



SIGMA

Creating Change Together



A joint initiative of the OECD and the EU,
principally financed by the EU

Организација на јавната администрација: Управување со агенциите, самостојност и отчетност

Документ на СИГМА бр. 63

**Одобрено за објавување од г-ѓа Елса Пиличовски,
Директор, Директорат за управување со јавниот сектор,
ОЕЦД**

2 Rue André Pascal 75775
Paris Cedex 16 France
<mailto:sigmaweb@oecd.org>
Тел.: +33 (0) 1 45 24 82 00
www.sigmaweb.org

Овој документ е подготвен со финансиска помош од Европската унија (ЕУ). Документот не треба да се смета дека ги одразува официјалните ставови на ЕУ, ОЕЦД или на нејзините земји членки, или на партнерите кои учествуваат во програмата СИГМА. Мислењата кои се изразени и изнесените аргументи се ставови на авторите.

Овој документ, како и сите податоци и мапи вклучени во истиот не се во спротивност со статусот или суверенитетот на која било територија, означувањето на меѓународните граници и со името на која било територија, град или област.

© ОЕЦД 2021 – Користењето на овој материјал, во дигитална или печатена форма, е уредено со Условите објавени на веб-страницата на ОЕЦД <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

Овој превод е извршен на барање на ОЕЦД. Единствените официјални верзии се текстовите на англиски и/или француски јазик. Насловот на документот на англиски јазик е: Johnsen, J., L. Marcinkowski and D. Szešcilo (2021), "Organisation of public administration: Agency governance, autonomy and accountability", SIGMA Papers, No. 63, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/07316cc3-en>.

Содржина

Извршно резиме	3
Вовед	5
I. Од агенцификација до консолидација – трендови во организирањето на јавната администрација	7
„Агенциска треска“: меѓународните трендови и нивото влијание врз економиите во транзиција	7
Назад кон консолидација? Трендот на деагенцификација	10
Чуварски функции и редовни оценувања	14
Резиме – агенцификацијата не е решение за сè	15
II. Наднационални стандарди – кон моделот на ЕУ за национални агенции	17
Национални регулаторни агенции – водечката национална агенција „креирана од ЕУ“	17
Проширување на стандардите за самостојност на нерегулаторни тела	32
Резиме – Стандарди на ЕУ за националните агенции	34
III. Меѓународно искуство и алатки за управување со агенциите	35
Алатки за министерско управување и надзор за балансирање на самостојноста и контролата на агенциите	35
Градење култура на соработка меѓу министерствата и агенции и појаснување на улогите	45
Резиме - добри практики и алатки за управување со агенциите	46
IV. Агенциите во Западен Балкан и европското соседство – колку се самостојни? Колку се отчетни? Каква реформа да се спроведе?	48
Вовед	48
Агенцификацијата во Западен Балкан и европското соседство - преглед	48
Колку се самостојни и колку се отчетни?	56
Каква реформа да се спроведе? Извлечени поуки од поддршката на СИГМА	67
Резиме	72
Литература	75
Програмата СИГМА	80

СЛИКИ

Слика 1. Димензии на самостојност на агенциите	9
Слика 2. Забележани стратегии за групирање во кластери на јавните агенции	13
Слика 3. Проширување на стандардите на ЕУ за организација и самостојност на националните регулаторни органи	19
Слика 4. Нивоа на отчетност на агенциите	36
Слика 5. Основните елементи за рамката за министерско управување со агенциите. Примерот на договорите за надзор во Ирска	40
Слика 6. Класични механизми на контрола на агенциите од страна на ресорните министерства	44
Слика 7. Резиме на добрите практики и алатки за управување со агенциите	47
Слика 8. Број на јавни агенции во Западен Балкан и европското соседство	49
Слика 9. Број на агенции подредени на Собранието во Западен Балкан и европското соседство (без уставните тела)	54
Слика 10. Управување со агенциите кое е ориентирано кон резултати во Западен Балкан и европското соседство	55
Слика 11. Клучни карактеристики на самостојноста на агенциите	58
Слика 12. Тела кои одобруваат годишни планови и утврдуваат таргети за агенциите	61
Слика 13. Користење ревизии на успешност од страна на ресорните министерства	62
Слика 14. Механизми за повратни информации од министерствата за успешноста на агенциите	63
Слика 15 – Видови повратни информации кои ги даваат ресорните министерства на агенциите	64
Слика 16. Користење обврзувачки упатства од ресорните министерства	65
Слика 17. Распределба на одговорноста за надзор на агенциите во рамки на ресорните министерства	66
Слика 18. Учество на агенциите во креирањето на политиките	66
Слика 19. Неурамнотежена самостојност и отчетност на агенциите во Западен Балкан и европското соседство	67

ТАБЕЛИ

Табела 1. Стандарди од законодавството на ЕУ за самостојноста на националните регулаторни органи	20
Табела 2. Повеќесекторски регулатори во земјите членки на ЕУ	23
Табела 3. Насоки на Европската комисија за толкување на стандардите за независност за националните регулатори на пазарот на електрична енергија и гас	24
Табела 4. Појаснување на самостојноста на НРО. Што се бара, а што не се бара со правото на ЕУ	25
Табела 5. Во потрага по рамнотежа: калибрирање на управувањето на агенциите од страна на министерствата	35
Табела 6. Типологии на јавните агенции во избрани европски земји	37
Табела 7. Избрани европски земји со рамковните закони – примери на инструменти за министерско управување	39
Табела 8. Постојење на политики и прописи за управување со агенциите на централната власт	51
Табела 9. Јасност и сеопфатност на официјалната типологија на агенциите од централната власт	52
Табела 10. Национални регулаторни органи кои го известуваат Собранието во Западен Балкан и европското соседство	55
Табела 11. Самостојност на агенциите – разлики во ставовите меѓу агенциите и ресорните министерства	56
Табела 12. Интеракција меѓу министерствата и агенциите – разлики во ставовите меѓу агенциите и ресорните министерства	60
Табела 13. Резиме на клучните недостатоци во управувањето со агенциите во Западен Балкан и европското соседство	73
Табела 14. Правилни и погрешни работи кај агенцификацијата – клучни препораки	74

Извршно резиме

Управувањето со агенциите во јавниот сектор, во сите нивни форми, е од голема важност за општата успешност на јавната администрација. Правилата воспоставени за нивно креирање, работење и можно укинување од страна на политичките актери, а кои се спроведуваат од институции на централната власт и од министерствата, ја одредуваат структурата и општото организациско уредување на јавната администрација. Овие правила, исто така, треба да ја утврдат потребната самостојност за добро функционирање на секоја агенција во јавниот сектор, како и механизмите за отчетност потребни за да се гарантира дека агенцијата дава отчет за своето работење и дека ефективно и ефикасно ги користи јавните средства за целта за која се наменети. Формата ја следи функцијата, па на некои видови агенции, особено на регулаторните тела, им е потребен независен однос со министерствата за да ги извршуваат своите должности. Реалните нивоа на самостојност и отчетност, како и општата успешност на институциите, зависат од примената на група механизми за управување од страна на ресорните министерства или другите чинители одговорни за надзор над работата на агенциите.

Јавни агенции постојат во сите земји, во разнобразни форми, но историски промената се движела од консолидирани организациски структури кај поголемите министерства кон поспецијализирани јавни агенции надлежни главно за обезбедување јавни услуги. Меѓутоа, многу земји во Европската Унија (ЕУ) и во ОЕЦД ги променија трендовите на агенцификација во последните години, враќајќи ги клучните јавни функции во хиерархијата на министерствата, откако станаа очигледни негативните ефекти од првиот бран на „агенциска треска“. Тие, исто, така, развија и подобри регулаторни и управувачки алатки за да обезбедат дека поголемата самостојност на агенциите е во рамнотежа со потребниот надзор. Постигнувањето на оваа рамнотежа е постојан предизвик.

Овој документ покажува дека ваквата промена не се случила кај голема група од економиите во транзиција: оние од Западен Балкан и земјите од соседството на ЕУ. Всушност, кај многу земји и области на јавни политики, процесот на агенцификација беше забрзан и создаде нерамнотежа помеѓу механизмите на самостојност и отчетност. Овие економии во транзиција ја прифатија агенцификацијата во дотогаш невиден степен, без притоа да ги применат истите регулаторни и управувачки алатки кои земјите на ОЕЦД и ЕУ сфатија дека се потребни за да се спречат неправилности во функционирањето. Уште во 90-тите години, овие земји доживеаја масивна агенцификација, кога голем број агенции беа создадени преку ноќ за да се заменат монолитните, силно централизираны администрации наследени од социјалистичките режими. Владите немаа два или три века за постепено да ги градат и усовршуваат односите помеѓу владата и агенциите, како што беше случај, на пример, во скандинавските земји. Меѓународните партнери, често, ја поттикнуваа агенцификацијата во транзициските земји, без да размислат дека овој организациски модел не бил дел од нивната административна ДНК.

Овој документ ги претставува емпириските докази за да покаже дека агенциите, во принцип, имаат прекумерно ниво на самостојност и работат во еден вакуум на управување кај повеќето од овие економии во транзиција, со мал степен на управување и надзор од ресорните министерства. Посебен вид агенции, познати како национални регулаторни агенции во терминологијата на законодавството на ЕУ, имаат толку екстремни нивоа на самостојност што често работат како четврта гранка на власта и во практика не дават отчет пред никого.

За жал, ова не е единствен случај. Истражувањата претходно ја документираа истата шема на неотчетни јавни агенции и поврзаните исходи од политиките во земјите од Централно-Источна Европа кои подоцна станаа земји членки на ЕУ. Меѓутоа, овие емпириски докази беа на ниво на индивидуални анализи на случај. Новите податоци во Извештаите од мониторингот на СИГМА и уникатна анкета спроведена на 236 високи раководители на јавни агенции и нивни еквиваленти во ресорните министерства го даваат првото систематско документирање на регионалниот тренд кој

има далекусежни последици за управувањето во јавниот сектор. Накратко, зголемувањето на бројот заедно со вакуумот во управувањето доведе до јасно удвојување на функциите и непотребно трошење на јавните ресурси, блокади во спроведувањето на владините политики, а со тоа, исто така, општо поткопување на демократската отчетност. Во најлош случај, агенцификацијата се користи за поделба на политичкиот плен, заробување на институциите и шеми на отпуштања поради непотизам. Во овој документ се утврдуваат следниве негативни ефекти од неконтролираната и нерегулирана агенцификација во Западен Балкан и во земјите од соседството на ЕУ:

- Недостиг на отчетност кон министерствата, каде што класичните извршни агенции ефективно се изолирани од администрацијата на владата и формално се подредени на Собранието. Најекстремниот случај е Косово*, со над 30 агенции кои го известуваа единствено Собранието. Тоа само ја попречува способноста на владата да врши надзор над спроведувањето на политиките, но исто така прави надзорот на агенциите да биде во голема мера фиктивен, бидејќи Собранието нема капацитет соодветно да ги извршува овие функции.
- Многу администрации немаат јасна политика за тоа како треба да биде организирана централната власт и каква улога треба да имаат агенциите. Министерствата, често, се многу слаби, како од аспект на административен капацитет така и од аспект на политичко влијание, за да започнат кохерентни организациски реформи и да обезбедат конзистентен пристап во управувањето со агенциите во владата. Затоа во различни делови од администрацијата може да се забележат различни пристапи за организација, бидејќи опстојуваат наследените структури од минатото.
- Фрагментирана регулаторна рамка за управување со агенциите. Иако повеќето од администрациите имаат воспоставено рамковни закони за јавната администрација, овие закони обично се заобиколуваат преку посебните закони со кои се уредуваат поединечните агенции и со кои се создаваат различни аранжмани за нив. Рамковните закони не успеваат да воспостават сеопфатни рамки за управување со агенциите со кои се поттикнува раководење ориентирано кон резултати.
- Погрешно толкување на барањата на ЕУ за самостојност на одреден вид агенции, како што се регулаторните агенции. Честопати се смета (неправилно) дека барањето е овие агенции да бидат отчетни единствено пред законодавната власт.
- Недостиг на заштитни мерки против зголемувањето на бројот на агенциите. Логиката дека 'новите функции значат нова агенција' е широко распространета, па нови агенциите се создаваат без темелна анализа на алтернативните опции за извршување на одредени функции. Како резултат на тоа, нивното работење не е предмет на редовна анализа или „егзистенцијални тестови“.

Реформите не се секогаш успешни, но сепак се неопходни. Чуварските функции и внимателното разгледување при создавањето нови структури се многу битни, бидејќи се покажа дека спојувањето или укинувањето на одредена агенција е речиси невозможно откако таа ќе биде создадена, понекогаш затоа што таа дел од поголеми политички аранжмани. Честите промени на владата го отежнуваат управувањето со долгорочните реформски иницијативи на техничко ниво, а државната администрација честопати нема способност успешно да ги води реформските иницијативи на ниво на целата влада. Законодавството на ЕУ во овој домен често погрешно се разбира, а понекогаш и намерно погрешно се сфаќа. Затоа овој документ ги појаснува барања од правото на ЕУ за секој вид агенција. Одредувањето на редоследот на реформите, техничката поддршка, градењето широка коалиција, политичкиот ангажман на високо ниво и високиот степен на истрајност се клучни за успех во реформите.

* Ознаката не е во спротивност со ставовите за статусот и е во согласност со Резолуцијата 1244/99 на Советот за безбедност на Обединетите нации и со Советодавното мислење на Меѓународниот суд на правдата за Декларацијата за независност на Косово.

Вовед

Организациската поставеност на јавната администрација е важна за нејзината успешност. Начелата на јавната администрација ја препознаваат важноста на ова прашање и истакнуваат дека целокупната организација на централната власт треба да биде рационална, да се заснова на соодветни политики и прописи и да обезбедува соодветна внатрешна, политичка, судска, социјална и независна отчетност (OECD, 2017^[1]). Препознавајќи ја суштинската важност на ефективните институции, Европската комисија побара од СИГМА да го изработи овој документ за да обезбеди совети за владите во Западен Балкан и земјите од соседството на ЕУ. Овој документ ги резимира барањата наведени во законодавството на ЕУ во однос на организациските структури, особено во однос на нивоата и формите на самостојност за клучните области на политиките. Тој ги надополнува овие стандарди со стандардите на ОЕЦД и насоките од повеќе правни инструменти и документи за политики¹. На крај, документот ги претставува искуствата од реформите во Западен Балкан и европското соседство и дава препораки.

Организациското уредување на јавната администрација се трансформираше во последните децении, бидејќи задачите кои традиционално ги извршуваа министерствата беа делегирани на јавни агенции, претпријатија во државна сопственост или на приватниот сектор. Овој општ тренд кон помалку централизирано раководење беше очекуван да донесе значителни придобивки во ефикасноста. Меѓутоа, тој исто така создаде предизвици за ефективното управување со административните структури кои се похетерогени и посложени од претходно, како што е претставено во Поглавјето 1. Меѓународните стандарди еволуираа, со тоа што моделот на ЕУ за национални регулаторни органи е најистакнатиот пример на наднационални стандарди, како што е опишано во Поглавјето 2. Земјите на ЕУ и ОЕЦД научија многу лекции за управувањето со агенциите од раните периоди на агенцификација. Во Поглавјето 2 се претставува ова меѓународно искуство и алатките кои, исто така, можат да бидат корисни за економите во транзиција за да воспостават добра рамнотежа помеѓу самостојноста и отчетноста.

Во Поглавјето 4, документот ги комбинира сознанијата од минатата и тековната поддршка на СИГМА и оцените во Западен Балкан и европското соседство со нови докази за тоа како практиката на управување со агенциите во овие економии одговара на меѓународните трендови и стандарди воспоставени со законодавството на ЕУ и инструментите на ОЕЦД. Фокусот е врз регулаторните органи и извршните агенции. Законодавството на ЕУ утврдува стандарди за двата вида агенции, но особено за регулаторите. Меѓутоа, овие стандарди често погрешно се разбираат или погрешно се применуваат во Западен Балкан и во европското соседство. Анализата се потпира на минатите извештаи за оценувањата од СИГМА, прегледи на законодавната рамка, официјални административни податоци, како и на уникатна анкета на повеќе од 273 високи раководители на јавни агенции и високи административни службеници во министерствата одговорни за надзор над овие агенции во десет влади од Западен Балкан и европското соседство.

Поглавјето 4 завршува со препораки за управувањето со организациската поставеност на централната јавна администрација. Основната цел е да им се помогне на владите да вршат ефективен надзор и управување со своите агенции, а притоа да ја почитуваат нивната функционална независност кога тоа е потребно. Препораките првенствено се однесуваат на владите од Западен Балкан и европското соседство, но исто така можат да бидат корисни и за меѓународните партнери кои ги поддржуваат реформите во овие региони, а особено за соодветните директорати на Европската комисија. Препораките произлегуваат од анализата на емпириските податоци и заедно со сознанијата од учеството на СИГМА во поддршката на реформите во оваа

¹ Рамката на политики на ОЕЦД за добро управување во јавниот сектор (ОЕЦД, 2020^[82]) ги испреплетува релевантните правни инструменти на ОЕЦД со алатките за управување во јавниот сектор. <https://www.oecd.org/governance/policy-framework-on-sound-public-governance/>

област во Западен Балкан и европското соседство даваат приспособени совети за најмалку две децении за тоа како да се реструктурира поставеноста на владата во согласност со меѓународно признаените практики и стандарди (особено оние обликувани од законодавството на ЕУ) за да се поддржи ефективното реализирање на јавните политики и услуги.

Од географски аспект, анализирани се сите шест земји и територии од Западен Балкан (Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Црна Гора, Република Северна Македонија [во натамошниот текст „Северна Македонија“] и Србија. Документот, исто така, анализира и четири земји од областа на политиките на европското соседство кои најактивно работеа со СИГМА на реформите на нивната централна јавна администрација (Ерменија, Грузија, Молдавија и Украина). Општо земено, поимот „Западен Балкан и европско соседство“ ќе се користи во овој документ за да се упати на конкретните земји и територии.

Тематски, документот не опфаќа тела надвор од извршната власт на државата, како што се централните банки или независните надзорни органи, на пример, државните заводи за ревизија или народниот правобранител. Освен тоа, во овој документ не се разгледува управувањето со претпријатијата во државна сопственост или други институции базирани на приватното право кои се основани од државата (на пр. фондации).

Овој документ намерно не утврдува типологија за јавните агенции за да не биде нормативен. Постојат многу начини како да се организира ефективна јавна администрација. Меѓутоа, еден вид јавна агенција е внимателно одвоен од другите видови јавни агенции: националните регулаторни органи. Овие регулатори често биле формирани како дел од пошироки структурни реформи, на пример, либерализација на пазарот. Во неколку сектори (енергетика, комуникации, транспорт), државниот монопол беше заменет со конкурентни пазари за кои е потребно професионално и деполитизирано регулирање. Регулаторите често работат „независно“ од министерствата за да обезбедат доволно функционална самостојност и да ја одржат довербата на јавноста за објективност и непристрасност во одлучувањето. Меѓутоа, оваа самостојност треба да биде придружена од соодветни механизми за отчетност за да покажат дека ефективно ги извршуваат своите надлежности и дека работат во рамки на овластувањата кои им се доделени.

СИГМА би сакале да им се заблагодарат на сите партнери кои придонесоа за анкетата спроведена за целите на овој документ, вклучително и на министерствата и агенциите од Западен Балкан и европското соседство, како и на националните експерти на СИГМА кои го спроведоа прибирањето на податоците². Авторите, исто така, се благодарни на колегите од Европската комисија и ОЕЦД за нивните конструктивни коментари за првичните нацрт-верзии на овој документ.

² Лаура-Софија Спрингаре од СИГМА го организираше и анализираше прибавувањето и анализата на податоците за анкетата. Националните експерти кои беа анкетари за истражувањата и ја извршија анализата на документите за посебните потпоказатели на СИГМА се: Невила Комо (Албанија), Ховханес Аветисјан (Ерменија), Амир Кесик (Босна и Херцеговина), Нина Саришвили (Грузија), Висар Рушити (Косово), Роман Ладус (Молдавија), Ана Ѓурник и Милена Мук (Црна Гора), Јасна Пајковска и Весна Бочварска (Северна Македонија), Владимир Михајловиќ (Србија) и Иван Килобок (Украина). Виталис Накросис и Георгели Хидег помогнаа во концепирањето и методологијата на анкетата.

1. Од агенцификација до консолидација – трендови во организирањето на јавната администрација

„Агенциска треска“: меѓународните трендови и нивото влијание врз економиите во транзиција

Организацијата на јавната администрација на ниво на централната власт варира кај земјите врз основа на повеќе клучни параметри: еден или повеќе извршни директори, позицијата на претседателот на владата, формата и улогата на централната власт, бројот на министерствата и поделбата на надлежностите, бројот на јавни агенции и нивните задачи се само некои од параметрите. Структурата на државата зависи од уставните аранжмани, културата и традицијата, но исто така е резултат и на политичките преговори, особено онаму каде што се воспоставени коалициски влади. Оваа анализа се фокусира на второстепеното ниво на структурата на владата, односно на јавните агенции. Јавните агенции се разликуваат од другите видови неминистерски тела кои главно работат според приватното право, како што се претпријатијата во државна сопственост³ и непрофитните организации основани од државата, како на пр. фондациите според приватното право.

Во долгогодишната расправа за консолидација наспрема специјализација, последните децении од дваесеттиот век забележаа брза промена кон подецентрализиран структури на јавна администрација. Овој тренд беше познат како „агенциска треска“ (Pollit, 2001^[2]). Бранот на агенцификацијата доведе до организациски реформи кои поттикнуваа вертикална специјализација со пренесување на функциите за спроведување на политиките од широконаменски, повеќеслојни и сложени организми (министерствата, секторите) на новосоздадени, (полу)самостојни јавни агенции кои имаат една цел. Во практика, во земјите на ОЕЦД и ЕУ, единиците на министерствата често беа одвојувани и стануваа самостојни организации, кои даваат отчет пред ресорното („матичното“) министерство, но уживаа поголема автономија од единиците на министерството. Меѓутоа, како што е претставено во Поглавјето 4, во некои администрации во Западен Балкан и европското соседство, првобитната логика на специјализација зад агенцификацијата беше искривена до тој степен што тешко може да се разграничи едно министерство од агенција врз основа на нивните клучни функции.

Образложението зад агенцификацијата беше сеопфатно објаснето во основниот документ за значајните Следни чекори во реформата на агенциите во Обединетото Кралство (ОК). Извештајот подготвен од посебната Единица за ефикасност во Кабинетот на премиерот на ОК во 1988 година го трасираше патот за создавање на над 130 агенции во една деценија, при што во овие агенции беа пренесени три четвртини од сите административни службеници. Агенцификацијата се сметаше

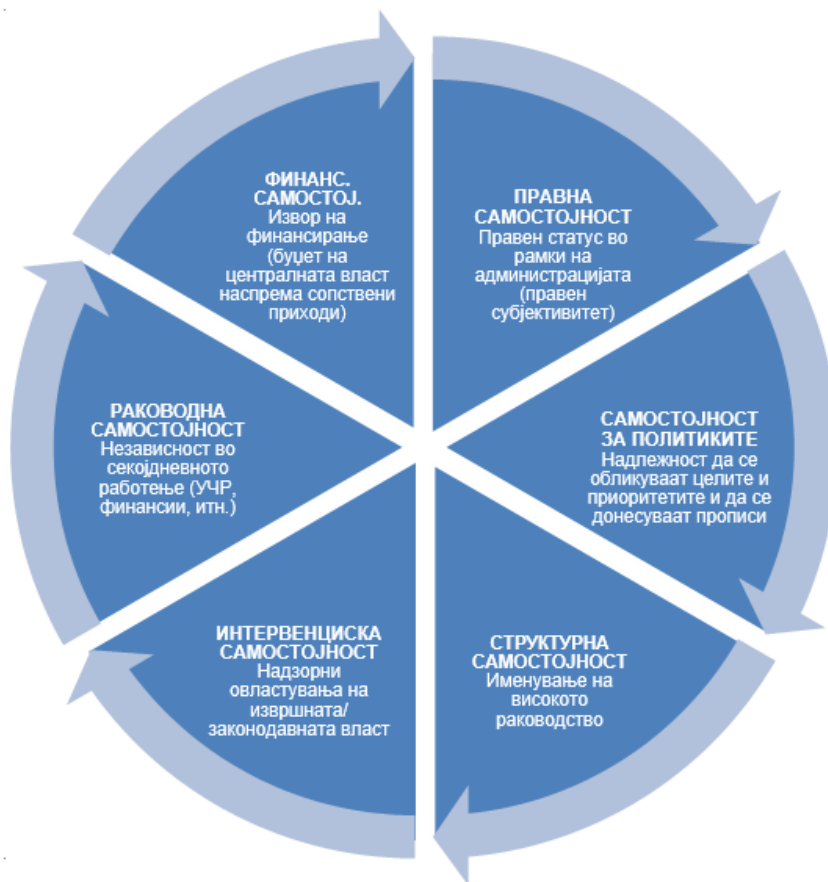
³ Како што е дефинирано од ОЕЦД, претпријатијата во државна сопственост функционираат главно во законските форми на приватното (комерцијалното) право, како што се акционерските друштва, друштвата со ограничена одговорност и командитните друштва со акции (ОЕЦД, 2015^[80]). Меѓутоа, исто така, постојат претпријатија во државна сопственост кои работат во посебни законски форми на јавното право.

за механизам за подобрување на отчетноста за резултатите на раководителите во јавниот сектор, нивна поголема самостојност што ќе дозволи јасно дефиниран и потесен опфат на задачите и одговорностите. Таа ветуваше дека ќе го ослободи потенцијалот на раководителите кој во тој период беше заглавен некаде во средината на министерската хиерархија. Освен тоа, со разделување на креирањето и спроведувањето на политиките преку агенцификација се очекуваше да се подобри квалитетот на двата процеса – да се овозможи министерствата целосно да се концентрираат на креирање политики и да се обезбеди поголем фокус на функциите за нивно спроведување така што тие ќе се доделат на посебни, специјализирани тела (т.е. агенции) (Единица за ефикасност, 1988^[3]). Агенцификацијата, исто така, овозможи политичките лидери да ја префрлат вината на агенциите за сите неправилности и неисполнувања во управувањето со јавните услуги (Mortensen, 2016^[4]).

Идејата за одделување на креирањето на политиките од спроведувањето на политиките и пренесување на втората функција на специјализирани организации не беше измислена во 80-тите години. Овој модел постоел во Шведска или Норвешка уште во средината на деветнаесеттиот век (Christensen и Læg Reid, 2006^[5]). Меѓутоа, последните две децении од дваесеттиот век доведоа до дотогаш невидена експанзија на јавните агенции и појава на нови форми и видови. Податоците за 21 земја (во најголем дел од Европа), прибавени од Van Thiel и CRIPO (2012), покажаа дека агенцификацијата од голем обем се појави и беше забрзана во 90-тите години. Подолу во овој документ се разгледуваат неодамнешните искуства на економиите во транзиција и нивните посебни траектории и карактеристики. Западен Балкан и европското соседство брзо го стигнаа трендот на агенцификација, често, поттикнати од меѓународните партнери или консултанти. Како што е прикажано во Поглавјето 4, секоја од овие администрации создаде десетици агенции со различен правен статус и различен опфат на самостојност. Во некои случаи, зголемувањето на бројот на агенциите беше придружено со експанзија на други видови неминистерски тела. На пример, во Ерменија, голем број фондации според приватното право беа основани од државата (СИГМА, 2019^[6]). Во Молдавија, неколку класични административни функции (на пр. издавање пасоши) беа доверени на претпријатија во државна сопственост (СИГМА, 2015^[7]).

Агенцификацијата ја зголеми разновидноста и комплексноста во рамки на администрацијата на владите. Јавна агенција е хетероген концепт и може да се однесува на различни организациски форми. Оваа разновидност е опфатена со бројни типологии на јавните агенции изработени во литературата (Dunleavy, 1991^[8]) (ОЕЦД, 2002^[9]) (Van Thiel, 2012^[10]). Самостојноста сама по себе, како централна карактеристика за разграничување на агенциите, може да се разгледува во однос на повеќе димензии: правна димензија, димензија поврзана со политиките, структурна, интервенциска, раководна и финансиска димензија (Слика 1). Самостојноста не е бинарен концепт, бидејќи самостојноста на една јавна агенција може значително да се разликува според овие димензии, во зависност од функциите кои се очекува да ги извршува.

Слика 1. Димензии на самостојност на агенциите



Извор: Врз основа на Verhoest, Peters, Bouckaert и Verschuere (2004).

Агенциите никогаш не се комплетно „независни“, со оглед дека избраните политичари се на крајот одговорни за нивните активности (Christensen, Lie и Lægreid, 2008^[11]). Првобитната цел на агенцификацијата не беше да се создаде „четврта гранка на власта“, затоа што агенциите и понатаму се дел од извршната власт. Министерите се избрани за да ги креираат и спроведуваат јавните политики, а агенциите се инструмент за испорачување на овие цели. Иако тие уживаат поголема самостојност од единиците во министерствата во сите погоре наведени димензии, агенциите се управувани од владата и се под нејзин надзор, кој обично го врши министерството надлежно за областа на политиките во која работи агенцијата (ресорното министерство). Основната улога на ресорното министерство е да бара отчет од агенцијата за заеднички договорените резултати и да обезбеди дека законите и политиките се спроведуваат согласно планираното од владата. Отчетноста се обезбедува преку утврдување на цели и таргети и следење и оценување на нивното спроведување, но исто така и преку покласични инструменти, како што е именувањето и разрешувањето на раководството, влијаењето врз буџетот и кадровската опременост, или испитување на законитоста (разгледување на управните акти) и успешноста во работењето на агенцијата.

Тоа е постојан предизвик да се воспостави оптимална рамнотежа помеѓу самостојноста и отчетноста на агенцијата. Многу земји членки на ЕУ и ОЕЦД и понатаму вршат приспособувања за оваа рамнотежа. Меѓутоа, оваа анализа покажува дека економиите во транзиција во периферијата на ЕУ се соочуваат со значителни предизвици со јавни агенции кои во суштина не се отчетни. Ова не е нов феномен. Во 2001 година, СИГМА истакна дека агенциите не смеат да бидат толку независни или одвоени од извршната власт што би можеле да не ја почитуваат владата за прашања

од легитимен интерес (ОЕЦД, 2001^[12]). Ова може да предизвика сериозни проблеми за демократската отчетност и за ефективното спроведување на јавните политики.

Назад кон консолидација? Трендот на деагенцификација

По најмалку три децении на агенцификација, базата на докази за очекуваните придобивки од агенцификацијата и понатаму е прилично слаба (Cingolani и Fazekas, 2020^[13]) (Dan, 2014^[14]). Некои автори ги гледаат негативните ефекти од агенцификацијата врз ефикасноста на јавниот сектор и вредноста на парите (Overman и Van Thiel, 2016^[15]), со што се поткопува основното ветување на агенцификацијата. Разделувањето на креирањето на политиките од спроведувањето на политиките често беше обезбедено од формален аспект, но не и во практика. Истражувањата покажуваат дека агенциите значително учествуваат во креирањето на политиките, иако требало да се фокусираат само на спроведувањето (Bach, Niklasson и Painter, 2012^[15]) (Verschuere и Vancorpenolle, 2012^[16]). Екстензивната агенцификација, исто така, создаде бројни несакани ефекти, т.е. пречки за координацијата на политиките и заслабнување на централното управување, координација и надзор (Moynihan, 2006^[17]). Високиот степен на самостојност на некои агенции доведе до прашања во врска со нивната демократска отчетност и легитимност, на пример, дали тие полесно се заробуваат од групните интереси, на пр. индустрии регулирани од самостојни регулаторни агенции (Larsen et al., 2006^[18]). Како што резимира еден од авторите: „магијата на новиот рецепт инспириран од управувањето во јавниот сектор според која на организациите ќе им се додели поголема раководна самостојност, а притоа тие ќе се контролираат за нивните резултати се чини дека функционира само во одредени услови и за одредени организациски аспекти и овој комбиниран рецепт почесто има несакани последици“ (Verhoest, 2017^[19]).

Теоријата на главен агент дава рамка за да се анализира како министерството може да обезбеди дека некоја агенција ја спроведува јавната политика и го извршува законот во случај на информациска асиметрија. Ефективното управување е клучно за минимизирање на ризиците и несаканите последици за државата (Laking, 2006^[20]). Во практика, информациската асиметрија може да биде надмината со неформални мрежи. Ако регулаторните механизми се лошо конципирани или не се ефективни, постои тенденција да се изработат алтернативни механизми за политичка контрола, како што е непотизмот и честото реструктурирање (Најнал, 2011^[21]), за да се обезбеди дека постои силна политичка контрола (Verhoest et al., 2011^[22]).

Од меѓународен аспект, проблемите создадени со екстензивната агенцификација прво поттикнаа заеднички иницијативи на управување, со цел да се подобри меѓусекторската координација и соработка помеѓу агенциите, како и вршење на повеќе работи заедно, надминувајќи ги организациските граници. Од неодамна, тие исто така инспирираа реформи со кои се напуштаат трендовите на агенцификација (Thijs and Nakrosis, 2019^[23]). Деагенцификацијата (консолидацијата на организациите) се појави не само како реакција на негативните ефекти од агенцификацијата туку, исто така, како мерка за штедење по глобалната финансиска криза во 2008 година. Владите се најдоа под фискален и политички притисок да започнат болни реформи во рамки на нивните административни апарати. Деагенцификацијата стана изводлива опција која испорачува брзи, материјални и видливи резултати. Трендот на консолидација имаше две основни форми:

- (Сеопфатна) консолидација на ниво на целата владата – централно управувани иницијативи за реструктурирање на широка низа агенции во сите или во повеќето од областите на јавните политики.
- Секторска консолидација – реструктурирање на уредувањето на агенциите во рамки на една област на политиките или во одреден вид функција на владата.

Сеопфатните консолидации се спроведуваа само во некои земји, на пример во ОК и Ирска (Рамка 1), додека консолидацијата на ниво на сектор се одвиваше во широк дијапазон на земји. Иако се разликуваат во опфатот, двата вида консолидација следат слична шема – намалување на бројот на агенциите преку: спојување на агенциите; (2) пренесување на функциите на агенциите назад во

министерствата; (3) повлекување од извршувањето на одредени функции што резултира со укинување на агенциите; или (4) делегирање на овие функции на други тела, како што се локалните самоуправи, приватниот сектор или граѓанските организации.

Рамка 1. Сеопфатни консолидации на агенциите во ОК и Ирска

Програмата на ОК за реформа на јавните тела (2010-2015) и Програмата на Ирска за рационализација на агенциите (2011-2013) се одвиваа на сличен начин, со комбинирање на масовното реструктурирање на агенциите и воспоставување механизми за редовно разгледување на бројот на агенциите. Програмата на ОК започна со анализа на над 900 владини организации со која беше утврдено дека над 200 тела повеќе не е потребно да постојат како самостојни организации, а над 170 тела би можеле да бидат споени со други. Овие таргети во голема мера беа постигнати. Во период од пет години, вкупниот број на јавни тела беше намален за над 290, благодарение на укинувањето на 190 институции и спојувањето на други 165 во помалку од 70 институции. Пријавеното кумулативно намалување како административни заштеди достигна 3 милијарди фунти. Општата логика зад реструктурирањето беше да се избере најефективната и најефикасната опција за реализација на одредени функции на владата. Интересно е дека доделувањето на функции на јавни тела надвор од министерствата (ЈТНМ) (основен вид на владина агенција која работи независно од матичното министерство) беше посочено како „крајна мерка, кога се исцрпени сите други механизми за реализација“ (Кабинет на премиерот, 2012, стр. 4^[24]). Каталогот на алтернативни опции за реализација ги вклучуваше наведеното делегирање надлежности на локалната управа, пренесување на приватниот или доброволниот сектор, воведување интерно извршување на функциите (во матичниот сектор) или креирање извршна агенција (дел од министерствата на владата). Покрај оваа еднократна консолидација, воведен беше и механизмот на пост-консолидациски оценувања (тригодишни оценувања). Сите неминистерски јавни тела мораа да го поминат процесот на оценување во период од три години. Клучниот принцип на оценувањата беше нивниот оспорувачки карактер, односно тие налагаа секое тело да го помине „егзистенцијалниот тест“ за да се анализира дали постои силна оправданост телата да продолжат да постојат како самостојни организации. Моделот на тригодишни оценувања неодамна беше заменет со приспособени оценувања кои се потпираат на малку поедноставена методологија. Меѓутоа, беше задржен општиот концепт на редовни оспорувачки оценувања. На крај, надзорот над постојните агенции беше зајакнат преку воведувањето на нови барања за транспарентност на платите и договорите, како и со нови форми на екс-анте надворешни контроли за одредени трансакции.

Ирската програма за рационализација на агенциите го намали бројот на владините тела за речиси 200. Таа, исто така, воведо начело кое предвидуваше дека креирањето на посебна агенција е оправдано само ако за извршувањето на одредени функции се потребни специјализирани вештини и самостојност. Слично како во ОК, беше извршена еднократна консолидација со воведувањето на периодични критички оценувања (ПКО) за сите државни агенции (види рамка подолу).

Извор: (Кабинет на премиер, 2014^[25]) (Министерство за јавни расходи и реформи, 2014^[26]) (Министерство за јавни расходи и реформи, 2016^[27]) (Dommett, MacCarthaigh и Hardiman, 2016^[28]) (MacCarthaigh и Hardiman, 2017^[29])

Сеопфатните иницијативи за консолидација доведоа до значително намалување на бројот на агенциите, иако во Ирска нивното влијание беше намалено со паралелното создавање на неколку нови институции. Јавната агенција повеќе не беше стандардната опција за реализација на сите функции на владата, туку само една од опциите. Клаузулите за временско ограничување и редовните оценувања на агенциите беа воведени за да се обезбеди дека агенциите продолжуваат да ја исполнуваат целта и години по нивното основање. Програмите за рационализација кои беа спроведени во Ирска и ОК, исто така, оспоруваа уште еден конститутивен елемент на агенцификацијата - потребата од строга, организациска поделба на креирањето на политиките и спроведувањето на политиките. Нагласени беа придобивките од зголемената демократска отчетност преку пренесување повеќе функции под директно водство на избраните политичари

(министри или органи на локалната власт). Некои иницијативи за консолидација на ниво на целата влада беа преземени исто така и во Западен Балкан и европското соседство, но дадоа прилично мешани резултати (види искуства од Косово и Албанија во Поглавјето 4).

Секторските консолидации се различни и чести. Во поновата европска практика можат да се идентификуваат четири основни видови на секторска консолидација (Sześciło, 2020^[30]).

- Соединувањето на сите агенции за обезбедување услуги кои работат во рамки на една област на политики, на пр. спојување на царинската и даночната управа (Данска, Полска, ОК), спојување на социјалните служби со службите за работни односи (Норвешка).
- Соединување на регулаторите, на пр. спојување на финансиските регулатори (Финска, Полска – спојување на финансискиот надзорен орган и надзорниот орган за осигурување); спојување на регулаторите за електронски комуникации и поштенски услуги (Хрватска, Полска, Словачка, Обединетото Кралство); спојување на органот за заштита на конкуренцијата со регулаторот на пазарот за поштенски услуги и телекомуникации (Холандија). Еден од најистакнатите примери на такви реформи беше воспоставување на шпанскиот „супер-регулатор“ - Националната комисија за пазари и конкуренција (НКПК), воспоставена во 2013 година. Таа ја замени Националната комисија за конкуренција (орган за заштита на конкуренцијата) и посебните секторски регулатори во електронските комуникации, аудиовизуелниот сектор, енергетиката, железниците и аеродромите и поштенските услуги.
- Интегрирање на инспекторатите (регулаторни агенции). Тоа може да вклучува интегрирање на инспекторатите кои работат во рамки на една област на ризици, следејќи го пристапот „еден ризик – еден инспекторат“ кој го поддржува ОЕЦД (ОЕЦД, 2014^[31]), на пр. со спојување на сите тела задолжени за безбедност на храната (Данска, Германија, Ирска, Холандија). Најрадикалниот пристап прв пат беше применет во Хрватска. Во 1999 година, централизираниот Државен инспекторат ги презема задачите на 12 специјализирани инспекторати (работни односи и заштита при работа, надзор на трговијата и пазарот, енергетика, рударство и опрема) кои работеа во рамки на четири министерства. Интересно е да се забележи дека овој пристап веќе бил спроведен во Западен Балкан. Во 2012 година, Црна Гора ја создаде Управата за инспекциски работи преку интегрирање под еден покрив на специјализираните инспекции кои работат во следниве области: рударство, геологија, електронски комуникации, поштенски услуги, работни односи, туризам, градежништво, животна средина, јавни набавки, игри на среќа,
- Консолидација на обезбедувањето на административните услуги за администрацијата на владата под еден покрив на центрите за заедничка поддршка (Естонија, Финска, Ирска, Холандија, Португалија, Шведска, ОК). Тоа, особено, вклучува интегрирање на обезбедувањето на услуги како што се управувањето со недвижностите и со флотата, финансиското управување (сметководство, администрирање на плати), набавките или ИТ инфраструктурата.
- Интегрирањето на територијалните подружници на администрацијата на владата. Во Литванија, предлозите за рационализација на администрацијата на владата беа формулирани од страна на таканаречената „Комисија на зајдисонце“ уште во 1999 година, но значајни резултати беа постигнати дури за време на глобалната финансиска криза. Укинувањето или реструктурирањето на територијалните подружници на администрацијата на владата беше битен фактор кој доведе до намалување на вкупниот број владини тела за речиси 10%, во периодот од 2008 до 2010 година (Nakrošis и Martinaitis, 2011^[32]). Во Унгарија, интегрирањето на територијалната администрација под покривот на владините канцеларии на окрузите донесе уште посилено намалување на бројот на управните органи, но за изненадување, доведе до пораст на вработеноста (Gellén, 2012^[33]).

Секторските консолидации, по правило, се потпираат на групирање слични функции во кластери на

една организација. Овој пристап беше популарен кај владите кои бараа да се зголеми ефикасноста и да се постигне синергија преку организациски реформи. На пример, во холандската Програма за компактна централна власт (Влада на Холандија, 2011^[34]), пристапот на кластер беше претставен како стратегија за реструктурирање на работењето на Владата, креирање синергии и заштеди преку координација и консолидација на извршувањето слични функции. Владата утврди неколку различни групи каде што би можело да се воведо интегрирање на организациите, на пр. обезбедување поддршка за доходот на граѓаните, собирање придонеси, управување со недвижностите во државна сопственост, инспекции и надзор на пазарот (регулаторни функции). На пример, идентификувањето на последната група резултирало со горенаведеното спојување на органот за заштита на конкуренцијата со регулаторот на пазарот за поштенски услуги и телекомуникации. Во однос на групата за инспекција, беше разгледана идејата за еден државен инспекторат, иако, на крај, тоа резултирало со значително намалување на бројот на агенциите. Важен елемент на холандскиот пристап е определувањето на министерство надлежно за секоја група.

Пристапот на кластери би можел да служи како општо начело за обликување на уредувањето на агенциите. Каталогот на групите идентификувани во холандскиот пример служи како добра појдовна точка, но како што покажуваат примерите разгледани погоре, постојат и други можни начини за интегрирање на агенциите. Ако спојувањето на релевантните агенции не е изводливо, треба да бидат обезбедени подобра координација и општи стандарди за работа. Сликата подолу претставува мапа на кластери кои би можеле да го водат процесот на консолидација или поголема интеграција на агенциите. Овие кластери може да се поклопуваат до одреден степен (на пр. консолидирањето на управата за јавни приходи би можело да се комбинира со спојувањето на инспекторатите кои работат во оваа област), но исто така можат да служат и како алтернативни опции.

Слика 2. Забележани стратегии за групирање во кластери на јавните агенции



Чуварски функции и редовни оценувања

Некои земји на ЕУ и ОЕЦД имаат воведено чуварски функции за да се избегне зголемувањето на бројот на новите агенции и ограничувања за да се избегнат ад-хок измени на внимателно креираните рамки за општа отчетност и управување. Балансиран одговор на политиките за овие предизвици се состои од два елемента:

- Постапки за создавање нови агенции за внимателно да се разгледа потребата од такви институции и можните алтернативни организациски уредувања.
- Механизми за редовни оценувања и приспособувања на постојните агенции.

Вакви механизми се воведени во последната деценија од земји кои имаат извршено големо реструктурирање на своите јавни администрации, како што се ОК и Ирска. Создавањето нови агенции не треба да се смета како стандардна опција за извршување на функциите на владата. Како што беше опишано од Кабинетот на премиерот на ОК (2016): „Нови јавни тела треба да бидат создадени само ако постои јасно и итно барање, јасна потреба за државата да ја обезбеди функцијата или услугата преку јавното тело, а нема друга изводлива алтернатива, односно, во суштина, воспоставувањето на новите јавни тела е последна мерка. Тоа е со цел да се спречи непотребен пораст на бројот на јавни тела“. Секој предлог за воспоставување нова агенција треба да подлежи на екс-анте процена (приспособена проценка на влијанието на регулативата), која се води од следниве прашања:

- Дали е потребна функцијата или услугата која треба да биде обезбедена? Дали тоа се бара според законските или обврските од политиките?
- Дали некои постојни тела вршат слични функции? Доколку вршат, која е предноста од создавањето ново тело наместо функциите да се доделат на постоен орган?
- Дали соодветната функција може поефективно и поефикасно да се извршува од други тела кои не се јавна агенција?

Каталогот на алтернативни опции за извршување на функциите ги вклучува локалните самоуправи, приватниот сектор и доброволниот сектор, но исто така и корпоратизацијата на јавните тела (главно агенции), т.е. нивно трансформирање во претпријатија според приватното право со владата како единствен (или главен) акционер, или делегирање на некои функции на владата на правосудните органи. На пример, водењето на јавните регистри (на пр. регистарот на трговски друштва, катастарот на недвижности) може да бидат доделени на судовите за да се подобри кредибилитетот на овие регистри.

Во принцип, ако е потребна нова агенција, стандардната опција е таа да работи во рамки на министерството или под негов близок надзор, додека за креирање посамостоен вид агенција е потребна посебна оправданост. На пример, создавањето на Самостојните управни органи (СУО) во Холандија е ограничено со закон на следниве случаи:

- Постои потреба од независна опција врз основа на посебна експертиза.
- Потребна е строга примена на правилата во голем број поединечни случаи.
- Учеството на граѓанските организации се чини особено соодветно со оглед на природата на административната задача (Дел 3 од Законот за самостојни управни органи од 2006 година).

Редовните оценувања на постојните агенции често се состојат од постапка во два чекора: (1)

Рамка 2. Задолжителни оценувања на јавните агенции

Во Ирска, сите јавни агенции (наречени Некомерцијални државни тела) подлежат на периодично критичко оценување (ПКО) најмалку на секои пет години. Основната цел на ПКО е да се провери потребата за постоењето на секоја агенција. Според тоа, целта на ПКО е да се подобри отчетноста, ефикасноста и ефективност, но и да се истражат можностите за рационализација и консолидација. Успешноста се оценува наспрема претходно дефинирани цели и таргети. На крај, предмет на оценување се структурата на управување на агенцијата и министерскиот надзор.

Во текот на процесот на оценување треба да се разгледаат следниве општи начела: а) пропорционалност – оценувањето не треба да биде премногу бирократско или тешко; б) навременост – треба брзо да заврши за да не се наруши работата на агенцијата; в) предизвикувачки карактер – треба да биде силно и ригорозно, да обезбеди дека се анализираат сите опции за извршување на специфичните функции на владата; г) отвореност и инклузивност – постапката треба да даде можност на сите засегнати страни да придонесат; д) транспарентност – оценувањата треба да бидат достапни за јавноста.

Одговорноста за процесот на оценување е делумно децентрализирана до нивото на ресорното министерство (сектор) кое треба да формира работна група за спроведување на оценувањето Меѓутоа, покрај претставникот од министерството и соодветните агенции, оваа група вклучува и членови од Министерството за јавни расходи и реформи (министерството надлежно за јавна администрација). Процесот завршува со извештај кој се доставува до ресорниот министер.

Извор: (Министерство за јавни расходи и реформи – 2016^[27])

оспорување на самата потреба да се продолжат активностите на агенцијата во моменталната форма; (2) истражување на посебните мерки за подобрување на ефикасноста и ефикасноста на активностите на агенцијата. Оценувањата би можело да ги врши ресорното министерство или органот надлежен за работите на јавната администрација, на пр. соодветното министерство за јавна администрација или кабинетот на премиерот. Рамката подолу ја претставува шемата на оценувања донесена од Владата на Ирска.

Резиме – агенцификацијата не е решение за сè

Агенцификацијата значително ја промени организациската структура на јавната администрација насекаде во светот. Јавните агенции станаа главен механизам за спроведување на политиките и обезбедување на услугите на владата. Сепак, почетниот ентузијазам кој ги придружуваше брановите на агенцификација во 80-тите и 90-тите години значително опадна. Не се обезбедени силни емпириски докази дека агенцификацијата води до зголемена ефикасност, ефективност и квалитет во креирањето и спроведувањето на политиките. Постојат најмалку три важни поуки што можат да се извлечат од агенциската треска во последните децении.

Прво, нема еден модел за организирање на јавната администрација кој „одговара за сите“. Особено, не постои формула за оптимална рамнотежа помеѓу консолидацијата и специјализацијата во административните структури. Како што истакна Полит: „(...) не треба да се верува на оние кои тврдат дека X мора да биде спроведено затоа што „сите други“ го спроведуваат X. Всушност, не постојат универзални решенија бидејќи нема универзални проблеми“ (Pollitt, 2012^[35]). Второ, по дефиниција, некоја агенција не е поефикасна или поефективна во извршувањето на специфичните функции за спроведување од некоја единица во министерство, друштво во државна сопственост, или субјект од приватниот сектор или локалната самоуправа, како што некогаш се веруваше во почетоците на ерата на агенцификација. Според тоа, агенцијата не треба да се смета како стандардна опција за функциите на владата. Сè повеќе се сфаќа дека на креирањето на одредена

агенција треба да му претходи сеопфатна екс-анте анализа на постојните организациски аранжмани за извршување на јавните функции. Трето, независно од организациската форма избрана за извршување на специфичните функции (единица во министерство, агенција или друштво во државна сопственост) опстојуваат слични предизвици во управувањето. Клучниот предизвик е да се максимизираат придобивките од делегирањето и самостојноста, а притоа да се минимизира ризикот од неправилности и грешки и да се обезбеди ефективна отчетност на сите органи кои извршуваат функции на владата. За тоа е потребна доследна рамка на управување за сите органи кои извршуваат функции на владата, за да се постигне рамнотежа помеѓу самостојноста и контролата, слободата и отчетноста.

II. Наднационални стандарди – кон моделот на ЕУ за национални агенции

Национални регулаторни агенции – водечката национална агенција „креирана од ЕУ“

По правило, националната административна организација не била предмет на уредување со меѓународни и наднационални⁴ закони, како камен-темелник на националниот административен суверенитет (Egeberg и Trondal, 2018^[36]). Меѓутоа, со напредокот на европската интеграција, законодавството на ЕУ започна да дава сè подетални насоки во врска со организацискиот концепт и институцискиот локус на националните управни органи надлежни за спроведувањето на законодавството на ЕУ. Тоа беше дел од поширока структурна промена во политиките на ЕУ кои поттикнува „регулаторна држава“ (Maјone 1997), каде што ново-либерализираните пазари наметнаа нови модели на регулирање со посебен вид управен орган кој одржува независен однос со министерствата, општо познати како „регулаторни агенции“ (Maјone, 1997^[37]). За Западен Балкан и европското соседство, усогласувањето на овие правила е важна компонента од процесот на приближување на нивните правни системи до законодавството на ЕУ. Според тоа, концептот на националните административни структури не може да ги игнорира барањата утврдени на ниво на ЕУ.

Меѓутоа, стандардите на ЕУ беа погрешно разбрани и погрешно толкувани кога се применуваа во Западен Балкан и европското соседство. Целта на ова поглавје е да се појаснат барањата од стандардите на ЕУ за организациската поставеност на агенциите. Овие забелешки, првенствено, ќе се концентрираат на националните регулаторни органи (НРО), бидејќи тие подлежат на особено опширно уредување во правото на ЕУ. Оваа анализа ќе биде надополнета со сознанија од инструментите на ОЕЦД и, општо, од насоките за управување на регулаторите.

Начелото на функционална самостојност на НРО (и некои други тела) не е револуционерна идеја. Тоа се забележува уште во времето кога Вудро Вилсон го формулираше правилото дека избраните политичари би можеле да влијаат врз управните решенија преку обликување на законодавната рамка, но не и преку директно и често неформално вмешување во поединечните постапки или решенија. Тоа, исто така, е столб на класичната веберијанска бирократија, каде што административните службеници се обврзани со закон, а не со волјата на политичките лидери. Додадената вредност од фокусирањето на ЕУ на функционалната самостојност, споредено со овие класични концепти, е јасното исклучување на овластувањата на министерствата да ги разгледуваат актите на НРО и надополнувањето на оваа функционална автономија со „бонуси на самостојноста“ во други димензии – правна, структурна, финансиска и раководна.

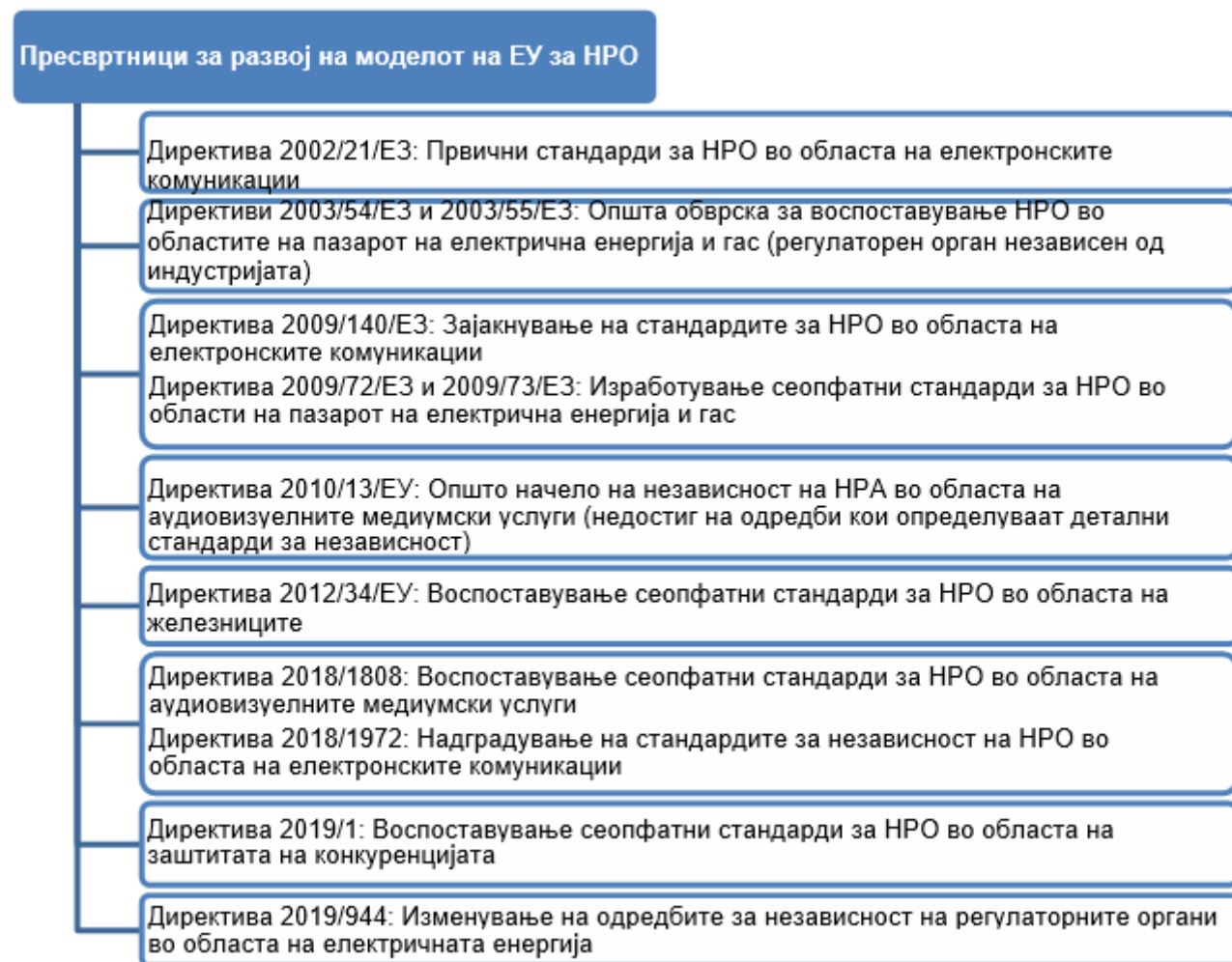
Регулирањето се однесува на технологијата на управување со социјалните системи преку правила (Baldwin, Cave и Lodge, 2010^[38]). Во оваа смисла, повеќето од јавните органи би можеле да се дефинираат како регулатори, кои или ги утврдуваат или ги спроведуваат прописите. Меѓутоа, ознаката за регулаторни органи, обично, се припишува на потесна група на тела кои се занимаваат со недостатоците на пазарот во избрани пазари, користејќи овластувања како што се: издавање дозволи на учесниците на пазарот и распределба на посебни права (на пр. радиофреквенции); следење на усогласеноста на операторите на пазарот со регулаторната рамка, вклучувајќи и

⁴ Идејата за „наднационални“ стандарди се однесува на стандардите воспоставени од некоја организација чии тела имаат овластување да утврдуваат закони кои се обврзувачки за нејзините земји членки, врз основа на овластувањата пренесени на оваа организација од членовите. Европската унија е водечки пример на овој вид.

наметнување санкции за неусогласеност; спречување на нарушувањето или ограничувањето на конкуренцијата и злоупотребата на доминантната позиција од страна на операторите на соодветните пазари; преземање мерки за подобрување на пристапноста на услугите на регулираните пазари за различни групи на корисници; утврдување или одобрување тарифи (на пр. за пренос или дистрибуција на енергија); разгледување на жалбите од операторите на пазарот против дискриминаторски дејствија кои го попречуваат пристапот до пазарот или лојалната конкуренција; издавање обврзувачки упатства за учесниците на пазарот околу конкретните мерки кои треба да бидат преземени (Sześciło, 2021^[39]). Како такви, регулаторните органи понекогаш се разликуваат од телата за потесни функции на „одржување на редот“, т.е. регулаторни агенции за спроведување на законите кои вршат класични функции на контрола на усогласеноста во форма на пазарни инспекции (ОЕЦД, 2014^[31]). Тоа вклучува, на пример, инспекторати за труд, животна средина или безбедност на храната. Во практика, линијата за разграничување на регулаторните органи и регулаторните агенции за спроведување на законот често е нејасна, бидејќи регулаторните органи, исто така, често вршат инспекциски функции.

Националните регулаторни агенции се регулатори кои ги карактеризира една дополнителна особина: нивните функции, овластувања и организациска поставеност, во голем степен, се обликувани од правото на ЕУ. НРО станаа дел од законодавството на ЕУ со кое се утврдуваат општите стандарди за самостојност, бидејќи се сметаше дека тоа е клучно за успехот на реформите на пазарна либерализација за кои се залагаше ЕУ. Се веруваше дека самостојните регулатори се клучни за да се обезбедат еднакви услови за сите учесници на пазарот кај ново либерализираните и делумно приватизирани пазари на комуналните дејности (енергетика, електронски комуникации или поштенски услуги). На пазарите каде што операторите контролирани од државата и понатаму опстојуваа, но го загубија формалниот монопол и беа изложени на конкуренција од приватни учесници, НРО станаа особено потребни за да се покаже поделбата на регулаторните функции од управувањето на јавните оператори. Постепено, НРО станаа националните административни структури кои подлежат на најдеталните регулативи на ЕУ кои се однесуваат на нивното организациско уредување и самостојност. Ниту една друга национална институција не привлече толку внимание во законодавството на ЕУ. Слика 3 ја покажува еволуцијата на стандардите на ЕУ за самостојност на НРО во различни области на политики. Таа, исто така, дава каталог на НРО опфатени со законодавството на ЕУ.

Слика 3. Проширување на стандардите на ЕУ за организација и самостојност на националните регулаторни органи



Извор: Анализа на СИГМА за законодавството на ЕУ.

Развојот на стандардите на ЕУ беше забрзан во последните години, со нови стандарди на ЕУ утврдени за националните органи за заштита на конкуренцијата и подобрување на постојните прописи за електронски комуникации и регулатори на аудиовизуелни медиуми. Меѓутоа, моделот на ЕУ за НРО е релативно млад, споредено со случувањата на национално ниво. Појавата на независни управни органи во Западна Европа датира од 70-тите години (Majone, 1997^[40]) (Scott, 2014^[41]). Во доцните 80-ти години, тие станаа широко распространети насекаде во Европа (Gilardi, 2006^[42]). Првите неколку стандарди на ЕУ се појавија дури една деценија подоцна. Оттука, законодавството на ЕУ не може да се смета како двигател кој го воведо концептот на НРО во Европа. Тоа беше фактор кој придонесе за ширење, цементирање и постигнување одреден степен на конзистентност во перцепцијата на оваа институција во Европа. Освен тоа, формализирањето на стандардите на ЕУ за независност на НРО, често, беше кулминација на еден долгорочен процес кој вклучуваше повеќе учесници и мерки — напори за лобирање на мрежите на националните регулатори, стратешки документи и акти на мекото право на Европската комисија, како и значајни пресуди на Судот на правдата на Европската Унија (СПЕУ).

Содржината на стандардите на ЕУ за НРО не е еднообразна. Тие се разликуваат особено во однос на интензитетот на влијанието на ЕУ врз самостојноста на земјите членки во обликување на националните административни структури. Детален опис на стандардите за секој вид НРО, врз

основа на преглед на соодветните директиви на ЕУ, е даден подолу (Табела 1).

Табела 1. Стандарди од законодавството на ЕУ за самостојноста на националните регулаторни органи

Сектор и релевантни акти	Стандарди за самостојност
<p>Енергетски пазари Директива (ЕУ) 2019/944 на Европскиот парламент и на Советот од 5 јуни 2019 година за заеднички правила за внатрешниот пазар на електрична енергија; Директива 2009/73/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот за заедничките правила на внатрешниот пазар за природен гас</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Различни од правен аспект и функционално независни од сите други јавни или приватни субјекти; ▪ Не треба да бараат ниту примаат директни упатства од ниту една влада или друг јавен или приватен субјект; ▪ Предвидени се посебни годишни буџетски распределби, со автономија во спроведувањето на доделениот буџет и соодветни човечки и финансиски ресурси за извршување на нивните должности; ▪ Членовите во одборот на агенцијата се именуваат за определен период од пет до седум години, со право еднаш да бидат повторно именувани; ▪ Овластувањето на владата да издава општи насоки за политиките не е поврзано со регулаторните овластувања и должности.
<p>Електронски комуникации Директива (ЕУ) 2018/1972 на Европскиот парламент и на Советот од 11 декември 2018 година со која се утврдува Европскиот кодекс за електронски комуникации</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Различни од правен аспект и функционално независни од сите физички или правни лица кои обезбедуваат услуги, опрема или мрежи за електронски комуникации; ▪ Не треба да бараат ниту примаат директни упатства од ниту една влада или друг јавен или приватен субјект; ▪ Само независни органи (особено судовите) треба да имаат овластување да ги поништат или одложат нивните одлуки; ▪ Членовите на раководството се именуваат за мандат од најмалку три години од редовите на лицата со истакнат углед и професионално искуство, врз основа на квалификациите, вештините, знаењето и искуството и со примена на отворена и транспарентна постапка за избор. Земјите членки обезбедуваат континуитет во одлучувањето; ▪ Треба да имаат посебни годишни буџети и да имаат самостојност во спроведувањето на доделениот буџет.
<p>Железници Директива 2012/34/ЕУ за воспоставување единствена европска железничка област.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Независност во организирање, одлуки за финансирање, правна структура и одлучување; ▪ Регулаторот треба да постои како самостоен орган; ▪ Управниот орган треба да биде именуван од страна на владата или друг јавен орган кој не врши надзорна улога над давателите на железнички услуги, според јасни и транспарентни правила во транспарентна постапка која се темели на заслуги; ▪ Земјите членки може да изберат едно од следниве решенија во однос на мандатот на директорите на регулаторите на железничкиот сектор: 1) именување за определен мандат или мандат кој може да се обнови; или 2) трајно именување каде што разрешувањето е можно само на дисциплинска основа.

<p>Аудиовизуелни медиумски услуги Директива 2010/13/ЕУ за координирање на одредени одредби утврдени со закон, пропис или управно дејствие во земјите членки во врска со обезбедувањето на аудиовизуелни медиумски услуги (значително ревидирана во ноември 2018)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Тие треба да останат различни од правен аспект од владата и функционално независни од нивните соодветни влади и од сите други јавни или приватни тела; ▪ Тие треба да можат непристрасно и транспарентно да ги извршуваат своите овластувања; ▪ Тие не треба да бараат ниту примаат упатства од ниту едно друго тело во врска со извршувањето на задачите кои им се доделени според националното законодавство со кое се спроведува правото на Унијата; ▪ Треба да бидат обезбедени соодветни финансиски (посебен буџет) и човечки ресурси и спроведување; ▪ Органите на управување треба да бидат именувани во транспарентна и недискриминаторска постапка, а членовите на тие органи може да бидат разрешени само доколку повеќе не ги исполнуваат условите потребни за нивните функции.
<p>Заштита на конкуренцијата Директива 2019/1 на Европскиот парламент и на Советот од 11 декември 2018 година за овластување на органите за заштита на конкуренцијата на земјите членки поефективно да ги спроведуваат правилата и да обезбедат соодветно функционирање на внатрешниот пазар</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Земјите членки треба да гарантираат дека националните органи за заштита на конкуренцијата ги извршуваат своите должности и овластувања објективно и во интерес на ефективната и еднообразна примена на одредбите и дека подлежат на соодветни услови за отчетност; ▪ Тие не треба да бараат ниту примаат упатства од владата или други јавни или приватни субјекти при вршењето на своите должности и овластувања; ▪ Меѓутоа, владата има право да утврдува општи правила на политиките кои не се поврзани со истраги во секторот или конкретни постапки за спроведување на законот; ▪ Лицата кои имаат овластувања за носење одлуки во националните органи за заштита на конкуренцијата може да бидат разрешени само доколку повеќе не ги исполнуваат условите потребни за извршување на нивните должности или доколку се прогласени за виновни за злоупотреба на службената должност според националното законодавство; ▪ Земјите членки обезбедуваат дека членовите на телото кое ги носи одлуките во националните органи за заштита на конкуренцијата се избираат, вработуваат или именуваат според јасни и транспарентни постапки однапред утврдени во националното законодавство; ▪ Националните органи за заштита на конкуренцијата имаат независност во трошењето на доделениот буџет за извршување на своите должности.
<p>Поштенски услуги Директива 97/67/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 15 декември 1997 година за општите правила за развој на внатрешниот пазар на поштенски услуги во Заедницата и за подобрување на квалитетот на услугите</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Регулаторниот орган треба да биде правно одделен и оперативно независен од поштенските оператори, т.е. во рамки на владата, регулаторните одговорности треба да бидат структурно одделени од надлежноста за извршување на какви било права на сопственост на моменталниот поштенски оператор (раздвојување на сопственоста).

Извор: Анализа на СИГМА на законодавството на ЕУ

Независно од разликите специфични за секој сектор, постојат некои заеднички елементи во стандардите на ЕУ за НРО. Прво, општата цел е да се заштитат регулаторите од несоодветно

влијание од избраните политичари и од пазарите врз одлуките кои ги носат во рамки на регулаторната надлежност воспоставена со правото на ЕУ. НРО треба да бидат заштитени од попречување на нивните одлуки во насока на исполнување на краткорочните изборни цели на политичките актери или за да се даде предност на одредени учесници на пазарот. Главниот инструмент за остварување на оваа цел, воспоставен во законодавството на ЕУ, е начелото на „функционална независност“, кое се среќава во повеќето од директивите со кои се уредува статусот на НРО. Овој концепт е клучен за да се разбере опфатот на самостојноста на НРО која ја бара законодавството на ЕУ. Иако ниту една од директивите не содржеше дефиниција за „функционална независност“, фокусот е врз тоа да се обезбеди дека регулаторните функции на НРО се извршуваат „самостојно, без никакви директни можности за надзор од националните политички лидери“ (De Somer, 2018, стр. 585^[43]). Со други зборови, „функционалната независност“ значи овластување да се вршат регулаторни функции, утврдени со национален закон во согласност со законодавството на ЕУ, без екс-анте или екс-пост контрола од страна на избраните политичари, ниту во форма на упатства за содржината на поединечните регулаторни одлуки ниту во форма на нивно разгледување (укинување или изменување).

Пропишани се различни институционални мерки за да се создадат поволни услови за оваа функционална независност и да се намалат можностите за индиректно надворешно влијание врз регулаторните одлуки. Формулирањето на овие дополнителни мерки за заштита се разликува во директивите, но генерално се концентрира на:

- правниот статус,
- именувањето и разрешувањето на високото раководство во НРО,
- ресурсите,

Во многу случаи, стандардите утврдени со законодавството на ЕУ се од општ карактер и не даваат детални насоки за решавање конкретни прашања на управување. За тоа е потребен пристап од случај до случај, а притоа се анализира, на пример, опфатот на можното вмешување од владата во раководењето на регулаторните органи. Повеќе проблематични предмети беа разгледувани од СПЕУ, кој даде дополнителни упатства за толкување на законодавството на ЕУ за да се гарантира независноста на националните регулатори (Рамка 3). Судот не го објасни опфатот на самостојноста на НРО над стандардите утврдени со директивите туку некои од општите правила ги протолкува преку поконкретни насоки. Најважниот општ заклучок кој може да биде извлечен од овие пресуди е давањето приоритет на функционалната независност на НРО, т.е. да се обезбеди дека тие се способни да ги спроведуваат регулаторните мерки кои произлегуваат од правото на ЕУ без несоодветно надворешно влијание.

Рамка 3. Судска практика на СПЕУ за независноста на националните регулаторни органи

Предметот С-424/07 Комисијата против Сојузна Република Германија утврдува дека националното законодавство не може да ја намали регулаторната надлежност воспоставена со законодавството на ЕУ за националниот телекомуникациски регулатор. Освен тоа, националното законодавство не може да наметне хиерархија во рамки на каталогот на регулаторни цели утврден со законодавството на ЕУ како водечки начела за националниот регулатор. Воспоставувањето на соодветна рамнотежа помеѓу овие цели е надлежност на националниот регулатор.

Во предметот С-560/15 *Euroopa Way и Persidera*, СПЕУ прогласи повреда на правото на ЕУ која произлегува од донесување на законот за поништување на тековната постапка за избор за доделување радиофреквенции. Судот истакна дека законот бил пример на нелегитимно вмешување на политички орган во управното одлучување во рамки на регулаторната надлежност на НРО. Вмешувањето треба да биде ограничено на разгледување на решенијата на регулаторот од страна на судот или друго независно тело. Собранието нема овластување да се вмешува, дури ни преку законодавни мерки, во тековна управна постапка пред регулаторниот орган кој ги спроведува своите функции утврдени со законодавството на ЕУ.

Финансиската самостојност на регулаторите беше разгледувана во предметот C-240/15 *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*. Италијанскиот закон ги намалил годишните одобрени средства и годишните зголемувања на буџетот кои се применувале за голема група јавни органи, вклучувајќи го и регулаторниот орган за електронски комуникации. Во овој предмет, СПЕУ не сметаше дека таквото вмешување во финансиското управување на регулаторот е незаконито, бидејќи не било докажано дека овие буџетски ограничувања го загрозиле капацитетот на регулаторот да ги извршува своите клучни функции и не биле креирани на дискриминаторски начин кон НРО.

Клучни аспекти од управувањето со агенциите беа разгледани од СПЕУ во пресудата за предметот C-424/15 Xabier Ormaetxea Garai, Bernardo Lorenzo Almendros против *Administración del Estado*. Судот ги анализираше преодните одредби на законот со кој се консолидираа шпанските секторски регулатори во единствен Национален орган за пазари и конкуренција (види погоре). Со овој закон престанаа мандатите на членовите на раководството од споените органи, кои беа именувани на определен рок. Иако СПЕУ не го оспори самото спојување, тој истакна дека единствената основа за реструктурирање на агенцијата не го оправдува предвременото разрешување. Судот советува дека, според соодветните одредби од законодавството на ЕУ, членовите на раководството на НРО кој работи во областа на електронските комуникации може да бидат разрешени само ако повеќе не ги исполнуваат условите потребни за вршење на нивните должности, кои се однапред утврдени во националното законодавство. Овој предуслов не бил исполнет во шпанскиот предмет, со оглед дека предвремените разрешувања произлегле од други основи, односно од реструктурирањето на институцијата. Ставот на СПЕУ не го попречува самото реструктурирање, туку налага земјите членки да обезбедат продолжување на мандатот на раководството на органот кој бил реструктуриран. На пример, тие би можеле да бидат пренесени во раководството на органот кој произлегол од реструктурирањето.

Извор: Анализа на СИГМА на судската практика на СПЕУ.

Последниот предмет опишан погоре е особено интересен во контекст на организациската реформа на агенциите, бидејќи ги утврдува посебните услови кои се однесуваат на реструктурирањето на НРО. СПЕУ нагласи дека реструктурирањето не треба да биде злоупотребено како метод за предвремено разрешување на членовите на раководството во НРО и нивниот мандат треба да биде „пренесен“ во ново формираното тело. Меѓутоа, важно е, исто така, што Судот потврди дека регулаторните функции утврдени со законодавството на ЕУ во различни домени би можеле да бидат организирани во повеќесекторски регулаторни агенции. Нема пречки да се барат придобивки во ефикасноста кај регулаторната сфера преку консолидирање на НРО.

Во практика, овој тренд на спојување на регулаторите е веќе добро воспоставен во ЕУ. Табелата подолу дава преглед на повеќесекторските регулатори во ЕУ и покажува кои од регулаторните домени уредени со законодавството на ЕУ се групирани во повеќесекторски регулатори. За целите на овој преглед, избравме регулаторни органи кои опфаќаат најмалку три регулаторни домени во ЕУ.

Табела 2. Повеќесекторски регулатори во земјите членки на ЕУ

	Аудио-визуелни медиумски услуги	Електронски комуникации	Енергетика	Железници	Поштенски услуги	Заштита на конкуренцијата
Хрватска		●	●	●	●	
Естонија ⁵			●	●	●	●
Германија		●	●	●	●	
Литванија		●		●	●	

⁵ Ова се однесува на естонскиот Орган за заштита на конкуренцијата. Треба да се нагласи дека одговорноста за регулирањето на аудиовизуелните медиумски услуги и електронските комуникации е споена во друг повеќесекторски регулатор (Регулаторниот орган за заштита на потрошувачите и технички надзор).

Луксембург		●	●	●	●	
Холандија		●	●	●	●	●
Словенија	●	●		●	●	
Шпанија		●	●	●	●	●

Извор: Анализа на СИГМА на националното законодавство.

Белешки: НРО може да имаат и други сектори во нивна надлежност. На пример, економско регулирање на секторот води (понекогаш во група заедно со енергетското регулирање) и регулирање на воздушниот превоз (понекогаш во група заедно со регулирањето на железниците) (Casullo, Durand и Cavassini, 2019^[44]).

Иако земјите членки можат слободно да ги приспособуваат правилата утврдени со директивите на ЕУ на нивната национална управна традиција и правен систем, кај регулаторите на енергетскиот пазар (електрична енергија и гас), Европската комисија издаде Толкувачка белешка (Европска комисија, 2010^[45]) која дава дополнителни насоки за институционална поставеност за овие органи (Табела 3). Меѓутоа, треба да се истакне дека овие насоки не се формално обврзувачки и не го даваат единственото можно толкување на правилата утврдени со директивите.

Табела 3. Насоки на Европската комисија за толкување на стандардите за независност за националните регулатори на пазарот на електрична енергија и гас

Аспект на независност	Насоки од ЕК
Посебен правен статус	НРО мора да биде формиран како посебна и различна организација од некое министерство или друг орган на владата. НРО не може повеќе да биде дел од министерство. Тоа вклучува препорака против заеднички персонал и канцеларии со некое министерство.
Функционална самостојност (во одлучувањето)	Ако НРО треба да подготви програма за работа за наредната година(и), треба да може самостојно да го направи тоа, т.е. без да биде потребно одобрение или согласност од јавните органи или други трети страни. Одлуките на НРО не можат да бидат предмет на разгледување, одложување или вето од страна на владата или министерството (достапна е судска заштита).
Финансиска самостојност	Буџетот на НРО може да биде дел од буџетот на државата. НРО не смее да бара ниту да прима упатства за трошењето на својот буџет.
Надлежност на владата да издава општи насоки за политиките	Независноста на НРО не ја лишува владата од способноста да ја утврдува националната политика (за енергетика). Владата може да биде надлежна да ја определува рамката на политиките во кои работи НРО, на пр. за безбедноста на набавките, целите за обновлива енергија или енергетска ефикасност. Меѓутоа, општите насоки за политиките за енергетика издадени од владата не смеат да ја повредуваат независноста и самостојноста на НРО.

Извор: Врз основа на Европската Комисија 2010.

Одредбите од директивите и судската практика на СПЕУ, како и стандардите од мекото право ги дефинираат стандардите на ЕУ за самостојноста на НРО. Меѓутоа, за ефективно да се надминат недоразбирањата и погрешните толкувања кои се присутни во практиката во Западен Балкан и европското соседство, потребни се попрактични насоки за конципирање и организациско уредување на НРО во согласност со барањата на ЕУ. Табелата подолу дава приспособени насоки и објаснува што се бара, а што не се бара со законодавството на ЕУ во секоја димензија од самостојноста на агенциите, како што е опишано во првото поглавје (Слика 1).

Табела 4. Појаснување на самостојноста на НРО. Што се бара, а што не се бара со правото на ЕУ

Димензии на самостојност	Барањата на ЕУ за самостојност и легитимни ограничувања на НРО
Правна самостојност - барања	<p>НРО треба да има статус на самостојна организација, а не на внатрешна единица во некое министерство. Следниве карактеристики се суштински за да се обезбеди тој статус: а) способност да делува како самостоен управен орган во управна постапка; б) овластување да стапува во договорни односи и да делува како договорен орган во системот на јавните набавки; в) посебен буџет од буџетот на министерството; г) способност на високото раководство да извршува основни раководни овластувања во врска со организациското и финансиското управување или управувањето со човечките ресурси (УЧР); д) способност на високото раководство да ги уредува внатрешните структури на НРО во согласност со општите правила утврдени со закон.</p>
Правна самостојност - легитимни ограничувања	<p>Посебниот правен статус не наметнува НРО да има статус на посебно правно лице според приватното право (тој може да работи во рамки на уникатниот правен субјективитет на државата). Посебниот правен статус значи дека НРО има одредени карактеристики на правен и организациски идентитет кои обезбедуваат дека органот работи како самостојна организација.</p> <p>Спојувањето на регулаторите кои се уредени со различни директиви во еден повеќесекторски регулатор е сосема законито, под услов за овој нов орган да бидат обезбедени сите потребни гаранции за самостојност. Во случаите на овој вид трансформација, мандатот на раководството на споените органи не треба автоматски да престане, туку да биде „пренесен“ во новиот орган.</p>
Самостојност за политиките и интервенциите - барања	<p>Целите и овластувањата на НРО треба да бидат утврдени со националното законодавство во согласност со правото на ЕУ.</p> <p>Националното законодавство не може да ги намали регулаторните овластувања доделени со правото на ЕУ ниту да ја одреди хиерархијата на регулаторните цели.</p> <p>Владата или законодавната власт не може да издаваат упатства или насоки за начинот на извршување на регулаторните овластувања (на пр. да наредат да се намалат тарифите или да се блокираат одредени трансакции) ниту да се вмешуваат во тековните управни постапки, на пр. да ја прекинат постапката или да наредат да се преземат одредени истражни активности.</p> <p>Владата (или законодавната власт) треба да се воздржат од наметнување каква било форма на санкции поврзани со нивната оценка на регулаторните одлуки на НРО, особено во форма на разрешување на неговото раководство, намалување на буџетот или јавна опомена.</p> <p>Решенијата (управните акти) донесени од НРО во рамки на неговата регулаторна надлежност може да бидат разгледувани само од судот. Министерството или кој било друг орган на владата не може да дејствуваат како тело за жалби.</p>

<p>Самостојност за политиките интервенциите – легитимни ограничувања</p>	<p>Владата (ресорното министерство) може да издава општи насоки за политиките кои ја одразуваат политиката на владата за соодветниот сектор. Овие насоки за политиките не треба да бидат во форма на упатства за решавање одредени предмети, туку може да вклучуваат препораки за, на пример, справување со одреден вид неправилности и нарушувања на пазарот, подобрување на конкуренцијата на пазарот или заштита на правата на потрошувачите, придонесување за објективните цели на политиката. Од НРО, исто така, може да биде побарано да даде придонес во процесот на формулирање на политиката, преку изработка на предлози или споделување забелешки за предлозите на ресорното министерство.</p> <p>Законодавството на ЕУ не ги уредува хоризонталните стандарди за управување со ефектот и за известување. Земјите членки можат, но не се обврзани, да бараат од регулаторите да подготвуваат годишни планови и извештаи во кои ќе ги одредат целите и таргетите во форма утврдена со законодавството или со актите на владата. Од НРО може да се бара да ги дискутираат плановите и извештаите со ресорното министерство, иако не треба да биде потребно формално одобрение од министерството. За успешноста на НРО може редовно да се дискутира со ресорното министерство, но без формално бодување или оценување.</p> <p>Со оглед дека НРО треба да дејствуваат на транспарентен начин, владата (ресорното министерство) има право да добива информации и објаснувања за активностите и ставот на НРО во регулираниот сектор, со почитување на посебните правила за заштита на трговските тајни и други видови доверливи информации.</p> <p>Законодавната власт може да користи класични инструменти за собраниски надзор над НРО, вклучувајќи интерпелации, барања за информации, расправи со високото раководство, разгледување на годишните извештаи или да бара од државниот завод за ревизија да спроведе ревизии за соодветниот НРО.</p>
<p>Структурна самостојност - барања</p>	<p>Членовите на раководството на НРО треба да бидат именувани во транспарентна, недискриминаторска постапка која се темели на заслуги за определен и неодреден мандат. Во случај на регулатори на пазарите за електронски комуникации и енергетика, потребно е именување на определено време, соодветно за најмалку три до седум и пет до седум години.</p> <p>Независно од мандатот за кој се именувани, предвременото разрешување на високото раководство треба да биде ограничено на ситуации кога тие повеќе не ги исполнуваат условите потребни за вршење на своите должности. Овие услови треба да бидат однапред утврдени со националното законодавство и може конкретно да упатуваат на злоупотреба на службената должност, несоодветно однесување или судир на интереси, со кои се поткопува неутралноста и објективноста на НРО. Незадоволството од регулаторните одлуки донесени од НРО или општо формулираното незадоволство од работата не може да служат како основи за разрешување. Разрешувањето треба да биде оправдано.</p>
<p>Структурна самостојност – легитимни ограничувања</p>	<p>Не е потребна некаква специфична структура на раководење. Особено, дозволени се и монократското и колегијалното раководење. Не постои барање за двојна раководна структура (управен + надзорен одбор).</p>

	<p>Не постои барање за учество на собранието во именувањето или разрешувањето на високото раководство. Одлуките може да ги носи владата како целина или ресорното министерство. Кај регулаторите на пазарот на железничкиот сектор, именувањата мора да ги врши јавен орган кој не врши надзорна улога над давателите на железнички улоги.</p>
<p>Финансиска самостојност - барање</p>	<p>НРО може да биде финансиран од буџетот на државата. Алтернативните опции за финансирање може да вклучуваат надоместоци наплатени од операторите на пазарот. Треба да има посебна распределба за НРО – неговиот буџет не може да биде дел од буџетот на ресорното министерство.</p> <p>Буџетот треба да биде доволен за ефективно извршување на регулаторните функции, иако нема објективни критериуми утврдени со законодавството на ЕУ за процена на соодветноста на буџетските распределби. НРО треба самостојно да управува со (да го извршува) доделениот буџет, почитувајќи ги општите правила на управување со јавните финансии кои се однесуваат на распределбата на јавните средства.</p>
<p>Структурна самостојност – легитимни ограничувања</p>	<p>Буџетот на НРО може да биде донесен во стандардна буџетска владина процедура, т.е. преку преговарање за распределбата со Министерството за финансии, по што следи одобрување на предлог-буџетот од владата и донесување од собранието. Буџетската распределба може да биде во форма на еднократна исплата (вкупна распределба) или подетално расчленета (на пр. трошоци за вработени, капитални расходи).</p> <p>Буџетските намалувања (на пр. од година во година), во принцип, се дозволени, но важен е контекстот за да се процени нивната усогласеност со законодавството на ЕУ. Ако намалувањата се темелат на објективни основи (на пр. буџетска криза) и се применуваат за сите или за повеќето јавни органи, тие би можеле да бидат оспорени само ако сериозно ја попречиле способноста на НРО да ги извршува своите основни функции. Во тој случај, НРО треба да даде јасни докази за значајното и штетно влијание на намалувањата. Приходите остварени од регулаторот (на пр. од надоместоци или касни) може да бидат пренесени во државниот буџет или НРО да ги задржи на сразмерен начин и под услови утврдени со закон.</p>
<p>Раководна самостојност - барања</p>	<p>Треба да биде обезбеден доволен кадар, иако правото на ЕУ не утврдува објективни критериуми за процена на соодветноста на капацитетот на вработените во НРО.</p> <p>НРО треба самостојно да раководи со кадарот и распределениот буџет. Тоа се чини дека го исклучува вмешувањето на надворешни тела во поединечните одлуки за вработување, распределба, унапредување или престанок на работниот однос на вработените во НРО.</p> <p>Откако ќе биде донесен буџетот на НРО, одлуките за трошење во рамки на овој буџет, во принцип, треба да се носат без посебен процес на надворешно одобрување што би овозможил некое надворешно тело произволно да одлучува дали треба да биде дозволено или не одредено трошење.</p>

**Раководна
самостојност**
– легитимни
ограничувања

Вработените во НРО може да бидат дел системот на државната служба на владата. Правилата во однос на вработувањето, категоризацијата на вработените, распределбата, унапредувањето, оценувањето на ефектот или престанокот на работниот однос може целосно да се применуваат за вработените во НРО, под услов тие да не предвидуваат надворешно вмешување во одлуките во врска со поединечните членови на персоналот, на пр. во форма на именување на раководители или вработени во внатрешните единици на НРО од страна на ресорното министерство. Подзаконските акти донесени од владата, на пр. со кои се утврдуваат детални правила за оценувањето на ефектот или за дисциплинските постапки може се применуваат под услов да не подразбираат надворешно учество во постапката на оценување или во дисциплинската постапка која се однесува на поединечни вработени.

Законодавството за платите може целосно да се применува, вклучително и висината на платите утврдена со закон или со одлука на владата врз основа на делегирањето во законот. За поединечната примена на овие правила треба да одлучува раководството на НРО.

Општите правила за контрола на расходите во рамки на владата може целосно да се применуваат за НРО. Во зависност од системот на контрола на расходите донесен од соодветната земја (види: Меѓународен монетарен фонд 2016), ова може да вклучува распределби од министерството за финансии (со кои се доделува овластување за трошење за одредени периоди), централизирани исплати, следење на извршувањето на буџетот од страна на министерството за финансии или систем на екс-анте одобрувања од министерството за финансии за одредени видови трансакции.

НРО може да учествува во меѓуресорскиот систем за заеднички услуги (обезбедување услуги на административна поддршка од едно тело за повеќе владини институции), иако на доброволна, а не на задолжителна основа, особено ако тоа опфаќа прашања како што се централизираните набавки или вработувањето.

Законитоста и интегритетот на финансиското и оперативното управување, како и управувањето со човечките ресурси би можело да подлежи на инспекции кои ги спроведува ресорното министерство, Министерство за финансии и други надлежни тела на владата. Тоа ги ограничува инспекциските овластувања на независните тела за отчетност, како што се државните заводи за ревизија, агенциите за спречување на корупцијата или народниот правобранител.

Извор: Анализа на СИГМА на законодавството на ЕУ.

Концептот на ЕУ за функционално независни регулатори добро соодветствува на насоките изработени од ОЕЦД во *Препораката на Советот за регулаторна политика и управување* и *Начелата за најдобрите практики за регулаторна политика: Управувањето на регулаторите* (ОЕЦД, 2014^[46]), по што следеше поновото Практично упатство против несоодветно влијание (ОЕЦД, 2017^[47]). ОЕЦД, исто така јасно ги лоцира регулаторите во рамки на јавната администрација во која функционираат со доволна самостојност во рамки на овластувањата делегирани од законодавната власт и националните рамки на политики. *Најдобрите практики за регулаторна политика* од 2014 година јасно оставаат простор владата (министерствата) да управуваат со регулаторите кои треба да се потпираат на овластувањата кои се јасно дефинирани во законодавството. Тоа е со цел да се поддржи усогласеноста „помеѓу долгорочните цели на регулаторот за политиките и пошироките, стратешки национални приоритети

како што се утврдени од избраните претставници во извршната власт, конгресот или собранието“ (ОЕЦД, 2016, стр. 4^[48]) (ОЕЦД, 2014^[46]).

Инструментите на ОЕЦД (види Рамка 4 и, особено, Начелото 7 од *Препораката на Советот за регулаторна политика и управување*) повторно потврдуваат колку се важни транспарентните постапки за именување на високото раководство на регулаторот и нагласуваат колку е важна стабилноста на мандатите и ограничувањето на основите за предвременно разрешување на одредени видови на професионален прекршок или неспособност. Од финансиски аспект, ОЕЦД ги нагласува придобивките на повеќегодишните буџетски распределби, со цел да се намали ризикот од несоодветен притисок за време на годишните преговори за буџетот. Потребата од обезбедување самостојност во трошењето е уште една димензија на финансиската автономија (ОЕЦД, 2017^[47]) (ОЕЦД, 2014^[46]).

Рамка 4. Избрани насоки од ОЕЦД за независност на регулаторите

Правна/функционална самостојност

- Мандатот на регулаторите треба да биде утврден во законодавството.
- Тие треба редовно да ја известуваат извршната власт и/или собранието за своето работење и да работат во согласност со долгорочната национална политика за соодветниот сектор.
- Владите и/или законодавната власт периодично треба да го следи и да оценува дали системот на регулирање функционира како што е планирано во законодавството. За да се олеснат таквите оценувања, регулаторот треба да изработи сеопфатна и значајна група на показатели на успешност.
- Иако тие самостојно ги вршат своите регулаторни функции, регулаторите, исто така, треба да бидат обврзани да соработуваат со другите владини тела и да даваат совети во процесите на креирање политики.
- Жалбите против решенијата на регулаторите треба да бидат разгледувани од независно тело кое се наоѓа надвор од владата.

Структурна автономија

- Раководителите треба да бидат именувани во транспарентна постапка со однапред познати критериуми за избор.
- Бројот на условите за именување на раководството на регулаторите треба да биде ограничен.
- За членовите на раководството треба да се применуваат посебни правила за судир на интереси, вклучувајќи и регистри за судир на интереси, декларација за средствата/акциите/интересите или должност да се објавува оправдувањето за клучните одлуки.
- Основите за разрешување треба да бидат утврдени со закон и да бидат ограничени на сериозни случаи на несоодветно однесување.

Финансиска/раководна самостојност

- За буџетот може да се одлучува на повеќегодишна основа (на пр. за три години) и тој треба да се користи со соодветна и отчетна самостојност со целосно применување на општите правила за јавна потрошувачка, набавки и ревизии.
- Регулаторите не треба да ја утврдуваат висината на надоместоците за поврат на нивните трошоци или опфатот на активностите за кои се плаќаат надоместоци без независен надзор.

Извор: Врз основа на: Начелата за најдобрите практики на ОЕЦД за регулаторна политика; Создавање култура на независност, практични насоки против незаконско влијание; Препорака на Советот за регулаторна политика и управување од 2012 година (ОЕЦД 2014^[46]) (ОЕЦД, 2017^[47]) (Casullo, Durand и Cavassini, 2019^[49])

Рамката подолу дава краток опис на повеќесекторски НРО во Ирска и Латвија, со кој се покажува националното толкување на начелата на ЕУ за независност на НРО. Во некои аспекти (на пр. режимот на финансирање), тие го надминуваат минимумот наметнат со законодавството на ЕУ.

Рамка 5. Независност во дејствувањето на НРО (Латвија, Ирска)

Две експертски оценувања на успешноста спроведени од Мрежата на ОЕЦД за економски регулатори даваат корисни сознанија за одредени начини на заштита на функционалната самостојност.

Комисијата за комунални услуги на Латвија (ККУ) е повеќесекторски регулатор надлежен за електронски комуникации, енергетика, поштенски услуги, управување со водите и отстранување на отпад. Законот ја дефинира ККУ како самостојна јавна институција, со институционална и функционална независност и независен биланс на состојба и сметка во Трезорот. ККУ е финансирана преку надоместоците од регулираните сектори утврдени со закон и пресметани како процент од прометот на комуналните услуги, а Министерството за финансии го инкорпорира буџетот во рамки на државниот предлог буџет кој го одобрува Собранието. ККУ, исто така, има воспоставено и други аранжмани за зајакнување на нејзината независност. На пример, таа не добива насоки од Владата во врска со регулаторните одлуки, а членовите на одборот се предмет на периоди на пауза по завршувањето на нивниот мандат (*cooling-off*).

Освен тоа, ККУ останува отчетна пред повеќе јавни органи. Таа е обврзана со закон секоја година да го известува Собранието, а подлежи на контрола од Државниот завод за ревизија. Отчетноста на ККУ пред Собранието опфаќа претставување на годишниот акциски план, вклучувајќи ги стратешките и оперативните цели. Тоа е дополнето со обврската на комисијата годишно да го презентира пред законодавната власт извештајот за своите активности и ревидираниот финансиски извештај. Освен тоа, ККУ е поканета да изведува докази во собраниските комисии за повеќе прашања во врска со секторите кои ги регулира ККУ (ОЕЦД, 2021^[50]). Таа, исто така, подлежи на контрола од Државниот завод за ревизија.

Освен извршување советодавна функција и издавање формални мислења за министерствата, ККУ е проактивна во координирање и размена на информации со министерствата и други клучни институции. Редовни неформални размени на техничко и политичко ниво со секторските министерства и други клучни институции ги дополнуваат формалните договори за координација. Се одржуваат редовни состаноци, на пример, помеѓу министерот за економија, државните секретари и одборот на ККУ. Покрај тоа, персоналот од клучните министерства и државниот секретар се состануваат квартално со одборот на ККУ.

Способноста на регулираните субјекти или пошироката јавност да ги обжалуваат одлуките на регулаторот е уште една важна контрола над регулаторното одлучување. Потрошувачите и регулираните субјекти можат да поднесат жалба против управен акт или дејствие на ККУ пред Регионалниот управен суд, кој решава за работата како првостепен суд (ОЕЦД, 2016^[51]).

Ирската комисија за регулирање на комуналните дејности (КРКД) е повеќесекторски регулатор со надлежности за економско регулирање на секторите за електрична енергија, гас и вода, како и за енергетска безбедност. Законот со кој е основана комисијата пропишува дека КРКД „е независна во вршењето на своите функции“ (Закон за регулирање на електричната енергија, изменет во 1999 година). Во согласност со нејзината формална независност, КРКД одржува независност над својот буџет, кој е финансиран во целост од надоместоци. Владата и законодавната власт не ги разгледуваат ниту одобруваат надоместоците и тие не се дел од државниот буџет. Правната и регулаторната рамка на КРКД пропишува одредени аранжмани креирани за да се одржува независноста на КРКД. На пример, комесарите на КРКД подлежат на едногодишен период на пауза по завршувањето на нивниот мандат.

КРКД е под покровителство на две министерства, Министерството за комуникации, мерки за климатските промени и животна средина (МКМКПЖС) и Министерството за домување, планирање и локална самоуправа (МДПЛС). КРКД доставува годишни планови за работа до двајцата министри. Регулаторот, исто така, поднесува и годишен извештај до ирското Собрание преку МКМКПЖС, кое ги претставува материјалите пред Собранието. Овој канал на комуникација ги одразува барањата од законодавството за претставување на такви документи пред Собранието наместо некое формално одобрение или оценување на документите од страна на министерството.

КРКД дава и неформален и формален придонес во креирањето на политиките на МКМКПЖС и МДПЛС. Формалниот придонес е во форма на учество во процесите на консултација и давање експертиза. Во некои случаи, кога се потребни повратни информации за законодавството на ЕУ, МКМКПЖС се потпира на техничката експертиза на КРКД. Во секторот води, МДПЛС често се обраќа до КРКД за совети околу работите кои се поврзани со должностите на КРКД. Всушност, според Дел 40 од Законот за водни услуги (2) од 2013 година, КРКД исто така може да го советува министерот за развојот и обезбедувањето на водните услуги.

Неформалниот придонес е во форма на споделување информации преку состаноци и лични врски. Високото раководство во КРКД се состанува со министрите или високите раководители во соодветните министерства на редовна основа за да споделуваат информации околу активностите и секторските прашања. КРКД, исто така, дава и неформални повратни информации до МКМКПЖС за законодавството. Со оглед дека администрацијата е мала, неформалните размени меѓу кадарот на КРКД, МКМКПЖС и МДПЛС се чести и се смета дека помагаа за ефективна комуникација. Иако овие неформални интеракции ги одржуваат каналите да бидат отворени, експертското оценување на ОЕЦД препорача КРКД да изгради поголема транспарентност во споделувањето на информациите и каналите за координација со извршната власт и да одржува построкуриран и попредвидлив однос со Собранието за да се подобри отчетноста на КРКД. Регулираните субјекти можат да ги обжалат одлуките за регулаторната политика на КРКД преку судска заштита кај Високиот суд или Трговскиот суд. Министер за МКМКПЖС (ОЕЦД, 2018^[52]) (ОЕЦД, 2021^[50]).

Проширување на стандардите за самостојност на нерегулаторни тела

Регулативите на ЕУ за институционалната поставеност на агенциите, првенствено, се фокусираат на НРО, но опфаќаат и некои аспекти на нерегулаторните тела. Концептот за независност се среќава во различни контексти, исто така, во однос на други видови агенции. Во некои случаи, гаранциите на самостојност имаат сличен опфат. За други, тие се ограничени на функционална самостојност во вршењето на клучните функции. Дури и за експертите, фрагментацијата на овие стандарди и недостигот на еднообразни дефиниции за клучните концепти го отежнуваат разбирањето на точните барања утврдени од ЕУ. Затоа Европската комисија го изработи „Водичот за главните управни структури кои се потребни за спроведување на законодавството на ЕУ“ за земјите кандидати и потенцијални кандидати на ЕУ во 2013 година. Меѓутоа, овој водич никогаш не беше објавен и не е ажуриран. Според тоа, СИГМА спроведе темелна анализа на овие стандарди за да даде ажурирани и детални насоки.

Воспоставени се опширни барања за самостојност за **националните органи за заштита на податоците** (Регулатива (ЕУ) 2016/679). Покрај тоа, за да се обезбеди нивната потполна независност и слобода од надворешно влијание во извршувањето на нивните задачи, од земјите членки на ЕУ се бара да гарантираат:

- доволно човечки, технички и финансиски ресурси, простории и инфраструктура,
- самостојност во вработување и раководење со кадарот,
- посебна буџетска распределба.

Членовите на раководството на националните органи за заштита на податоци треба да бидат именувани преку транспарентна постапка од страна на собранието, владата, претседателот на државата или назначено независно тело (на пр. правосудните органи). Предвременото разрешување на високото раководство треба да биде возможно само во случаи на злоупотреба на службената должност или ситуации во кои соодветниот член повеќе не ги исполнува условите потребни за извршување на своите должности.

Некои гаранции на функционалната самостојност на **националните органи за еднаквост** се воспоставени преку повеќе директиви (Директиви: 2000/43/ЕЗ, 2004/113/ЕЗ, 2006/54/ЕЗ и 2010/41/ЕУ). Нивната мисија е да ги решаваат различните форми на дискриминација врз основа на родот, расата или етничкото потекло. Органите за еднаквост се институции од видот на Народниот правобранител кои го штитат и поттикнуваат еднаквиот третман. Тие може да работат или како самостојни, специјализирани органи за еднаквост или нивните функции би можеле да ги извршуваат националните институции за човекови права. Постојат повеќе примери каде што овие функции ги извршува народниот правобранител (Босна и Херцеговина, Република Чешка, Франција, Грузија, Грција, Косово, Латвија, Црна Гора и Полска). Без оглед на институционалниот модел, земјите членки на ЕУ се должни да им овозможат да даваат независна помош на жртвите на дискриминација, да вршат независни истражувања и да објавуваат независни извештаи.

Друга група на нерегулаторни органи кои имаат посебни гаранции за самостојност се органите за истраги во однос на сигурноста во воздушниот, поморскиот и железничкиот транспорт (Регулатива (ЕУ) бр.996/2010, Директивата (ЕУ) 2016/798 и 2009/18/ЕЗ). Органот за истраги во однос на сигурноста во цивилното воздухопловство мора да биде функционално независен, особено, за воздухопловните органи одговорни за пловидбеност, сертификација, летачки операции, одржување, издавање дозволи и контрола на воздушниот сообраќај или аеродромско работење. Тие, исто така, треба да бидат функционално независни од трети лица или субјекти, чии интереси или мисии би можеле да бидат во судир со задачата која му е доверена на органот за истраги во однос на сигурноста или да влијаат врз неговата објективност. Не е изречно одредено дали органот за истраги на сигурноста во цивилното воздухопловство би можел да остане во рамки на организациската структура на соодветното министерство, но во тој случај, органот дефинитивно

треба да има поголеми гаранции за самостојноста отколку типичните организациони единици на министерството. Органите за истраги поврзани со сигурноста во поморскиот и железничкиот транспорт треба да имаат независност за нивната организација, правна структура и одлучување од која било страна чии интереси би можеле да бидат во судир со задачата која им е доверена. Меѓутоа, тоа не подразбира потреба од создавање „независна енклава“ надвор од јавната администрација, туку да се обезбеди нивното овластување и да нема вмешување при вршењето на објективните истраги. За националните органи за сигурност во железничкиот транспорт, директивата јасно пропишува дека овој орган може да се наоѓа во рамки на националното министерство надлежно за транспорт. Оваа можност, исто така, важи и за други органи за истраги во однос на сигурноста, бидејќи тоа што се наоѓаат во рамки на министерството не претставува инхерентен судир со нивните функции.

Конкретни стандарди за независност, исто така, се утврдени и за **квази судски органи за решавање спорови**, вклучувајќи ги и органите за правна заштита кај јавните набавки (Директива 89/665/ЕЕЗ). Доколку земјите членки на ЕУ одлучат да воспостават органи за правна заштита кај јавните набавки од несудски карактер, тие мора да обезбедат дека членовите на тие органи се именуваат и разрешуваат под исти услови како и членовите на судството, во однос на органот надлежен за нивно именување, времетраење на мандатот и разрешување. Освен тоа, барем претседателот на овој независен орган треба да ги има истите правни и професионални квалификации како членовите на судството.

Самостојноста на **националните статистички институти** (НСИ) е предмет на регулативите на ЕУ (Регулатива (ЕЗ) 223/2009). Во овој случај, законодавството на ЕУ го воведува концептот на „професионална независност“ на службениците кои ги вршат задачите на НСИ, која е дефинирана како овластување самостојно да развиваат, изработуваат и објавуваат статистика, без упатства од владата или други органи во однос на извршувањето на оваа клучна мисија. Содржината на ова начело е иста како за „функционалната независност“ која се користи во контекст на НРО. Во двата случаја, законодавството на ЕУ се фокусира на обезбедување самостојно вршење на клучните функции на соодветните органи. Слично како НРО, Регулатива (ЕЗ) 223/2009 содржи одредени дополнителни барања за други аспекти од самостојноста на НСИ, како што се самостојност во внатрешното раководење или начелото на транспарентност и именување на директорите на НСИ врз основа на заслуги. Во однос на основите за разрешување на директорите на НСИ, постои општо правило дека тоа „не треба да сочинува професионална независност“. Тоа дозволува поголема автономија на владата да ги отстранува директорите на НСИ (на пр. врз основа на негативна оценка на ефектот), иако разрешувањето како санкција поради одбивање да се следат упатствата на владата за извршување на клучните функции и понатаму би било незаконито.

На крај, во повеќе случаи, законодавството на ЕУ го користи атрибутот „независни“ за некои органи, но во конкретниот контекст за да ги оддели од другите институции и страни со цел да се спречи судир на интереси, а не со цел да се создадат организации кои имаат посебен статус во рамки на администрацијата на владата. Овие органи и понатаму се класични владини агенции (или министерства), но институционално треба да бидат одделени од органите над кои вршат надзор. Тоа важи за следниве институции:

- Националните тела за акредитација треба да бидат независни од телата за оценка на сообразноста кои тие ги проценуваат (Регулатива (ЕЗ) 765/2008).
- Органите за надзор на пазарот треба да работат независно од операторите на пазарот кои тие ги контролираат (Регулатива (ЕЗ) 765/2008).
- Телата за сертификација треба да бидат независни од агенциите за плаќање кои управуваат со плаќањата од Заедничката земјоделска политика, кои подлежат на ревизија од агенциите за сертификација (Регулатива (ЕУ) 1306/2013).
- Националните органи за спроведување на законот за заштита на правата на патниците кои патуваат по море или по внатрешен воден пат треба да бидат независни од операторите на

пазарот (Регулатива (ЕУ) 1177/2010).

- Регулаторните органи во областа на управување со радиоактивен отпад треба да бидат одделени од кое било тело кое се занимава со промовирање или користење нуклеарна енергија или радиоактивен материјал (Директива на Советот 2011/70/Евроатом).
- Телата за решавање спорови за спорите за пристап до транспортните мрежи и местата за складирање за целите на геолошко складирање на произведен и зафатен јаглероден диоксид треба да бидат независни од странките во тие спорови (Директива 2009/31/ЕК).

Резиме – Стандарди на ЕУ за националните агенции

Општо земено, националните влади може да одлучат за организирањето на јавната администрација, а сепак опфатот на правото на ЕУ со кое се уредуваат овие прашања постепено се прошируваше за да се поддржи ефективното спроведување на законодавството на ЕУ од страна на националната администрација. Целта на законодавството на ЕУ е да се заштитат соодветните национални органи од несоодветно влијание и притисок од пазарите, интересните групи и избраните политичари. НРО се од посебен интерес за ЕУ, па затоа за нив постојат најопширни регулативи.

Сепак, НРО не претставуваат „четврта гранка на власта“. Клучната особина што ја наметнува законодавството на ЕУ е функционалната самостојност, т.е. формално гарантирани овластувања да ги применат своите регулаторни надлежности без надворешно влијание, со исклучок на судската заштита против регулаторните решенија. Сите други стандарди во врска со правниот статус, составот на раководството, финансиските или прашањата поврзани со УЧР само во ограничен степен го разграничуваат статусот на НРО од другите јавни агенции. Како такви, НРО остануваат цврсто лоцирани во рамки на извршната гранка на државната власт.

ЕУ не ја измисли идејата дека избраните политичари не треба да се вмешуваат во поединечните постапки или решенија, односно дека административните службеници треба да бидат обврзани со законот, а не со волјата на политичките лидери. Меѓутоа, правото на ЕУ е поизречно во ограничување на министерските овластувања за управните акти на НРО. Сепак, пренесено во контекст на земјите од проширувањето (Западен Балкан) и соседството на ЕУ, овие реалности се губат во преводот.

III. Меѓународно искуство и алатки за управување со агенциите

Алатки за министерско управување и надзор за балансирање на самостојноста и контролата на агенциите

Сите влади се стремат кон истиот идеал во управувањето со агенциите – регулаторна и институционална рамка кој ја воспоставува совршената рамнотежа помеѓу самостојност и контрола на агенциите. Рамката на совршена рамнотежа би дала голема самостојност на агенциите, но истовремено би обезбедила надзор над постигнатите резултати и би дозволила соодветна контрола и управување со ризиците. Постигнувањето на оваа рамнотежа, од една страна, значи избегнување на микроуправувањето со агенциите и вакуум на управување, од друга страна. Микроуправувањето ја поткопува самата цел на создавањето на агенциите – ако со агенцијата се управува на ист начин како со некоја организациона единица во министерството, тогаш која е додадената вредност на нејзиниот формално различен организациски статус? Вакуумот на управување, кој се карактеризира со недостиг на јасно дефинирани очекувања во однос на агенциите, недостиг на управување со ефектот ориентирано кон резултатите и случајни интервенции во нивното работење, е проблематичен бидејќи ресорното министерство останува последно одговорно за успешноста во целата област на политиката, вклучувајќи ги и задачите кои се пренесени на агенциите.

Табела 5. Во потрага по рамнотежа: калибрирање на управувањето на агенциите од страна на министерствата

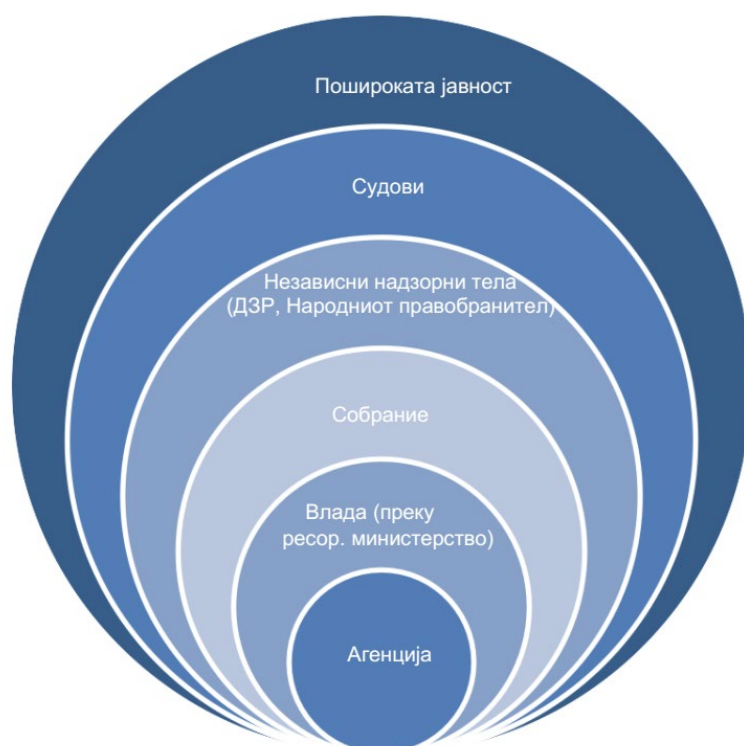
НЕРАМНОТЕЖА: ВАКУУМ НА УПРАВУВАЊЕ	РАМНОТЕЖА	НЕРАМНОТЕЖА: БИРОКРАТСКО УПРАВУВАЊЕ
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ограничено влијание на министерството (владата) врз управувањето со агенцијата, на пр. високото раководство се именува од страна на собранието, планот за работа и буџетот ги донесува само собранието; ▪ Недостиг на јасни обврски за известување кон министерството; ▪ Недостиг на надзорни овластувања на министерството, на пр. правото да издава насоки; ▪ Агенцијата ја артикулира политиката на владата за секторот. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ограничено вмешување од министерството во секојдневното управување, на пр. ограничено на екс-анте одобрија на некои активности, спроведување екс-пост финансиски ревизии, ревизии на усогласеност и ревизии на успешност; ▪ Министерството е овластено да издава општи насоки за политиките; ▪ Целите и таргетите внимателно се преговараат и договараат помеѓу министерството и агенцијата. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Неограничено овластување на министерството да именува/разрешува високи раководители; ▪ Големо влијание на министерството врз секојдневното управување, на пр. раководење со вработените, внатрешните структури, потребни се екс-анте одобрија за повеќето операции (на пр. одлуките за трошење); ▪ Неограничени овластувања на министерството да издава задолжителни упатства и насоки за сите прашања; ▪ Целите и таргетите задолжително ги наметнува министерството.

Лесно е да се утврди балансиран пристап на владата како општа цел, но потешко е оваа цел да се пренесе во конкретни насоки. Корисен прв чекор е да се утврдат основните правила со кои се опишува односот помеѓу министерството и агенциите кои работат во неговиот домен. Овие правила треба да обезбедат дека агенциите се отчетни за спроведувањето на политиките обликувани од

владата и да го појаснат потребниот степен на самостојност на агенциите со тоа што јасно ќе ги разграничат законските од прекумерните форми на министерско вмешување за различни видови агенции со различно ниво на самостојност. Овие правила треба да бидат утврдени во соодветното законодавство. Се препорачува, ако правната рамка не е силна, при создавањето на нова агенција да се развијат модели на управување и организациски аранжмани. Откако ќе биде доделена самостојноста, особено во транзициска околина, агенциите може да го користат нивниот однос со засегнатите страни и медиумите за да истраат пред промените кои не им се допаѓаат. (Beblavý, 2002, стр. 32^[53])

Министерското управување претставува само едно ниво на надзорот и отчетноста кои се применуваат за агенциите. Соодветно креиран, еден сеопфатен модел за отчетност на агенциите би опфаќал повеќе нивоа. Тој вклучува повеќе учесници кои вршат надзор над дејствијата на агенциите. Некои од нив имаат надлежност да наметнуваат санкции (судовите, собранијата) или да ги наградуваат (собранијата) агенциите, а други се овластени само да бараат информации или да спроведуваат истраги (независни надзорни органи, пошироката јавност).

Слика 4. Нивоа на отчетност на агенциите



Пошироката јавност: Бара информации од јавен карактер; дава повратни информации од клиентите

Независни надзорни тела: Спроведуваат истраги за наводни повреди на човековите права од страна на агенцијата (Народен правобранител); спроведуваат надворешни финансиски ревизии, ревизии на усогласеност и на успешност (државни заводи за ревизија)

Судови: Ги разгледуваат управните акти на агенцијата

Собрание: Бара информации и документи; одржува расправи за активностите на агенцијата; во некои случаи, учествува во именување на високото раководство; буџетски надзор од собраниската комисија за финансирање

Степенот на самостојност од министерството и понатаму е централен критериум за разграничување на различните видови агенции. Тоа е докажано во меѓународната практика. Во некои земји, воспоставена е официјална типологија преку органските закони за јавна администрација. Во други случаи, не постои официјална типологија, туку различните видови агенции се општо препознатливи. Табелата подолу дава примери на типологии на административни агенции во избрани земји кои ги претставуваат различните административни традиции во Европа.

Табела 6. Типологии на јавните агенции во избрани европски земји

Земја	Видови
Бугарија	<ul style="list-style-type: none"> Државни агенции – воспоставени со закон или уредба од Советот на министри; буџетски правни субјекти директно подредени на Советот на министри и надлежни за изработка и спроведување на политики во областите во кои не е воспоставено министерство. Директорот е именуван од Советот на министри. Државни комисии – воспоставени со закон или уредба од Советот на министри; буџетски правни субјекти, колегијални органи директно подредени на Советот на министри и надлежни за лиценци, дозволи и контрола. Членовите ги именува Советот на министри. Извршни агенции – воспоставени со закон или уредба од Советот на министри; тела отчетни пред соодветното министерство, надлежни за обезбедување административни услуги. Директорот е именуван од соодветниот министер.
Германија	<ul style="list-style-type: none"> Директна администрација – нема правен субјективитет, работи под правен и функционален надзор на матичното министерство, нејзиниот буџет е дел од буџетот на министерството, обично се управувани од монократски управен орган. Индириктна администрација – правен субјективитет според јавното право, ограничен надзор од матичното министерство (правен надзор), посебен буџет, поголема флексибилност во УЧР, често е управувана од колегијални одбори кои се состојат од членови именувани од различни засегнати страни.
Малта	<ul style="list-style-type: none"> Сектори – стандардна опција за вршење на функциите за спроведување на политиките според насоките на соодветното министерство. Агенции – тело кое има посебен и различен правен субјективитет и е способно да склучува договори, да вработува персонал, да врши набавки, да поседува и продава имот за целите на своето работење, да тужи и да биде тужено. Владата може да издава упатства за да обезбеди дека агенциите ги координираат своите активности со други агенции, сектори и субјекти на владата и локални совети кога тоа е применливо; воведува мерки за подобрување на успешноста на агенции и за квалитетот на услугите кои тие ги обезбедуваат за јавноста. Владата треба да склучи договор за исполнување на обврски со секоја агенција.
Холандија	<ul style="list-style-type: none"> (Извршни) агенции под договор – немаат правен субјективитет и се целосно подредени на ресорното министерство; самостојни се во секојдневното управување, но со ограничена финансиска самостојност. Самостојни управни органи (СУО) – посамостојни, повеќето од нив имаат правен субјективитет според јавното или приватното право. Министерствата вршат надзор кај нив главно преку спогодби за обезбедување успешност.
Словенија	<ul style="list-style-type: none"> Органи во состав на министерствата – создадени со уредба на владата, немаат посебен правен субјективитет, работат под директен надзор на министерот, финансирани се преку финансиски план донесен од министерот и министерот е целосно одговорен за нивната успешност. Јавни агенции – создадени со посебни закони, имаат посебен правен субјективитет, уживаат оперативна независност, надзор врз нив врши соодветното министерство, финансирани се преку одобрени средства утврдени со министерството или преку надоместоци како што е дефинирано во законодавството.
Обединето Кралство	<ul style="list-style-type: none"> Извршни агенции – и понатаму се дел од министерствата на владата, воспоставени се за да извршуваат функции на спроведување на политиките под хиерархијата на министерството, нивните вработени се административни службеници, вклучени се во буџетот на министерството. Јавни тела надвор од министерствата – работат посебно од министерствата кои се надлежни за нивната целокупна успешност, имаат посебен буџет, министерството ја воспоставува нивната стратешка рамка. Неминистерски сектори – тие се слични на нормалните министерства во владата во однос на функциите, но немаат директен политички надзор од министерствата, имаат посебен буџет, утврдуваат сопствени политики за исполнување на задачите, иако соодветното министерство може да ја утврди стратешката рамка.

Извор: Закон за администрацијата на Бугарија, бр. 130/5.11.1998; Закон за јавната администрација на Словенија од 2002 година; Закон за јавните агенции на Словенија од 2002 година; Закон за јавната администрација на Малта од 2019 година; Кабинетот на премиерот 2016 година; Bach 2012; Yesilkagit и Van Thiel 2008.

Табелата покажува прилично конзистентен пристап во концептот на структурата на агенциите во различни земји. Најчестиот пристап се чини дека е разграничувањето на два или три вида агенции, кои се разликуваат преку институционалната одвоеност од ресорното министерство, т.е. димензиите на отчетност. Меѓутоа, треба да се нагласи дека дури и агенциите со силна самостојност остануваат вградени во јавната администрација, со опширни овластувања за надзор,

координација и контрола од владата, особено од ресорното министерство. Уредувањето на односите помеѓу министерствата и Самостојните управни органи (СУО) во Холандија е добар пример на овој модел (Рамка 5). СУО претставуваат посамостоен вид на агенции во Холандија (вклучувајќи ги и регулаторните органи), но тие и понатаму се цврсто сместени во рамки на административниот апарат на Владата.

Рамка 6. Министерски овластувања кон самостојните управни органи (СУО) во Холандија

Управување: Ресорното министерство има овластување да ги именува и разрешува членовите на високото раководство на СУО. Тоа, исто така, одлучува за платата на високото раководство.

Аспекти на политиките: Во однос на прашањата од политиките, министерството може да ги утврдува правилата на политиките во врска со извршувањето на клучните задачи на агенцијата. Освен тоа, министерството може да преиначи одлука донесена од СУО (со исклучок на регулаторните органи, каде што законодавството на ЕУ не дозволува министерско разгледување на одлуките донесени од регулаторот). Законот, исто така, на министерството му дава општа надлежност да ги преземе сите мерки кои се потребни ако СУО „сериозно ги занемари своите должности“. СУО треба да го поднесува својот годишен извештај до министерството.

Финансиско управување: Предлог-буџетот на СУО треба да биде поднесен до ресорното министерство за одобрување.

Екс-анте одобренија: Министерството може да одлучи дека за следниве дејствија на СУО е потребно екс-анте одобрение од министерството: воспоставување или стекнување интерес во правно лице; стекнување имотен лист или отуѓување или оптоварување на регистриран имот; склучување договори за кредит и договори за заем, склучување договори со кои самостојниот управен орган дава обезбедување, вклучително и обезбедување за долгови на трети лица, или со кои органот се обврзува како жирант или солидарен должник или гарантира за изведбата на трето лице; поднесување барање за стечај или заштита од доверители.

Извор: Рамковен закон за самостојните управни органи од 2006 година

Во други европски земји, ресорните министерства имаат слични овластувања во однос на агенциите кои работат во нивните соодветни домени на политики. Табелата подолу ги претставува инструментите за министерско управување од рамковните закони за јавна администрација во избрани европски земји. Таа се фокусира на земјите во кои соодветните рамковни закони за јавна администрација го уредуваат ова прашање општо за сите агенции. Табелата покажува релативно конзистентен пристап, со слични алатки со кои располагаат ресорните министерства за да се обезбеди доследно спроведување на законите и политиките на владата од подминистерскиот апарат.

Табела 7. Избрани европски земји со рамковните закони – примери на инструменти за министерско управување

Земја	Инструменти за министерско управување
Естонија	Кон подредените извршните агенции и инспекторати: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Донесува статут; ▪ Создава, реорганизира и укинува локални подружници; ▪ Ги именува и разрешува директорите на институциите; ▪ Ги следи резултатите од работењето; ▪ Врши надзорна контрола над одлуките во однос на законитоста и целисходноста (не се применува за регулаторните тела); ▪ Ја одредува внатрешната структура и режимот на управување; ▪ Го одобрува буџетот.
Малта	Кон сите подредени органи: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Дава насоки и утврдува цели, освен за прашањата за кои секторот е обврзан со закон да делува независно; ▪ Ја следи и оценува успешноста во однос на овие насоки и цели; ▪ Обезбедува навремено, ефективно, ефикасно и економично извршување на функциите и обезбедување на јавните услуги.
Полска	Кон сите подредени органи (освен ако е поинаку одредено со посебен закон): <ul style="list-style-type: none"> ▪ Го поднесува предлогот на статутот на подредениот орган за одобрение до премиерот; ▪ Воспоставува и укинува подредени органи; ▪ Ги именува и разрешува директорите на подредените органи; ▪ Врши инспекција и надзор над нивните активности; ▪ Издава обврзувачки насоки за политиките кои не може да се однесуваат на прашања решени во текот на управните постапки; ▪ Во некои случаи, делува како тело за жалби во управните постапки.
Словенија	Кон органите во состав на министерствата: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Го именува и разрешува директорот (владата на предлог на министерот); ▪ Го донесува буџетот и годишниот план на соодветното тело на предлог од неговиот директор; ▪ Ја одредува внатрешната организација на соодветното тело на предлог на директорот (што во практика значи одобрување на предлогот на директорот); ▪ Издава општи насоки; ▪ Издава обврзувачки упатства и наредби за преземање конкретни дејствија; ▪ Го застапува соодветното тело пред Владата и Собранието; ▪ Врши надзор над работата на телото; ▪ Го разгледува годишниот извештај; ▪ Бара информации, документи и извештаи; ▪ Делува како тело за жалби во правните постапки. Кон јавните агенции: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ги именува членовите на одборот (владата на предлог на министерот); за некои регулаторни органи (електронски комуникации, енергетика), одборот го именува Собранието на предлог на владата; ▪ Следење на законитоста, ефикасноста и ефективноста на работата на соодветната агенција (со исклучок на регулаторните органи); ▪ Дава согласност за годишниот буџет на агенцијата; ▪ Делува како тело за жалби во управните постапки (со исклучок на регулаторните органи); ▪ Дава одобрение за договорите за заем; ▪ Дава одобрение за распределба на суфицитот на приходите над трошоците.

Извор: Закон за Владата на Републиката од 2005 година (Естонија); Закон за јавната администрација од 2019 година (Малта); Закон за Советот на министри од 1996 година (Полска); Закон за јавната администрација од 2002 година и Закон за јавните агенции од 2002 година (Словенија).

Белешка: Инструментите за министерско управување утврдени во рамковните закони за јавната администрација би можеле да бидат изменети или да престанат да важат во однос на поединечни тела со посебен закон со кој се уредува нивниот статус.

Ирска има малку поинаков пристап, каде што рамките за министерско управување не се детално утврдени со закон, туку се предмет на договори за надзор помеѓу министерството и агенцијата, што овозможува одредена флексибилност и поприспособени аранжмани. Меѓутоа, дури и во тој случај,

клучните елементи од рамката на управување се одредени на централно ниво во Кодексот на практика за управување со државните органи. Овој документ дава каталог на механизмите за управување и ги наведува прашањата кои треба да бидат уредени детално преку договори за надзор помеѓу министерствата и агенциите под нивно покровителство.

Слика 5. Основните елементи на рамката за министерско управување со агенциите. Примерот на договорите за надзор во Ирска

Јасно дефинирани улоги и одговорности во согласност со законодавството за управување на агенциите	Степен на усогласеност со Кодексот на практика за управување со државните органи	Усогласеност на Декларацијата за Стратегијата со Декларацијата за Стратегијата на ресорното министерство
<p>Спогодби за обезбедување успешност</p> <p>(годишни и повеќегодишни цели и таргети со кои се одредува степенот на успешност на агенцијата)</p>	<p>Периодични критички оценувања</p> <p>(анализа на потребата агенцијата да продолжи да биде самостојно тело и можни мерки за подобрување на нејзината, отчетност, ефикасност и ефективност)</p>	<p>Плати и уплати во пензиски фондови</p> <p>(правила во врска со платите и другите форми на надоместоци утврдени во согласност со стандардите на владата)</p>

Извор: Министерство за јавни расходи и реформи – 2016 година.

Каталогот на специфичните механизми за министерско управување е сличен во земјите од Европа. Најважниот критериум со кој се разграничува опфатот на министерското вмешување во самостојноста на агенцијата е видот на агенцијата. Некои инструменти може да не важат за посамостојните агенции. Не постои еднообразен стандард за да се одреди распределбата на поединечните тела на соодветниот вид агенции. Меѓутоа, во контекст на Европскиот административен простор (земјите членки на ЕУ и оние кои го усогласуваат своето законодавство со правото на ЕУ), клучните фактори кои треба да бидат земени предвид се стандардите на самостојност формулирани во законодавството на ЕУ за одреден вид агенции, особено НРО. Рамката на управување за агенциите треба да го признава нивниот статус во некои димензии, а притоа да обезбеди дека тие се дел од администрацијата на владата и дека и понатаму подлежат на ефективен режим на отчетност кој е ориентиран кон резултатите.

Системи за управување со ефектот

Независно од видот на агенцијата, управувањето со ефектот ориентирано кон резултатите, кое ги комбинира оперативната самостојност на агенциите со отчетноста за испорачаните резултати е камен-темелник на односот помеѓу министерството и агенцијата. Агенциите треба да бидат отчетни пред министерствата за остварување на јасно дефинираните (договорените) цели и таргети. Постојат различни модели за такво управување со ефектот. Во меѓународната практика, може да разликуваме два модела на управување со ефектот на агенциите ориентирано кон резултатите:

- **Еднообразен и строго регулиран модел.** Овој модел се потпира на детално уредување на целиот процес на планирање, мерење на успешноста и оценување. Целите, показателите и таргетите се претставени на структуриран начин, со користење на стандардизирана матрица на успешноста. Комуникацијата помеѓу министерството и агенцијата е уредена со закон со строга поделба на задачите во процесите, што остава малку простор за преговарање или дискутирање за плановите и успешноста на агенциите.
- **Флексибилен и децентрализиран модел.** Овој модел се одликува со скромна законодавна рамка и поголема улога на добро воспоставената управна практика, како и пофлексибилен, понекогаш договорен модел на односи помеѓу министерството и агенцијата. Тој, исто така, помалку се концентрира на ригорозната примена на концептот на управување според целите. Целите не се секогаш придружувани од мерливи показатели и таргети, туку се фокусираат на одредување приоритети и задачи од посебна важност.

Двата модела имаат свои предности и слабости. Флексибилниот и децентрализиран модел може да биде тежок за спроведување во администрациите без долгогодишна традиција на „култура на успешност“. Вториот модел може да изгледа бирократски и ригиден, но придонесува за поголема конзистентност во целата влада и помага да се спроведат основните правила на управувањето базирано на резултати за институциите кои не се запознаени со овој модел. Претходниот модел беше спроведен во Португалија, каде што системот на управување со ефектот и документите изработени во рамки на овој процес се детално уредени со закон (Рамка 6).

Рамка 7. Интегриран систем на управување и оценување на ефектот во јавната администрација (SIADAP) во Португалија

SIADAP беше воведен во 2004 година како сеопфатен систем за управување и оценување на ефектот кој се состои од три компоненти: (1) Систем на оценување на успешноста на управните органи (SIADAP 1); (2) Систем за оценување на учинокот на раководителите во јавната администрација (SIADAP 2) и (3) Систем за оценување на учинокот на вработените во органите на јавната администрација (SIADAP 3). Секој систем е детално уреден со закон и со подзаконските акти на Владата.

Во контекст на односите меѓу министерствата и агенциите, SIADAP 1 е најважниот елемент на системот. Тој опфаќа комплетен циклус на управување со ефектот врз основа на резултатите, од утврдување повеќегодишни стратешки цели кои се темелат на мисијата за секое тело, преку утврдување годишни цели, показатели и таргети на успешност, па сè до оценување на нивното остварување и утврдување на недоследностите во нивното исполнување, како и причините за тоа. Целите ги предлага секоја институција, но тие треба да бидат одобрени од ресорното министерство. Оценувањето на ефектот започнува со самооценување кое го врши соодветната институција. Резултатите се претставуваат во годишниот извештај на институцијата. Покрај анализата за остварувањето на целите, годишниот извештај треба да вклучува и оценувања од корисниците за услугите кои ги обезбедува институцијата, објаснување на пропустите во испорачувањето на очекуваните резултати, мерките кои се планираат за да се подобри успешноста и споредби со обезбедувањето на слични услуги како на национално така и на меѓународно ниво.

По самооценувањето следи критичка анализа која ја врши одделението во ресорното министерство одговорно за планирање, стратегија и оценување. Од министерството не само што се бара да ја разгледа успешноста на поединечните подредени органи туку, исто така, да ја спореди успешноста на сите органи под негов надзор и да ги разграничи оние со најдобри и најлоши резултати. Врз основа на самооценувањето и анализата која ја врши ресорното министерство, процесот завршува со конечна оцена која ја предлага директорот на институцијата, а ја одобрува ресорниот министер: а) Добар ефект – сите цели се постигнати и успешноста во однос на некои цели била повисока од очекуваното; б) Задоволителен ефект – постигнати се сите или барем најважните цели; и в) Незадоволителен/лош ефект – не се постигнати најважните цели.

Извор: Закон бр. 66-V/2007 од 28 декември 2007 година за воспоставување интегриран систем за управување и оценување на ефектот во јавната администрација; (Madureira, Rando и Ferraz, 2020[54])

Неколку други земји следат пофлексибилен пристап. На пример, управување со агенциите преку годишни писма со упатства (писма за одобрени средства) е карактеристично за Норвешка и Шведска, додека договорите за успешност се клучна алатка за уредување на односите меѓу министерството и агенцијата во Финска и Ирска. Овие земји, бидејќи имаат долги традиции на агенцификација и самостојност на агенциите, се одлучиле за помалку ригорозен пристап во управувањето со ефектот. Особено, следејќи го општото начело на управување ориентирано кон резултатите, тие не бараат согласност за сите цели на агенциите и детални квантитативни таргети за секоја од цел. Тие, исто така, даваат повеќе простор за приспособување на општите правила на процесот на управување со ефектот кон поединечните преференции и практики на соодветните министерства и агенции.

Рамка 8. Управување со агенциите преку годишни писма за одобрени средства и договори за успешност (Шведска, Норвешка, Ирска, Финска)

Шведска е добро позната по својата долга традиција на јавни агенции (која датира уште од деветнаесеттиот век) и нејзиниот доследно применуван модел на мали министерства кои се единствено одговорни за креирање политики придружени од голем број агенции кои ги вршат сите оперативни функции. Големата самостојност на агенциите загарантирана на уставно ниво, исто така, е карактеристика на овој модел. Од 70-тите години, моделот на управување за агенциите постепено еволуираше од детални прописи кон управување преку целите. Централните инструменти на управување се годишните писма за одобрени средства (*regeringsbrev*) упатени од Владата до секоја агенција. Нацрт писмата се подготвуваат од соодветните министерства, но се донесуваат од целата Влада. Форматот на писмата е еднообразен. Тие обично се состојат од следниве елементи:

- Листа на главни цели и барања за тоа како ќе се известува Владата за нивното спроведување – интересно е да се забележи дека формулацијата на целите ретко ги исполнува познатите СМАРТ критериуми (специфични, мерливи, остварливи, релевантни и временски ограничени), тие често се нејасни и општи.
- Други барања за известување, на пр. дополнителни извештаи за спроведувањето на посебни стратегии или законодавни акти.
- Други специфични аранжмани (на пр. барање да се претстават проекциите на расходите за наредните години) и да бидат одредени приоритети за областите во работата на агенцијата.
- Целокупното финансирање на агенцијата.
- Условите поврзани со распределбата на средства (на пр. назначување на средствата наменети за посебни проекти).
- Други финансиски услови (на пр. ограничувања за заеми).
- Процент буџет за операции кои се темелат на надоместоци во кои приходите се достапни за распределба.

Годишните извештаи на агенциите и сите други извештаи кои се поднесуваат до Владата според условите утврдени во писмата за одобрени средства служат како основа за процена на успешноста на агенциите, која е во форма на дијалог за успешноста помеѓу агенцијата и ресорното министерство.

Сличен модел постои во **Норвешка**, но писмата за одобрени средства (*tildelingsbrev*) за агенциите ги издаваат ресорните министерства. Структурата на овој документ е слична на оној во соседната Шведска, но сепак постојат одредени разлики кои треба да се истакнат. На пример, норвешките писма за одобрени средства содржат календар на управување во кој се предвидуваат клучните настани во односот меѓу министерството и агенцијата (на пр. состаноци на кои се дискутира за успешноста или клучни чекори во буџетскиот процес за наредната година). Тие, исто така, се чини дека ставаат поголем акцент врз утврдување мерливи показатели на успешност за секоја од главните цели.

Јавните агенции во **Ирска** се управувани од нивните ресорни министерства главно преку спогодби за обезбедување успешност (ПДА), кои содржат годишни и повеќегодишни цели и таргети врз основа на декларацијата за стратегијата на министерството. Форматот и содржината на ПДА се утврдени во Кодексот на практика за управување со државните органи објавен од страна на Министерството за јавни расходи и реформи (надлежно за работите на јавната администрација). ПДА треба да се состои од клучните приоритети и цели на агенцијата усогласени со стратешката рамка на политики на Владата, услугите и резултатите кои агенцијата треба да ги обезбеди и ресурсите доделени за нивно остварување, потенцијалните ризични фактори, механизмите за мерење на успешноста, аранжманите за следење, правилата за менување на таргетите (во исклучителни случаи) и времетраењето на спогодбата (во принцип, три години).

Односите помеѓу министерствата и подредените агенции во **Финска** се уредени со повеќегодишни спогодби за успешност. Овие документи содржат таргети за успешност за секоја буџетска година во комбинација со распределба на ресурсите потребни за нивно остварување. Спогодбите за успешност се подготвуваат во преговорите помеѓу министерствата и агенциите, врз основа на нацрт кој може да биде подготвен од која било од двете страни. Врз основа на Програмата на Владата, првичната верзија на спогодбите за успешност вклучува таргети за успешност за првата година и условни таргети за втората, третата и четвртата година. Подоцна, спогодбата се ажурира со специфични таргети за секоја од преостанатите години. Секоја година, агенциите известуваат за спроведувањето на таргетите. Освен тоа, постои практика на следење на напредокот во остварување на целите на агенцијата во тековната година, преку извештаи на секои шест месеци и редовен дијалог меѓу министерствата и агенциите. На крајот од четиригодишниот период опфатен со спогодбата, се подготвува детален извештај за успешноста.

Извор: (Jann et al., 2008^[55]) (Levin, 2009^[56]) (Askim, 2019^[57]) (Öberg и Wockelberg, 2020^[58]); анализа на годишните писма за одобрени средства од различни агенции, (Министерство за јавни расходи и реформи, 2016^[27]) (Министерство за финансии на Финска, 2020^[59])

Без оглед на избраниот модел, режимот за управување со ефектот треба да ги опфати сите јавни агенции, иако со одредени мали измени за НПО. Во суштина, ресорните министерства треба да се воздржат од наметнување посебни цели и таргети за агенциите и наместо тоа да се договорат за главните приоритети. За резултатите од работата на НПО треба да се дискутира со ресорното министерство, но треба да се избегнува секое рангирање или наметнување санкции за незадоволителни резултати.

Класични министерски контроли

Системот за управување со ефектот е основата на односот меѓу министерството и агенцијата и со него се утврдува опфатот на самостојност и отчетност на агенцијата. Меѓутоа, министерствата исто така имаат и дијапазон на класични инструменти за контрола. Каталогот на алатки за министерска контрола може да се разликува, особено со оглед на видот на агенцијата. Најсуштествените ограничувања се применуваат за НРО. Матрицата подолу дава листа на вообичаени алатки со посебен фокус на алатките кои треба да бидат исклучени за НРО, според стандардите утврдени со законодавството на ЕУ.

Слика 6. Класични механизми на контрола на агенциите од страна на ресорните министерства

УПРАВУВАЊЕ	КЛУЧНИ ФУНКЦИИ	ОРГАНИЗАЦИСКИ РАБОТИ
Именување и разрешување на високото раководство	Креирање политики во областа на активностите на агенцијата	Следење на усогласеноста на агенцијата со прописите за внатрешно управување преку ревизии и инспекции
Одобрување на внатрешната организациска структура	Утврдување општи насоки на политиките	Одобрување или договарање за буџетот во соработка со Министерството за финансии
Создавање или укинување на територијални подружници	Барање информации, документи и објаснувања	Одобрување или одредување на бројот на вработени
	Издавање детални упатства и наредби за одредени активности	
	Разгледување на управните акти издадени од агенцијата	

Белешки: Темно сините полиња претставуваат алатки кои се применуваат за сите јавни агенции. Светло сините полиња претставуваат алатки кои може да не се применуваат за НРО.

Административниот капацитет на матичните министерства, често, е запоставен во дискусиите за уредувањето на агенцијата. Меѓутоа, дури и кога некој закон или договор воведува доволно механизми за управување, само институциите со доволен капацитет можат ефикасно да ги користат за да го спречат ризикот од губење политичка контрола, без да ја повредат самостојноста на агенцијата. Уште во 2001 година, СИГМА предупреди дека потребни се обучен кадар, соодветни информациски системи или доволни финансиски ресурси за да се спроведат аранжманите на контрола и управување вградени во законодавството; неможноста тие да се спроведат подразбира неуспех (ОЕЦД, 2001^[12]).

Кадровската екипираност и информациите може да станат проблем дури и во земјите со долга традиција на градење односи меѓу министерствата и агенциите. Потребни се нови вештини и компетенции на вработените во матичното министерство, особено ако хиерархиските односи (засновани на традиционалните контроли за ЧР и финансиски контроли) се надолнети или заменети со пристап ориентиран кон резултатите. Некои земји развија посебни рамки на компетенции за административните службеници кои ја извршуваат оваа улога (Кабинет на премиерот, 2014^[60]), воведоа програми за едукација и обука (Кабинет на премиерот, 2014^[61]), или извршија прераспределба на персоналот со цел да се надминат проблемите со капацитетот за надзор (ОЕЦД, 2015^[62]). Некои администрации имаат издадено централни насоки за надзор на извршните агенции од страна на министерствата (Министерство за јавни расходи и реформи, 2016^[27]) или насоки за членовите на одборот на таквите тела (ОЕЦД, 2018^[63]).

Треба да се воспостават соодветни внатрешни аранжмани во кои финансискиот надзор и надзорот над извршувањето на политиките формално се доделени на различни единици во министерството, за да се спречат неконзистентни очекувања за подредената агенција (ОЕЦД, 2015^[62]). Во некои случаи, кога претставник на министерство е член во одборот на некоја агенција, надзорната улога во министерството не треба да биде одговорност на истиот поединец.

Градење култура на соработка меѓу министерствата и агенции и појаснување на улогите

Секојдневните односи помеѓу (ресорните) министерства и агенциите зависат не само од формални механизми туку, исто така, од нешто многу помалку видливо, односно од културата на соработка која се темели на заеднички цели и вредности и заеднички разбирање на улогите, одговорностите и самостојноста на двата учесника. Особено во Западен Балкан и европското соседство, каде што концептот на самостојни агенции и понатаму е новитет, важно е да се инвестираат време и ресурси за подигнување на свеста кај ресорните министерства и агенциите околу специфичната природа на односот меѓу министерствата и агенциите. Градењето култура на независност во рамки на самостојна агенција и во нејзиниот екосистем и односи со други актери на владата одзема време. (ОЕЦД, 2017^[47]).

Градењето култура на соработка е потешко од воспоставување формални правила, но може да биде придружено со општи насоки. На пример, Владата на ОК изработи Кодекс на добра практика за партнерство меѓу министерствата и независните тела (агенциите).

Рамка 8. Кодекс на добра практика на Владата на ОК за партнерство меѓу министерствата и независните тела (агенциите)

Партнерството меѓу министерствата и агенциите треба да се потпира на четири начела: (1) Цел – заедничко разбирање на целта, потцелите и улогите на агенциите утврдени во соодветните документи, јасни линии на отчетност; (2) Обезбедување – сразмерен пристап на министерството за надзор над агенциите, кој им дава самостојност ефективно да ги остваруваат целите и обезбедува дека министерството ја оценува нивната успешност; (3) Вредност – споделување на вештините и искуството помеѓу агенцијата и министерството; (4) Учество – отворен, искрен, конструктивен однос кој се темели на доверба врз основа на јасни меѓусебни очекувања.

Покрај овие општи начела, исто така, утврдени се и поспецифични насоки, вклучувајќи:

- Постои стратешка усогласеност помеѓу општата цел и посебните цели меѓу министерството и агенцијата.
- Пристапот на министерството за надзор (обезбедување) на агенцијата се темели на оценка на ризиците кои произлегуваат од агенцијата.
- Министерството има соодветен преглед на работењето на агенцијата, сразмерен на нејзината цел и потребниот степен на самостојност.
- Министерството и агенцијата имаат пристап до податоците кои им се потребни за да ја оценат успешноста на агенцијата;
- Постои редовна размена на вештини и искуство помеѓу министерството и агенцијата, вклучувајќи времено распоредување, заеднички програми, проектни одбори, форуми за персонал за двете тела да учат едно од друго.
- Постои јасен процес за решавање спорови помеѓу министерството и агенцијата.
- Односот помеѓу министерството и агенцијата редовно се разгледува и оценува од двете страни.

Извор: (Кабинет на премиерот, 2017^[64])

Важен елемент на културата на односот помеѓу министерството и агенцијата се јасните улоги на секоја од страните. Улогата на креирање политики е од клучно значење. Во принцип, министерството треба да биде одговорно за формулирање на политиките, додека агенцијата за спроведување на политиките е под надзор на министерството. Меѓутоа, практиката во земјите со богата историја на управување со агенции покажува дека оваа јасна поделба на работите може да стане нејасна и агенциите, исто така, може да имаат значително влијание врз креирањето на јавните политики кои се очекува да ги спроведуваат. На пример, бидејќи агенциите во **Шведска** имаат поголема експертиза и капацитети (особено кадровски), тие делуваат како партнери на соодветните министерства во креирањето на политиките (Niklasson и Pierre, 2012^[65]). Во **Германија**, во контекст на глобалната финансиска криза од 2008 година, регулаторната агенција за финансискиот пазар зазема водечка улога во обликување на одговорот на политиките во однос на политиките за финансискиот пазар (Handke, 2012^[66]). Одржувањето на поделбата меѓу функциите за креирање политики и за спроведување на политиките преку агенцификација не функционира секогаш во практика. Меѓутоа, наместо да се обиде да ги спречи агенциите да влијаат врз јавните политики, владата треба да ги појасни правилата на таквото учество. Според меѓународното искуство, би можеле да се земат предвид следниве инструменти:

- Да се обезбеди дека улогата на агенциите во креирањето на политиките и предлог законите е споредна и дека соодветната единица и службеници од министерството и понатаму се главните одговорни.
- Влијанието на агенцијата се фокусира на обезбедување податоци, сознанија од практиката на спроведување на политиките и законите, како и забелешки за министерските предлози од гледна точка на организација која има поголем увид во секојдневната практика во соодветната област.
- Креирањето политики не е „екстернализирано“ од ресорното министерство на агенцијата преку барања за изработка на комплетни предлози за политиките и законите.
- Сите предлози подготвени од агенцијата се разгледуваат од страна на соодветната единица и службеници во министерството пред да бидат поднесени како официјални предлог-политики на владата.
- Соработката меѓу министерството и агенцијата во процесот на креирање политики би можела да биде институционализирана во форма на работни групи и работни тела.
- Очекувањата на министерството во однос на учеството на агенцијата во креирањето на политиките треба да бидат јасно утврдени во рамката за управување со ефектот.

Сепак, директното учество на агенциите во креирањето на политиките треба да биде резервирано за исклучителни случаи. Ресорните министерства имаат демократски легитимитет и одговорност да подготвуваат јавни политики, а основната улога на агенциите е да обезбедат дека тие политики ефективно се спроведуваат.

Резиме - добри практики и алатки за управување со агенциите

Не постои „универзално“ решение за управување со агенциите. Меѓутоа, постои општа листа на предизвици за кои се потребни слични дејствија. Врз основа на анализата на меѓународните трендови, практики и стандарди, може да се утврдат добри практики и алатки кои им помагаат на владите да управуваат со агенциите и да воспостават рамнотежа меѓу самостојноста и отчетноста на агенциите. Овие добри практики и алатки за управување со агенциите не се применуваат во голема мера во Западен Балкан и европското соседство, како што е прикажано во наредното поглавје. Кај економиите во транзиција, горенаведените елементи често треба да бидат одредени во правната и институционалната рамка за јавни агенции и јасно треба да се распредели целокупната одговорност за управување со политиката на владата кон агенциите. Откако ќе бидат утврдени правните и институционалните основи, квалитетот и конзистентноста на секојдневното управување, како и стабилноста и континуитетот на заложбата за добро управување со агенциите

на високо ниво ќе бидат клучните фактори кои ќе ја одредат успешноста на јавната администрација.

Слика 7. Резиме на добрите практики и алатки за управување со агенциите

<p>ФУНКЦИИ НА НИВО НА ЦЕЛАТА ВЛАДА</p> <p><i>Конзистентни стандарди за управување со агенциите и за обезбедување редовна оптимизација на уредувањето на агенциите</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Таксономијата (типологијата) на агенциите (утврдена во законодавната рамка) се темели на различни нивоа на самостојност потребни за тие да ги извршуваат своите функции, имајќи ги предвид стандардите на ЕУ за одредени видови агенции. • Постапка за екс-анте разгледување на предлозите за креирање нови агенции. • Редовни оценувања на постојните агенции на индивидуално ниво за да се утврди оправданост за нивно продолжување и на колективно ниво за да се бара оптимизација, на пр. преку групирање на агенциите или разгледување алтернативни опции за реализација на функциите на владата. • Прописите и стандардите на ниво на целата владата кои се применуваат за сите агенции се концентрираат на тоа да се обезбеди конзистентно и ефикасно управување во целата влада.
<p>ФУНКЦИИ НА НИВО НА РЕСОРНО МИНИСТЕРСТВО</p> <p><i>Механизми за отчетност на агенциите за резултатите со кои се зачувува потребната самостојност</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Рамката за управување е структурирана околу систем за управување со ефектот ориентиран кон резултатите и обезбедува дека целите и таргетите на агенцијата се договараат (преговараат) помеѓу ресорното министерство и агенцијата. • Јасно разграничување на самостојноста на агенцијата, вклучувајќи „зона во која нема пристап“ ресорното министерство. • Класични механизми за министерска контрола, како што е именувањето на раководството на агенцијата, спроведување инспекции, барање информации или издавање насоки и упатства (види рамка 6 за механизми специфични за НРО).

IV. Агенциите во Западен Балкан и европското соседство – колку се самостојни? Колку се отчетни? Каква реформа да се спроведе?

Вовед

Ова поглавје започнува со краток опис на тоа како се променило уредувањето на централната власт во Западен Балкан и европското соседство откако беше воспоставена идејата за агенцификација, идентификувајќи ги основните причини за она што може да се окарактеризира како „агенцификација на стероиди“ и пет предизвици кои овие случувања ги наметнаа за јавната администрација и граѓаните. Следниот дел ги анализира нивоата на самостојност и отчетност на различните видови агенции. Последниот дел ги резимира поуките извлечени од минатите реформи.

Анализирани се десет администрации, потпирајќи се главно на податоци од извештаите од мониторингот на СИГМА и на една анкета. Анкетата ги опфати: Албанија (АЛБ), Ерменија (АРМ), Босна и Херцеговина (БИХ), Грузија (ГЕО), Косово (ХКХ), Молдавија (МДА), Црна Гора (МНЕ), Северна Македонија (МКД), Србија (СРБ) и Украина (УКР). Деталите за анкетата се претставени во наредниот дел. Во администрациите од Западен Балкан беа спроведени две комплетни рунди на мониторинг на СИГМА (2017 и 2021), додека во Украина и Ерменија беше извршено само мерење на основите (2018). Не се достапни извештаи од мониторингот на СИГМА за Грузија и Молдавија во оваа област, но прибавени се податоци за овој документ за подгрупа на потпоказатели за да се овозможи споредба⁶. Учеството на СИГМА во реформите во управувањето со агенциите во Албанија, Косово, Северна Македонија, Србија и Украина, исто така, обезбеди корисни дополнителни информации за да се потврдат други извори на податоци и да се напише последниот подел од ова поглавје.

Агенцификацијата во Западен Балкан и европското соседство - преглед

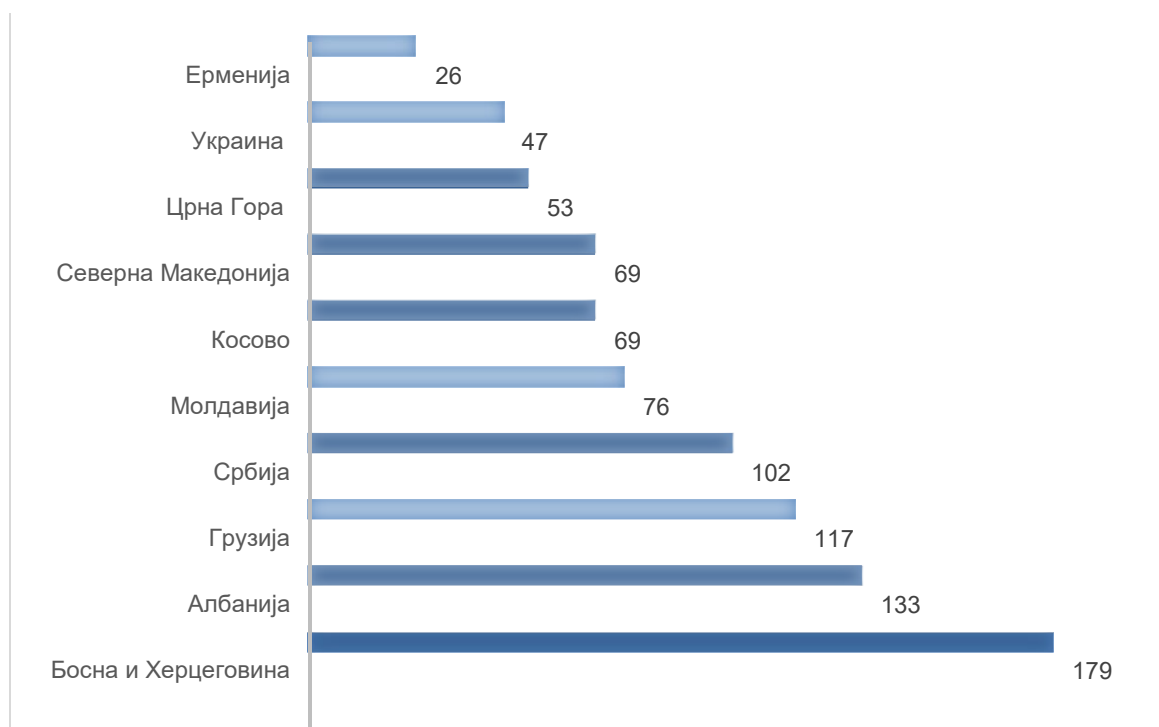
Глобалниот феномен на агенцификација беше прифатен со ентузијазам од сите администрации на Западен Балкан и европското соседство, следејќи го општиот тренд во другите постсоцијалистички земји од Централна и Источна Европа (ЦИЕ). Владите воведоа многу амбициозни програми на реформи за реструктурирање на централната власт и јавните агенции – често водени од пристапувањето во ЕУ – но со многу помал „реформски капацитет“ од земјите на ЕУ и ОЕЦД кои беа извор на инспирација. Претходни стручњаци ја имаат документирано искривената логика која ја донесе бранот на агенцификација во транзицискиот контекст на земјите од ЦИЕ, веројатно како резултат на полуспроведените програми за реформите. Анализите на случај документираат парадоксални резултати во смисла на тоа дека агенциите агресивно наплаќаат надоместоци од корисниците, имаат политички именувани високи раководители и добиваат неоправдано повисоки плати споредено со другите јавни тела (Randma-Liiv, 2011^[67]).

Ова поглавје покажува дека историјата на земјите од ЦИЕ веќе се повторува во актуелните

⁶ Извештаи од мониторингот на СИГМА: <http://sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>

администрации на Западен Балкан и европското соседство. Иако бројот на агенции во централната власт се разликува, како што е прикажано на Слика 6, во сите администрации агенциите претставуваат значителен дел од јавната администрација. Онаму каде што бројот на јавни агенции е помал, тоа е затоа што биле креирани голем број квази-агенции, на пр. претпријатија во државна сопственост (Молдавија, Украина, Србија⁷) или фондации (Ерменија). Овие квази-агенции не се избројани подолу.

Слика 8. Број на јавни агенции во Западен Балкан и европското соседство



Извор: Податоци прибавени од страна на СИГМА од националните администрации и од националните експерти од јавно достапни извори.

Белешка: Јавната агенција е дефинирана како подминистерско тело од јавното право одговорно, првенствено, за спроведување на закони и политики, со исклучок на образовни, културни и здравствени институции. Квази-агенциите, дефинирани како тела од јавното право како што се претпријатијата во државна сопственост и трустовите, не се вклучени, но се широко распространети во Ерменија, Молдавија и Украина. Распределбата на агенциите во Босна и Херцеговина е 46 во Федерацијата БиХ, 65 во Република Српска и 68 на државно ниво. Темно сините полиња го претставуваат регионот на Западен Балкан, а светлосините регионот на европското соседство.

Бројот на агенции брзо се зголеми во постсоцијалистичките земји на ЦИЕ бидејќи владите го следеа општиот меѓународен тренд на агенцификација, но широката коалиција на засегнати страни го засили овој тренд. Тука се вклучени меѓународните актери, особени ЕУ и други донаторски организации. Тие очекуваа дека создавањето на агенции би ја подобрило успешноста и професионализмот на организациите во јавниот сектор (Beblavý, 2002^[53]). Воспоставувањето нови,

⁷ Нема комплетна збирка на достапни податоци за бројот на претпријатија во државна сопственост во земјите од Западен Балкан и европското соседство. Меѓутоа, нова студија на ОЕЦД дава податоци за Западен Балкан и покажува дека овој број е особено висок во Србија (154 претпријатија во државна сопственост). Иако некои од нив вршат функции кои би можеле да бидат организирани алтернативно преку агенции, овој број не може да се игнорира при оценувањето на предизвиците во управувањето поврзани со раководењето на јавниот сектор (ОЕЦД, 2021^[81]).

самостојни тела надлежни за определените области на политиките беше привлечна опција за меѓународните актери бидејќи изгледало дека дава поголемо и подиректно влијание врз политиката преку овие нови институции, заобиколувајќи ги дисфункционалните традиционални бирократии. Самостојна агенција заштитена од политички тензии и прекумерна бирократија беше рецепт за брз успех. Дури и воспоставувањето на агенцијата би се сметало за достигнување. Агенциите во овие приоритетни области би можеле да бидат екипирани со избрани лица, кои би можеле да бидат покомпетентни и помотивирани од просечниот административен службеник. Меѓутоа, подоцна стана јасно дека цената беше фрагментација, политика „во изолација“, удвојување на задачите и, во најлош случај, можности за непотизам (Најнал, 2011^[21]; Поллит, 2012^[35]). Во овие случаи, логиката на агенцификацијата беше искривена од интересни групи за да се обезбедат високо платени и помалку изложени работни места за политички именуваните лица. Таквото политичко договарање направи подоцнежните напори за реформа да бидат речиси невозможни поради личните интереси.

Сите администрации од Западен Балкан и европското соседство реагираа на трендот на агенцификација и неговите предизвици главно преку донесување рамковни закони за јавна администрација, кои имаа за цел да ги утврдат општите правила за организациската поставеност на администрацијата на владата. Долгогодишниот ангажман на СИГМА во Западен Балкан и европското соседство документираше дека донесувањето на рамковните закони соодветно не ги реши предизвиците со управувањето кои ги донесе агенцификацијата.⁸ Подолу се утврдени пет предизвици за сите десет администрации.

1. Недостиг на сеопфатна визија за организациската поставеност на јавната администрација, вклучувајќи ја и улогата на агенциите

И покрај постоењето на рамковни закони за јавна администрација, структурата на државата сè уште не е јасна. На рамковните закони им недостига нормативна вредност за да ја одредат формата која ја следи функцијата. Во практика, голем број од управните органи остануваат „надвор од категоријата“ и/или не се усогласени со официјалната типологија. Во некои примери, не е јасно ниту дали агенциите треба да се концентрираат само на спроведувањето на политиките како нивна клучна функција или, исто така, да имаат улога во креирањето на политиките, како алтернатива за неефикасните министерства (види го примерот од Ерменија во рамката подолу). Недоволната јасност не само што ја попречува транспарентната поделба на одговорностите во рамки на владата туку, исто така, претставува и предизвик за демократската отчетност. Министерите, како членови на кабинетот, се директно отчетни пред законодавната власт за соодветните области на политиките, а директорите на агенциите обично не се директно изложени на овие механизми на отчетност.

⁸ Извештаи од мониторингот на СИГМА: <http://sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>, како и ОЕЦД (2007), „Организирање на централната државна администрација: Политики и инструменти“, *Документи на СИГМА*, бр. 43, издание на ОЕЦД, Париз, <https://doi.org/10.1787/5kml60q2n27c-en>.

Рамка 9. Дисфункционална поделба на трудот помеѓу министерствата и агенциите: примерот на Ерменија.

Комисијата за туризам и Комисијата за урбанизам се два примера во кои креирањето на политиките, во практика го вршат неминистерски тела. Интервјуата со Министерството за вонредни состојби и подредените органи сугерираат дека ова министерство, во практика, не врши никакви функции на креирање политики, туку работи како организациски чадор за различни услуги за итна помош и спасување. Овој вид министерство е карактеристичен за некои пост-советски земји (Руската Федерација, Белорусија и Казахстан). Надлежноста за креирање политики во областа на внатрешните работи не е јасно определена и управувањето со услугите за итна помош и спасување е силно централизирано. Комисијата за цивилно воздухопловство е формално подредена на Министерство за транспорт, врски и информациски технологии, но во практика има комплетна самостојност, бидејќи министерството ја нема потребната експертиза и капацитет за да врши надзор над неа. Ова тело претходно директно го известуваше Советот на министри. Со донесувањето на Законот за телата на јавната администрација, тоа беше формално пренесено на Министерство за транспорт, врски и информациски технологии без да се обезбедат потребната експертиза и капацитет за министерството да може ефективно да ја извршува својата нова улога.

Извор: ОЕЦД (2019), *Извештај на СИГМА за основните мерења: Ерменија*, ОЕЦД, Париз, стр. 86.

2. Неконтролиран пораст на бројот на агенции и недостиг на механизми за спречување на неоправдано креирање нови тела.

Нема примери за сеопфатни и силни регулаторни рамки и рамки на политики кои можат да го спречат неконтролираниот пораст на бројот на агенции во администрациите опфатени со оваа студија. Ниту една од администрациите не ги исполнува сите критериуми од Методолошката рамка за начелата на јавната администрација. Меѓутоа, некои имаат постигнато напредок од 2017 година (табела подолу). Сите администрации сега имаат воведено процедури за воспоставување, спојување и укинување тела на централната власт, но Северна Македонија е единствената со општ план за политики за институционален развој на централната власт. Албанија е единствената администрација со тело во рамки на централната власт кое има формална одговорност да врши редовни оценувања на организацијата на централната власт (иако има оскудна историја за извршувањето на оваа функција во практика) и ги исполнува сите критериуми освен постоењето на општ план за институционален развој. И покрај постоењето на политики и прописи за управување со процесот на создавање нови тела, брзото зголемување на бројот на агенциите продолжува без силна *екс-анте контрола* (види слика 9 подолу).

Табела 8. Постојење на политики и прописи за управување со агенциите на централната власт

Критериуми	АЛБ	АРМ	БИХ	ХКХ	МНЕ	МКД	СРБ	УКР
Планот за институционален развој на централната власт е утврден во документите за политиките					▲	▶		
Постапката за воспоставување, спојување и укинување на секој вид тело на централната власт е утврдена во законодавството	●	●	●	▶	▶	▶	●	●
Постапката за воспоставување, спојување и укинување на секој вид тело на централната власт налага учество на кабинетот на премиерот, Министерството за финансии и органот за УЧР	▶			▶	▲	▶	▶	

Создавањето на ново тело мора да биде придружено со екс-анте анализа која опфаќа најмалку: 1) оцена на потребата да се создаде новото тело; 2) анализа на алтернативите за создавање на новото тело; и 3) проценети трошоци и кадровска екипираност на новото тело	▶		▶	▶	●	▶	▶	
Тело во рамки на централната власт е одговорно за редовни оценувања на организацијата на централната власт и планирање на институционалниот развој	▶				◀	◀		

Извор: (ОЕЦД, 2018^[68])

Белешка: Податоците за шесте администрации од Западен Балкан се од 2021 година. Податоците за Украина и Ерменија се достапни само за 2018 година. Зелениот триаголник означува дека овој критериум не бил исполнет во 2017 година, но е исполнет во 2021 година. Црвениот триаголник покажува каде критериумот бил исполнет во 2017 година, но повеќе не е во 2021 година.

3. Недостиг на јасна и сеопфатна типологија на агенциите со која се утврдуваат доследни и општо правила за нивната самостојност и надзор.

Рамковните закони за организација на јавната администрација ги препознаваат агенциите како дел од јавната администрација во сите случаи. Официјалните типологии на агенциите значително се разликуваат, но следат сличен модел. Иако повеќето од нив го појаснуваат правниот статус на органите на јавната администрација и ги утврдуваат основните правила за нивната внатрешна организација (органи на управување, институционален локус), им недостига јасна дистинкција помеѓу различните видови органи, што доведува до различни степени на самостојност. Во некои случаи, на пример во Косово, дури и ако рамковниот закон е донесен од собранието, позитивните ефекти од официјалната типологија се поништуваат со постоењето на спротивставени секторски закони и недостигот на усогласеност на законите. Во Албанија, разграничувањето во законот е толку нејасно што повеќето од органите на јавната администрација ги исполнуваат критериумите за секој вид орган. Освен тоа, органите од ист вид можат да работат со различни режими во однос на финансиското управување или статусот на персоналот. Според тоа, во практика, повеќето агенции и понатаму работат според поединечно изработени шеми на управување што повеќе произлегува од политичкото договарање наместо од јасна, сеопфатна визија за организацијата на јавната администрација. Кај опфатените администрации, многу јавни органи продолжуваат да постојат надвор од официјалната типологија и имаат „посебен“ статус. Сите овие фактори резултираат со хаотично, фрагментирано организациско уредување кое е тешко да се управува, со многу практични и видливи недостатоци, како што се необјасливите разлики во платите за исто работно место и други варијации во условите за вработување во јавниот сектор.

Табела 9 Јасност и сеопфатност на официјалната типологија на агенциите од централната власт

Критериуми	АЛБ	АРМ	БИХ	ХКХ	МНЕ	МКД	СРБ	УКР
Правниот статус е јасно уреден за сите видови органи на централната власт	●		●	▶	▶		●	●
Функционалните критериуми за воспоставување се јасно уредени за сите видови органи на централната власт						◀		
Органите на управување се јасно уредени за сите видови органи на централната власт	●		●		●	●	●	●
Шемите на подреденост/надзор се јасно уредени за сите видови органи на централната власт	●		●		◀	▶	●	

Степенот на самостојност и финансиското управување и УЧР е јасно уреден за сите видови органи на централната власт



Извор: (ОЕЦД, 2018^[68])

Белешка: Податоците за шесте администрации од Западен Балкан се од 2021 година. Податоците за Украина и Ерменија се достапни само за 2018 година. Зелениот триаголник означува дека овој критериум не бил исполнет во 2017 година, но е исполнет во 2021 година. Црвениот триаголник покажува каде критериумот бил исполнет во 2017 година, но повеќе не е во 2021 година.

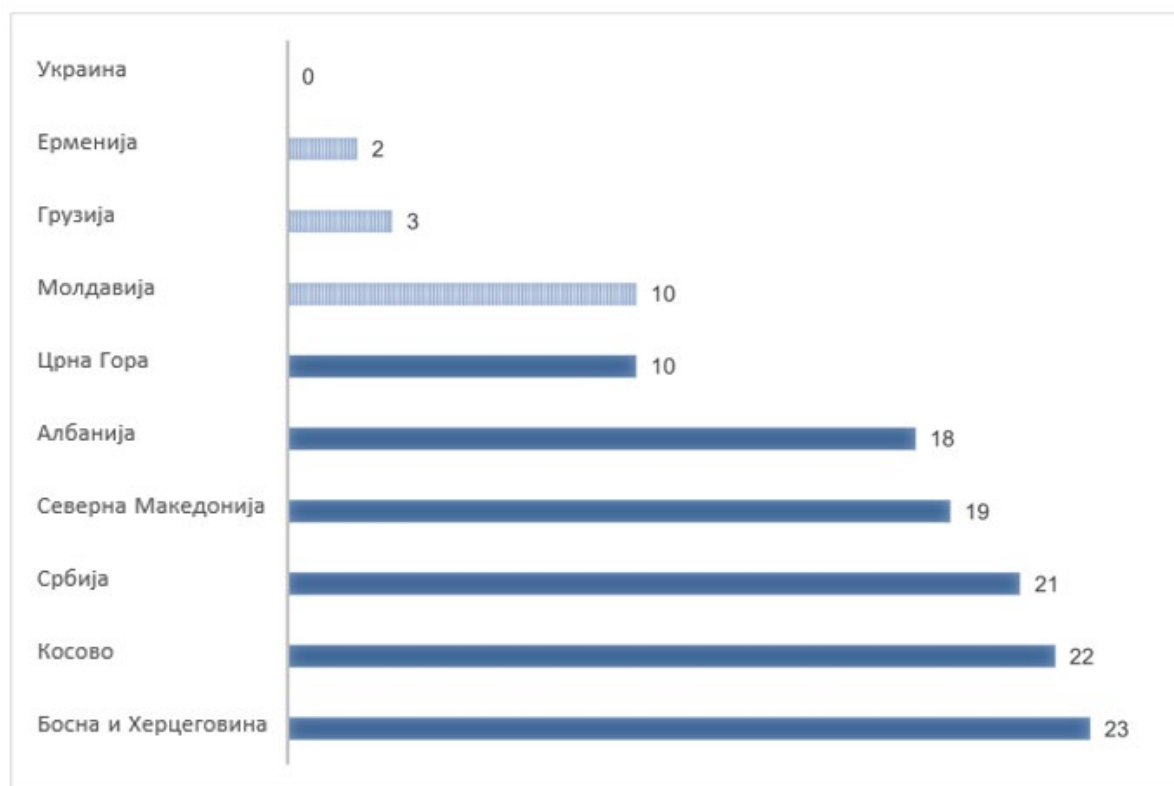
4. Голем број класични извршни агенции се ставени под (слабо) управување од собранијата и со тоа избегнуваат надзор и управување од министерствата.

Идејата за „прекумерна самостојност“, особено карактеристична за Западен Балкан, е трендот на воспоставување агенции под собранието кои обично би биле дел од администрацијата на владата и вршат традиционални извршни функции, како што е спроведување закони и политики или дури и обезбедување услуги. Ова често води до удвојување на агенциите, задачите, непотребно трошење на ресурси, проблеми со координација на политиките и го поткопува легитимното право на владата да врши надзор над агенциите и спроведувањето на политиките и да ги контролира неправилностите во користењето на јавните средства.

Како што е опишано во Поглавје 3, телата кои ги вршат извршните функции на државата треба, по правило, да продолжат да бидат дел од администрацијата на владата и да ги известуваат соодветните ресорни министерства. Тоа дозволува владите да вршат надзор над спроведувањето на политиките и да обезбедат конзистентни активности во целиот административен апарат. Улогата на законодавната власт е да врши класичен собраниски надзор, на пр. да бара информации и да спроведува истраги или комисијски ревизии на соодветни владини тела. Собранијата немаат капацитет да управуваат со агенциите и да вршат ефективен секојдневен надзор над нивните активности. Парадоксално, се чини дека капацитетите на собранијата за надзор се најслаби онаму каде што бројот на телата кои ја известуваат законодавната власт е највисок, како што е прикажано на Слика 7. Во Косово, каде има најголем број агенции кои го известуваат собранието освен Босна и Херцеговина, само едно лице во Собранието е задолжено да го надгледува процесот на известување и секојдневното управување со агенциите.⁹ Ниту членовите на законодавната власт ниту малите секретаријати немаат време или доволно секторска експертиза за ефективно да ги извршуваат своите надзорни функции. Тоа едноставно не е нивната работа. Оттука, агенциите кои го известуваат само собранието често работат во вакуум на управување, како тела кои во голема мера се самоуправувани. Тие не се интегрирани во процесите на политиките на владата и во механизмите за управување на владата. Со многу ограничен собраниски надзор и нејасна позиција на државната администрација, тие исто така се особено изложени на ризикот од заробување на агенциите од интересни групи.

⁹ Извештај за мониторингот на СИГМА за Косово од 2017 година, страница 87.

Слика 9. Број на агенции подредени на собранието во Западен Балкан и европското соседство (без уставните тела)



Извор: (ОЕЦД, 2018^[68])

Белешка: Податоците за шесте администрации од Западен Балкан се од 2021 година. Податоците за Украина и Ерменија се од 2018 година. Податоците за Молдавија беа прибавени од СИГМА во 2021 година за целите на овој документ. За Босна и Херцеговина, 3 агенции се во Федерацијата БиХ, 10 се во Република Српска, 2 во Округот Брчко и 8 на државно ниво. Темно сините полиња го претставуваат регионот на Западен Балкан, а светлосините регионот на европското соседство. Не се вклучени телата споменати во уставот, како што се државните заводи за ревизија, Народниот правобранител, централната банка итн. Исклучувањето на уставните тела го нарушува бројот за Украина, бидејќи Уставот на Украина пропишува дека некои тела кои вршат извршни функции се подредени на Собранието. Тоа се однесува, на пример, на органот за заштита на конкуренцијата и Фондот за државен имот.

Како што е наведено во Поглавјето 2, подреденоста на агенциите пред собранието не се бара според законодавството на ЕУ, дури и за најсамостојните НРО. Доминантниот модел меѓу земјите членки на ЕУ ја обезбедува функционалната самостојност на НРО во рамки на нивната поставеност во администрацијата на владата. Во Западен Балкан и европското соседство ситуацијата е поинаква, бидејќи формалната подреденост на НРО под собранието е често симплистичка и неправилно се поистоветува со „независност“.

Табелата подолу ги претставува податоците за четирите вида НРО, одговорни за заштита на конкуренцијата, енергетските пазари, аудиовизуелните медиумски услуги и електронските комуникации. Таа покажува дека во Западен Балкан и европското соседство, најголем дел од НРО ги известуваат директно националните собранија, а не администрацијата на владата. Јасно е дека ова е спротивно на доминантната практика на земјите членки на ЕУ, каде што само неколку НРО се подредени на законодавната власт (ОЕЦД, 2021^[69]). Регулаторите на аудиовизуелните медиумски услуги се исклучок, бидејќи речиси најголем дел од НРО на ЕУ во овој сектор го известуваат собранието. Сепак, општиот тренд е јасен. Западен Балкан и европското соседство даваат пример на регулаторна „златна облога“ (прекумерна регулација), т.е. прекумерно транспонирање на

правилата на ЕУ, кое ги надминува барањата од законодавството на ЕУ .

Табела 10 Национални регулаторни органи кои го известуваат Собранието во Западен Балкан и европското соседство

Регулатори	АЛБ	АРМ	БИХ	ГЕО	ХКХ	МДА	МНЕ	МКД	СРБ	УКР	Вкупно (10)	ЕУ 27
Заштита на конкуренцијата	●	●			●	●	●		●	●	7	5
Енергетски пазари	●	●	●	●	●	●	●	●	●		9	6
Аудио визуелни медиуми	●	●		●	●	●	●	●	●		8	12
Електронски комуникации	●	●		●	●		●				5	5

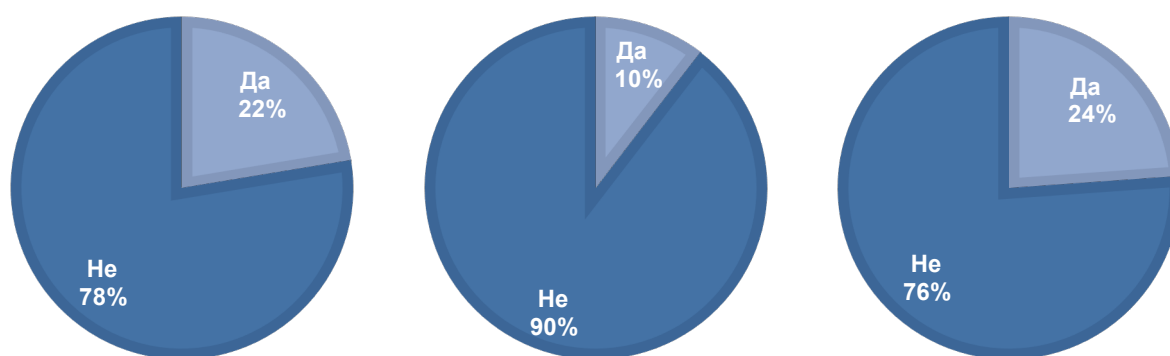
Извор: Податоци прибавени од СИГМА врз основа на анализа на правните акти.

Белешка: Се смета дека НРО го известува Собранието кога законодавната власт го именува и разрешува неговото раководство.

5. Недостиг на управување врз основа на резултати и оценување на успешноста

На ниво на односите меѓу министерството и агенцијата, главниот проблем е недостигот на управување врз основа на резултати и култура на оценување на успешноста со силни механизми. Годишните и/или повеќегодишните планови често немаат посебни цели и таргети кои агенциите треба да ги остварат. Следењето на успешноста ретко се спроведува и воспоставени се мал број практики за обезбедување редовни повратни информации за успешноста на агенциите (слика подолу).

Слика 10. Управување со агенциите кое е ориентирано кон резултати во Западен Балкан и европското соседство



Годишниот план на подреденото тело содржи посебни цели и мерливи таргети одобрени од министерството или договорени помеѓу министерството и подреденото тело

Напредокот кон целите се следи од соодветна единица во министерството, најмалку на годишно ниво

Последниот годишен извештај содржи информации за нивото на резултатите наспрема однапред определените цели и таргети, а министерството дава повратни информации за ова во писмена форма

Извор: (ОЕЦД, 2018^[68])

Белешка: Не се достапни податоци за Грузија и Молдавија.

Колку се самостојни и колку се отчетни?

Како што е опишано во Поглавјето 3, доброто управување на агенциите подразбира рамнотежа меѓу потребното ниво на самостојност за агенцијата и потребните механизми на отчетност кон ресорното министерство за да бидат постигнати резултатите. Самостојноста не е бинарен концепт, иако често така се перципира во Западен Балкан и европското соседство. За различни видови агенции е потребно различно ниво на самостојност според различни димензии, во зависност од нивните функции.

За да ги испита нивоата на самостојност на различните видови агенции во Западен Балкан и европското соседство, СИГМА спроведе анкета за агенциите и ресорните министерства. Анкетата дава уникатни сознанија за природата и специфичните предизвици на агенцификацијата во Западен Балкан и европското соседство. Податоците ни овозможуваат да ги разбереме петте предизвици кои претходно беа подетално споменати и даваат подобри совети кои се темелат на докази за потребните реформи.

Со вкупно 236 испитаниците, анкетата ги дава првите и најсеопфатните емпириски докази меѓу земјите за состојбата на управувањето со агенциите во регионот. Анкетирани беа над 136 високи раководители на јавни агенции и 100 високи административни службеници во ресорните министерства. Опфатени беа вкупно 17 сектори. Агенциите кои работат во следниве 4 сектори се колективно познати како НРО:

- аудиовизуелни медиумски услуги,
- заштита на конкуренцијата,
- енергетски пазари,
- електронски комуникации.

Останатите опфатени сектори се цивилно воздухопловство, истраги за безбедност на цивилното воздухопловство, водење на матични книги за граѓаните, заштита на податоци, финансиски пазари, здравствено осигурување, пензиски фондови, национална статистика, затворска управа, управа за патишта, даночна управа, инспекции за безбедност на храната и инспекции за труд.

Колку се самостојни?

Испитаниците и од агенциите и од ресорните министерства препознаваат дека агенциите на јавниот сектор, во принцип, имаат голема самостојност во регионите. Испитаниците од НРО (особено органите за заштита на конкуренцијата и регулаторите на аудиовизуелни медиумски услуги), како што се очекуваше, пријавија највисок степен на самостојност. Испитаниците од други јавни агенции пријавија ниско ниво на самостојност, 40% изјавија дека имаат „голема самостојност“. Општо земено, ова одговара на наодите на СИГМА дека агенциите имаат голема самостојност во регионите и фактот дека најголем дел од НРО во Западен Балкан и европското соседство го известуваат единствено собрание.

Табела 11 Самостојност на агенциите – разлики во ставовите меѓу агенциите и ресорните министерства

	Во просек (1-5)	1 Мала самостој ност	2	3	4	5 Голема самост ојност
Високи раководители во сите агенции	3,85	3%	9%	27%	20%	40%
Високи раководители во НРО	4,24	0%	9%	21%	6%	64%

Високи службеници во ресорните министерства	4,11	3%	3%	21%	25%	47%
---	------	----	----	-----	-----	-----

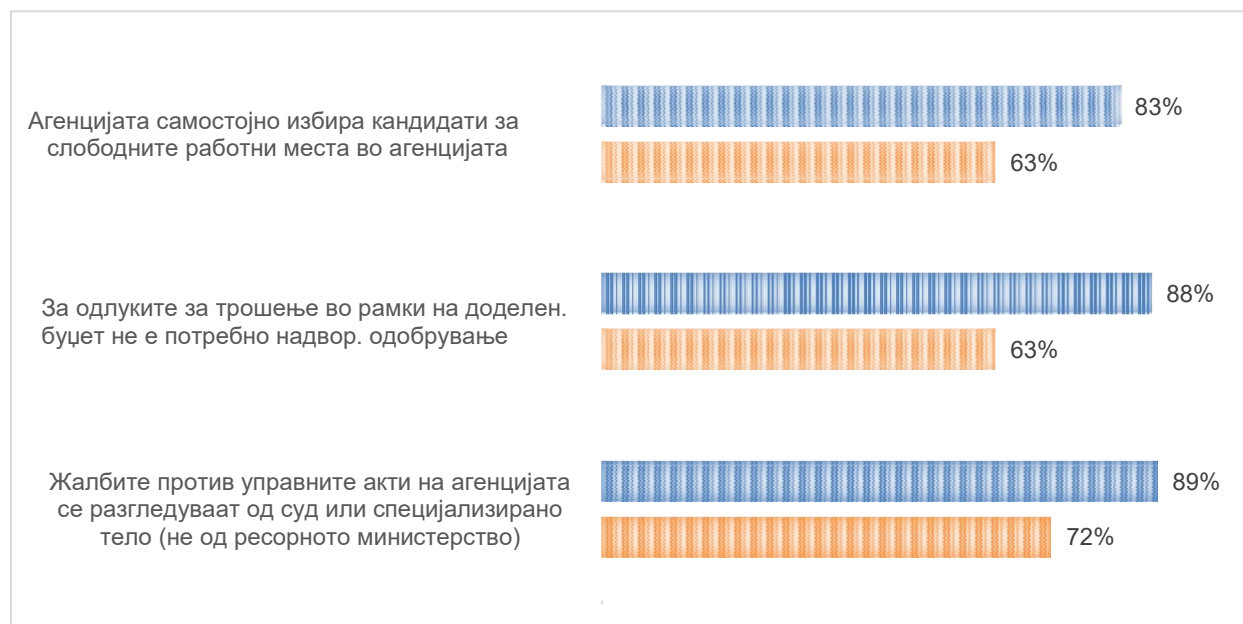
Извор: Анкета на СИГМА за управувањето со агенциите: колку се самостојни, колку се отчетни, колку соработуваат?

Белешка: Анкетата го постави прашањето „Дали би кажале дека агенциите од јавниот сектор, во принцип, имаат мала или голема самостојност во нивното секојдневно работење и одлучување? Користете скала од 1 (мала самостојност) до 5 (голема самостојност)“ Испитаниците можеа да одговараат на скала од 1-5. Каде што 1 значи „мала самостојност“, дефинирана како состојба каде што „Министерството врши силен и редовен надзор, влијание врз прашања поврзани со внатрешното управување и стратешките одлуки“ и 5 што значи „голема самостојност“ дефинирана како состојба во која „Агенцијата одлучува и за прашања од секојдневното работење и за стратешките насоки, со само ограничен надзор кој го врши министерството“. Просекот е едноставна аритметичка средина на одговорите од сите испитаници. Изразот „сите агенции“ ги вклучува НРО.

Наведените нивоа на самостојност добро одговараат на подеталните параметри за самостојност на агенциите кои се испитуваат во анкетата. Повеќето агенции работат како самостојни тела, јасно одделени од ресорните министерства. Сликата подолу го покажува степенот на самостојност на агенциите, врз основа на најчестите карактеристики на нивната организациска поставеност и управување. Таа покажува дека повеќето од агенциите уживаат голема функционална самостојност, бидејќи ресорните министерства не се овластени да ги разгледуваат управните акти издадени од агенциите во рамки на нивните клучни функции. Освен тоа, организациската (раководна и финансиска) самостојност на агенциите е зајакната со нивната способност да го трошат доделениот буџет и да избираат вработени без надворешно вмешување. Најважните ограничувања на нивната организациска самостојност се однесуваат на утврдување на висината на платите во законите или актите на владата. Во над 60% од агенциите, висините на платите се утврдени со закон или со одлука на владата, а не самостојно од агенцијата. Меѓутоа, во контекст на платите, треба да се истакне дека во некои случаи, утврдувањето на висината на платите со закон или со одлука на владата не ги спречува агенциите да ги заобиколуваат овие ограничувања. На пример, во Украина, агенциите можат да плаќаат неограничени надоместоци и бонуси на вработените, а единственото ограничување се вкупните средства за плати со кои располага агенцијата.

Со оглед дека СИГМА во нејзината работа во Западен Балкан и европското соседство сретна бројни дилеми и недоразбирања околу толкувањето на законодавството на ЕУ кога станува збор за специфичните димензии и нивоа на самостојност која се бара од националните регулаторни органи (НРО), Слика 11 ги дава одделно податоците за НРО. НРО се истакнуваат како тела кои уживаат особено голема самостојност од ресорните министерства. Особено, соодветните ресорни министерства не се вклучени во обликување на регулаторните приоритети на агенциите и следење на нивната успешност. Во овој контекст треба да се повтори дека функционалната самостојност на НРО во донесување регулаторни одлуки не го исклучува министерското учество во обликувањето на нивните стратешки цели преку опширни консултации, преговарање и барање заеднички договор, со цел да се обезбеди дека НРО придонесуваат во спроведувањето на политиките на владата. Во спротивно постои вакуум на управување, бидејќи недостигот на министерски надзор над политиките не е надоместен со овластувања на други тела, особено на собранијата. Освен тоа, за финансиските и организациските работи, се чини дека некои НРО се изземени од општиот режим за јавната администрација. Ова особено се однесува на агенциите чии буџети не се вклучени во законите за буџетот на државата и во кои висините на платите ги донесуваат агенциите потполно самостојно.

Слика 11. Клучни карактеристики на самостојноста на агенциите



Извор: Анкета на СИГМА за управувањето со агенциите: колку се самостојни, колку се отчетни, колку соработуваат?

Белешки: Лентите го претставуваат процентот на агенциите за кои е точна соодветната изјава. Портокаловите ленти ги претставуваат сите агенции. Сините ленти се НПО.

Големата самостојност на НПО, исто така, може да биде покажана од многу подетална перспектива, со анализа на повеќе променливи. Рамката подолу ги опишува главните карактеристики кои влијаат на степенот на самостојност на регулаторите на енергетскиот пазар во Западен Балкан и европското соседство. Таа се темели на одговорите дадени од овие тела во шест земји (Ерменија, Молдавија, Црна Гора, Северна Македонија, Србија, Украина) за кои СИГМА доби доволно информации.

Рамка 10. Самостојност на регулаторите на енергетскиот пазар во Западен Балкан и европското соседство

Врз основа на збирните одговори дадени од соодветните регулаторни тела во областа на регулирање на пазарите за електрична енергија и гас, гарантирани се следниве особини на самостојноста за повеќето од овие НРО (сите исклучоци се од мала важност).

Функционална самостојност. Управните акти (решенија) на агенциите подлежат само на судска заштита, а правото на ресорното министерство или кое било друго владино тело да укинува такви акти е исклучено. Агенциите самостојно одлучуваат за донесување на нивните повеќегодишни стратегии и годишни планови. Тие, исто така, се самостојни во утврдување на целите и таргетите за успешност. Во само два (од шест) случаи, владата или ресорното министерство може да се обрати до агенцијата со општи насоки за политиките. Годишниот извештај на агенцијата во некои случаи подлежи на одобрување од собранието, но оваа постапка не резултира со структурирано давање повратни информации за успешноста. Тоа е чисто формална активност на „штиклирање полиња“, која нема значително влијание врз работењето на агенцијата.

Финансиска самостојност. Агенциите се самостојни во изработката на предлог буџетите, а конечната одлука за формално одобрување на буџетот ја носи законодавната власт, или преку донесување на законот за буџетот на државата или во посебна постапка. Во вториот случај, владата е комплетно заобиколена во буџетскиот процес. Половина од енергетските регулатори ги задржуваат приходите од надоместоците и казните кои ги наметнуваат, што ја зајакнува нивната самостојност, но исто така може (кај казните) да создаде и негативни финансиски стимулации за агенциите. Во однос на извршувањето на буџетот, сите агенции слободно носат одлуки за трошењето без да биде потребно претходно надворешно одобрение, без оглед на видот и вредноста на трансакциите.

Раководна самостојност. Бројот на вработени го определува самата агенција во најголем број случаи. Агенциите, исто така, се самостојни во вработувањето нов кадар, како и во утврдувањето на висината на платите, со ограничувања наметнати со закон во само мал број случаи.

Интервенциска самостојност (интервенции од ресорното министерство). Влијанието на ресорните министерства врз работењето на агенциите се чини дека не постои. Сите агенции пријавуваат недостиг на ревизии на успешност или инспекција на законитоста од страна на министерствата, како и отсуство на повратни информации за успешноста.

Да резимираме, целокупниот степен на самостојност на енергетските регулатори се чини дека ги надминува барањата утврдени со законодавството на ЕУ. Особено, овие стандарди погрешно се толкуваат од аспект на функционалната и интервенциската самостојност бидејќи бараат ресорното министерство целосно да се воздржи од секако влијание врз приоритетите за политиките на агенциите. Овој пристап ја игнорира целокупната одговорност на секое министерство за областите на политиките во кои работат НРО. Покрај тоа, финансиската и раководната самостојност може да бидат прекумерни во некои случаи, особено самостојноста за утврдување на платите и располагање со приходите од казните.

Извор: Анкета на СИГМА.

Колку се отчетни?

За да се најде соодветна рамнотежа во управување со агенциите, нивната релативно голема самостојност треба да биде придружена од соодветни механизми на отчетност, особено кон ресорните министерства. Во овој контекст, главниот предизвик и понатаму е да не се западне во стапцата на бирократското микроуправување, а притоа да се обезбеди континуирана и ригорозна контрола на успешноста. Ресорните министерства не треба да вршат микроуправување со секојдневното работење на агенцијата. Наместо тоа, министерството треба да утврди јасни очекувања од агенцијата, кои се однесуваат на нејзините клучни функции и потоа да го следи и оценува нивното спроведување, завршувајќи го овој процес со повратни информации за успешноста кои се дадени на структуриран начин. Клучните показатели на успешност со таргети се суштински дел од добрите структури на отчетност. Стилот на интеракција помеѓу ресорното министерство и јавната агенција кој се одликува со соработка и е ориентиран кон резултатите е во суштината на доброто управување со агенциите.

Табелата подолу покажува како самите испитаници од министерствата и агенциите го перципираат стилот на интеракција.

Табела 12 Интеракција меѓу министерствата и агенциите – разлики во ставовите меѓу агенциите и ресорните министерства

	Во просек (1-5)	1 Легалистички	2	3	4	5 Ориентиран кон резултатите
Високи раководители во сите агенции	3.3	9%	8%	44%	21%	18%
Високи раководители во НРО	3.6	9%	9%	25%	25%	31%
Високи службеници во ресорните министерства	3.5	6%	11%	32%	27%	24%

Извор: Анкета на СИГМА за управувањето со агенциите: колку се самостојни, колку се отчетни, колку соработуваат?

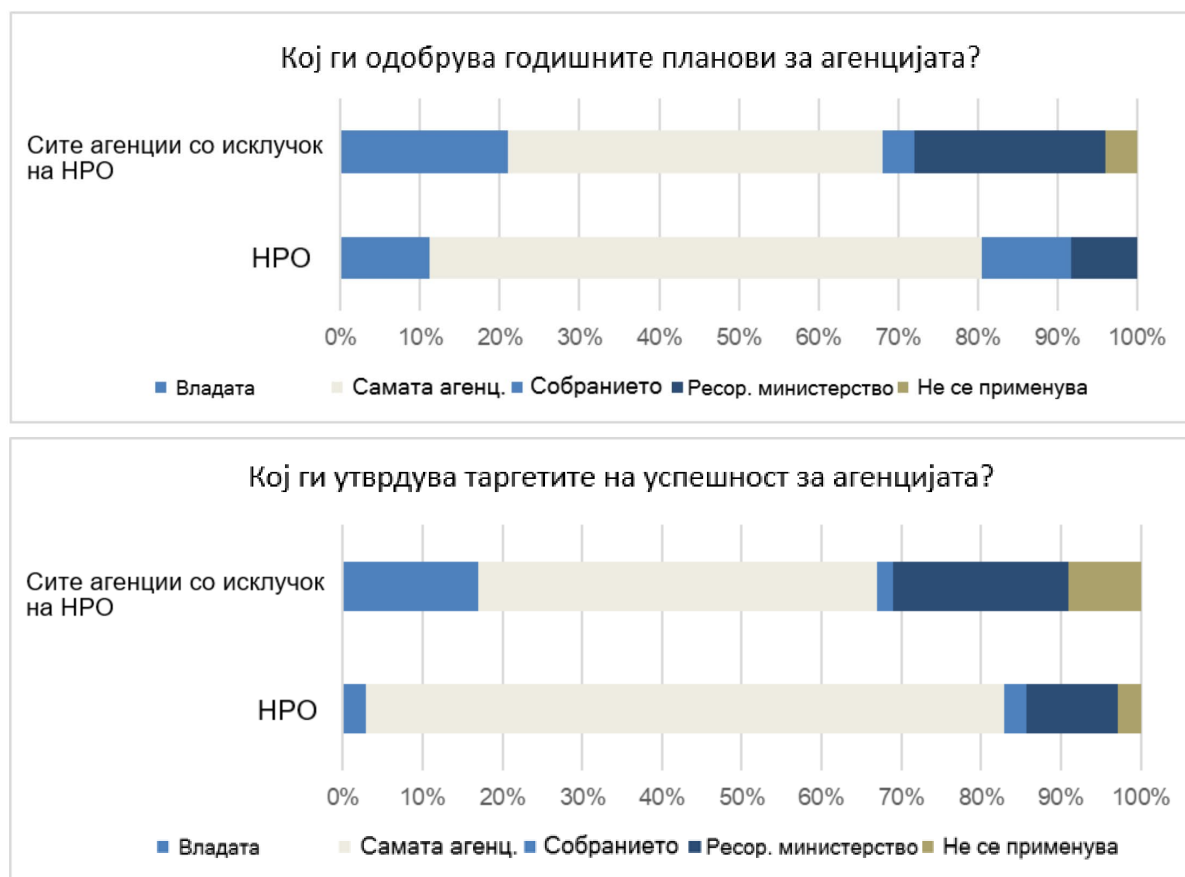
Белешка: Анкетата го постави прашањето „Како би го опишале односот и стилот на интеракција помеѓу ресорните министерства и агенциите од јавниот сектор? Користете скала од 1 (легалистички) до 5 (ориентиран кон резултатите)“. Испитаниците би можеле да одговорат на скала од 1 до 5. Со тоа што 1 е „легалистички“, дефиниран како „Фокусираност на контролирањето на законитоста и исправноста на постапките“, а 5 е „ориентиран кон резултатите“, дефиниран како „Фокусираност на оценувањето на успешноста наспрема претходно дефинирани посебни цели и таргети за областа на политиката“. Просекот е едноставна аритметичка средина на одговорите од сите испитаници.

Табелата подолу покажува големи варијации. Девет проценти од високите раководители во сите агенции сметаат дека стилот на интеракција е комплетно „легалистички“, фокусиран на контроли и постапки, додека 18% сметаат дека е комплетно „ориентиран кон резултатите“, фокусиран на оценување на успешноста. Општо земено, високите раководители во НРО сметаат дека интеракцијата е повеќе ориентирана кон резултатите отколку агенциите. Во сите агенции, повеќето високи раководители ја избраа средната опција (44%), што можеби сугерира недостиг на конзистентност во моделот на министерско управување кој се применува или недостиг на јасна визија за начинот на кој треба да биде организирана отчетноста на агенциите кон министерствата, општо земено. Оваа перцепција на културата на управување, исто така, треба да биде споредена со поспецифични и објективни показатели на односите меѓу агенциите и министерствата и отчетноста на агенциите, кои покажуваат дека министерствата не се доволно активни во утврдување на очекувањата од агенциите, следење на нивната успешност и давање повратни

информации за испорачаните резултати.

Сликите подолу покажуваат дека ресорните министерства се изненадувачки отсутни со процесот на планирање и утврдување на таргетите за успешност за агенциите. Повеќето од ресорните министерства не учествуваат во овој процес, ниту ги одобруваат годишните планови ниту утврдуваат таргети за успешност за агенциите. Овој проблем е заеднички за сите видови агенции. Повеќето од агенциите и понатаму се самоуправувани тела од аспект на планирање на приоритетите и таргетите. Веројатно е дека некои од овие агенции имаат интеракција и соработка со ресорните министерства во процесот на планирање, но се чини дека формалната позиција на ресорните министерства е слаба. Од друга страна, иако ова е мал дел од случаите, изненадувачки е тоа што ресорните министерства ги одобруваат годишните планови за НРО, бидејќи овие агенции, по правило, имаат поголема самостојност. Во принцип, не е потребно формално одобрување, но дијалогот, па дури и поддршката од ресорните министерства се корисни. Меѓутоа, таргетите на успешност за НРО не мора да бидат утврдени само од агенцијата. Анкетата покажува дека, во практика, владите и собранијата многу ретко утврдуваат таргети на успешност за НРО во администрациите кои беа опфатени.

Слика 12. Тела кои одобруваат годишни планови и утврдуваат таргети за агенциите

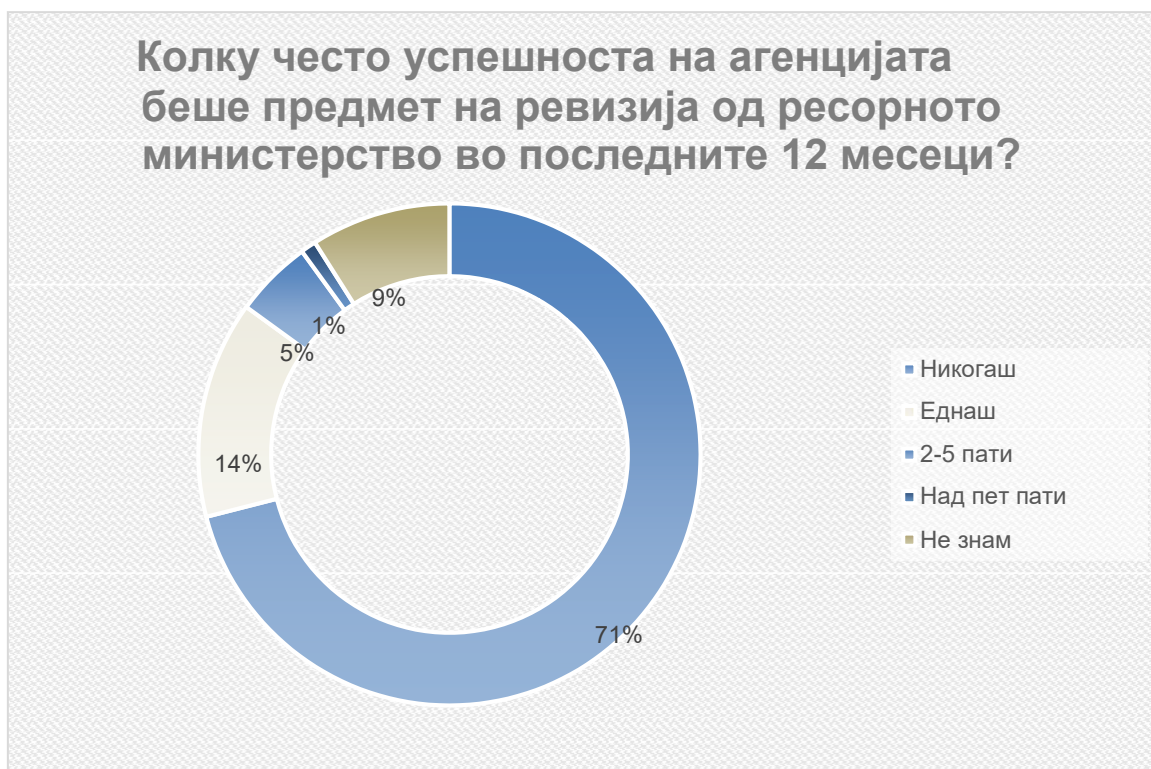


Извор: Анкета на СИГМА за управувањето со агенциите: колку се самостојни, колку се отчетни, колку соработуваат?

Некористењето на процесите на годишно планирање од страна на ресорните министерства за да управуваат со ефектот на агенциите може делумно да се надомести на друг начин, особено преку активно следење на успешноста во текот на годината и обезбедување редовни повратни информации за успешноста на агенцијата. Меѓутоа, се чини дека ниту еден од овие инструменти не се користи во голема мера од администрациите на Западен Балкан и европското соседство. Најголем дел од агенциите (како во Западен Балкан така и во други земји) пријавуваат дека не биле предмет на ревизија на успешност спроведена од ресорните министерства за минатата година. Ако

тоа се земе заедно со доминантниот недостиг на министерско учество во утврдувањето на целите и таргетите, можеме да заклучиме дека основната компонента од управувањето со ефектот на агенциите ориентирано кон резултатите не се применува за повеќето агенции.

Слика 13 Користење ревизији на успешност од страна на ресорните министерства



Извор: Анкета на СИГМА за управувањето со агенциите: колку се самостојни, колку се отчетни, колку соработуваат?

Сликата малку се подобрува ако ги земеме предвид помалку формализираните и структурирани механизми на давање повратни информации за успешноста од страна на ресорните министерства. Две третини од агенциите имаат искуство со некаков вид повратни информации од нивното ресорно министерство, иако тоа не е стриктно поврзано со претходно утврдени цели и таргети и најчесто не вклучува писмени повратни информации.

Слика 14. Механизми за повратни информации од министерствата за успешноста на агенциите



Извор: Анкета на СИГМА за агенциите во Западен Балкан и европското соседство.

Белешка: Испитаниците можат да изберат повеќе одговори.

Секогаш кога се давале повратни информации, тоа не било само ориентирано кон активностите, т.е. фокусирано на спроведувањето одредени задачи. Во рамки на подгрупата на агенции и ресорни министерства кои давале повратни информации, исто така, имаше значајна група која истакна дека повратните информации се однесувале како на стратешките цели така и на остварувањето на претходно утврдените цели и таргети.

Слика 15 – Видови повратни информации кои ги даваат ресорните министерства на агенциите



Извор: Анкета на СИГМА за агенциите во Западен Балкан и европското соседство.

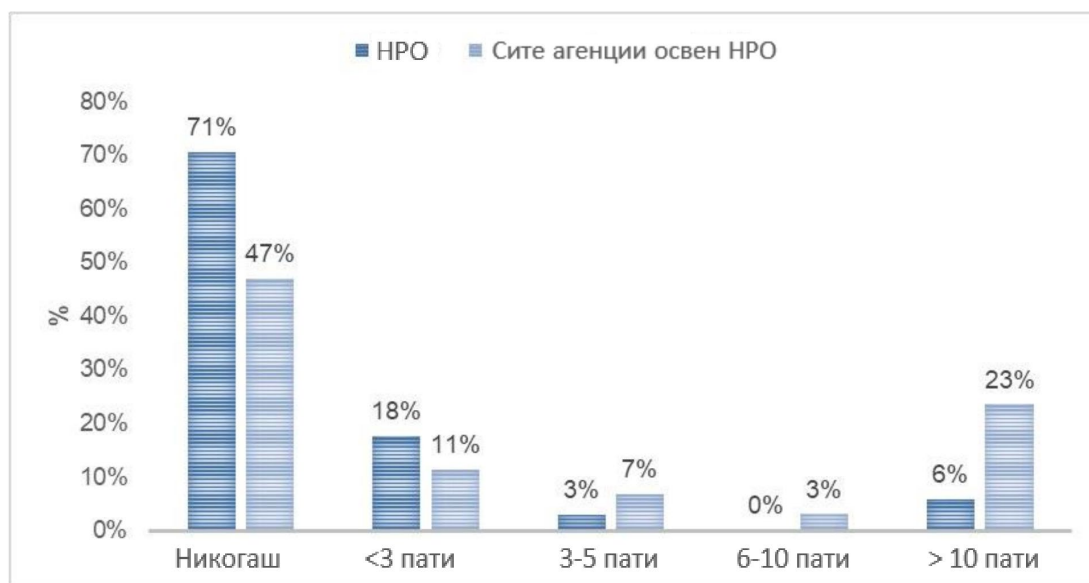
Белешка: Испитаниците можат да изберат повеќе одговори. „РМ“ е кратенка за ресорно министерство.

Со оглед дека, општо земено, постојат слаби докази за успешен премин кон управување на агенциите ориентирано кон резултатите, би можело да се претпостави дека поприсутен би бил спротивниот стил на управување, т.е. бирократско микроуправување. Меѓутоа, резултатите од анкетата не го потврдуваат ова гледиште. Речиси половина од испитаниците не евидентирале никакви формални и обврзувачки упатства од нивните ресорни министерства во последните 12 месеци, кои се однесуваат на вршењето на клучните функции на агенциите.

Од друга страна, речиси четвртина од агенциите многу често добивале такви обврзувачки упатства, што укажува дека ресорните министерства силно учествуваат во насочувањето на нивните активности. Инспекторатите за труд и даночните управи се истакнуваат како тела кои подлежат на поинтензивни и чести насоки од ресорните министерства. Во овие случаи, би можело да има мала разлика меѓу статусот на агенциите и внатрешните единици на соодветните министерства, што ја поткопува оправданоста на агенцификацијата. Сликата подолу покажува неурамнотежен пристап за начинот на кој министерствата управуваат со агенциите. Министерствата или воопшто не се ангажираат или применуваат микроуправување.

За НРО, изненадува тоа што ресорните министерства воопшто користат обврзувачки упатства бидејќи тие би можеле да ја нарушат функционалната самостојност на агенциите. Тоа покажува недостиг на јасност за улогата на ресорните министерства кон различните видови агенции и кои алатки е соодветно да се користат.

Слика 16. Користење обврзувачки упатства од ресорните министерства



Извор: Анкета на СИГМА за агенциите во Западен Балкан и европското соседство.

Белешка: Испитаниците беа прашани: „Врз основа на вашето искуство во изминатите 12 месеци, ве молиме наведете колку често ресорното министерство се обрати до вашата агенција преку формални и обврзувачки упатства во врска со вашите функции“.

Друга карактеристика на тоа како министерствата управуваат со агенциите во Западен Балкан и европското соседство е распределбата на одговорностите за надзор на агенциите во рамки на министерскиот апарат. Се чини дека политичкиот режим на управување преовладува над децентрализираниот и професионален надзор. Ресорните министерства одговорија дека одговорностите за надзор на агенциите во речиси три четвртини од случаите се извршуваат директно од министрите или замениците на министрите. Високите административни службеници (генерални секретари, раководители на соодветни организациони единици во министерствата) имаат изненадувачки мала улога. Со ова делумно може да се објаснат недостатоците на механизмите за управување. Министрите како политички именувани лица, по правило, не се запознаени ниту заинтересирани да следат структурирани и ригорозни протоколи за управување ориентирано кон резултатите. Тие, исто така, се премногу оптоварени со други обврски, што остава малку простор за ефективен надзор на агенциите. Доколку оваа задача не биде делегирана на ниво на високи административни службеници се зголемува ризикот од „вакуум на управување“. Како што е претставено во претходните поглавја, за професионалното „управување“ на подредените агенции се потребни специфични вештини и компетенции на министерските службеници, покрај соодветната правна рамка.

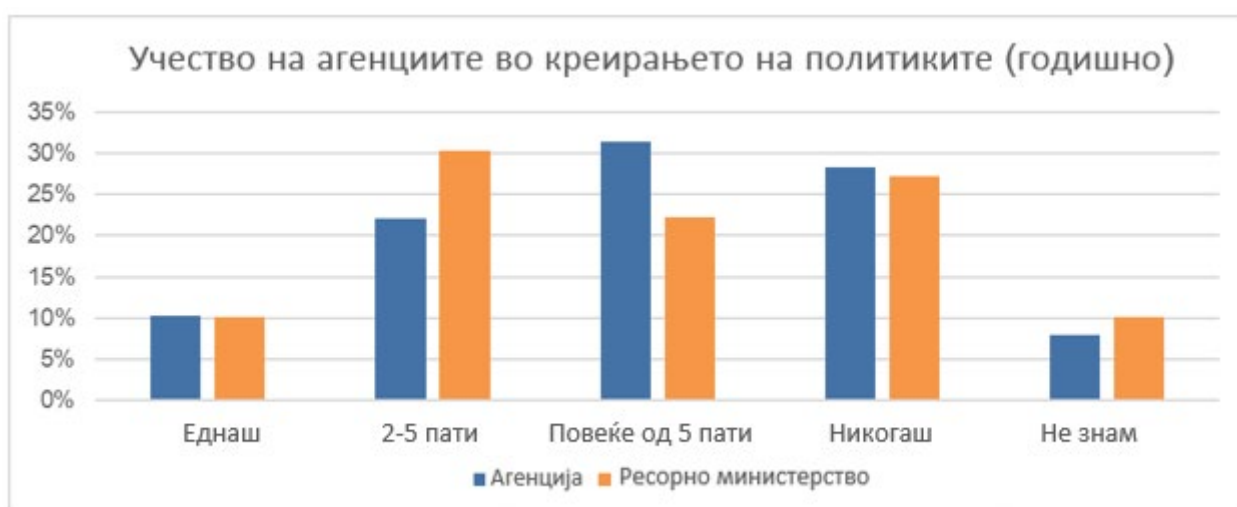
Слика 17. Распределба на одговорноста за надзор на агенциите во рамки на ресорните министерства



Извор: Анкета на СИГМА за ресорните министерства во Западен Балкан и европското соседство.
Белешка: Испитаниците беа прашани: „Ве молиме наведете кој е директно одговорен за надзорот на агенцијата која работи во вашиот домен на политики“ и тие можеа да изберат само една опција.

Податоците од анкетата покажуваат вакуум на управување и отсуство на силни механизми на отчетност за јавните агенции. Министерствата применуваат силни контроли само во ретки, избрани области и во тие случаи контролите може да се сведат на микроуправување. Најчесто, постои недостиг на конзистентно и ригорозно применувано управување ориентирано кон резултатите. Агенциите, од аспект на формалните односи, се прилично одвоени од министерствата и се оставени без управување, без јасни очекувања и добро воспоставени механизми на отчетност. Се чини дека ресорните министерства не ги гледаат агенциите како компоненти на министерските системи туку како одделна гранка на администрацијата, каде што некои задачи можат згодено да бидат пренесени без да се зачува целокупната одговорност на министерството за успешноста на агенциите. Една функција која е особено проблематична е екстернализацијата на креирањето на политиките. Податоците од анкетата покажуваат дека министерствата, не по исклучок, бараат агенциите да изработуваат предлог закони, прописи или политики.

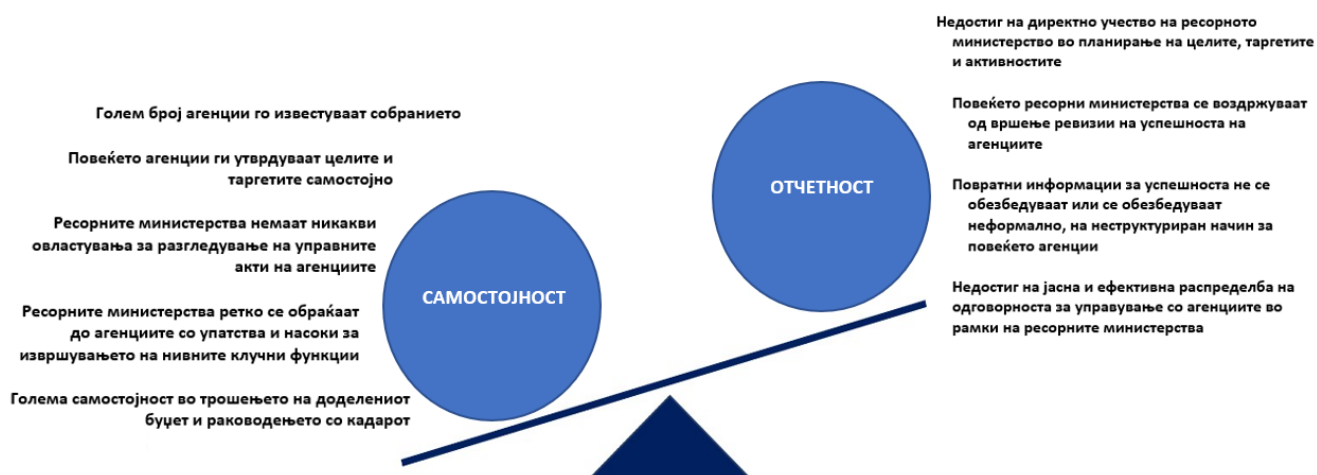
Слика 18. Учество на агенциите во креирањето на политиките



Извор: Анкета на СИГМА за ресорните министерства во Западен Балкан и европското соседство.
Белешка: Испитаниците беа прашани: „Врз основа на вашето искуство во изминатите 12 месеци, ве молиме наведете колку често вашето ресорно министерство бара од вашата агенција да изработи предлог закони, прописи или политики (стратегии, програми)“.

Во целокупната рамнотежа меѓу самостојноста и отчетноста на агенциите, јасно преовладува големата самостојност. Оваа општа слика сугерира дека иако администрациите од Западен Балкан и европското соседство брзо ја усвоија идејата за агенцификација, сè уште ги немаат донесено придружните алатки за управување и административната култура. Тоа резултира со вакуум на управување, каде што агенциите уживаат голема самостојност и не се отчетни пред министрите. Се чини дека агенцификацијата се користела како погодна стратегија не само за да се ослободат министерствата од работите поврзани со спроведувањето на политиките туку, реално, да се пренесат големи области на одговорностите од владата на самоуправувани и во голем степен неотчетни тела. Други несакани дејства, како што е злоупотребата на агенцификацијата за да се „избега“ од режимот на административната служба или од ограничувањата на платите, се исто така широко застапени во практиката во Западен Балкан и европското соседство.

Слика 19. Неурамнотежена самостојност и отчетност на агенциите во Западен Балкан и европското соседство



Каква реформа да се спроведе? Извлечени поуки од поддршката на СИГМА

Неодамна, многу влади во Западен Балкан и европското соседство ја препознаа потребата од подобрување на организациската рамка за јавната администрација и, особено, рамките за управување со агенциите. Најчесто, притисокот за реформи доаѓаше од ЕУ, па од СИГМА беше побарано да помогне во спроведувањето на тие реформи. Неколку влади започнаа обемни, амбициозни програми за реструктурирање. Други преземаа помали чекори и почнаа со едноставно мапирање на хаотичното уредување на јавните тела. Меѓутоа, до денес има мал број јасни успешни приказни. Наместо тоа, искуствата досега служат како пример за тоа колку голем предизвик е значително да се преобликува организациската поставеност на јавната администрација. Сепак, можат да се извлечат неколку корисни забелешки од искуството на владите кои воведоа реформи во оваа област.

Проекти за реструктурирање од голем обем

Албанија и Косово ги воведоа најамбициозните и најсеопфатните проекти за реструктурирање, но и во двата случаја, идејата за рационализација на агенциите се соочи со значителни организациски, технички и политички пречки. Во 2017 година, по реструктурирањето на министерствата, Владата на **Албанија** воведоа голем проект за реструктурирање на агенциите (Влада на Албанија, Август 2017^[69]). Проектот имаше за цел да ги спои институциите со слични функции преку реструктурирање на територијалната администрација и со воведување нова типологија на управни органи.

Воспоставен беше Управен комитет на високо ниво за да ги води реформите.¹⁰ СИГМА ѝ помогна на владата да изработи детална методологија за управување, да го води процесот на реструктурирање и да поттикнува организациски реформи кои се темелат на докази.

Меѓутоа, резултатите од оваа иницијатива се прилично ограничени и амбивалентни. Од аспект на намалување на бројот на агенциите, Владата успеа да консолидира повеќе територијални тела, на пр. регионални агенции за развој на земјоделството и директорати за образование. На централно ниво, парадоксално, беа создадени неколку нови агенции со одвојување на министерските единици. За создавањето на овие нови агенции немаше значителна оправданост, а *екс-анте* анализата и механизмите за отчетност кон министерствата, вклучително и рамките за успешност ориентирани кон резултатите не беа доволно определени. Централното управување со процесот на реструктурирање беше слабо и ресорните министерства не беа стимулирани да придонесат кон реструктурирањето на подредените институции. Децентрализираниот пристап кон рационализацијата фундаментално не ја поткопува нејзината ефективност, под услов ресорните министерства да добијат централни упатства и да постојат јасни очекувања изразени на централно ниво во однос на резултатите од процесот. Тоа не беше така во Албанија (СИГМА, 2019^[70]). Процесот ја загуби својата иницијална движечка сила. Управниот комитет нема одржано состаноци од 2019 година, а нови агенции и понатаму се создаваат надвор од процесот на реструктурирање, без ригорозна *екс-анте* контрола.

Во **Косово**, процесот на реформа на агенциите започна во 2016 година кога Министерството за јавна администрација (МЈА), со поддршка од СИГМА, спроведе анализа на сите агенции (Министерство за јавна администрација, 2016^[71]). Тоа послужи како основен документ за Акцискиот план на Владата за рационализација на агенциите кој предвидуваше спроведувањето на програмата за реструктурирање да се одвива во четири фази. Првата фаза се состоеше од осум извршни агенции под Собранието кои требаше да бидат пренесени преку соодветните законодавни промени на Владата (декември 2018), втората и третата фаза се состоеја од владини агенции во кои функциите беа удвоени или класификацијата на видот на агенцијата и нејзините линии на известување не беа во согласност со практиките на ЕУ (декември 2019-2020), а четвртата фаза се состои од регулатори со кои во моментот управува Собранието, а кои во повеќето европски земји би биле во рамки на извршната власт (декември 2021). Паралелно, беше донесена новата законодавна рамка за државната администрација, вклучувајќи го и Законот за организацијата и функционирањето на државната администрација и независните агенции.

¹⁰ Наредба на премиерот бр. 157 од 4 октомври 2017 година и Наредна на премиерот бр. 59 од 26 март 2018 година.

Рамка 11. Нов рамковен закон за државната администрација во Косово

Законот бр.06/L-113 за организацијата и функционирањето на државната администрација и независните агенции, подготвен со значителна поддршка од СИГМА, влезе во сила во 2019 година. Тој предвидува два вида агенции: извршни агенции и регулаторни агенции. Ова разграничување се потпира на различни степени на самостојност. Извршните агенции, како стандарден вид, остануваат под поблизок надзор на ресорните министерства. Регулаторните агенции уживаат голема самостојност, особено во однос на извршувањето на нивните клучни функции. На пример, против управните акти кои ги издаваат регулаторните агенции треба да се изјави жалба директно до судовите, додека актите на извршните агенции може да бидат разгледувани од ресорните министерства. Ова јасно го одразува концептот на функционална самостојност утврден во законодавството на ЕУ.

Иако регулаторните агенции се посамостојни, тие и понатаму се цврсто сместени во рамки на владината администрација. Ресорните министерства имаат надлежност да бараат информации и документи во врска со нивната работа и да ја следат законитоста, ефективноста и ефикасноста во нивното работење. Освен тоа, тие се вклучени во меѓуресорскиот систем за управување со ефектот и се договараат за својот план за работа со соодветното ресорно министерство. Тие, исто така, се должни да известуваат на годишна основа за остварувањето на целите и таргетите, да комуницираат со ресорното министерство во форма на дијалог за успешноста.

Меѓутоа, за целосно спроведување на новиот режим се потребни приспособувања во посебните закони со кои во моментот се уредуваат односите меѓу министерствата и агенциите поединечно за секоја агенција. Овој процес беше сопрен поради политичката нестабилност. Освен тоа, завршувањето на реформата зависи од политичката волја да се прераспределат голем број агенции кои работат под Собранието во владината администрација. Овие задачи сè уште не се спроведени.

Во првичната фаза, процесот на рационализација доби политичка поддршка на високо ниво. Претседателот на Собранието и премиерот на Косово потпишаа Писмо за преземање обврски да го поддржат процесот на рационализација и именуваа одговорни лица од двете гранки на власта да ги предводат реформите. Меѓутоа, процесот на спроведување на амбициозните планови за реструктурирање беше во застој со периодот на политичка нестабилност која следеше по падот на владата на Харадинај и предвремените избори. Како резултат на тоа, не е постигнат значителен напредок во намалување на бројот на агенциите или во подобрување на нивната отчетност. Од друга страна, во неколку случаи обидите да се создадат нови институции беа спречени, поради недостиг на јасна оправданост за воспоставување нови тела. Освен тоа, владата на Курти повторно ја потврди посветеноста на овие реформи кои се клучни за агендата на ЕУ за реформа на јавната администрација и започна програма на реструктурирање за време на краток период од февруари до март 2020 година, а од СИГМА побара да им даде поддршка за рационализација на министерствата и подоцна на агенциите. На 25 март 2020 година, владата на Курти изгуби на гласањето доверба во Собранието и повторно политичката нестабилност го попречи напредокот (Balkan Policy Research Group, 2020^[72]).

Помали иницијативи за реформи

Другите влади во Западен Балкан и европското соседство воведоа иницијативи од помал обем, но и понатаму ги комбинираат реформите за реструктурирање со модернизацијата на типологијата на рамките за управување со агенциите. Во 2018 година, **Црна Гора** донесе нов рамковен закон за

државната администрација. Овој закон за државната администрација¹¹ го укина концептот на органи во состав на министерствата како посебен вид квази-агенции, кои имаат само малку поголема самостојност од организационите единици на министерствата. Освен тоа, беше воведена нова типологија на владини тела составени од државни агенции и државни фондови. Државни агенции може да бидат воспоставени за извршување регулаторни функции и за спроведување на законите во одредени области, единствено ако има јасно барање за функционална и организациска самостојност на телото што произлегува од законодавството на ЕУ или од меѓународен договор. Државните агенции имаат голема функционална самостојност, бидејќи нивните управни акти не можат да бидат разгледувани од ресорните министерства туку подлежат единствено на судска правна заштита. Од аспект на организациската поставеност, правилата за државните агенции и државните фондови се слични. Иако ова поедноставување на типологијата е добредојдено, треба да се нагласи, исто така, дека Законот за државната администрација не содржи список на тела за секој вид, што го прави нејасен опфатот на неговата примена. списокот беше вклучен во нацртот поддржан од владата, а изработен со поддршка на СИГМА, но подоцна беше отстранет во Собрание. Покрај тоа, оваа типологија не е сеопфатна, со оглед дека постојат голем број тела кои работат според посебните закони како „други носители на јавни овластувања“.

Во 2018 година, во **Северна Македонија** беше донесена новата Стратегија за реформа на јавната администрација 2018-2022 година, која исто така предвидуваше реструктурирање на администрацијата на владата.¹² Врз основа на мапирањето на владините институции, новиот организационен концепт беше изработен со три видови на тела: а) министерства надлежни за креирање на политиките; б) агенции надлежни за спроведување на политиките и в) инспекторати кои вршат контролни функции. Последните два вида се наменети да работат под строг надзор и насоки од министерствата. Општата идеја на овој концепт е да обезбеди дека министерствата имаат овластувања и капацитети во соодветните области на политиките за да управуваат, да ги насочуваат и да ги контролираат агенциите. Овој концепт, исто така, подразбира и организациски промени. Меѓутоа, премногу е рано за да се оцени напредокот во спроведувањето на оваа нова политика.

Освен тоа, самиот концепт се чини дека се потпира на прилично догматски пристап, кој инсистира спроведувањето на политиките да се додели на агенциите како стандардна опција. Ќе постои ризик од зголемување на бројот на агенциите ако се спроведе само теоретскиот модел без јасно, прагматично образложение.

Потребата да се воспостави појасна типологија и структури на управување за агенциите, исто така, беше препознаена во **Грузија**. Законот за правни субјекти според јавното право од 1999 година овозможи лесно да се создаваат нов вид агенции наречени правни субјекти според јавното право (ПСЈП). ПСЈП се сеопфатна категорија со речиси неограничена самостојност. Бројот на ПСЈП брзо порасна, од 0 во 1999 година на 90 во 2017 година и тие ги преземаа улогите за креирање политики и регулаторните улоги. Во 2017 година беше воведена обемна функционална анализа на ниво на целата влада за да се отстранат функционалните неправилности кои беа создадени и беше изработен предлог за нова, подетална категоризација на агенциите.¹³ Меѓутоа, работата за донесување и спроведување на овој ревидиран модел е сопрена. Слично, мал или никаков напредок не е постигнат во **Ерменија** и покрај утврдените проблеми со телата од приватното право кои се создаваат за да го предводат креирањето на политиките и спроведувањето на иницијативите за приоритетите на Владата, како и примерот на дисфункционална поделба на трудот помеѓу министерствата и агенциите прикажана во Рамка 9 погоре (СИГМА, 2019^[6]). Во **Молдавија**, исто така, не се спроведени битни реформи, освен намалувањето на бројот на инспекциските тела од

¹¹ Закон од 22 ноември 2018 година за државната администрација, Службен весник бр. 78/2018.

¹² Министерство за информатичко општество и администрација, Стратегија за реформа на јавната администрација 2018-2022, https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/par_strategy_2018-2022_final_en.pdf.

¹³ Извештај за функционалната анализа на ниво на целата владата и поврзаната Методологија подготвени од проектот на УСАИД за Иницијатива за добро управување (ИДУ).

33 на 18¹⁴.

Украина нема започнато сеопфатни реформи во оваа област. Меѓутоа, воведени се некои релевантни иницијативи преку законодавството за државната служба. Министерите беа овластени да утврдуваат годишни таргети во однос на клучните показатели на успешност за директорите на подредените агенции.¹⁵ Ресорниот министер може да определи најмногу три клучни показатели на успешност (КПУ) придружени со таргети. Други два КПУ заедно со таргети може да бидат утврдени од Кабинетот на министри и се применуваат општо за сите директори на агенции. Овој модел, воведен во 2019 година, се фокусира на директорите на агенциите, а не на целокупната успешност на организацијата.

Општо земено, администрациите од Западен Балкан и европското соседство се во почетните фази од отстранување на функционалните неправилности создадени со прекумерната агенцификација. Брзиот пораст на бројот на агенции создаде сложено и фрагментирано организационо уредување во сите администрации. Ова не може да се поправи со една, обемна интервенција или со постепени промени. Првиот чекор кон ублажување на „факторите за неуспех“ во иднина е да се разберат причините за агенцификацијата и блокадите со кои се соочиле последните реформи. Клучните извлечени поуки се:

- 1) Потребна е континуирана политичка поддршка на високо ниво за да се спроведат долгорочните агенди за реформите. Брзите победи се потребни за да се поттикне поддршка, а вклучувањето на пратениците се покажа како клучно во случајот на Косово. Сепак, во контекст на политичка нестабилност, оние кои ги спроведуваат реформите треба да вложат значителна енергија за да го задржат ова прашање на агендата. Политичкото лидерство мора да делува на решителен и доследен начин и не смее да биде необјективно водено од пристрасни или клиентелистички мотиви кога одлучува за воспоставување и избор на институционалниот вид. Ова е реформа за која е потребно високо ниво на „политичка дисциплина“.
- 2) Потребна е добра, рационална типологија на управните органи во политиката и во законодавството со јасно дефинирани критериуми за воспоставување и избор на вид кој одговара на целта.
- 3) Неопходно е координативното централно владино тело или министерството за јавна администрација да има силна *екс-анте* улога на чувар и улога во *екс-пост* оценувањето.
- 4) Спроведувањето е клучно и зависи од способноста на администрацијата да управува со агендата за реформите на ниво на целата влада. Преамбициозните програми за реструктурирање може да ја преоптоварат администрацијата и може да бидат напуштени. Долгите аналитички активности ризикуваат да ја пропуштат отворената можност кога е мобилизирана политичката поддршка. Се препорачува да се определи редоследот на реформите со конкретни чекори на управување во акциски планови.
- 5) Можно е да постои силен отпор на промените од различни интересни групи. Фрагментираното институционално уредување со голем број агенции кои не се отчетни пред министерствата има моќни застапници во секоја администрација, на пр. меѓу раководството на агенциите кои уживаат прекумерни придобивки или самостојност, или меѓу политичките патрони на некои агенции. Дури и донаторските организации лобираат да се задржат агенциите кои тие помогнале да бидат создадени. Погрешното цитирање на законодавството на ЕУ е честа тактика за запирање на реформите.
- 6) Предностите на одредена реформа треба јасно да се објаснат на политичкото лидерство, особено политичката придобивка од наоѓањето соодветна рамнотежа меѓу самостојноста и отчетноста и создавањето на уредување во кое целите за успешност на агенциите се создаваат заедно со владата, а од агенциите може да се бара отчет за успешноста.

¹⁴ Закон бр. 230 од 23 септември 2016 година за изменување и дополнување на одредени законодавни акти.

¹⁵ Резолуција на Кабинетот на министри на Украина бр.640 од 2017 година за одобрување на постапката за оценување на учиниот на државните службеници: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF#n357>

Резиме

Комбинирањето на наодите од мониторингот на СИГМА, резултатите од иницијативите на реформите и сознанијата од анкетата спроведена за овој документ дава конзистентна анализа за тоа каде се наоѓаат администрациите од Западен Балкан и европското соседство на патот кон доброто управување на агенциите. Општо земено, идејата за „вакуум на управување“ може да послужи како најточен опис на управувањето со агенциите во Западен Балкан и европското соседство. Овој вакуум започнува на макро ниво со недостиг на јасна визија и логика за тоа кога треба да бидат креирани агенциите, кој вид агенција треба да биде применет во конкретни случаи, како да се спречи неконтролирано растење на бројот и како да се обезбеди дека агенциите се управуваат според јасни и доследни правила. Тој продолжува на средно ниво со недостиг на механизми за отчетност во интеракцијата помеѓу ресорните министерства и јавните агенции.

Како што покажува анкетата, вакуумот на управување на централно ниво не е надоместен преку ефективно управување на агенциите на ниво на поединечните ресорни министерства, притоа тука не станува збор за легалистичка култура на управување наспрема онаа ориентирана кон резултатите. Доминантниот модел на односи меѓу ресорните министерства и агенциите би можел да се опише како комбинација од прилично голема самостојност и поопшто отсуство на следење на успешноста и отчетност за резултатите. Ресорните министерства не ги применуваат вообичаените алатки за управување со агенциите изработени од земјите на ОЕЦД. Западен Балкан и европското соседство имаат уникатна и веројатно дисфункционална карактеристика на значително заобиколување на високите државни службеници и поставување на формалната одговорност за управување и надзор во рацете на министрите.

Како последица на тоа, ресорните министерства не успеаваат да преземат целосна одговорност за нивните области на политиките и немаат значителен интерес да ја подобрат успешноста на агенциите. Во случајот на НРО, исто така, постои проблемот со погрешното разбирање на барањата од законодавството на ЕУ. Табелата подолу ги резимира клучните проблеми и недостатоци утврдени на ниво на целиот систем и на ниво на односите помеѓу поединечните министерства и агенции, како и последиците од овие проблеми за целокупната успешност на владината администрација.

Табела 13 Резиме на клучните недостатоци во управувањето со агенциите во Западен Балкан и европското соседство

НИВО	ЕЛЕМЕНТИ КОИ НЕДОСТИГААТ	ЕФЕКТИ
Макро ниво (политика на владата и општа законодавна рамка)	Добра типологија на агенциите и јасни критериуми за воспоставување и избор на соодветен вид.	Раст на бројот на агенциите без јасна оправданост и придобивки; Проблеми со управувањето поврзани со големиот број агенции од различни видови, степени на самостојност и режими на управување.
	Ригорозна екс-анте контрола на агенцификацијата и анализа на алтернативните опции за извршување на функциите на владата.	Неефикасни административни структури и пропуштени можности за придобивки во ефикасноста и заштеди.
	Редовни оценувања и приспособување на уредувањето на агенциите.	Самостојноста на агенциите е определена поединечно за секоја агенција што често резултира со нивна прекумерна самостојност или посебни привилегии, на пр. изземање од правилата за транспарентно вработување, висина на платите или финансиски контроли.
	Конзистентен режим на управување кој ги опфаќа сите агенции и воспоставува соодветна рамнотежа меѓу самостојноста на агенциите и отчетноста и го спречува воспоставувањето на агенции кои се под директен надзор на собранјата.	Висок ризик од неефикасноста и неправилности (на пр. заробување на агенциите од интересни групи) поврзан со слабиот собраниски надзор; Недостиг на инструменти со кои владата би обезбедила конзистентно спроведување на секторските политики.
Средно ниво (односи меѓу министерствата и агенциите)	Силна министерска надлежност и отчетност за соодветните области на политиките поради големиот број агенции кои се наоѓаат надвор од извршната власт и го известуваат само собранието.	Агенциите работат без јасно дефинирани очекувања и ригорозна отчетност за испорачувањето на резултати за политиките.
	Добро воспоставена култура на министерско управување ориентирано кон резултатите и управување со ефектот.	Одговорностите за управување не се извршуваат ефективно и конзистентно, оставајќи ги агенциите во вакуумот на управување.
	Јасна распределба на одговорноста за управување со агенциите во рамки на министерството.	

Искуството со агенцификацијата во Западен Балкан и европското соседство веќе е толку обемно што служи како основа за приспособени и конкретни препораки. Табелата подолу ги резимира клучните „правилни и погрешни работи“ во управувањето со агенцификацијата.

Табела 14 Правилни и погрешни работи кај агенцификацијата – клучни препораки

Правилно	Погрешно
<ul style="list-style-type: none"> • Да се разгледа широка низа на организациони опции за извршување на функциите на владата и конечниот избор да се направи врз основа на темелна, непристрасна анализа наместо на догматски, теоретски претпоставки и модели; • Да се остане скептичен кон сите предлози за создавање нови институции – да се бара јасна и силна оправданост за воспоставување нови тела и тоа да се смета како последна опција; • Да се работи во насока на „компактна влада“ – постојано да се неутрализира природната тенденција на административниот апарат да се зголемува настојувајќи на помала, поинтегрирана, но исто така и поефикасна и поефективна администрација; • Управувањето со агенциите треба да се смета за една од клучните одговорности на министерствата и треба да се обезбеди дека таа е јасно доделена со потребните капацитети за раководење и надзор; • Да се бара рамнотежа меѓу самостојноста и отчетноста во управувањето со агенциите – премногу влади со ентузијазам ја усвоија идејата за самостојни агенции, заборавајќи да ја обезбедат отчетноста на агенциите. Да им се дозволи на раководителите (на агенциите) да раководат, но исто така да бидат отчетни за резултатите кои ги постигнуваат. 	<ul style="list-style-type: none"> • Не треба да се биде догматски - идејата за одвојување на креирањето политиките од спроведувањето на политиките не е доволно оправдување за масивната агенцификација; • Придобивките од агенцификацијата не треба да се земаат здраво за готово – апстрактните и теоретски претпоставки за придобивките во ефикасноста од агенцификацијата не се доволни за да се оправда создавањето нови тела; • Да не се очекува дека кадарот во министерствата нема потреба од специјализирани вештини кога задачите се делегирани на агенциите; • Да не се помешува самостојноста на агенциите со независност – агенцификација има смисла ако на ново создадените агенции им се даде значителна самостојност (во комбинација со отчетност). Меѓутоа, дури и најсамостојните агенции, како што се НРО, не претставуваат „четврта гранка на власта“. Тие и понатаму се дел од извршната власт и треба да даваат отчет за спроведувањето на политиките на владата; • Да не се дозволи агенциите премногу да се оддалечат од владата - агенциите треба да останат цврсто лоцирани во рамки на јавната администрација од аспект на правилата за кадровска екипираност, плати или финансиско управување. Премногу често агенцификацијата се користи како начин за создавање сива зона на прекумерно платени политички именувани лица и нетранспарентно трошење.

Литература

- Askim, J. (2019), "Quasi-contractual ministerial steering of state agencies: Its intensity, modes, and how agency characteristics matter", *International Public Management Journal*, Vol. 22/3, pp. 470-498. [58]
- Bach, T., B. Niklasson and M. Painter (2012), "The role of agencies in policy-making", *Policy and Society*, Vol. 31/3, pp. 183-193. [16]
- Baldwin, R., M. Cave and M. Lodge (eds.) (2010), *Introduction: Regulation—the Field and the Developing Agenda*, Oxford University Press. [39]
- Balkan Policy Research Group (2020), *Public Administration Reform in Kosovo - Constant Struggle to Make It*. [74]
- Beblavý, M. (2002), "Understanding the waves of agencification and the governance problems they have raised in Central and Eastern European Countries", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2/1, <https://doi.org/10.1787/budget-v2-art6-en>. [54]
- Bovens, M., R. Goodin and T. Schillemans (eds.) (2014), *Independent Regulators*, Oxford: Oxford University Press. [42]
- Cabinet Office (2017), *Partnerships between departments and arm's-length bodies: Code of Good Practice*. [65]
- Cabinet Office (2014), *Introduction to sponsorship: induction pack for new sponsors of arm's length bodies*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/686713/Introduction_to_Sponsorship_An_Induction_Handbook_for_New_Sponsors_of_Arms_Length_Bodies.pdf. [62]
- Cabinet Office (2014), *Sponsorship Specialism Competency Framework*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/686703/Sponsorship_Specialism_Competency_Framework.pdf. [61]
- Cabinet Office (2014), *Triennial Reviews: Guidance on Reviews of Non-Departmental Public Bodies*, London. [26]
- Cabinet Office (2012), *The Approval Process for the Creation of Non Departmental Public Bodies*. [25]
- Casullo, L., A. Durand and F. Cavassini (2019), "The 2018 Indicators on the Governance of Sector Regulators - Part of the Product Market Regulation (PMR) Survey", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1564, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/a0a28908-en>. [45]

- Casullo, L., A. Durand and F. Cavassini (2019), "The 2018 Indicators on the Governance of Sector Regulators - Part of the Product Market Regulation (PMR) Survey", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1564, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/a0a28908-en>. [50]
- Christensen, T. and P. Lægveid (eds.) (2006), *Agencification and Regulatory Reforms*, Cheltenham: Edward Elgar. [5]
- Christensen, T., A. Lie and P. Lægveid (2008), "Beyond new public management: agencification and regulatory reform in Norway", *Financial Accountability & Management*, Vol. 24/1, pp. 15-30. [11]
- Cingolani, L. and M. Fazekas (2020), "The role of agencification in achieving value-for-money in public spending", *Governance*, Vol. 33/3, pp. 545-563, <https://doi.org/10.1111/gove.12452>. [13]
- Dan, S. (2014), "The effects of agency reform in Europe: A review of the evidence", *Public Policy and Administration*, Vol. 29/3, pp. 221-240. [14]
- De Somer, S. (2018), "The powers of national regulatory authorities as agents of EU law", *ERA Forum*, Vol. 18/4, pp. 581-595. [44]
- Department of Public Expenditure and Reform (2016), *Code of Practices for the Governance of State Bodies, Dublin*. [28]
- Department of Public Expenditure and Reform (2014), *A Report on the Implementation of the Agency Rationalization Programme, Dublin*. [27]
- Dommett, K., M. MacCarthaigh and N. Hardiman (2016), "Reforming the Westminster model of agency governance: Britain and Ireland after the crisis", *Governance*, Vol. 29/4, pp. 535-552. [29]
- Dunleavy, P. (1991), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Harvester Wheatsheaf, London. [8]
- Efficiency Unit (1988), *Improving Management in Government: The Next Steps*. [3]
- Egeberg, M. and J. Trondal (2018), *An Organizational Approach to Public Governance: Understanding and Design*, Oxford University Press. [37]
- European Commission (2010), *Commission Staff Working Paper Interpretative Note on Directive 2009/72/EC Concerning Common Rules for the Internal Market in Electricity and Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009*. [46]
- Gellén, M. (2012), "Does centralization serve efficiency? De-agencification in Hungary", *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. 5/2, pp. 67-87. [34]
- Gilardi, F. and D. Braun (eds.) (2006), *Delegation to independent regulatory agencies in Western Europe: credibility, political uncertainty and diffusion*, Routledge. [43]
- Government of Albania (August 2017), *Restructuring Subordinate Agencies and Bodies. Preliminary Report*. [71]
- Government of the Netherlands (2011), *Compact Central Government Implementation Programme*, <https://www.government.nl/documents/publications/2016/07/13/compact-central-government-implementation-programme>. [35]
- Hajnal, G. (2011), "Agencies and the Politics of Agencification in Hungary", *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, pp. 74-92, <https://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/view/244>. [76]

- Hajnal, G. (2011), "Agencies and the Politics of Agentification in Hungary", *Transylvanian Review of Administrative Sciences* Special Issue, pp. 74-92, <https://rtsa.ro/tras/index.php/tras> (accessed on 30 March 2020). [22]
- Handke, S. (2012), "A problem of Chief and Indian—The role of the supervisory authority BaFin and the ministry of finance in German financial market policy", *Policy and Society*, Vol. 31/3, pp. 237-247. [67]
- International Monetary Fund (2016), *Expenditure Control: Key Features, Stages, and Actors*, Washington D.C.. [77]
- Jann, W. et al. (2008), *Best practice in governance of agencies: A comparative study in view of identifying best practice for governing agencies carrying out activities on behalf of the European Union*, Brussels.. [56]
- Laking, R. (2006), "Agencies: Their Benefits and Risks", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 4/4, <https://dx.doi.org/10.1787/budget-v4-art19-en>. [21]
- Larsen, A. et al. (2006), "Independent regulatory authorities in European electricity markets", *Energy Policy*, Vol. 34/17, pp. 2858-2870. [19]
- Levin, P. (2009), "The Swedish Model of Public Administration: Separation of Powers – The Swedish Style", *JOAAG*, Vol. 4/1. [57]
- Madureira, C., B. Rando and D. Ferraz (2020), "The Public Administration Performance Appraisal Integrated System (SIADAP) and the Portuguese Civil Servants Perceptions", *International Journal of Public Administration*, <https://doi.org/10.1080/01900692.2020>. [55]
- Majone (1997), "From the Positive to the Regulatory State", *Journal of Public Policy*, Vol. 17, pp. 139– 67, <http://dx.doi.org/10.1017/S0143814X00003524>. [38]
- Majone, G. (1997), "From the Positive to the Regulatory State", *Journal of Public Policy*, Vol. 17, pp. 139– 67. [41]
- Ministry of Finance of Finland (2020), *Systems for guidance and direction*, <https://vm.fi/en/systems-for-guidance-and-direction>. [60]
- Ministry of Public Administration (2016), *Review of Institutions and Agencies of the Assembly and Central Bodies of the Government.*, <https://mpb.rks-gov.net/ap/desk/inc/media/797AA8E1-7888-43C5-B949-BF690EC89CFA.pdf>. [73]
- Mortensen, P. (2016), "Agencification and blame shifting: Evaluating a neglected side of public sector reforms", *Public Administration*, Vol. 94/3, pp. 630-646. [4]
- Moynihan, D. (2006), "Ambiguity in policy lessons: The agencification experience", *Public Administration*, Vol. 84/4, pp. 1029-1050. [18]
- Nakrošis, V. and Ž. Martinaitis (2011), ""Sunrise" and "Sunset" of Lithuanian Agencies", *Transylvanian Review of Administrative Sciences* Special Issue, pp. 93-114, <https://rtsa.ro/tras/index.php> (accessed on 30 March 2020). [33]
- Niklasson, B. and J. Pierre (2012), "Does agency age matter in administrative reform?: Policy autonomy and public management in Swedish agencies", *Policy and Society*, Vol. 31/3, pp. 195-210. [66]

- Öberg, S. and H. Wockelberg (2020), "Agency control or autonomy? Government steering of Swedish government agencies 2003–2017", *International Public Management Journal*, pp. 1-20. [59]
- OECD (2021), *Competitiveness in South East Europe 2021: A Policy Outlook*, OECD Publishing. [82]
- OECD (2021), *OECD Regulatory Outlook 2021*, OECD Publishing Paris, <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>. [70]
- OECD (2021), *Progress Review of Latvia's Public Utilities Commission: Driving Performance, The Governance of Regulators*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/6c2ee469-en>. [51]
- OECD (2020), *Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/c03e01b3-en>. [83]
- OECD (2018), *Driving Performance at Ireland's Commission for Regulation of Utilities, The Governance of Regulators*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264190061-en>. [53]
- OECD (2018), *Driving Performance at Ireland's Commission for Regulation of Utilities, The Governance of Regulators*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264190061-en>. [64]
- OECD (2018), *Driving Performance at Ireland's Commission for Regulation of Utilities, The Governance of Regulators*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264190061-en>. [69]
- OECD (2017), *Creating a Culture of Independence, Practical Guidance against Undue Influence*. [48]
- OECD (2017), *The Principles of Public Administration*, OECD, Paris, <http://www.sigmaweb.org/publications/Principlesof-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>. [1]
- OECD (2016), *Driving Performance at Latvia's Public Utilities Commission, The Governance of Regulators*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264257962-en>. [52]
- OECD (2016), *Rara Avis? Searching for Regulatory Independence in Its Natural Habitat*. [49]
- OECD (2015), *Building on Basics, Value for Money in Government*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264235052-en>. [63]
- OECD (2015), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition*, OECD Publishing. [81]
- OECD (2014), *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Enforcement and Inspections*, Paris: OECD Publishing. [32]
- OECD (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>. [47]
- OECD (2002), *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264177420-en>. [9]
- OECD (2001), "Financial Management and Control of Public Agencies", *SIGMA Papers*, No. 32, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5kml60vk0h9x-en>. [12]

- Ongaro, E. and S. van Thiel (eds.) (2017), *Agencification in Europe*, Palgrave Macmillan. [20]
- Overman, S. and S. Van Thiel (2016), "Agencification and Public Sector Performance: A systematic comparison in 20 countries", *Public Management Review*, Vol. 18/4, pp. 611-635. [15]
- Pollit, B. (2001), "Agency fever? Analysis of an international policy fashion", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 3/3, pp. 271-290, <http://dx.doi.org/10.1080/13876980108412663>. [2]
- Randma-Liiv, T. (2011), *Public sector organisation in Central and Eastern Europe: From agencification to deagencification*, pp. 160-175. [68]
- Savas, E. (2001), "Privatization and the New Public Management", *Fordham Urban Law Journal*, p. 28. [78]
- SIGMA (2019), *Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, Armenia 2019*. [6]
- SIGMA (2019), *Monitoring Report: The Principles of Public Administration, Albania 2019*. [72]
- SIGMA (2018), *Managerial accountability in the Western Balkans: a comparative analysis of the barriers and opportunities faced by senior managers in delivering policy objectives*. [79]
- SIGMA (2015), *Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, Moldova 2015*. [7]
- Sørensen, E., H. Hansen and M. Kristian (eds.) (2017), *Cutback Management in Ireland in the Wake of the Financial Crisis*, Routledge. [30]
- Sześciło, D. (2021), "Challenging Administrative Sovereignty. Dimensions of Independence of National Regulatory Authorities under the EU Law", *European Public Law*, Vol. 27/1. [40]
- Sześciło, D. (2020), "Agencification revisited: trends in consolidation of central government administration in Europe", *International Review of Administrative Sciences*, <https://doi.org/10.1177/0020852320976791>. [31]
- Thijs, N. and V. Nakrosis (2019), *Public administration reform trends and reform dynamics in EU27*. [24]
- Tria, G. and G. Valotti (eds.) (2012), *What Can We Learn from Thirty Years of Public Management Reform?*, Rome-Washington. [36]
- Verhoest, K. et al. (2004), "The study of organisational autonomy: a conceptual review", *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, Vol. 24/2, pp. 101-118. [80]
- Verhoest, K. et al. (eds.) (2012), *Comparing Agencies across Countries Government Agencies. Practice and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan. [10]
- Verhoest, K. et al. (2011), *Governing Public Agencies in the 21st Century: International Lessons and policy recommendations by the COST Action IS0601*, European Cooperation in Science and Technology (COST), <https://www.cost.eu> (accessed on 30 March 2020). [23]
- Verhoest, K. et al. (eds.) (2012), *Germany*, Palgrave Macmillan. [75]
- Verschuere, B. and D. Vancoppenolle (2012), "Policy-making in an era of agencification: An exploration of task divisions between politicians, core departments and public agencies", *Policy and Society*, Vol. 31/3, pp. 249-258. [17]

Програмата СИГМА

СИГМА (Поддршка за подобрување на управувањето и раководењето) е заедничка иницијатива на ОЕЦД и на Европската унија (ЕУ), главно финансирана од ЕУ. СИГМА работи со земјите партнери за зајакнување на системите за управување во јавниот сектор и на капацитетите на јавната администрација од 1992 година.

Во партнерство со Европската комисија (ЕК), Генералниот директорат за соседство и преговори за проширување (ДГ НЕАР), во моментот работиме со:

- Албанија, Босна и Херцеговина, Косово*, Црна Гора, Северна Македонија, Србија и Турција како земји кандидати и потенцијални кандидати во ЕУ; како и
- Алжир, Ерменија, Азербејџан, Белорусија, Египет, Грузија, Јордан, Либан, Молдавија, Мароко, Палестинската Самоуправа¹, Тунис и Украина како земји од соседството на ЕУ.

СИГМА обезбедува помош во шест клучни области:

1. Стратешка рамка за реформа на јавната администрација;
2. Креирање политики и координација;
3. Јавна служба и управување со човечки ресурси;
4. Отчетност;
5. Обезбедување услуги;
6. Управување со јавните финансии, јавни набавки и надворешна ревизија.

СИГМА врши прегледи и дава повратни информации за:

- Системите и институциите на управување,
- Правните рамки,
- Стратегиите и акциските планови за реформи,
- Напредокот во спроведувањето на реформите.

СИГМА обезбедува:

- Совети за изработувањето и одредувањето на приоритетите на реформите,
- Методологии и алатки за поддршка на спроведувањето,
- Препораки за подобрување на законите и административните аранжмани,
- Можности за споделување на добрите практики од широк спектар на земји, вклучувајќи и регионални настани,
- Документи за политиките и компаративни студии коишто опфаќаат повеќе земји.

За повеќе информации во врска со СИГМА, посетете ја нашата веб-страница: www.sigmaxweb.org

© ОЕЦД 2021

Имајќи предвид дека СИГМА е дел од ОЕЦД, истите услови за користење се применуваат и за нејзините публикации: <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

* Ознаката не е во спротивност со ставовите за статусот и е во согласност со Резолуцијата 1244/99 на Советот за безбедност на Обединетите нации и со Советодавното мислење на Меѓународниот суд на правдата за Декларацијата за независност на Косово.

¹ Фусната од Европската служба за надворешно дејствување и Европската Комисија: оваа ознака не се смета за признавање на Државата Палестина и не е во спротивност со поединечните ставови на земјите членки на Европската Унија за ова прашање.