

Nacrt studije sa preporukama za uređenje sistema državnih agencija u Republici Srbiji

-REZIME-

Ova studija plod je potrebe da se osiguraju bolja kontrola i veća odgovornost agencija¹, kreatorima politika ponude preporuke za pružanje boljih i jeftinijih usluga građanima, kao i da se izbegnu klopke koje su negativno uticale na ranije pokušaje da se sprovedu reforme. Postojeći sistem za osnivanje i funkcionisanje sistema agencija je nejasan, nekonzistentan, skup i neefikasan, te neodrživ na dugi rok, jer su uočene brojne nedoslednosti u pravnom statusu agencija, ovlašćenjima, nadzoru nad njihovim radom, nazivima. No, i pored toga, reforme sistema agencija u Srbiji do sada su se svodile na pojedinačne i prilično loše osmišljene mere, bez adekvatno definisanih kriterijuma i tela odgovornih za njihovo sprovođenje i koordinaciju, što je za posledicu imalo krajnje neorganizovano ukidanje agencija i sporadične promene organizacionog oblika pojedinih agencija. Stoga, ova studija nudi jasno definisane kriterijume za reorganizaciju sistema agencija u Srbiji. U njoj se istražuju mogućnosti za reformu agencija iz perspektive procesa pridruživanja Evropskoj Uniji (EU) i nude rešenja relevantnim javnim politikama za unapređenje odgovornosti i delotvornosti agencija. U tom smislu, ova studija takođe predstavlja **prvi pokušaj detaljne analize postupka „agencifikacije“ u Srbiji i njegovih negativnih posledica.**

Agencifikacija, odnosno nekontrolisano povećanje broja agencija,² u Srbiji je prisutna od demokratskih promena 2001. godine, dok je najveći broj agencija formiran tokom mandata prethodne dve vlade RS (38 agencija, odnosno njih 33). Neke od tih agencija nisu bile potpuno nove, već su imale pravne prethodnike koji su se i ranije bavili istim ili sličnim zadacima (tj. promenile su svoju organizacionu formu, naziv, delokrug rada, itd). Pa ipak, više agencija formirano je u cilju obavljanja potpuno novih poslova. Stoga, javnost često zastupa stav da postoji previše agencija koje rade neefikasno i nedovoljno delotvorno, da tako ne doprinose ispunjavanju ciljeva Vlade, te da je neophodno racionalizovati broj i troškove ovih agencija.

Jedan deo problema uzrokovan je **prevaziđenim zakonskim okruženjem za prenos nadležnosti, odnosno javnih ovlašćenja, agencijama.** Važećim propisima se agencijama daju značajne nadležnosti. Međutim, nakon što se agencije formiraju, odnosno što im se u nadležnost stave određeni zadaci, teško je efikasno kontrolisati njihov rad. U ovakvim okolnostima, agencije u Srbiji koriste svoja diskreciona prava da zapošljavaju veliki broj ljudi i isplaćuju visoke zarade, dok istovremeno o rezultatima svog rada ne podnose tačne – ili čak ikakve – izveštaje. Na primer, mada je Vlada sprovela određene mere da se

¹Za potrebe ove studije, **agencijama** se smatraju tela koja zadovoljavaju sledeća dva kriterijuma: 1) po svojoj strukturi su odvojena od centralne izvršne vlasti (ministarstava), što praktično znači da imaju veći stepen autonomije u odnosu na sektore/odeljenja/jedinice ministarstava (imaju prepoznatljivu, odvojenu organizacionu strukturu, sopstveni naziv, odvojen bankovni račun, i određen ili ograničen skup funkcija, a postoji i pravni okvir kojim se uređuju njihova svrha, ovlašćenja, upravljanje i izveštavanje); i 2) posluju u tržišnijim uslovima nego što je to slučaj sa državnom administracijom.

²**Agencifikacija, odnosno nekontrolisano povećanje broja agencija,** označava povećanje broja organizacija (i to kroz njihovo osnivanje, odvajanje odnosno podelu) koje rade nezavisno i odvojeno od centralne izvršne vlasti (ministarstava) a zadužene su za sprovođenje javnih politika na relativno autonoman način.

reši problem prekomernog zapošljavanja u javnom sektoru i problem nejednakih plata, **i dalje nema tačnih podataka o broju zaposlenih u javnom sektoru (uključujući i državne službenike i zaposlene u skladu sa Zakonom o radu)**. Agencije takođe ne podnose tačne izveštaje o svom učinku, a neretko uopšte ni ne podnose izveštaje. Na kraju, ne postoji ni **konačan spisak svih agencija**. Da bi bilo moguće sprovesti dublju analizu, u okviru ove studije izrađen je precizan spisak svih agencija identifikovanih tokom istraživanja. Među vrstama popisanih agencija nalaze se:

- organi u sastavu ministarstava (31 uprava, inspektorat, direkcija i organi u sastavu ministarstva pod drugim nazivom);
- vladine službe i savetodavna tela (popisano ih je 19);
- posebne organizacije (17 sekretarijata, zavoda i posebnih organizacija sa nazivima koji u sebi ne sadrže "sekretarijat" ili "zavod");
- javne agencije (15), i
- nezavisna regulatorna tela (25).

Među posledicama agencifikacije u Srbiji su i sledeće:

- **nije uvek jasno zašto pojedine agencije (npr. javne agencije) rade nezavisno i odvojeno od centralne izvršne vlasti, umesto da imaju status organa državne uprave (tj. da imaju niži nivo organizacione autonomije), ili da su čak deo određenog ministarstva (u formi sektora, odeljenja ili jedinica);**
- postoje **očigledne razlike između autonomije agencija u istoj kategoriji** (npr. pojedine posebne organizacije, koje imaju status pravnog lica, imaju veću autonomiju od tela koja takav status nemaju), i
- nije uvek jasno zašto veći broj agencija obavlja poslove u istoj oblasti, jer to može za posledicu imati preklapanje nadležnosti i dužnosti agencija i resornih ministarstava, ili između samih agencija, što kao posledicu može imati neefikasno korišćenje budžetskih sredstava.

Takođe, **transparentnost agencija nije na zadovoljavajućem nivou**. Od ukupnog broja agencija od kojih su zatražene informacije od javnog značaja o prihodima, rashodima i broju zaposlenih, 26,42% nikada nije odgovorilo. Ove agencije krše Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja; uz to, većina agencija koje su pružile tražene informacije takođe su prekršile ovaj zakon jer nisu poštovale zakonske rokove za dostavljanje podataka i/ili nisu dostavile sve tražene informacije

U Studiji, Srbija se upoređuje sa grupom zemalja centralne i istočne Evrope zbog slične političke istorije i tradicije, kao i pravnih i administrativnih sistema. Kao prvo, uočeni su **slični uzroci prekomernog formiranja agencija i u Srbiji i u ovim zemljama:**

- a) preuzimanje modela drugih zemalja bez prethodne analize, do koga je došlo usled „mode“ za agencifikacijom u drugim zemljama, ali i usled velikog broja inostranih stručnjaka koji su savetovali vlade ovih zemalja da osnuju posebne agencije koje bi bile odgovorne za sprovođenje određenih aktivnosti, i to prema modelima koji se primenjuju u njihovim zemljama porekla;
- b) uticaj procesa pristupanja EU i neophodnog usklađivanja nacionalnih propisa sa pravnim tekovinama EU, na osnovu konsenzusa o prioritetu članstva u EU među svim političkim strankama motivisanim za pristupanje EU, što nije ostavilo mnogo prostora za preispitivanje

adekvatnosti, kako konkretnih preporuka Evropske komisije u pogledu politika, tako i odluka vlada svih pojedinačnih država za osnivanje agencija;

- c) potreba za izgradnjom kapaciteta koja je naizgled rešavana kreiranjem većeg broja agencija;
- d) korist koju političari imaju od prekomernog zapošljavanja partijskih saradnika u agencijama;
- e) pritisak međunarodnih donatorskih organizacija;
- f) istorijske okolnosti i tradicija koje su rezultirale opstankom agencija formiranih u vreme komunizma i organizacionih oblika iz tog vremena i
- g) mogućnost povećanja poreskih prihoda posredstvom agencija.

Uz to, među trendovima zajedničkim i Srbiji i zemljama centralne i istočne Evrope izdvajaju se:

- **agencifikacija** nije bila unapred osmišljeni deo politike javne uprave i posledica metodičnog planiranja, već **ishod improvizacije, tradicije i političkih činilaca**. Najčešći pristup bio je osnivanje novih organa van ministarstava i uz postojeće administrativne strukture, a ne reorganizacija i prilagođavanje postojećih;
- **očigledan je razvoj agencija na *ad hoc* i sektorskoj osnovi;**
- **agencije uživaju visok stepen formalne autonomije od izvršne vlasti** (strukturno udaljenije agencije često imaju veću formalnu autonomiju od centralne vlasti);
- **uočljivo je da je prethodna kontrola (usmerena na poštovanje unapred utvrđenih procedura koje agencije moraju da poštuju) daleko češća od naknadne kontrole (koja je usmerena na rezultate), i**
- **malo toga je učinjeno na uvođenju pokazatelja učinka u javni sektor.**

Ključna razlika između zemalja centralne i istočne Evrope i Srbije je to što se zemlje centralne i istočne Evrope po pravilu opredeljuju za „poluautonomne agencije“ za obavljanje izvršnih poslova (to su organizacije/jedinice/tela u sastavu vlade i državne uprave koje obavljaju javne poslove na centralnom nivou, nemaju status pravnog lica, ali imaju određeni nivo autonomije u upravljanju), dok su u Srbiji najpopularnije „autonomne“ agencije (organizacije/tela koja imaju i status pravnog lica i autonomiju u upravljanju). Naime, „autonomne“ agencije su u zemljama u tranziciji bile popularnije od poluautonomnih organizacija sve do prve decenije 21. veka, ali se od tada broj poluautonomnih uvećavao daleko brže. **Danas se vlade zemalja centralne i istočne Evrope češće opredeljuju za agencije sa manjim stepenom autonomije, te izvršne agencije drže mnogo bliže centralnoj vlasti nego ranije. Ovo se delimično može objasniti nastupanjem druge generacije reformi poznate kao „deagencifikacija“ ili „ukrupnjavanje vlasti“ (tzv. pristup *whole-of-government*)³, koje države sprovode kako bi povratile deo kontrole i koordinacije izgubljene usled prekomernog kreiranja posebnih agencija. U Srbiji, međutim, ovaj trend do sada nije prepoznat, ali bi stoga mogao da posluži kao model za buduće reforme agencija.**

³ Izraz „deagencifikacija“ označava smanjenje broja agencija putem njihovog ukidanja, pripajanja ili spajanja, ili čak reorganizacije postojećih agencija kroz njihovu zamenu, prenos funkcija na druga tela ili izmenu naziva, kao i kroz sve ostale vrste reforme koje imaju za cilj smanjivanje autonomije agencija.

Jedan od ključnih razloga za postojanje velikog broja agencija u Srbiji i njihovu otpornost na svaki pokušaj Vlade da ih reorganizuje je narušena percepcija kreatora politika u Srbiji o tome šta zaista sadrže preporuke EU o institucionalnim kapacitetima za sprovođenje pravnih tekovina Unije. Naime, **preporuke EU o jačanju uloge i/ili kapaciteta institucionalne strukture za sprovođenje pravnih tekovina najčešće se tumače kao zahtevi za stvaranjem odvojenih agencija koje:**

- **su strukturno odvojene od centralne izvršne vlasti (ministarstava), i**
- **imaju visok stepen autonomije (iz političkih razloga, zbog sopstvenih interesa državne administracije i političara, i/ili krajnjeg nerazumevanja politike EU).**

Imajući ovo u vidu, u **Studiji se demistifikuju dva mita** koja su se ukorenili u srpskoj političkoj i administrativnoj javnosti:

- **prekomerno formiranje agencija** (koje su strukturno odvojene od centralne izvršne vlasti) **je opravdano jer EU „zahteva“ njihovo osnivanje, i**
- **jednom kada se agencija osnuje, više je nije moguće ukinuti usled pritiska EU da se očuva organizaciona autonomija te agencije.**

Nalazi studije navode na zaključak da ova dva mita nisu potkrepljena ubedljivim argumentima. Sa jedne strane, **ne postoje izričiti formalni zahtevi EU u pogledu organizacione i/ili pravne forme koju treba da imaju tela koja obavljaju određene poslove.** Nasuprot tome, EU samo zahteva da se određeni poslovi obavljaju i da su stavljeni nekome u nadležnost, a svakoj državi članici, državi koja pristupa EU ili državi kandidatu ostavljena je mogućnost da bira koju će administrativnu/institucionalnu strukturu upotrebiti, dokle god se postižu efekti predviđeni pravnim tekovinama Unije u konkretnoj oblasti (*Acquis Communautaire*). To znači da institucionalna/administrativna struktura koja obavlja konkretan zadatak može biti ili centralizovana ili decentralizovana. Izuzeci postoje u nekoliko usko opredeljenih oblasti, uglavnom vezanih za regulisanje poslova od opšteg interesa, odnosno pružanja mrežnih usluga (npr. električna energija, telekomunikacije i poštanske usluge, zaštita konkurencije, standardizacija i akreditacija, finansijska kontrola). U ovim oblastima EU preporučuje ili zahteva operativnu i/ili funkcionalnu nezavisnost regulatora od zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, i u praksi zaista postoje standardi za formiranje regulatornih tela koji važe za sve zemlje članice EU. Sa druge strane, **sasvim je moguće smanjiti ukupan broj agencija i reorganizovati postojeći okvir za njihovo osnivanje i funkcionisanje (u najmanju ruku smanjivanjem njihove pravne i organizacione autonomije).** Pa ipak, iskustvo u Srbiji jasno je pokazalo da postoje drugi razlozi iz kojih kreatori politike ne ukidaju nepotrebne agencije. Ti razlozi nemaju mnogo veze sa zahtevima EU, već su ukorenjeni, pre svega, u odsustvu političke volje, objektivne analize praćenja i evaluacije javnih politika, kao i u neadekvatno sprovedenim javnim politikama, otporu državne administracije prema promenama, ili prosto u političkim i/ili ekonomskim interesima.

U ovoj studiji takođe se istražuje da li su ranije reorganizacije agencija u **drugim zemljama** primenjive na Srbiju. **Srbija bi mogla dosta toga da nauči iz nedavnih iskustava evropskih zemalja koje su sprovele sveobuhvatne reforme svojih agencija i drugih javnih tela (Hrvatska, Litvanija, Velika Britanija i Irska).** Kao prvo, iskustvo Hrvatske, zemlje koja se uskoro pridružuje Evropskoj Uniji, može kreatorima politike iz Srbije da pokaže da je moguće racionalizovati i reorganizovati okvir organizacija u javnom sektoru pre

pridruživanja EU. Kao drugo, litvansko iskustvo ukazuje na značaj stalnog preispitivanja okvira za osnivanje i funkcionisanje agencija. Ovo je jedna od retkih evropskih zemalja koja u kontinuitetu analizira efikasnost i efektivnost agencija i sprovodi deagencifikaciju u nastojanju da optimizuje strukturu javne uprave i smanji broj agencija, drugih organizacija u javnom sektoru i državnih službenika. Kao treće, iskustvo Velike Britanije pokazuje da predimenzionirani okvir za osnivanje i funkcionisanje organizacija javnog sektora stvara zabunu pri pravilnom utvrđivanju odnosa i hijerarhije odgovornosti između matičnih ministarstava i izdvojenih tela kao što su agencije. Uz to, pojedini kriterijumi koji su korišćeni tokom reorganizacije i ukidanja javnih tela u Velikoj Britaniji mogu se koristiti kao kriterijumi za reorganizaciju agencija u Srbiji. Stoga su ovi kriterijumi u ovoj studiji jasno definisani i prilagođeni srpskim političkim, administrativnim i ekonomskim uslovima. Konačno, mnogi aspekti reforme agencija u Irskoj mogu se uključiti u reorganizaciju agencija u Srbiji: među njima su ukidanje upravnih odbora u agencijama, uvođenje merenja i upravljanja učinkom, deljenje administrativnih funkcija između agencija, i uvođenje tzv. klauzule gašenja (*sunset clauses*), odnosno uvođenje odredbe u propise kojima se agencije osnivaju, a kojom će se već u vreme osnivanja agencija ograničiti njihov životni vek.

Kao što je već navedeno, jednokratne mere koje je Vlada Srbije već preduzela neće rešiti probleme koji se javljaju u praksi, niti će neutralisati negativne posledice *ad hoc* pristupa i prekomerne agencifikacije. Umesto toga, **Vlada bi trebalo da nastoji da zauzme strateški stav o strukturalnoj i funkcionalnoj organizaciji agencija, u cilju smanjenja njihove organizacione raznolikosti i rasparčanosti, kao i da poveća transparentnost institucionalnog i pravnog okvira za osnivanje i funkcionisanje agencija.** Da bi postigla ovaj cilj, Vlada bi trebalo da:

- 1) **pokrene sveobuhvatnu reorganizaciju agencija**, odnosno da reši problem „mase“ postojećih agencija;
- 2) **uspostavi mehanizme za sprečavanje daljeg nekontrolisanog osnivanja agencija**, odnosno da reši problem „priliva“ novih agencija, i
- 3) **izradi mehanizme za koordinaciju, kontrolu i upravljanje u kontekstu „ukrupnjavanja“ države kojima će se unaprediti eksterna odgovornost agencija i obezbediti poboljšanja u internom upravljanju i kvalitetu pruženih javnih usluga.**

Ova studija daje preporuke usredsređene na ove tri oblasti. **Rešavanje problema „mase“ agencija** podrazumeva širok spektar konkretnih aktivnosti usmerenih ka racionalizaciji i reorganizaciji postojećeg sistema agencija:

- **formiranje *privremenog* državnog tela (specijalizovane jedinice za reformu upravljanja) koje će biti odgovorno i zaduženo za sprovođenje jednokratne reorganizacije i racionalizacije postojećih agencija**, u skladu sa kriterijumima iz ove studije;
- **unapređenje postojećeg pravnog okvira kojim se uređuje položaj nosilaca javnih ovlašćenja, koji je prevaziđen i od svog nastanka pokazuje nedostatke;**
- **ukidanje statusa pravnog lica organima u sastavu ministarstava i izmena organizacionog oblika pojedinih posebnih organizacija njihovim pretvaranjem u tela u sastavu ministarstava**, u skladu sa kriterijumima iz ove studije, kako bi se osigurala veća odgovornost ovih agencija, omogućila kontrola javne potrošnje i ostvarile određene uštede javnih sredstava;

- **unapređenje nadzora nad radom posebnih organizacija**, pošto važeće zakonske odredbe nisu niti dovoljno jasne niti dovoljne za efikasan nadzor nad posebnim organizacijama;
- **sprečavanje osnivanja javnih agencija** na osnovu Vladinih uredbi, te propisivanje da je osnivanje javnih agencija moguće isključivo zakonom;
- **izmena organizacione forme pojedinih javnih agencija i njihovo pretvaranje u posebne organizacije** da bi se osigurala veća odgovornost i ostvarile uštede;
- **izmena naziva agencija** kako bi se osiguralo da ti nazivi odražavaju stvarnu organizacionu formu agencija, jer postojeći nazivi agencija u mnogim slučajevima ne odgovaraju njihovoj organizacionoj formi;
- **pažljivo preispitivanje nadležnosti koje se mogu preneti javnim telima** kao što su fondovi i zadužbine, udruženja, komore, savezi i drugi „nosioci javnih ovlašćenja“;
- **objavlivanje spiskova svih javnih tela nad kojima ministarstva vrše nadzor** (na internet stranicama nadležnih ministarstava) kako bi se povećala transparentnost i vidljivost javnih tela, i
- **ukidanje agencija koje su već osnovane, ali još uvek ne funkcionišu u praksi.**

Rešavanje problema „priliva“ agencija podrazumeva uvođenje:

- **kontrolnog mehanizma kada se inicira osnivanje novih agencija.** Do sada je transparentnost u osnivanju agencija podrivalo to što su one mogle da budu formirane bez jasnog razloga, racionalnog objašnjenja, te analize opravdanosti, kako sa stanovišta troška, tako i sa stanovišta efekata. **Ovaj mehanizam kontrole mogao bi da bude osmišljen tako da kreatori javnih politika koji nameravaju da formiraju novu agenciju moraju da slede jasno definisane kriterijume kada predlažu osnivanje nove agencije, kao i da pribave potrebna odobrenja i mišljenja odgovarajućih organa državne uprave** (odobrenje Ministarstva finansija i privrede o analizi efekata na budžet Republike Srbije; mišljenje Generalnog sekretarijata Vlade Srbije o potrebi osnivanja novog tela nezavisnog od ministarstava; i mišljenje Kancelarije za regulatornu reformu i analizu efekata propisa o analizi efekata osnivanja nove agencije na privredu i građane);
- **redovne revizije rada agencija svake druge ili treće godine**, čime bi se osiguralo da agencije i dalje služe svrsi i obavljaju poverene im dužnosti, i
- **ograničenja životnog veka agencija**, naročito za tela koja su privremena odnosno formirana na *ad hoc* osnovi, da se ne bi ponovila ranija situacija u kojoj agencije nastave da postoje uprkos tome što više za to nema razloga.

Konačno, od ključnog je značaja povećati **kvalitet rada i pružanja usluga od strane agencija**. Za to je potrebno učiniti sledeće:

- **u agencije se moraju uvesti indikatori upravljanja učinkom i precizno izveštavanje o ostvarenim rezultatima**, zato što je krajnje vreme da agencije u Srbiji preuzmu odgovornost za rezultate svog rada, što je opet moguće samo putem jasnog i transparentnog merenja efikasnosti, delotvornosti i svrsishodnosti;
- treba razmotriti **javna predstavljanja izveštaja o radu agencija** i omogućiti javnosti da bude detaljno upoznata sa njihovim radom;
- **finansijska kontrola agencija mora se pojačati** kroz bolji nadzor relevantnih tela kao što su Državna revizorska institucija i Fiskalni savet;

- **upravne odbore javnih agencija treba ukinuti** jer postoji hitna potreba da se uspostavi jasnija hijerarhija odgovornosti između agencija i nadležnih ministarstava;
- **treba reformisati uslove za zapošljavanje i zarade u agencijama uvođenjem sistema platnih razreda** čime bi se rešio problem različitih zarada za slična radna mesta u različitim agencijama;
- **treba podrobno ispitati zapošljavanje u skladu sa Zakonom o radu (tj. rad po ugovorima o obavljanju privremenih i povremenih poslova, ugovorima o delu, itd.) u agencijama kao što su tela u sastavu ministarstava, posebne organizacije i Vladine službe u kojima bi stalno zaposleni trebalo da imaju status državnog službenika, a ne da budu angažovani u skladu sa Zakonom o radu i to na duži rok nego što je tim zakonom dozvoljeno. Takođe treba u potpunosti primeniti Zakon o radu, ojačati ulogu Državne revizorske institucije i unaprediti efikasnost interne revizije;**
- **treba unaprediti relevantne propise** (tj. Zakon o državnoj upravi, Zakon o državnim službenicima i nameštenicima i Zakon o javnim agencijama) **propisivanjem strožih zahteva u pogledu iskustva u određenim oblastima za lica na upravljačkim funkcijama u agencijama,** čime bi se smanjio rizik negativne selekcije u javnom sektoru;
- **trebalo bi u većoj meri omogućiti da više agencija može da koristi zajedničke službe (kao što su javne nabavke, zakup i održavanje prostorija, ugostiteljske usluge, računovodstvo, korišćenje vozila, informacione tehnologije i njihovo održavanje i slično), i**
- **trebalo bi, što pre, u plan i program univerziteta uvesti postdiplomske studije iz oblasti javne uprave odnosno javnih politika,** čime bi se pojednostavilo formalno obrazovanje budućih državnih službenika i lica spremnih da rade u javnoj upravi; time bi im se omogućilo sticanje znanja i veština neophodnih za sprovođenje reorganizacije agencija.

Kako bi se ovi zadaci sproveli, a sistem agencija u Srbiji sistematski reformisao, u ovoj studiji je data „**mapa puta**“ sa konkretnim radnjama koje treba obaviti i akterima koji bi trebalo da ih sprovedu. Većina ovih zadataka može da se realizuje u kratkom roku.