. одлука на Кабинетот – е доволна. Меѓутоа, доколку парламентот има донесено легислатива во поле кое спаѓа во доменот на кралските привилегии, потребен е друг акт од парламентот со цел да се модификува легислативата или истата да се надмине и да се

поврати целосната слобода на одговорното лице.⁴⁰ Обемот на кралската привилегија е намален во текот на историјата на Британија но сепак останува доста широк, и од една страна ги покрива надворешните односи или надворешните врски⁴¹, и од друга страна организацијата и функционирањето на граѓанските служби — т.е. државната централна администрација⁴².

Фактот дека организирањето и раководењето на граѓанските служби спаѓа под кралските привилегии и поради флексибилноста (и понекогаш поради брзите промени во менаџментот на Британската централна влада) како и недостатокот на правен статус на инструментите за имплементирање на реформи. Овие инструменти обично не се правно обврзувачки акти (на пр. Извештајот – следни чекори од 1987 г., најголемата реформа која доведе до создавање на агенции), бели книги и други инструменти кои не се правно обврзувачки⁴³. Исто така го објаснува фактот дека правилата за вработените за „Кралските службеници“ не треба да бидат опфатени во акт од парламентот и дури не и во наредба во Советот. Во поголемиот дел од 20тиот век овие регулативи беа резултат на договорите помеѓу претставници на министерските оддели и претставници на вработените во рамките на “ Советите Whitley”, кои беа фокус на дискусиите и договор за работните состојби на државните служби. Овие договори беа наведени во „кодови“ без обврзувачка природа, кои беа целосно игнорирани од страна на судовите до 1980тите. Иако судовите сега ги користат во случаи на прави постапки помеѓу државни службеници и нивниот работодавец, постои мал број на релевантна надлежност, бидејќи традиционално овие видови на правни постапки не беа приложени до судовите поради две главни причини: отсуството на специфични процедурални лекови и цената на судските процеси.

Од правна гледна точка, Кабинетот има целосна слобода да ја организира и да ја води државната служба на кој начин сака, доколку ги почитува од една страна, релевантните компетенции на парламентот во однос на прашања за буџет и легислатива и од друга страна правните аспекти за разумност. Никакви принципи или правила за процедура не се применливи кон процесот на реформа, кој објаснува дека некои од неодаменешните реформи во Британската државна служба стапија во сила за многу брзо време и беа имплементирани веднаш штом тоа било можно технички и политички. Говорејќи политички, Кабинетот е очигледно врзан преку својата политичка одговорност во парламентот, т.е. потребна му е политичка поддршка од својата партија. Меѓутоа, поголемиот број на прашања кои се однесуваат на организацијата и функционирањето на државната служба имаат само намалена политичка звучност, и ова за возврат објаснува зошто премиерите, како што се Margaret Thatcher или Tony Blair, беа во можност да

⁴⁰ Ова е случајот, на пример, каде општата легислатива за работните услови или индустриски врски е усвоена, за која посебно се смета дека е применлива во однос на вработување во државната служба.

⁴¹ Ова објаснува зошто меѓународна спогодба може да биде потпишана од страна на ОК без одобрување од парламентот, но исто така зошто е потребен акт од парламентот со цел да се даде интерен ефект кон таква спогодба.

⁴² Регулација на локалната власт, од друга страна, води до неопходност на постоење на акт од парламентот, иако едвај постојат уставни принципи кои би можеле да се против централизација на донесување на одлуките во рацете на централната власт, доколку парламентот ги одобрува во облик на статут.

⁴³ Ова не е поврзано со карактеристиките на системите за заедничко законодавство: во Соединетите Американски Држави, поради постоење на пишан устав, кој ги дефинира овластувањата на Конгресот и на Претседателот, инструментите за имплементирање на реформи на државните служби се правно обврзувачки т.е. меници од Конгресот или регулативи на одговорното лице.

промовираат поголеми реформи на државните служби со многу брзо темпо, на кои вообичаено им завидуваат владите на европските континентални земји (како и од страна на владата на САД), кои немаат таква флексибилност при воведување и имплементирање на државни реформи.

Буџетски и правни компетентности на парламентот

Две други уставни правила, кои што не се пишани но претставуваат основа на целиот Британски правен систем, се принципите според кои само парламентот има моќ да ги зголеми даноците и принципите на автономија на парламентот.

Како последица од првото уставно правило, сите принципи, правила и процедури кои се однесуваат на зголемување на даноците и трошење на јавните пари мора да бидат воспоставени преку акт на парламентот, или преку делегирана легислатива која се заснова на акт од парламентот. Поради оваа причина, било која агенција со финансиски средства кои зависат од зголемување на даноците или инволвирање на трошењето на средствата од главниот буџет треба да добијат релевантна авторизација преку акт на парламентот, кој може да биде годишниот буџет. Меѓутоа, ова значи, дека слободата да се создаде агенција само преку одлука на одговорните лица наидуваат на бариери веднаш штом буџетот на агенцијата не се базира само на приход генериран преку активностите на агенцијата.

Како последица од второто уставно правило, парламентот може да ги направи правни доколку смета дека тоа е потребно. Доколку е потребно, парламентот може да донесе легислатива за прашање кое спаѓа во доменот на кралската привилегија. Парламентарната природа на британскиот политички систем, и уште повеќе фактот дека премиерот е лидерот на владините пратеници, изостава било каков конфликт помеѓу парламентот и одговорното лице за легислативата која може да има влијание врз кралската привилегија, која неопходно е применета со согласност на владата. Поради тоа, агенцијата може исто така да биде основана преку акт донесен од страна на парламентот. Дали таков акт е потребен со цел да и се даде правно лице на агенцијата многу зависи од точниот опсег на правниот статус — кој исто така може да биде одредена преку кралска повелба.

Она што е уште поважно од прашањата кои се дискутираат во сегашниот труд е дека актите на парламентот мора да даваат прецизна индикација во однос на кој авторитет има моќ да ги усвои одлуките кои се потребни за негова примена. Општо кажано, таков акт го именува министерот — или секретарката — на која оваа моќ и е делегирана, додека *кралската привилегија* му овозможува на одговорното лице да ја одреди структурата која се однесува на министерот на начин на кој што сака, вклучувајќи воспоставување на извршна агенција доколку смета дека тоа е соодветно. Меѓутоа, извршната моќ треба да биде дадена на агенција која е независна од владата, ова може да се случи само доколку споменатата агенција е воспоставена преку акт од парламентот или преку делегирана легислатива која се заснова на акт од парламентот. Уставните правила во однос на делегираната легислатива — осигуруваат дека парламентот ја одобрува содржината на делегираната легислатива *ex post*, отворено или преку инхерентна согласност. Било која независна агенција која би била создадена преку акт од парламентот и која не би инволвирала носење на одлуки врз основа на експлицитно делегирање на моќ преку акт од парламентот би претставувала *ultra vires* акт, и судовите би ги поништиле овие одлуки.

Парламентарна одговорност на владата

Горе споменатите уставни принципи објаснуваат дека се додека британската влада сака да ја задржи својата слобода за да ги оформи и реформира агенциите без да поминува преку

парламентот мора да ја ограничи оваа слобода на агенциите кои директно му одговараат на министер, кој за возврат му одговара на парламентот.

Одговорноста има два аспекти во британскиот уставен закон: една е главната карактеристика на нејзиниот парламентарен режим, т.е. дека парламентот може да го разреши одговорното лице или да принуди член на раководството да даде оставка. Овој механизам функционира само како виртуелна санкција, бидејќи британските власти обично се засноваат на една партија која го има мнозинството од членови на парламентот во Заеднички дом⁴⁴. Последниот премиер кој беше поразен преку гласање на доверба во Заеднички дом беше James Callaghan во 1979г., чијашто Работничка Влада мораше да се потпре на поддршката на Шкотската националистичка партија, и пред него Ramsay MacDonald во 1924 г. Вториот аспект на одговорност е дека владата мора да ги предаде сите барани информации до парламентот на неговите акти и посебно на начинот на кој ја користи моќта која е делегирана до министрите преку акти на парламентот. Ова наведува дека организационата структура во која, доколку државните службеници може да одговараат на парламентот (што се случува редовно во обата дома, и постојаниот дом и на ад хок комитетите), конечно министерот е тој кој мора да ги донесе одлуките и да биде во состојба да ги објасни.

Судски преглед

Друг уставен принцип кој е доста важен во однос на прашањето на организација и функционирање на јавната администрација е принципот дека сите одлуки на јавните власти, освен парламентот – т.е. судовите, панелите и владата – се поднесени за судски преглед од страна на судовите. Иако е непипан принцип, тоа е еден од основите на владеењето на правото во Обединетото Кралство.

Доста долго време, судовите ја ограничија својата анализа кон определување дека јавните власти не се однесувале во согласност со *ultra vires*, што значи, да осигураат дека на овие власти им биле дадени компетенции да донесуваат одлуки преку акт од парламентот, но судовите не го испитале значењето на овие одлуки. После Втората Светска Војна судовите започнаа да преразгледуваат што значи она што го нарекуваат рационалност на одлуките на јавните власти, преку користење на „Тестото за разумност *Wednesbury*“⁴⁵, според кој одлуката би била неразумна доколку „...ниеден разумен авторитет не би можел да ја донесе“ (Lord Greene). Ова е една од основите на развојот на модерен британски административен закон, заедно со реформа на правниот преглед на крај на 1970тите и во поново време Актот за човекови права од 1998г., кој стапи во сила на 2 Октомври 2000г.. До 1985г. судовите не прифатија да ги разгледуваат одлуките кои се донесени во согласност со кралските привилегии, ко ова драстично се промени со познатиот случај *GCHQ*⁴⁶, во кој Домот на Лордовите (врховниот суд на ОК) одлучи дека овие одлуки може да се преиспитаат.

⁴⁴ Одговорното лице не е одговорно кон Домот на Лордовите, кој има моќ за истражување но нема моќ да ја санкционира владата.

⁴⁵ Според името на случајот, *Associated Provincial Picture Houses, Limited против.Копирацијата Wednesbury*, одлуката е донесена од страна на Апелациониот Суд на 7 Ноември 1947г..

⁴⁶ *Совет на Униите за државна служба против Министерот за државна служба* [AC 347, 1985].

Стандардите за преглед на административни одлуки во голема мера остануваат да се базираат на секторна легислатива и на надлежности бидејќи не постои било каква општа кодификација на административните процедури во ОК. Актот за слобода на информации од 2000 г. може да се смета како прв пример на општа легислатива на административна процедура, која се применува врз сите јавни власти. Кога јавните власти го имплементираат законодавството на Европската Унија, стандардите за преглед и алатките за судска заштита ја вклучуваат примената на принципите кои се карактеристични за европскиот административен закон, како што е пропорционалноста или правната доверба.

Случајот на Франција

Франција има пишан устав од 1791 г., моментално тоа е уставот од 4 Октомври 1958 г.. Не сите уставни принципи кои се релевантни на организацијата и функционирањето на јавната администрација, и посебно во однос на прашањето на создавање агенции во централната влада, се јасно напишани во текстот од уставот. Некои принципи беа создадени врз основа на прецедентното право на *Conseil d'Etat*, Францускиот врховен административен суд, до пред два века, и неодамна беа признаени како уставни принципи од страна на *Conseil constitutionnel*, Францускиот уставен суд, во кој спаѓа и принципот на разделување на судските и административните власти, кои во нормални услови велат дека судскиот преглед на одлуките на одговорните лица ќе биде применет од страна на административните судови – што е во спротива на редовните граѓански и криминални судови⁴⁷.

Од посебна важност за прашањата кои се наведени во овој труд е членот 20 од Уставот од 1958 г., според кој:

*Владата ќе одреди и ќе ја спроведе политиката на нацијата.
Ќе ги има на располагање државните служби и воените сили.
Ќе му одговара на Парламентот во согласност со условите и процедурите кои се наведени во член 49 и 50⁴⁸.*

Овој член претставува основа на основната моќ на владата да ја организира државната администрација преку декрети – во спротивно со статутите кои се неопходни акти на парламентот, како што е потврдено преку член 34, според кој:

*Статутите ќе бидат усвоени од страна на Парламентот.
Статутите ќе ги определат правилата кои се однесуваат на: [...]
- основата, износите и методите на собирање на сите видови на даноци ; [...]
Статутите, исто така ќе ги определат правилата кои се однесуваат на: [...]
- создавање на категории за јавни институции;
- основните гаранции кои им се доделени на цивилните и воените лица вработени од страна на државата;
- национализацијата на организациите и преносот на сопственост на организациите од јавниот до приватниот сектор. [...]
Статутите ќе ги определат основните принципи на:*

⁴⁷ Погледнете ја одлуката 86-224 DC од 23 Јануари 1987г. — *Conseil de la concurrence*.

⁴⁸ Официјален превод обезбеден од страна на Assemblée Nationale, достапен на интернет страницата <http://www.assemblee-nationale.fr>.

- опитата организација на национална одбрана;
- самоуправањето на територијалните единици, нивната моќ и нивните ресурси;
- образование; [...]

Актите за финансии треба да ги одредат ресурсите и облигациите на државата на начинот и со резервациите кои се наведени во Институционалниот Акт.

Актите за финансии за социјалното обезбедување треба да ги одредат опитите услови за финансискиот биланс на социјалното обезбедување и за време на нивното проектирање на добивка, и треба да ги определат таргетите за трошоци на начини и со резервациите кои се наведени во Институционалниот Акт. [...]

Поради тоа на владата и е дозволено да ја регулира државната администрација без да треба да се добијат одлуки од парламентот, со исклучок на правилата и принципите кои се наведени во член 34, за кои се потребни акти од парламентот. Кога ова е кажано, усвојувањето на владините регулативи не е неопходно поедноставно или побрзо отколку усвојување на легислативата, бидејќи бројните консултации најчесто треба да бидат направени пред да се усвои регулативата. Иако владата не е обврзана од мислењата на организациите и одборите кои треба да ги консултира, процедурата треба да се следи и може да резултира со значајни доцнења и да генерира јавни дебати, со последици за кои не е секогаш лесно да се предвидат. Поради тоа, честопати се случува владата да преферира инструмент како што е акт од парламентот, посебно доколку се потпира на стабилна коалиција на засегнати страни, што честопати е вистинито. Актите на парламентот исто така ја имаат предноста дека кога еднаш ќе стапат на сила тие неможат повторно да бидат предмет на скрутината на судовите, во спротива со владините регулативи, кои може да бидат поништени врз основа на барање кое е поднесено во рок од два месеци од нивното усвојување, или се прогласи како нелегални, и поради тоа не им е дозволена примена, без било какви временски ограничувања.

Уставот може да биде променет со применето мнозинство (две третини од вкупниот број на двата дома на парламентот) или со референдум. Ова во пракса значи дека можноста да се промени уставот зависи од конфигурацијата на парламентарното мнозинство⁴⁹ и од врската помеѓу Претседателот на републиката и парламентарното мнозинство.

Прецизните граници на тие правила и принципи мора да бидат консолидирани од надлежноста на *Conseil d'Etat* и на *Conseil constitutionnel*, првиот преку потпирање на конституционалноста на владините регулативи кои не се базирани на уставот, последново преку одлучување, следејќи го барањето од владата, без разлика дали одреден дел од статутот може да биде модификуван преку владина регулатива. Мора да биде наведено дека, додека можноста за постоење на устав, прегледано од страна на *Conseil constitutionnel* за да биде во согласност со уставот е лимирирана на уставни кои сеуште не се стапени во сила (врз основа на апликациите од најмалку 60 членови на парламентот, говорникот од двата дома, претседателот на републиката или премиерот), судскиот преглед на владините регулативи од страна на *Conseil d'Etat* е доста широк, поради доста отворените правила и поради фактот дека *Conseil d'Etat* има широка моќ за поништување и санкција против владата. Кога станува збор за создавање на агенции, слободата на владата е доста широка,

⁴⁹ Централно-десничарките коалиции имаат повеќе можности да го променат уставот бидејќи најчесто тие се потпираат на поголемиот дел од двата дома, во спротива на централно-левничарските коалиции.

вклучувајќи создавање на агенции со правно лице, доколку се земе во предвид дека тие спаѓаат во постоечки категории на *établissements publics*. Регулативите за персоналот и буџетските и финансиските регулативи, од друга страна, треба да се базираат на акти од парламентот, и некои од нивните елементи може дури да бидат усвоени преку делегирана легислатива која се заснова на парламентарна авторизација.

Не пости општа кодификација на административните процедури, иако бројни општи акти регулираат некои важни аспекти, како што е статутот н°2000-321 од 12 Април 2000 г. кој се однесува на правата на граѓаните во нивниот однос со јавната администрација, која содржи некои принципи кои може да се сметаат за уставна вредност од страна на *Conseil d'Etat* и на *Conseil constitutionnel*. Правилата кои се применуваат кон поставување и извршување на буџетот се определени со *loi organique*, за кои е потребно одобрение од двата дома (спротивно на регуларната легислатива, за која е потребно само финално одобрение од страна на националното собрание), и се применливи кон финансиите на сите јавни власти. Овие правила беа доста реформирани преку *Loi organique* н°2001-692 од 1 Август 2001г. кој се однесува на финансиските уставни закони, кои се општо познати како *LOLF*. Поради големите промени кои се направени, примената на законот беше постепена, и првиот буџет кој треба целосно да биде извршен според *LOLF* беше буџетот од 2006г., усвоен во доцниот период од 2005 г..

Општо кажано, владата е независна, во спротива на парламентот, во однос на креирање на агенции, и во секој случај владата најчесто може да смета на релативно стабилна коалиција за да добие поддршка во парламентот и да се усвои потребната легислатива. Постои доста високо ниво на консензус помеѓу политичките партии во врска со организационите прашања, само не оние кои се однесуваат на приватизација. Лимитации на природата на владината закрила наместо од правни принципи, кои честопати се резултат од надлежноста и не се модифицираат лесно, и од јачината на некои корпорации на државни службеници, „големи корпорации“ кои традиционално доминираат во организациите и во функционирање на државната администрација, т.е. од друга страна, членовите на *Conseil d'Etat* и на Судот на ревизори, како и на Генералниот инспекторат за финансии (поголемиот дел од нив едуцирани во *Ecole nationale d'administration*), и од друга страна, корпорации составени од инженери (едуцирани во *Ecole polytechnique*). Политичари (важен број од нив се поранешни државни службеници кои потекнуваат од овие „корпорации“) мора да се потпрат на нивната поддршка со цел да напишат и имплементираат реформи кои имаат влијание врз организацијата и функционирањето на јавната администрација.

Случајот на Германија

Германија има пишан устав уште од 1870 г. – кога станува збор за обединета Германија; на ова му протходеа неколку различни државни уставни закони уште од почетокот на 19тиот век. Сегашниот устав е Оснивниот Закон од 23 Мај 1949 г. Бројни одредби на основниот закон се директно релевантни кон организацијата и функционирањето на јавната администрација и посебно во однос на прашањето на создавање на агенции во централната влада; тие се збогатени со надлежноста на Германскиот уставен суд, кој е доста темелен.

Од посебна важност за прашањата кои се разгледуваат во оваа студија се членовите 86 и 87 од основниот закон, кои го велат следното⁵⁰:

⁵⁰ Преводот е обезбеден од страна на Германскиот Парламент (*Bundestag*) и достапен на нивната интернет страница <http://www.bundestag.de>.

Член 86

[Федерална администрација]

Онаму каде што Федерацијата спроведува правила преку своите сопствени административни авторитети или преку федерални организации или институции кои се создадени според јавен закон, Федералната Влада треба, доколку законот за кој станува збор не содржи посебни одредби, да издаде општи административни правила. Федералната влада треба да обезбеди создавање на авторитети доколку законот за кој станува збор не го обезбедува тоа.

Член 87

[Предмет на директната федерална администрација]

(1) Странската служба, федералната финансиска администрација во согласност со одредбите од Член 89, администрацијата на федералните водени патишта и испораки треба да биде спроведена од страна на федералните административни власти со нивните сопствени административни подструктури. Федералниот закон може да воспостави авторитети на Федерална гранична полиција и централни канцеларии за полициски информации и комуникации, за криминалната полиција и за компилацијата на податоци со цел заштита на уставот и заштита против активности во рамките на федералната територија, која преку примената на сила или се однесува подготвително кон употребата на сила, и ги вклопува екстерните интереси на Федералната Република Германија.

(2) Институциите за социјално осигурување чии надлежности се протегаат надвор од територијата на единствено земјиште ќе бидат администрирани како федерални корпорации според јавниот закон. Институциите за социјално осигурување чија надлежност се протега надвор од територијата на единствена земја но не надвор од границите на дрвото *Länder*, покрај првата реченица од овој параграф, ќе бидат администрирани како земјени корпорации според јавен закон, доколку *Länder* за кој станува збор има наведено која земја ќе има авторитет за супервизија.

(3) Исто така, повисоките автономни федерални високи власти како и нови федерални корпорации и институции според јавниот закон може да бидат воспоставени како федерален закон за прашања за кои федерацијата има правна моќ. Кога Федерацијата е конфронтирана со нови одговорности во однос на прашања за кои има правна моќ, федералните власти на средно и пониско ниво може да бидат воспоставени, со согласност на *Bundesrat* и на мнозинството од членовите на *Bundestag*, во случаи на итна потреба.

Главната водечка сила на овие одредби, за прашања за кои станува збор во оваа студија е дека федералната влада може во принцип да создаде агенции преку владина регулатива доколку не постојат одредби во федералните закони или во уставот (т.е. најмногу во член 87) за кој е потребен акт од парламентот. Мора да биде забележано дека за општите регулативи на федералната влада потребно е одобрение од страна на *Bundesrat* кога тие имаат влијание врз интересите на *Länder*; поради тоа, усвојување на владините регулативи не е неопходно полесно или побрзо отколку усвојување на легислатива преку парламентот.

За целосно да се разберат овие одредби, кои ја воспоставуваат разделбата на компетенции помеѓу федералната влада и парламентот кога станува збор за организирање и функционирање на федералната администрација, треба да се земе во предвид член 30 *[Разделба на власт помеѓу Федерацијата и division Länder]*, кој наведува: „Освен онаму каде се наведени или дозволени од страна на основниот закон, извршувањето на државна власт и распределбата на државните функции е прашање кое се однесува на *Länder*.”

Други посебни одредби од Основниот закон кој има директно влијание врз прашањата кои се овде дискутирани се: член 20 (основни институционални принципи; бранење на уставниот ред), кој се однесува на „уставниот редослед на Федерална Република Германија како демократска и социјална федерална држава“; член 33 (еднакви граѓански

права; професионална државна служба), која наведува во параграф 5: „Законот кој ги одредува јавните служби ќе биде регулиран во согласност со традиционалните принципи на професионална државна служба“; и член 36 [персоналот на федералните авторитети], кој наведува во параграф 1: „Државните службеници кои се вработени од страна на највисоките федерални власти треба да бидат изведени од *Länder* во адекватни пропорции. Лицата кои се вработени од други федерални авторитети, како по правило ќе бидат избрани од Земјата на која и служат.“ Од посебна и еднаква важност се членовите 1 до 19, кои гарантираат фундаментални права и кои можеби нема да бидат променети во нивната субстанца, како и член 70 до 74, кои ја регулираат дистрибуцијата на правните компетенции помеѓу Федерацијата и *Länder* и кои поминаа низ доста сеопфатна серија на модификации во Август 2006 („Федералистичка реформа“).

Уставниот суд има посебно важна улога во Германија кога станува збор за прашања за кои се дискутира во оваа студија. Ова е резултат на, од друга страна, традиционалната широчина и длабочина на правната култура во германската граѓанска служба, која е придружена со многу високи стандарди за правен преглед, извршен од страна на Уставниот Суд, кој вклучува разгледување на интерната кохерентност на легислативата која произлегува од нивното разбирање на принципот на еднаквост. Ова е ист резултат, од друга страна, на две специфични карактеристики на германскиот систем на уставен преглед. Првата карактеристика е постоење на доста опфатен систем на отворени лекови, кој им овозможува на политичките дебати да бидат изведени пред Уставниот суд – систем кој има влијание врз многу уставни во Централна Европа и е комплементиран со влијанието на надлежноста на германскиот уставен суд врз соодветните институции во централна Европа. Втората карактеристика е постоењето на технички лекови кои му овозможуваат на уставниот суд да го попречи усвојувањето на уставните амандмани кои се против субстанцата на основните права кои се вклучени во член 20 од основниот закон. Надлежноста на Уставниот Суд врз последиците од разделбата на моќ е посебно релевантна во контекст на создавањето на агенции и ја поддржува доктринската недоверба да се примени компатибилноста на одредени облици на агенции во основниот закон.

Од друга страна, доста е лесно да се направат измени во основниот закон кога не станува збор за ниеден од овие основни принципи и кога постои консензус помеѓу главните политички партии, т.е. Христијанските Демократи и Социјалните Демократи, како што е демонстрирано преку усвојувањето на 51 амандмани уште од 1949 г..

Надвор од специфичностите на германскиот федерален систем и на системот на судски преглед од страна на уставниот суд постојат неколку сличности помеѓу Обединетото Кралство, Франција и Германија во однос на примената на владина регулатива – спротивно на актите на парламентот од една страна и судскиот преглед на администрацијата преку административни судови од друга страна. Во спротивно со ОК, но слично на Франција, регулативите за персоналот за државни службеници во Германија во голема мера се предмет на нивното усвојување на акти од парламентот и на лимитациите од страна на уставните принципи. Спротивно на Франција и ОК, во Германија доста сеопфатна кодификација на општите административни процедури (*Verwaltungsverfahren*) е придружена со акти од парламентот, кои се применливи кон сите јавни власти.

Случајот на Холандија

Холандија има пишан устав уште од 1814 г., кој има поминато низ голема ревизија во 1848 г. и беше повторно напишан без фундаментални промени во 1983 г.. Член 134 од Уставот е

најрелевантната одредба за прашањето на организација на државата и создавање на агенции:

Член 134⁵¹

1. Јавните тела за професиите и трговиите и други јавни тела може да бидат воспоставени и распуштени преку барање на акти од парламентот.

2. Одговорностите и организацијата на такви тела, композицијата на моќ и нивните административни органи и јавен пристап кон нивните средби треба да бидат регулирани преку Акти од парламентот. Правната моќ може да биде доделена на нивните административни органи или како резултат на Акт на Парламентот.

3. Супервизија на административните органи треба да биде регулирана од страна на Акт од парламентарните одлуки од страна на административните органи и може да биде отповикана само доколку тие се во конфликт со законот или јавниот интерес.

Оваа одредба треба да биде прочитана заедно со членовите 81 до 88, кои ја регулираат правната процедура за носење на одлуки од парламентот, и со член 89, според кој:

1. Наредбите во Советот треба да бидат донесени преку кралски декрет.

2. Било која регулатива која носи казни треба да биде вклучена во такви наредби само во согласност со Акт од Парламентот. Казните кои треба да бидат применети треба да бидат определени преку Акт од Парламентот.

3. Публикацијата и стапувањето во сила на наредби треба да биде регулирано преку Акт од Парламентот. Тие треба да стапат во сила пред да бидат објавени.

4. Вториот и третиот параграф треба да применат mutatis mutandi скон други општо обврзувачки регулативи кои се воспоставени од страна на Сенатот.

Комбинацијата од овие одредби значи дека постои голема слобода за владите да организираат и раковојат административни структури. Акт од Парламентот е потребен само за да се воспостават основите на јавното тело со целосно развиена правна личност, и со цел да се регулира композицијата, моќта и супервизијата на такво тело на кое може дури да му биде доделена правна моќ. За сите други аспекти на создавањето, разделувањето, организацијата и водењето на централната државна администрација, инструментот за ред во советот или други општо обврзувачки владини регулативи е доволно. Ова е посебно важно, бидејќи правната процедура е посебно долга во Холандија, поради тоа што уставните правила за усвојување на акти од парламентот и фактот дека холандската влада честопати се потпира на коалиции од партии, го прават комплицирано и тешко водењето на централната државна администрација.

Холандија е една од ретките европски држави во кои не постои судски преглед на конститутивноста на акти на парламентот (посебно забранети преку член 120 од уставот); според член 94 од уставот, судовите сепак мора да дадат предност на меѓународните договори (вклучувајќи закон на ЕК) доколку актите на парламентот се во спротива со нив. Наредбите во Советот и други општо обврзувачки владини регулативи, од друга страна, се предмет на судски преглед на нивната легалност и може да бидат анулирани од страна на Советот на државата кој функционира како врховен административен суд.

Уставот исто така ја наведува потребата за акт од парламентот за даночни ослободувања (чл. 104), за да го креира годишниот буџет на државата (чл. 105), и да го регулира

⁵¹ Англиски превод е направен од страна на Холандското Министерство за Внатрешни Работи, достапно на нивната интернет страница: <http://www.minbzk.nl>.

статусот на државните службеници, нивната заштита на вработување и детерминација (чл. 109), како и правото на јавен пристап кон информации.

Иако создавањето и водењето на административните структури е лесно регулирано преку владини регулативи, бројни општи регулативи неопходно се применуваат кон нив, вклучувајќи буџетски и финансиски регулативи, регулативи за персоналот и сеопфатен сет на правила и принципи кои ги кодификуваат општите административни процедури уште од 1992 г. (*algemene wet bestuursrecht*).

Како целина, состојбата во Холандија може да биде оценета дека е помеѓу онаа на Франција и Германија од една страна и ОК од друга страна. Употребата на правно обврзувачки инструменти за владина регулатива и постоењето на општа регулатива на граѓанските служби преку акти од парламентот и владини регулативи ја приближуваат Холандија кон двете други континентални држави.

Случајот на Италија

Италија има пишан устав уште од нејзиното обединување во 1861 г. – преку опфаќањето на цела Италија во Уставот од 1848 г. врз Кралството на Пиемонт – Сардинија, либералниот статус кој е даден од страна на Кралот Чарлс – Алберт (*Statuto Albertino*). Сегашниот устав, кој беше заменет со *Statuto Albertino*, е Уставот на Република Италија од 27 Декември 1947 г. Главната одредба од Уставот е дека е директно релевантен за организацијата и функционирањето на јавната администрација, и посебно кон прашањето на создавање на агенции во централната влада; во член 97, кој е дополнет со надлежноста на италијанскиот уставен суд, кој е доста сеопфатен.

Според член 97⁵²:

Јавните канцеларии се организирани според одредбите од законот, со цел да се осигура ефикасноста и неутралноста на администрацијата.

Регулативите на канцелариите се наведени во области на компетентност, задолженија и одговорности на службениците.

Вработувањето во јавната администрација е пристапно преку компетитивни испитувања, освен во случаи кои се одредени со закон.

За да се разбере, оваа одредба мора да биде прочитана заедно со членовите 76 и 77 од Уставот, кој вели дека:

Чл. 76. Извршувањето на правната функција неможе да се делегира кон Владата доколку принципите и критериумите не се воспоставени и дури и тогаш само за одредено време и за посебни потреби.

Art. 77. Владата неможе, без акт за дозвола од страна на домовите, да издаде декрет кој ја има силата на редовниот закон.

Кога во исклучителни случаи на потреба и ургентност Владата спроведува провизорни мерки кои имаат јачина на закон, мора на истиот ден да ги презентира наведените мерки за усогласеност со домот, кој дури и доколку е растурен, треба да биде повторно составен за оваа цел и треба да се сретне во рок од пет дена.

⁵² Преводот е изготвен од италијанската комора на заменици, достапна на интернет страницата <http://english.camera.it>.

Декретите губат ефект од нивното создавање доколку не се потврдени во рок од шеесет денови од нивното објавување. Домовите може да ги регулираат со закон нивните правни врски кои произлегуваат од непотврдените декрети.

Комбинацијата на член 97 од една страна и член 76 и 77 од друга страна доведе до интерпретација на ефектот дека било која креација на нови структури или било какви промени на постоечките структури во централната влада треба да се заснова на акт од парламентот кој може да биде или редовен закон или провизорен декрет, кој за возврат се базира на парламентот кој ја авторизира владата да се однесува според декрет. Додека во пракса италијанската влада се обидува да користи претседателски декрети кои се базираат на член 76-77 за секојдневната легислатива и поопшти реформи со цел да се овозможи брза реакција, тие сеуште треба да поминат низ парламентарни дискусии *ex ante* и *ex post* за создавање и реорганизација на независните јавни тела и за внатрешната реорганизација на постоечките министерства. Ова може да биде направено доколку постои доволно детална правна основа во акт од парламентот или во претседателскиот декрет кој овозможува да се продолжи со замислената промена.

Правната процедура најчесто е долга и непредвидлива во нејзините детали поради комбинацијата на два фактори. Прво, Италија е единствената европска земја без дводомен парламент, каде двата дома ја имаат точно истата моќ, и второ комбинација на избран закон и на екстремно фрагментирана патека за политички партии повеќе од често води кон различни патеки на поголемиот дел во Комората на Заменици и во Сенатот. Поради тоа, на процесот на административна реформа му е потребна поголема стабилност и предаденост од страна на врвните политичари отколку во било која друга европска земја од оние кои се разгледуваат во овој дел.

Правните акти се поднесуваат за судски преглед од страна на Уставниот Суд, со отворен систем на правни лекови кои се засноваат на прашања кои се поставуваат кон Уставниот Суд од страна на било кој суд кој се двоуми за конститутивноста на законот кој треба да се примени за да се разреши процесот. Административните судови – и, како врховен административен суд, Советот на државата – може да ги поништи владините одлуки и регулативи кои не се потпираат на соодветна правна основа. Овој систем на уставен и судски преглед има последица дека повеќе од две години може да поминат пред проблем на конститутивност на акт на парламентот да се појави пред судот, кој конечно ќе доведе до делумно поништување на правната основа за реформа. Спороста на овој систем за разгледување е понатамошен фактор во успорување на примената и имплементацијата на административната реформа во земјата.

Кога се работи за финансиска регулатива, Италија е во состојба која е доста слична на другите држави кои се дискутирани во оваа студија, додека ситуацијата во смисла на регулативи на персоналот се разликува. Од 1993, вработувањето во јавната администрација е поднесено кон општиот закон за вработување и колективните договори помеѓу трговските униии и централната автономна агенција за вработување во јавниот сектор. Редовните судови се компетентни во случај на спорови, со еден исклучок: уставните одредби од член 97 бараат компетитивно истражување за вработување во јавниот сектор кој треба да се регулира со посебни акти од парламентот, и споровите кои се однесуваат на овие истражувања треба да бидат решени од страна на административните судови. Од 1992, доста сеопфатен акт од парламентот, кој се применува кон било кој вид на административна власт, има кодифицирана административна процедура.

Во споредба со другите случаи кои се разгледаа тука, Италија е карактеризирана преку систем кој има доста повеќе барања во тоа што има потреба за акти од парламентот— за кои е потребна долга и комплексна процедура за нивно усвојување — за организацијата и функционирањето не само на јавните тела кои се независни од министерските оддели, но исто така и за внатрешната организација на министерствата.

Случајот на Шведска

Шведска има пишан устав, кој се состои од четири основни закони⁵³, кои датираат од крајот на 18тиот век и почетокот на 19тиот век. Најрелевантните одредби во однос на организацијата на државната администрација е член 7 од дел 11 од „Инструментот на Владата“, кој вели:

Никаква јавна власт, вклучувајќи ги Riksdag и телата на локалните власти кои носат одлуки, не може да одредат на кој начин административните власти ќе одлучат во врска со одреден случај кој се однесува на извршувањето на јавна власт наспроти приватен предмет или на локална власт или доближувајќи ги до одреден закон.

Овој член е основата на доста специфичниот шведски систем за администрација од страна на независни агенции. За да биде целосно разбран, треба да биде прочитан заедно со член 6:

Чл. 6. Канцеларот на правдата, Главниот Јавен Обвинител, централните административни одбори и административните одбори во земјата потпаѓаат под владата. Други административни власти на државата потпаѓаат под владата, освен доколку не се власти според Riksdag во согласност со сегашниот Инструмент на владата или според законот.

Административните функции може да им бидат доверени на локалните власти.

Административните функции може да бидат делегирани кон лимитирана компанија, асоцијација, колективна фондација, регистрирани религиозни заедници или било кој дел на организацијата или на приватни лица. Доколку таква функција инволвира извршување на јавна власт, делегирањето треба да се направи преку закон.

Исто така релевантни кон прашањата кои се дискутирани тука се: член 8, кој вели: „Ниедна судска или административна функција не може да биде изведена од страна на Riksdag“; член 9, според кој „назначување на позиции [...] административните власти кои потпаѓаат под Владата се направени од страна на Владата или преку јавна власт создадена од страна на Владата. [...]“; и член 10, според кој „основните правила кои се однесиваат на правниот статус на државните служби [...] се наведени во закон.“

Главната разлика помеѓу шведскиот и другите системи на влада – кога се работи за прашања на организациона специјализација и создавање на агенции – е дека ниту Владата ниту Парламентот немаат можност за административни функции (во смисла на член 6 погоре наведен) да бидат применети во министерските оддели. Едноствениот избор е помеѓу воспоставување на специјализирана административна власт (или делегирање на

⁵³ Сите четири основни закони во Шведска се Инструмент на Владата, Актот за наследство, Акт за слобода на печатот и Основниот закон за слобода на изразување. Актот Riksdag има интермедијарна позиција помеѓу основниот закон и редовниот закон. Погледнете ја интернет страницата на шведскиот Парламент: <http://www.riksdagen.se>.

нови овластувања на постоечка власт) или делегирање на истите кон правно лице или индивидуа според член 6. Буџетските и финансиските правила се применуваат на било која власт или лице кое е одговорно за овие административни функции доколку се финансирани од јавни пари, и законот за државни службеници се применува кон административните власти.

Случајот на Европската Унија

Договорот од Рим од 1957 г. , сега е договор според кој е основана Европската Заедница (ЕЗ), и договорот од Маастрикт од 1992 г. на Европската Унија (ЕУ)⁵⁴ ја имаат функцијата на устав во однос на организацијата и моќта на институциите на ЕУ.

Бројни одредби од договорот на ЕЗ (кој се применува на ЕЗ договор) се релевантни кон прашањето на организирањето и водењето на ЕЗ/ЕУ администрација, посебно:

Член 211 (поранешен член 155)

Со цел да се осигура соодветно функционирање и развој на заеднички пазар, Комисијата ќе:
— осигура дека одредбите од овој договор и мерките кои се превземени од институциите на кои се однесуваат и се применети;
— формулира препораки или ќе издаде мненија за прашања за кои станува збор во овој договор, доколку експлицитно се обезбедува или доколку Комисијата смета дека се потребни;
— има своја сопствена моќ на носење на одлуки и може да учествува во обликување на мерките кои се превземени од страна на Советот и Европскиот Парламент на начин кој е обезбеден со овој договор;
— ги применува овластувањата кои се добиени преку Советот за имплементација на правилата кои се наведени од последно посоченото.

Член 202 (поранешен член 145)

Да се осигура дека целите кои се наведени во овој договор се запазени од Советот и се во согласност со одредбите од овој договор ќе:

— обезбедат координација на опитните економски политики на земјите членки;
— имаат моќ да носат одлуки;
— дискутираат во Комисијата, за актите кои ги усвојува Советот, моќта за имплементација на правилата кои ги наведува Советот. Советот може да наметне одредени барања во однос на примената на оваа моќ. Советот може исто така да го задржи правото, во одредени случаи, директно да ја примени моќта за имплементација. Процедурите кои се тука наведени мора да бидат во согласност со принципите и правилата кои треба да се наведат за напредување на Советот, однесувајќи се анонимно на предлогот од страна на Комисијата и по добивањето на мислењето на Европскиот Парламент.

Член 218 (поранешен член 162)

1. Советот и Комисијата треба да се консултираат и да донесат заедничка одредба за нивните методи на соработка.
2. Комисијата треба да ги усвои нејзините правила за процедури за да се осигура дека таа и нејзините оддели функционираат во согласност со одредбите од овој договор. Ќе се осигура дека овие договори ќе бидат објавени. Член 283 (поранешен член 212).

Советот, ќе одлучи во согласност со поголемото мнозинство во врска со предлог од Комисијата и после консултирање со другите институции за кои станува збор, за регулативите за персоналот

⁵⁴ Како што е изменето преку Единствениот Европски Акт потпишан во 1986 г., и Договорите потпишани во Маастрикт во 1992 г., во Амстердам во 1997 г. и во Nice во 2000 г..

на вработените лица во европските заедници и условите за работа на други службеници во тие заедници.

Одредбите кои се однесуваат на процедурите на примена и извршување на актите на заедницата (член 249 до 256, кои најчесто се базираат на моќта за носење на одлуки од страна на Советот на Министри, и во голем број на полиња, на моќта на ветото во Европскиот Парламент), како и финансиските одредби на членовите 268 до 280, ги комплементираат цитираните натписи како рамка за организирање и водење на администрацијата на ЕУ. Носи корени од комбинирани студии на овие одредби дека Комисијата има моќ сама да делува кога се работи за внатрешна организација на нејзините оддели кои се засегнати, со исклучок на регулативите за финансиите и персоналот. За последно наведеното, како и за сите други мерки кои се однесуваат на организирање и водење на администрацијата на ЕУ, регулативите треба да бидат усвоени со консензус на квалификувано мнозинство на 25 (27 од Јануари 2007 г.) влади на земјите членки кои делуваат во Советот на Министри.

Исто така, овие одредби наведуваат дека одлуките во име на ЕЗ/ЕУ може да бидат направени само од страна на институциите кои се основани со договорот (Парламент, Совет, Комисија, Совет на Правдата и Совет на Ревизорите, кон кои може да се придодаде Европската Централна Банка и Европската Инвестициона Банка). Било кое друго тело, основано преку општа регулатива или индивидуална одлука за овие институции, може само да примени советодавни функции, кои неможе да бидат обврзувачки. Ова е рамка дека Европскиот Суд на Правдата (ЕСП) е создаден врз база на договорот кој ја има создадено Европската Заедница за јаглен и железо во 1958 г. во случајот *Meroni*⁵⁵, кој се заснова на потребата за почитување на „институционална рамнотежа“ на Заедницата, и надлежноста за која се смета дека е применлива кон целиот институционален систем на ЕУ/ЕЗ.

ЕСП извршува судски преглед на сите одлуки на телата на ЕЗ, или директно преку процеси на поништување, кои може лесно да бидат отворени од земјите членки или од страна на големи ЕЗ институции (Советот, Комисијата и Парламентот) и помалку лесно – преку посочување на овие одлуки, или индиректно преку поставување на прашања за валидност кои се посочени од национални судови во однос на регулативи, директиви или одлуки од страна на ЕЗ институции или тела за кои се смета дека имаат ефект врз правниот систем во земјите членки. Поради тоа, лесно е да се постават уставните граници кои произлегуваат од договорите.

Овие претпоставки водат кон следната ситуација: телата на ЕУ кои имаат моќ на носење на одлуки може да бидат создадени само преку ревизија на договорите – како што неодамна се случи со Европската Централна Банка со Договорот од Maastricht. Други тела на ЕУ може да бидат поставени преку регулативи, на кои им е потребно одобрението од квалификувано мнозинство на владите на земјите членки, и посебно од страна на Европскиот Парламент, но овие тема може да немаат моќ на носење на одлуки⁵⁶ — како што е илустрирано во растечкиот број на ЕЗ и ЕУ агенции кои се создадени во последната декада⁵⁷. Комисијата може да ги организира своите сопствени оддели без да мора да го

⁵⁵ Одлука од 13/06/1958, *Meroni vs. High Authority*, случај 10/56.

⁵⁶ Со исклучок на Канцеларијата за хармонизација во внатрешниот маркет (Trade Marks and Designs) (OHIM); see: http://europa.eu/agencies/community_agencies/ohim/index_en.htm.

⁵⁷ За сеопфатен преглед, посетете ја страницата: http://europa.eu/agencies/index_en.htm.

добие одобрувањето или на земјите членки или на Европскиот Парламент, но доколку сака да воспостави извршни агенции – кои имаат уште повеќе лимитирана автономија дека другите ЕЗ и ЕУ агенции – мора да ги применат критериумите и процедурите кои се наведени во Регулациите на Советот⁵⁸ кој е усвоен со одобрувањето на квалификувано мнозинство на владите на земјите членки и може да биде изменет на истиот начин. Поради тоа комисијата има многу малку простор за маневрирање сама по себе во однос на создавањето на агенции

⁵⁸ Регулација на Советот (ЕЗ) Бр. 58/2003 (ОЈ L 11, 16.1.2003).

ПРИЛОГ 4

РЕГУЛАТИВИ НА СОВЕТОТ (ЕК) Бр. 58/2003
од 19 Декември 2002
наведување на статутот за извршни агенции на кој му се доверени одредени
задолженија во менаџирање на програмите на заедницата
16.1.2003 официјален журнал на Европските Заедници L 11/1

Советот на Европската Унија, земајќи ја во предвид Спогодбата за основање на Европската Заедница, и поточно член 308,

Земајќи го во предвид предлогот од Комисијата

Земајќи го во предвид мислењето од Европскиот Парламент

Земајќи го во предвид мислењето на Судот на Ревизори

Додека:

(1) Се поголем број на програми се создаваат во голем број на полиња кои имаат различен број на целни категории или корисници, како дел од активностите за кои станува збор во Член 3 од Спогодбата. Комисијата е, како по правило, одговорна за носење на мерки за имплементирање на такви програми (Програми од заедницата).

(2) Имплементирање на програмите за заедницата кои се финансирани, барем делумно, од ставките внесени во главниот буџет на Европската Унија.

(3) Според член 274 од одредбата, Комисијата е одговорна за спроведување на буџетот.

(4) Со цел комисијата да биде адекватно одговорна кон граѓаните, мора примарно да се фокусира на своите институционални задолженија. Поради тоа треба да биде во можност да делегира некои од задачите кои се поврзани со менаџментот на програмите на заедницата кон трети страни. Контрактирање на одредени менаџерски задачи би можело да биде начин да се постигнат поефикасно целите на вакви програми од заедницата.

(5) Контрактирање на менаџерските задолженија сепак треба да остане во рамките кои се одредени од институционалниот систем кој е наведен во договорот. Ова значи дека задачите кои им се доверени на институциите преку договорот кој бара дискрециона моќ во пренесување на политичките избори во постапка не може да биде контрактирано.

(6) Контрактирањето, би требало, исто така, да биде предмет на анализа на трошоци и корист земајќи во предвид бројни фактори како што се идентификување на задолженијата кои го оправдуваат контрактирање, анализа на трошоци и задолженија која ги вклучува трошоците за координација и проверки, влијанието на човечките ресурси, ефикасност и флексибилност во имплементацијата на контрактирани задолженија, упростување на процедурите кои се применети, блискоста на активностите кои се доверени на надворешни тела кон крајните корисници, видливост на заедницата како промотер на програмата на заедницата за која станува збор и потребата да се одржи адекватно ниво на знаење во самата Комисија.

(7) Еден вид на контрактирање се состои во користење на тела на заедницата кои имаат правно својство (извршни агенции).

(8) Со цел да се осигура еднаквост на извршните агенции во институционална смисла, нивните уставни треба да бидат наведени, посебно во однос на одредени основни аспекти на нивната структура, задолженија, операции, буџетски систем, персонал, супервизија и одговорност.

(9) Како институција која е одговорна за имплементирање на различни програми во заедницата, Комисијата е најдобро квалификувана за да процени дали и до кој степен соодветно е да му се доверат на менаџментот задолженија кои се однесуваат на една или повеќе специфични програми од заедницата на извршната агенција. Опцијата за извршна агенција меѓутоа не ја ослободува Комисијата од нејзините одговорности според тој договор и поточно член 274. Поради тоа мора да биде во состојба одблиску да ги лимитира постапките на секоја извршна агенција и да одржува вистинска контрола врз нејзините операции, посебно во однос на управувачките тела.

(10) Ова значи дека Комисијата мора да има моќ да одлучи да креира и онаму каде што е соодветно да ја промени извршната агенција во согласност со оваа регулатива. Бидејќи одлуката да се воспостави извршна агенција е мерка со генерален опсег во однос на значењето на Член 2 од Одлуката на Советот 1999/468/ЕЗ од 28 Јуни 1999 кој ги наведува процедурите за извршување на моќта за имплементација која е наведена во Комисијата (4), како што се одлуки кои треба да се усвојат во согласност со Одлуката 1999/468/ЕЗ.

(11) Комисијата мора да биде во состојба да ги назначи обата члена на надзорниот одбор на секоја извршна агенција и нејзиниот директор, за да осигура дека во делегирањето на задолженијата кои се негови сопствени привилегии во однос на извршната агенција, Комисијата не ја предава контролата над неа.

(12) Активностите кои се извршуваат од страна на извршната агенција мораат исто така во целост да се усогласат со програмирањето кое Комисијата го дефинира за програмите од заедницата во менаџирањето во кое е инволвирана агенцијата. Годишната работна програма на заедницата поради тоа мора да биде предмет на одобрување од страна на Комисијата и да се усогласи со буџетските одлуки.

(13) За да се осигура дека контрактирањето е ефективно и дека целосната корист произлегува од експертизата на извршната агенција, на Комисијата мора да и биде дозволено да ги делегира сите или некои од задолженијата за имплементирање на една или повеќе програми од заедницата, со исклучок на оние за кои е потребна дискрециона моќ во пренесување на политичките услови во постапки. Задолженијата кои може да бидат делегирани вклучуваат менаџирање на сите или на некои од фазите на постоење на даден проект, имплементирање на буџет, собирање и процесирање на информации кои ќе бидат пренесени до Комисијата и изготвување на препораки до Комисијата.

(14) Бидејќи буџетот на извршната агенција е со цел да ги финансира само своите основни трошоци, профитот треба да се состои главно од финансиска поддршка која е внесена во општиот буџет на Европската Унија, кој ќе биде определен од стана на буџетска власт, и ќе биде изведен од финансиската распределба на програмата на заедницата и во менаџментот во кој е инволвирана агенцијата.

(15) Во врска со примената на Член 274 од договорот, оперативните ставките на програмите од заедницата во кои извршна агенција е инволвирана во менаџментот мора да продолжат да бидат дел од општиот буџет на Европската Унија и мора да бидат имплементирани како директен трошок на тој буџет. Финансиските операции кои се поврзани со овие ставки мора да бидат спроведени во согласност со регулативата на Советот (ЕЦ, Еуратом) Бр. 1605/2002 од 25 Јуни 2002 г. на финансиската регулатива која е применлива кон општиот буџет на Европските Заедници.

(16) На извршната агенција може да и биде доверено имплементирање на задолженија кои се поврзани со менаџментот на програми кои се финансирани од избори кои се различни од општиот буџет на Европската Унија. Меѓутоа, ова не треба да доведе дури ни индиректно до дополнителни административни трошоци, кои треба да бидат покреени преку дополнителни ставки во општиот буџет за кој станува збор. Во такви случаи, оваа регулатива треба да се примени, предмет на специфични одредби во основните акти кои се поврзани со програмите на заедницата за кои станува збор.

(17) Целта на транспарентноста и довербата во менаџментот на извршните агенции бара интерни и екстерни проверки да бидат направени во однос на нивните операции. Во врска со ова, извршните агенции треба да бидат одговорни за нивните постапки и Комисијата треба да изврши административна супервизија врз извршната агенција, без да ја отфрли можноста за ревизија од страна на Судот на Правдата.

(18) Јавноста треба да има пристап до документите кои се поседувани од страна на извршните агенции, со одредби и во границите кои се слични на оние од Член 255 од договорот.

(19) Секоја извршна агенција мора интензивно и во континуитет да соработува со одделите на комисијата кои се одговорни за програмите на заедницата кои се инволвирани во менаџирање. За да се фасилитира таква соработка колку што е можно повеќе, секоја извршна агенција треба да биде лоцирана на место каде што комисијата и нејзините оддели се лоцирани во зависност со протоколот на локацијата на седиштата на институциите и на одредени тела и оддели од Европската Заедница и Еуропол кои се приложени кон договорот на Европската Унија и кон договорите за создавање на Европската Заедница, Европската Заедница за јаглен и железо и Европската Заедница за атомска енергија.

(20) За усвојување на оваа регулатива, договорот не обезбедува овластување кое се разликува од оние кои се наведени во Член 308,

ГИ УСВОИ СЛЕДНИВЕ РЕГУЛАТИВИ:

Член 1

Цел

Оваа регулатива го наведува уставот на извршните агенции кон кои Комисијата, според својата сопствена контрола и одговорност, може да довери одредени задолженија кои се поврзани со менаџментот на програмите на заедницата.

Член 2

Дефиниции

За целта на оваа регулатива:

- (a) „извршна агенција“ значи правен ентитет создаден во согласност со оваа регулатива;
- (b) „Програма од заедницата“ значи било која активност, група на активности или други иницијативи за кои основниот инструмент или релевантните основни инструменти или

буџетска авторизација бараат од Комисијата за имплементација на користа на една или повеќе категории на специфични корисници, преку покривање на трошоци.

Член 3

Воспоставување и изменување на извршни агенции

1. Комисијата може да одлучи, после извршена анализа на корист и трошоци, да воспостави извршна агенција со цел да и бидат доверени одредени задолженија поврзани со менаџментот на една или повеќе програми од заедницата. Таа ќе го одреди времето на постоење на извршната агенција.

Анализата на трошоци и корист ќе земе во предвид голем број на фактори како што се идентификација на задолженија со кои се оправдува користењето на надворешни услуги, анализа на корист и трошоци која ги вклучува трошоците за координација и проверки, влијанието врз човечките ресурси, можни заштеди во рамките на општата буџетска рамка на Европската Унија, ефикасност и флексибилност во имплементацијата на задолженијата за надворешни услуги, упростување на процедурите кои се користат, близината на активностите кои се извршуваат од надворешни лица кон крајните корисници, видливоста на заедницата како промотер на програмите од заедницата за која станува збор и потребата да се одржи адекватно ниво на знаење во самата Комисија.

2. На одредената дата кога ќе се воспостави извршната агенција, Комисијата може да го продолжи времетраењето за период кој не го надминува датумот за кој оригинално била воспоставена. Вакви продолженија може да бидат обновени. Онаму каде што Комисијата смета дека не и се потребни услугите на извршната агенција која ја има воспоставено, или дека нејзиното постоење веќе не е усогласено со принципите на јасен финансиски менаџмент, ќе одлучи да ја затвори. Во таков случај, ќе бидат назначени двајца ликвидатори. Комисијата ќе ги одреди условите за ликвидација на извршните агенции. Крајниот резултат после ликвидацијата ќе биде забележан во општиот буџет на Европската Унија.

Одлуката да се продолжи времето на постоење, да се обнови такво продолжување или да се затвори агенцијата ќе биде направена врз основа на анализа на трошоците и користа која е наведена во параграф 1.

3. Комисијата ќе ги усвои одлуките кои се наведени во параграфите 1 и 2 во согласност со процедурата која е наведена во Член 24(2). Тие ќе бидат изменети во согласност со истата процедура. Комисијата ќе ги проследи до Комитетот како што е наведено во Член 24(1) сите информации кои се потребни во овој контекст, поточно анализата на трошоци и корист која е наведена во параграф 1 од овој член и извештаите за евалуација кои се наведени во Член 25.

4. Кога се усвојува програма од заедницата, Комисијата ќе ги информира буџетските власти дали има намера да постави извршна агенција за имплементирање на програмата.

5. Сите извршни агенции кои се воспоставени во согласност со параграф 1 од овој Член мора да се усогласат со оваа регулатива.

Член 4

Правен статус

1. Извршна агенција е тело од заедницата кое служи за јавни услуги.

2. Извршната агенција ќе има правен статус. Во секоја од земјите членки, ќе го ужива најголемиот правен капацитет даден на правни лица според национален закон. Може

поточно да се здобие или да продаде подвижен и неподвижен имот и да биде дел од правните процеси. Исто така ќе биде претставено од нејзиниот Директор.

Член 5

Локација

1. Извршна агенција треба да биде лоцирана во местото каде што комисијата и нејзините оддели се лоцирани, во согласност со протоколот за локација на седиштата на институциите и на одредени тела и оддели на Европските заедници и на Eurogol.

2. Ќе ги организира своите оддели според потребите на менаџментот на програмите на заедницата за кои е одговорна и според критериумите за силен финансиски менаџмент.

Член 6

Задолженија

1. За да се исполни целта која е наведена во Член 3(1), заедницата може да и додели на извршната агенција било какви задолженија кои се потребни за да се имплементира програмата на заедницата, со исклучок на задолженијата за кои е потребна дискрециона моќ во пренесување на политичките избори во постапки.

2. На извршните агенции може поточно да им бидат доверени следниве задолженија:

(а) менаџирање на некои или на сите фази во времетраењето на проект, во врска со специфичните индивидуални проекти, во контекст на имплементирање на програмата на заедницата и спроведување на потребните проверки, преку усвојување на релевантните одлуки користејќи ги овластувањата кои им се делегирани преку Комисијата;

(б) усвојување на инструментите за имплементација на буџетот за приходите и трошоците и спроведување на сите активности кои се потребни за имплементирање на програмата на заедницата врз основа на овластувањата кои се делегирани од страна на Комисијата, поконкретно активностите кои се поврзани со доделување на договори и грантови;

(с) собирање, анализирање и давање на сите информации кои се потребни за да се раководи имплементацијата на програмата на заедницата на Комисијата.

3. Условите, критериумите, параметрите и процедурите со кои извршната агенција мора да се усогласи кога ги извршува задачите кои се наведени во параграф 2 и деталите од проверките кои треба да се извршат од страна на одделите на комисијата, кои се одговорни за програмите на заедницата за менаџирање во кое е инволвирана агенцијата ќе бидат дефинирани од страна на комисијата преку инструментот на делегирање.

Член 7

Структура

1. Извршната агенција ќе биде менаџирана од страна на управниот одбор и директор.

2. Директорот на извршната агенција ќе има целосна надлежност врз својот персонал.

Член 8

Управен одбор

1. Управниот одбор ќе биде составен од пет членови кои се назначени од страна на Комисијата.

2. Мандатот на членовите на управниот одбор во принцип ќе биде две години и ќе ја земе во предвид должината на периодот кој е одреден за имплементација на програмата на заедницата, чиј менаџмент е доверен на извршната агенција. Назначувањето може да биде одбновено. На истекот од мандатот, или доколку дадат отказ, членовите ќе останат на функција додена не се обнови нивниот мандат или доколку не се заменети.

3. Управниот одбор ќе избере претседавач и заменик претседавач од редовите на неговите членови.

4. Управниот одбор ќе се состане кога е одредено од страна на претседавачот, најмалку четири пати годишно. Исто така може да биде одредено време на барање на членовите, најмалку на барање на просто мнозинство или на барање на директорот.

5. Било кој член на Управниот одбор кој не е во состојба да го посетува состанокот може да биде претставен од страна на други членови кои се посебно овластени за средбата за која станува збор. Секој член може да претставува само еден друг член. Доколку претседавачот неможе да присуствува, Управниот одбор ќе биде воден од заменикот претседавач.

6. Одлуките на Управниот одбор ќе бидат усвоени преку просто мнозинство на гласови. Во случај на нерешено гласање, претседавачот ќе го даде решителниот глас.

Член 9

Задолженија на управниот одбор

1. Управниот одбор ќе ги усвои своите сопствени правила за процедури.

2. Врз основа на нацртот предаден од страна на директорот и после одобрување од Комисијата, Управниот одбор, не подоцна од почетокот на секоја година, ќе ја усвои годишната работна програма на извршната агенција која содржи детални цели и индикатори на перформанс. Работната програма мора да се усогласи со програмирањето кое е дефинирано од страна на комисијата во согласност со инструментите доколку ги постави програмите на заедницата во менаџментот во кој е инволвирана извршната агенција. Годишната работна програма може да биде променета во текот на годината следејќи ја истата процедура, поточно да ги земе во предвид одлуките од комисијата кои се поврзани со програмите на заедницата за кои станува збор. Проектите кои се вклучени во годишната работна програма треба да бидат проследени со процена на потребните трошоци.

3. Управниот одбор ќе го усвои административниот буџет на извршната агенција кој е наведен во Член 13.

4. Управниот одбор ќе го добие договорот од комисијата пред да одлучи дали ќе прими некакви подароци, наследства и грантови од извори кои се различни од заедницата.

5. Управниот одбор ќе донесе одлука во однос на организацијата на одделите на извршната агенција.

6. Управниот одбор ќе усвои било какви специјални правила кои се потребни за имплементирање на правото на пристап кон документите на извршната агенција во согласност со Член 23(1).

7. Не подоцна од 31 март секоја година, управниот одбор ќе усвои и ќе поднесе до Комисијата годишен извештај за активности заедно со информации за финансиите и менаџментот. Извештајот ќе биде изготвен во согласност со Член 60(7) на Регулацијата (ЕЗ, Euratom) бр. 1605/2002. Извештајот ќе ги вклучи и имплементацијата и функционирањето на ставките кои кореспондираат со програмата на заедницата која е менаџирана од извршната агенција и имплементацијата на административниот буџет. Не подоцна од 15 Јуни секоја година комисијата ќе испрати до буџетските авторитети извршно резиме од годишните извештаи на извршните агенции од претходните години, кои ќе бидат приклучени кон она што е наведено во Член 60(7) од Регулацијата (ЕЗ, Euratom) бр. 1605/2002.

8. Управниот одбор ќе усвои и ќе примени мерки во борбата против измама и нерегуларности.

9. Управниот одбор ќе ги изврши сите задолженија кои и се доверени преку оваа Регулација.

Член 10

Директор

1. Директорот на извршната агенција ќе биде назначен од страна на Комисијата, која од своја страна ќе назначи одговорно лице во рамките на регулативите за персоналот на службеници, и условите за вработување на други службеници на Европските заедници кои се наведени од страна на Регулацијата на Советот (ЕЕЦ, Euratom, ECSC) бр. 259/68 (1), кое во понатамошниот текст ќе се нарекува „Правила за персоналот“.

2. Директорот ќе биде назначен на период од четири години во принцип и ќе ја земе во предвид должината на времето кое е назначено за имплементација на програмата на заедницата, чиј менаџмент и е доверен на извршната агенција. Ова назначување може да биде обновено. По добивање на мислењето на управниот одбор, Комисијата може да го смени директорот пред истекот на мандатот на канцеларијата.

Член 11

Задолженија на директорот

1. Директорот ќе ја застапува извршната агенција и ќе биде одговорен за нејзин менаџмент.
2. Директорот ќе ја изготви програмата на управниот одбор, поточно нацрт програмата за годишната работа на извршната агенција. Директорот ќе учествува, без гласање, во работата на управниот одбор.
3. Директорот ќе осигура дека годишната работна програма на извршната агенција е имплементирана. Поконкретно, директорот ќе биде одговорен за извршување на задолженијата кои се наведени во Член 6 и ќе ги донесе релевантните одлуки. Директорот ќе има улога на одговорно лице кое издава авторизации во извршната агенција преку делегирање во однос на имплементацијата на оперативните ставките кои се поврзани со програмите од заедницата во менаџментот во кој е инволвирана извршната агенција, онаму каде што комисијата има делегирано овластувања за извршување на буџетот доделен за имплементација на активностите.
4. Директорот ќе изготви привремен извештај во врска со приходите и расходите и како службено лице за авторизации, ќе го имплементира административниот буџет на извршната агенција во согласност со финансиските регулативи наведени во Член 15.
5. Директорот ќе биде одговорен за изготвување и издавање на извештаи кои извршната агенција мора да ги презентира до комисијата. Ова се однесува на годишните активности на извршната агенција за кои се посочува во Член 9(7) и сите други извештаи, кои имаат општа или специфична природа, за која Комисијата бара од извршната агенција да ги продуцира.
6. Директорот ќе биде овластен според аранжманите кои се применливи за други службеници на европските заедници да склучат договори за вработување во однос на вработените во извршната агенција. Директорот ќе биде одговорен за сите прашања кои се поврзани со менаџмент на персоналот во рамките на извршната агенција.
7. Во согласност со финансиските регулативи кои се применливи кон општиот буџет на европските заедници, директорот ќе воспостави системи за менаџмент и внатрешни контроли кои се прилагодени кон задолженијата кои и се доверени на извршната агенција за да осигура дека активностите кои ги изведува се правни, се во согласност со правилата и се ефективни.

Член 12

Оперативен буџет

1. Проециите за профитот и трошоците за сите извршни агенции треба да бидат изготвени за секоја финансиска година, која ќе биде иста за календарската година и ќе биде прикажана во нејзиниот оперативен буџет. Проециите кои ќе вклучуваат план за основање на извршната агенција, ќе бидат испратени кон буџетските власти со документите кои се поврзани со прелиминарниот нацрт на општиот буџет на Европската Унија. Планот за создавање, кој се состои од времени работни места и кој го наведува бројот, чинот и категоријата на вработениот персонал во извршната агенција во финансиската година за која станува збор, ќе бидат одобрени од буџетскиот авторитет и ќе бидат објавени во прилог кон Дел III — Комисија — од општиот буџет на Европската Унија.
2. Приходите и расходите на оперативниот буџет на извршната агенција ќе бидат усогласени.
3. Приходот на извршната агенција ќе вклучува подзаглавје вклучено во општиот буџет на Европската Унија, без предрасуди кон други приходи кои ќе бидат утврдени од страна на

буџетските власти, изведени од финансиската распределба на програмите од заедницата кои ги менаџира агенцијата.

Член 13

Подготовка на оперативниот буџет

1. Секоја година директорот ќе изготви нацрт оперативен буџет за извршните агенции кои ги вклучуваат трошоците за функционирање на организацијата за следната финансиска година и ќе го поднесе во управниот одбор.
2. Не подоцна од 1 март секоја година, управниот одбор ќе го усвои нацрт оперативниот буџет, вклучувајќи план за воспоставување, за следната финансиска година и ќе го поднесе до Комисијата.
3. Врз основа на овој нацрт и во врска со програмирањето на програмите од заедницата на Комисијата во менаџментот во кој е инволвирана извршната агенција, Комисијата ќе предложи, како дел од процедурата за годишен буџет, годишна субвенција на оперативниот буџет на извршната агенција.
4. На почетокот на секоја финансиска година, управниот одбор ќе го усвои оперативниот буџет на агенцијата, врз основа на годишната субвенција која е одредена од страна на буџетските авторитети, и во исто време кога ќе ја усвои годишната работна програма, прилагодувајќи го буџетот во согласност со различните контрибуции кои и се определени на извршната агенција и било кои фондови од други извори.
5. Оперативниот буџет на агенцијата можеби нема да биде дефинитивно усвоен додека општиот буџет на Европската Унија не е конечно усвоен.
6. Кога Комисијата планира создавање на извршна агенција, таа ќе ги информира буџетските авторитети во согласност со буџетската процедура и почитување на принципот на транспарентност:
 - (a) на ресурсите во смисла на субвенции и работни места кои се потребни за да се води извршна агенција;
 - (b) на планираните назначувања на службеници платени од државите во Комисијата кон извршните агенции;
 - (c) на административните ресурси кои се ослободени преку пренесување на задолженија од одделите на Комисијата во извршната агенција, и распределбата на оние административни средства кои се ослободени.
7. Во согласност со финансиската регулатива која е наведена во Член 15, сите промени на административниот буџет, вклучувајќи план за создавање, ќе бидат приложени кон изменетиот буџет кој е усвоен во согласност со процедурите кои се наведени во овој член.

Член 14

Имплементација на оперативниот буџет и либерализација

1. Директорот ќе го имплементира оперативниот буџет на извршната агенција.
2. Сметките на извршната агенција ќе бидат консолидирани со оние од Комисијата во согласност со процедурата која е наведена во Член 127 и 128 од Регулацијата (ЕС, Euratom) бр. 1605/2002 и во согласност со следното:
 - (a) секоја година, директорот ќе приложи детални провизорни извештаи за сите приходи и расходи од претходната финансиска година до управниот одбор, кој ќе ги препрати, најдоцна до 1 март, до сметководителот на Комисијата и до Судот на Ревизори;
 - (b) финалните извештаи ќе бидат испратени до сметководителот на Комисијата и Судот за Ревизори најдоцна до 1ви Јули следната година.
3. Европскиот Парламент, кој делува на препорака на Советот, ќе додели либерализација на извршната агенција за имплементација на нејзиниот буџет не подоцна до 29 Април, две години по разгледување на извештајот од страна на Судот за Ревизори. Ваква либерализација ќе биде одобрена заедно со онаа која е поврзана на општиот буџет на Европската Унија.

Член 15

Финансиска регулатива применлива кон оперативниот буџет

Стандардните финансиски правила кои се применливи кон оперативниот буџет на извршната агенција ќе бидат усвоени од страна на Комисијата. Оваа стандардна регулатива може да се разликува од финансиската регулатива која е применлива кон општиот буџет на европските заедници само доколку специфичните оперативни барања на извршните агенции го наложуваат тоа.

Член 16

Финансиска регулатива применлива кон оперативните ставки

1. Онаму каде што Комисијата ги има делегирано задолженијата кон извршната агенција која се однесува на имплементацијата на оперативните ставки за програмите од заедницата во согласност со Член 6(2)(b), таквите ставки ќе бидат внесени во општиот буџет на Европската Унија и ќе бидат имплементирани преку директни трошоци во тој буџет во одговорност на Комисијата.
2. Директорот ќе има улога на лице кое издава авторизации во извршната агенција преку делегирање во однос на имплементацијата на овие оперативни ставки и во согласност со облигациите кои се наведени во финансиската регулатива која е применлива кон општиот буџет на Европските Заедници.
3. Подмирување во однос на имплементација на оперативните ставки ќе им биде дадена во рамките подмирувањата кои се наведени во однос на општиот буџет на Европската Унија, во согласност со Член 276, од кои се интегрален дел.

Член 17

Програми кои се финансирани од други извори, надвор од рамките на општиот буџет на Европската Унија

Членовите 13 и 16 ќе бидат применливи без предрасуди кон специфични одредби наведени во општите инструменти кои се поврзани со програмите кои се финансирани од други извори надвор од рамките на општиот буџет на Европската Унија.

Член 18

Персонал

1. Персоналот во извршната агенција ќе се состои од службени лица кои се вработени како привремен персонал од институциите на одговорни позиции во извршната агенција, и на друг привремен персонал кој е директно вработен од страна на извршната агенција, како и на други службеници кои се вработени од извршната агенција на договори кои се обновуваат. Природата на договорот, која се спроведува според приватниот закон или јавниот закон, неговото времетраење и опсегот на облигациите на службениците наспроти агенцијата, и соодветните критериуми за квалификуваност ќе бидат одредени врз основа на специфичната природа на задолженијата кои треба да бидат извршени и ќе бидат усогласени со регулативите за персоналот како и со моменталната национална легислатива.
2. Предмет на постојани активности без разлика на видот на привремено преместување на службеното лице, институцијата на потекло:
 - (a) за време на привремено преместување, нема да ги пополнуваат работните места кои остануваат отворени како резултат на привремено преместување;
 - (b) ќе ги земе во предвид во намалување на трошоците на службениците кои се преместени во извршните агенции.

Сепак, вкупниот број на работни места за кои станува збор во параграф 1 и првиот подпараграф од параграф 2 нема да го надмине бројот на работни места кои се потребни за извршување на задачите кои се презентирани врз извршната агенција од страна на Комисијата.

3. Управниот одбор, во согласност со Комисијата, ќе ги примени сите потребни правила за имплементирање и менаџирање на персоналот во рамките на извршната агенција, доколку тоа е потребно.

Член 19

Привилегии и имунитети

Протоколот од 8 Април 1965 г. во врска со привилегиите и имунитетите на Европските Заедници ќе се применува врз извршните агенции и нивниот персонал, бидејќи е предмет на регулативите за персоналот.

Член 20

Супервизија

1. Имплементацијата на програмите на заедницата кои им се доверени на извршните агенции ќе бидат надгледувани од страна на Комисијата. Таков вид на супервизија ќе ги следи процедурите кои ќе бидат усвоени во согласност со Член 6(3).
2. Функциите на внатрешниот ревизор ќе бидат извршени во извршните агенции од страна на внатрешниот ревизор на Комисијата.
3. Комисијата и извршната агенција ќе ги имплементираат препораките на внатрешните ревизори, секоја според нивните овластувања.
4. Европската канцеларија против измами (ЕКПИ) која е создадена преку одлука на Комисијата 1999/352/ЕС, ECSC, Euratom од 28 Април 1999 г. ќе ги користат истите овластувања во однос на извршните агенции и нивниот персонал бидејќи го ужува почитувањето од другите оддели. Веднаш штом извршна агенција е основана, таа ќе се приклучи кон Интеринституционалниот Договор од 25 Мај 1999 г. помеѓу Европскиот Парламент, Советот на Европската Унија и Комисијата на Европските Заедници кои се однесуваат на внатрешните истраги направени од страна на Европската канцеларија против измами (ЕКПИ). Управниот одбор ќе го формализира ова прифаќање и ќе ги усвои одредбите кои се потребни за фасилитирање на внатрешните прашања кои се извршени од страна на ЕКПИ.
5. Советот на Ревизори ќе ги прегледа сметките на извршната агенција во согласност со Член 248 од договорот.
6. Сите акти на извршната агенција, посебно сите одлуки кои се применети и договори кои се склучени од нејзина страна, мора експлицитно да му обезбедат податоци на внатрешниот ревизор, ЕКПИ, Советот на Ревизори може обезбеди инспекции на самото место на документите вклучувајќи ги сите договори и поддоговори за фондови кои се примени од заедницата, вклучувајќи ги просториите на крајните корисници.

Член 21

Одговорност

1. Според договорот, одговорноста на извршната агенција ќе биде управувана преку законот кој е применлив во врска со договорот за кој станува збор.
2. Во случај на одговорност која не се заснова на договор, извршната агенција ќе ги поправи сите нарушувања кои се направени од страна на агенцијата или нејзините вработени во извршувањето на нивните задолженија, во согласност со општите принципи кои се заеднички за законите во земјите членки. Судот на правдата треба да има надлежност во конфликти кои се поврзани со компензација на било каква штета од тој вид.
3. Личната одговорност на персоналот во врска со извршната агенција ќе биде раководена преку правилата кои се применливи кон нив.

Член 22

Правност на постапките

1. Било кој акт на извршна агенција кој ќе повреди трето лице може да биде рефериран до Комисијата од страна на било кое лице директно или индивидуално од засегнатите страни или од страна на земјите членки за преглед на легалноста.

Административните процеси ќе бидат пренесени до Комисијата во време од еден месец од денот на кој засегнатата страна или земјите членки за кои станува збор имаат дознаено за актот кој е оспорен.

Откако што ќе се сослушаат аргументите кои се наведени од страна на засегнатите страни или од страна на земјите членки за кои станува збор и оние од извршната агенција, комисијата ќе донесе одлука во врска со административните постапки во рок од два месеци од датата на која постапките биле направени. Без предрасуда во врска со облигациите на Комисијата писмено да одговора давајќи образложение за одлуката, неуспехот од страна на Комисијата да даде одговор во рамките на временскиот рок ќе бидат прифатени како имплицитно одбување на процесите.

2. На своја сопствена иницијатива Комисијата може да прегледа било кој акт на извршната агенција. Ќе одлучи дали во рок од два месеци од денот на кој тој преглед, откако што се слушнати аргументите кои се дадени од агенцијата ќе биде донесена одлука.

3. Онаму каде што актот е наведен до Комисијата во согласност со параграфите 1 и 2, Комисијата може да ја суспендира имплементацијата на актот за кој станува збор или да назначи временски мерки. Во својата конечна одлука, Комисијата може да го поддржи актот на извршната агенција или да одлучи дека агенцијата мора да го модифицира во целост или делумно.

4. Извршните агенции мора да ги превземат неопходните мерки во разумен период за да се усогласат со одлуката на Комисијата.

5. Постапката за поништување на експлицитна или имплицитна одлука на Комисијата за да се отфрли административна жалба може да биде поднесена до Судот на Правдата, во согласност со Член 230 од Договорот.

Член 23

Пристап кон документи и доверливост

1. Извршните агенции ќе бидат предмет на Регулацијата (ЕС) бр. 1049/2001 од Европскиот Парламент и Советот од 30 Мај 2001 во врска со јавен пристап кон Европскиот Парламент, Советот и документите од Комисијата (2) кога ќе добие барање за пристап кон документи кои ги поседува.

Управниот одбор ќе ги усвои било кои посебни правила кои се потребни за имплементирање на овие одредби не подоцна од шест месеци после создавањето на извршната агенција.

2. Членовите на управниот одбор, директорот и членовите на персоналот и на сите лица кои се инволвирани во активностите на извршната агенција ќе бидат обврзани, дури откако нивните задолженија престануваат, да не ги објавуваат информациите од делот кој е покриен од облигацијата за взаемна доверба.

Член 24

Комитет

1. Комисијата ќе биде помогната преку Комитет, која од тука ќе се нарекува „Комитет за извршни агенции“.

2. Онаму каде што се прави референца кон овој параграф, Член 5 и 7 од одлуката 1999/468/ЕС ќе бидат применливи. Периодот кој е наведен во Член 5(6) од Одлуката 1999/468/ЕС ќе биде наведена за три месеци.

3. Комитетот ќе ги усвои своите правила на процедура.

Член 25

Евалуација

1. Извештајот за екстерна евалуација во првите три години од функционирањето на секоја извршна агенција ќе биде наведен од страна на Комисијата и приложен до управниот одбор на извршната агенција, до Европскиот Парламент, до Советот и до Судот на Ревизори. Ќе вклучува анализа на трошоци и користи како што е наведено во Член 3(1).

2. Евалуацијата последователно ќе биде повторена на секои три години според истите услови.

3. Освен извештаите за евалуација, извршните агенции и Комисијата ќе ги превземат сите соодветни чекори за да се решат било кои проблеми кои се идентификувани.

4. Доколку, после евалуацијата, Комисијата изнајде дека самото постоење на извршната агенција не е оправдано во однос на силен финансиски менаџмент, Комисијата ќе одлучи да ја затвори таа агенција.

Член 26

Преодни мерки

Кога станува збор за извршни агенции кои се веќе воспоставени:

(а) Тригодишниот извештај за активности кој се наведува во Член 9(7) ќе биде изготвен за прв пат во финансиската година 2003 г.;

(б) крајниот рок наведен во Член 14(2)(b) за пренесување на конечните извештаи за прв пат ќе бидат применети во фискалната година 2005 г.;

(в) за финансиските години пред 2005 г. крајниот рок за пренес на финалните извештаи ќе биде 15 Септември.

Член 27

Стапување во сила

Оваа регулатива ќе стапи во сила на 10тиот ден од неговата публикација во официјалниот журнал на

Европските Заедници.

Оваа регулатива ќе биде обврзувачка во целост и ќе биде директно применлива до сите земји членки. Направено во Брисел, 19 Декември 2002 г..

За Советот

Претседател

L. ESPERSEN