



# Organizacija javne uprave: upravljanje agencijama, autonomija i odgovornost

## SIGMA Dokument br. 63

Objavljivanje odobrila g-đa Elsa Pilichowski, Direktor  
Direktorata za javno upravljanje, OECD

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

Ovaj je dokument pripremljen uz finansijsku pomoć Evropske unije (EU). Ne treba ga prikazivati kao dokument koji predstavlja zvanične stavove EU, OECD ili država članica, ili partnera koji učestvuju u Programu SIGMA-e. Izražena mišljenja i korišćeni argumenti samo su mišljenja i argumenti autora.

Ovaj dokument, kao i svi podaci i mapa koja je ovdje uključena, ne dovode u pitanje status ili suverenost bilo koje teritorije, razgraničenje na međunarodnim granicama, niti ime bilo koje teritorije, grada ili regiona.

© OECD 2021 – Korišćenje ovog materijala, u digitalnoj ili štampanoj formi, regulisano je Uslovima koji se nalaze na veb-sajtu OECD-a <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

Ovaj prevod je naručio OECD. Jedine zvanične verzije su engleski i/ili francuski tekstovi. Naslov rada na engleskom jeziku :

Johnsøn, J., L. Marcinkowski and D. Sześciło (2021), "Organisation of public administration: Agency governance, autonomy and accountability", SIGMA Papers, No. 63, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/07316cc3-en>

# Sadržaj

Sažetak	3
Uvod	5
I. Od agencifikacije do konsolidacije - trendovi u organizaciji javne uprave	7
„Agencijska groznica”: međunarodni trendovi i njihov uticaj na ekonomije u tranziciji	7
Povratak na konsolidaciju? Trend de-agencifikacije	10
Funkcija čuvanja ulaza u sistem i redovne revizije	13
Sažetak - Agencifikacija nije čarobno rješenje svih problema	14
II. Nadnacionalni standardi - ka EU modelu nacionalnih agencija	16
Nacionalni regulatorni organi - vodeća nacionalna agencija „po EU receptu”	16
Širenje standarda autonomije za neregulatorne organe	30
Sažetak – EU standardi za nacionalne agencije	32
III. Međunarodno iskustvo i instrumenti za upravljanje agencijama	33
Upravljanje ministarstava i instrumenti za nadzor sa ciljem uspostavljanja ravnoteže između autonomije agencije i kontrole	33
Razvijanje kulture saradnje između ministarstava i agencija i pojašnjava uloga	42
Sažetak - Dobre prakse i instrumenti za upravljanje agencijama	43
IV. Agencije na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu - Koliko su autonomne? Koliko su odgovorne? Kako ih reformisati?	45
Agencifikacija na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu - pregled	45
Koliko su autonomne, koliko odgovorne?	52
Kako ih reformisati? Lekcije naučene iz podrške SIGMA-e	63
Sažetak	67
Literatura	70
Program SIGMA	77

## GRAFIKONI

Grafikon 1. Dimenzije autonomije agencije	9
Grafikon 2. Posmatrane strategije za klstersko grupisanje javnih agencija	13
Grafikon 3. Širenje standarda iz EU prava za organizaciju i autonomiju nacionalnih regulatornih organa	17
Grafikon 4. Slojevi odgovornosti agencije	34
Grafikon 5. Sastavni dijelovi okvira ministarskog upravljanja za agencije Slučaj sporazuma o nadzoru u Irskoj	38
Grafikon 6. Klasični mehanizmi kontrole agencija od strane resornih ministarstava	41
Grafikon 7. Sažetak - Dobre prakse i instrumenti za upravljanje agencijama	44
Grafikon 8. Broj javnih agencija na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu	46
Grafikon 9. Broj agencija koje su podređene parlamentu na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu (osim ustavnih organa)	50
Grafikon 10. Upravljanje na bazi rezultata u agencijama na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu	52
Grafikon 11. Ključne karakteristike autonomije agencija	54
Grafikon 12. Tijela koja odobravaju godišnje planove i postavljaju ciljeve za agencije	57
Grafikon 13. Korišćenje revizije uspjeha od strane resornih ministarstava	58
Grafikon 14. Mehanizmi ministarstava za davanje povratnih informacija o učinku agencije	59
Grafikon 15. Vrste povratnih informacija koje resorna ministarstva daju agencijama	60
Grafikon 16. Korišćenje obavezujućih uputstava od strane resornih ministarstava	61
Grafikon 17. Dodjeljivanje odgovornosti za nadzor agencija u okviru nadležnih ministarstava	62
Grafikon 18. Uključenost agencija u kreiranje politike	62
Grafikon 19. Neravnoteža autonomije i odgovornosti agencija na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu	63

## TABELE

Tabela 1. Standardi pravne tekovine EU za autonomiju nacionalnih regulatornih organa	19
Tabela 2. Multi-sektorski regulatori u državama članicama EU	23
Tabela 3. Smjernice Evropske komisije za tumačenje standarda nezavisnosti za nacionalne regulatore za tržište električne energije i gasa	24
Tabela 4. Pojašnjavanje autonomije nacionalnih regulatornih organa: što jeste, a što nije propisano pravom EU	24
Tabela 5. U potrazi za ravnotežom: kalibriranje ministarskog upravljanja agencijama	33
Tabela 6. Tipologija javnih agencija u odabranim evropskim zemljama	35
Tabela 7. Odabrane evropske zemlje sa okvirnim zakonima - primjeri instrumenata za upravljanje koje imaju ministarstva	37
Tabela 8. Postojanje politika i propisa za upravljanje centralnim vladinim agencijama	48
Tabela 9. Jasnoća i sveobuhvatnost zvanične tipologije centralnih vladinih agencija	49
Tabela 10. Nacionalni regulatorni organi koji su direktno odgovorni parlamentima na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu	51
Tabela 11. Autonomija agencija – razlike u stavu u različitim agencijama i resornim ministarstvima	53
Tabela 12. Interakcija između ministarstava i agencija – razlike u stavu u različitim agencijama i resornim ministarstvima	56
Tabela 13. Sažetak ključnih deficita u upravljanju agencijama na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu	68
Tabela 14. Dobre i loše stvari agencifikacije - ključne preporuke	69

## Sažetak

Upravljanje javnim agencijama, u svim njihovim oblicima, izuzetno je važno za ukupan uspjeh rada javne uprave. Pravila utvrđena za formiranje javnih agencija, te njihov rad i moguće ukidanje od strane političkih subjekata, koja sprovode institucije i ministarstva centralne vlade, određuju arhitekturu i ukupnu organizaciju javne uprave. Ova pravila treba takođe da preciziraju autonomiju koja je potrebna da bi svaka vrsta javne agencije dobro funkcionisala, i mehanizme za odgovornost koji su potrebni da bi se obezbijedilo da se agencija može pozvati na odgovornost za svoj rad i da koristi javna sredstva djelotvorno i efikasno za namjeravane svrhe. Forma je uslovljena funkcijom i neke vrste agencija, naročito regulatori, treba da imaju distancirani odnos sa ministarstvima da bi obavljali svoje dužnosti. Stvarni nivo autonomije i odgovornosti – kao i ukupni uspjeh institucije - zavise od primjene niza upravljačkih mehanizama od strane nadležnih ministarstava ili drugih aktera odgovornih za nadziranje rada agencija.

Javne agencije postoje u svim zemljama, i veoma su raznolike, ali istorijski gledano klatno je zaljuljano od konsolidovanih organizacionih struktura sa većim ministarstvima ka specijalizovanijim javnim agencijama koje prvenstveno imaju odgovornost za pružanje javnih usluga. Međutim, mnoge zemlje Evropske unije (EU) i OECD-a obrnule su trend agencifikacije posljednjih godina, vraćajući ključne javne funkcije u ministarsku hijerarhiju organa, pošto su negativne posljedice prvobitnog talasa „agencijske groznice” postale jasne. One su takođe izradile bolje regulatorne i upravljačke instrumente da obezbijede da se povećana autonomija agencija postavi u ravnotežu sa neophodnim nadzorom. Postizanje te ravnoteže je kontinuirani izazov.

Ovaj dokument pokazuje da klatno nikada nije vraćeno za veliku grupu ekonomija u tranziciji: ekonomije Zapadnog Balkana i Evropskog susjedstva. Zapravo, u mnogim zemljama i oblastima politike klatno se ubrzalo i stvorilo neravnoteže između mehanizama za obezbjeđivanje autonomije i onih za obezbjeđivanje odgovornosti. Ove ekonomije u tranziciji prihvatile su agencifikaciju u ranije neviđenom obimu, ali bez primjene istih regulatornih i upravljačkih instrumenata za koje su države EU i OECD-a shvatile da su potrebni da bi se spriječile funkcionalne nepravilnosti. Od 1990-ih ove zemlje su prošle kroz ogromnu agencifikaciju, sa velikim brojem agencija koje su stvorene preko noći da bi zamijenile monoličke, visoko-centralizovane uprave naslijeđene iz socijalističkih režima. Te vlade nisu imale dva ili tri vijeka da postepeno izgrade i usavrše odnose između vlade i agencija, kao što je, recimo, slučaj sa skandinavskim zemljama. Međunarodni partneri često promovišu agencifikaciju u zemljama u tranziciji, ne uzimajući u obzir da ovaj organizacioni model nije dio njihove administrativne DNA.

Ovaj dokument predstavlja empirijski dokaz koji ilustruje da agencije, generalno, gledano imaju preveliki nivo autonomije i rade u upravljačkom vakumu u većini ovih ekonomija u tranziciji, sa veoma malo upravljanja ili nadzora ministarstava u čijem su resoru. Specifične vrste agencija, koje se nazivaju nacionalne regulatorne agencije na jeziku pravne tekovine EU, imaju tako ekstremni nivo autonomije da često funkcionišu kao četvrta grana vlasti, a u praksi ne odgovaraju nikome.

Nažalost, ovo nije jedinstvena situacija. Studije su ranije dokumenovale isti obrazac javnih agencija koje nikome ne odgovaraju i sa tim povezanih ishoda politike u zemljama Centralne i istočne Evrope koje su kasnije postale države članice EU. Međutim, ovi empirijski dokazi su utvrđeni na nivou individualnih studija slučaja. Novi podaci iz Izvještaja iz monitoringa SIGMA-e i jedinstvenog istraživanja koje je sprovedeno među 236 viših rukovodilaca javnih agencija i njihovih kolega u ministarstvima u čijoj nadležnosti oni rade, predstavljaju prvo sistematično dokumentovanje ovog regionalnog trenda koji ima dalekosežne implikacije za javno upravljanje.

Ukratko, širenje agencija, u kombinaciji sa vakumom u upravljanju dovelo je do jasnog dupliranja funkcija i uludog trošenja javnih resursa, blokada u implementaciji politike vlade i tako do opšteg podrivanja demokratske odgovornosti. U najgorim slučajevima, agencifikacija se koristi za dobijanje političkih poena

i zarobljavanje institucija, čime se ponovo ukorijenjuju obrasci patronaže. Ovaj dokument utvrdio je sljedeće negativne posljedice nekontrolisane agencifikacije na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu:

- Nedostatak odgovornosti prema ministarstvima, tamo gdje su klasične izvršne agencije djelotvorno izolovane od vladine administracije i formalno podređene parlamentu. Najekstremniji je slučaj Kosova\*, sa preko 30 agencija koje su odgovorne samo parlamentu. To ne samo da ometa kapacitet vlade da nadzire implementaciju politike, već čini i nadzor nad agencijama u velikoj mjeri fiktivnim, jer parlament nema kapaciteta da te funkcije obavlja na pravi način.
- Mnoge uprave nemaju jasnu politiku za to kako treba organizovati centralne vlasti, i koju ulogu igraju agencije. Ministarstva su često previše slaba, i u smislu administrativnog kapaciteta, i u smislu političkih mehanizama i snage, da pokrenu koherentne organizacione reforme i obezbijede konzistentan pristup upravljačkim agencijama u cijeloj vladi. Drugačiji pristupi organizaciji mogu se stoga vidjeti u različitim dijelovima uprave, jer uporno opstaju nasljeđa iz ranijih perioda.
- Fragmentirani regulatorni okvir za upravljanje agencijama. Iako većina uprava ima okvirne zakone o javnoj upravi, ti akti se obično zaobilaze specijalnim zakonima kojima se regulišu pojedinačne agencije i stvaraju se različiti aranžmani za njih. Okvirni zakoni ne uspostavljaju sveobuhvatne okvire za upravljanje za agencije koje promovišu upravljanje bazirano na rezultatima.
- Pogrešno tumačenje uslova EU u odnosu na autonomiju posebnih vrsta agencija, kao što su regulatorni organi. Često se (pogrešno) shvata da je uslov da se ove agencije učine odgovornima samo zakonodavnom tijelu.
- Nedostatak zaštitnih mehanizama od širenja agencija. Logika „nova funkcija - nova agencija” je rasprostranjena i nove agencije se otvaraju bez temeljite analize alternativnih opcija za vršenje konkretnih funkcija. Nakon toga njihov rad nije predmet redovne revizije ili „testova potrebe njihovog postojanja”.

Reforme nisu uvijek uspješne ali ipak su potrebne. Funkcije čuvara ulaza u sistem i pažljivo promišljanje kada da se formiraju nove strukture od suštinskog su značaja, jer se pokazalo da je spajanje ili ukidanje agencija gotovo nemoguće kada se one naprave, ponekad zato što je to dio širih političkih sporazuma. Česte promjene vlada čine da je teško upravljati dugoročnim reformskim inicijativama na tehničkom nivou, a nacionalne uprave često nemaju sposobnost da uspješno vode reformske inicijative koje obuhvataju cjelokupnu vladu. Pravo EU u ovom domenu se često pogrešno razumije, a ponekad i namjerno pogrešno tumači. Ovaj dokument stoga pojašnjava uslove iz prava EU za svaku vrstu agencije. Slijed reformi, tehnička podrška, izgradnja široke koalicije, visok nivo političkog angažovanja i velika istrajnost ključni su za uspjeh reformi.

---

\* Ovakav naziv ne dovodi u pitanje stavove o statusu, i u skladu je s Rezolucijom Savjeta bezbjednosti UN 1244 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova.

# Uvod

Organizacija javne uprave važna je za njen uspjeh. Principi javne uprave prepoznaju važnost ovog pitanja jer navode da ukupna organizacija centralne vlade treba da bude racionalna, bazirana na adekvatnim politikama i propisima i da obezbjeđuje odgovarajuću unutrašnju, političku, sudsku, socijalnu i nezavisnu odgovornost (OECD, 2017[1]). Prepoznajući temeljni značaj djelotvornih institucija, Evropska komisija tražila je od SIGMA-e da pripremi ovaj dokument kako bi pružila savjete vladama Zapadnog Balkana i Evropskog susjedstva. Ovaj dokument sumira uslove postavljene u zakonodavstvu EU vezane za organizacione strukture, posebno u odnosu na nivo i formu autonomije, a za ključne oblasti politike. On dopunjava te standarde standardima OECD-a i smjericama iz nekoliko pravnih instrumenata i dokumenata politike.<sup>1</sup> I na kraju, ovaj dokument odraz je iskustva reformi na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu i daje preporuke u tom smislu.

Organizacija javne uprave transformiše se posljednjih decenija, pošto su poslovi koje su tradicionalno obavljala ministarstva deliegirani javnim agencijama, preduzećima u državnom vlasništvu ili privatnom sektoru. Očekivalo se da ovaj generalni trend ka manje centralizovanom upravljanju donese značajne dobitke u efikasnosti. Međutim, on je takođe stvorio izazove za djelotvorno upravljanje administrativnim strukturama koje su heterogenije i složenije nego ikad, kako se vidi u Poglavlju 1. Međunarodni standardi su se razvili, pri čemu je EU model za nacionalne regulatorne organe kao najistaknutiji primjer nadnacionalnih standarda, kako se detaljnije izlaže u Poglavlju 2. Države OECD i EU naučile su mnoge lekcije vezane za upravljanje agencijama iz ranog talasa agencifikacije. Poglavlje 3 predstavlja to međunarodno iskustvo i instrumente koje mogu da koriste ekonomije u tranziciji da bi postigle dobru ravnotežu između autonomije i odgovornosti.

U Poglavlju 4 ovaj dokument kombinuje uvide iz prošle i tekuće podrške i evaluacija SIGMA-e na Zapadnom Balkanu i Evropskom susjedstvu sa novim dokazima koji pokazuju kako prakse upravljanja agencijama u tim ekonomijama korespondiraju sa međunarodnim trendovima i standardima koji su uspostavljeni pravom EU i instrumentima OECD. Fokus je na regulatornim organima i izvršnim agencijama. Zakonodavstvo EU postavlja standarde za oba tipa agencija, ali naročito za regulatore. Međutim, ovi standardi se često pogrešno razumiju ili primjenjuju na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu. Ova analiza se oslanja na ranije izvještaje iz evaluacija koje je vršila SIGMA, na reviziju zakonodavnog okvira, zvanične administrativne podatke, kao i na jedinstvenu anketu 273 viša rukovodioca javnih agencija i više državne službenike u ministarstvima zadužene za nadzor ovih agencija u deset vlada Zapadnog Balkana i Evropskog susjedstva.

Poglavlje 4 završava preporukama o upravljanju organizacionom postavkom centralne javne uprave. Najznačajniji cilj jeste da se pomogne vladama da djelotvorno nadziru svoje agencije i njima upravljaju, a da u isto vrijeme poštuju funkcionalnu nezavisnost gdje je to obavezno. Preporuke su prvenstveno upućene vladama Zapadnog Balkana i Evropskog susjedstva, ali mogu biti korisne i za međunarodne partnere koji podržavaju reforme u ovim regionima, naročito relevantne direktorate Evropske komisije. Preporuke se izvlače iz analize empirijskih podataka i kombinuju se sa uvidima iz uključenosti SIGMA-e u podršku reformama u ovoj oblasti na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu, pružajući posebno prilagođene savjete najmanje dvije decenije o tome kako prestrukturirati arhitekturu vlada u skladu sa

---

<sup>1</sup> OECD-ov Okvir politike o dobrom javnom upravljanju (OECD, 2020 [82]) uvezuje relevantne pravne instrumente i alatke OECD-a za javno upravljanje. <https://www.oecd.org/governance/policy-framework-on-sound-public-governance/>

međunarodno priznatim praksama i standardima (naročito oblikovanu prema pravnoj tekovini EU) da bi se pružila podrška djelotvornom pružanju javnih politika i usluga.

Geografski gledano, analizirano je svih šest zemalja i teritorija na Zapadnom Balkanu (Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo, Crna Gora, Republika Sjeverna Makedonija [u daljem tekstu: Sjeverna Makedonija] i Srbija). U ovom dokumentu takođe se analiziraju četiri države koje pripadaju području Politike Evropskog susjedstva koje najaktivnije rade sa SIGMA-om na reformama svojih centralnih javnih uprava (Jermenija, Gruzija, Moldavija i Ukrajina). Kolektivno, izraz „Zapadni Balkan i Evropsko susjedstvo” koristiće se u ovom dokumentu za precizno navedene države i teritorije.

Tematski gledano, ovaj dokument ne obuhvata organe van izvršne vlasti države, kao što su centralne banke, ili nezavisna nadzorna tijela poput državnih revizorskih institucija ili ombudsmana. Nadalje, ovaj se dokument ne bavi upravljanjem preduzećima u državnom vlasništvu ili drugim institucijama baziranim u privatnom pravu a osnovanim od strane države (npr. fondacije).

Ovaj dokument namjerno ne utvrđuje tipologiju za javne agencije da bi se izbjeglo da bude preskriptivan. Mnogo je načina da se organizuje djelotvorna javna uprava. Jedna vrsta javne agencije je, međutim, pažljivo odvojena od svih drugih vrsta javnih agencija: nacionalni regulatorni organi. Ovi regulatori često su formirani kao dio širih strukturnih reformi, poput liberalizacije tržišta. U nekoliko sektora (energetika, komunikacije, saobraćaj), državni monopol je zamijenjen konkurentnim tržištima koja iziskuju profesionalnu i depolitizovanu regulaciju. Regulatori često rade na distanci od ministarstava kako bi obezbijedili dovoljnu funkcionalnu autonomiju i održali povjerenje javnosti u objektivnost i nepristrasnost odlučivanja. Međutim, ovu autonomiju treba da prati dovoljno mehanizama za obezbjeđivanje odgovornosti, kako bi se pokazalo da oni svoje dužnosti vrše djelotvorno i da rade u okviru ovlašćenja koja su im povjerena.

SIGMA se ovim putem zahvaljuje svim partnerima koji su dali svoj doprinos istraživanju sprovedenom za svrhe ovog dokumenta, uključujući ministarstva i agencije na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu, kao i nacionalnim ekspertima SIGMA-e koji su izvršili prikupljanje podataka<sup>2</sup>. Autori su takođe zahvalni kolegama iz Evropske komisije i OECD na njihovim konstruktivnim komentarima na prve nacрте ovog dokumenta.

---

<sup>2</sup> Laura-Sofia Springare iz SIGMA-e organizovala je i analizirala prikupljanje i analizu podataka iz ankete. Nacionalni eksperti koji su radili kao istraživači u anketi i dali analize konkretnih pod-indikatora SIGMA-e na osnovu dokumentacije su Nevila Como (Albanija), Hovhannes Avetisyan (Jermenija), Amir Cesic (Bosna i Hercegovina), Nina Sarishvili (Gruzija), Visar Rushiti (Kosovo), Roman Ladus (Moldavija), Ana Đurnić i Milena Muk (Crna Gora), Jasna Pajkowska i Vesna Bochvarska (Sjeverna Makedonija), Vladimir Mihajlovic (Srbija) i Ivan Khilobok (Ukrajina). Vitalis Nakrosis i Gergely Hideg pružili su podršku u osmišljavanju i metodologiji istraživanja.

# I. Od agencifikacije do konsolidacije - trendovi u organizaciji javne uprave

## „Agencijska groznica”: međunarodni trendovi i njihov uticaj na ekonomije u tranziciji

Organizacija javne uprave na nivou centralne vlade razlikuje se od zemlje do zemlje i to po osnovu nekoliko ključnih parametara: da li je izvršna vlast povjerena jednom subjektu ili podijeljena na više njih, koja je pozicija šefa vlade, oblik i uloga centra vlade, broj ministarstava i raspodjela odgovornosti, broj javnih agencija i njihovih poslova, da pomenemo samo neke. Arhitektura države zavisi od ustavnih aranžmana, kulture i tradicije, a rezultat je i političkih pregovora, naročito kada su na vlasti koalicione vlade. Ova se studija fokusira na sekundarni nivo strukture vlade, tj. na javne agencije. Javne agencije razlikuju se od drugih vrsta ne-ministarskih organa koji funkcionišu uglavnom u okviru privatnog prava, kao što su preduzeća u državnom vlasništvu<sup>3</sup> i neprofitnih organizacija koje je osnovala država, kao što su fondacije u okviru privatnog prava.

U dugotrajnoj debati o tome da li konsolidacija ili specijalizacija, posljedne decenije dvadesetog vijeka karakterisao je rapidno brzi prelazak na dekoncentrisanije strukture javne uprave. Ovaj trend nazvan je „agencijska groznica” (Pollit, 2001[2]). Talas agencifikacije doveo je do organizacionih reformi promovišući vertikalnu specijalizaciju prenošenjem funkcija za implementaciju politike sa složenih organizama sa širokim namjenama i sa više slojeva (ministarstva, sektori) na novo-osnovane (polu-)autonomne agencije koje imaju jednu namjenu. U praksi, u državama OECD i EU ministarske jedinice često su odvojene da bi postale samostalne organizacije odgovorne resornom („roditeljskom”) ministarstvu, ali sa većom autonomijom nego što je imaju ministarske jedinice. Međutim, kako navodimo u Poglavlju 4, u nekim administracijama na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu originalna logika specijalizacije koja je u osnovi agencifikacije poremetila se do te mjere da je ponekad teško razlikovati ministarstvo od neke agencije na osnovu njihovih ključnih funkcija.

Logika iza agencifikacije sveobuhvatno je objašnjena u dokumentu koji govori o situaciji prilikom presudne reforme “Agencija budućnosti” (engl. *Next Steps Agencies*) u Ujedinjenom Kraljevstvu (UK). Izvještaj koji je pripremila specijalna Jedinica za efikasnost Kabineta Premijera UK 1988. godine prokrio je put za stvaranje preko 130 agencija u jednoj deceniji, prebacujući u njih tri četvrtine svih državnih službenika. Agencifikacija se doživljavala kao instrument da se poboljša odgovornost javnih rukovodilaca za rezultate, te za obezbjeđivanje njihove veće autonomije koja omogućava jasno definisano i uže područje poslova i odgovornosti. Obećavala je da će osloboditi potencijale rukovodilaca koji su u tom trenutku bili zaglavljani negdje u sredini ministarske hijerarhije. Nadalje, očekivalo se da će se odvajanjem kreiranja politike i implementacije te politike kroz agencifikaciju poboljšati kvalitet oba procesa - čime se ministarstvima omogućava da se u potpunosti skoncentrišu na izradu politike i obezbjeđuje se veći fokus na funkcije realizacije tako što se one dodjeljuju zasebnim, specijalizovanim tijelima (tj. agencijama) (Efficiency Unit, 1988<sup>[3]</sup>). Agencifikacija je takođe omogućila političkim liderima da prebace krivicu na agencije za sve nepravilnosti ili propuste u upravljanju javnim servisima (Mortensen, 2016<sup>[4]</sup>).

Ideja odvajanja funkcije kreiranja politike od funkcije implementacije politike i prenošenje implementacije na specijalizovane organizacije nije izumljena 1980-ih godina. Taj model postoji u Švedskoj i Norveškoj od sredine devetnaestog vijeka (Christensen and Lægroid, 2006<sup>[5]</sup>). Međutim, posljednje dvije decenije

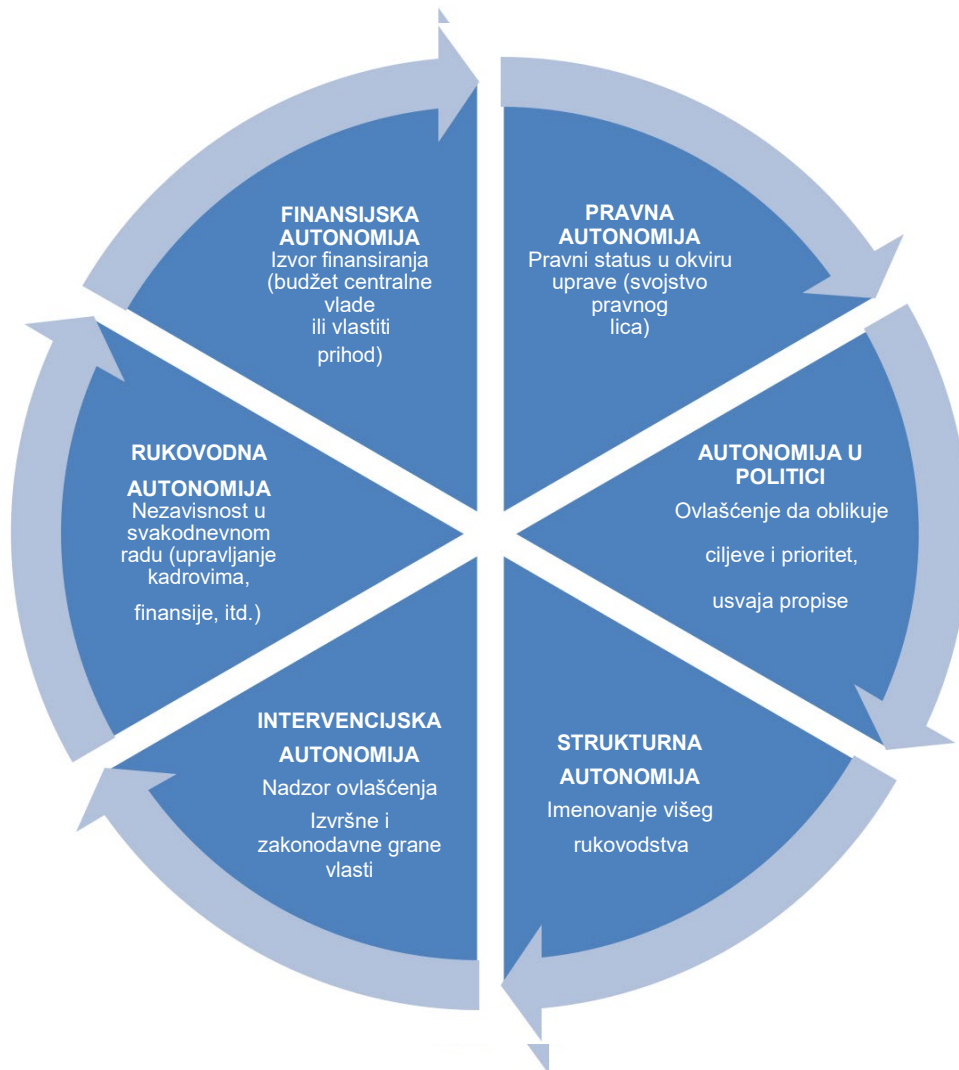
<sup>3</sup> Kako je definisao OECD, preduzeća u državnom vlasništvu funkcionišu uglavnom u pravnim formama privatnog (privrednog) prava, kao što su akcionarska društva, društva sa ograničenom odgovornošću, i ortakluci ograničeni akcijama. (OECD, 2015[80]). Međutim, postoje i preduzeća u državnom vlasništvu koja djeluju u posebnim pravnim formama javnog prava.



dvadesetog vijeka dovele su do neviđene ekspanzije javnih agencija i pojave novih formi i tipova. Podaci za 21 zemlju, uglavnom iz Evrope, koje su prikupili Van Thiel i CRIPO (2021. godine) pokazali su da se agencifikacija velikih razmjera pojavila i ubrzala tokom 1990-ih godina. U njihovom se radu takođe ispituju novija iskustva u ekonomijama u tranziciji i njihove specijalne trajektorije i karakteristike. Zapadni Balkan i Evropsko susjedstvo brzo su uhvatili korak sa trendom agencifikacije, često podstaknuti od strane međunarodnih partnera ili konsultanata. Kako se može vidjeti u Poglavlju 4, u svakoj od zemalja i teritorija ovih područja oformljene su desetine agencija različitog pravnog statusa i različitih obima autonomije. U nekim slučajevima, širenje agencija došlo je u kombinaciji sa širenjem drugih vrsta ne-ministarskih organa. Na primjer, u Jermeniji je veliki broj fondacija u privatnom pravu osnovala država (SIGMA, 2019<sup>[6]</sup>). U Moldaviji, nekoliko klasičnih administrativnih funkcija (npr. izdavanje pasoša) povjereno je preduzećima u državnom vlasništvu (SIGMA, 2015<sup>[7]</sup>).

Agencifikacija je povećala raznovrsnost i složenost u vladinoj administraciji. Javna agencija je heterogen koncept i može da se odnosi na različite organizacione forme. Raznovrsnost je obuhvaćena brojnim tipologijama javnih agencija koje su razvijene u literaturi (Dunleavy, 1991[8]) (OECD, 2002[9]) (Van Thiel, 2012[10]). Većina tipologija fokusira se na centralni atribut agencija - stepen autonomije i distanciranost od drugih organizacija, naročito resornih ministarstava. O samoj autonomiji, kao centralnoj karakteristici po kojoj se razlikuju agencije, može se raspravljati u odnosu na različite dimenzije: pravnu dimenziju, dimenziju vezanu za politiku, strukturnu, intervencijsku dimenziju, rukovodnu i finansijsku dimenziju (Grafikon 1). Autonomija nije binarni koncept, jer autonomija javne agencije može značajno da se razlikuje po tim dimenzijama, u zavisnosti od toga koje funkcije treba da obavlja.

Grafikon 1. Dimenzije autonomije agencije



Izvor: Na osnovu: Verhoest, Peters, Bouckaert and Verschuere (2004).

Agencije nikada nisu u potpunosti „nezavisne” pošto su izabrani političari na kraju odgovorni za svoje aktivnosti (Christensen, Lie and Lægreid, 2008<sup>[11]</sup>). Prvobitna svrha agencifikacije nije bila da se oformi „četvrta grana vlasti”, pošto agencije ostaju dio izvršne vlasti. Ministri se biraju da bi osmislili i implementirali javnu politiku, a agencije su instrument za realizaciju tih ciljeva. Dok one uživaju veću autonomiju nego ministarske jedinice u svim dimenzijama koje su gore navedene, one rade pod upravljanjem i nadzorom vlade, koje obično vrši ministarstvo nadležno za oblast politike u kojoj agencija djeluje (resorno ministarstvo). Najznačajnija uloga resornog ministarstva jeste da agenciju drži odgovornom za zajednički usaglašene rezultate i da obezbijedi da zakoni i politike budu realizovani kako to vlada namjerava. Ta dužnost se ispunjava kroz određivanje ciljeva i ciljnih vrijednosti i kroz praćenje i evaluaciju njihove implementacije, ali takođe i kroz klasičnije instrumente, kao što su imenovanje i razrješenje rukovodstva, uticaj na budžet i kadrove, ili kontrolu zakonitosti (revizija administrativnih akata) i aktivnosti agencije.

Kontinuirani je izazov postići optimalnu ravnotežu između autonomije i odgovornosti agencije. Mnoge države članice EU i OECD nastavljaju da se prilagođavaju da bi to postigle. Međutim, ova studija pokazuje da se ekonomije u tranziciji na periferiji EU suočavaju sa značajnim izazovima sa suštinski neodgovornim javnim agencijama. To nije nova pojava. Tokom 2001. godine SIGMA je naglasila da agencije ne smiju da postanu toliko nezavisne ili odvojene od izvršne grane vlasti da bi bile u mogućnosti da prkose vladi po

pitanjima od legitimnog značaja (OECD, 2001<sup>[12]</sup>). To može da bude značajan problem za demokratsku odgovornost i za djelotvornu implementaciju javne politike.

## Povratak na konsolidaciju? Trend de-agencifikacije

Nakon najmanje tri decenije agencifikacije, baza dokaza za očekivane dobitke u efikasnosti usljed procesa agencifikacije i dalje je veoma slaba (Cingolani and Fazekas, 2020<sup>[13]</sup>) (Dan, 2014<sup>[14]</sup>). Neki autori pronalaze negativne posljedice agencifikacije na efikasnost javnog sektora i dobijanja prave vrijednosti za uloženi novac (Overman and Van Thiel, 2016<sup>[15]</sup>), čime se podriva najznačajnije obećanje iz procesa agencifikacije. Razdvajanje kreiranja politike od implementacije politike često se obezbjeđivalo na nivou forme, ali ne i u praksi. Istraživanja pokazuju da se agencije u velikoj mjeri uključuju u formulisanje politike, čak i ako je trebalo da se fokusiraju na implementaciju (Bach, Niklasson and Painter, 2012<sup>[15]</sup>) (Verschuere and Vancoppenolle, 2012<sup>[16]</sup>). Široka agencifikacija takođe je izazvala brojne propratne posljedice, tj. prepreke za koordinaciju politike i slabljenje centralnog upravljanja, koordinacije i nadzora (Moynihan, 2006<sup>[17]</sup>). Visok nivo autonomije nekih agencija doveo je do pitanja vezanih za njihovu demokratsku odgovornost i legitimitet, na primjer, da li njih lakše zarobe interesi neke grupe, npr. grane privrede koju regulišu autonomne regulatorne agencije (Larsen et al., 2006<sup>[18]</sup>). Da upotrijebimo riječi jednog od autora: „čarolija novog recepta inspirisanog javnim upravljanjem po kome se organizacijama daje više upravljačke autonomije dok se one kontrolišu u smislu rezultata koje postižu, funkcioniše izgleda samo pod određenim uslovima i za određene organizacione aspekte, a češće ovaj kombinovani recept ima nenamjeravane posljedice” (Verhoest, 2017<sup>[19]</sup>).

Teorija odnosa vlasnika i agenta (engl. *principal-agent theory*) daje okvir za ispitivanje kako jedno ministarstvo može da obezbijedi realizaciju javne politike i sprovođenje zakona u slučaju asimetrije informacija. Djelotvorno upravljanje ključno je da se na minimum svedu rizici i nenamjeravana odgovornost države (Laking, 2006<sup>[20]</sup>). Asimetrija u informacijama može u praksi da se nadomjesti neformalnim mrežama. Ukoliko su regulatorni mehanizmi pogrešno osmišljeni ili nedjelotvorni, postoji tendencija da se razvijaju alternativni mehanizmi za političku kontrolu, kao što su pokroviteljski odnos ili česta prestrukturiranja (Hajnal, 2011<sup>[21]</sup>), kako bi se obezbijedilo da postoji snažna politička kontrola (Verhoest et al., 2011<sup>[22]</sup>).

Na međunarodnom nivou, problemi koji nastaju usljed velike agencifikacije najprije su podstakli inicijative za združeno upravljanje, koje su imale za cilj da poboljšaju koordinaciju između sektora i saradnju između agencija, te da se više stvari obavlja zajedno za različite organizacione jedinice. U novijem periodu, takođe su inspirisale i reforme koje okreću trendove agencifikacije u suprotnom smjeru (Thijs and Nakrosis, 2019<sup>[23]</sup>). De-agencifikacija (organizaciona konsolidacija) pojavila se ne samo kao reakcija na negativne posljedice agencifikacije, već i kao mjera štednje nakon globalne finansijske krize 2008. godine. Vlade su se našle pod fiskalnim i političkim pritiskom da pokrenu bolne reforme u okviru svog administrativnog aparata. Deagencifikacija postala je održiva opcija, koja daje brze, opipljive i vidljive rezultate. Trend konsolidacije poprimio je dvije najznačajnije forme:

- Konsolidacija cjelokupne vlade (sveobuhvatna) - inicijative kojima se upravlja sa centralnog nivoa i prestrukturira se čitav niz agencija u svim ili u ogromnoj većini oblasti politike.
- Sektorska konsolidacija - reorganizacija agencija u okviru jedne oblasti politike ili u okviru nekog posebnog tipa funkcionisanja vlade.

Sveobuhvatne konsolidacije implementirane su u nekim zemljama, na primjer, u Ujedinjenom Kraljevstvu i Irskoj (Rubrika 1), dok je do konsolidacije na sektorskom nivou došlo u velikom broju zemalja. Iako se razlikuju po području djelovanja, obje ove vrste konsolidacije rađene su po sličnom obrascu - smanjivanje broja agencija kroz sljedeće: (1) spajanje agencija; (2) prenošenje funkcija agencija natrag na ministarstva; (3) povlačenje iz obavljanja nekih konkretnih funkcija što dovodi do ukidanja agencija; ili (4) delegiranje tih funkcija na druga tijela, kao što su lokalne uprave, privatni sektor ili organizacije civilnog društva.

### Rubrika 1. Sveobuhvatna konsolidacija agencija u Ujedinjenom Kraljevstvu i Irskoj

Program reforme javnih organa u Ujedinjenom Kraljevstvu (2010-2015) i Program racionalizacije agencija u Irskoj (2011-2013) odvijao se po sličnom obrascu, u kome je kombinovao veliko prestrukturiranje agencija sa uspostavljanjem mehanizama za redovnu reviziju broja agencija. Program u Ujedinjenom Kraljevstvu započeo je revizijom oko 900 vladinih organizacija, koja je dovela do identifikovanja 200 organa koji više nisu potrebni kao samostalne organizacije i preko 170 organa koji mogu da se spoje sa drugima. Ti ciljevi su u velikoj mjeri postignuti. U roku od pet godina, ukupan broj javnih organa smanjen je za preko 290, zahvaljujući ukidanju 190 institucija i spajanju 165 drugih u manje od 70. Izvještaji govore da je kumulativno smanjenje u administrativnim uštedama dostiglo 3 milijarde funti. Ukupna logika za prestrukturiranje bila je da se izabere najdjelotvornija i najefikasnija opcija za obavljanje posebnih funkcija vlade. Interesantno je da je dodjeljivanje funkcija javnim organima koji nisu ministarstva (primarnoj vrsti vladine agencije koja djeluje na distanci u odnosu na ministarstvo u čijem je području djelovanja) navedeno kao „posljednja opcija, kada se iscrpi razmatranje svih drugih mehanizama” (Kabinet Premijera, 2012, p. 4<sup>[24]</sup>). Katalog alternativnih opcija za vršenje funkcija uključivao je navedeno prenošenje na lokalne uprave, prenošenje na privatni sektor ili volontere, obavljanje od strane nadležnog ministarstva ili stvaranje izvršne agencije (kao dijela ministarstva). Uz ovu konsolidaciju koja je obavljena u jednom potezu, uveden je i mehanizam revizije nakon konsolidacije (Trogodišnje revizije). Svi javni organi koji nisu ministarstva morali su proći kroz proces revizije u trogodišnjem ciklusu. Ključni princip ovih revizija bio je njihov karakter osporavanja, tj. one su iziskivale „test potrebe za postojanjem” za svaki organ, kako bi analizirali da li postoji robusno opravdanje da one opstanu kao samostalne organizacije. Model Trogodišnjih revizija nedavno je zamijenjen posebno prilagođenim revizijama koje se oslanjaju na blago pojednostavljenu metodologiju. Međutim, opšti koncept redovnih revizija i revizija osporavanja je zadržan. I na kraju, nadzor nad postojećim agencijama postrožen je uvođenjem novih uslova vezanih za transparentnost zarada i ugovora, kao i novim formama *ex ante* eksternih kontrola za konkretne transakcije.

Irski Program racionalizacije agencija smanjio je ukupni broj vladinih organa za gotovo 200. Takođe je uveo princip konstatovanja da je formiranje zasebne agencije opravdano samo kada obavljanje posebnih funkcija iziskuje specijalističke vještine i autonomiju. Slično Ujedinjenom Kraljevstvu, jednokratna konsolidacija dopunjena je uvođenjem Periodičnih kritičkih revizija za sve državne agencije (v. Rubriku dolje).

Izvor: (Kabinet Premijera, 2014<sup>[25]</sup>) (Ministarstvo javnih rashoda i reformi, 2014<sup>[26]</sup>) (Ministarstvo javnih rashoda i reformi, 2016<sup>[27]</sup>) (Dommett, MacCarthaigh and Hardiman, 2016<sup>[28]</sup>) (MacCarthaigh and Hardiman, 2017<sup>[29]</sup>)

Sveobuhvatne inicijative za konsolidacijom dovel su do značajnog smanjenja u broju agencija, iako je u slučaju Irske ovaj uticaj umanjn paralelnim formiranjem nekoliko novih institucija. Javne agencije više nisu zadata opcija za vršenje svih vladinih funkcija, već samo jedna od opcija. Prelazne i završne odredbe i redovne revizije agencija uvedene su da bi se obezbijedilo da agencije nastave da služe svrsi godinama nakon osnivanja. Programi racionalizacije implementirani u Irskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu takođe su osporili još jedan konstitutivni element agende agencifikacije - potrebu za strogim organizacionim razdvajanjem kreiranja politike od implementacije. Naglašeni su benefiti povećane demokratske odgovornosti kroz prebacivanje više funkcija pod direktno liderstvo izabranih političara (ministara ili organa lokalne uprave). Neke inicijative konsolidacije ukupne vlade takođe su preduzete i na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu, ali rezultati su prilično mješoviti (v. iskustva sa Kosova i iz Albanije u Poglavlju 4).

Sektorske konsolidacije su raznovrsne i česte. Četiri najznačajnije vrste sektorske konsolidacije mogu se identifikovati u novijoj evropskoj praksi (Sześciło, 2020<sup>[30]</sup>).

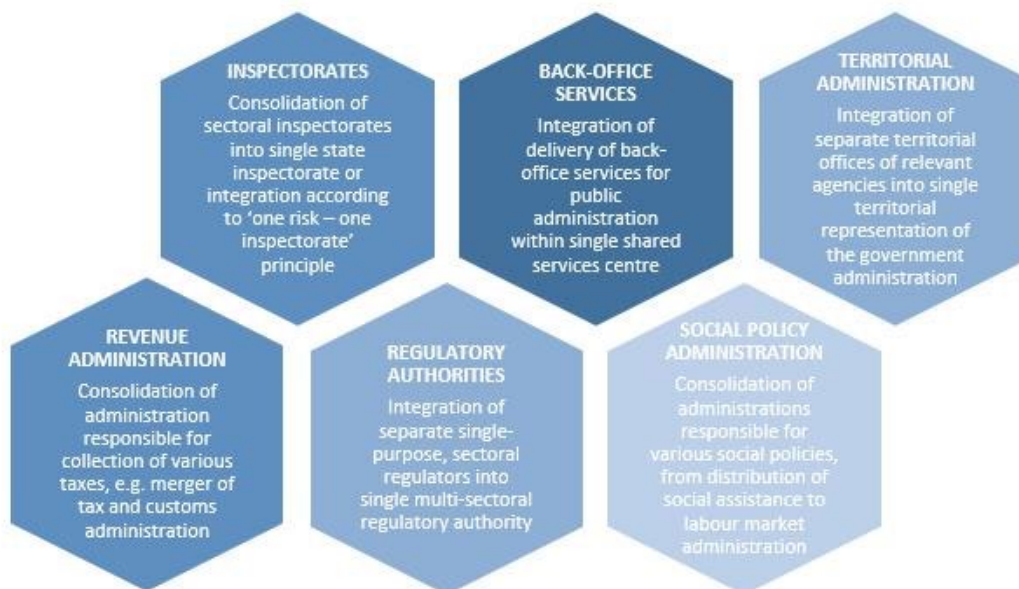
- Spajanje svih agencija za pružanje usluga koje rade u okviru jedne oblasti politike, npr. spajanje carinske i poreske uprave (Danska, Poljska, UK), spajanje socijalnih servisa i radnih servisa (Norveška).
- Spajanje regulatora, npr. spajanje finansijskih regulatora (Finska, Poljska - spajanje organa za finansijski nadzor i organa za nadzor osiguranja); spajanje regulatora za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost (Hrvatska, Poljska, Slovačka, UK); spajanje organa za zaštitu konkurencije sa tržišnim regulatorom za poštu i telekomunikacije (Holandija). Jedan od najistaknutijih primjera takvih reformi bio je formiranje španskog „super-regulatora” - Nacionalnog organa za tržišta i konkurenciju, koji je osnovan 2013. godine. On je zamijenio Nacionalnu komisiju za konkurenciju (organ za zaštitu konkurencije) i zasebne sektorske regulatore u elektronskim komunikacijama, audio-vizuelnom sektoru, energetici, željeznici i aerodromima i poštanskim uslugama.
- Integracija inspekcija (regulatorne agencije za izvršenje). To može da uključuje integrisanje inspekcija koje rade u nekoj konkretnoj oblasti rizika, po pristupu „jedan rizik-jedna inspekcija” koji promoviše OECD (OECD, 2014<sup>[31]</sup>), npr. spajanjem svih tijela koja se bave bezbjednošću hrane (Danska, Njemačka, Irska, Holandija). Najradikalniji pristup prvi put je primijenjen u Hrvatskoj. Tokom 1999. godine, centralizovana Državna inspekcija preuzela je poslove 12 specijalizovanih inspekcija koje su djelovale u okviru četiri ministarstva (zaštita rada i zaštita i bezbjednost radnika, nadzor trgovanja i tržišta, energija, rudarstvo i oprema). Interesantno je konstatovati da je ovaj pristup već implementiran na Zapadnom Balkanu. Tokom 2012. godine Crna Gora je oformila Upravu za inspeksijske poslove, integrišući pod jednim krovom specijalizovane inspekcije koje rade u sljedećim oblastima: rudarstvo, geologija, elektronske komunikacije, poštanska djelatnost, oblast rada, turizam, građevinarstvo, životna sredina, javne nabavke, igre na sreću.
- Konsolidacija pružanja usluga podrške za vladinu administraciju pod jednim krovom jednog zajedničkog centra za podršku (Estonija, Finska, Irska, Holandija, Portugal, Švedska, UK). To obuhvata, naročito, integrisanje pružanja usluga kao što su upravljanje imovinom i voznim parkom, finansijsko upravljanje (računovodstvo, vođenje platnih spiskova), nabavke ili IT infrastrukturu.
- Integracija teritorijalnih ogranaka vladine administracije. U Litvaniji, od 1999. godine takozvana „Komisija za tranziciju” formuliše prijedloge za racionalizaciju vladine administracije, ali značajni rezultati su realizovani samo tokom globalne finansijske krize. Ukidanje ili reorganizacija teritorijalnih ogranaka vladine administracije bila je najznačajniji faktor koji je vodio ka smanjenju ukupnog broja vladinih organa za gotovo 10% između 2008. i 2010. godine (Nakrošis and Martinaitis, 2011<sup>[32]</sup>). U Mađarskoj je integrisanje teritorijalne administracije pod krovom okružnih vladinih kancelarija dovelo do još naglijeg smanjenja u broju administrativnih organa, ali je iznenađujuće dovelo do porasta u zaposlenosti (Gellén, 2012<sup>[33]</sup>).

Sektorske konsolidacije obično se oslanjaju na grupiranje sličnih funkcija u klastere u jednoj organizaciji. Ovaj pristup je popularan za vlade koje pokušavaju da poboljšaju efikasnost i sinergiju kroz organizacione reforme. Na primjer, u Holandskom Programu Kompaktna centralna vlada (Vlada Holandije, 2011<sup>[34]</sup>) klusterski pristup je predstavljen kao strategija za racionalizaciju rada Vlade, stvaranjem sinergija i ušteda putem koordinacije ili konsolidacije obavljanja sličnih funkcija. Vlada je identifikovala nekoliko jasno različitih grupa, gdje je mogla da se uvede organizaciona integracija, npr. obezbjeđivanjem podrške prihodima građana, prikupljanjem doprinosa, upravljanjem imovine u javnom vlasništvu, inspekcijama i nadzoru tržišta (regulatorne funkcije). Na primjer, identifikacija ove posljedne grupe dovela je do gore pomenutih spajanja ograna za zaštitu konkurencije sa regulatorom za poštansko i telekomunikaciono tržište. Što se tiče inspekcija, razmatrana je ideja jedne državne inspekcije, iako je to na kraju rezultiralo značajnim smanjenjem broja agencija. Važan element holandskog pristupa jeste određivanje ministarstva odgovornog za svaku grupu.

Klusterski pristup mogao je da posluži kao generalni princip oblikovanja organizacije agencija. Katalog grupa koje su identifikovane u holandskom slučaju služi kao dobro polazište, ali kako pokazuju gore dati primjeri, ima i drugih potencijalnih načina za integraciju agencija. Kada spajanje relevantnih agencija nije izvodljivo, treba obezbijediti bolju koordinaciju i zajedničke standarde za rad. Grafikon koji slijedi predstavlja mapu klastera koji bi mogli da vode proces konsolidacije ili veće integracije agencija. Ovi klasteri mogu se

preklopiti u određenoj mjeri (npr konsolidacija uprave za prihode može se kombinovati sa spajanjem inspekcija koje rade u toj oblasti), ali mogu da posluže i kao alternativne opcije.

## Grafikon 2. Posmatrane strategije za klstersko grupisanje javnih agencija



## Funkcija čuvanja ulaza u sistem i redovne revizije

Neke zemlje OECD i EU razvile su funkciju "čuvara ulaza" kako bi izbjegle pojavu i širenje novih agencija i razna ograničenja da bi izbjegle *ad hoc* modifikacije pažljivo osmišljenih opštih okvira za odgovornost i upravljanje. Izbalansirani odgovor politike na ove izazove sastoji se od dva elementa:

- Procedure za formiranje novih agencija da bi se pažljivo razmotrila potreba za takvim institucijama i moguće alternativne organizacione postavke.
- Mehanizmi za redovne revizije i korekcije postojećih agencija.

Mehanizmi poput ovih uvedeni su tokom protekle decenije u zemljama koje su uvele velike reorganizacije svojih javnih uprava, kao što su UK i Irska. Formiranje novih agencija ne treba da se doživljava kao zadata opcija za obavljanje funkcija vlade. Kako je Kabinet Premijera UK (2016) naveo: „Novi javni organi treba da se formiraju samo ako postoji jasna i neumitna potreba da država obezbijedi funkciju ili uslugu kroz javno tijelo, i ako nema održive alternative - djelotvorno osnivanje novih javnih organa je posljednja opcija. Time treba spriječiti svako nepotrebno povećanje broja javnih organa”. Svaki prijedlog za osnivanje nove agencije treba da podliježe *ex ante* reviziji (posebno usmjerenoj ocjeni uticaja propisa), koja se vodi sljedećim pitanjima:

- Da li je funkcija ili usluga koju treba pružiti potrebna? Da li je obavezna po zakonu ili politici?
- Da li slične funkcije obavlja neki od postojećih organa? Ukoliko obavlja, koja je prednost formiranja novog organa umjesto dodjeljivanja funkcija nekom postojećem?
- Mogu li relevantnu funkciju djelotvornije i efikasnije obavljati organi koji nisu javne agencije?

Katalog alternativnih opcija za pružanje određenih usluga uključuje lokalne uprave, privatni sektor i dobrovoljni sektor, ali takođe i korporatizaciju javnih organa (primarno agencija), tj. njihovo transformisanje u preduzeća u privatnom pravu sa vladom kao jedinim (ili najvećim) akcionarom, ili delegiranjem nekih

vladinih funkcija pravosudnim organima. Na primjer, vođenje javnih registara (npr. registri privrednih društava, registri zemljišta) mogu biti povjereni sudovima da bi se poboljšao kredibilitet tih registara.

U principu, ako je potrebna nova agencija, opcija koja se bira po pravilu jeste da se pravi agencija koja funkcionira unutar ministarstva ili pod njegovim pomnim nadzorom, dok je za kreiranje autonomnije vrste agencije potrebno posebno opravdanje. Na primjer, oformljavanje Autonomnih upravnih organa u Holandiji ograničeno je zakonom na sljedeće slučajeve:

- Postoji potreba za nezavisnim mišljenjem baziranim na posebnom stručnom znanju (ekspertizi).
- Stroga primjena pravila je potrebna u velikom broju pojedinačnih slučajeva.
- Učešće organizacija civilnog društva smatra se naročito prikladnim u svjetlu prirode administrativnog posla koji treba obaviti (član 3 Zakona o autonomnim upravnim organima iz 2006. godine).

Redovne revizije postojećih agencija često se obavljaju u postupku od dva koraka: (1) osporavanje same potrebe za nastavkom aktivnosti agencije u sadašnjoj formi; (2) istraživanje posebnih mjera kojima se poboljšava djelotvornost i efikasnost aktivnosti agencije. Revizije može vršiti nadležno ministarstvo ili organ odgovoran za pitanja javne uprave, npr. nadležno ministarstvo javne uprave ili kabinet premijera. Dolje data Rubrika predstavlja šemu revizije koju je usvojila vlada Irske.

## Rubrika 2. Obavezne revizije javnih agencija

U Irskoj, sve javne agencije (nazvane Ne-komercijalni državni organi) podliježu Periodičnoj kritičkoj reviziji najmanje svakih pet godina. Najznačajniji cilj ove revizije jeste da se potvrdi potreba za postojanjem svake agencije. Kasnije, ona ima za cilj da poboljša odgovornost, efikasnost i djelotvornost, kao i da istraži slučajeve za racionalizaciju i konsolidaciju. Uspješnost se ocjenjuje u odnosu na unaprijed definisane ciljeve i ciljne vrijednosti. I na kraju, upravljačka struktura agencije i nadzor ministarstva predmet su revizije.

Sljedeće opšte principe treba uzimati u obzir tokom čitavog procesa revizije: a) proporcionalnost - revizija ne treba da bude pretjerano birokratska ili da opterećuje; b) pravovremenost - revizija treba da se završi brzo da se ne bi prekidao rad agencije; c) da ima karakter osporavanja - revizija treba da bude robusna i rigorozna, da se obezbijedi da se analiziraju sve opcije za obavljanje posebnih funkcija vlade; d) otvorenost i inkluzivnost - procedura treba da obezbijedi mogućnost svim zainteresovanim stranama da daju svoj doprinos; e) transparentnost - revizija treba da bude javno dostupna.

Odgovornost za proces revizije dijelom je centralizovana na nivou nadležnog ministarstva (sektora) koje ima obavezu da oformi radnu grupu koja će vršiti reviziju. Međutim, uz predstavnika ministarstva i relevantnih agencija, ova grupa uključuje i predstavnike iz Ministarstva za javne rashode i reforme (ministarstva zaduženog za javnu upravu). Postupak se zaključuje izvještajem koji se predaje nadležnom ministru.

Izvor: (Minsitarstvo za javne rashode i reformu, 2016[27])

## Sažetak - Agencifikacija nije čarobno rješenje svih problema

Agencifikacija je značajno promijenila organizacionu arhitekturu javne uprave širom svijeta. Javne agencije postale su najznačajniji pokretač za implementaciju politika i pružanje usluga od strane vlade. Ipak, prvobitni entuzijazam koji je pratio talase agencifikacije iz 1980-ih i 1990-ih, uglavnom je izbljedio. Nisu dati snažni empirijski dokazi da agencifikacija vodi ka boljoj efikasnosti, djelotvornosti i kvalitetu u kreiranju

i implementaciji politike. Tri su najznačajnije pouke koje se mogu izvući iz agencijske groznice koja postoji proteklih decenija.

Prvo, ne postoji model za organizovanje javne uprave koji svima odgovara. Konkretno, nema formule za optimalnu ravnotežu između konsolidacije i specijalizacije u administrativnim strukturama. Kako navodi Pollitt: „(...) ne vjerujte onima koji tvrde da X mora da se implementira jer 'svi drugi' to rade. Zapravo, nema univerzalnih rješenja jer nema univerzalnih problema” (Pollitt, 2012<sup>[35]</sup>). Drugo, agencija nije, po pravilu, djelotvornija ili efikasnija u pružanju neke određene funkcije nego ministarska jedinica, kompanija u državnom vlasništvu ili neki subjekt iz privatnog sektora ili lokalne uprave, kako se vjerovalo nekada u prvim danima ere agencifikacije. Dakle, agencija ne treba da se doživljava kao zadata opcija za neke funkcije uprave. Sve više se razumije da formiranje agencije treba da uslijedi nakon sveobuhvatne *ex ante* analize postojećih organizacionih aranžmana za pružanje javnih funkcija. Treće, bez obzira na organizacionu formu koja se odabere za pružanje konkretnih funkcija (ministarska jedinica, agencija, ili preduzeće u državnom vlasništvu), slični izazovi u upravljanju i dalje opstaju. Ključni izazov jeste kako da se maksimiziraju benefiti delegiranja i autonomije, dok se na minimum svode rizici od nepravilnosti i grešaka, a obezbjeđuje djelotvorna odgovornost svih organa koji vrše vladine funkcije. Za to je potreban konzistentan okvir za upravljanje za sva tijela koja vrše vladine funkcije, a i da se postigne ravnoteža između autonomije i kontrole, slobode i odgovornosti.



## II. Nadnacionalni standardi - ka EU modelu nacionalnih agencija

### Nacionalni regulatorni organi - vodeća nacionalna agencija „po EU receptu”

Tradicionalno gledano, organizovanje uprave na nacionalnom nivou nije bilo predmet regulisanju po međunarodnim i nadnacionalnim<sup>4</sup> zakonima, jer se doživljava kao kamen temeljac suvereniteta nacionalne upravne (Egeberg and Trondal, 2018<sup>[36]</sup>). Međutim, sa napretkom evropskih integracija, EU pravo je počelo da obezbeđuje sve detaljnije smjernice vezane za organizaciju i mjesto institucija nacionalnih upravnih organa odgovornih za implementaciju zakonodavstva EU. Ovo je bilo dio šireg strukturnog prelaza u politici EU koja promovise „regulatornu državu” (Majone 1997) gdje su novo-liberalizovanim tržištima bili potrebni novi modeli regulacije od strane posebne vrsta upravnih organa koji će imati distancirani odnos sa ministarstvima, a njih smo široko označili kao „regulatorne agencije” (Majone, 1997<sup>[37]</sup>). Za Zapadni Balkan i Evropsko susjedstvo, usklađivanje sa tim pravilima važna je komponenta procesa usklađivanja pravnih sistema sa pravnom tekovinom EU. Stoga osmišljavanje nacionalnih upravnih struktura ne može da ignoriše obaveze koje su postavljene na nivou EU.

Međutim, standardi EU se često pogrešno razumiju ili pogrešno tumače na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu. U ovom Poglavlju cilj nam je da razjasnimo uslove standarda EU vezane za organizacionu postavku agencija. Ova razmatranja fokusiraće se prvenstveno na nacionalne regulatorne organe (NRA), jer su oni predmet naročito velike regulacije u pravnoj tekovini EU. Ova analiza biće dopunjena uvidima iz instrumenata OECD i smjernicama za upravljanju regulatorima generalno gledano.

Princip funkcionalne autonomije za nacionalne regulatorne organe (i neka druga tijela) nije revolucionarna ideja. Ona potiče još iz vremena kada je Vudrou Vilson (Woodrow Wilson) formulisao pravilo da izabrani političari mogu da utiču na donošenje upravnih odluka oblikovanjem zakonodavnog okvira, ali ne kroz direktno i često neformalno miješanje u individualne postupke ili odluke. To je takođe i stub klasične veberovske birokratije gdje državne službenike obavezuje zakon, a ne volja političkih lidera. Dodata vrijednost fokusa EU na funkcionalnu autonomiju, u poređenju sa ovim klasičnim konceptima, jeste eksplicitno isključivanje ovlašćenja ministara da revidiraju akte nacionalnog regulatornog organa i dopunjavanje ove funkcionalne autonomije „bonusima autonomije” u drugim dimenzijama - pravnoj, strukturalnoj, finansijskoj i upravljačkoj.

Regulacija se odnosi na tehnologiju upravljanja socijalnim sistemima putem pravila (Baldwin, Cave i Lodge, 2010<sup>[38]</sup>). U tom smislu, većina javnih organa mogu da se definišu kao regulatori, koji donose ili implementiraju propise. Međutim, oznaka regulatornih organa ubično se daje užoj grupi organa koji se bave tržišnim neuspjesima na odabranim tržištima, korišćenjem ovlašćenja kao što su: licenciranje tržišnih subjekata i distribuiranje specijalnih prava (npr. radio frekvencija); praćenje koliko operatori na tržištu poštuju regulatorni okvir, uključujući i uvođenje sankcija za nepoštovanje tog okvira; borbu protiv poremećaja ili ograničenja konkurencije i zloupotrebu dominantnog položaja operatora na relevantnim tržištima; preduzimanje radnji za poboljšanje dostupnosti usluga na regulisanim tržištima za različite grupe korisnika; određivanje ili odobravanje tarifa (npr. prenos ili distribucija energije); razmatranje pritužbi tržišnih operatora protiv diskriminatornih djelovanja koja ometaju pristup tržištu ili fer konkurenciju; izdavanje obavezujućih uputstava tržišnim subjektima o konkretnim mjerama koje treba preduzeti (Sześciło, 2021<sup>[39]</sup>). Kao takvi, regulatorni organi ponekad se razlikuju od organa koji imaju uže funkcije

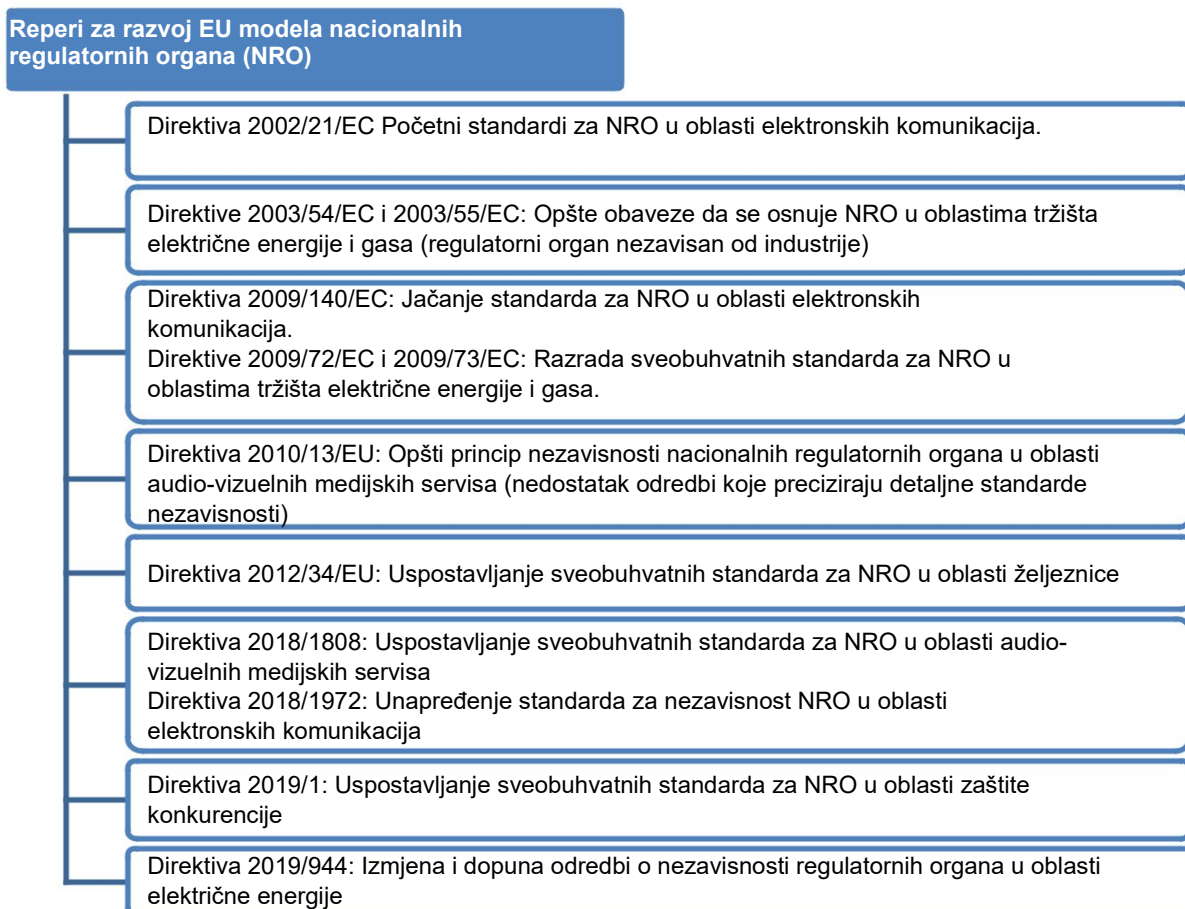
---

<sup>4</sup> Pojam 'nadmacionalnih standarda' odnosi se na standarde koje uspostavi neka organizacija čiji organi imaju ovlašćenje da donose zakone koji su obavezujući za njihove države članice, a na osnovu ovlašćenja koje članovi prenesu na tu organizaciju. Evropska unija je vodeći primjer za to.

„policijske“ tj. od regulatornih agencija za sprovođenje koje vrše klasične funkcije kontrole poštovanja zakona u formi tržišnih inspekcija (OECD, 2014<sup>[31]</sup>). To uključuje, na primjer, inspekcije za rad, životnu sredinu ili bezbjednost hrane. U praksi, demarkaciona linija između regulatornih organa i regulatornih organa za sprovođenje često je zamagljena, jer regulatorni organi često obavljaju i funkcije inspekcije.

Nacionalne regulatorne agencije su regulatori koje karakteriše jedna dodatna značajka: njihove funkcije, ovlašćenja i organizaciona postavka oblikovane su u velikoj mjeri u pravu EU. Nacionalni regulatorni organi postali su dio pravne tekovine EU koja postavlja opšte standarde za autonomiju, pošto se to smatralo ključnim za uspjeh reformi liberalizacije tržišta koju promoviše EU. Vjeruje se da su autonomni regulatori ključni za obezbjeđivanje jednakih uslova za sve tržišne subjekte na svježe-liberalizovanim i dijelom privatizovanim tržištima javnih komunalnih usluga (energije, elektronskih komunikacija ili poštanskih usluga). Na tržištima gdje su provajderi pod kontrolom države ostali prisutni, a ipak izgubili svoj formalni monopol i postali izloženi konkurenciji privatnih aktera, nacionalni regulatorni organi postali su naročito potrebni da bi se pokazalo odvajanje regulatornih funkcija od upravljanja javnim provajderom. Postepeno, nacionalni regulatorni organi postali su nacionalne administrativne strukture koje su predmet najdetaljnije regulacije EU u odnosu na njihove organizacione postavke i autonomiju. Nijedna druga nacionalna institucija nije privukla ni približno takvu pažnju zakonodavaca u EU. Grafikon 3 pokazuje evoluciju EU standarda za autonomiju nacionalnih regulatornih organa u različitim oblastima javne politike. Takođe donosi i katalog Nacionalnih regulatornih organa obuhvaćenih pravnom tekovinom EU.

### Grafikon 3. Širenje standarda iz EU prava za organizaciju i autonomiju nacionalnih regulatornih organa



Izvor: Analiza SIGMA-e i zakonodavstvo EU.

Razvoj EU standarda ubrzan je posljednjih godina, kada su uspostavljeni novi EU standardi za nacionalne organe za zaštitu konkurencije i poboljšani postojeći propisi za regulatore u oblasti elektronskih komunikacija i audio-vizuelnih medija. Međutim, EU model nacionalnih regulatornih organa je relativno mlad u poređenju sa onim što se dešava na nacionalnom nivou. Pojavljivanje nezavisnih administrativnih organa u Zapadnoj Evropi ima svoje korijene još u 1970-im godinama (Majone, 1997<sup>[40]</sup>) (Scott, 2014<sup>[41]</sup>). Od kraja 1980-ih oni su postali rasprostranjeni u cijeloj Evropi (Gilardi, 2006<sup>[42]</sup>). Prvih nekoliko EU standarda pojavilo se tek deceniju kasnije. Tako se pravna tekovina EU ne može doživjeti kao instrument kojim je u Evropi uveden koncept nacionalnih regulatornih organa. Bio je to faktor koji je dao svoj doprinos širenju informacija o regulatorima, učvršćivanju i postizanju određenog stepena dosljednosti u percepciji ove situacije širom Evrope. Nadalje, formalizacija standarda EU za nezavisnost nacionalnih regulatornih organa bila je često kulminacija dugoročnog procesa uključivanja višestrukih subjekata i djelovanja - lobističkih aktivnosti mreža nacionalnih regulatora, dokumenata politike i mekih zakonskih akata Evropske komisije i ključnih presuda Suda pravde Evropske Unije.

Sadržaj EU standarda za nacionalne regulatorne organe nije jednoobrazan. Oni se razlikuju naročito po dubini uticaja EU na autonomiju država članica u oblikovanju nacionalnih administrativnih struktura. Detaljan opis standarda za svaku vrstu nacionalnog regulatornog organa, na osnovu pregleda relevantnih Direktiva EU daje se u tabeli koja slijedi (Tabela 1).

Tabela 1. Standardi pravne tekovine EU za autonomiju nacionalnih regulatornih organa

Sektorski i nadležni akti	Standardi autonomije
<p><b>Energetska tržišta</b> Direktiva (EU) 2019/944 Evropskog parlamenta i Savjeta od 5. juna 2019. godine o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište za električnu energiju;</p> <p>Direktiva 2009/73/EC Evropskog parlamenta i Savjeta od 13. jula 2009. godine o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište za prirodni gas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pravno zaseban i funkcionalno nezavisan od bilo kog drugog javnog ili privatnog subjekta</li> <li>▪ Ne treba da traži niti da prima uputstva bilo kog vladinog ili drugog javnog ili privatnog subjekta</li> <li>▪ Zasebni budžetski razdjeli su obezbijeđeni, sa autonomijom u implementaciji dodijeljenog budžeta, i adekvatnim ljudskim i finansijskim resursima za obavljanje svojih dužnosti</li> <li>▪ Članovi odbora agencije imenovani su na određeni mandat od pet do sedam godina, koji se može jednom obnoviti</li> <li>▪ Ovlašćenje vlade da donosi smjernice opšte politike koje nisu vezane za regulatorna ovlašćenja i dužnosti</li> </ul>
<p><b>Elektronske komunikacije</b> Direktiva (EU) 2018/1972 Evropskog parlamenta i Savjeta od 11. decembra 2018. godine kojom se uspostavlja Evropski kodeks elektronskih komunikacija</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pravno zaseban i funkcionalno nezavisan od bilo kog drugog fizičkog ili pravnog lica koje pruža mreže, opremu ili servise elektronske komunikacije</li> <li>▪ Ne treba da traži niti da prima uputstva bilo kog vladinog ili drugog javnog ili privatnog subjekta</li> <li>▪ Samo nezavisni organi (naročito sudovi) treba da imaju ovlašćenje da preinače ili ukinu njihove odluke</li> <li>▪ Članovi uprave imenuju se na mandat od najmanje tri godine iz reda lica koja imaju priznati status i profesionalno iskustvo, na bazi rezultata, vještina, znanja i iskustva i nakon otvorenog i transparentnog postupka izbora</li> <li>▪ Države članice obezbjeđuju kontinuitet u odlučivanju i treba da imaju zasebne godišnje budžete i autonomiju u implementaciji dodijeljenog budžeta</li> </ul>
<p><b>Željeznice</b> Direktiva 2012/34/EU kojom se uspostavlja Evropski željeznički prostor.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nezavisnost u organizaciji, odlukama o finansiranju, pravnim strukturama i odlučivanju</li> <li>▪ Regulator treba da postoji kao samostalan organ</li> <li>▪ Upravljačko tijelo treba da se imenuje po jasnim i transparentnim pravilima i u transparentnoj proceduri na osnovu rezultata, a od strane vlade ili negod drugog javnog organa koji ne obavlja nadzornu ulogu nad pružaocima željezničkih usluga</li> <li>▪ Države članice mogu da izaberu jedno od sljedećih rješenja u vezi sa mandatom rukovodilaca regulatora željezničkog sektora: 1) imenovanje na određeni i obnovljivi mandat; ili 2) trajno imenovanje sa razrješenjem koje je moguće isključivo na disciplinskim osnovama</li> </ul>

<p><b>Audio-vizuelni medijski servisi</b> Direktiva 2010/13/EU o koordinaciji određenih odredbi predviđenih zakonom, drugim propisima ili administrativnim djelovanjem u državama članicama u odnosu na pružanje audio-vizuelnih medijskih servisa (značajno revidirana u novembru 2018. godine)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Treba da ostanu pravno odvojeni od vlade i funkcionalno nezavisni od svojih vlada i od svakog drugog javnog ili privatnog tijela <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Treba da budu u mogućnosti da vrše svoja ovlašćenja nepristrasno i transparentno;</li> </ul> </li>   <li>Ne treba da traže niti primaju uputstva ni od jednog drugog organa u vezi <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ sa obavljanjem poslova koji su im povjereni po nacionalnom pravu kojim se implementira pravo Evropske unije</li> </ul> </li>   <li>Adekvatna finansijska sredstva (zasebni budžet) i ljudski resursi i izvršenje treba da budu obezbijeđeni <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ izvršenje treba da budu obezbijeđeni</li> </ul> </li>   <li>Upravljački organi treba da budu imenovani u transparentnoj i ne-diskriminatornoj proceduri, a članovi tih organa mogu biti razriješeni samo ako više ne ispunjavaju uslove koji su potrebni za njihove funkcije <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ razriješeni samo ako više ne ispunjavaju uslove koji su potrebni za njihove funkcije</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Zaštita konkurencije</b> Direktiva EU 2019/1 Evropskog parlamenta i Savjeta od 11. decembra 2018. godine kojom se osnažuju nadležni organi država članica da djelotvornije sprovode i obezbjeđuju pravilno funkcionisanje unutrašnjeg tržišta</p> <p><b>Poštanske usluge</b> Direktiva 97/67/EC Evropskog parlamenta i Savjeta od 15. decembra 1997. godine o zajedničkim pravilima za razvoj internog tržišta poštanskih usluga Zajednice i poboljšanje kvaliteta usluga</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Države članice treba da garantuju da nacionalni organi za zaštitu konkurencije vrše svoje dužnosti i svoja ovlašćenja nepristrasno i u interesu djelotvornosti i jednobrazne primjene tih odredbi, uz uslov da se poštuje proporcionalna odgovornost</li>   <li>▪ Ne treba da traži niti da prima uputstva bilo kog vladinog ili drugog javnog ili privatnog subjekta kada obavlja svoje dužnosti i ostvaruje svoja ovlašćenja</li> <li>▪ Međutim, vlada ima pravo da izda opšta pravila politike koja nisu vezana za sektorska pitanja ili konkretne postupke sprovođenja</li>   <li>▪ Osobe koje ostvaruju ovlašćenja za odlučivanje u nacionalnim organima za zaštitu konkurencije mogu biti razriješene samo ako više ne ispunjavaju uslove potrebne za obavljanje njihovih poslova ili ako su oglašeni krivim za tešku zloupotrebu u nacionalnom pravu</li>   <li>▪ Države članice obezbjeđuju da članovi organa za odlučivanje nacionalnih administrativnih organa za zaštitu konkurencije budu izabrani i postavljeni prema jasnim i transparentnim procedurama predviđenim unaprijed u domaćem pravu</li>   <li>▪ Nacionalni organi za zaštitu konkurencije uživaju nezavisnost u trošenju dodijeljenog budžeta za svrhe vršenja svojih dužnosti</li>   <li>▪ Regulatorni organ treba da bude zakonski odvojen i operativno nezavisan od poštanskih operatora, tj. u okviru vlade, regulatorne odgovornosti strukturno su odvojene od odgovornosti za ostvarivanje svih imovinskih prava dominantnog poštanskog operatora (razdvajanje vlasništva)</li> </ul>

---

Izvor: Analiza SIGMA-e i zakonodavstvo EU.

Bez obzira na razlike između konkretnih sektora, postoje neki zajednički elementi u standardima EU za autonomiju nacionalnih regulatornih organa. Prije svega, ukupni cilj jeste da se zaštite regulatori od neprimjerenog uticaja, kako izabranih političara, tako i tržišta, na odluke donesene u okviru regulatornog područja djelovanja koje je definisalo pravo EU. Nacionalni regulatorni organi treba da budu zaštićeni od toga da se regulatorne odluke usmjeravaju bilo radi ostvarivanja kratkoročnih izbornih ciljeva političkih subjekata ili u korist igrača na tržištu. Najznačajniji instrument da se ostvari ovaj cilj, koji je ustanovljen u pravu EU, jeste princip „funkcionalne nezavisnosti”, koji se stalno pojavljuje u većini Direktiva koje regulišu status nacionalnih regulatornih organa. Ovaj je koncept ključan za razumijevanje područja autonomije nacionalnih regulatornih organa koju propisuje pravna tekovina EU. Iako nijedna od direktiva ne sadrži definiciju „funkcionalne nezavisnosti”, fokus je na obezbjeđivanju da se regulatorne funkcije nacionalnih regulatornih organa vrše „autonomno, bez bilo kakvog mogućnosti direktnog nadzora od strane nacionalnih političkih subjekata” (De Somer, 2018, p. 585[43]). Drugim riječima, „funkcionalna nezavisnost” odnosi se na moć da se vrše regulatorne funkcije, koje su uspostavljene domaćim pravom u skladu sa pravnom tekovinom EU, bez *ex ante* ili *ex post* kontrole od strane izabranih političara, bilo u formi uputstava o sadržaju ili pojedinačnih regulatornih odluka ili revizija (ukidanja ili izmjena) istih.

Razne institucionalne mjere se propisuju da bi se stvorili povoljni uslovi za ovakvu funkcionalnu nezavisnost i da bi se smanjile mogućnosti za indirektni spoljašnji uticaj na regulatorne odluke. Formulacije ovih dodatnih zaštitnih mehanizama razlikuju se od direktive do direktive, ali generalno se fokusiraju na:

- pravni status
- imenovanje i razrješenje višeg rukovodstva nacionalnih regulatornih organa
- resurse.

U mnogim slučajevima, standardi koji su utvrđeni zakonodavstvom EU opšte su prirode i ne predviđaju detaljne smjernice za rješavanje konkretnih pitanja upravljanja. Za to je potreban individualni pristup svakom slučaju, uz analizu, na primjer, područja mogućeg miješanja od strane vlade u upravljanje regulatornim organima. Niz problematičnih slučajeva predmet je revizije Suda pravde Evropske Unije, koji je dao dalja uputstva za tumačenje pravne tekovine EU kojom se garantuje nezavisnost nacionalnih regulatora (Rubrika 3). Sud nije proširio područje autonomije nacionalnih regulatornih organa van standarda koji su utvrđeni u direktivama, već je neke od opštih pravila preveo u konkretnije smjernice. Najvažniji opšti zaključak koji se može izvući iz njegovih presuda jeste da se prioritet daje funkcionalnoj nezavisnosti nacionalnih regulatornih organa tj. obezbjeđivanju da oni budu u stanju da implementiraju regulatorne mjere koje potiču iz prava EU bez neprimjerenog spoljašnjeg uticaja.

### Rubrika 3. Sudska praksa Suda pravde Evropske Unije po pitanju nezavisnosti nacionalnih regulatornih organa

U predmetu C-424/07- Komisija protiv Savezne Republike Njemačke - utvrđuje se da nacionalno zakonodavstvo ne može da smanji područje djelovanja regulatora koje je određeno zakonodavstvom EU za nacionalne regulatore u oblasti telekomunikacija. Nadalje, nacionalno pravo ne može da nametne hijerarhiju u katalogu regulatornih ciljeva koji su utvrđeni zakonodavstvom EU kao vodeći principi za nacionalne regulatore. Postizanje pravične ravnoteže između ovih ciljeva odgovornost je nacionalnog regulatora.

U predmetu C-560/15 - Europa Way i Persidera - Sud pravde EU odlučio je da je došlo do povrede prava EU usljed usvajanja zakona kojim se poništava procedura dodjele radio frekvencija koja je bila u toku. Sud je konstatovao da je taj zakon primjer nezakonitog miješanja jednog političkog organa u administrativno odlučivanje koje je u okviru regulatornog područja djelovanja nacionalnih regulatornih organa. Miješanje treba da bude ograničeno na reviziju odluka regulatora od strane suda ili nekog drugog nezavisnog organa. Parlament nema ovlaštenja da se miješa, čak ni kroz zakonodavne mjere, u upravne postupke koji su u toku pred regulatornim organom koji implementira svoje funkcije utvrđene u zakonodavstvu EU.

Finansijska autonomija regulatora bila je tema predmeta C-240/15 Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni. Italijansko pravo smanjilo je godišnja odobrena sredstva i povećanja budžeta svake godine koja su se primjenjivala na veliku grupu javnih organa, uključujući i regulatorno tijelo za oblast elektronskih komunikacija. U ovom predmetu Sud pravde EU nije smatrao da je ova intervencija u finansijsko upravljanje regulatora nezakonita, jer se nije pokazalo da su ova budžetska smanjenja podrivala kapacitet regulatora da vrši svoje osnovne funkcije i nisu bila osmišljena na takav način da bi to bilo diskriminatorno za nacionalni regulatorni organ.

Ključna pitanja upravljanja agencijama razmotrio je Sud pravde EU u presudi u predmetu C-424/15 - Xabier Ormaetxea Garai, Bernardo Lorenzo Almendros protiv Administración del Estado. Sud je analizirao prelazne odredbe zakona koji je konsolidovao španske sektorske regulatore u jedan Nacionalni organ za tržišta i zaštitu konkurencije (v. ranije u tekstu). Ovaj zakon prekinuo je mandat članovima uprave spojenih organa koji su bili postavljeni na ograničeni vremenski period. Iako Sud pravde EU nije osporavao samo spajanje, istakao je da osnov da je agencija prestrukturirana, ako je jedini, ne predstavlja opravdanje za prijevremeno razrješenje. Sud je savjetovao da, prema relevantnim odredbama prava EU, članovi uprave nacionalnog regulatornog organa koji rade u oblasti elektronskih komunikacija mogu biti razriješeni samo ako više ne ispunjavaju uslove potrebne za vršenje njihovih dužnosti, koji su predviđeni unaprijed u domaćem pravu. Ovaj preduslov nije bio ispunjen u španskom slučaju, jer je do ranijeg razrješenja došlo zbog drugih osnova, i to reorganizacije institucije. Stav Suda pravde EU ne spori reorganizaciju kao takvu, već obavezuje države članice da obezbijede nastavak mandata uprave organa koje je predmet prestrukturiranja. Na primjer, oni mogu da se prebace u upravu organa koji će biti rezultat reorganizacije.

Izvor: SIGMA - pregled sudske prakse Suda pravde EU.Note:

Posljednji predmet koji je gore pomenut naročito je interesantan u kontekstu organizacione reforme agencija, jer se u njemu utvrđuju posebne obaveze koje se odnose na prestrukturiranje nacionalnih regulatornih organa. Sud pravde Evropske unije naglasio je da reorganizacija ne treba da se zloupotrijebi kao metod za prijevremeno razrješenje članova uprave nacionalnih regulatornih organa i njihov mandat treba da se „prenese” na novo-formirano tijelo. Ono što je važno, međutim, jeste da je Sud takođe potvrdio da regulatorne funkcije, koje su utvrđene pravom EU u različitim domenima, mogu da budu organizovane

u okviru multi-sektorskih regulatornih agencija. Nema prepreka da se pokušava poboljšati efikasnost u regulatornom domenu kroz konsolidaciju nacionalnih regulatornih organa.

U praksi, ovaj trend spajanja regulatora već je dobro uspostavljen u cijeloj EU. Sljedeća tabela predstavlja pregled multi-sektorskih regulatora u EU, što pokazuje koji se od regulatornih domena, koji se uređuju po zakonodavstvu EU, grupira u okviru multi-sektorskih regulatora. Za svrhe ovog pregleda odabrali smo regulatorne organe koji pokrivaju barem tri regulatorna domena EU.

**Tabela 2. Multi-sektorski regulatori u državama članicama EU**

	Audio-vizuelni medijski servisi	Elektronske komunikacije	Energetika	Željeznica	Poštanske usluge	Zaštita konkurencije
Hrvatska		●	●	●	●	
Estonija <sup>5</sup>			●	●	●	●
Njemačka		●	●	●	●	
Litvanija		●		●	●	
Luksemburg		●	●	●	●	
Holandija		●	●	●	●	●
Slovenija	●	●		●	●	
Španija		●	●	●	●	●

Izvor: Pregled nacionalnog zakonodavstva čiji je autor SIGMA

Napomena: Nacionalni regulatorni organi mogu imati i druge sektore u svom području djelovanja. Na primjer, ekonomska regulacija sektora voda (ponekad grupirana sa energetsom regulacijom) i regulisanje vazdušnog saobraćaja (ponekad grupirano sa regulisanjem željeznice) (Casullo, Durand and Cavassini, 2019[44]).

Iako države članice imaju slobodu da pravila koja su utvrđena direktivama EU prilagode svojoj nacionalnoj upravnoj tradiciji i pravnom sistemu, u slučaju regulatora energetske tržišta (električna energija i gas), Evropska komisija izdala je Napomenu za tumačenje (Evropska komisija, 2010<sup>[45]</sup>) kojom se daju dodatne smjernice o institucionalnoj organizaciji tih organa (Tabela 3). Treba naglasiti, međutim, da te smjernice nisu formalno obavezujuće i da tumačenje koje nude nije jedino moguće tumačenje pravila utvrđenih direktivama.

<sup>5</sup> Ovo se odnosi na Organ za zaštitu konkurencije u Estoniji. Treba napomenuti da su poslovi regulacije audio-vizuelnih medijskih servisa i elektronskih komunikacija spojene u okviru jednog drugog multi-sektorskog regulatora (Regulatornog organa za zaštitu konkurencije i tehnička pitanja) koji je zadužen i za zaštitu potrošača.



**Tabela 3. Smjernice Evropske komisije za tumačenje standarda nezavisnosti za nacionalne regulatore za tržište električne energije i gasa**

Aspekt nezavisnosti	Smjernice EK
Zakonski odvojen status	Nacionalni regulatorni organ mora da se oformi kao zasebna organizacija, jasno odvojena od bilo kog ministarstva ili nekog drugog vladinog organa. Nacionalni regulatorni organ ne može više da bude dio ministarstva. To uključuje preporuku da nacionalni regulatorni organ ne treba da ima iste zaposlene i kancelarije kao ministarstvo.
Funkcionalna autonomija (autonomija u odlučivanju)	Ako nacionalni regulatorni organ treba da pripremi nacrt programa rada za predstojeću godinu (godine), on treba da bude u mogućnosti da to uradi samostalno, tj. bez potrebe da se dobije odobrenje ili saglasnost javnih vlasti ili bilo koje druge treće strane.  Odluke nacionalnog regulatornog organa ne mogu biti predmet revizije, suspenzije ili veta od strane vlade ili ministarstva (sudska revizija je na raspolaganju).
Finansijska autonomija	Budžet nacionalnog regulatornog organa može biti dio državnog budžeta. Nacionalni regulatorni organ ne smije niti da traži niti da prima uputstva za trošenje svog budžeta.
Ovlašćenje vlade da donosi opšte smjernice politike	Nezavisnost nacionalnog regulatornog organa ne uskraćuje vladi kapacitet da određuje nacionalnu (energetsku) politiku. U nadležnosti vlade može da bude da odredi okvir u kome mora da funkcioniše nacionalni regulatorni organ, npr. kada je riječ o sigurnosti nabavke, obnovljivim izvorima energije ili ciljevima za energetsku efikasnost. Međutim, opšte smjernice za energetsku politiku koje donosi vlada ne smiju da naruše nezavisnost i autonomiju nacionalnog regulatornog organa.

Izvor: Bazirano na Evropskoj komisiji, 2010. godine.

Odredbe direktiva, sudska praksa Suda pravde EU i standardi mekog prava definišu standarde EU za autonomiju nacionalnih regulatornih organa. Međutim, da bi se djelotvorno rješavala nerazumijevanja i pogrešna tumačenja koja su česta u praksi na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu, potrebne su praktičnije smjernice za osmišljavanje organizacione postavke nacionalnih regulatornih organa u skladu sa uslovima EU. Sljedeća tabela predstavlja prilagođene smjernice, i objašnjava što jeste, a što nije obavezno prema pravnoj tekovini EU u svakoj dimenziji autonomije agencije, kako je opisano u prvom poglavlju (Grafikon 1).

**Tabela 4. Pojašnjavanje autonomije nacionalnih regulatornih organa: što jeste, a što nije propisano pravom EU**

Dimenzije autonomije	Uslovi iz prava EU vezani za autonomiju i legitimna ograničenja nacionalnih regulatornih organa
<b>Pravna autonomija</b>  - uslovi	Nacionalni regulatorni organ treba da ima status samostalne organizacije, a ne unutrašnje jedinice ministarstva. Sljedeći atributi su od suštinskog značaja da se obezbijedi ovaj status: a) kapacitet da djeluje kao samostalan upravni organ u upravnom postupku; b) ovlašćenje da uđe u ugovorne odnose i djeluje kao naručilac u sistemu javnih nabavki; c) odvoji budžet od budžeta ministarstva; d) kapacitet višeg rukovodstva da izvršava osnovna upravljačka ovlašćenja vezana za pitanja organizacije, finansija ili upravljanja ljudskim resursima; e) kapacitet višeg rukovodstva da konfiguriše unutrašnje strukture nacionalnog regulatornog organa u skladu sa opštim pravilima utvrđenim zakonom.

<p><b>Pravna autonomija</b></p> <p>- legitimna ograničenja</p>	<p>Zakonski zaseban status ne obavezuje nacionalni regulatorni organ da ima status zasebnog pravnog lica po privatnom pravu, (on može da radi u okviru jedinstvenog pravnog subjektiviteta države). Zakonski zaseban status odnosi se na to da nacionalni regulatorni organ ima neke attribute zakonskog i organizacionog identiteta koji obezbjeđuju da funkcioniše kao zasebna organizacija.</p> <p>Spajanje regulatora u jedan multi-sektorski regulatorni organ, koje je uređeno različitim regulativama, potpuno je legitimno, sve dok se za to novo tijelo poštuju sve obavezne garancije autonomije. U slučajevima ove vrste transformacije, mandat uprave spojenih organa ne treba da se automatski prekine, već da se „prenese” na novi organ.</p>
<p><b>Politička i intervencijska autonomija</b></p>	<p>Ciljevi i ovlašćenja nacionalnog regulatornog organa treba da se utvrde domaćim pravom u skladu sa pravom EU.</p>
<p>uslovi</p>	<p>Nacionalno zakonodavstvo ne može da smanji regulatorna ovlašćenja koja su dodijeljena pravom EU niti da utvrđuje hijerarhiju regulatornih ciljeva.</p> <p>Vlada ili zakonodavni organ ne može da izdaje uputstva ili smjernice o načinu vršenja regulatornih ovlašćenja (npr. da naloži da se snize tarife ili da se blokiraju konkretne transakcije) ili da se miješa u upravne postupke koji su u toku, npr. prekidajući postupak ili naređujući da se sprovedu neke konkretne istražne radnje.</p> <p>Vlada (ili zakonodavno tijelo) treba da se uzdrže od izricanja bilo kakvog oblika sankcija povezanih sa njihovom ocjenom regulatornih odluka nacionalnog regulatornog organa, naročito u obliku razrješenja njegove uprave, smanjivanja budžeta ili javnog ukora.</p> <p>Odluke (upravni akti) koje donosi nacionalni regulatorni organ u okviru svog regulatornog područja djelovanja mogu biti predmet samo sudske revizije. Minsitarstvo ili neki drugi vladin organ ne može da djeluje kao žalbeni organ</p>
<p><b>Politička i intervencijska autonomija</b></p> <p>- legitimna ograničenja</p>	<p>Vlada (nadležno ministarstvo) može da izdaje opšte smjernice politike koje odražavaju politiku vlade za taj relevantni sektor. Te smjernice politike ne treba da poprime formu uputstava za rješavanje konkretnih predmeta, ali mogu da uključe preporuke npr. o tome kako da se rješavaju neke konkretne vrste nepravilnosti i poremećaja na tržištu, kako da se jača konkurencija na tržištu i da se zaštite potrošačka prava, čime se doprinosi objektivnim ciljevima politike. Od nacionalnog regulatornog organa može se takođe tražiti da pruži input u procesu formulisanja politike, izradom prijedloga ili davanjem komentara na prijedloge nadležnog ministarstva.</p> <p>Pravna tekovina EU ne reguliše horizontalne standarde za upravljanje i izvještavanje o učinku.</p> <p>Države članice mogu ali nisu obavezne da traže od regulatora da pripremaju godišnje planove i izvještaje, u kojima se preciziraju ciljevi i ciljne vrijednosti u formatu koji definiše zakonodavstvo ili vladini akti.</p> <p>Nacionalni regulatorni organi mogu se obavezati da o planovima i izvještajima raspravljaju sa nadležnim ministarstvom, iako ne treba tražiti nikakvo formalno odobrenje ministarstva.</p> <p>O rezultatima nacionalnog regulatornog organa može se redovno raspravljati sa nadležnim ministarstvom, ali bez formalnog bodovanja ili ocjene.</p> <p>Pošto se nacionalni regulatorni organi obavezuju da rade transparentno, vlada (nadležno ministarstvo) ima pravo da dobije informacije i objašnjenja o aktivnostima i položaju nacionalnog regulatornog organa u regulisanom sektoru, poštujući posebna pravila koja se odnose na zaštitu poslovnih tajni i drugih vrsta povjerljivih informacija.</p> <p>Zakonodavno tijelo može da koristi klasične instrumente skupštinskog nadzora u odnosu na nacionalne regulatorne organe, uključujući interpelacije, zahtjeve za informacijama, saslušanja višeg rukovodnog kadra, raspravu o godišnjim izvještajima ili zahtjeve vrhovnih revizorskih institucija da vrše revizije nacionalnog regulatornog organa.</p>
<p><b>Strukturna autonomija</b></p>	<p>Članove uprave nacionalnog regulatornog organa treba imenovati u transparentnoj, nediskriminatornoj proceduri, na osnovu rezultata i zasluga na ograničeni ili neograničeni</p>

uslovi	<p>mandat. U slučaju regulatora u oblasti elektronskih komunikacija i energetske tržišta, obavezno je imenovanje na ograničeni mandat, i to na najmanje tri do sedam godina, odnosno pet do sedam godina.</p> <p>Bez obzira na mandat imenovanja, prijevremeno razrješenje višeg rukovodstva treba ograničiti na situacije gdje oni više ne ispunjavaju uslove potrebne za vršenje njihovih dužnosti. Ovi uslovi treba da se unaprijed definišu u domaćem pravu i mogu se konkretno odnositi na teške povrede službene dužnosti, zloupotrebe ili konflikt interesa čime se podriiva neutralnost i objektivnost nacionalnog regulatornog organa.</p> <p>Nezadovoljstvo regulatornim odlukama koje donosi nacionalni regulatorni organ ili generalno formulisan nezadovoljavajući učinak ne mogu da služe kao osnov za prijevremeno razrješenje. Razrješenje treba da bude opravdano.</p>
<p><b>Strukturna autonomija</b></p> <p>- legitimna ograničenja</p>	<p>Nije obavezna nikakva posebna upravljačka struktura. Konkretnije, i monokratsko i kolegijalno upravljanje je dozvoljeno. Nema obaveze da postoji dvojna upravljačka struktura (upravljački + nadzorni odbor).</p> <p>Nema obaveze da se parlament uključi u imenovanje ili razrješenje višeg rukovodstva. Odluke može donositi vlada u cjelini ili nadležno ministarstvo. U slučaju regulatora željezničkog tržišta, imenovanja mora da izvrši javni organ koji ne vrši nadzornu ulogu nad pružaocima željezničkih usluga.</p>
<p><b>Finansijska autonomija</b></p> <p>uslovi</p>	<p>Nacionalni regulatorni organ može da se finansira iz državnog budžeta. Alternativne opcije za finansiranje mogu da uključe naknade koje se naplaćuju od tržišnih operatora. Treba da postoje zasebna sredstva opredjeljena za nacionalni regulatorni organ - njegov budžet ne može da predstavlja dio budžeta nadležnog ministarstva.</p>

	<p>Budžet treba da bude dovoljan za djelotvorno obavljanje regulatornih funkcija, iako nema objektivnih kriterijuma koji su uspostavljeni u pravu EU za ocjenu adekvatnosti sredstava opredijeljenih u budžetu.</p> <p>Nacionalni regulatorni organ treba autonomno da upravlja opredijeljenim budžetom, poštujući opšta pravila upravljanja finansijskim sredstvima u javnom sektoru koja se odnose na isplatu javnih sredstava.</p>
<p><b>Finansijska autonomija</b></p> <p>- legitimna ograničenja</p>	<p>Budžet nacionalnog regulatornog organa može da se usvoji u standardnog vladinoj budžetskoj proceduri, tj. pregovaranjem o sredstvima sa ministarstvom finansija, nakon čega slijedi odobrenje budžetskog prijedloga od strane vlade i usvajanje u parlamentu. Opredijeljena sredstva u budžetu mogu biti u formi paušalnog iznosa (ukupna opredijeljena sredstva) ili mogu biti detaljnije razdijeljena (npr. za zaposlene, za kapitalne rashode i sl.).</p> <p>Smanjenja budžeta (npr. u odnosu na isti period prošle godine) generalno su dozvoljena, ali za ocjenu da li su u skladu sa pravom EU važan je kontekst. Ukoliko su smanjenja budžeta bazirana na objektivnim osnovama (npr. budžetska kriza) i primjenjuju se na sve ili većinu javnih organa, moguće ih je osporiti samo ako ozbiljno ometaju kapacitet nacionalnih regulatornih organa da vrše svoje osnovne funkcije.</p> <p>U tom slučaju, nacionalni regulatorni organ treba da obezbijedi jasne dokaze da smanjenja budžeta imaju značajan i štetan uticaj. Prihod koji generiše regulator (npr. od taksi ili novčanih kazni) može da se prenese na državni budžet ili ga može zadržati nacionalni regulatorni organ srazmjerno i pod uslovima preciziranim u zakonu.</p>
<p><b>Rukovodna uslovi</b></p>	<p>Treba obezbijediti dovoljno zaposlenih, iako pravo EU ne uspostavlja objektivne kriterijume za ocjenu adekvatnosti kapaciteta zaposlenih u nacionalnom regulatornom organu.</p> <p>Zaposlenima i opredijeljenim budžetom nacionalni regulatorni organ treba da upravlja autonomno. Čini se da to isključuje miješanje bilo kog spoljašnjeg organa u pojedinačne odluke o zapošljavanju, raspoređivanju, unapređenjima ili prekidima radnog odnosa zaposlenih u nacionalnom regulatornom organu.</p> <p>Kada se usvoji budžet nacionalnog regulatornog organa, odluke o trošenju u okviru tog budžeta, u principu, treba da se donose bez posebnog procesa eksternog odobravanja koji bi omogućio da bilo koje vanjsko tijelo odlučuje proizvoljno o tome da li neko konkretno trošenje treba dozvoliti ili ne.</p>
<p><b>Rukovodna autonomija</b></p> <p>- legitimna ograničenja</p>	<p>Zaposleni u nacionalnom regulatornom organu mogu da budu dio sistema državne službe vlade. Pravila vezana za zapošljavanje, kategorizaciju zaposlenih, raspoređivanje, unapređenje, ocjenu učinka ili raskid radnog odnosa mogu da se u potpunosti primijene na zaposlene u nacionalnim regulatornim organima sve dok ne predviđaju miješanje spolja u odluke koje se odnose na pojedinačne zaposlene, npr. u formi imenovanja načelnika ili zaposlenih u internim jedinicama nacionalnog regulatornog organa od strane nadležnog ministarstva. Podzakonska akta koja donosi vlada, npr. definisanje detaljnih pravila za ocjenu učinka ili disciplinske postupke mogu da se primjene sve dok ne impliciraju uključivanje izvana u ocjenu rada ili disciplinski postupak vezan za pojedinačne zaposlene.</p> <p>Zakoni o zaradama mogu da se primjenjuju u potpunosti, uključujući i platne razrede koji se određuju zakonom ili odlukom vlade na osnovu delegiranja u zakonu. O pojedinačnoj primjeni ovih pravila treba da odluči rukovodstvo nacionalnog regulatornog organa.</p> <p>Opšta pravila o kontroli izdataka u vladi mogu u potpunosti da se primjenjuju na nacionalne regulatorne organe. U zavisnosti od sistema kontrole rashoda koji je usvojen u zemlji (v. Međunarodni monetarni fond 2016, godine), to može da uključi dodjevanje sredstava od strane ministarstva finansija (čime se daje ovlašćenje za trošenje u konkretnim vremenskim periodima), centralizovana plaćanja, praćenje izvršenja budžeta od strane ministarstva finansija ili sistem <i>ex ante</i> odobrenja od strane ministarstva finansija za konkretne vrste transakcija.</p> <p>Nacionalni regulatorni organ može da učestvuje u sistemu zajedničkih servisa koji se pružaju za cjelokupnu vladu (npr. pružanje usluga administrativne podrške (engl. <i>back-office</i>) od strane jednog organa za više vladinih institucija), iako na dobrovoljnoj osnovi, a ne kao obavezno, posebno ako to uključuje pitanja kao što su centralizovane nabavke ili zapošljavanje.</p> <p>Zakonitost i integritet finansijskog upravljanja, upravljanja kadrovima i operativnog upravljanja mogu da budu predmet inspekcija koje vrše nadležna ministarstva, ministarstvo finansija i drugi nadležni vladini organi. To ne ograničava inspekcijiska ovlašćenja nezavisnih organa za pitanja odgovornosti, kao što su vrhovna revizorska institucija, agencije za sprečavanje korupcije ili ombudsman.</p>

Izvor: Analiza pravne tekovine EU od strane SIGMA-e.

EU koncept funkcionalno nezavisnih regulatora dobro se uklapa sa smjernicama koje je sačinio OECD u *Preporukama Savjeta o regulatornoj politici i upravljanju i najboljim praksama*

*Principi za regulatornu politiku: Upravljanje regulatorima* (OECD, 2014<sup>[46]</sup>), nakon čega su uslijedile novije *Praktične smjernice protiv neprimjerenog uticaja* (OECD, 2017<sup>[47]</sup>). OECD takođe jasno smješta regulatore u okvire javne uprave kada oni funkcionišu sa dovoljno autonomije u okviru ovlašćenja koja su im prenesena od strane zakonodavnog tijela i nacionalnih okvira politike. *Najbolje prakse principa za regulatornu politiku* iz 2014. godine eksplicitno daju prostora za nadgledanje regulatora od strane vlade (ministarstava), pri čemu regulatori treba da se oslone na ovlašćenja koja su jasno definisana u zakonodavstvu. Namjera je da se podrži usklađenost „između dugoročnih ciljeva politike regulatora i širokih strateških nacionalnih prioriteta koje su definisali izabrani predstavnici u izvršnoj grani vlasti, u kongresu ili parlamentu” (OECD, 2016, p. 4<sup>[48]</sup>) (OECD, 2014<sup>[46]</sup>).

Instrumenti OECD-a (v. Rubriku 4, a naročito Princip 7 *Preporuka Savjeta o regulatornoj politici i upravljanju*) potvrđuju značaj transparentnih procedura za imenovanje viših rukovodilaca regulatora, naglašavaju značaj stabilnosti mandata i ograničavanja osnova za prijevremeno razrješenje na posebne vrste zloupotreba ili nekompetentnosti. U finansijskim stvarima, OECD naglašava benefite višegodišnjih budžetskih sredstava, da bi se smanjio rizik neprimjerenog pritiska tokom godišnjih pregovora o budžetu. Potreba da se obezbijedi autonomija u trošenju predstavlja još jednu dimenziju finansijske autonomije (OECD, 2017<sup>[47]</sup>) (OECD, 2014<sup>[46]</sup>).

#### Rubrika 4. Odabrane smjernice OECD-a za nezavisnost regulatora

##### **Pravna/funkcionalna autonomija**

- Mandat regulatora treba da se utvrdi u zakonodavstvu.
- Oni treba redovno da izvještavaju izvršnu granu vlasti i/ili parlament o svom učinku i da rade u skladu sa dugoročnom nacionalnom politikom za relevantni sektor.
- Vlade i/ili zakonodavac treba da prate i periodično utvrđuju da li sistem regulacije funkcionise u skladu sa namjerom zakonodavca. Da bi olakšao takav periodični pregled, regulator treba da razvije sveobuhvatni i smisleni skup pokazatelja učinka.
- Iako oni svoju funkciju regulatora vrše autonomno, od njih takođe treba tražiti da sarađuju sa drugim vladinim organima i da daju savjete u procesima kreiranja politike.
- Žalbe protiv odluka regulatora treba da razmatra nezavisno tijelo koje je locirano van vlade.

##### **Strukturna autonomija**

- Uprava treba da se imenuje u transparentnom postupku, sa kriterijumima izbora koji su unaprijed poznati.
- Broj mandata u upravi regulatora treba ograničiti.
- Specijalna pravila za konflikt interesa treba primjenjivati na članove uprave, uključujući registre o konfliktu interesa, prijavi imovine/akcija/udjela ili dužnost da se objavljuju obrazloženja ključnih odluka.
- Osnovi za razrješenje treba da se ustanove zakonom i da se ograniče na ozbiljne slučajeve zloupotreba.

##### **Finansijska/upravljačka samostalnost**

- O budžetu se može odlučivati kao o višegodišnjem (npr. za tri godine) i treba ga trošiti sa odgovarajućom i odgovornom autonomijom uz punu primjenu opštih pravila javnog trošenja i nabavki, kao i revizije.

Regulatori ne treba da određuju naknade na nivou jednostavnog pokrivanja troškova, niti područje aktivnosti kod kojih se naplaćuju naknade, bez nadzora koji je od njih odvojen.

Izvor: Na osnovu OECD - Principi najbolje prakse za regulatornu politiku; kreiranje kulture nezavisnosti, praktične smjernice protiv neprimjerenog uticaja; Preporuke Savjeta o regulatornoj politici i upravljanju iz 2012. godine (OECD, 2014<sup>[46]</sup>) (OECD, 2017<sup>[47]</sup>) (Casullo, Durand i Cavassini, 2019<sup>[49]</sup>).

Rubrika koja slijedi donosi kratke opise multi-sektorskih nacionalnih regulatornih organa u Irskoj i Letoniji, čime se pokazuje nacionalno tumačenje principa EU kada je riječ o nezavisnosti nacionalnog regulatornog organa. U nekim aspektima (npr. u režimu finansiranja), oni prevazilaze minimum propisan pravnom tekovinom EU.

### Rubrika 5. Nezavisnost nacionalnog regulatornog organa na djelu (Letonija, Irska)

Dvije ekspertske ocjene učinka koje je pripremila Mreža ekonomskih regulatora OECD-a daju koristan uvid u konkretne načine da se sačuva funkcionalna autonomija.

Letonska Komisija za javne komunalne usluge je multi-sektorski regulator odgovoran za elektronske komunikacije, energetiku, poštanske usluge, upravljanje vodama i odlaganje otpada. Zakon definiše tu Komisiju kao autonomnu javnu instituciju, sa institucionalnom i funkcionalnom nezavisnošću i nezavisnim bilansom stanja i računom u Trezoru. Komisija se finansira kroz naknade od regulisanih sektora koje su utvrđene zakonom i koje se obračunavaju kao procenat neto obrta od javnih komunalnih usluga, a Ministarstvo finansija ugrađuje taj budžet u prijedlog državnog budžeta koji usvaja Parlament. Komisija ima i druge aranžmane osmišljene da se njeguje nezavisnost. Na primjer, ona ne dobija smjernice od Vlade u vezi sa regulatornim odlukama, i odbor članova nakon završetka mandata mora proći kroz period u kome ne smiju raditi u ovoj oblasti (engl. cooling-off period).

Nadalje, Komisija odgovara nekolicini organa. Ona je po zakonu obavezna da predaje godišnje izvještaje parlamentu i predmet je kontrole Državne revizorske institucije. Odgovornost komisije prema parlamentu uključuje prezentiranje godišnjeg akcionog plana, uključujući strateške i operativne ciljeve. Uz to dolazi i obaveza da se zakonodavnom tijelu prezentira godišnji izvještaj o aktivnostima i godišnji finansijski izvještaj koji je prošao reviziju. Uz to, Komisija se poziva da dostavi dokaz parlamentarnim odborima o nizu pitanja vezanih za sektore koje Komisija reguliše (OECD, 2021[50]). Takođe je i predmet kontrole Državne revizorske institucije.

Osim savjetodavne funkcije i izdavanja formalnih mišljenja ministarstvima, Komisija je proaktivna u koordiniranju i razmjeni informacija sa ministarstvima i drugim ključnim institucijama. Redovne neformalne razmjene na tehničkom i političkom nivou sa sektorskim ministarstvima i drugim ključnim institucijama dopunjavaju formalne procese i sporazume o koordinaciji. Odvijaju se redovni sastanci između, na primjer, Ministra ekonomije, državnih sekretara i odbora Komisije. Uz to, zaposleni u ključnim ministarstvima i Državnom sekretarijatu sastaju se kvartalno sa odborom Komisije.

Mogućnost da se subjekti koji su predmet regulacije ili građani žale na odluke regulatora još je jedna značajna kontrola u regulatornom odlučivanju. Potrošači i regulisani subjekti mogu da se žale na upravni akt ili djelovanje Komisije Upravnom regionalnom sudu, koji presuđuje u stvari kao prvostepeni sud (OECD, 2016[51]).

Irska komisija za regulisanje komunalnog sektora (CRU) je multi-sektorski regulator sa odgovornostima za ekonomsku regulaciju električne energije, gasa i voda, kao i za energetske bezbjednost. U osnivačkom aktu navodi se da je CRU „samostalna u vršenju svojih funkcija” (Zakon o regulaciji električne energije, sa izmjenama i dopunama, 1999). U skladu sa svojom formalnom nezavisnošću, CRU zadržava nezavisnost kada je u pitanju njen budžet, koji se finansira u potpunosti kroz takse. Vlada i zakonodavno tijelo ne rade reviziju niti odobravaju takse, i takse nisu dio vladinog budžeta. Zakonski i regulatorni okvir CRU precizira određene aranžmane osmišljene da se zadrži nezavisnost CRU. Na primjer, Komesari CRU podliježu zabrani zapošljavanja i poslovanja u istom sektoru u roku od godinu dana.

CRU je pod okriljem dva ministarstva, Ministarstva za komunikacije, klimatsko djelovanje i životnu sredinu i Ministarstva za stanovanje, planiranje i lokalnu upravu. CRU za oba ministarstva priprema godišnje planove rada. Ovaj regulator takođe predaje godišnji izvještaj parlamentu Irske preko Ministarstva za komunikacije, klimatsko djelovanje i životnu sredinu, koje predstavlja materijale parlamentu. Ovaj kanal komunikacije odraz je obaveze propisane u zakonodavstvu da se ovi dokumenti

tim putem dostavljaju Parlamentu, i nema nekog formalnog odobrenja ili ocjene tih dokumenata od strane Ministarstva.

CRU daje i neformalne i formalne ulazne elemente dvama ministarstvima za formulisanje njihovih politika. Formalni ulazni elementi daju se u vidu učešća u procesima konsultacija i davanju ekspertiza. U nekim slučajevima, kao kada se daje povratna informacija na zakonodavstvo EU, Ministarstvo za komunikacije, klimatsko djelovanje i životnu sredinu oslanja se na tehničku ekspertizu CRU. U sektoru voda, Ministarstvo za stanovanje, planiranje i lokalnu upravu često poziva CRU da pruži savjete o stvarima vezanim za njihove dužnosti. I zaista, prema članu 40 Zakona o vodenim servisima (2) 2013, CRU može takođe da savjetuje ministra o razvoju i pružanju vodenih servisa.

Neformalni inputi imaju formu razmjene informacija kroz sastanke i lične veze. Viši rukovodni kadar CRU sastaje se sa Ministrima ili višim rukovodiocima iz ministarstava redovno radi razmjene informacija o aktivnostima i sektorskim pitanjima. CRU takođe daje neformalnu povratnu informaciju Ministarstvu za komunikacije, klimatsko djelovanje i životnu sredinu o zakonodavstvu. S obzirom na male dimenzije administracije, neformalna razmjena između zaposlenih u CRU, Ministarstvu za komunikacije, klimatsko djelovanje i životnu sredinu i Ministarstvu za stanovanje, planiranje i lokalnu upravu česta je i pomaže djelotvornoj komunikaciji. Iako ove neformalne interakcije drže kanale komunikacije otvorenima, ekspertska misija OECD preporučila je da CRU ugradi više transparentnosti u kanale za razmjenu informacija i koordinaciju sa izvršnim organima i da zadrži strukturiraniju i predvidiviju vezu sa Parlamentom da bi se poboljšala odgovornost CRU. Regulisani subjekti mogu se žaliti na odluke iz regulatorne politike CRU kroz zahtjev za sudsku reviziju u Višem sudu ili Privrednom sudu. Ministar za komunikacije, klimatsko djelovanje i životnu sredinu (OECD, 2018[52]) (OECD, 2021[50]).

## Širenje standarda autonomije za neregulatorne organe

Propisi EU o institucionalnoj organizaciji agencija fokusiraju se primarno na nacionalne regulatorne organe, ali obuhvataju i neke aspekte neregulatornih organa. Pojam nezavisnosti ponavlja se u različitim kontekstima, i u vezi sa drugim vrstama agencija. U nekim slučajevima, garancije autonomije su u sličnom području djelovanja. Za druge su ograničene na funkcionalnu autonomiju u vršenju ključnih funkcija. Čak i za eksperte, fragmentacija ovih standarda i nedostatak jednoobraznih definicija ključnih koncepata otežava razumijevanje tačnih uslova koje je postavila EU. Evropska komisija je stoga 2013. godine pripremila „Vodič za glavne administrativne strukture potrebne za implementaciju pravne tekovine EU” za države kandidate i potencijalne kandidate za članstvo. Međutim, ovaj vodič nikada nije objavljen i nije ažuriran. SIGMA je stoga izvršila temeljitu reviziju ovih standarda da bi pripremila ažurirane i detaljnije smjernice.

Uslov da mora postojati velika autonomija utvrđen je za nacionalne organe za zaštitu podataka (Regulativa (EU) 2016/679). Uz obezbjeđivanje da su oni potpuno nezavisni i slobodni od spoljašnjeg uticaja u vršenju svojih poslova, države članice EU imaju obavezu da garantuju:

- Dovoljno ljudskih, tehničkih i finansijskih resursa, prostorije i infrastrukturu.
- Autonomiju u zapošljavanju i upravljanju zaposlenima.
- Zasebni razdio budžeta.

Članove uprave nacionalnih organa za zaštitu podataka treba u transparentnom postupku da imenuje parlament, vlada, šef države ili neko za to određeno tijelo (npr. organi u sudskoj grani vlasti). Prijevremeno razrješenje više uprave treba da bude moguće samo u slučajevima teške povrede službene dužnosti ili u situacijama gdje neki konkretni član više ne ispunjava uslove propisane za obavljanje njegovih dužnosti

Neke garancije funkcionalne autonomije **nacionalnih organa za ravnopravnost** uspostavljene su nizom direktiva (Direktive: 2000/43/EC, 2004/113/EC, 2006/54/EC, i 2010/41/EU). Njihova misija je da se bave različitim oblicima diskriminacije po osnovu rodne pripadnosti, rasnog ili etničkog porijekla. Organi za ravnopravnost su institucije poput ombudsmana koje štite i promovišu ravnopravni tretman. Oni mogu da funkcionišu kao samostalna specijalizovana tijela za ravnopravnost, ili njihove funkcije mogu da obavljaju nacionalne institucije za ljudska prava. Nekoliko je primjera ovih funkcija koje izvršava institucija ombudsmana (Bosna i Hercegovina, Republika Češka, Francuska, Gruzija, Grčka, Kosovo, Letonija, Crna Gora i Poljska). Bez obzira na institucionalni model, države članice EU imaju obavezu da im omoguće da nezavisno pružaju pomoć žrtvama diskriminacije, vrše nezavisna istraživanja i objavljuju nezavisne izvještaje.

Još jedna grupa neregulativnih tijela koja uživaju posebne garancije autonomije su organi za istrage u oblasti bezbjednosti vazdušnog, pomorskog i željezničkog saobraćaja. (Regulativa (EU) br. 996/2010, Direktiva (EU) 2016/798 i 2009/18/EC). Organ za istrage u oblasti bezbjednosti civilne avijacije mora biti funkcionalno nezavisan, naročito od onih organa u oblasti avijacije koji su odgovorni za plovidbenost, sertifikovanje, vođenje letova, održavanje, licenciranje i kontrolu vazdušnog saobraćaja ili vođenje aerodroma. Oni takođe treba da budu funkcionalno nezavisni od bilo koje druge strane ili subjekta, interesa ili ciljeva koji bi mogli da budu u sukobu sa poslovima koji su povjereni organu za istrage u oblasti bezbjednosti ili da utiču na njihovu objektivnost. Nije eksplicitno utvrđeno da li organ za istrage u oblasti bezbjednosti civilne avijacije može da ostane u okviru organizacione strukture nadležnog ministarstva, ali u takvom slučaju, treba definitivno da uživa veću garanciju za autonomiju nego tipična organizaciona jedinica ministarstva. Organi za istrage u oblasti bezbjednosti u pomorskom i željezničkom saobraćaju treba da imaju obezbijeđenu nezavisnost u organizaciji, pravnoj strukturi i odlučivanju, od bilo koje strane čiji interesi bi mogli da budu u konfliktu sa poslovima koji su im povjereni. To ne implicira, međutim, potrebu da se kreira „nezavisna enklava” van javne uprave, već da se obezbijedi taj autoritet na taj način da nema miješanja u vođenje nepristrasnih istraga. U slučaju nacionalnih organa za bezbjednost u željezničkom saobraćaju, Direktiva eksplicitno navodi da taj organ može da bude smješten u okviru nacionalnog ministarstva zaduženog za pitanja saobraćaja. Ova se mogućnost takođe odnosi na druge organe za istrage u oblasti bezbjednosti, pošto njihovo lociranje u okviru ministarstva ne predstavlja samo po sebi konflikt sa njihovim funkcijama.

Posebni standardi nezavisnosti takođe su određeni i za kvazi-sudska tijela za rješavanje sporova, uključujući i tijela za reviziju nabavki (Direktiva 89/665/EEC). Ukoliko države članice EU odluče da osnuju tijela za reviziju nabavki koja nisu sudskog karaktera, imaju obavezu da obezbijede da članovi takvih tijela budu imenovani i razriješeni pod istim uslovima kao pripadnici pravosuđa, kada je riječ o organu zaduženom za njihovo imenovanje, mandat i razrješenje. Nadalje, barem Predsjednik takvog nezavisnog tijela mora da ima iste pravne i profesionalne kvalifikacije kao pripadnici pravosuđa.

Autonomija **nacionalnih instituta za statistiku** predmet je regulative EU (Regulativa (EC) 223/2009). U tom slučaju, EU uvodi koncept „profesionalne nezavisnosti” funkcionera koji obavljaju poslove nacionalnih instituta za statistiku, definisane kao ovlašćenje da samostalno razvijaju, proizvode i distribuiraju statistiku, uz zabranu bilo kakvih uputstava od strane vlade ili drugih organa u vezi sa obavljanjem ove suštinske misije. Sadržaj ovog principa je isti kao „funkcionalna nezavisnost” koja se koristi u kontekstu nacionalnih regulatornih organa. U oba slučaja pravo EU se fokusira na obezbjeđivanje autonomnog vršenja ključnih funkcija relevantnih organa. Slično nacionalnim regulatornim organima, Regulativa (EC) 223/2009 sadrži neke sekundarne uslove vezane za druge aspekte autonomije nacionalnih instituta za statistiku, kao što je autonomija internog upravljanja, ili princip transparentnog postavljanja načelnika ovih instituta, na osnovu rezultata. Što se tiče osnova za razrješenje rukovodilaca ovih instituta, postoji opšte pravilo da to „ne treba da ugrozi profesionalnu nezavisnost”. To omogućava veću autonomiju vlade da razrješava rukovodioce nacionalnih instituta za statistiku (npr na osnovu negativne ocjene rada), iako razrješenje kao sankcija ako rukovodilac odbije da slijedi uputstva vlade za obavljanje svojih ključnih funkcija ostaje i dalje nezakonito.

I na kraju, u nekoliko slučajeva pravna tekovina EU koristi atribut „nezavisnosti” nekih tijela, ali u konkretnom kontekstu njihovog razdvajanja od drugih institucija i strana, da bi se spriječio konflikt interesa, a ne sa namjerom da se oforme organizacije koje uživaju poseban status u okviru vladine uprave. Ovi



organi ostaju klasične agencije vlade (ili ministarstava), ali treba da budu institucionalno odvojeni od tijela koja nadziru. To se odnosi na sljedeće institucije:

- Nacionalna akreditaciona tijela treba da budu nezavisna od tijela čiju usklađenost sa propisima ocjenjuju (Regulativa (EC) 765/2008).
- Organi za nadzor tržišta treba da rade nezavisno od tržišnih operatora koje kontrolišu (Regulativa (EC) 765/2008).
- Organi za sertifikovanje treba da budu nezavisni od agencija za plaćanje koje vrše plaćanja iz Zajedničke poljoprivredne politike, a koje su predmet revizije agencija za sertifikovanje (Regulativa (EU) 1306/2013).
- Nacionalna tijela za izvršenje koja štite prava putnika kada putuju morem ili unutrašnjim plovnim putevima treba da budu nezavisna od operatora na tržištu (Regulativa (EU) 1177/2010).
- Regulatorne vlasti u oblasti upravljanja radioaktivnim otpadom treba da budu odvojene od bilo kog organa koji je vezan za promovisanje ili korišćenje nuklearne energije ili radioaktivnog materijala (Direktiva Savjeta 2011/70/Euratom).
- Tijela za rješavanje sporova za sporove vezane za pristup saobraćajnim mrežama i lokacije za skladištenje za svrhe geološkog skladištenja proizvedenog i uskladištenog ugljen dioksida treba da budu nezavisna od strana u takvim sporovima (Direktiva 2009/31/EC).

## Sažetak – EU standardi za nacionalne agencije

Generalno gledano, nacionalne vlade treba da odlučuju o organizaciji javne uprave. Ipak, područje djelovanja pravne tekovine EU kojom se uređuju ova pitanja postepeno se širilo kako bi se podržala djelotvorna implementacija zakonodavstva EU od strane nacionalnih administracija. Cilj zakonodavstva EU jeste da se zaštite nacionalne vlasti od neprimjerenog uticaja i pritisaka sa tržišta, od interesnih grupa i izabranih političara. Nacionalni regulatorni organi su od naročitog interesa za EU, i zbog toga se na njih odnosi najviše propisa.

Ipak, nacionalni regulatorni organi ne predstavljaju „četvrtu granu vlasti”. Centralni atribut koji je obavezan po zakonodavstvu EU jeste funkcionalna autonomija, tj. formalno garantovana ovlašćenja da se primjenjuju regulatorna ovlašćenja bez uticaja izvana, osim sudske revizije regulatornih odluka. Svi drugi standardi koji se odnose na pravni status, sastav uprave, finansijska pitanja ili pitanja upravljanja ljudskim resursima izdvajaju status nacionalnih regulatornih organa samo u određenoj mjeri od drugih javnih agencija. Kao takvi nacionalni regulatorni organi ostaju čvrsto smješteni u izvršnu granu vlasti države.

EU nije izumila koncept da izabrani političari ne treba da se miješaju u pojedinačne postupke ili odluke, niti da državne službenike treba da obavezuje zakon, a ne volja političkih lidera. Ipak, pravo EU je eksplicitnije u ograničavanju ministarskih ovlašćenja u odnosu na upravne akte nacionalnih regulatornih organa. Međutim, kada se to prevodi u procesu proširenja EU na Zapadni Balkan i u kontekst dobrosusjedske politike, to se nekako izgubi u prevodu.

## III. Međunarodno iskustvo i instrumenti za upravljanje agencijama

### Upravljanje ministarstava i instrumenti za nadzor sa ciljem uspostavljanja ravnoteže između autonomije agencije i kontrole

Sve vlade traže isti ideal u upravljanju agencijama - regulatorni i institucionalni okvir kojim se postiže savršena ravnoteža između autonomije i kontrole agencija. Savršeno uravnoteženi okvir dao bi veliku autonomiju agencijama, ali u isto vrijeme bi obezbijedio nadzor rezultata koji se postignu i omogućio adekvatnu kontrolu i upravljanje rizicima. Postizanje ove ravnoteže znači izbjegavanje mikro-upravljanja agencijama sa jedne strane i vakum u upravljanju sa druge. Mikro-upravljanje podriiva samu svrhu stvaranja agencija - ako se agencijom upravlja na isti način kao organizacionom jedinicom ministarstva, što je onda dodata vrijednost toga da ona ima formalno drugačiji organizacioni status? Vakum u upravljanju, koji karakteriše nedostatak jasno definisanih očekivanja od agencija, nepostojanje šema za upravljanje učinkom koje bi bile orjentisane na rezultate, i nasumične intervencije u njihovom radu, problematični su jer nadležno ministarstvo na kraju ostaje odgovorno za uspjeh cjelokupne oblasti politike, uključujući poslove prenesene na agencije.

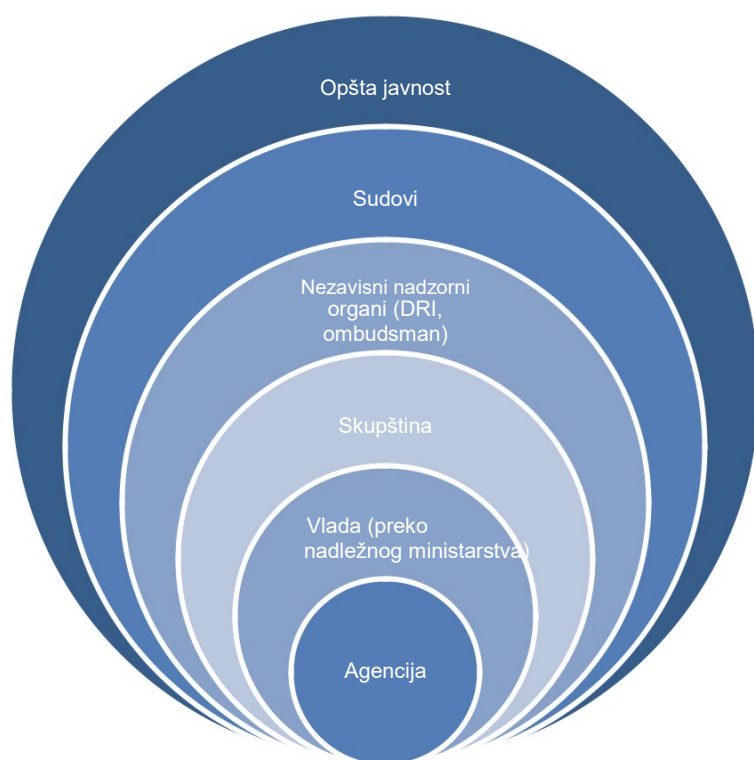
Tabela 5. U potrazi za ravnotežom: kalibriranje ministarskog upravljanja agencijama

NERAVNOTEŽA: VAKUM U UPRAVLJANJU	RAVNOTEŽA	NERAVNOTEŽA: BIROKRATSKI MIKRO-MENADŽMENT
<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Ograničeni uticaj ministarstva (vlade) na upravljanje agencijom, npr. više rukovodstvo koje postavlja parlament, plan rada i budžet koje usvaja isključivo parlament;</li> <li><input type="checkbox"/> Nepostojanje jasne obaveze izvještavanja prema ministarstvu;</li> <li><input type="checkbox"/> Nepostojanje nadzornih ovlašćenja ministarstva, npr. pravo da se izdaju smjernice;</li> <li><input type="checkbox"/> Agencija artikuliše politiku vlade za sektor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Ograničeno miješanje ministarstva u upravljanje u svakodnevnom radu, npr. ograničeno na <i>ex ante</i> odobrenja nekih aktivnosti, <i>ex post</i> finansijsku reviziju, reviziju usaglašenosti i reviziju uspjeha;</li> <li><input type="checkbox"/> Ministarstvo ima ovlašćenja da donosi opšte smjernice politike;</li> <li><input type="checkbox"/> Ciljevi i ciljne vrijednosti se određuju u pregovorima i sporazumom između ministarstva i agencije</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Neograničena moć ministarstva da imenuje/razrješava više rukovodstvo</li> <li><input type="checkbox"/> Veliki uticaj ministarstva na upravljanje svakodnevnim aktivnostima, npr. upravljanje zaposlenima, interne strukture, <i>ex ante</i> odobrenja su potrebna za većinu aktivnosti (npr. odluke o trošenju);</li> <li><input type="checkbox"/> neograničena ovlašćenja ministarstva da izdaju obavezujuća uputstva i smjernice o svim pitanjima:</li> <li><input type="checkbox"/> Ciljevi i ciljne vrijednosti nametnute kao obaveza iz ministarstva</li> </ul>

Lako je saglasiti se sa izbalansiranim pristupom upravljanju kao opštem cilju, ali je teže prevesti taj cilj u konkretne smjernice. Koristan prvi korak je da se uspostave osnovna pravila kojima se opisuju odnosi između ministarstva i agencija koje rade u njegovom resoru. Ova pravila treba da obezbijede da su agencije odgovorne za implementiranje politika koje oblikuje vlada i da pojasne stepen autonomije agencija koji je potreban da se napravi jasna razlika između legitimnih i pretjeranih miješanja ministarstva za različite vrste agencija sa različitim nivoima autonomije. Ova pravila treba da se uspostave u nadležnom zakonodavstvu. Preporučuje se da, kada pravni okvir nije čvrst, modeli upravljanja i organizacioni aranžmani budu napravljeni kada se oformljava nova agencija. Kada se jednom da autonomija, naročito u tranzicionom okruženju, agencije mogu da koriste svoje odnose sa stejkholderima i medijima da se odupru promjenama koje im se ne sviđaju. (Beblavý, 2002, p. 32<sup>[53]</sup>)

Ministarsko upravljanje predstavlja samo jedan sloj nadzora i odgovornosti koja se primjenjuje na agencije. Osmišljen na pravi način, sveobuhvatni model za odgovornost agencija, bavio bi se višestrukim slojevima. To uključuje brojne subjekte koji nadziru djelovanje agencija. Neki od njih imaju ovlaštenja da izriču sankcije (sudovi, parlamenti), ili da daju nagrade (parlamenti) agencijama, a drugi imaju samo ovlaštenje da traže informacije ili sprovode istrage (nezavisna nadzorna tijela, opšta javnost).

#### Grafikon 4. Slojevi odgovornosti agencije



**Opšta javnost:** Traženje javnih informacija; obezbjeđivanje povratne informacije korisnika o uspjehnosti rada

**Nezavisni nadzorni organi:** sprovođenje istraga navodnih povreda ljudskih prava od strane agencije (ombudsman); finansijske eksterne revizije, revizije usklađenosti i revizije uspjeha (vrhovne revizorske institucije)

**Sudovi:** Revizija upravnih akata agencije

**Skupština:** Traženje informacija i dokumenata; organizovanje saslušanja vezanih za aktivnosti agencije; u nekim slučajevima, uključivanje u imenovanje višeg rukovodstva; nadzor budžeta od strane skupštinskog odbora za finansije

Stepen autonomije od ministarstva ostaje centralni kriterijum razlikovanja različitih vrsta agencija. Ovo se pokazuje u međunarodnoj praksi. U nekim zemljama, zvanična tipologija agencija utvrđena je organskim zakonima o javnoj upravi. U drugim slučajevima, nema zvanične tipologije, već su opšte poznate različite vrste agencija. Tabela koja slijedi daje primjere tipologija administrativnih agencija u izabranim zemljama, i pokazuje različite evropske upravne tradicije.

Tabela 6. Tipologija javnih agencija u odabranim evropskim zemljama

Država	Vrste
Bugarska	<p>Državne agencije - osnovane zakonom ili uredbom Savjeta ministara; budžetski pravni subjekti direktno podređeni Savjetu ministara i odgovorni za izradu i implementaciju politika u oblastima gdje ministarstvo nije osnovano. Rukovodioca imenuje Savjet ministara.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Državne komisije - osnovane zakonom ili uredbom Savjeta ministara; budžetski pravni subjekti - kolegijalni organi koji su direktno podređeni Savjetu ministara i zaduženi za licence, dozvole i kontrolu. Članove imenuje Savjet ministara.</li> <li>▪ Izvršne agencije - osnovane zakonom ili uredbom Savjeta ministara; organi odgovorni nadležnom ministarstvu, zaduženi za pružanje upravnih usluga. Rukovodioca postavlja nadležni ministar</li> </ul>
Njemačka	<p>Direktno upravljanje - nema pravog subjektiviteta, radi pod zakonskim i funkcionalnim nadzorom resornog ("roditeljskog") ministarstva, njihov budžet je dio budžeta ministarstva, obično njime upravlja monokratski organ upravljanja</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Indirektna uprava - pravni subjektivitet u javnom pravu, ograničeni nadzor nadležnog ministarstva (zakonski nadzor), zasebni budžet, više fleksibilnosti u upravljanju ljudskim resursima, često upravljanje preko kolegijalnih odbora u čijem su sastavu članovi imenovani od strane raznih aktera</li> </ul>
Malta	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sektori - najčešća opcija za vršenje funkcija implementacije politike pod upravom nadležnog ministarstva</li> </ul> <p>Agencije - tijela koja imaju zasebni i odvojeni pravni subjektivitet i mogu sklapati ugovore, zapošljavati kadar, sticati, posjedovati i raspolagati bilo kom vrstom imovine za svrhe svog rada i imaju aktivni i pasivni legitimitet. Vlada može da daje uputstva da bi obezbijedila da agencije koordiniraju svoje aktivnosti sa drugim agencijama, sektorima, vladinim subjektima i lokalnim savjetima; da donosi mjere da poboljša učinak agencija i kvalitet usluga koje oni pružaju građanima. Vlada treba da sklopi ugovore o učinku sa svakom agencijom</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪</li> </ul>
Holandija	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ugovorne (izvršne) agencije - nemaju pravni subjektivitet i potpuno su podređene nadležnim ministarstvima; autonomne su u svakodnevnom upravljanju, ali sa ograničenom finansijskom autonomijom</li> <li>▪ Autonomni upravni organi - autonomniji su, većina ih ima pravni subjektivitet u javnom ili privatnom pravu. Ministarstva vrše nadzor uglavnom kroz ugovore o učinku</li> </ul>
Slovenija	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Organi u ministarstvima - oformljeni uredbom vlade, nemaju pravni subjektivitet a rade pod direktnim nadzorom ministra, finansiraju se putem finansijskog plana koji usvaja ministar, ministar je u potpunosti odgovoran za njihov učinak</li> <li>▪ Javne agencije - formirane specijalnim zakonima, imaju zasebni pravni subjektivitet, uživaju operativnu nezavisnost, pod nadzorom su nadležnog ministarstva, finansiraju se putem sredstava koja odobrava ministarstvo sa kojim se oko toga sporazumijevaju ili preko naknada definisanih u zakonodavstvu</li> </ul>
Ujedinjeno Kraljevstvo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Izvršne agencije - ostaju dio ministarstava, osnovane da bi obavljale implementaciju politike funkcionišu u okviru ministarske hijerarhije, u njima su zaposleni državni službenici, uključeni su u budžet ministarstva</li> <li>▪ Javna tijela koja nisu u okviru ministarstava - rade na distanci od ministara koji su zduženi za njihov ukupni učinak, imaju zasebni budžet, ministarstvo ustanovljava njihov strateški okvir</li> <li>▪ Sektori koji nisu u okviru ministarstava - oni su slični uobičajenim vladinim sektorima u smislu funkcionisanja, ali ne postoji direktan politički nadzor ministara, imaju zaseban budžet, određuju svoje sopstvene politike, iako nadležno ministarstvo može da odredi strateški okvir</li> </ul>

Izvor: Zakon o Budarskoj upravi br. 130/5.11.1998; Zakon Slovenije o javnoj upravi iz 2002. godine; Zakon Slovenije o javnim agencijama iz 2002. godine; Zakon o javnoj upravi Malte iz 2019. godine, Kabinet Premijera 2016; Bach 2012; Yesilkagit & Van Thiel 2008

Tabela pokazuje prilično dosljedan pristup osmišljavanju arhitekture agencija u različitim zemljama. Najčešći je pristup izgleda da se pravi razlika između dva ili tri tipa agencija, i da je razlika među njima

institucionalna distanca od nadležnog ministarstva, tj. dimenzije odgovornosti. Međutim, treba naglasiti da čak i visoko autonomne agencije ostaju usađene u javnu upravu, sa velikim ovlaštenjima za nadzor, koordinaciju i kontrolu koja ima vlada, naročito resorno ministarstvo. Uređivanje odnosa između ministarstava i Autonomnih upravnih organa u Holandiji dobra je ilustracija ovog modela (Rubrika 5). Autonomni upravni organi predstavljaju autonomniji tip agencija u Holandiji (uključujući i regulatorne organe), ali oni ostaju čvrsto smješteni unutar upravnog aparata Vlade.

### Rubrika 6. Ministarska ovlaštenja u odnosu na Autonomne upravne organe u Holandiji

**Upravljanje:** Resorno ministarstvo ima ovlaštenje da imenuje i razrješava članove višeg rukovodstva Autonomnih upravnih organa. Ono odlučuje i o zaradi višeg rukovodstva.

**Pitanja politike:** U odnosu na pitanja politike, ministarstvo može da odredi pravila politike koja se odnose na vršenje ključnih poslova agencije. Nadalje, ministarstvo može preinačiti odluku Autonomnog upravnog organa (uz izuzetak regulatornih organa, kada pravo EU isključuje ministarsku reviziju odluka koje donese regulator). Zakon takođe daje ministarstvu opštu nadležnost da preduzme sve potrebne mjere ukoliko Autonomni upravni organ „ozbiljno zanemari svoje dužnosti”. Autonomni upravni organ ima obavezu da preda svoj godišnji izvještaj ministarstvu.

**Finansijsko upravljanje:** Budžetski prijedlog Autonomnog upravnog organa treba da se preda resornom ministarstvu na odobrenje.

**Ex ante odobrenja:** Ministarstvo može da odluči da sljedeća djelovanja Autonomnog upravnog organa moraju dobiti *ex ante* odobrenje ministarstva: uspostavljanje ili sticanje udjela u pravnom licu; sticanje prava na, otuđenje ili opterećenje upisane imovine; zaključivanje kreditnih ugovora i ugovora o zajmu; zaključivanje ugovora kojima autonomni upravni organ preuzima obavezu da pruži garanciju, uključujući i garanciju za dugove treće strane, ili kojim se obavezuje kao jemac ili solidarni dužnik ili da garantuje činjenje treće strane; predaje zahtjev za stečajem ili zaštitu od povjerilaca.

Izvor: Okvirni akt o autonomnim upravnim organima iz 2006. godine.

U drugim evropskim zemljama resorna ministarstva imaju slična ovlaštenja u odnosu na agencije koje rade u njihovim domenima politike. Sljedeća tabela prikazuje izvode instrumenata upravljanja ministarstava iz okvirnih zakona o javnoj upravi u odabranim evropskim zemljama. Fokus je na zemljama gdje okvirni zakoni o javnoj upravi uređuju ovo pitanje generalno za sve agencije. Pokazuje se relativno dosljedan pristup, sa sličnim instrumentima dostupnim resornim ministarstvima da bi obezbijedili dosljednu implementaciju zakona i vladinih politika od strane aparata ispod nivoa ministarstva.

**Tabela 7. Odabrane evropske zemlje sa okvirnim zakonima - primjeri instrumenata za upravljanje koje imaju ministarstva**

Država	Instrumenti za upravljanje u rukama ministarstava
<b>Estonija</b>	<p>U odnosu na podređene izvršne agencije i inspekcije:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Usvajanje statuta;</li> <li>▪ oformljavanje, reorganizacija i ukidanje lokalnih područnih jedinica;</li> <li>▪ Imenovanje i razrješenje načelnika institucija;</li> <li>▪ Monitoring učinka;</li> <li>▪ Vršenje nadzorne kontrole nad odlukama u smislu zakonitosti i svrsishodnosti (nije primjenjivo na regulatorna tijela);</li> <li>▪ Preciziranje unutrašnje strukture i režima upravljanja;</li> <li>▪ Odobravanje budžeta.</li> </ul>
<b>Malta</b>	<p>U odnosu na sva podređena tijela:</p> <p>Davanje uputstava i određivanje ciljeva, osim kod pitanja gdje je po zakonu obaveza sektora da djeluje nezavisno;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Monitoring i ocjena učinka u vezi sa tim uputstvima i ciljevima;</li> <li>▪ Obezbeđivanje blagovremenog, djelotvornog, efikasnog i ekonomičnog obavljanja funkcija i pružanje javnih usluga.</li> </ul>
<b>Poljska</b>	<p>U odnosu na sva podređena tijela (ukoliko specijalni zakon ne određuje drugačije):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Predaje prijedloge za statut podređenog tijela na odobrenje Premijeru;</li> <li>▪ Uspostavljanje i ukidanje podređenih tijela;</li> <li>▪ Imenovanje i razrješenje rukovodilaca podređenih tijela;</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inspekcija i nadzor njihovih aktivnosti;</li> <li>▪ Izdavanje obavezujućih smjernica politike koje se ne smiju odnositi na pitanja po kojima se rješava u toku upravnih postupaka;</li> <li>▪ U nekim slučajevima, djelovanje u svojstvu žalbenog organa u upravnim postupcima.</li> </ul>
<b>Slovenija</b>	<p>U odnosu na tijela u okviru ministarstava:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Imenovanje i razrješenje rukovodilaca (vlada na prijedlog ministra);</li> <li>▪ Usvajanje budžeta i godišnjeg plana relevantnog organa na prijedlog njegovog rukovodioca;</li> <li>▪ Određivanje interne organizacije relevantnog tijela na prijedlog rukovodioca (što u praksi znači odobravanje prijedloga rukovodioca);</li> <li>▪ Izdavanje opštih smjernica;</li> <li>▪ Izdavanje obavezujućih uputstava i naredbi da se preduzmu neke konkretne radnje;</li> <li>▪ Zastupanje nadležnog tijela pred Vladom i Parlamentom;</li> <li>▪ Nadzor rada tijela;</li> <li>▪ Revizija godišnjeg izvještaja;</li> <li>▪ Traženje informacija, dokumenata i izvještaja;</li> <li>▪ Djelovanje u svojstvu žalbenog organa u upravnim postupcima.</li> </ul> <p>U odnosu na javne agencije:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Imenovanje članova odbora (vlada na prijedlog ministra); za neka regulatorna tijela (elektronske komunikacije, energetika) odbor imenuje Parlament na prijedlog vlade;</li> <li>▪ Praćenje zakonitosti, efikasnosti i djelotvornosti rada relevantne agencije (isključeno za regulatorna tijela);</li> <li>▪ Saglasnost na godišnji budžet agencije;</li> <li>▪ Djelovanje u svojstvu žalbenog organa u upravnim postupcima (osim za regulatorne organe);</li> <li>▪ Odobravanje ugovora o zajmu;</li> <li>▪ Odobravanje opredjeljivanja viška prihoda u odnosu na rashode.</li> </ul>

Izvor: Akt Vlade Republike iz 2005. godine (Estonija); Akt o javnoj upravi iz 2019. godine (Malta); Zakon o Savjetu ministara iz 1996. godine (Poljska); Zakon o javnoj upravi iz 2002. godine i Zakon o javnim agencijama iz 2002. godine (Slovenija).

Napomena: Instrumenti upravljanja od strane ministarstava utvrđeni u okvirnim zakonima o javnoj upravi mogu se modifikovati ili deaktivirati u odnosu na pojedinačna tijela putem specijalnih zakona kojima se reguliše njihov status.

Malo drugačiji pristup postoji u Irskoj, gdje okviri za ministarsko upravljanje nisu detaljno utvrđeni u zakonu, već podliježu sporazumima o nadzoru između ministarstva i agencije, čime se omogućava fleksibilnost i prilagođeniji aranžmani. Međutim, čak i u ovom slučaju, ključni elementi okvira za upravljanje precizirani su na centralnom nivou u Kodeksu prakse za upravljanje državnim organima. Ovaj dokument utvrđuje katalog mehanizama za upravljanje i navodi pitanja koja treba detaljno uraditi kroz sporazume o nadzoru između ministarstava i agencija pod njihovim okriljem.

## Grafikon 5. Sastavni dijelovi okvira ministarskog upravljanja za agencije Slučaj sporazuma o nadzoru u Irskoj

Jasno definisane uloge i zaduženja u skladu sa nadležnim zakonodavstvom koje je u osnovu agencije	Nivo usklađenosti sa Kodeksom prakse za upravljanje državnim organima	Usklađenost izjave o strategiji sa Izjavom o strategiji nadležnog ministarstva
Sporazumi o učinku (godišnji i višegodišnji ciljevi i ciljne vrijednosti kojima se precizira očekivani nivo rezultata agencije)	Periodične ključne revizije (analiza potreba za nastavkom postojanja agencije kao samostalnog tijela i moguće mjere za poboljšanje njene odgovornosti, efikasnosti i djelotvornosti)	Naknade i penzijski fondovi (pravila vezana za plate i druge oblike nadoknada utvrđenih u skladu sa standardima vlade)

Izvor: (Ministarstvo za javne rashode i reformu, 2016)

Katalog konkretnih mehanizama za upravljanje od strane ministarstava sličan je u različitim evropskim zemljama. Najvažniji kriterijum razlikovanja obima miješanja ministarstva u autonomiju agencije jeste tip agencije. Neki instrumenti mogu da se deaktiviraju za autonomnije agencije. Nema jednoobraznog standarda za utvrđivanje kako se pojedinačni organi svrstavaju u relevantan tip agencije. Međutim, u kontekstu Evropskog upravnog prostora (države članice EU i države koje svoje zakonodavstvo usaglašavaju sa pravom EU), ključni faktori koje treba uzeti u obzir su standardi autonomije formulisani u pravnoj tekovini EU za konkretne tipove agencija, naročito nacionalnih regulatornih organa. Okvir za upravljanje za agencije treba da prepozna njihov poseban status u nekim dimenzijama, a da obezbijedi da su dio vladine administracije i da ostanu predmet djelotvornog režima odgovornosti orjentisanog na rezultate.

### **Sistemi upravljanja učinkom**

Bez obzira na tip agencije, upravljanje učinkom koje je orjentisano ka rezultatima, koje kombinuje operativnu autonomiju agencija sa odgovornošću za postignute ishode, predstavlja kamen temeljac odnosa između ministarstva i agencije. Agencije treba da budu odgovorne ministarstvima za postizanje jasno definisanih (usaglašenih) ciljeva i ciljnih vrijednosti. Postoje različiti modeli za takvo upravljanje učinkom. U međunarodnoj praksi možemo da napravimo razliku između dva modela upravljanja učinkom agencija koji je orjentisan ka rezultatima.

- **Jednoobrazni i strogo regulisani model.** Ovaj se model oslanja na detaljno regulisanje cjelokupnog procesa planiranja, mjerenja i ocjenjivanja učinka. Ciljevi, pokazatelji i ciljne vrijednosti predstavljeni su na strukturirani način, korišćenjem standardizovane matrice učinka. Komunikacija između ministarstva i agencije uređuje se zakonom sa strogom podjelom poslova u tom procesu, pri čemu se malo prostora ostavlja za pregovore ili vijećanje o planovima i učinku agencija.
- **Fleksibilni i decentralizovani model.** Ovaj model karakteriše skroman zakonodavni okvir i veća uloga za dobro utvrđene administrativne prakse, kao i fleksibilniji, ponekad ugovorni model odnosa između ministarstva i agencije. Takođe se manje fokusira na strogu primjenu koncepta upravljanja po ciljevima. Ciljevi ne dolaze uvijek sa mjerljivim indikatorima i ciljnim vrijednostima, već se fokusiraju na određivanje prioriteta i zadatke od posebne relevantnosti.

Oba modela imaju prednosti i nedostatke. Fleksibilan i decentralizovan model može biti teško implementirati u upravama sa dugom tradicijom „kulture učinka“. Drugi model može da izgleda birokratski i rigidno, ali on doprinosi većoj konzistentnosti u vladi i pomaže da se implementiraju osnovna pravila upravljanja na osnovu rezultata u institucijama koje nisu upoznate sa ovim modelom. Prvi model je

implementirao Portugal, gdje se sistem upravljanja učinkom i dokumenti koji se generišu u okviru tog procesa detaljno uređuju zakonom (Rubrika 6).

### Rubrika 7. Integrirani sistem upravljanja i ocjene učinka u javnoj upravi u Portugalu (SIADAP)

SIADAP je uveden 2004. godine kao sveobuhvatni sistem upravljanja i ocjene učinka koji se sastoji od tri komponente: (1) sistem za ocjenu učinka administrativnih organa (SIADAP 1); (2) sistem za ocjenu učinka menadžera u javnoj upravi (SIADAP 2); i (3) sistem za ocjenu učinka zaposlenih u organima javne uprave (SIADAP 3). Svaki sistem uređen je detaljno zakonom i podzakonskim aktima vlade.

U kontekstu odnosa ministarstva i agencije, SIADAP 1 je najvažniji elementi sistema. On obuhvata puni ciklus upravljanja učinkom na osnovu rezultata, od određivanja ciljeva koji se baziraju na misiji i koji su višegodišnji i strateški za svaki organ, preko uspostavljanja godišnjih ciljeva, pokazatelja uspjeha i ciljnih vrijednosti, do ocjene koliko su oni postignuti i utvrđivanja svih odstupanja u ispunjavanju, kao i uzroka za to. Ciljeve predlaže svaka institucija, ali oni treba da dobiju odobrenje resornog ministarstva. Ocjena učinka počinje samo-ocjenom koju vrši dotična institucija. Rezultati se predstavljaju u godišnjem izvještaju institucije. Uz analizu implementacije ciljeva, godišnji izvještaj treba da uključi korisnike koji daju ocjenu usluga koje je pružila institucija, obrazloženje grešaka u postizanju očekivanih rezultata, mjere planirane za poboljšanje učinka i poređenja sa učinkom sličnih usluga, i na nacionalnom i na međunarodnom nivou.

Samo-ocjenu prati kritička analiza koju obezbjeđuje jedinica resornog ministarstva zadužena za planiranje, strategiju i ocjenu. Ministarstvo nema obavezu samo da vrši reviziju učinka pojedinačnih podređenih organa, već i da vrđi poređenje učinka između svih organa pod njegovim nadzorom i da pravi razliku između najboljih i najslabijih po rezultatima. Na osnovu samo-ocjene i revizije koju vrši resorno ministarstvo, proces se zaključuje finalnim rezultatom koji predlaže načelnik institucije, a odobrava resorni ministar: a) dobar učinak - svi ciljevi su postignuti i učinak po nekim ciljevima je bio bolji nego što je očekivano; b) Zadovoljavajući učinak - svi ili barem najrelevantniji ciljevi su postignuti; i c) nedovoljan/loš učinak - najrelevantniji ciljevi nisu postignuti.

Izvor: Zakon br. 66-B/2007 od 28. decembra 2007. godine kojim se uspostavlja integrirani sistem za upravljanje i ocjenu učinka u javnoj upravi; (Madureira, Rando and Ferraz, 2020<sup>[54]</sup>)

Nekoliko drugih zemalja ima fleksibilniji pristup. Na primjer, upravljanje agencijama kroz godišnje dopise sa uputstvima karakteristično je za Norvešku i Švedsku, dok ugovori o učinku (rezultatima) predstavljaju ključni instrument za uređenje odnosa između ministarstava i agencija u Finskoj i Irskoj. Ove zemlje, pošto imaju duge tradicije agencifikacije i autonomije agencija, odabrale su manje rigorozne pristupe upravljanju učinkom. Konkretno, iako poštuju opšti princip upravljanja koje je orjentisano na rezultate, oni ne propisuju obavezu postojanja sporazuma za sve ciljeve agencije i detaljne kvantitativne ciljne vrijednosti za svaki od njih. Takođe daju više prostora za prilagođavanje opštih pravila procesa upravljanja učinkom pojedinačnim preferencijama i praksama pojedinačnih ministarstava i agencija.



## Rubriaka 8. Upravljanje agencijama kroz godišnje dopise sa uputstvima i ugovore o učinku (Švedska, Norveška, Irska, Finska)

Švedska je poznata po svojoj dugoj tradiciji javnih agencija (koje datiraju još iz devetnaestog vijeka) i konzistentnoj primjeni modela malih ministarstava odgovornih isključivo za kreiranje politike uz koje dolazi veliki broj agencija koje vrše sve operativne funkcije. Velika autonomija agencija koja se garantuje na nivou ustava takođe je karakteristika ovog modela. Od 1970-ih godina model upravljanja za agencije postepeno se razvijao od detaljnog regulisanja ka upravljanju prema ciljevima. Centralni instrumenti za upravljanje su godišnji dopisi sa uputstvima (regeringsbrev) koji su upućeni od strane vlade svakoj agenciji. Nacrt ovih dopisa pripremaju relevantna ministarstva, ali ih usvaja cijela Vlada. Format dopisa je jednoobrazan. Oni se obično sastoje od sljedećih elemenata:

- Liste najznačajnijih ciljeva i uslova po kojima će se o implementaciji izvještavati vladi - interesantno je primijetiti da formulisanje ciljeva rijetko ispunjava dobro poznate SMART kriterijume (da su konkretni, mjerljivi, da ih je moguće postići, da su relevantni i vremenski određeni); često su nejasni i uopšteni.
- Druge obaveze izvještavanja, npr. dodatni izvještaji o implementaciji konkretnih strategija ili zakonodavnih akata.
- •Drugi konkretni zadaci (npr. zahtjevi da se predstave prognoze izdataka za predstojeće godine) i oblasti koje treba da budu prioriteta u radu agencije.
- Ukupno finansiranje koje je obezbijeđeno agenciji.
- Uslovi vezani za opredijeljena sredstva (npr. navođenje sredstava koja su posebno predviđena za neke konkretne projekte);
- Drugi finansijski uslovi (npr. kreditni limit).
- Procijenjeni budžet za aktivnosti koje se baziraju na naknadama u kojima se prihod može raspoređivati.

Godišnji izvještaji agencija i svi drugi izvještaji koji se predaju Vladi prema uslovima predviđenim u dopisu sa uputstvima, služe kao osnov za ocjenu učinka agencija u formi dijaloga o učinku između agencije i resornog ministarstva.

Sličan model postoji u Norveškoj ali ove dopise sa uputstvima (tildelingsbrev) agencijama izdaju resorna ministarstva. Struktura ovog dokumenta je slična strukturi tih dopisa u susjednoj Švedskoj, ali je vrijedno primijetiti neke razlike. Na primjer, norveški dopisi sa uputstvima sadrže kalendar upravljanja koji predviđa ključne događaje u odnosu između ministarstva i agencije (npr. sastanke na kojima se razgovara o učinku ili ključne korake u budžetskom procesu za narednu godinu). Takođe se čini da oni stavljaju više akcenat na određivanje mjerljivih pokazatelja učinka za svaki od glavnih ciljeva.

Javnim agencijama u Irskoj upravlja njihovo resorno ministarstvo primarno kroz sporazume o postizanju ciljeva, u kojima se nalaze i godišnji i višegodišnji ciljevi i ciljne vrijednosti koje se baziraju na strategiji ministarstva. Format i sadržaj sporazuma o postizanju ciljeva određen je Kodeksom prakse upravljanja državnim organima koji objavljuje Ministarstvo za javne rashode i reforme (koje je zaduženo za pitanja javne uprave). Sporazum o postizanju ciljeva sastoji se od ključnih prioriteta i ciljeva agencije usklađenih sa strateškim okvirom politike vlade, uslugama i rezultatima koje treba da ostvari agencija i resursima koji su joj opredijeljeni da bi ih ostvarila, potencijalnih faktora rizika, mehanizama mjerenja učinka, aranžmana za praćenje, pravila za izmjene ciljnih vrijednosti (u iznimnim slučajevima) i trajanja sporazuma (u principu tri godine).

Odnosi između ministarstava i podređenih agencija u Finskoj uređeni su višegodišnjim sporazumima o učinku. Ti dokumenti sadrže ciljeve za svaku budžetsku godinu u kombinaciji sa opredjeljenim sredstvima koja su potrebna da bi se oni postigli. Sporazumi o učinku pripremaju se u pregovorima između ministarstava i agencija, na osnovu nacрта koji može da pripremi bilo koja od strana. Na osnovu programa vlade, prvobitna verzija ovih sporazuma obuhvata ciljeve za prvu godinu i provizorne ciljeve

za drugu, treću i četvrtu godinu. Nakon toga se sporazum ažurira sa konkretnim ciljevima za svaku od preostalih godina. Svake godine agencije izvještavaju o implementaciji ciljeva. Nadalje, postoji praksa praćenja napretka u ispunjavanju ciljeva agencije tokom godine, kroz srednjoročne izvještaje koji se predaju svakih šest mjeseci i redovan dijalog između ministarstava i agencija. Na kraju četvorogodišnjeg perioda koji obuhvata sporazum, priprema se detaljni izvještaj o učinku.

Izvor: (Jann et al., 2008[55]) (Levin, 2009[56]) (Askim, 2019[57]) (Öberg and Wockelberg, 2020[58]); revizija godišnjih dopisa sa uputstvima raznih agencija, (Ministarstvo javnih rashoda i reformi, 2016[27]) (Ministarstvo finansija Finske, 2020[59])

Bez obzira na izabrani model, režim upravljanja učinkom treba da obuhvati sve javne agencije, iako sa nekim manjim modifikacijama za nacionalne regulatorne organe. U suštini, resorna ministarstva treba da se uzdrže od nametanja konkretnih ciljeva i ciljnih vrijednosti agencijama, već treba da pokušaju da naprave sporazum o najznačajnijim prioritetima. O učinku nacionalnih regulatornih organa treba razgovarati sa resornim ministarstvom, ali treba izbjegavati ocjenjivanje ili izricanje sankcija za nezadovoljavajući učinak.

### **Klasične ministarske kontrole**

Sistem upravljanja učinkom predstavlja osnov odnosa između ministarstva i agencije, i njime se određuje obim autonomije i odgovornost agencije. Međutim, ministarstva takođe imaju i niz klasičnih kontrolnih instrumenata. Katalog instrumenata ministarske kontrole može se razlikovati, naročito kada je riječ o tipu agencije. Najznačajnija ograničenja primjenjuju se na nacionalne regulatorne organe. Dolje dati obrazac daje listu tipičnih instrumenata sa posebnim fokusom na one koji treba da budu isključeni za nacionalne regulatorne organe prema standardima utvrđenim u pravnoj tekovini EU.

### **Grafikon 6. Klasični mehanizmi kontrole agencija od strane resornih ministarstava**

UPRAVLJANJE	KLJUČNE FUNKCIJE	ORGANIZACIONA PITANJA
imenovanje i razrješenje višeg rukovodstva	Izrada politika u oblasti djelatnosti agencije	Praćenje usklađenosti agencije sa propisima o unutrašnjem upravljanju kroz revizije i inspekcije
Odobranje unutrašnje organizacione strukture	Određivanje opštih smjernica politike	Odobranje ili saglasnost na budžet u saradnji sa ministarstvom finansija
Oformljavanje ili ukidanje teritorijalnih podružnica	Traženje informacija, dokumenata i obrazloženja	Odobranje ili utvrđivanje broja zaposlenih
	Donošenje detaljnih instrukcija i naredbi o konkretnim aktivnostima	
	Revizija upravnih akata koje izdaje agencija	

Napomene: Tamno plavom bojom označeni su instrumenti koji se primjenjuju na sve javne agencije. Svjetlo plavom bojom označeni su instrumenti koji ne mogu da se primjenjuju na nacionalne regulatorne organe.

Administrativni kapacitet resornih ministarstava često se zanemaruje u raspravama o organizaciji agencija. Međutim, čak i kada zakon ili ugovor uvode dovoljno mehanizama za upravljanje, samo institucije sa dovoljnim kapacitetom mogu ih djelotvorno koristiti da spriječe rizik od gubitka političke kontrole, bez kršenja autonomije agencije. Već 2001. godine SIGMA je upozorila da je za obavljanje aranžmana za kontrolu i upravljanje koji su predviđeni zakonodavstvom potrebno obučeno osoblje, adekvatni informacioni

sistemi ili dovoljno finansijskih resursa, a da nemogućnost da se to implementira donosi neuspjeh (OECD, 2001<sup>[12]</sup>).

Zapošljavanje osoblja i informacije mogu postati problem čak i u zemljama sa dugom tradicijom izgradnje odnosa između ministarstava i agencija. Nove vještine i kompetencije zaposlenih u resornom ministarstvu su potrebne, naročito kada hijerarhijski odnosi (na osnovu tradicionalnog upravljanja resursima i finansijskih kontrola) bivaju dopunjeni ili zamijenjeni pristupom koji je orjentisan ka rezultatima. Neke zemlje osmislile su konkretne okvire kompetencija za državne službenike koji rade u ovoj ulozi (Kabinet premijera, 2014<sup>[60]</sup>), uveli programe edukacije i obuke (Kabinet premijera, 2014<sup>[61]</sup>) ili su preraspodijelili zaposlene da bi se riješili problemi u kapacitetima za nadzor (OECD, 2015<sup>[62]</sup>). Neke uprave izdale su centralne smjernice za nadzor izvršnih agencija od strane ministarstava (Ministarstvo za javne rashode i reformu, 2016<sup>[27]</sup>) ili smjernice za članove odbora takvih tijela (OECD, 2018<sup>[63]</sup>).

Potrebno je napraviti odgovarajuće interne aranžmane kada su finansijski nadzor i nadzor izvršenja politike formalno pripisani različitim jedinicama u ministarstvu, da bi se spriječila nedosljedna očekivanja od podređene agencije (OECD, 2015<sup>[62]</sup>). U slučajevima gdje je predstavnik ministarstva član odbora agencije, nadzorna uloga u ministarstvu ne treba da bude odgovornost istog pojedinca.

## Razvijanje kulture saradnje između ministarstava i agencija i pojašnjavanje uloga

Odnosi u svakodnevnom radu između (resornih) ministarstava i agencija zavise ne samo od formalnih mehanizama, već i od nečeg mnogo manje opipljivog, naime kulture saradnje koja se bazira na zajedničkim ciljevima i vrijednostima i na zajedničkom razumijevanju uloga, odgovornosti i autonomije oba subjekta. Naročito na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu, gdje koncept autonomnih agencija ostaje novina, važno je uložiti vrijeme i resurse da se podigne svijest među resornim ministarstvima i agencijama o konkretnoj prirodi odnosa između ministarstva i agencije. Izgradnja kulture nezavisnosti u okviru autonomne agencije i u njenom ekosistemu i odnosa sa drugim vladinim subjektima dugotrajan je proces. (OECD, 2017<sup>[47]</sup>)

Izgradnja kulture saradnje teža je nego uspostavljanje formalnih pravila, ali može se pomoći opštim smjernicama. Na primjer, Vlada UK pripremila je Kodeks dobre prakse za partnerstvo između ministarstava i tijela koja su distancirana od njih (agencije).

### Box 9. Kodeks dobre prakse za partnerstvo između ministarstava i tijela koja su distancirana od njih (agencije).

Partnerstvo između ministarstava i agencija treba da se oslanja na četiri principa: (1) Svrha - uzajamno razumijevanje svrhe, ciljeva i uloga agencije koji su izloženi u relevantnim dokumentima, jasne linije odgovornosti; (2) Garancije - srazmjerni pristup ministarstva nadzoru agencija, koji im daje autonomiju da djelotvorno ispunjavaju ciljeve i obezbjeđuje da ministarstvo ocjenjuje njihov učinak; (3) Vrijednost - razmjena vještina i iskustava između agencije i ministarstva; i (4) Angažovanje - otvoren, častan, konstruktivan i na povjerenju baziran odnos koji se zasniva na jasnoći uzajamnih očekivanja.

Uz ove opšte principe, formulišu se i konkretnije smjernice, uključujući sljedeće:

- Postoji strateška usklađenost između svrhe i ciljeva ministarstva i agencije.
- Pristup ministarstva nadzoru nad agencijom bazira se na ocjeni rizika koji agencija predstavlja.
- Ministarstvo ima odgovarajući pregled rada agencije, srazmjeran svrsi i obaveznom stepenu autonomije.
- Ministarstvo i agencija imaju pristup podacima koji su im potrebni da ocijene učinak agencije;

- Dolazi do redovne razmjene vještina i iskustva između ministarstva i agencije, uključujući sekundiranje, zajedničke odbore programa ili projekata, forume za zaposlene oba subjekta da uče jedni od drugih.
- Postoji jasan proces za rješavanje sporova između ministarstva i agencije.
- Odnos između ministarstva i agencije redovno se revidira i ocjenjuju ga obje strane.

Izvor: (Kabinet Premijera, 2017<sup>[64]</sup>)

Važan element kulture odnosa između ministarstva i agencije jeste jasnoća o tome koje uloge svaki od tih subjekata ima. Uloga kreiranja politike je ključna. U principu, ministarstvo treba da bude odgovorno za formulisanje politike, dok je agencija za implementaciju politike pod nadzorom ministarstva. Međutim, praksa u zemljama sa značajnim bilansom ostvarenih rezultata u upravljanju agencijama pokazuje da ta jasna podjela rada može da se zamagli i da agencije mogu takođe imati značajan uticaj na formulisanje javnih politika koje se od njih očekuje da implementiraju. Na primjer, pošto agencije u Švedskoj imaju više stručnog znanja i kapaciteta (naročito zaposleni), oni djeluju kao partneri relevantnim ministarstvima u osmišljavanju politike (Niklasson and Pierre, 2012<sup>[65]</sup>). U **Njemačkoj**, u kontekstu globalne finansijske krize iz 2008. godine, regulatorna agencija za finansijsko tržište preuzela je vodeću ulogu u oblikovanju odgovora politike u odnosu na politike finansijskog tržišta (Handke, 2012<sup>[66]</sup>). Odvajanje između funkcija kreiranja politike i implementacije politike kroz agencifikaciju ne funkcioniše uvijek u praksi. Međutim, umjesto da se pokušaju spriječiti agencije da utiču na javne politike, vlada treba da pojasni pravila njihovog uključivanja. Na osnovu međunarodnog iskustva, sljedeće instrumente treba uzeti u obzir.

- Obezbjedivanje da uloga agencija u izradi politike ili zakonodavnih prijedloga bude subsidijarna i da kontrolu zadrži jedinica i službenici ministarstva.
- Uticaj agencije fokusira se na obezbjeđivanje podataka, uvide iz prakse implementiranja politika i zakona i komentare na ministarske prijedloge iz perspektive organizacije koja ima veći uvid u svakodnevnu praksu u oblasti o kojoj je riječ.
- Kreiranje politike se ne dodjeljuje agenciji od strane resornog ministarstva sa zahtjevom da ona izradi punu politiku ili prijedlog propisa.
- Svi prijedlozi koje pripremi agencija revidiraju se u jedinica i od strane službenika u ministarstvu prije nego što se preuzmu kao zvanični prijedlozi politike vlade.
- Saradnja između ministarstva i agencije u procesu kreiranja politike mogu se institucionalizovati u formi radnih grupa.
- Očekivanja ministarstva u smislu uključenosti agencije u kreiranje politike treba jasno da se utvrde u okviru za upravljanje učinkom.

Ipak, direktna uključenost agencije u kreiranje politike treba da bude rezervisana za posebne slučajeve. Resorna ministarstva imaju demokratski legitimitet i odgovornost da izrađuju javne politike, a primarna uloga agencija jeste da obezbijede da se te politike djelotvorno implementiraju.

## Sažetak - Dobre prakse i instrumenti za upravljanje agencijama

Ne postoji jedno rješenje za upravljanje agencijama koje će svuda odgovarati. Međutim, postoji zajednička lista izazova za koje je potrebno slično djelovanje. Na osnovu revizije međunarodnih trendova, praksi i standarda, može se identifikovati skup dobrih praksi i instrumenata koje pomažu vladama da upravljaju agencijama i postignu ravnotežu između autonomije i odgovornosti agencije. Te dobre prakse i instrumenti za upravljanje agencijama nisu u širokoj upotrebi na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu, kako se i vidi u narednom Poglavlju. U ekonomijama u tranziciji, gore navedene elemente često treba precizirati u zakonskom i institucionalnom okviru za javne agencije i treba jasno dodijeliti ukupnu odgovornost za upravljanje vladinom politikom prema agencijama. Kada se postave zakonski i institucionalni temelji,

kvalitet i konzistentnost upravljanja u svakodnevnom radu, kao i stabilnost i kontinuitet posvećenosti sa visokog nivoa dobrom upravljanju agencijama biće ključni faktori u utvrđivanju učinka javnih uprava.

## Grafikon 7. Sažetak - Dobre prakse i instrumenti za upravljanje agencijama

<p><b>FUNKCIJE NA NIVOU CJELOKUPNE VLADE</b></p> <p><i>Konzistentni standardi za upravljanje agencijama i obezbjeđivanje redovne optimizacije agencija</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taksonomija (tipologija) agencija (utvrđena u zakonodavnom okviru) bazira se na različitim nivoima autonomije koja je njima potrebna da bi obavljale svoje funkcije, uzimajući u obzir standarde EU za konkretne vrste agencija.</li> <li>• Procedura za ex ante reviziju prijedloga za formiranje novih agencija.</li> <li>• Redovne revizije postojećih agencija na pojedinačnom nivou da bi se utvrdili argumenti za nastavak njihovog rada, i na kolektivnom nivou da bi se postigla optimizacija, npr. putem grupiranja agencija ili razmatranja alternativnih opcija za obavljanje funkcija.</li> <li>• Na nivou cjelokupne vlade regulative i standardi koji se primjenjuju na sve agencije fokusiraju se na obezbjeđivanje konzistentnog i efikasnog upravljanja u cijeloj vladi.</li> </ul>
<p><b>FUNKCIJE NA NIVOU RESORNOG MINISTARSTVA</b></p> <p><i>Mehanizmi za odgovornost agencije za rezultate koji čuvaju neophodnu autonomiju</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Okvir za upravljanje strukturiran je oko sistema za upravljanje učinkom koji je orjentisan na rezultate i na obezbjeđivanje da se ciljevi i ciljne vrijednosti koje agencija treba da postigne usaglašavaju (pregovaraju) između resornog ministarstva i agencije.</li> <li>• Jasne granice autonomije agencije, uključujući i zonu u koju resorno ministarstvo nikako ne smije da zadire.</li> <li>• Klasični mehanizmi ministarske kontrole, kao što je imenovanje rukovodstva agencije, vršenje inspekcija, traženje informacija ili izdavanje smjernica i uputstava (v. rubriku 6 za nacionalne regulatorne organe - posebni mehanizmi).</li> </ul>

## IV. Agencije na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu - Koliko su autonomne? Koliko su odgovorne? Kako ih reformisati?

### Uvod

Ovo poglavlje počinje kratkim objašnjenjem kako se organizacija centralne vlade promijenila na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu od kada je uspostavljena ideja agencifikacije, kojom se identifikuju najznačajniji uzroci nečega što se može okarakterisati kao „agencifikacija na steroidima” i pet izazova koje je proizvelo takvo stanje za javne uprave i građane. Sljedeći dio ovog dokumenta analizira nivoe autonomije i odgovornosti za različite vrste agencija. Finalni dio sumira sve što je naučeno iz ranijih reformskih inicijativa.

Analizirana je uprava, korišćenjem prvenstveno podataka iz Izvještaja SIGMA-e iz procesa monitoringa i iz istraživanja. Istraživanje je obuhvatilo: Albaniju (ALB), Jermeniju (ARM), Bosnu i Hercegovinu (BIH), Gruziju (GEO), Kosovo (XKX), Moldaviju (MDA), Crnu Goru (MNE), Sjevernu Makedoniju (MKD), Srbiju (SRB) i Ukrajinu (UKR). Detalji o istraživanju prikazani su u tekstu koji slijedi. Uprave Zapadnog Balkana koristile su dva puna kruga monitoringa koji je izvršila SIGMA (201. i 2021. godine), dok je za Ukrajinu i Jermeniju urađena samo osnovna studija (2018). Za Gruziju i Moldaviju nema dostupnih izvještaja iz monitoringa SIGMA-e u ovoj oblasti, ali podaci za ovaj dokument su prikupljeni za podskup podindikatora kako bi poređenje bilo moguće<sup>6</sup>. Angažman SIGMA-e u reformama upravljanja agencijama u Albaniji, na Kosovu, u Sjevernoj Makedoniji, Srbiji i Ukrajini takođe je obezbijedio korisne dodatne informacije da se validiraju drugi izvori podataka i da se napiše finalni pod-dio ovog poglavlja.

### Agencifikacija na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu - pregled

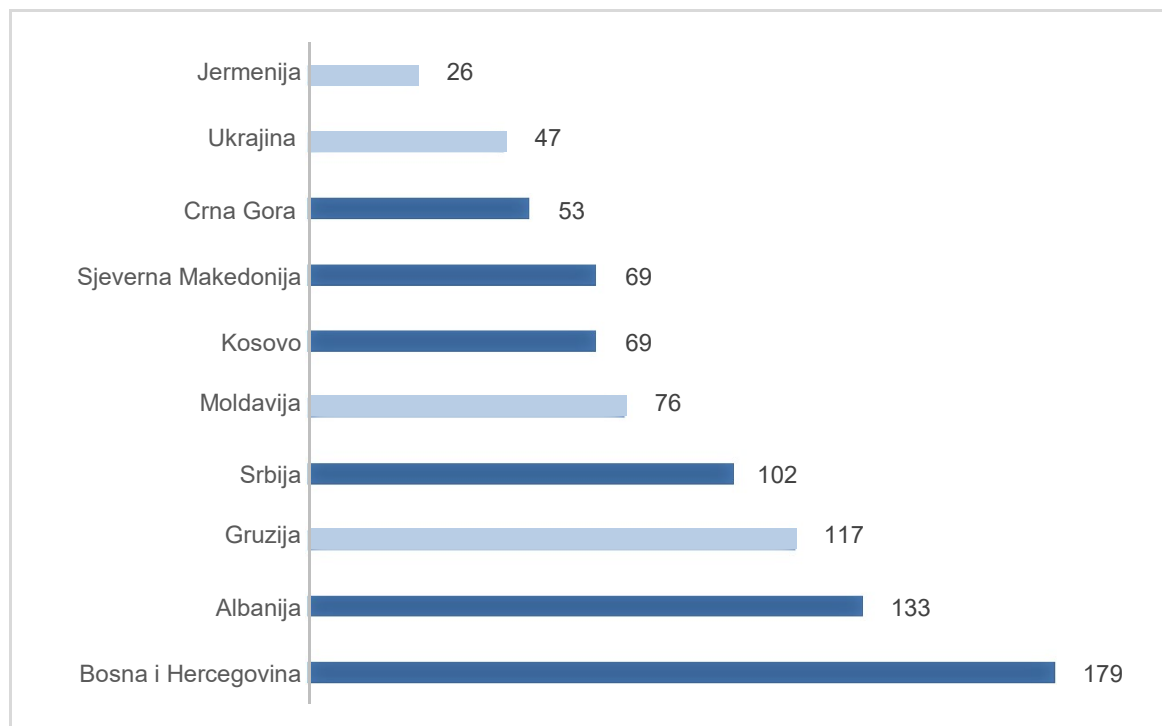
Globalna pojava agencifikacije entuzijastično je prihvaćena u svim upravama na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu, što prati opšti trend u drugim post-socijalističkim zemljama Centralne i Istočne Evrope. Vlade su pokrenule veoma ambiciozne programe reformi da bi prestrukturirale centralnu vladu i javne agencije - često vođene procesom pristupanja EU - ali su imale mnogo manje „reformskog kapaciteta” nego zemlje EU i OECD koje su im bile izvor inspiracije. Raniji naučni radovi dokumentovali su izvitoperenu logiku koju je talas agencifikacije donio u zemlje Centralne i Istočne Evrope u kontekstu tranzicije, možda usljed polu-implementiranih programa reformi. Studije slučaja dokumentuju paradoksalne dokaze u smislu agencija koje su agresivno naplaćivale korisničke naknade, koje su imale politički postavljeno više rukovodstvo i dobijale neopravdano veće plate u poređenju sa drugim javnim tijelima (Randma-Liiv, 2011<sup>[67]</sup>)

Ovo Poglavlje pokazuje da se istorija zemalja Centralne i Istočne Evrope već ponavlja u sadašnjim upravama na Zapadnom Balkanu i Evropskom susjedstvu. Iako se broj agencija centralne vlade razlikuje, kako se vidi u Grafikonu 6, u svima njima agencije predstavljaju značajan dio javne uprave. Tamo gdje je broj javnih agencija manji, često je to zato što je umjesto toga napravljen veliki broj kvazi-agencija, npr.

<sup>6</sup> SIGMA - Izvještaji iz monitoringa <http://sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>

preduzeća u državnom vlasništvu (Moldavija, Ukrajina, Srbija<sup>7</sup>) ili fondacije (Jermenija). Ove kvazi-agencije nisu uračunate u podatke koji slijede.

### Grafikon 8. Broj javnih agencija na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu



Izvor: Podaci koje je SIGMA prikupila od nacionalnih uprava i nacionalnih eksperata iz javno dostupnih izvora.

Napomena: Javna agencija definiše se kao pod-ministarsko javno tijelo odgovorno prvenstveno za implementaciju zakona i politika, osim obrazovnih, kulturnih ili zdravstvenih ustanova. Kvazi-agencije, definisane kao tijela u privatnom pravu kao što su preduzeća u državnom vlasništvu i trustovi, nisu uključena ali su rasprostranjena u Jermeniji, Moldaviji i Ukrajini. Distribucija agencija u Bosni i Hercegovini je 46 u Federaciji BiH, 65 u Republici Srpskoj i 68 na nivou države Tamno plava boja predstavlja region Zapadnog Balkana, a svjetlo plava region Evropskog susjedstva.

Agencije su se proširile u post-socijalističkom periodu u zemljama Centralne i Istočne Evorpe jer su vlade pratile opšti međunarodni trend agencifikacije, ali je široka koalicija interesnih grupa pojačala taj trend. Te interesne grupe uključuju međunarodne aktere, naročito EU i druge donatore. Oni očekuju da će kreiranje agencija poboljšati učinak i profesionalizam organizacija javnog sektora (Beblavý, 2002<sup>[53]</sup>). Uspostavljanje novih, autonomnih tijela odgovornih za precizirane oblasti politike bila je atraktivna opcija za međunarodne aktere jer se činilo da ona nudi veći i direktniji uticaj na politiku kroz ove nove institucije, zaobilazeći disfunkcionalne tradicionalne birokratije. Autonomna agencija zaštićena od političkih tenzija i pretjerane birokratije, bila je recept za brze dobitke. Čak i samo osnivanje agencije bi se računalo kao postignuće. U ovim prioritnim oblastima agencije su mogle da zapošljavaju odabrane ljude koji su možda bili kompetentniji i energičniji nego prosječni državni službenik. Međutim, kasnije je postalo jasno da je cijena za sve to fragmentacija, politika „izolovanih silosa“, dupliranje poslova i u najgorem slučaju mogućnost patronata (Hajnal, 2011<sup>[21]</sup>; Pollitt, 2012<sup>[35]</sup>). U tim slučajevima, logika agencifikacije bila je poremećena od

<sup>7</sup> Ne postoji potpun skup podataka za niz preduzeća u državnom vlasništvu u svim zemljama Zapadnog Balkana i Evropskog susjedstva. Međutim, nedavna studija OECD obezbjeđuje podatke za Zapadni Balkan, i pokazuje da je taj broj naročito visok u Srbiji (154 preduzeća u državnom vlasništvu). Iako samo neka od njih vrše funkcije koje bi se mogle organizovati na neki drugi način kroz agencije, taj broj se ne može ignorisati kada se ocjenjuju izazovi u upravljanju u javnom sektoru (OECD, 2021<sup>[81]</sup>).

strane interesnih grupa da bi se obezbijedile visoko plaćene i manje izložene pozicije za politički imenovana lica. Takve političke trgovine učinile su kasnije reforme gotovo nemogućima jer su postojali različiti interesi.

Sve uprave Zapadnog Balkana i Evropskog susjedstva reagovala su na trend agencifikacije i njegove izazove prvenstveno usvajanjem okvirnih zakona o javnoj upravi, sa ciljem da se postave opšta pravila za organizacionu postavku državnih uprava. Dugotrajni angažman SIGMA-e na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu dokumentovao je da usvajanje okvirnih zakona nije adekvatno riješilo izazove u upravljanju koje je donijela agencifikacija<sup>8</sup>.<sup>8</sup> U tekstu koji slijedi identifikovano je pet izazova za svih deset uprava.

### **1. *Nepostojanje generalne vizije organizacione postavke javne uprave, uključujući ulogu agencija***

Uprkos postojanju okvirnih zakona o javnoj upravi, arhitektura države još uvijek nije jasna. Okvirni zakoni ne sadrže normativnu vrijednost da bi utvrdili formu koja slijedi funkciju. U praksi, brojni upravni organi ostaju „van kategorije” i/ili nisu usklađeni sa zvaničnom tipologijom. U nekim primjerima, nije čak ni jasno da li agencije treba samo da se koncentrišu na implementaciju politike kao njihovu ključnu funkciju ili takođe da imaju ulogu u kreiranju politike kao alternativa neefikasnim ministarstvima (v. slučaj Jermenije u rubrici koja slijedi). Ovaj nedostatak jasnoće ne samo da ometa transparentnu podjelu dužnosti unutar vlade, već predstavlja i izazov za demokratsku odgovornost. Ministri, kao članovi vlade, direktno su odgovorni zakonodavnom tijelu za njihove oblasti politike, dok načelnici agencija nisu obično direktno izloženi ovim mehanizmima odgovornosti.

#### **Rubrika 10. Disfunkcionalna podjela rada između ministarstava i agencija: slučaj Jermenije.**

Turistički odbor i Odbor za urbanistički razvoj dva su primjera gdje kreiranje politike u praksi obavljaju organi koji nisu ministarstva. Razgovori sa Ministarstvom za vanredne situacije i podređenim organima ukazuju na to da ovo ministarstvo nema funkciju kreiranja politike u praksi, ali da radi kao krovna organizacija za razne službe za spašavanje i vanredne situacije. Ovakva vrsta ministarstva karakteristična je za neke post-sovjetske zemlje (Ruska Federacija, Bjelorusija, Kazahstan). Odgovornost za kreiranje politike u oblasti unutrašnjih poslova nije jasno određena, a upravljanje službama za spašavanje i vanredne situacije je značajno centralizovano. Odbor za civilnu avijaciju formalno je podređen Ministarstvu saobraćaja, komunikacije i informacionih tehnologija, ali u praksi uživa potpunu autonomiju, pošto ministarstvo nema stručno znanje i kapacitet potreban da bi ga nadzirao. Ovo tijelo je izvještavalo direktno Savjetu ministara. Sa usvajanjem Zakona o organima javne uprave ono je formalno prebačeno u Ministarstvo saobraćaja, komunikacija i informacionih tehnologija, bez obezbjeđivanja potrebnog stručnog znanja i kapaciteta da bi Ministarstvo moglo djelotvorno da igra svoju novu ulogu.

Izvor: OECD (2019) SIGMA Izvještaj iz utvrđivanja polaznog stanja: Jermenija, OECD, Paris, p. 86.

<sup>8</sup> SIGMA - Izvještaji iz monitoringa <http://sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>, kao i OECD (2007), "Organizovanje centralne državne uprave: politike i instrumenti", *SIGMA Papers*, No. 43, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml60q2n27c-en>.



## 2. Nekontrolisano širenje agencija i nedostatak mehanizama kojima se sprečava neopravdano formiranje novih organa.

Nema primjera sveobuhvatne i robusne politike i regulatornih okvira koji mogu da spriječe nekontrolisano širenje agencija u upravama koje su obuhvaćene ovom studijom. Nijedna uprava ne ispunjava sve kriterijume iz Metodološkog okvira za principe javne uprave. Međutim, neke su od 2017. godine ostvarile napredak (tabela koja slijedi). Sve uprave sada imaju uvedene procedure za osnivanje, spajanje i ukidanje organa centralne vlade, ali Sjeverna Makedonija je jedina koja ima ukupni plan politike za institucionalni razvoj centralne vlade. Albanija je jedina uprava sa organom unutar centralne vlade koji ima formalno zaduženje da radi redovne revizije organizacije centralne vlade (iako ima slabe rezultate obavljanja ove funkcije u praksi) i ispunjava sve kriterijume osim ukupnog plana za institucionalni razvoj. Uprkos postojanju politika i propisa za upravljanje procesom kreiranja novih organa, širenje agencija se nastavlja bez snažne *ex ante* kontrole (v. grafikon 9 dalje u tekstu).

**Tabela 8. Postojanje politika i propisa za upravljanje centralnim vladinim agencijama**

Kriterijum	ALB	ARM	BIH	XKX	MNE	MKD	SRB	UKR
Plan za institucionalni razvoj centralne vlade preciziran je u dokumentima politike					▲	▶		
Procedura za osnivanje, spajanje i ukidanje svake vrste organa centralne vlade precizirana je u zakonodavstvu	●	●	●				●	●
Procedura za osnivanje, spajanje i ukidanje svake vrste organa centralne vlade iziskuje obavezno učešće kabineta premijera, ministra finansija i organa za upravljanje ljudskim resursima	▶			▶	▲	▶	▶	
Kreiranje novog organa mora biti praćeno <i>ex ante</i> analizom koja obuhvata barem: 1) ocjenu potreba da se oformi novi organ; 2) analizu alternativa kreiranju novog organa; 3) procjenu troškova i popunjavanja kadrovima novog organa	▶		▶	▶	●	▶	▶	
Organ u okviru centralne vlade odgovoran je za redovne revizije organizacije centralne vlade i planiranje institucionalnog razvoja	▶				▲	▲		

Izvor: (OECD, 2018<sup>[68]</sup>)

Napomena: Podaci za šest uprava Zapadnog Balkana su iz 2021. godine. Podaci za Ukrajinu i Jermeniju dostupni su samo za 2018. godinu. Zeleni trougao označava da ovaj kriterijum nije bio ispunjen 2017. godine ali jeste 2021. godine. Crveni trougao pokazuje kada je kriterijum bio ispunjen 2017. godine ali ne više i 2021. godine.

## 3. Nedostatak jasne i sveobuhvatne tipologije agencija kojom se određuju konzistentna i zajednička pravila za njihovu autonomiju i nadzor.

Okvirni zakoni za organizaciju javne uprave prepoznaju agencije kao dio javne uprave u svim slučajevima. Zvanične tipologije agencija u značajnoj se mjeri razlikuju, ali prate sličan model. Iako većina njih pojašnjava pravni status organa javne uprave i određuje osnovna pravila za njihovu unutrašnju organizaciju (upravljačka tijela, gdje su institucionalno smješteni), nedostaje im jasna razlika između različitih vrsta organa, koja vodi do različitih stepena autonomije. U nekim slučajevima, kao što je na Kosovu, čak i ako je okvirni zakon usvojen u parlamentu, pozitivni efekti zvanične tipologije poništavaju se zbog toga što postoji sektorsko zakonodavstvo koje je u koliziji sa okvirnim zakonom i zato što nema usklađenosti između zakona. U Albaniji, razlika u zakonu je toliko nejasna da većina organa javne uprave ispunjava kriterijume za svaku vrstu organa. Štaviše, organi iste vrste mogu da funkcionišu u različitim režimima za finansijsko upravljanje ili status zaposlenih. Stoga u praksi većina agencija nastavlja da radi po individualno osmišljenim šemama upravljanja, što vodi više ka političkim trgovinama nego ka jasnoj, ukupnoj viziji

organizacije javne uprave. U svim upravama koje su ovdje obuhvaćene, mnogi javni organi i dalje postoje van zvanične tipologije i uživaju „specijalni” status. Svi ovi faktori dovode do haotične, fragmentirane organizacije kojom je nemoguće upravljati, sa veoma praktičnim i opipljivim nedostacima kao što su neobjašnjive razlike u zaradama za iste pozicije i druge varijacije u uslovima zapošljavanja u javnom sektoru.

**Tabela 9. Jasnoća i sveobuhvatnost zvanične tipologije centralnih vladinih agencija**

Kriterijum	ALB	ARM	BIH	XKX	MNE	MKD	SRB	UKR
Pravni status je eksplicitno uređen za sve vrste organa centralne vlade	●		●				●	●
Funkcionalni kriterijumi za osnivanje su eksplicitno uređeni za sve vrste organa centralne vlade						◀		
Upravljački organi su eksplicitno uređeni za sve vrste organa centralne vlade	●		●		●	●	●	●
Šeme subordinacije/nadzora su eksplicitno uređene za sve vrste organa centralne vlade	●		●		◀		●	
Stepen autonomije u finansijskom upravljanju i upravljanju ljudskim resursima eksplicitno su uređeni za sve vrste organa centralne vlade.	●		●		▶		●	●

Izvor: (OECD, 2018<sup>[68]</sup>)

Napomena: Podaci za šest uprava Zapadnog Balkana su iz 2021. godine. Podaci za Ukrajinu i Jermeniju dostupni su samo za 2018. godinu. Zeleni trougao označava da ovaj kriterijum nije bio ispunjen 2017. Godine, ali jeste 2021. godine. Crveni trougao pokazuje kada je kriterijum bio ispunjen 2017. godine ali ne više i 2021. godine.

#### **4. Veliki broj klasičnih izvršnih agencija smješten je pod (slabo) upravljanje parlamenata i time izbjegava nadzor i upravljanje od strane ministarstava.**

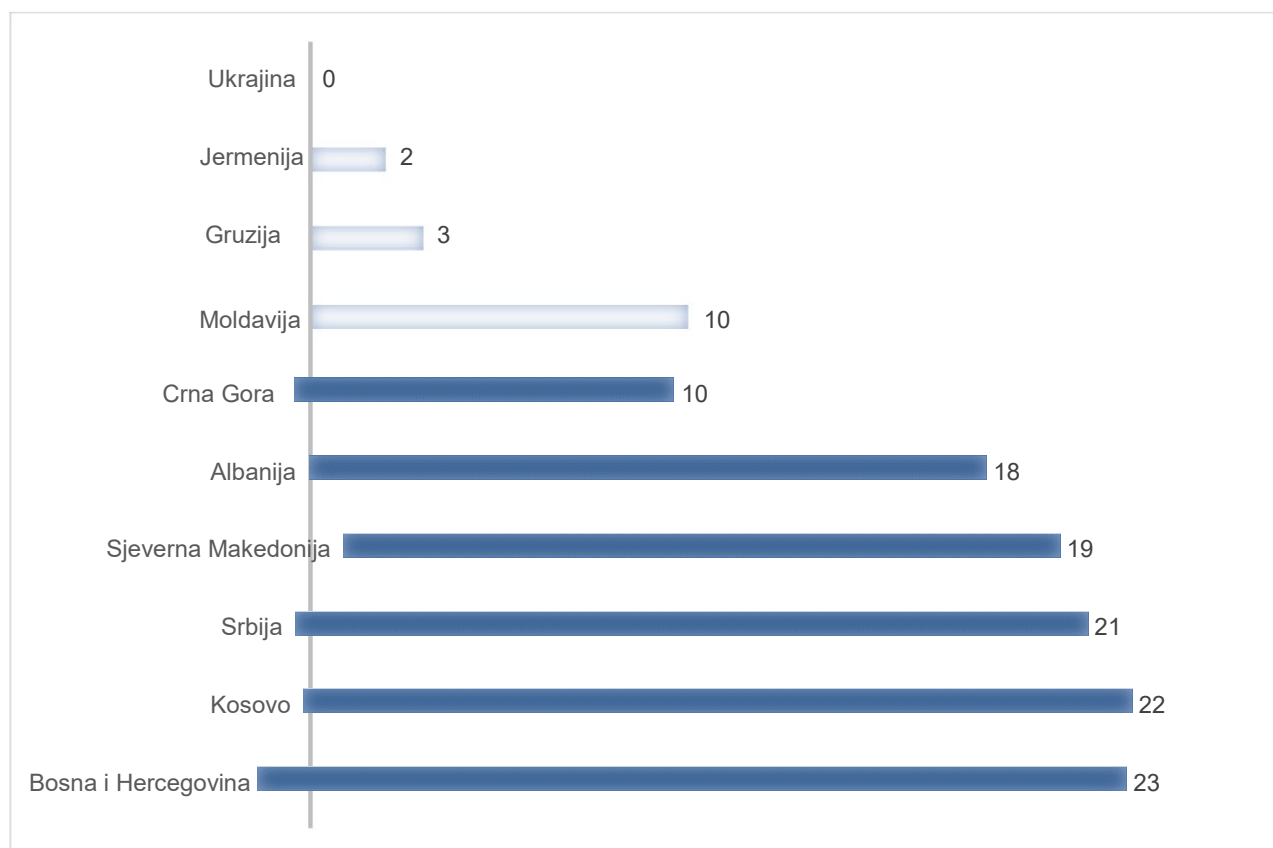
Pojam „pretjerana autonomija”, naročito karakterističan na Zapadnom Balkanu trend je osnivanja agencija pod okriljem parlamenta koje bi u normalnom slučaju bile dio vladine uprave i vršile tradicionalne izvršne funkcije kao što je implementacija zakona i politika ili čak pružanje usluga. To često vodi do dupliranja agencija, poslova, upropašćavanja resursa, problema sa koordinacijom politike i podrija legitimno pravo vlade da nadzire agencije i implementaciju politike i da kontroliše sve nepravilnosti u korišćenju javnih sredstava.

Kako je opisano u Poglavlju 3, organi koji vrše izvršne funkcije države treba - po pravilu - da ostanu dio vladine uprave, i da su odgovorni svojim resornim ministarstvima. To omogućava da vlade nadziru implementaciju politika i obezbijede konzistentne aktivnosti cijelog administrativnog aparata. Uloga zakonodavnog tijela jeste da vrši klasični parlamentarni nadzor, npr. da traži informacije i vrši istrage ili da angažuje revizije relevantnih vladinih organa. Parlamenti nemaju kapacitete da upravljaju agencijama i da vrše djelotvoran nadzor njihovih svakodnevnih aktivnosti. Paradoksalno, nadzorni kapaciteti parlamenata čine se najslabijima kada je broj organa koji su odgovorni zakonodavnom tijelu najveći, kako se vidi na Grafikonu 7. Na Kosovu, koje ima najveći broj agencija koje su odgovorne parlamentu osim Bosne i Hercegovine, samo jedna osoba u Skupštini ima posao da nadzire izvještavanje i redovno upravljanje agencija.<sup>9</sup> Ni poslanici, ni mali sekretarijati nemaju dovoljno vremena ni stručnog znanja u pojedinačnim sektorima da bi djelotvorno vršili svoje nadzorne funkcije. To jednostavno nije njihov posao. Tako agencije koje su odgovorne samo parlamentima često rade u vakumu kada je riječ o upravljanju, kao u velikoj mjeri organi koji sami sobom upravljaju. Oni nisu integrisani u politički proces vlade i u vladine mehanizme

<sup>9</sup> SIGMA - Izvještaj iz monitoringa 2017. godine za Kosovo, strana 87

upravljanja. Sa veoma ograničenim parlamentarnim nadzorom i nejasnom pozicijom u državnoj upravi, oni su naročito izloženi i riziku od toga da agencije budu zarobljene od strane interesnih grupa.

### Grafikon 9. Broj agencija koje su podređene parlamentu na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu (osim ustavnih organa)



Izvor: (OECD, 2018[68])

Napomena: Podaci za šest uprava Zapadnog Balkana su iz 2021. godine. Podaci za Ukrajinu i Jeremenu su iz 2018. godine. Podatke za Moldaviju prikupila je SIGMA 2021. godine za svrhe ovog dokumenta. Što se tiče Bosne i Hercegovine, 3 agencije su u Federaciji BiH, 10 u Republici Srpskoj, 2 u Brčko Distriktu i 8 na nivou države. Tamno plava boja predstavlja region Zapadnog Balkana, a svjetlo plava region Evropskog susjedstva. Organi pomenuti u ustavu, kao što je vrhovna revizorska institucija, institucija ombudsmana, centralna banka, itd. nisu uključeni. Isključivanje ustavnih organa poremetilo je ovaj broj za Ukrajinu, jer Ustav Ukrajine propisuje da neki organi koji vrše izvršne funkcije jesu podređeni Parlamentu. To se odnosi, na primjer, na organ za zaštitu konkurencije i Državni imovinski fond.

Kako se pominje u Poglavlju 2, podređenost agencija parlamentu nije obavezno prema pravnoj tekovini EU, čak ni za većinu autonomnih nacionalnih regulatornih organa. Dominantni model među državama članicama EU obezbjeđuje funkcionalnu autonomiju nacionalnih regulatornih organa u okviru njihovog mjesta u vladinoj upravi. Na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu situacija je drugačija, jer se formalna subordinacija nacionalnih regulatornih organa parlamentu često simplicistički i netačno izjednačava sa „nezavisnošću”.

Tabela koja slijedi predstavlja podatke za četiri vrste nacionalnih regulatornih organa zaduženih za zaštitu konkurencije, energetska tržišta, audio-vizuelne medijske servise i elektronsku komunikaciju. Ona pokazuje da Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu ogromna većina nacionalnih regulatornih organa odgovara direktno nacionalnim parlamentima, a ne vladinoj upravi. To jasno stoji u kontrastu sa dominantnom praksom u državama članicama EU, gdje je samo nekoliko nacionalnih regulatornih organa podređeno zakonodavnom tijelu (OECD, 2021[69]). Regulatori audio-vizuelnih medijskih servisa su izuzetak, pošto gotovo većina nacionalnih regulatornih organa EU u ovom sektoru odgovara parlamentima. Ipak,

opšti trend je jasan. Zapadni Balkan i Evropsko susjedstvo daju primjere regulatornog „pozlaćivanja“, tj. pretjeranog transponovanja pravila EU, što ide mnogo dalje od onoga što je obavezno po pravnoj tekovini EU.

**Tabela 10. Nacionalni regulatorni organi koji su direktno odgovorni parlamentima na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu**

Regulatori	ALB	ARM	BIH	GEO	XKX	MDA	MNE	MKD	SRB	UKR	Ukupno (10)	EU27
Zaštita konkurencije	●	●			●	●	●		●	●	7	5
Energetska tržišta	●	●	●	●	●	●	●	●	●		9	6
Audio-vizuelni mediji	●	●		●	●	●	●	●	●		8	12
Elektronske komunikacije	●	●		●	●		●				5	5

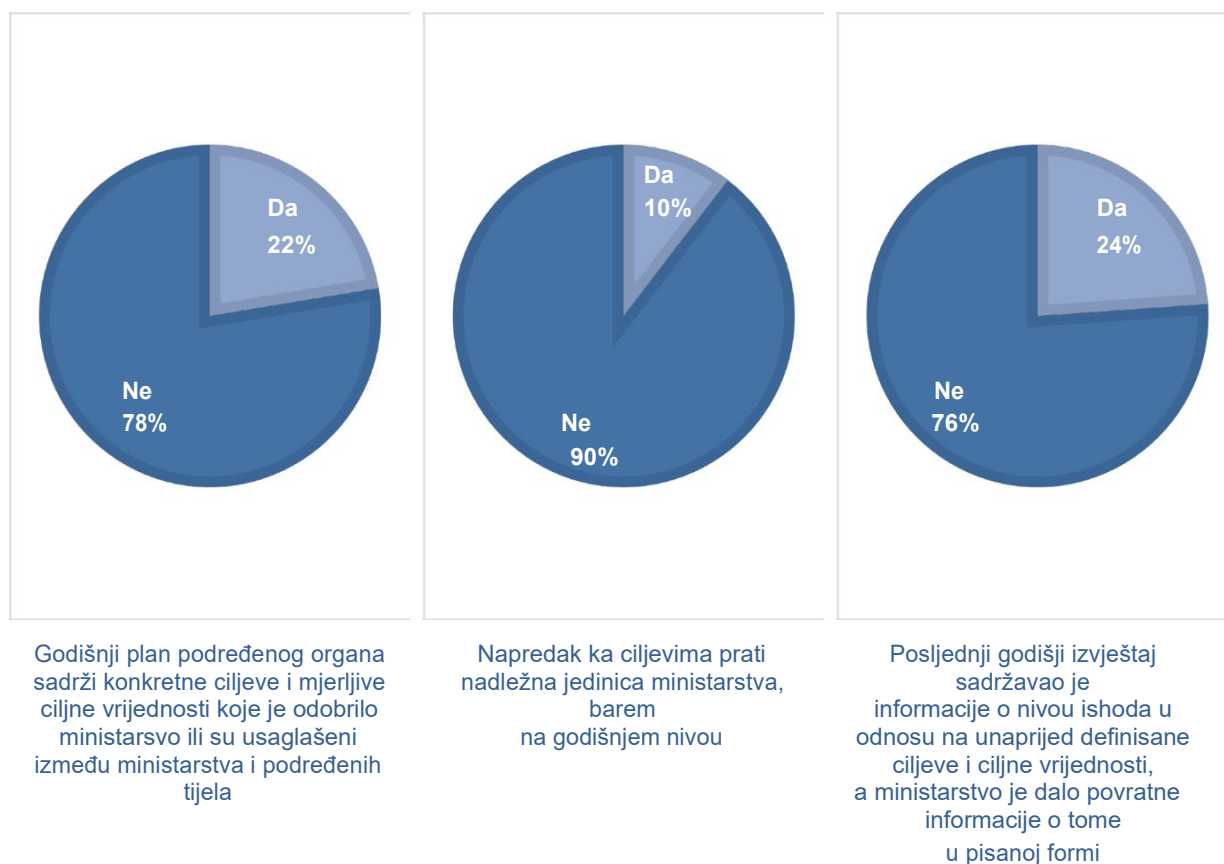
Izvor: Podaci koje je prikupila SIGMA na osnovu analize pravnih akata.

Napomena: Smatra se da nacionalni regulatorni organ odgovara parlamentu kada njegovu upravu imenuje i razrješava zakonodavno tijelo.

### **5. Nedostatak upravljanja na osnovu rezultata i evaluacije učinka**

Na nivou odnosa između ministarstva i agencije, glavni problem je nedostatak upravljanja agencijama na osnovu rezultata i kultura ocjene učinka sa jakim mehanizmima. Godišnji i/ili višegodišnji planovi često nemaju konkretne ciljeve i ciljne vrijednosti koje treba da postignu agencije. Monitoring učinka se rijetko vrši i malo je utvrđenih praksi za obezbjeđivanje redovnih povratnih informacija o učinku agencije (grafikon dat dalje u tekstu).

## Grafikon 10. Upravljanje na bazi rezultata u agencijama na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu



Izvor: (OECD, 2018<sup>[68]</sup>)

Napomena: Podaci za Gruziju i Moldaviju nisu dostupni.

### Koliko su autonomne, koliko odgovorne?

Kako se vidi u Poglavlju 3, dobro upravljanje agencijama sa znači ravnotežu između neophodnog nivoa autonomije za agenciju i neophodnih mehanizama odgovornosti prema resornom ministarstvu za postignute ishode. Autonomija nije binarni koncept, iako se tako često doživljava na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu. Različite vrste agencija iziskuju različiti nivo autonomije u različitim dimenzijama, u zavisnosti od njihovih funkcija.

Da bi se istražili nivoi autonomije različitih vrsta agencija na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu, SIGMA je sproveda istraživanje među agencijama i resornim ministarstvima. To obezbjeđuje jedinstvene uvide u prirodu i konkretne izazove agencifikacije na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu. Podaci nam omogućavaju da shvatimo pet izazova koji su ranije pomenuti detaljnije i da obezbijedimo bolje savjete za potrebne reforme koji se baziraju na dokazima.

Sa ukupno 236 ispitanika, istraživanje daje prve i najsveobuhvatnije empirijske dokaze o stanju upravljanja agencijama u regionu. Ispitano je više od 136 viših rukovodilaca javnih agencija i 100 viših državnih službenika u resornim ministarstvima. Ukupno je pokriveno 17 sektora. Agencije koje rade u sljedeća 4 sektora kolektivno se nazivaju nacionalnim regulatornim organima:

- audio-vizuelni medijski servisi

- zaštita konkurencije
- energetska tržišta
- elektronske komunikacije

Preostali sektori koji su obuhvaćeni su civilna avijacija, istrage u oblasti bezbjednosti civilne avijacije, civilna registracija, zaštita podataka, finansijska tržišta, zdravstveno osiguranje, penzijski fondovi, nacionalna statistika, zatvorska uprava, upravljanje putevima, poreska uprava, inspekcije za bezbjednost hrane i inspekcije rada.

### **Koliko su autonomne?**

I ispitanici iz agencija i iz resornih ministarstava prepoznaju da agencije iz javnog sektora generalno gledano u regionu imaju široku autonomiju. Ispitanici iz nacionalnih regulatornih organa (naročito organa za zaštitu konkurencije i regulatora audio-vizuelnih medijskih servisa) očekivano prijavljuju najveći stepen autonomije. Ispitanici iz drugih javnih agencija prijavljuju niže nivoe autonomije, ali 40% navodi da imaju „široku autonomiju”. Ukupno gledano, to korespondira sa nalazima SIGMA-e da agencije imaju ekstenzivnu autonomiju u regionu i sa činjenicom da ogromna većina nacionalnih regulatornih tijela na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu odgovara samo parlamentima.

**Tabela 11. Autonomija agencija – razlike u stavu u različitim agencijama i resornim ministarstvima**

	Prosjek (1-5)	1 Mala autonomija	2	3	4	5 Široka autonomija
Viši rukovodioci u svim agencijama	3.85	3%	9%	27%	20%	40%
Viši rukovodioci u nacionalnim regulatornim organima	4.24	0%	9%	21%	6%	64%
Viši rukovodioci u resornim ministarstvima	4.11	3%	3%	21%	25%	47%

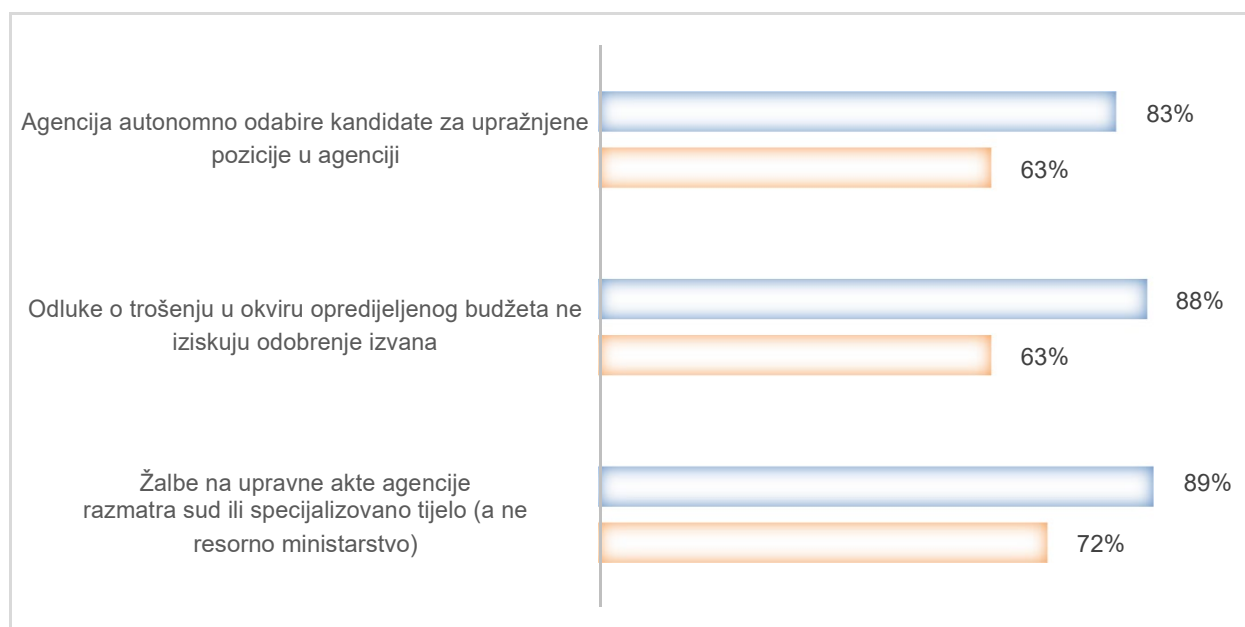
Izvor: Istraživanje SIGMA-e o upravljanju agencijama: koliko su autonomne, koliko odgovorne, koliko spremne na saradnju?

Napomena: U istraživanju je postavljeno pitanje „Da li biste rekli da agencije u javnom sektoru, generalno gledano, imaju malo ili mnogo autonomije u svojim svakodnevnim aktivnostima i odlučivanju? Označite na skali od 1 (malo autonomije) do 5 (široka autonomija)”. Ispitanici su mogli da odgovore na skali od 1 do 5. Pri tome 1 označava „malo autonomije”, što se definiše na sljedeći način: „Ministarstvo ima snažni i redovni nadzor, i uticaj na pitanja unutrašnjeg upravljanja i strateške odluke”, a 5 označava „široku autonomiju” koja se definiše na sljedeći način „Agencija odlučuje i o pitanjima svakodnevnog rada i o strateškim pravcima, a ministarstvo vrši samo ograničeni nadzor”. Prosjek je jednostavna aritmetička sredina odgovora svih ispitanika. „Sve agencije” uključuje i nacionalne regulatorne organe.

Navedni nivoi autonomije dobro korespondiraju sa detaljnijim parametrima autonomije agencije koji se istražuju u istraživanju. Većina agencija rade kao samostalni organi, jasno odvojeni od resornih ministarstava. Dolje dati grafikon opisuje stepen autonomije agencija, na osnovu najčešćih karakteristika njihove organizacione postavke i upravljanja. On prikazuje da većina agencija uživa široku funkcionalnu autonomiju, pošto resorna ministarstva nemaju ovlašćenja da vrše reviziju upravnih akata koje izdaju agencije u okviru svojih ključnih funkcija. Nadalje, organizaciona (upravljачka i finansijska) autonomija agencija poboljšana je njihovim kapacitetom da troše opredijeljeni budžet i da biraju zaposlene bez uticaja izvana. Najvažnija ograničenja njihove organizacione autonomije odnose se na utvrđivanje platnih skala u zakonima ili aktima o vladi. U preko 60% agencija, platni razredi se određuju zakonom ili odlukom o vladi, a ne autonomno od strane agencije. Međutim, u kontekstu zarada, treba primijetiti da u nekim slučajevima, određivanje platnih skala zakonom ili odlukom vlade ne isključuje zaobilaženje ovih ograničenja od strane agencija. Na primjer, u Ukrajini je agencijama dozvoljeno da plaćaju neograničene dodatke i bonuse zaposlenima, a jedino je ograničenje ukupni fond za zarade koji je dostupan agenciji.

Pošto je SIGMA naišla na brojne sumnje i nerazumijevanja kada je riječ o tumačenju pravne tekovine EU u odnosu na konkretne dimenzije i nivoe autonomije koje su obavezne za nacionalne regulatorne organe na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu, grafikon 11 predstavlja zasebno podatke za nacionalne regulatorne organe. Nacionalni regulatorni organi ističu se kao organi koji uživaju naročito široku autonomiju od resornih ministarstava. Konkrento, resorna ministarstva nisu uključena u oblikovanje regulatornih prioriteta agencija i praćenje njihovog učinka. Treba ponoviti u ovom kontekstu da funkcionalna autonomija nacionalnih regulatornih organa u donošenju regulatornih odluka ne isključuje uključenost ministarstva u oblikovanju njihovih strateških ciljeva kroz široke konsultacije, pregovore i traženje uzajamnih sporazuma, kako bi se obezbijedilo da nacionalni regulatorni organi doprinose implementaciji politika vlade. Inače, postoji vakum u upravljanju, pošto se nedostatak nadzora od strane ministarstva ne nadoknađuje ovlašćenjima drugih organa, posebno parlamenata. Nadalje, u finansijskim i organizacionim pitanjima, neki nacionalni regulatorni organi izgleda su izuzeti od opšteg režima za javne uprave. To se naročito odnosi na agencije čiji budžeti nisu uključeni u državne zakone o budžetu i gdje agencije usvajaju platne skale potpuno autonomno.

### Grafikon 11. Ključne karakteristike autonomije agencija



Izvor: Istraživanje SIGMA-e o upravljanju agencijama: koliko su autonomne, koliko odgovorne, koliko spremne na saradnju?

Napomene: Stupci predstavljaju udio agencija za koje je relevantna izjava tačna. Narandžasti stupci predstavljaju sve agencije. Plavi stupci su nacionalni regulatorni organi.

Široka autonomija nacionalnih regulatornih organa može se pokazati i detaljnije, uz analizu više varijabli. Rubrika koja je dolje data opisuje najznačajnije karakteristike koje utiču na stepen autonomije regulatora energetskog tržišta na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu. Ona se bazira na odgovorima koje su dali ovi organi u šest zemalja (Jermenija, Moldavija, Crna Gora, Sjeverna Makedonija, Srbija, Ukrajina) gdje je SIGMA dobila dovoljnu količinu informacija.

## Rubrika 11. Autonomija regulatora energetskog tržišta na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu

Na osnovu zbirnih odgovora koje su dali regulatorni organi u oblasti regulacije tržišta gasa i električne energije, sljedeći atributi autonomije garantovani su za veliku većinu ovih nacionalnih regulatornih organa (izuzeci su od manjeg značaja).

**Funkcionalna autonomija.** Administrativni akti (odluke) agencija predmet su samo sudske revizije, a isključeno je pravo resornog ministarstva ili bilo kog drugog vladinog organa da ukida takve akte. Agencije autonomno odlučuju o usvajanju svojih višegodišnjih strategija i godišnjih planova. One su takođe autonomne u postavljanju ciljeva i ciljnih vrijednosti. U samo dva (od šest) slučajeva vlada ili resorno ministarstvo može da uputi agenciji opšte smjernice politike. Godišnji izvještaj agencije u nekim slučajevima predmet je odobrenja od strane parlamenta, ali ta procedura ne dovodi do toga da se daje strukturirana povratna informacija o učinku. Ona je čisto formalna, „popunjavanje obaveznih rubrika”, aktivnost bez značajnog uticaja na rad agencije.

**Finansijska autonomija.** Agencije su autonomne u izradi budžetskih prijedloga, a konačnu odluku o formalnom odobravanju budžeta donosi zakonodavno tijelo, bilo kroz usvajanje zakona o budžetu države, ili u zasebnoj proceduri. U ovom drugom slučaju, vlada je potpuno zaobiđena u budžetskom procesu. Polovina analiziranih regulatora u oblasti energetike zadržavaju prihod od naknada i kazni koje izriču, što povećava njihovu autonomiju, ali može takođe (u slučaju novčani kazni) dovesti do neželjenih finansijskih podsticaja za agencije. U smislu izvršenja budžeta, sve agencije imaju slobodu da donose odluke o trošenju i nema obaveze da dobiju prethodno odobrenje izvana, bez obzira na vrstu i vrijednost transakcija.

**Upravljačka autonomija.** Broj zaposlenih određuje sama agencija u većini slučajeva. Agencije su autonomne i u odabiru novih zaposlenih, kao i u određivanju platnih skala, uz ograničenja koja su propisana zakonom samo u nekoliko slučajeva.

**Autonomija od intervencija (intervencije resornog ministarstva).** Uticaj resornog ministarstva na rad agencije čini se ne postoji. Sve agencije su prijavile nepostojanje revizije učinka ili inspekcija zakonitosti od strane ministarstava, kao i nepostojanje povratnih informacija o učinku.

Da sumiramo, ukupni stepen autonomije regulatora u oblasti energetike izgleda premašuje obaveze utvrđene u pravnoj tekovini EU. Konkretno, ovi standardi se pogrešno tumače u smislu funkcionalne autonomije i autonomije od intervencija kao obaveza resornog ministarstva da se u potpunosti uzdrži od svakog uticaja na prioritete politike agencija. Ovaj pristup ignoriše ukupnu odgovornost svakog ministarstva za oblasti politike u kojima rade nacionalni regulatorni organi. Nadalje, finansijska i upravljačka autonomija može biti pretjerana u nekim slučajevima, naročito autonomija da se određuju zarade i da se raspolaze prihodima od novčanih kazni.

Izvor: Istraživanje SIGMA.

### ***Koliko su odgovorne?***

Da bi se našla odgovarajuća ravnoteža u upravljanju agencijama, njihova relativno široka autonomija treba da bude praćena adekvatnim mehanizmima odgovornosti, naročito prema resornim ministarstvima. U tom kontekstu, izbjegavanje zamke birokratskog mikro-upravljanja, i obezbjeđivanje kontinuiranih i rigoroznih kontrola učinka, ostaju najznačajniji izazov. Resorna ministarstva ne treba da rade mikro-upravljanje svakodnevnim aktivnostima agencije. Umjesto toga, ministarstvo treba da odredi jasna očekivanja u odnosu na agencije, koja se odnose na ključne funkcije agencije, i kasnije da prati i ocjenjuje njihovu implementaciju, i da zaključi ovaj proces povratnim informacijama o učinku koje se daju na strukturirani način. Ključni pokazatelji učinka, sa ciljnim vrijednostima suštinski su dio dobrih struktura odgovornosti.



Kolaborativan stil orjentisan na rezultate u interakciji između resornog ministarstva i javne agencije nalazi se u srži dobrog upravljanja agencijama.

Naredna tabela pokazuje kako sami ispitanici iz ministarstava i agencija doživljavaju stil njihove interakcije

**Tabela 12. Interakcija između ministarstava i agencija – razlike u stavu u različitim agencijama i resornim ministarstvima**

	Prosjek (1-5)	1 Legalistički	2	3	4	5 Orjentisan na rezultate
Viši rukovodioci u svim agencijama	3.3	9%	8%	44%	21%	18%
Viši rukovodioci u nacionalnim regulatornim organima	3.6	9%	9%	25%	25%	31%
Viši rukovodioci u resornim ministarstvima ministries	3.5	6%	11%	32%	27%	24%

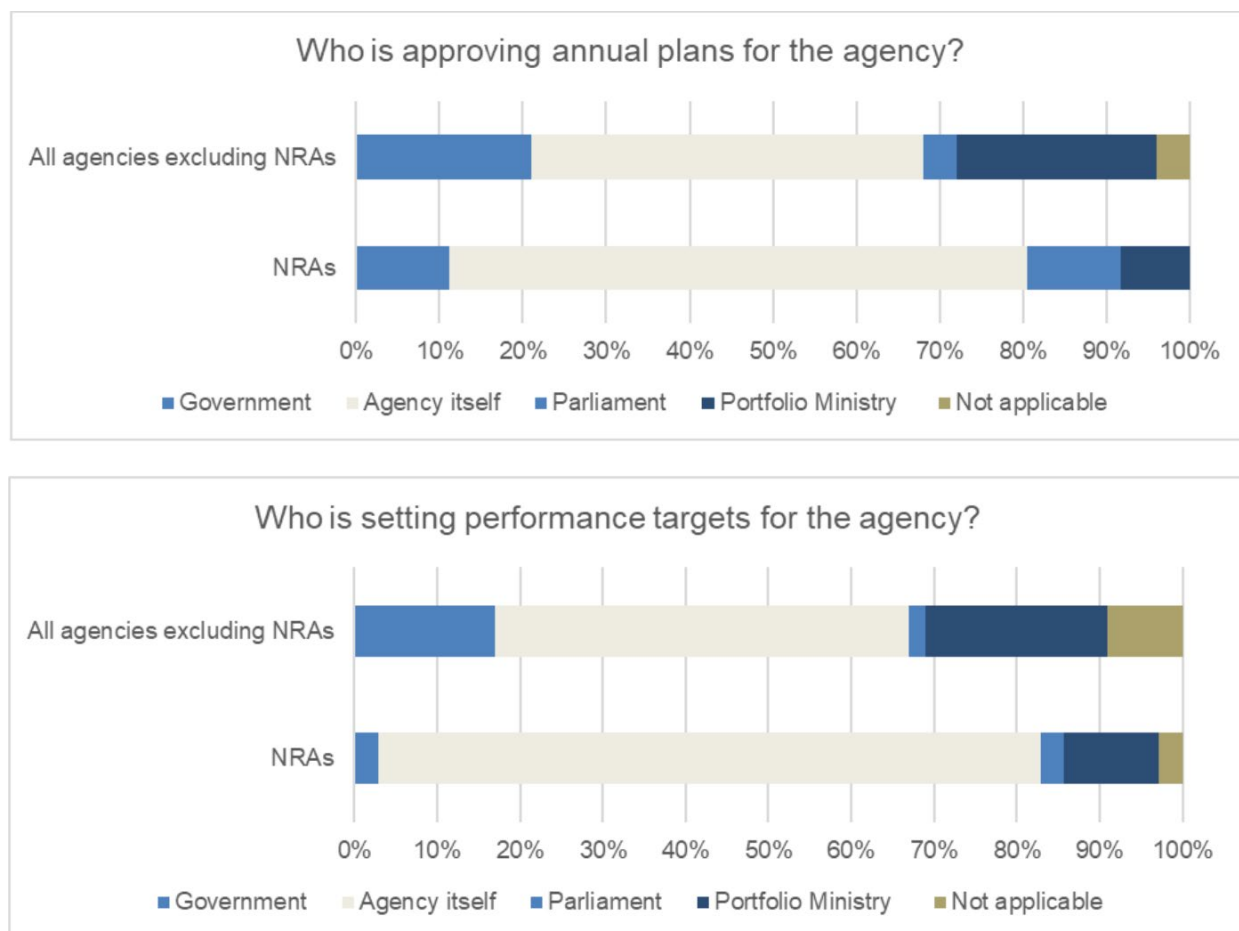
Izvor: Istraživanje SIGMA-e o upravljanju agencijama: koliko su autonomne, koliko odgovorne, koliko spremne na saradnju?

Napomena: U istraživanju je postavljeno pitanje „Kako biste opisali odnos i stil interakcije između resornih ministarstava i agencija u javnom sektoru? Označite na skali od 1 (legalistički) do 5 (orjentisan ka rezultatima)”. Ispitanici su mogli da odgovore na skali od 1-5, pri čemu je 1 označavalo „legalistički” po sljedećoj definiciji „Fokusiran na kontrolu zakonitosti i ispravnost procedura”, a 5 je označavalo „orjentisan ka rezultatima” po sljedećoj definiciji „Fokusiran na ocjenu učinka u odnosu na unaprijed definisane konkretne ciljeve i ciljne vrijednosti koje se odnose na oblast politike”. Prosjek je jednostavna aritmetička sredina odgovora svih ispitanika.

Tabela pokazuje velike varijacije. Devet odsto viših rukovodilaca u svim agencijama smatra da je stil interakcije u potpunosti „legalistički”, fokusiran na kontrole i procedure, dok 18% smatra da je u potpunosti „orjentisan na rezultate”, fokusiran na ocjenu učinka. Viši rukovodioci u nacionalnim regulatornim organima doživljavaju interakciju kao više orjentisanu na rezultate nego što to tako doživljavaju agencije, generalno gledano. U svim agencijama, većina viših rukovodilaca odabrala je srednju opciju (44%), što može da ukazuje na nedostatak konzistentnosti u modelu ministarskog upravljanja koji se primjenjuje ili na nedostatak jasne vizije o tome kako odgovornost agencija prema ministarstvima treba da se organizuje generalno gledano. Percepcija kulture upravljanja takođe mora da se uporedi sa konkretnijim i objektivnijim indikatorima odnosa između agencije i ministarstva i odgovornosti agencije, što pokazuje da ministarstva nisu dovoljno aktivna u određivanju očekivanja od agencija, praćenju njihovog učinka i davanju povratne informacije o postignutim rezultatima.

Grafikoni koji slijede pokazuju da su resorna ministarstva iznenađujuće odsutna u procesu planiranja i određivanja ciljnih vrijednosti kojima se mjeri uspjeh agencija. Ogromna većina resornih ministarstava nije uključena u ovaj proces, niti odobravaju godišnje planove, niti određuju ciljeve za mjerenje uspjeha agencija. Taj problem je uobičajen kod svih vrsta agencija. Većina agencija ostaju organi kod kojih vlada samo-uprava, u smislu planiranja prioriteta i ciljeva. Vjerovatno je da neke od ovih agencija imaju interakciju i koordiniraju se sa resornim ministarstvima u procesu planiranja, ali izgleda da je formalna pozicija resornih ministarstava loša. Sa druge strane, čak i ako je riječ samo o malom broju slučajeva, iznenađuje da resorna ministarstva odobravaju godišnje planove za nacionalne regulatorne organe pošto ove agencije generalno imaju veću autonomiju. Formalno odobrenje generalno nije potrebno, ali dijalog sa resornim ministarstvima, pa čak i njihovo potvrđivanje, jeste korisno. Ciljne vrijednosti po kojima se mjeri uspjeh nacionalnih regulatornih organa, međutim, treba da odredi samo sama agencija. Istraživanje pokazuje da u praksi vlade i parlamenti veoma rijetko određuju ciljne vrijednosti po kojima se mjeri uspjeh za nacionalne regulatorne organe uprava uključenih u istraživanje.

Grafikon 12. Tijela koja odobravaju godišnje planove i postavljaju ciljeve za agencije

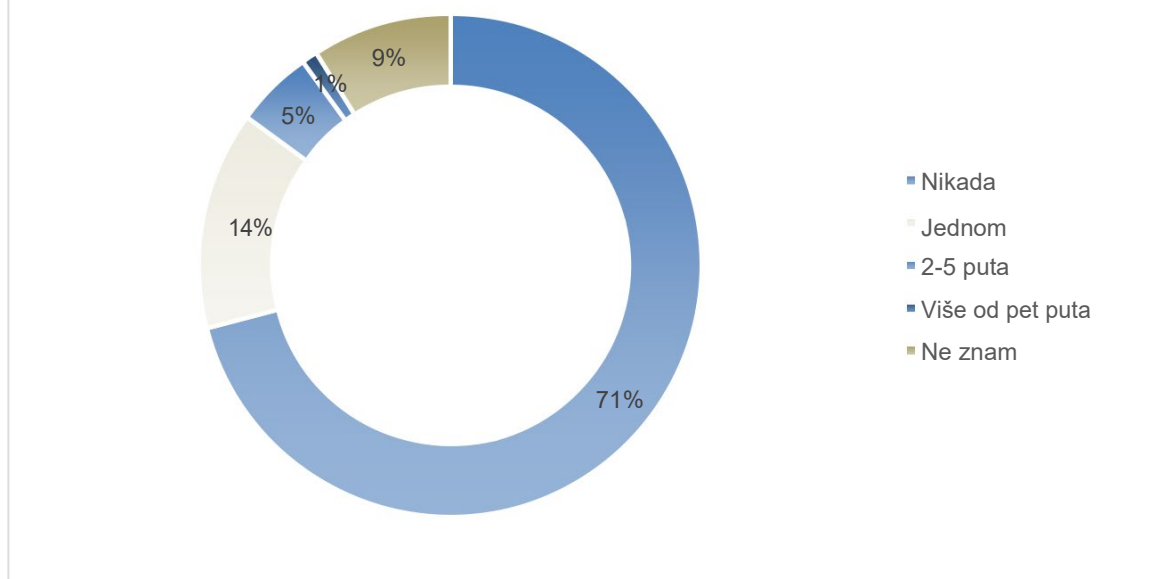


Izvor: Istraživanje SIGMA-e o upravljanju agencijama: koliko su autonomne, koliko odgovorne, koliko spremne na saradnju?

Ukoliko resorna ministarstva ne koriste proces godišnjeg planiranja kako bi upravljale učinkom agencija, to može dijelom da se nadoknadi drugim sredstvima, naročito aktivnim praćenjem učinka tokom godine i davanjem redovnih povratnih informacija o učinku agencije. Međutim, čini se da se nijedan od ovih instrumenata ne koristi u velikoj mjeri u upravama Zapadnog Balkana i Evropskog susjedstva. Jasna većina agencija (i na Zapadnom Balkanu i u drugim zemljama) izvještava da u toku proteklih godinu dana nisu bili predmet revizije učinka koju bi sprovodila resorna ministarstva. Ako se to kombinuje sa dominantnim nepostojanjem uključenosti ministarstava u određivanje ciljeva i ciljnih vrijednosti, možemo zaključiti da osnovna komponenta upravljanja učinkom agencija koje bi bilo orjentisano ka rezultatima nije primijenjena za većinu agencija.

Grafikon 13. Korišćenje revizije uspjeha od strane resornih ministarstava

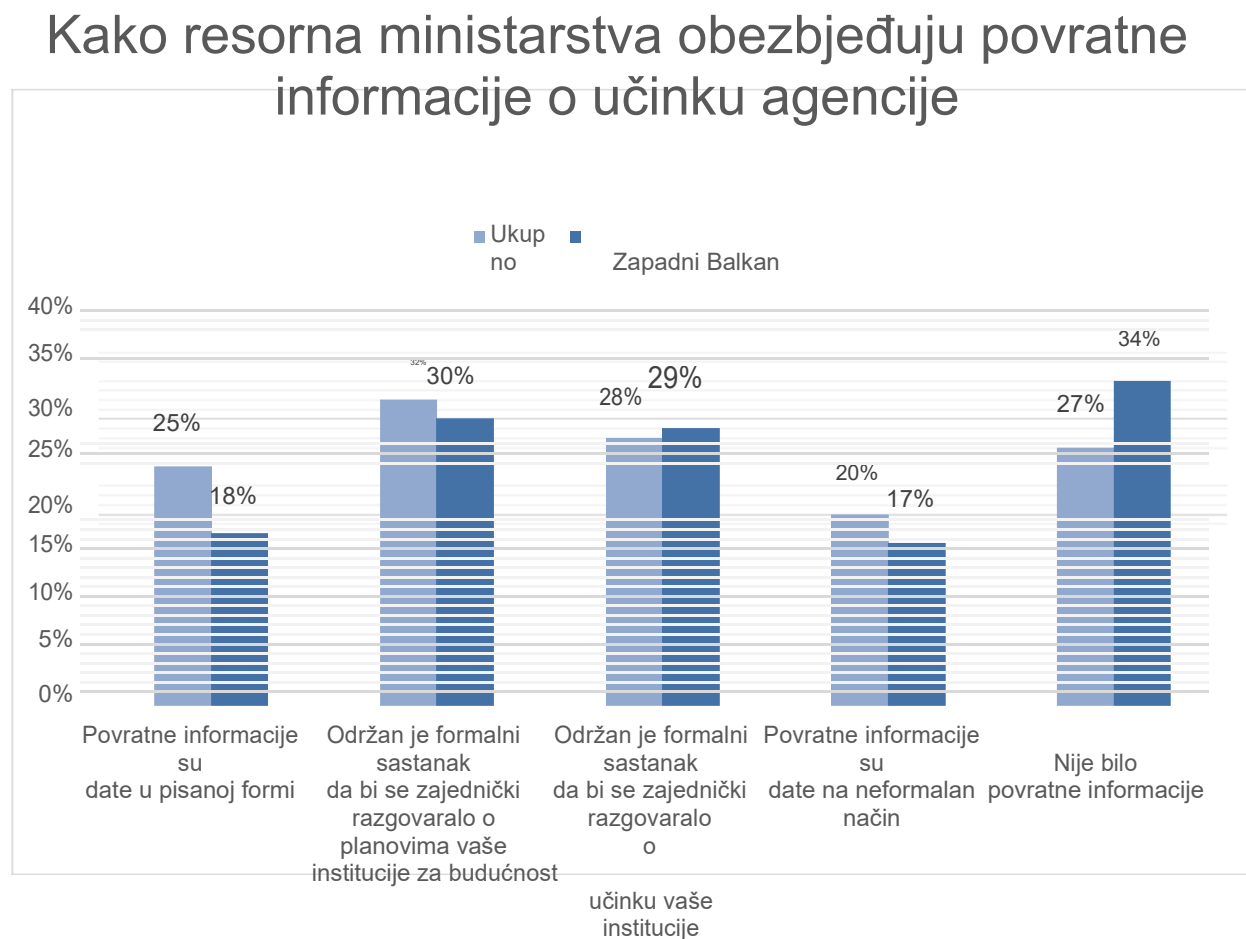
Koliko je često resorno ministarstvo u proteklih 12 mjeseci izvršilo reviziju učinka agencije?



Izvor: Istraživanje SIGMA-e o upravljanju agencijama: koliko su autonomne, koliko odgovorne, koliko spremne na saradnju?

Slika se malo popravlja ako se razmatraju manje formalizovani i strukturirani mehanizmi obezbjeđivanja povratnih informacija o učinku od strane resornih ministarstava. Dvije trećine agencija dobilo je neku vrstu povratne informacije od svog resornog ministarstva, čak i ako to nije strogo vezano sa unaprijed definisanim ciljevima i ciljnim vrijednostima, i najčešće nije uključivalo pisanu povratnu informaciju.

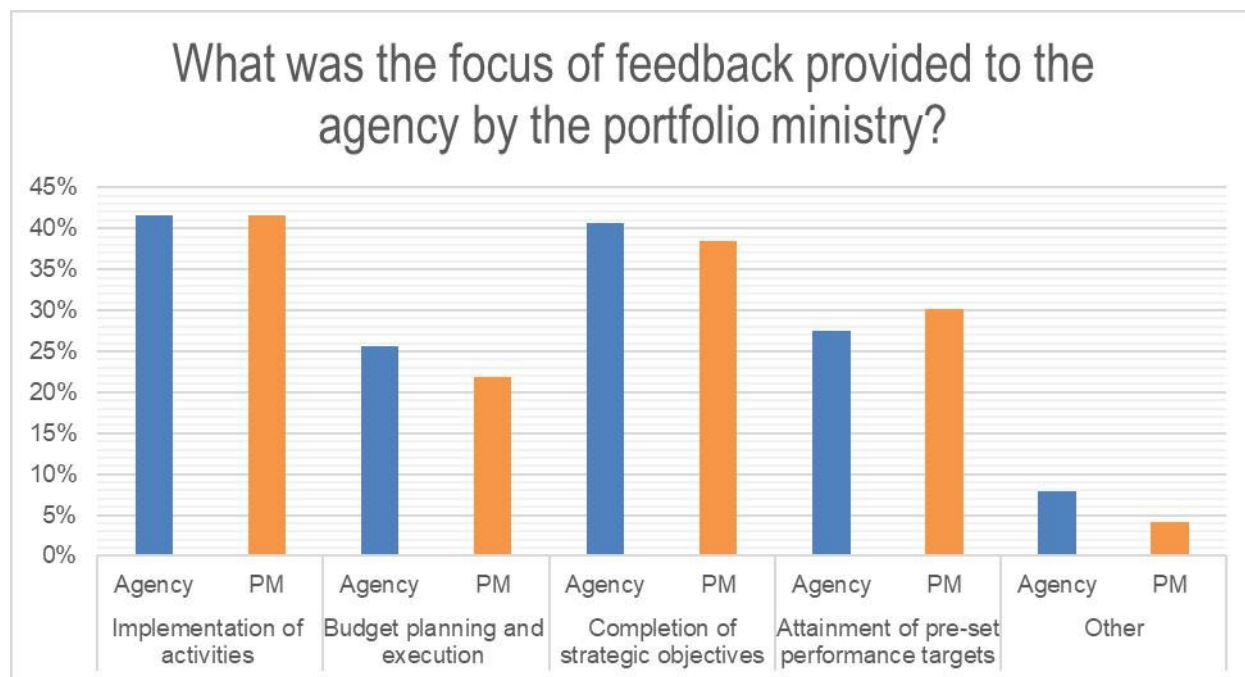
Grafikon 14. Mehanizmi ministarstava za davanje povratnih informacija o učinku agencije



Izvor: Istraživanje SIGMA-e među agencijama na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu.  
 Napomena: Ispitanici su mogli da odaberu više odgovora.

Kadgod je data povratna informacija, to nije bilo samo orjentisano na aktivnost, tj. fokusirano na implementaciju konkretnih zadataka. U okviru podskupa agencija i resornih ministarstava koji su imali povratne informacije, značajna je grupa navela da se povratne informacije odnose na ispunjavanje strateških ciljeva i postizanje unaprijed definisanih ciljeva i ciljnih vrijednosti.

**Grafikon 15. Vrste povratnih informacija koje resorna ministarstva daju agencijama**



Izvor: Istraživanje SIGMA-e među agencijama na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu.

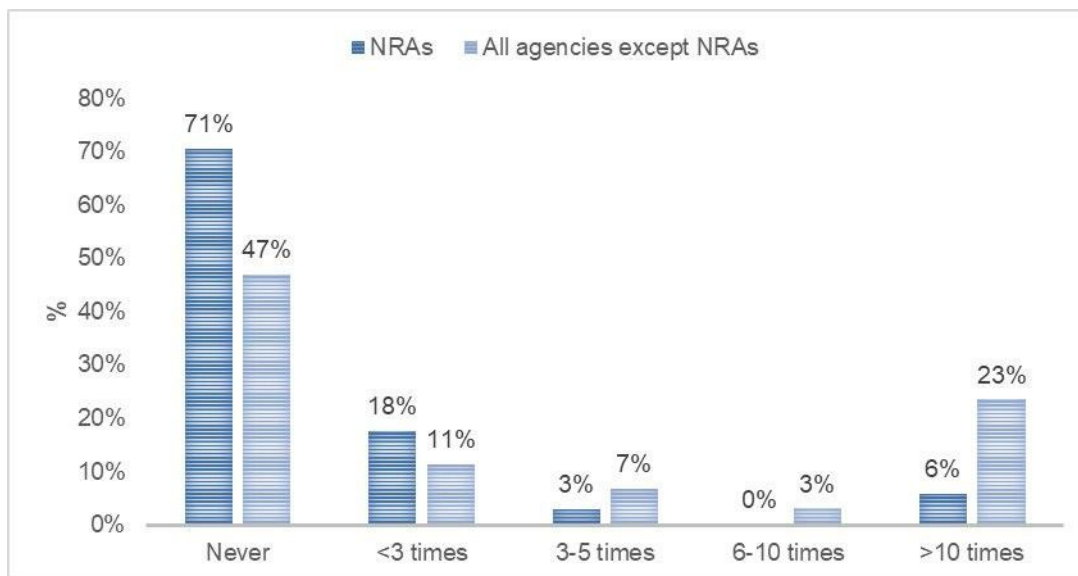
Napomena: Ispitanici su mogli da odaberu više odgovora. „PM” je skraćenica za resorno ministarstvo.

Pošto su dokazi uspješne tranzicije na upravljanje agencijama koje je orjentisano na rezultate, generalno gledano, slabi, može se pretpostaviti da će biti prisutniji suprotni stil upravljanja, tj. birokratski mikro-menadžment. Međutim, rezultati istraživanja to ne potvrđuju. Gotovo polovina ispitanika nije zabilježila nikakva formalna niti obavezujuća uputstva od svojih resornih ministarstava u posljednjih 12 mjeseci, u odnosu na obavljanje ključnih funkcija agencije.

Sa druge strane, gotovo četvrtina agencija dobija takva obavezujuća uputstva veoma često, što ukazuje na to da su resorna ministarstva u velikoj mjeri uključena u upravljanje njihovim aktivnostima. Inspekcije rada i poreske uprave izdvajaju se kao organi koji podliježu najintenzivnijim i najčešćim uputstvima resornih ministarstava. U tim slučajevima, mogu postojati male razlike između statusa agencija i unutrašnjih jedinica resornih ministarstava, čime se podrivaju argumenti za agencifikaciju. Grafikon koji slijedi pokazuje neuravnoteženi pristup kojim ministarstva upravljaju agencijama. Ministarstva se ili uopšte ne uključuju ili rade mikro-upravljanje.

Za nacionalne regulatorne organe iznenađujuće je da resorna ministarstva uopšte koriste obavezujuća uputstva, pošto bi ona mogla da podrivaju funkcionalnu autonomiju agencija. Ovo ilustruje nedostatak jasnoće po pitanju uloge resornih ministarstava u odnosu na različite vrste agencija i to koji su instrumenti odgovarajući.

Grafikon 16. Korišćenje obavezujućih uputstava od strane resornih ministarstava

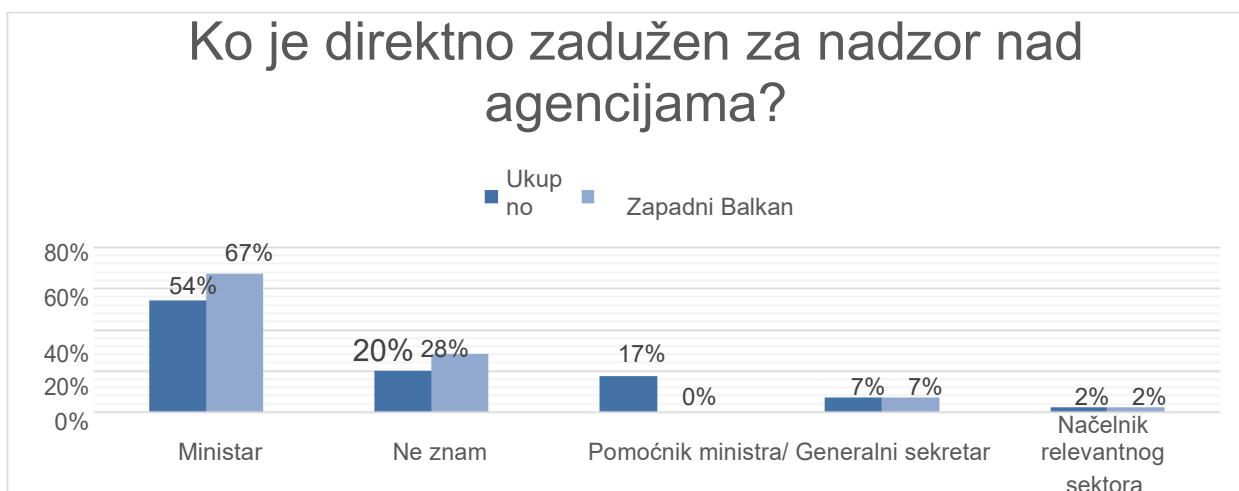


Izvor: Istraživanje SIGMA-e među agencijama na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu.

Napomena: Ispitanicima je postavljeno pitanje: „Na osnovu vašeg iskustva u proteklih 12 mjeseci, navedite koliko često se vaše resorno ministarstvo obratilo vašoj agenciji sa formalnim i obavezujućim uputstvima koja su se odnosila na obavljanje vaših funkcija”

Druga karakteristika upravljanja agencijama od strane ministarstava na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu jeste dodjeljivanje zaduženja za nadzor agencija u okviru ministarskog aparata. Izgleda da politički način upravljanja preovladava nad decentralizovanim i profesionalnim nadzorom. Resorna ministarstva odgovorila su da zaduženja za nadzor nad agencijama vrše u gotovo tri četvrtine slučajeva direktno ministri ili pomoćnici ministara. Viši državni službenici (generalni sekretari, načelnici organizacionih jedinica u ministarstvima) igraju iznenađujuće malu ulogu. To može dijelom objasniti nedostatkom upravljačkih mehanizama. Ministri kao politički imenovana lica obično niti su upoznati niti su zainteresovani da prate strukturirane i stroge protokole upravljanja koje je orjentisano na rezultate. Oni su takođe preopterećeni drugim zaduženjima, što ostavlja malo prostora za djelotvorni nadzor agencija. Ukoliko taj zadatak nije prenesen na nivo viših državnih službenika, rizik „vakuma u upravljanju” raste. Kako je izneseno u prethodnim poglavljima, profesionalno „upravljanje” podređenim agencijama iziskuje posebne vještine i kompetencije službenika ministarstva, povrh relevantnog zakonskog okvira.

Grafikon 17. Dodjeljivanje odgovornosti za nadzor agencija u okviru nadležnih ministastava

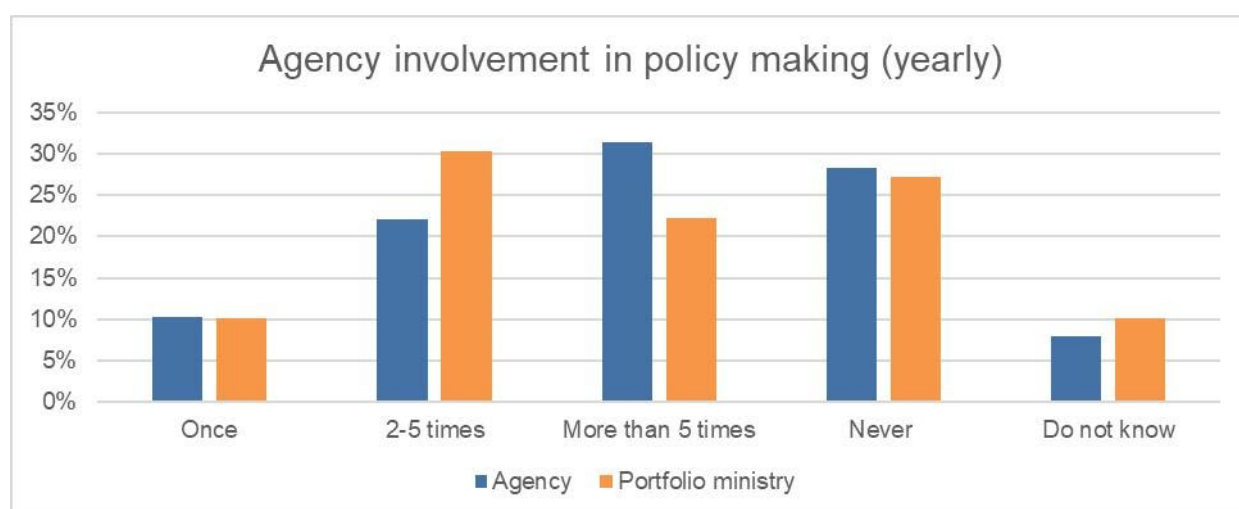


Izvor: Istraživanje SIGMA-e među resornim ministarstvima na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu.

Napomena: Ispitanicima je postavljeno pitanje: „Precizirajte ko je direktno odgovoran za nadzor agencije koja radi u vašem domenu politike” i mogli su da izaberu samo jednu opciju

Podaci iz istraživanja pokazuju vakum u upravljanju i nepostojanje jakih mehanizama odgovornosti za javne agencije. Ministarstva samo primjenjuju stroge kontrole u rijetkim, odabranim područjima, i ti slučajevi mogu da idu i do mikro-menadžmenta. Najčešće postoji nedostatak dosljedno primijenjenog menadžmenta koji je orjentisan na rezultate. Agencije, u smislu formalnih odnosa, su prilično odvojene od ministarstava i ostavljene bez upravljanja, bez jasnih očekivanja i dobro ustanovljenih mehanizama odgovornosti. Čini se da resorna ministarstva ne doživljavaju agencije kao komponente ministarskih sistema, već više kao zasebne ogranke uprave, gdje neki poslovi mogu zgodno da se prenesu, a da se ne zadrži ukupna odgovornost ministarstva za učinak agencija. Jedna funkcija koja je naročito problematična je kada se tako nekome izvana povjeri posao kreiranja politike. Podaci iz istraživanja pokazuju da ministarstva rutinski - a ne iznimno - traže od agencija da pripreme prijedloge zakona, propisa ili politika.

Grafikon 18. Uključenost agencija u kreiranje politike



Izvor: Istraživanje SIGMA-e među resornim ministarstvima na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu.

Napomena: Ispitanicima je postavljeno pitanje: „Na osnovu vašeg iskustva u proteklih 12 mjeseci, navedite koliko često je vaše resorno ministarstvo tražilo da vaša agencija pripremi prijedloge zakona, propisa ili politika (strategija, programa)”.

U ukupnoj ravnoteži između autonomije agencije i odgovornosti, jasno prevladava široka autonomija. Ova ukupna slika ukazuje na to da, iako su uprave na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu bile brze da usvoje ideju agencifikacije, nisu još usvojile prateće instrumente upravljanja i administrativnu kulturu. To dovodi do vakuma u upravljanju, gdje agencije uživaju široku autonomiju i nisu odgovorne ministrima. Čini se da se agencifikacija koristila kao pogodna strategija ne samo da se ministarstva rasterete od pitanja implementacije politike, već da u realnosti prenesu velike oblasti odgovornosti vlade na umnogome neodgovorna tijela koja sama sobom upravljaju. Posljedice na drugoj strani, kao što je zloupotreba agencifikacije da bi se „pobjeglo” režimu državne službe ili ograničenjima plata, takođe su u velikoj mjeri zastupljeni u praksi na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu.

### Grafikon 19. Neravnoteža autonomije i odgovornosti agencija na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu



### Kako ih reformisati? Lekcije naučene iz podrške SIGMA-e

Posljednjih godina, mnoge vlade Zapadnog Balkana i Evropskog susjedstva prepoznale su potrebu da poboljšaju organizacioni okvir za javnu upravu, a naročito okvir za upravljanje agencijama. U većini slučajeva, pritisak za reforme došao je od EU i od SIGMA-e je traženo da pomogne onima koji su sprovodili reforme. Nekoliko vlada otpočelo je velike i ambiciozne programe prestrukturiranja. Druge su pravile manje korake i počele su jednostavno da mapiraju haotičnu organizaciju javnih organa. Međutim, do danas je veoma malo jasnih priča o uspjehu. Umjesto toga, iskustva do sada ilustruju koliko je izazovno značajno redizajnirati organizacionu postavku javne uprave. Ipak, neka korisna zapažanja mogu se izvući iz iskustava vlada koje su pokrenule reforme u ovoj oblasti.



## Veliki projekti prestrukturiranja

Albanija i Kosovo pokrenuli su najambicioznije i najsveobuhvatnije projekte prestrukturiranja, ali u oba slučaja ideja racionalizacije agencija suočila se sa značajnim organizacionim, tehničkim i političkim preprekama. Tokom 2017. godine, nakon reorganizacije ministarstava, Vlada Albanije pokrenula je veliki projekat prestrukturiranja agencija (Vlada Albanije, avgust 2017<sup>[69]</sup>). Namjera je bila da se spoje institucije sa sličnim funkcijama, da se ukanališe teritorijalna administracija i da se uvede nova tipologija upravnih organa. Osnovan je Upravni odbor na visokom nivou sa zadatkom da vodi reforme.<sup>10</sup> SIGMA je pomogla Vladi u izradi detaljne metodologije za vođenje i upravljanje procesom prestrukturiranja i za promovisanje organizacionih reformi koje se baziraju na dokazima.

Međutim, ishodi ove inicijative su prilično ograničeni i ambivalentni. Kada je riječ o smanjenju broja agencija, Vlada je uspjela da konsoliduje niz teritorijalnih organa, npr. regionalne agencije za poljoprivredni razvoj i direktorate za obrazovanje. Na centralnom nivou, paradoksalno, napravljeno je nekoliko novih agencija tako što su odvojene jedinice ministarstava. Za kreiranje ovih novih agencija nije bilo suštinskog opravdanja i *ex ante* analize, dok mehanizmi odgovornosti prema ministarstvima, uključujući okvire za učinak orjentisan na rezultate nisu bili jasno definisani. Centralno upravljanje procesom prestrukturiranja bilo je slabo i resorna ministarstva nisu imala podsticaj da doprinesu prestrukturiranju podređenih institucija. Decentralizovani pristup racionalizaciji ne podriva temeljno njenu djelotvornost, sve dok resorna ministarstva imaju snažne centralne smjernice i sve dok postoje jasna očekivanja artikulisana na centralnom nivou u vezi ishoda procesa. To nije bio slučaj u Albaniji (SIGMA, 2019<sup>[70]</sup>). Tako je proces izgubio prvobitni zamajac. Upravni odbor nije održavao sastanke od 2019. godine, a nove agencije su se i dalje pravile van procesa prestrukturiranja, bez rigorozne *ex ante* kontrole.

Na Kosovu, reformski proces agencija počeo je 2016. godine, kada je Ministarstvo javne uprave, uz podršku SIGMA-e izvršilo pregled svih agencija (Minsitarstvo javne uprave, 2016<sup>[71]</sup>). To je poslužilo kao dokument o situaciji za Akcioni plan Vlade za racionalizaciju agencija koji je predvidio implementaciju programa prestrukturiranja u četiri talasa. Prvi ciklus sastojao se od osam izvršnih agencija pod okriljem Skupštine koje je trebalo prenijeti u Vladu putem neophodnih zakonodavnih promjena (decembar 2018. godine). Drugi i treći ciklus sastojali su se od prestrukturiranja vladinih agencija čije su se funkcije preklapale i duplirale, ili klasifikacija vrste agencije i linije odgovornosti nisu bile u skladu sa praksama EU (decembar 2019-2020). Četvrti ciklus sastojao se od prestrukturiranja regulatora kojima trenutno upravlja Skupština, a koji bi u većini evropskih zemalja bili unutar izvršne grane vlasti (decembar 2021. godine). Paralelno sa tim, usvojen je novi zakonodavni okvir za državnu upravu, uključujući Zakon o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija.

### Rubrika 12. Novi okvir o državnoj upravi na Kosovu

Zakon br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i samostalnih agencija, pripremljen uz značajnu podršku SIGMA-e, stupio je na snagu 2019. godine. On predviđa dvije vrste agencija: izvršne i regulatorne. Razlika među njima oslanja se na različite stepene autonomije. Izvršne agencije, kao zadata vrsta agencija, ostaju pod pomnim nadzorom resornih ministarstava. Regulatorne agencije uživaju veću autonomiju, naročito kada je riječ o vršenju njihovih ključnih funkcija. Na primjer, upravni akti, koje izdaju regulatorne agencije treba da budu predmet žalbi koje se predaju direktno sudovima, dok akte izvršnih agencija mogu da revidiraju resorna ministarstva. Ovo se eksplicitno odnosi na koncept funkcionalne autonomije pohranjen u zakonodavstvu EU.

<sup>10</sup> Naredba Premijera br. 157 od 4. oktobra 2017. godine i Naredba Premijera br. 59 od 26. marta 2018. godine.

Iako su regulatorne agencije autonomnije, one ostaju čvrsto locirane u vladinoj upravi. Resorna ministarstva imaju ovlaštenja da traže informacije i dokumente koji se odnose na njihov rad i da prate zakonitost, djelotvornost i efikasnost njihovog rada. Nadalje, oni su uključeni u sistem upravljanja učinkom koji funkcionira za cijelu upravu, i usaglašavaju svoj plan učinka sa nadležnim resornim ministarstvima. Takođe imaju obavezu da na godišnjem nivou izvještavaju o implementaciji ciljeva i ciljnih vrijednosti, u interakciji sa resornim ministarstvom u formi dijaloga o učinku. Međutim, puna implementacija ovog novog režima iziskuje prilagođavanje specijalnih zakona koji u ovom trenutku uređuju odnose između ministarstava i agencija pojedinačno za svaku agenciju. Ovaj proces je zastao zbog političke nestabilnosti. Nadalje, završetak ove reforme zavisi od političke volje da se veliki broj agencija koje rade pod okriljem Parlamenta premjesti u vladinu upravu. Ovi zadaci još nisu realizovani.

U svojoj početnoj fazi, proces racionalizacije dobio je veliku političku podršku. Predsjednik Skupštine i Premijer Kosova potpisali su Pismo o posvećenosti kojim pružaju podršku procesu racionalizacije i imenovali su odgovorna lica iz obje grane vlasti da vode reformu. Međutim, proces implementacije ambicioznih planova reorganizacije zastao je sa periodom političke nestabilnosti koji je uslijedio nakon kraja Hradinajeve vlade i prijevremenih izbora. Usljed toga, nije ostvaren značajan napredak u smanjenju broja agencija ili u poboljšanju njihove odgovornosti. Sa druge strane, spriječena su nastojanja da se oforme nove institucije, usljed nedostatka jasnog opravdanja za osnivanje novih organa. Nadalje, Kurtijeva vlada je ponovo potvrdila svoju posvećenost ovim reformama koje su od centralnog značaja za agendu EU za reformu javne uprave i pokrenula je program prestrukturiranja tokom kratkog perioda od februara do marta 2020. godine, tražeći podršku SIGMA-e u racionalizaciji ministarstava i kasnije i agencija. 25. marta 2020. godine Kurtijevoj vladi izglasano je nepovjerenje u Skupštini i politička nestabilnost ponovo je spriječila napredak (Balkan Policy Research Group, 2020<sup>[72]</sup>).

### **Manje reformske inicijative**

Druge vlade Zapadnog Balkana i Evropskog susjedstva pokrenule su inicijative manjeg obima, ali i dalje kombinujući reforme u kojima se radi reorganizacija sa modernizacijom tipologije i okvira upravljanja za agencije. Tokom 2018. godine Vlada Crne Gore usvojila je novi okvirni zakon o državnoj upravi. Zakon o državnoj upravi<sup>11</sup> ukinuo je koncept organa unutar ministarstava kao specijalne vrste kvazi-agencije, koja uživa autonomiju samo malo širu od organizacionih jedinica u ministarstvima. Nadalje, nova tipologija vladinih organa je uvedena, i ona obuhvata državne agencije i državne fondove. Državne agencije mogu se osnivati da bi vršile regulatorne funkcije i da bi sprovodile zakone u određenim oblastima, samo ako postoji jasan zahtjev za funkcionalnom i organizacionom nezavisnošću organa, što je rezultat prava EU ili međunarodnog sporazuma. Državne agencije uživaju široku funkcionalnu autonomiju, pošto njihovi administrativni akti ne mogu da budu predmet revizije resornih ministarstava već su samo predmet sudske revizije. U smislu organizacione postavke, pravila za državne agencije i državne fondove su slična. Iako je ovo pojednostavljivanje tipologije dobrodošlo, takođe treba primijetiti da Zakon o državnoj upravi ne sadrži listu tijela u okviru svake vrste, što čini područje primjene nejasnim. Ova lista je uključena u nacrt koji je poručila vlada, a koji je pripremljen uz podršku SIGMA-e, ali je kasnije uklonjen kada je došao do Skupštine. Nadalje, ova tipologija nije sveobuhvatna, jer postoji veliki broj organa koji funkcioniraju prema specijalnim zakonima kao „drugi nosioci javnih ovlaštenja”.

Tokom 2018. godine nova Strategija reforme javne uprave 2018 - 2022. godine usvojena je u Sjevernom Makedoniji. I ona predviđa reorganizaciju Vladine uprave.<sup>12</sup> Na osnovu mapiranja vladinih institucija, napravljen je novi organizacioni koncept sa tri vrste organa: a) ministarstvima odgovornim za kreiranje politike; b) agencijama odgovornim za implementaciju politike; i c) inspekcijama koje vrše kontrolne funkcije. Namjera je da ova dva potonja tipa funkcioniraju pod strogim nadzorom i uputstvima ministarstava. Ukupna

<sup>11</sup> Zakon od 22. novembra 2018. godine o državnoj upravi, Sl. list br. 78/2018.

<sup>12</sup> Ministarstvo informacionog društva i uprave, Strategija reforme javne uprave 2018-2022,

[https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/strategies/par\\_strategy\\_2018-2022\\_final\\_en.pdf](https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/par_strategy_2018-2022_final_en.pdf).

ideja ovog koncepta jeste da, se obezbijedi da ministarstva imaju ovlašćenja i kapacitete u relevantnim oblastima politike da upravljaju, usmjeravaju i kontrolišu agencije. Ovaj koncept takođe implicira organizacione promjene. Međutim, prerano je ocjenjivati napredak u implementaciji ove nove politike. Nadalje sam koncept se izgleda oslanja na prilično dogmatski pristup, zagovarajući prebacivanje implementacije politike na agencije kao zadatu opciju. To vodi do zaključka da će doći do rizika od širenja agencija samo ukoliko se bude sprovodio teoretski model i ukoliko ne bude jasne, pragmatične logike iza toga.

Potreba da se uspostavi jasnija tipologija i strukture upravljanja za agencije prepoznata je i u **Gruziji**. Zakon o pravnim subjektima u javnom pravu iz 1999. godine omogućava da se lako oformi novi tip agencije pod nazivom Pravni subjekat u javnom pravu (PSJP). PSJP je jedna sveobuhvatna kategorija sa gotovo neograničenom autonomijom. PSJP su se brzo proširili. Tokom 1999. godine nije ih bilo uopšte, dok ih je 2017. godine bilo 90. Oni su preuzeli kreiranje politike i regulatornu ulogu. Velika funkcionalna revizija cjelokupne vlade pokrenuta je 2017. godine da bi se ispravile funkcionalne nepravilnosti koje su nastale i napravljen je prijedlog nove detaljnije kategorizacije agencija.<sup>13</sup> Međutim, posao usvajanja i implementacije ovog revidiranog modela je zaustavljen. Slično tome, mali ili nikakav napredak je postignut u Jermeniji uprkos problemima identifikovanim kod tijela u privatnom pravu koja su ofomljena da bi vodila formulisanje politike i implementaciju prioritetnih inicijativa vlade i primjera disfunkcionalne podjele rada između ministarstava i agencija, što je ilustrovano u Rubrici 9 (SIGMA, 2019[6]). Ni u Moldaviji nisu implementirane velike reforme, osim za smanjenje broja inspeksijskih organa sa 33 dan 18<sup>14</sup>.

**Ukrajina** nije pokrenula sveobuhvatne reforme u ovoj oblasti. Međutim, neke relevantne inicijative su uvedene kroz zakonodavstvo o državnoj službi. Ministri su imali obavezu da postave godišnje ciljne vrijednosti vezane za ključne indikatore učinka za šefove podređenih agencija.<sup>15</sup> Resorni ministar može da odredi maksimalno tri ključna indikatora učinka (KPI) i prateće ciljne vrijednosti. Još dva ključna indikatora učinka i prateće ciljeve može da odredi Kabinet ministara i da primjeni generički na sve načelnike agencija. Ovaj model, uveden 2019. godine, fokusira se na načelnike agencija, a ne na ukupni učinak organizacije.

Sve u svemu, uprave Zapadnog Balkana i Evropskog susjedstva su u ranim fazama rješavanja funkcionalnih nepravilnosti izazvanih pretjeranom agencifikacijom. Širenje agencija stvorilo je složenu i fragmentiranu organizaciju u svima njima. To se ne može popraviti jednom velikom intervencijom ili promjenama koje se postepeno povećavaju. Razumijevanje uzroka agencifikacije i blokada na koju su naišle novije reforme predstavlja prvi korak ublažavanju „faktora neuspjeha” u budućem periodu. Ključne naučene lekcije su:

1. Kontinuirana politička podrška sa visokog nivoa je potrebna da bi se vodile dugoročne reformske agende. Brzi dobici su potrebni da bi se pojačala podrška, a angažovanje poslanika pokazalo se ključnim u slučaju Kosova. Ipak, u kontekstu političke nestabilnosti oni koji sprovode reforme treba da ulože značajnu energiju da ovu temu drže na agendi. Politički lideri moraju da djeluju odlučno i dosljedno i ne smiju biti pristrasni zbog partijskih ili klijentelističkih motiva kada odlučuju o uspostavljanju i odabiru vrste institucije. Ovo je reforma koja iziskuje visok nivo „političke discipline”.
2. Zdrava, racionalna tipologija upravnih organa u politici i zakonodavstvu sa jasno definisanim kriterijumima za uspostavljanje i izbor one vrste organa koja odgovara svrsi je preduslov.
3. Neizostavna je uloga snažne *ex ante* kontrole na ulasku i *ex post* revizije za tijelo vlade koje je u centralnoj vladi i koje se bavi koordinacijom ili ministarstva javne uprave.
4. Implementacija je od ključnog značaja i zavisi od sposobnosti uprave da vodi reformsku agendu cjelokupne vlade. Preambiciozni programi prestrukturiranja mogu opteretiti administraciju i mogu biti zabranjeni. Duge analitičke aktivnosti nose rizik da se propusti prilika kada se mobilise politička

<sup>13</sup> Izvještaj o funkcionalnoj analizi cjelokupne vlade i povezanoj metodologiji koja je pripremljena u okviru projekta Inicijative za dobro upravljanje USAID-a

<sup>14</sup> Zakon 230 od 23. septembra 2016. godine za izmjene i dopune nekih zakonodavnih akata

<sup>15</sup> Odluka Kabineta ministara Ukrajine br. 640 iz 2017. godine o odobrenju procedure za ocjenu učinka državnih službenika: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF#n357>

podrška. Preporučuje se da se reforme podijele u konkretne korake u upravljanju u akcionim planovima.

5. Može doći do jakog otpora promjenama i to kod različitih interesnih grupa. Fragmentirana institucionalna organizacija sa mnoštvom različitih agencija koje nisu odgovorne ministarstvima ima moćne zagovarače u svakoj upravi, npr. među rukovodiocima agencija koji uživaju pretjerane benefite autonomije, ili među političkim zaštitnicima nekih agencija. Čak i donatorske organizacije lobiraju da se zadrže agencije čije su formiranje oni pomogli. Pogrešno navođenje pravne tekovine EU predstavlja čestu taktiku da se zaustave reforme.
6. Prednost reforme treba jasno da se objasni političkom rukovodstvu, naročito politička dobit koja nastaje kada se postigne odgovarajuća ravnoteža između autonomije i odgovornosti i kada se kreira postavka gdje ciljeve za mjerenje učinka za agencije zajedno kreiraju vlada i agencije koje se mogu pozvati na odgovornost za svoj učinak.

## Sažetak

Kombinovanje nalaza iz monitoringa SIGMA-e, ishoda reformskih inicijativa i uvida iz istraživanja izvršenog za svrhe pisanja ovog dokumenta, obezbjeđuje jednu konzistentnu analizu koja pokazuje gdje su uprave Zapadnog Balkana i Evropskog susjedstva na svom putovanju ka dobrom upravljanju agencijama. Sve u svemu, pojam „vakuma u upravljanju” može da posluži kao najtačniji opis upravljanja agencijama na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu. Taj vakum počinje na makro nivou sa nedostatkom jasne vizije i logike kada se odlučuje da se agencije oforme, koja vrsta agencije treba da se formira u konkretnim slučajevima, kako spriječiti nekontrolisano širenje agencija i kako obezbijediti da se njima upravlja prema jasnim i konzistentnim pravilima. Vakum se dalje nastavlja na srednjem nivou, sa nedostatkom mehanizama odgovornosti u interakciji između resornih ministarstava i javnih agencija.

Kako je istraživanje pokazalo, vakum u upravljanju na centralnom nivou nije nadomješten djelotvornim upravljanjem agencijama na nivou pojedinačnih resornih ministarstava, i nije stvar razlike između legalističke upravljačke kulture i one orijentisane na rezultate. Dominantan model odnosa između resornih ministarstava i agencija mogao bi se opisati kao mješavina prilično široke autonomije i uopštenijeg nepostojanja praćenja učinka i odgovornosti za rezultate. Resorna ministarstva ne primjenjuju tipične instrumente za upravljanje agencijama koje su razvile zemlje OECD-a. Zapadni Balkan i Evropsko susjedstvo imaju jedinstvenu i nedvojbeno disfunkcionalnu karakteristiku, jer u velikoj mjeri zaobilaze više državne službenike i formalno upravljanje i odgovornost za nadzor stavljaju direktno u ruke ministara.

Posljedica je da resorni ministri nemaju puno vlasništvo nad svojim oblastima politike i nemaju dovoljno interesa da poboljšaju učinak agencija. U slučaju nacionalnih regulatornih organa, postoji i pitanje nerazumijevanja uslova koje propisuje pravo EU. Dolje data tabela sumira ključne probleme i deficite utvrđene i na nivou cjelokupnog sistema i u pojedinačnim odnosima između ministarstava i agencija, kao i posljedice ovih problema za ukupni učinak vladine uprave.

**Tabela 13. Sažetak ključnih deficita u upravljanju agencijama na Zapadnom Balkanu i u Evropskom susjedstvu**

NIVO	ELEMENTI KOJI NEDOSTAJU	POSljedICE
<p><b>Makro nivo</b> (vladina politika i generalni zakonodavni okvir)</p>	<p>Zdrava tipologija agencija i jasni kriterijumi za osnivanje i odabir adekvatnog tipa</p>	<p>Širenje agencija nema jasno opravdanje i benefite</p>
	<p>Rigorozna ex ante kontrola agencifikacije i analiza alternativnih opcija za obavljanje funkcija vlade</p>	<p>Problemi u upravljanju vezani su sa velikim brojem agencija različite vrste, stepena autonomije i režima upravljanja</p>
	<p>Redovne revizije i podešavanje organizacije agencija</p>	<p>Nedovoljne administrativne strukture i propuštene prilike za dobitke u efikasnosti i uštede</p>
	<p>Konzistentan režim upravljanja koji obuhvata sve agencije i postiže pravu ravnotežu između autonomije agencije i odgovornosti, uključujući sprečavanje osnivanja agencija koje su pod direktnim nadzorom parlamenata</p>	<p>Autonomija agencija određena je individualno za svaku agenciju što često dovodi do prevelike autonomije ili posebnih privilegija, npr. izuzeća od pravila o transparentnom zapošljavanju, platnih razreda ili finansijskim kontrolama;</p>
<p><b>Srednji nivo</b> (odnosi ministarstva i agencije)</p>	<p>Dobro ustanovljena, ka rezultatima orjentisana kultura; ministarskog upravljanja i upravljanja učinkom</p>	<p>Agencije koje rade bez jasno definisanih očekivanja i rigorozne odgovornosti za ispunjavanje ciljeva politike</p>
	<p>Jasno raspoređivanje odgovornosti za upravljanje agencijama unutar ministarstva</p>	<p>Odgovornosti za upravljanje nisu djelotvorne i ne vrše se djelotvorno, što ostavlja agencije u upravljačkom vakumu.</p>

Iskustvo agencifikacije Zapadnog Balkana i Evropskog susjedstva već je tako veliko da služi kao osnov za posebno prilagođene konkretne preporuke. Naredna tabela sumira što treba, a što ne treba raditi kada se uređuje agencifikacija.

Tabela 14. Dobre i loše stvari agencifikacije - ključne preporuke

Dobre stvari	Loše stvari
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Razmotrite široki niz organizacionih opcija za obavljanje funkcija vlade i donesite konačnu odluku o tome na osnovu temeljite, nepristrasne analize, a ne na dogmatskim, teoretskim pretpostavkama i modelima;</li> <li>• Budite skeptični prema prijedlozima za formiranje novih institucija - zahtijevajte jasne i snažne argumente za osnivanje novih organa i uzmite tu opciju u obzir kao posljednju.</li> <li>• Radite na ostvarivanju „kompaktne vlade“ – stalno se borite protiv prirodne tendencije upravnog aparata da raste tako što ćete težiti ka manjoj, integrisanijoj, ali efikasnijoj i djelotvornijoj upravi;</li> <li>• Gledajte na upravljanje agencijama kao na jedno od ključnih zaduženja ministarstava i obezbijedite da se ono jasno dodijeli sa potrebnim kapacitetima za upravljanje i nadzor;</li> <li>• Tražite ravnotežu između autonomije i odgovornosti u upravljanju agencijama - previše je vlada entuzijastično usvojilo ideju autonomnih agencija, zaboravljajući na obezbjeđivanje odgovornosti agencija. Dozvolite rukovodiocima (agencija) da rukovode, ali ih pozivajte na odgovornost za rezultate koje postižu.</li> </ul>	<p>Nemojte biti dogmatici - ideja odvajanja kreiranja politike od implementacije politike ne služi kao dovoljno opravdanje za masovnu agencifikaciju;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ne uzimajte dobrobiti agencifikacije zdravo za gotovo - apstraktne i teoretske pretpostavke o dobitima u efikasnosti koje nosi agencifikacija nisu dovoljne da se opravda formiranje novih organa;</li> <li>• Ne očekujte da zaposlenima u ministarstvima nisu potrebne specijalizovane vještine kada su poslovi delegirani agencijama;</li> <li>• Nemojte miješati autonomiju agencije sa nezavisnošću - agencifikacija ima smisla ukoliko se novo-oformljenim agencijama da značajna autonomija (u kombinaciji sa odgovornošću). Međutim, čak i najautonomnije agencije, kao što su nacionalni regulatorni organi, ne predstavljaju četvrtu granu vlasti. One ostaju dio izvršne grane vlasti koji mora da se poziva na odgovornost za implementiranje politika vlade;</li> <li>• Ne dozvolite da se agencije previše udalje od vlade - agencije treba da ostanu čvrsto locirane u okviru javne uprave u smislu zaposlenih, zarada i pravila finansijskog upravljanja. Prečesto se agencifikacija koristi kao instrument da se kreira siva zona previše plaćenih politički postavljenih lica i netransparentnog trošenja.</li> </ul>

# Literatura

- 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. [5 8]
- Bach, T., B. Niklasson and M. Painter (2012), "The role of agencies in policy-making", *Policy and Society*, Vol. 31/3, pp. 183-193. [1 6]
- Baldwin, R., M. Cave and M. Lodge (eds.) (2010), *Introduction: Regulation—the Field and the Developing Agenda*, Oxford University Press. [3 9]
- Balkan Policy Research Group (2020), *Public Administration Reform in Kosovo - Constant Struggle to Make It*. [7 4]
- 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>. [5 4]
- Bovens, M., R. Goodin and T. Schillemans (eds.) (2014), *Independent Regulators*, Oxford: Oxford University Press. [4 2]
- Cabinet Office (2017), *Partnerships between departments and arm's-length bodies: Code of Good Practice*. [6 5]
- 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](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). [6 2]
- 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](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/686703/Sponsorship_Specialism_Competency_Framework.pdf). [6 1]
- Cabinet Office (2014), *Triennial Reviews: Guidance on Reviews of Non-Departmental Public Bodies*, London. [2 6]
- Cabinet Office (2012), *The Approval Process for the Creation of Non Departmental Public Bodies*. [2 5]
- 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>. [4 5]

- 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, [5  
0]  
<https://dx.doi.org/10.1787/a0a28908-en>.
- Christensen, T. and P. Læg Reid (eds.) (2006), *Agencification and Regulatory Reforms*, [5]  
Cheltenham: Edward Elgar.
- Christensen, T., A. Lie and P. Læg Reid (2008), "Beyond new public management: agencification and regulatory reform in Norway", *Financial Accountability & Management*, Vol. 24/1, pp. 15-30. [1  
1]
- 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>. [1  
3]
- 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. [1  
4]
- De Somer, S. (2018), "The powers of national regulatory authorities as agents of EU law", *ERA Forum*, Vol. 18/4, pp. 581-595. [4  
4]
- Department of Public Expenditure and Reform (2016), *Code of Practices for the Governance of State Bodies*, Dublin. [2  
8]
- Department of Public Expenditure and Reform (2014), *A Report on the Implementation of the Agency Rationalization Programme*, Dublin. [2  
7]
- 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. [2  
9]
- 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. [3  
7]
- 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*. [4  
6]
- Gellén, M. (2012), "Does centralization serve efficiency? De -agencification in Hungary", *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. 5/2, pp. 67-87. [3  
4]
- Gilardi, F. and D. Braun (eds.) (2006), *Delegation to independent regulatory agencies in Western Europe: credibility, political uncertainty and diffusion*, Routledge. [4  
3]
- Government of Albania (August 2017), *Restructuring Subordinate Agencies and Bodies. Preliminary Report*. [7  
1]
- Government of the Netherlands (2011), *Compact Central Government Implementation Programme*, <https://www.government.nl/documents/publications/2016/07/13/compact-central-government-implementation-programme>. [3  
5]
- 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). [2 2]
- 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. [6 7]
- International Monetary Fund (2016), *Expenditure Control: Key Features, Stages, and Actors*, Washington D.C.. [7 7]
- 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.. [5 6]
- 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>. [2 1]
- Larsen, A. et al. (2006), "Independent regulatory authorities in European electricity markets", *Energy Policy*, Vol. 34/17, pp. 2858-2870. [1 9]
- Levin, P. (2009), "The Swedish Model of Public Administration: Separation of Powers – The Swedish Style", *JOAAG*, Vol. 4/1. [5 7]
- 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>. [5 5]
- 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>. [3 8]
- Majone, G. (1997), "From the Positive to the Regulatory State", *Journal of Public Policy*, Vol. 17, pp. 139– 67. [4 1]
- Ministry of Finance of Finland (2020), *Systems for guidance and direction*, <https://vm.fi/en/systems-for-guidance-and-direction>. [6 0]
- 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>. [7 3]

- Mortensen, P. (2016), "Agencification and blame shifting: Evaluating a neglected side of public sector reforms", *Public Administration*, Vol. 94/3, pp. 630-646. <sup>[4]</sup>
- Moynihan, D. (2006), "Ambiguity in policy lessons: The agencification experience", *Public Administration*, Vol. 84/4, pp. 1029-1050. <sup>[18]</sup>
- 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). <sup>[33]</sup>
- 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 <sup>[36]</sup>

- 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. [5 9]
- OECD (2021), *Competitiveness in South East Europe 2021: A Policy Outlook*, OECD Publishing. [8 2]
- OECD (2021), *OECD Regulatory Outlook 2021*, OECD Publishing Paris, [7 0]  
<https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>.
- 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>. [5 1]
- 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>. [8 3]
- 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>. [5 3]
- 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>. [6 4]
- 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>. [6 9]
- OECD (2017), *Creating a Culture of Independence, Practical Guidance against Undue Influence*. [4 8]
- OECD (2017), *The Principles of Public Administration*, OECD, Paris, [1]  
<http://www.sigmaweb.org/publications/Principlesof-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>.
- 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>. [5 2]
- OECD (2016), *Rara Avis? Searching for Regulatory Independence in Its Natural Habitat*. [4 9]
- OECD (2015), *Building on Basics, Value for Money in Government*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264235052-en>. [6 3]
- OECD (2015), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition*, OECD Publishing. [8 1]
- OECD (2014), *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Enforcement and Inspections*, Paris: OECD Publishing. [3 2]
- OECD (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>. [4 7]
- 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>. [2  
0]
- Ongaro, E. and S. van Thiel (eds.) (2017), *Agencification in Europe*, Palgrave Macmillan. [1  
5]
- 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. [2]
- 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>. [6  
8]
- Randma-Liiv, T. (2011), *Public sector organisation in Central and Eastern Europe: From agencification to deagencification*, pp. 160-175. [7  
8]
- Savas, E. (2001), "Privatization and the New Public Management", *Fordham Urban Law Journal*, p. 28. [6]
- SIGMA (2019), *Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, Armenia 2019*. [7  
2]
- SIGMA (2019), *Monitoring Report: The Principles of Public Administration, Albania 2019*. [7  
9]
- SIGMA (2018), *Managerial accountability in the Western Balkans: a comparative analysis of the barriers and opportunities faced by senior managers in delivering policy objectives*. [7]
- SIGMA (2015), *Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, Moldova 2015*. [3  
0]
- Sørensen, E., H. Hansen and M. Kristian (eds.) (2017), *Cutback Management in Ireland in the Wake of the Financial Crisis*, Routledge. [4  
0]
- Sześciło, D. (2021), "Challenging Administrative Sovereignty. Dimensions of Independence of National Regulatory Authorities under the EU Law", *European Public Law*, Vol. 27/1. [3  
1]
- 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>. [2  
4]
- Thijs, N. and V. Nakrosis (2019), *Public administration reform trends and reform dynamics in EU27*. [3  
6]
- Tria, G. and G. Valotti (eds.) (2012), *What Can We Learn from Thirty Years of Public Management Reform?*, Rome-Washington. [8  
0]
- 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. [1  
0]
- Verhoest, K. et al. (eds.) (2012), *Comparing Agencies across Countries Government Agencies. Practice and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan. [2  
3]
- 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). [12]

- Verhoest, K. et al. (eds.) (2012), *Germany*, Palgrave Macmillan. [7  
5]
- 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. [1  
7]

# Program SIGMA

SIGMA (Podrška za poboljšanja u vladavini i upravljanju – engl. *Support for Improvement in Governance and Management*) zajednička je inicijativa OECD i Evropske Unije (EU), koju u najvećem dijelu finansira EU. SIGMA radi sa partnerskim državama na jačanju sistema upravljanja u javnom sektoru i jačanju kapaciteta javne uprave od 1992. godine.

U partnerstvu sa Evropskom komisijom (EK) – Generalnim direktoratom za dobrosusjedsku politiku i pregovore o proširenju (DG NEAR), u ovom trenutku radimo sa:

- Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Kosovom\*, Crnom Gorom, Sjevernom Makedonijom, Srbijom i Turskom kao državama kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo u EU; i
- Alžirom, Jermenijom, Azerbejdžanom, Bjelorusijom, Egiptom, Gruzijom, Jordanom, Libanom, Moldavijom, Marokom, Palestinskim vlastima<sup>1</sup>, Tunisom i Ukrajinom kao državama Evropskog susjedstva.

SIGMA pruža pomoć u šest ključnih oblastih:

1. Strateški okvir za reformu javne uprave
2. Razvoj i koordinacija politike
3. služba i upravljanje ljudskim resursima
4. Odgovornost
5. Pružanje usluga
6. Upravljanje javnim finansijama, javne nabavke i eksterna revizija.

SIGMA vrši analize i daje povratne informacije o sljedećem:

- Sistemi upravljanja i institucije
- Pravni okviri
- Reformske strategije i akcioni planovi
- Napredak u implementaciji reformi.

SIGMA pruža:

- Savjete o osmišljavanju i određivanju prioriteta reformi
- Metodologijama i instrumentima za podršku implementaciji
- Preporukama za poboljšanje zakona i administrativnih aranžmana
- Mogućnostima da se razmjenjuju dobre prakse sa velikim nizom različitih zemalja, uključujući regionalne skupove
- Dokumentima javne politike i komparativnim studijama koje uključuju više zemalja.

---

\* Ovakav naziv ne dovodi u pitanje stavove o statusu, i u skladu je s Rezolucijom Savjeta bezbjednosti UN 1244 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova.

<sup>1</sup> Fusnota Evropske službe za vanjsku politiku i Evropske komisije: ova oznaka ne smije se tumačiti kao priznanje Države Palestine i ne dovodi u pitanje stavove pojedinačnih država članica Evropske Unije o ovom pitanju.

Više informacija o SIGMA-i nalazi se na našem veb-sajtu:

[www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)

© OECD 2021

Pošto je SIGMA dio OECD, isti uslovi korišćenje primjenjuju se na njene publikacije:

<http://www.oecd.org/termsandconditions>.