Agencifikacija u hrvatskoj javnoj upravi: budući razvojni put agencijskog modela javne uprave

Hadaš, Petra

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:199:882198

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-28**



Repository / Repozitorij:

Repository Faculty of Law University of Zagreb







Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Studijski centar za javnu upravu i javne financije

Studij javne uprave

Petra Hadaš

AGENCIFIKACIJA U HRVATSKOJ JAVNOJ UPRAVI: BUDUĆI RAZVOJNI PUT AGENCIJSKOG MODELA JAVNE UPRAVE

Završni rad

Mentorica: izv. prof. dr. sc. Jasmina Džinić

Zagreb, 2022.

Izjava o izvornosti

Ja, Petra Hadaš pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Petra Hadaš, v.r.

Sažetak

Cilj je ovoga rada analizirati jedan novi trend s kojim se susrećemo tijekom 1980-ih, pod nazivom agencifikacija, do kojeg dolazi uslijed povećanog broja agencija, i to s jedne strane zbog sve većeg izdvajanja poslova iz nadležnosti ministarstava i njihova dodjeljivanja na izvršavanje agencijama, te s druge strane zbog porasta novonastalih poslova s kojima se uprava susreće u suvremeno doba, pa se radi njihova obavljanja osnivaju nove agencije. Rezultati analize upućuju da je riječ o organizacijama javnog prava, koje imaju određeni stupanj samostalnosti i autonomije u radu, a kojima je potrebno osigurati odgovarajuće mehanizme kontrole nad agencijama, kako bi se osiguralo njihovo djelovanje u javnom interesu, što je obično jedan od najvećih problema s kojima se zemlje susreću, uključujući i hrvatsku javnu upravu. Istraživala su se dva strateška dokumenta, Nacionalni program reformi 2022., te Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, koji predstavlja temelj za modernizaciju hrvatske javne uprave u narednom razdoblju, kako bi se izgradila profesionalna i učinkovita uprava, orijentirana na potrebe svojih građana, s posebnim naglaskom na stvaranje učinkovitog i odgovornog agencijskog modela javne uprave. Na temelju strateških dokumenata dane su procjene za budući razvojni put agencija i preporuke za unaprjeđenje, kako bi agencije djelovale kao organizacije javnog prava, zakonito i transparentno, ispunjavajući svrhu zbog kojih su osnovane, obavljanje poslova državne uprave u javnome interesu.

Ključne riječi: agencija, agencijski model, agencifikacija, deagencifikacija, javna uprava, autonomija, odgovornost

Summary

The purpose of this work was to analyze a new trend that we encountered during the 1980s, called agencification, which is due to the increasing number of agencies, on the one hand for a reason of the increasing separation of tasks from the competences of ministries and their allocation to agencies, and on the other hand due to the increase in new jobs which the public administartion encounteres in modern times, so new agencies are established to perform them. The results of the analysis suggest it is a word about organization of the public law, which have a certain degree of autonomy and autority in their work, it is necessary to provide appropriate control mechanisms over the agencies, to ensure that their action is in public interest, which is usually one of the biggest problems facing countries, including the croatian public administration. Two strategic documents were investigated, The National Reform Program 2022., and The National Public Administration Development Program for the period from 2022. to 2027. is the base for the modernisation of Croatian public administartion in the coming period, in order to build a professional and efficient administartion, directed to the needs of its citizens, with special emphasis on creating an efficient and responsible agency model of public administration. Based on strategic documents, assessments were given for the future development path of the agencies and recommendations for improvement, in order for the agencies to act as public law organizations, legally and transparently, fulfilling the purpose for which they were established, performing state administration tasks in the public interest.

Key words: agency, agency model of public administration, agencification, deagencification, public administration, autonomy, control

SADRŽAJ

1. UVOD 1
2. RAZVOJ HRVATSKE JAVNE UPRAVE 3
2.1. Upravne reforme 3
2.2. Faze razvoja hrvatske javne uprave 4
2.3. Problemi hrvatske javne uprave 6
3. AGENCIJE U HRVATSKOJ JAVNOJ UPRAVI 8
3.1. Pojam i obilježja agencija 8
3.2. Vrste agencija 10
3.3. Razlozi osnivanja agencija i prednosti 12
3.4. Izazovi agencijskog modela 13
4. DVA SUPROTNA TRENDA RAZVOJA AGENCIJA U HRVATSKOJ 15
4.1. Agencifikacija 15
4.1.1. Agencifikacija u Hrvatskoj 16
4.1.2. Agencifikacija u europskim zemljama 17
4.2. Deagencifikacija u Hrvatskoj 19
4.2.1. Demistifikacija agencija 21
4.2.2. Institucionalno okruženje agencija u Hrvatskoj 23
5. BUDUĆI RAZVOJNI PUT AGENCIJSKOG MODELA JAVNE UPRAVE 26
5.1. Problemi agencijskog modela u Hrvatskoj 26
5.1.1. Agencije kao 'crne kutije' 28
5.2. Trenutno stanje agencija 29
5.3. Relevantni dokumenti za uređenje sustava agencija u predstojećem razdoblju 30
5.3.1. Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine 30
5.3.2. Nacionalni program reformi 2022. 33
5.4. Procjene za budućnost i preporuke za unaprjeđenje agencijskog modela javne uprave 35
6. ZAKLJUČAK 39
LITERATURA 42

1. UVOD

Predmet ovog rada su agencije, kao jedna od organizacija javnog prava, kojima se povjeravaju na obavljanje upravni poslovi, te njihova važnost za funkcioniranje čitavog upravnog sustava. Agencije se većinom osnivaju na državnoj razini, ali to ne isključuje mogućnost njihova osnivanja na nižim razinama ukoliko za to postoji potreba, te za trajno obavljanje određenih poslova, makar mogu biti prikladne i za određeno trajanje, ovisno o djelatnosti koja im je povjerena na reguliranje, te zadatku povjerenom na izvršavanje.

Povećano zanimanje za agencije u hrvatskoj javnoj upravi i većini europskih zemalja, pojavilo se 1980-ih godina uz posredovanje doktrine novog javnog menadžmenta te koncepta regulatorne države.[1] Novi javni menadžment prije svega se zalaže za ekonomičnu, efikasnu i efektivnu javnu upravu, primjenu metoda privatnog sektora u javnom, te odvajanje upravnih organizacija obzirom na vrstu posla koju obavljaju, i to na središnja tijela koja su zadužena za oblikovanje i koordinaciju javnih politika, te agencije zadužene za izvršavanje zadataka. S druge strane, potreba za regulatornom državom se javlja usporedno sa zagovaranjem privatizacije, liberalizacije, deregulacije javnih službi, kao i novih metoda javnog upravljanja, što je povezano sa idejom o 'povlačenju države', u smislu da dotadašnju socijalnu državu treba zamijeniti regulatorna država.[2] Takva promijenjena uloga države, omogućuje državi da umjesto vlastitih intervencija na tržite i društvene odnose, upravlja državom na novi način, putem regulacije. Nova uloga države pogoduje kontroli tržišta, koje u novije vrijeme postaje sve kompleksnije, a istodobno se osigurava kvaliteta usluga koja se pruža građanima i korisnicima, putem postavljanja standarda i pravila ponašanja od strane države, te sprječavaju opasnosti i štete za javni interes i dobrobit građana.

Danas su agencije gotovo neizostavan pojam koji vezujemo uz suvremenu javnu upravu. Njihovo osnivanje je prisutno na raznim područjima kao što su elektroničke komunikacije, visoko obrazovanje, financijske usluge, nacionalna sigurnost, zdravstvo, tržište lijekova, socijalna skrb i sl.[3] Agencije se većinom osnivaju zbog obavljanja poslova koji su izdvojeni iz glomaznih, kompleksnih i preopterećenih ministarstava, te kao takve

[1] Musa A., Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati, *Hrvatska i komparativna javna uprava* 12:4 (2012), str. 1205.
[2] Ibid.
[3] Musa A., Europeizacija i novi upravni modeli: agencije u Hrvatskoj. U: Koprić I. (ur.), Europeizacija hrvatske javne uprave, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2014., str. 165.

predstavljaju upravne organizacije koje mogu biti više ili manje samostalne, ali im je bitno obilježje da obavljaju upravne poslove u određenom stručnom području, za čije obavljanje zapošljavaju stručne osobe, a budući da je riječ o poslovima koji se obavljaju u javnome interesu, potrebno je uspostaviti posebne mehanizme nadzora i odgovornosti za rad agencija. Upravo je to najveći problem s kojim se susreću uprave većine europskih zemalja, pa tako i hrvatska javna uprava. Riječ je o problemu da se s jedne strane agencijama osigura dovoljna razina samostalnosti i neovisnosti u radu, kako bi mogle nesmetano obavljati zadatke radi kojih su osnovane, dok je s druge strane potrebno osigurati odgovornost za rezultate rada i sam rad agencija. Podjednaka ravnoteža između ta dva aspekta može dovesti do učinkovitog agencijskog modela, u protivnom se uprave susreću sa raznim problemima, čije rješavanje može biti vrlo izazovno i teško.

Sadržaj rada obuhvaća početni prikaz razvoja hrvatske javne uprave kroz upravne reforme, temeljne faze razvoja i probleme s kojima se hrvatska javne uprava susreće. Potom se definira pojam agencija i njihova temeljna obilježja, podjela agencija, razlozi i uvjeti usred kojih je došlo do njihova osnivanja, kao i poslovi koji su im povjereni na izvršavanje, te izazovi s kojima se agencije susreću. U središnjem dijelu rada se obrađuju dva suprotna trenda vezana uz razvoj agencijskog modela hrvatske javne uprave. Prije svega to je trend agencifikacije, koji obilježava porast broja agencija, te drugi trend suprotnog predznaka, deagencifikacija koji traži ozbiljnu reformu agencijskog modela i smanjivanje njihova broja, zbog netransparentnih trošenja javnih sredstava i netransparentnog upravljanja od strane izabranih dužnosnika. Na kraju rada se daje osvrt na agencije, uključujući trenutno stanje agencija u Hrvatskoj, njihovu institucionalnu okolinu, a potom se iznosi percepcija agencija od strane medija i javnosti. Analiziraju se problemi i izazovi s kojima se susreću današnje agencije, te kako te izazove staviti pod kontrolu. Posebno se analiziraju strateški dokumenti; Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, koji je postavio temelje za modernizaciju hrvatske javne uprave u predstojećem razdoblju, te Nacionalni program reformi 2022. Nakon analize tih dokumenata, daju se procjene za budućnost u pogledu realizacije njima postavljenih mjera i ciljeva ili izostanku istih. Te konačno, preporuke za budućnost agencija kao transparentnih i efikasnih mehanizama za kvalitetno obavljanje poslova i to u javnom interesu, uz traženje pomoći i inspiracije u uspješnim europskim agencijskim modelima. Rad je strukturiran u šest poglavlja, a svako od njih sadrži nekoliko potpoglavlja u kojima se detaljnije razrađuje tema i iznose relevantne činjenice za obradu.

2. RAZVOJ HRVATSKE JAVNE UPRAVE

Od samih početaka djelovanja i rada, uprava teži unaprjeđenju i vlastitoj modernizaciji, kako bi služila građanima i javnome interesu na najbolji mogući način, transparentno i odgovorno, uz odgovarajući omjer cijene i kvalitete, sa svrhom da građani doista dobe adekvatnu uslugu za koju je potrošen njihov novac. Na putu ka ostvarenju navedenih ciljeva, poduzima se niz reformi hrvatske javne uprave, uobličenih kroz četiri faze razvoja kroz koje uprava prolazi, i to od samog utemeljenja pa do današnjih dana. Shodno tome, na tom putu se uprava susreće sa četiri ključna problema, to su problemi orijentacije, organizacije, motivacije i implementacije.

2.1. Upravne reforme

Reformu općenito možemo definirati kao „Znatnije preoblikovanje neke strukture (sustava, institucije i dr.) radi poboljšanja ili modernizacije; preustroj (reforma obrazovanja, reforma pravopisa). U političkoj znanosti, pojam koji označava promjene u društvenim odnosima, političkom sustavu, institucionalno-pravnom okviru, koje ne predstavljaju rušenje, odnosno korjenito mijenjanje društveno-ekonomskog poretka. Ovisno o područjima u kojima se provodi, govori se o političkim, ekonomskim, zakonodavnim, upravnim i drugim reformama.“[4] Za ovaj rad od posebne su važnosti upravne reforme, koje predstavljaju „značajnije institucionalne inovacije u sustavu javne uprave neke zemlje do kojih dolazi periodično, a obično obuhvaćaju mješavinu strukturnih, funkcionalnih, personalnih i drugih mjera i njima izazvanih promjena“[5]. Reforme mogu biti potaknute raznim problemima, od ekonomskih, političkih, ideoloških pa sve do društvenih problema. Bitno im je obilježje da za svrhu imaju jačanje institucionalnog kapaciteta određene zemlje, koji joj je potreban za rješavanje i prevladavanje postojećih javnih problema.

Obzirom na razloge koji su pokretači reformi možemo razlikovati tri tipa upravnih reformi, a to su svrhovitosne, okolišne i institucionalne reforme. Svrhovitosne reforme se uglavnom pokreću odlukom vladajuće elite, koja potrebu za reformom pronalazi u političkim, ekonomskim ili socijalnim okolnostima. Pretpostavka okolišnih reformi jest okolišna

[4] Hrvatska enciklopedija, *reforma,* https://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=52217.
[5] Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić-Novak G., Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2014., str. 345.

ovisnost uprave, u smislu potrebe za reformom kako bi se uprava oduprijela okolišnim pritiscima. Te na kraju institucionalne reforme, stavljaju naglasak na unutarnje faktore i vrijednosti, koje se prije svega odnose na unutrašnju kulturu i ponašanje, a koje potom određuju uspjeh ili neuspjeh određene reforme.[6] Druga podjela upravnih reformi je obzirom na temeljne vrijednosti, to su reforme utemeljene na novom javnom menadžmentu, koje obilježava orijentacija na tržište, potom reforme utemeljene na neoweberijanskoj državi, s glavnim ciljem poboljšanja tradicionalnog, profesionalnog i hijerarhijskog modela uprave, te reforme utemeljene na novom javnom upravljanju, koje su usmjerene na izgradnju horizontalnih mreža kroz partnerstvo sa građanima, privatnim i civilnim sektorom.[7] Posljednja, treća podjela upravnih reformi je obzirom na mjeru odstupanja od tradicionalne weberijanske uprave, te radikalnost reformskih pothvata. Razlikujemo tradicionalne reforme usmjerene na usavršavanje prema weberijanskom modelu uprave, uz naglašavanje političkog nadzora, hijerarhije i profesionalizma, potom modernizacijske reforme usmjerene na prilagodljivost uprave, deregulaciju, partnerstvo i orijentaciju na građane, tržišne reforme usmjerene na primjenu tržišne metode i načela u upravi, te minimizirajuće reforme koje traže smanjivanje javne sfere u smislu zagovaranja privatizacije, vanjskog ugovaranja i odustajanja od nekih poslova javne uprave.[8]

2.2. Faze razvoja hrvatske javne uprave

Razvoj hrvatske javne uprave možemo pratiti kroz četiri ključne faze. Prva faza utemeljenja trajala je od 1990. do 1993. g. Nakon višestranačkih izbora održanih 1990. g., republička uprava SR Hrvatske je nastavila sa svojim radom. Bila je sastavljena od republičkih organa uprave, kasnije preimenovanih u ministarstva, te republičkih organizacija, kasnije državne upravne organizacije.[9] Tadašnje općine uz vrlo široke ovlasti lokalne autonomije, obavljale su i poslove državne uprave, što je nakon dugotrajnije decentralizacije rezultiralo željom za ponovnom koncentracijom tih poslova u okviru republičkih organa. Tako dolazi do kreiranja novih dijelova državne uprave kao što su obrana, carina i diplomacija. Osim toga, 1990. g., je uveden polupredsjednički sustav, koji predsjedniku daje

[6] Koprić I., Marčetić G., Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje, *Hrvatska komparativna i javna uprava* 2:1 (2000), str. 42.-43.
[7] Koprić I. et al., Upravna znanost-javna uprava u suvremenom europskom kontekstu.
[8] Ibid.
[9] Koprić I., Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene – nužna je nova paradigma, *Političke analize* 7:26 (2016), str. 4.

vrlo snažne ovlasti, posebno izvršne, što dovodi do centralizacije, te naglašene koordinacije putem hijerarhije.[10]

Druga faza stabilizacije ili konsolidacije je trajala od 1993. do 2001. g. Ovo razdoblje obilježava porast broja službenika, uz prisutnu politizaciju i deprofesionalizaciju u smislu zapošljavanja po nestručnim kriterijima, slabe i nejasne javne politike, vladavina prava koja se dovodi u pitanje, dok je upravljanje javnim poslovima tajno i zatvoreno, uz ad hoc političke intervencije.[11] 1993. g. je donesen Zakon o sustavu državne uprave, kojim se uvodi osnivanje županijskih ureda uz već postojeća ministarstva i državne upravne organizacije, te se osnivaju i druge područne jedinice. Novoosnovanim županijskim uredima su upravljali župani koji su ujedno bili i predstavnici državne vlasti na razini županija, što im je omogućilo kontrolu nad gradovima i općinama. U pogledu lokalne samouprave i uprave dolazi do teritorijalne fragmentacije zbog povećanog broja gradova i općina, te smanjivanja njihova upravnog kapaciteta, autonomije, ovlasti i prihoda.[12]

Faza europeizacije je treća faza koja je obilježila razdoblje od 2001. do 2008. g., a započinje potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Ovu fazu obilježava nastojanje za postizanjem demokratizacije i decentralizacije, te pridruživanje Europskoj uniji. 2001. g. je provedena reforma lokalne samouprave, kojom je smanjena uloga županija, tako da one djeluju samo kao jedinice drugog stupanja lokalne samouprave, te su ukinuti županijski uredi. 2004. g. Hrvatska dobiva status kandidata, pregovori o pridruživanju se zatvaraju 2011. g., a Hrvatska postaje punopravna članica 2013. g., te je uslijedio proces usklađivanja hrvatskog zakonodavstva sa europskom pravnom stečevinom.[13]

Posljednja faza modernizacije nastupa 2008. g., kada je usvojena Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011. g., koja je obuhvaćala niz modernizacijskih mjera s naglaskom na strateško planiranje, te omogućila nadzor i evaluaciju nad predloženim promjenama. 2015. g. je donesena nova Strategija razvoja javne uprave za razdoblje 2015.-2020., a osim nacionalne odnosi se i na lokalnu razinu te agencije, što predstavlja temelj za razvoj agencijskog modela hrvatske javne uprave.[14] U tom pogledu kreirana je čitava mreža

[10] Ibid.
[11] Ibid.
[12] Ibid str. 5.
[13] Ibid.
[14] Ibid str. 6.

agencija na državnoj i subnacionalnoj razini, što predstavlja jednu od već ostvarenih ciljeva modernizacije, uz stručno usavršavanje službenika, donošenje novog Zakona o općem upravnom postupku, privatizaciju te participaciju subjekata iz privatnog sektora u osiguravanju javnih službi građanima.[15]

2.3. Problemi hrvatske javne uprave

Osnovne probleme s kojima se susreće hrvatska javna uprava možemo grupirati u četiri skupine. Prvi problem orijentacije, odnosi se na poteškoće, ali i ignoriranje strateškog planiranja, dok u onim područjima gdje je ono prisutno, to je više pro forme ili u svrhu ostvarivanja nekog drugog cilja. Poteškoće se javljaju i tijekom policy ciklusa, odnosno stvaranja adekvatnih javnih politika, koje su podložne svakodnevnim političkim pritiscima i nedovoljnoj uključenosti građana, eksperata i ostalih zainteresiranih dionika. Nedostaci se vide i u neadekvatnoj pravnoj regulaciji, deregulaciji te nedovoljnoj primjeni procesa procjene učinaka propisa kako bi se donosile informirane odluke.[16]

Problem organizacije je druga skupina problema. S jedne strane na razini državne uprave, nedostaju kriteriji za jasno razgraničenje tijela središnje državne uprave, nedostaje pravni okvir i politika koja bi regulirala osnivanje, djelokrug rada i kontrolu nad agencijama, uz kontinuirani porast njihova broja, kao i broja dekoncentriranih ureda državne uprave. S druge strane, razlike u financijskim i organizacijskim kapacitetima lokalnih jedinica, dovode do neujednačene razine usluga koje se pružaju korisnicima, što dovodi do niza drugih problema, dok su županije premale i preslabe za obavljanje poslova regionalnog razvoja.[17]

Posebnu skupinu problema predstavlja motivacija službenika, koja je nezadovoljavajuća na svim razinama, i to zbog evidentne politizacije službi, nedovoljnog uvažavanja i razumijevanja mehanizama motivacije službenika, niske razine profesionalizacije, neadekvatnog usavršavanja i obrazovanja za rad u javnoj upravi kao i sveprisutne birokratske kulture, koja dovodi do klime tajnosti i zatvorenosti uprave, inzistiranja na formalizmu, odupiranju promjenama i zaobilaženju odgovornosti. Osnovnu

[15] Ibid.
[16] Ibid.
[17] Ibid str. 7.

prepreku čini upravo raširena politizacija, koja negativno utječe na profesionalizam službenika, te dovodi u nepovoljni položaj i demotivira ostale službenike.[18]

Posljednja skupina problema se odnosi na implementaciju, posebno u kontekstu prilagođavanja europskim standardima te činjenici da je proces pripreme propisa vrlo kompleksan. Posebno negativan učinak ima korupcija koja postaje sve prisutnija i dovodi do neetičnog ponašanja službenika. Implementaciju još više otežava i opiranje promjenama, modernizaciji, inovacijama i upravnoj simplifikaciji, njeguju se postojeća stanja i odnosi, što u konačnici dovodi do kreiranja neodgovarajućeg tipa menadžerizma u upravi, koji nastoji upravu izjednačiti sa privatnim sektorom i privatnim poduzećima.[19]

Shodno navedenome, hrvatska javna uprava prošla je izazovan put kako bi došla do onoga što danas odlikuje hrvatsku javnu upravu, premda ni ono što danas imamo nije najbolje rješenje, a prostora za poboljšanje i napredak definitivno ima. Svaka reforma, svaka faza razvoja i svaki problem uprave, karakteriziraju prilike onoga vremena, pa ih u tim okvirima treba i promatrati. Međutim, one mogu poslužiti i kao pokazatelj uspjeha i nastojanja ka unaprjeđenju, detektiranju eventualno neadekvatnih rješenja i odluka uprave, uz nastojanje da se radi na modernizaciji javne uprave, što se može postići preuzimanjem primjera iz uspješnih europskih zemalja, ali i raširene kulture među službenicima, otvorene ka promjenama, odazivosti i participaciji sa zainteresiranim dionicima. To je put koji treba slijediti i njegovati, a od posebnog značaja za ovaj rad su upravo agencije, čiji razvojni put možemo pratiti kroz spomenute faze razvoja, a čija detaljnija obrada slijedi u nastavku rada.

[18] Ibid str. 8.-9.
[19] Ibid.

3. AGENCIJE U HRVATSKOJ JAVNOJ UPRAVI

Od 80-ih godina prošloga stoljeća razvoj uprava mnogih europskih zemalja obilježava stvaranje novog tipa organizacija javnog prava, pod nazivom agencije, uključujući i hrvatsku javnu upravu, i to u kontekstu izraženih promjena i procesa kao što su globalizacija, društvene i gospodarske promjene, razvoj digitalnog društva, korištenje informacijsko-komunikacijske tehnologije te proces europeizacije.

3.1. Pojam i obilježja agencija

„Agencija je dakle tip upravne organizacije koji nastaje u okviru procesa upravne (stvarne, funkcionalne) decentralizacije, dodjeljivanjem upravnih poslova od centralne državne uprave strukturno izdvojenim organizacijama s određenim stupnjem autonomije u djelovanju, s odgovornošću za rezultat i ostvarivanje unaprijed određene posebne svrhe.“[20] Postoji nekoliko načina na koji agencije mogu nastati, prije svega osnivanjem novog tijela, na način da se već postojeći upravni poslovi izdvoje iz djelokruga ministarstva i prenesu na obavljanje novoosnovanome tijelu, zatim preoblikovanjem postojećeg tijela, na način da se poslovi prenesu na postojeću organizaciju, a ona potom preoblikuje u agenciju, spajanjem dvije ili više organizacija u novu agenciju, te na kraju pripajanjem jedne organizacije drugoj.[21] Poslovi koji se izdvajaju mogu biti različiti, koji će kasnije odrediti i podjelu agencija, obzirom na poslove koje obavljaju, koji mogu biti izvršni, regulatorni ili stručno-analitički. Dok s druge strane, agencija će prestati postojati ukoliko se pripoji ministarstvu ili nekom drugom tijelu koje nije agencija, ili pak spajanjem s drugom agencijom, ali uz nastavak djelovanja pod novim imenom i novom svrhom. U oba slučaja dolazi do prestanka obavljanja povjerenih poslova organizacijama agencijskog tipa.[22]

Prema jednoj od najopćenitijih definicija „agencijama se dakle smatraju organizacije strukturno izdvojene iz sustava državne uprave, formalno odvojene od ministarstava, radi obavljanja javnih poslova na nacionalnoj razini na trajnoj osnovi, u kojima su obično

[20] Musa A., Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati, str. 1206.
[21] Ibid.
[22] Ibid.

zaposleni javni službenici i financiraju se iz državnog proračuna te su podložne propisima javnog prava.“[23] Tako se kao temeljna obilježja koja posjeduju agencije navode:

1. Agencije su strukturno odvojene od središnje državne uprave, te su rezultat stvarne decentralizacije, što im daje određeni stupanj autonomije u organizacijsko-menadžerskom, policy, pravnom i financijskom kontekstu, te su odgovorne za rezultat,
2. Poslovi koje agencije obavljaju su javni poslovi, upravni, izvršni ili stručni, obavljaju se uglavnom trajno i na državnoj razini, te su usmjerene na jednu specifičnu svrhu, što im omogućuje veću efikasnost i opiranje raznim pritiscima,
3. Zaposleni u agencijama uglavnom imaju status javnih službenika, te su stručnjaci u određenom području, sa odgovarajućim stručnim znanjem što jača legitimitet agencije, dok je vodstvo profesionalno, a ne imenovano ili izabrano prema političkim kriterijima,
4. Financiraju se iz državnog proračuna, uz mogućnost stjecanja vlastitih prihoda i sredstava, te
5. Imaju javnopravni karakter, što određuje njihov pravni oblik, te daje mogućnost autoritativnog postupanja prema drugim subjektima, uz primjenu pravnih normi.[24]

Međutim, agencije hrvatske javne uprave uzimaju u obzir već spomenutu uobičajenu klasifikaciju agencija, „ali prilagođujući ih hrvatskom političko-upravnom kontekstu i pravnom sustavu. Hrvatske agencije imaju tako slijedeća obilježja:

1. Pravne osobe javnog prava – pravno su samostalne organizacije javnog prava, strukturno odvojene od ministarstava, što je izraženo pravnom osobnošću;
2. Osnivaju se zakonom (Hrvatski sabor) ili uredbom Vlade, u ime RH;
3. Za obavljanje upravnim poslova, od regulacije određenog sektora, podrške u javnoj politici ili izvršavanju propisa odnosno programa;
4. U određenom specijaliziranom području ili segmentu javne politike;
5. Na nacionalnoj razini;
6. Zadaci su im donošenje općih pravila, utvrđivanje i promicanje standarda kvalitete, praćenje provedbe javne politike i informacijske aktivnosti/odlučivanje u pojedinačnim slučajevima, uključujući izdavanje

[23] Ibid str. 1207.
[24] Ibid str. 1207.-1208.

odobrenja (licenciranje) i potvrda (certificiranje)/nadzor i sankcioniranje/provedba programa i financiranje djelatnosti;

7. Imaju određeni stupanj autonomije – menadžersko-organizacijske, personalne i financijske, izvan općeg okvira državne uprave, a mogu imati i policy autonomiju;
8. Podvrgnute su različitim mehanizmima kontrole – pravnim, političkim i financijskim.“[25]

„U hrvatskom slučaju te su agencije osnovane kao pravne osobe s javnim ovlastima ili kao javne ustanove, različitog tipa – agencije, fondovi, centri, zavodi, registri, instituti. U nekima od njih zaposlenici imaju status javnih službenika, a u drugima njihov status regulira opće radno pravo. Neke se financiraju u potpunosti iz državnog proračuna, neke same namiču određen dio sredstava, posebno od naplate svojih usluga. Obavljaju različite funkcije u području regulacije javnog sektora shvaćene u širem smislu – od donošenja općih pravila, praćenja i analize kao podloge i evaluacije javnih politika, stručnih poslova koji se odnose na utvrđivanje standarda kvalitete ili drugih oblika unapređenja djelatnosti koju obavljaju regulirane organizacije odnosno donošenja pojedinačnih akata, licenciranja, nadzora ili sankcioniranja.“[26]

3.2. Vrste agencija

Obzirom na skupinu poslova koje obavljaju, agencije možemo podijeliti na dvije osnovne vrste, izvršne i regulacijske agencije, te dvije podvrste, ekspertne agencije (uglavnom služe kao podrška određenim javnim politikama, za obavljanje stručno-analitičkih poslova) i agencije za kvalitetu (sa svrhom osiguranja i unaprjeđenja kvalitete u određenom području). U Hrvatskoj najveći broj agencija je upravo izvršnog tipa, dok je nešto manji broj regulacijskih agencija.[27]

Izvršne agencije obično nastaju pod okriljem izvršne vlasti koja donosi odluke o njihovu osnivanju za obavljanje izvršnih poslova kao što su odlučivanje, rješavanje u pojedinačnim slučajevima, vođenje raznih registara, poslovi financiranja i izdavanja

[25] Musa A, Agencijski model javne uprave. Zagreb: Pravni fakultet 2014.; str. 424.
[26] Ibid str. 424.-425.
[27] Musa A., Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati, str. 1213.

određenih dozvola, sakupljanje potrebnih informacija, pružanje usluga i slično.[28] „Stoga izvršne agencije obilježava (1) dizagregacija kao strukturna odvojenost od ministarstava pojedinih organizacija koje imaju specifičan zadatak; (2) autonomizacija u smislu određenog stupnja samostalnosti u pogledu odlučivanja o financijama, osoblju i organizaciji; (3) kontraktualizacija u smislu postavljanja ciljeva, mjerenja učinaka, nadzora i izvještavanja.“[29] Osim toga, izvršne agencije su orijentirane na određenu skupinu korisnika i provođenje određene javne politike. Kao podvrsta izvršnih agencija javljaju se ekspertne agencije za pružanje podrške, te alokacijske za raspodjelu financijskih sredstava prema unaprijed definiranim kriterijima određenim skupinama korisnika.[30]

S druge strane regulatorne agencije uglavnom osnivaju tijela zakonodavne vlasti, pod čijom kontrolom se nalaze, a svrha im je regulacija određenog tržišta ili sektora, kao što su elektronički mediji i elektroničke komunikacije ili promet, te druga svrha im je da osiguraju specifične horizontalne ciljeve kao što su osiguravanje sigurnosti na radu, zaštita korisnika i sl. Njihove ovlasti uključuju postavljanje standarda, utvrđivanje pravnih pravila, odlučivanje u konkretnim slučajevima, rješavanje sporova između korisnika i pružatelja usluga ili pružatelja usluga međusobno, provođenje inspekcijskog nadzora nad pružateljima usluga, te obavljaju kontrolu nad tržištem, putem sakupljanja informacija, provođenja analiza, izvještavanja, a koje potom može poslužiti za evaluaciju tržišta, ali i informiranje javnosti o radu agencije.[31] Za razliku od izvršnih agencija, „kod regulacijskih agencija naglasak je manje na kontraktualizaciji, jer su odgovorne parlamentu, a više na uskoj specijalizaciji zaposlenih te kolegijalnom vodstvu profesionalaca (za razliku od izvršnih kod kojih je vodstvo monokratsko), što im daje legitimitet i temelj je njihove kontrole.“[32]

Navedena teorijska podjela agencija na izvršne i regulatorne agencije u čistome obliku, zapravo se rijetko susreće u praksi. Razlog tome je što agencije unutar svoga djelokruga vrlo često obavljaju različite zadatke, što je rezultat određenih potreba koje trebaju ispuniti te specifičnih okolnosti u kojima pojedina agencija djeluje. Stoga je za učinkovito funkcioniranje agencije potrebno osigurati dovoljnu razinu autonomije i stručnosti u radu, ali i odgovarajuće mehanizme kontrole nad radom agencija, što se postiže uspostavom jedinstvenog pravnog okvira.

[28] Ibid str. 1208.
[29] Ibid str. 1209.
[30] Musa A., Institucionalni i pravni okvir za dobro upravljanje u hrvatskim agencijama, *GONG* (2013), str. 12.
[31] Ibid.
[32] Musa A., Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati, str. 1209.

3.3. Razlozi osnivanja agencija i prednosti

Usred sve veće kompleksnosti, raznolikosti i opsega poslova koje treba obavljati središnja državna uprava, delegiranje poslova i ovlasti na agencije pokazalo se kao jedno od optimalnih rješenja, kako bi država u suvremeno doba mogla efikasno funkcionirati. Imajući to na umu, kao osnovne skupine razloga za delegaciju navedenih poslova javljaju se tehnički, politički i demokratski razlozi, koji ujedno čine i prednosti osnivanja osnovnih skupina agencija.

Sa aspekta tehničkih i operativnih razloga, smatra se da stručnost i specijalizacija agencija omogućuje veću efikasnost u obavljanju povjerenih poslova. Pri tome, zbog postojanja profesionalnih standarda, profesionalne odgovornosti, integriteta i nepristranosti u radu, one se mogu oduprijeti raznim pritiscima, te omogućiti stvaranje sustava informacija i ekspertize u svome području djelovanja i najosnovnije, pružiti kvalitetne rezultate. Orijentacija na rezultat i samostalnost agencije, pruža veću slobodu menadžmentu, dok se sama agencija puno brže i lakše prilagođava promijenjenom okruženju.[33]

U pogledu političkih razloga, delegiranje poslova agencijama osigurava njihov prioritet i usmjerenost na samo jednu svrhu, te izolira agencije od pritisaka svakodnevne politike. Tako izdvajanje bitnih poslova iz djelokruga ministarstava i dodjeljivanje agencijama, omogućuje da se ti poslovi izvršavaju neovisno o promjenama političke vlasti, obzirom na kratak vijek političkog mandata i političku nesigurnost. Takav način rada stvara sigurnost na strani korisnika i pružatelja usluga, te vjerodostojnost i kontinuitet određene politike, neovisno o promjenama političke vlasti, a posljedično jača povjerenje u čitavi sustav.[34]

Posljednju skupinu čine demokratski razlozi, obzirom na to što agencije posjeduju odgovarajuću stručnost, specijalizaciju, transparentnost i otvorenost u radu, potreban im je snažan legitimitet od strane građana, koji će povećati njihovo povjerenje u vlast. Povjerenje građana će počivati upravo na kvaliteti njihova rada i rezultata rada, te u tom kontekstu agencije bi trebale biti maksimalno otvorene i transparentne, uz uključivanje i participaciju građana, civilnog društva i ostalih zainteresiranih dionika.[35]

[33] Koprić I., Musa A., Đulabić V., Agencije u Hrvatskoj: Regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini, Zagreb: Institut za javnu upravu (2013), str.110.
[34] Ibid.
[35] Ibid str. 111.

3.4. Izazovi agencijskog modela

Osnovna svrha agencija je da one kao samostalne i specijalizirane organizacije javnog prava izvršavaju poslove koji su im delegirani. Međutim, da bi te poslove učinkovito izvršavale potrebna im je odgovarajuća autonomija, dok s druge strane se mora osigurati njihova odgovornost za izvršavanje povjerenih im zadataka i rezultate rada. Ta dva aspekta, autonomija i odgovornost, moraju biti u međusobnoj ravnoteži, obzirom da u praksi vrlo često dolazi do zanemarivanja jednog aspekta uz istodobno prenaglašavanje drugog, što onda proizvodi probleme i izazove za agencijski model javne uprave. U tom kontekstu, problemi koji prijete agencijama mogu proizaći i iz pretjerane kontrole, a nedovoljne autonomije, jednako kao i iz prenaglašene neovisnosti i nedostatne kontrole. Četiri su glavna problema.

Regulatorni otklon, prvi je problem koji označava opasnost od korištenja stručnog znanja i uske specijaliziranosti agencija, za stvaranje informacijskih koristi i prednosti, koje se mogu transformirati u zloupotrebe i odstupanje od pravnog okvira ili zakonodavca.[36] Osim toga, postoji mogućnost da agencija počne dominirati nad ministarstvom, pod čijim djelokrugom djeluje, te na taj način postane moćnija od samog ministarstva, koje potom gubi kontrolu nad agencijom i čitavim područjem. Problem je poznat i kao tehnokracija, u smislu da agencije zbog visoke specijaliziranosti, steknu pretjeranu autonomiju, čime se istodobno gubi njihova odgovornost i kontrola.[37]

Drugi je problem zarobljavanja (*capture*), koji proizlazi iz nedostatne autonomije agencija, neetičnog ponašanja i uzmicanja pred pritiscima. Predstavlja opasnost da se agencija zarobi od strane onih subjekata koje treba regulirati, tako da oni nastoje utjecati na odluke koje agencija donosi i to njima u korist, a na štetu javnog interesa. Prije svega velike kompanije na tržištu love agenciju koja postaje njihov plijen, a takve agencije se onda izoliraju od ministarstva koja ih više ne mogu nadzirati.[38] Uz ovaj problem, vezana je mogućnost da se agencije uslijed povećane transparentnosti i participacije, zarobe od strane korisnika i interesnih skupina, budući da agencija upravo kroz naglašenu transparentnost i uključivost, jača vlastiti legitimitet.[39]

[36] Musa A., Javne agencije – u potrazi za reformom. Forum za javnu upravu. Zagreb: Institut za javnu upravu i Zaklada Freidrich Ebert (2017), str. 28.
[37] Ibid.
[38] Ibid.
[39] Ibid str. 29.

Posljednji problem čine poteškoće u *ex post* nadzoru nad agencijama od strane parlamenta, jer se podnošenje izvještaja o radu agencija parlamentu smatra nedostatnim instrumentom, te da ono ne dovodi do kontrole rada. Problem su sama izvješća koja su pretjerano detaljna i nejasna, izbjegavaju bitne probleme i podatke, uglavnom su pro forme jer se ne čitaju u parlamentu, niti se provodi rasprava o njihovu značaju.[40]

Za rješavanje i smanjivanje mogućnosti pojavljivanja navedenih izazova, obično se predlaže nekoliko instrumenata za njihovo rješavanje, kao što su stvaranje jedinstvenog pravnog okvira koji bi definirao osnivanje agencija, funkcije, strukturu, kontrolu, financiranje i sl., potom se predlaže odgovarajuća vrsta nadzora nad radom agencija, jačanje otvorenosti i transparentnosti, reguliranje sukoba interesa, odgovornost za rezultate rada, upravljanje učinkom, jačanje mehanizama koordinacije, usavršavanje i profesionalnost zaposlenika i na kraju, jasno definirana struktura i jasno postavljene ovlasti tijela nadležnog za upravljanje agencijom.[41]

Svaki od navedenih problema i izazova može ugroziti temeljnu svrhu i razlog zbog kojeg se agencije osnivaju, te tako dovesti u pitanje efikasnost njihova rada, ali i proizvesti niz poteškoća za čitavi upravni sustav. „U tom smislu problemi i izazovi agencijskog modela očituju se kao nedovoljna odgovornost agencija odnosno ograničavanje njezine neovisnosti. Drugim riječima, kako postići 'odgovornu neovisnost' (Magnette, 2005) je glavna preokupacija agencijskog modela.“[42]

[40] Ibid.
[41] Ibid.
[42] Magnette, P. ,The Politics of Regulation in the European Union. U: Geradin, D., Munoz, R., Petit, N. (eds.) *Regulation through Agencies in the EU*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2005. Citirano prema: Koprić I., Musa A., Đulabić V., Agencije u Hrvatskoj: Regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini, (2013), str. 112.

4. DVA SUPROTNA TRENDA RAZVOJA AGENCIJA U HRVATSKOJ

Razvoj agencija u Hrvatskoj, ali i u većini europskih zemalja možemo pratiti kroz dva trenda suprotnih predznaka. Od 1980-ih se javlja povećano zanimanje za agencijski tip upravne organizacije, pod nazivom agencifikacija, i to iz razloga povećanja njihova broja, bilo zbog delegiranja postojećih poslova i ovlasti na agencije ili zbog novonastalih poslova i zadataka. Međutim, u promijenjenih okolnostima i uz gospodarsku krizu 2008. g., odvija se proces deagencifikacije, koji obilježava potreba za reformom agencijskog tipa upravnih organizacija, ali i smanjivanja njihova ukupnoga broja, iz razloga otežane koordinacije tako velikog broja kao i prevelikih trošenja javnih sredstava u okvirima agencija.

4.1. Agencifikacija

„Trend koji je obilježio upravni razvoj u mnogim zemljama od početka 1980-ih, a koji obilježava stvaranje velikog broja upravnih organizacija agencijskog tipa, naziva se agencifikacijom. Riječ je o procesu koji se javlja pod utjecajem tada dominantne upravne doktrine, novog javnog menadžmenta, te novog shvaćanja uloge države u društvu izraženog kroz koncept regulatorne države.“[43] S jedne strane novi javni menadžment se zalaže za racionalizaciju čitavog javnog sektora i podjelu organizacija obzirom na vrstu posla koje obavljaju, na ministarstva za oblikovanje politika i praćenje provedbe, te agencije za izvršavanje politika. Dok s druge strane, koncept regulatorne države polazi od ideje, da se poslovi regulacije prenesu na posebne specijalizirane organizacije, koje djeluju neovisno o političkim promjenama i pritiscima, da bi se osigurala vjerodostojnost tržišta i zaštitili korisnici i pružatelji usluga.[44]

„U oba koncepta dominira upravna decentralizacija kojom se politički vođena centralna uprava razbija na manje dijelove s određenim stupnjem samostalnosti koji imaju specijalnu svrhu, zapošljavaju stručnjake te su institucionaliziranim mehanizmima stavljeni pod poseban nadzor i odgovorni za rezultate svog rada.“[45]

[43] Musa A., Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati, str. 1205.
[44] Ibid.
[45] Ibid str. 1206.

4.1.1. Agencifikacija u Hrvatskoj

Tijek odvijanja procesa agencifikacije u Hrvatskoj možemo pratiti kroz tri osnovne faze, (1) ograničena agencifikacija, tijekom 90-ih, (2) intenzivna agencifikacija, u periodu od 2001. do 2009. g., te (3) relativna deagencifikacija, u periodu od 2010. do 2012., a potonju fazu s jedne strane obilježava smanjivanje broja agencija, te s druge strane njihovo tretiranje kao poseban tip upravne organizacije, za koje je potrebno sustavno uređenje.[46]

U prvoj fazi ograničene agencifikacije, koja je trajala od hrvatskog osamostaljenja do 2000. g., agencifikacija još uvijek nije u punom tijeku, te se agencije osnivaju uglavnom ad hoc za izvršavanje određenih poslova kao što su npr. Hrvatski zavod za telekomunikacije i Hrvatski centar za razminiranje, ili se pak samo ograničava na već postojeće organizacije naslijeđene iz prethodnog sustava, kao što su Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje i dr.[47] Agencije su se obično osnivale kao javne ustanove, prema Zakonu o ustanovama iz 1993. g., ali je postojala i mogućnost njihova osnivanja u obliku trgovačkog društva ili pravnih osoba, recimo FINA, tada pod nazivom Zavod za platni promet. Tada je bilo svega 30-ak agencija, međutim njih 21 i dalje danas postoji u identičnom obliku, s time da je 9 agencija preuzeto iz prijašnjeg sustava, a 13 ih je novoosnovano u tom periodu, dok preostalih 10-ak iz tadašnjeg perioda je ukinuto, preoblikovano ili spojeno. U pogledu načina nastajanja agencije, većina ih je nastala preoblikovanjem postojećeg tijela u agenciju, a nešto manji broj ih je nastao izdvajanjem iz postojećih tijela središnje državne uprave ili osnivanjem nove agencije radi novonastalih poslova.[48]

Drugu fazu intenzivne agencifikacije obilježava osnivanje većeg broja agencija, njih 53, od kojih 21 u periodu od 2001. do 2004., te preostale 32 u periodu od 2005. do 2009. g. Ta dva perioda su specifično odijeljena u kontekstu europeizacije, jer prvi period obilježava stvaranje agencija u fazi pripreme RH za pridruživanje EU, dok drugi period obilježavaju pregovori s EU i usklađivanje hrvatskoga zakonodavstva s europskom pravnom stečevinom u fazi provedbe.[49] Ono što posebno obilježava ovu fazu agencifikacije jest upravo stvaranje ili mijenjanje agencija uslijed ispunjavanja zahtjeva od strane EU. Osim toga, dobar dio čine već postojeće agencije, ali u drugačijem obliku, dok je dio agencija nastao upravnom

[46] Musa A., Javne agencije – u potrazi za reformom, str. 35.
[47] Musa A., Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati, str. 1213.
[48] Ibid str. 1214.
[49] Ibid.

decentralizacijom iz središnjih organa, bilo izdvajanjem ili preoblikovanjem iz ministarstava ili državnih upravnih organizacija. Međutim, jasno je da je intenzivna agencifikacija u ovoj fazi velikim udjelom posljedica procesa europeizacije prema hrvatskoj upravi, te predstavlja rezultat stvarne decentralizacije. Što se tiče načina nastanka agencija u ovoj fazi, 15 ih je nastalo tako da su preoblikovane, 14 ih je izdvojeno, dok su osnovane 24 nove agencije.[50]

Posljednja faza je relativna deagencifikacija, o čemu će više riječi biti u nastavku rada, ali u osnovi, za razliku od prethodne dvije faze, ovu fazu obilježava potreba za smanjivanjem broja agencija (centralizacija kao deagencifikacija), te pitanje njihova posebnog uređenja i pristupa kao posebnom tipu upravnih organizacija, i to zbog političkih, ekonomskih i upravnih razloga. Što opet možemo podijeliti na dva perioda unutar ove treće faze, prvi period deagencifikacije od kraja 2009. i tijekom 2010. g., koji predstavlja pripajanje, spajanje te ukidanje agencija. I drugi period od 2010. do 2012., razdoblje tzv. demistifikacije agencija, u smislu posebnog tretiranja agencija, putem stvaranja posebnog pravnog okvira i njihove institucionalizacije.[51]

4.1.2. Agencifikacija u europskim zemljama

Osim u Hrvatskoj, faza intenzivne agencifikacije je prisutna u mnogim europskim zemljama, međutim i ovdje je imala neke negativne učinke, prije svega velik broj agencija dovodi do potrebe za njihovom poboljšanom koordinacijom i efikasnošću. Shodno navedenome, nakon kreiranja velikog broja agencija u većini europskih zemalja traži se revizija postojećeg agencijskog sustava, smanjivanje njihova ukupnog broja, te definiranje pravnoga okvira za osnivanje, funkcije i ovlasti agencija, kako bi se smanjila javna potrošnja od strane agencija, omogućila bolja kontrola nad njihovim radom, uveli instrumenti dobroga upravljanja, te općenito poboljšala učinkovitost i kvaliteta djelovanja upravnog sustava.[52]

Za detaljniji prikaz navedenih tvrdnji može poslužiti komparativno istraživanje suvremenih trendova u organizaciji javnog sektora – CRIPO/COBRA, u okviru projekta

[50] Ibid str. 1215.
[51] Musa A., Institucionalni i pravni okvir za dobro upravljanje u hrvatskim agencijama, str. 16.
[52] Musa A., Novi smjerovi agencifikacije. Agencijski model javne uprave, Zagreb: Pravni fakultet 2014., str. 542.

COST, na način da se analizira trend agencifikacije u europskim zemljama, kroz pet različitih upravnih tradicija.[53]

Zemlje anglo-američke upravne tradicije obilježava vrlo intenzivna agencifikacija, i to prije svega zbog prisutnosti neomenadžerskih reformi i ideje o regulatornoj državi. Osim toga, ova skupina zemalja je među prvima usmjerila svoje napore ka poboljšanju koordinacije i kontrole sa vrha, zbog problema proizašlih iz fragmentiranog sustava, te ih obilježava kontinuirano smanjivanje broja agencija.[54] Skupinu zemalja napoleonske tradicije, obilježava agencifikacija slabijeg predznaka, ali svejedno vrlo važna. Bitne poteškoće kod razvoja agencije predstavila je upravo potreba za definiranjem pravnog okvira i pravne osnove za donošenje odluka. U zemljama kontinentalne tradicije, agencifikacija se odvijala postupno uz dominaciju prava, te stvaranje raznih vrsta i oblika agencija.[55] Zemlje skandinavske tradicije se vrlo dobro nose sa agencifikacijom, obzirom da su one tradicionalno sklone stvaranju velikog opsega agencija, ali također poduzimaju reforme kako bi se unaprijedila koordinacija i efikasnost, te dobro upravljanje agencijama. Tako recimo u Švedskoj, agencijski model javne uprave je vrlo značajan mehanizam za obavljanje javnih poslova. I na kraju, kod skupine zemalja istočnoeuropske tradicije kojima ujedno pripada i Hrvatska, agencifikacija se razvija u okvirima politizacije i korupcije, ali uz velike probleme u koordinaciji i upravljanju agencijama, zbog nedostatnog kapaciteta i mogućnosti nadležnih ministarstava da ih kontroliraju.[56]

Uzimajući u obzir odvijanje agencifikacije u Hrvatskoj i skupinama europskih zemalja, ne postoji jedan jedinstveni smjer razvoja, već ono ovisi o kontekstu pojedine zemlje, političkome ustrojstvu, društvenim odnosima, ali i pritiscima europeizacije. Agencije se osnivaju radi obavljanja raznih poslova, u razne svrhe, na razne načine i zbog različitih razloga, ali je zato potrebno kreirati odgovarajuće institucionalno okruženje i pravni okvir djelovanja agencija, kako bi one doista ostvarivale namjeravane zadatke, a ujedno omogućile transparentno i otvoreno djelovanje, te bile podložne odgovarajućim mehanizmima kontrole, koordinacije i međusobne suradnje. Sve su to problemi i ideje, uokvireni u trećoj fazi hrvatske agencifikacije, odnosno deagencifikacije, ali i problemi uprava drugih europskih zemalja.

[53] Ibid.
[54] Ibid.
[55] Ibid str. 543.
[56] Ibid str. 544.

4.2. Deagencifikacija u Hrvatskoj

Za razliku od agencifikacije, od kraja 2009. na snazi je suprotni trend deagencifikacija, koji obilježava smanjivanje ukupnog broja agencija. Razlozi tome proizlaze iz netransparentnog djelovanja agencija, čime su došle na loš glas, uz nedostatnu odgovornost i nedovoljnu koordinaciju.[57] Javnost vidi agencije kao 'crne kutije', koje nekontrolirano troše javna sredstva i zapošljavaju osoblje prema neodgovarajućim i nekompetentnim kriterijima, što zajedno dovodi do pada efikasnosti njihova rada. Posebnu pažnju agencije su zaokupile od strane javnih medija, koji javno iznose problem agencija, s pitanjima što one rade, radi čega su osnovane, koliko javnih sredstava troše, tko ih nadzire i sl. Jedan od sve većih problema je problem koordinacije između tako velikog broja agencija, obzirom da postaje sve teže uskladiti djelovanje tako velikog broja organizacija, da bi se u konačnici osiguralo usklađeno i komplementarno kreiranje i izvršavanje javnih politika. Naglašavanju problema agencija, pogodovala je i tadašnja gospodarska kriza 2008. g., koja je u mnogim zemljama, pa tako i u Hrvatskoj potaknula potrebu za reformom agencijskog modela, te je zahtijevala racionalniju potrošnju javnih sredstava, ali i reduciranje čitavog javnog sektora.[58]

Programom gospodarskog oporavka Vlade RH iz 2010., predviđene su mjere za smanjivanje potrošnje javnih sredstava i smanjivanje javnoga sektora, a jedna od vrlo važnih mjera je bio upravo problem agencija. Stoga su u Programu kao prioriteti navedeni: „formiranje registra javnih službenika, smanjivanje broja javnih službenika 5% te reforma sustava agencija, uključujući definiranje kriterija za formiranje i kontrolu agencija te redefiniciju djelokruga postojećih tijela koncentriranjem sličnih poslova u agenciji ili ministarstvu (spajanjem ili povećanjem), ali i prenošenje javnih ovlasti na druga tijela.“[59] Napori prema centralizaciji započeli su sredinom 2009., posebno pod utjecajem gospodarske krize, tako da npr. tadašnje tri institucije pravobranitelja su spojene u jednu, pučki pravobranitelj s jednim uredom, a tadašnja tri zasebna pravobranitelja su postali njegovi zamjenici. Osim toga primjer je i preoblikovanje tadašnjeg Središnjeg državnog ureda za upravu u Ministarstvo uprave, što je bilo od posebnog političkog značaja, te pripajanje

[57] Musa A., Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati, str. 1215.
[58] Ibid.
[59] Ibid str. 1215.-1216.

Državnog zavoda za zaštitu od zračenja, Državnom zavodu za nuklearnu sigurnost, dok danas djeluje kao Državni zavod za radiološku i nuklearnu sigurnost.[60]

Od posebnog značaja je bilo vladino usvajanje Prijedloga reorganizacije agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima 2010., koje je kao cilj imalo smanjenu upravu, upravljanje i planiranje s naglaskom na kvalitetu, manje rashode, te poboljšanje kontrole nad trošenjem sredstava iz državnog proračuna. Kao mehanizmi za postizanje tih ciljeva su se navodili ukidanje, spajanje ili pripajanje agencija, ali uz djelomično preuzimanje poslova i zaposlenih iz agencija koje su prestale postojati ili djelovati.[61]

Shodno spomenutom Programu i Prijedlogu Vlade, narednih mjeseci je bilo 11 agencija ukinuto, spojeno ili pripojeno, s time da je naknadno ukinuto još 8 agencija, tako da je rezultat ove treće faze razvoja agencija, doveo do obustave rada svega 19 agencija. 9 ukinutih agencija izvorno je bilo osnovano u fazi najintenzivnije agencifikacije od 2005. do 2008., 6 ukinutih agencija je nastalo u prvom intenzivnom valu od 2001. do 2003., dok ih je 4 osnovano u drugoj polovici 1990-ih. Obično su se ukidale vrlo specijalizirane agencije i agencije kraćeg vremenskog vijeka.[62] Što se tiče načina prestanka rada agencija, najveći dio je pripojen drugoj agenciji, njih 5, potom ih je 5 pripojeno tijelima državne uprave, 4 ih je pripojeno jednoj komori, visokom učilištu, trgovačkom društvu u vlasništvu države, te uredu pravobranitelja, jedna agencija se transformirala, dok su u potpunosti ukinute samo dvije agencije. Istodobno su kreirane dvije nove, ali na način da su preoblikovane postojeće agencije i to, Poslovno-inovacijska agencija RH, te druga Agencija za upravljanje državnom imovinom.[63]

Osnovna svrha posljednje faze deagencifikacije u pogledu smanjivanja njihova ukupnoga broja, zapravo je i ostvarena, tako da se može reći da je došlo do smanjivanja broja agencija nekih 20%, ali unatoč deagencifikaciji, trend osnivanja agencija i dalje traje, nije zaustavljen, tako da krajem ove faze 2012. g., bilo je svega 75 agencija, 19 ih je ukinuto, a 7 novoosnovano, u odnosu na prethodni period krajem 2009., kada je postojalo 87 agencija.[64] Od 7 novoosnovanih agencija, dvije su već spomenute nastale preoblikovanjem postojećih,

[60] Ibid.
[61] Ibid.
[62] Musa A., Novi smjerovi agencifikacije, str. 560.
[63] Musa A., Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati, str. 1216.-1217.
[64] Musa A., Institucionalni i pravni okvir za dobro upravljanje u hrvatskim agencijama, str. 17.

dvije su nastale izdvajanjem iz strukture ministarstava, Pravosudna akademija i Državna škola za javnu upravu, tri su agencije novoosnovane radi potrebe gospodarskog rasta, razvoja energetskog sektora te poticanja poljoprivrede. Od kojih je 5 osnovano u obliku javnih ustanova, a preostale dvije kao pravne osobe s javnim ovlastima, što zapravo pokazuje daljnji trend osnivanja različitih modela agencija u hrvatskoj javnoj upravi u razdoblju od 2009. do 2012., ali nešto slabijim i opreznijim intenzitetom, uz istovremenu deagencifikaciju.[65]

4.2.1. Demistifikacija agencija

Osim deagencifikacije i smanjivanja broja agencija, drugi period od 2010. do 2012. g., obilježava treću fazu u razvoju agencijskog modela, a usmjeren je na tretiranje agencija kao posebnog tipa organizacija javnog prava, na način da se kreira poseban pravni okvir te nastojanje za institucionalizacijom agencija, poznato još pod nazivom 'demistifikacija agencija'.

Ovaj period je obilježilo poduzimanje horizontalnih mjera, kako bi se osiguralo kvalitetno i učinkovito funkcioniranje u sustavu agencija, uz nastojanje da se poboljša koordinacija putem aspekata politizacije i centralizacije.[66] Kao jedna od mjera bilo je utvrđivanje popisa trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu, te onih koji su od posebnog interesa za državu. Tako su se poduzeli koraci u sređivanju stanja u trgovačkim društvima, putem utvrđivanja njihova broja i kriterija djelovanja, ali i donošenjem Antikorupcijskog programa za trgovačka društva 2010.-2012., usmjerenog na transparentnost, odgovornost, otvorenost, nepristranost u radu, informiranje javnosti, snaženje integriteta, edukacija za zaposlene o etici itd.[67]

Promjenom vladajuće političke volje 2012. g., izražena je nova politička volja za reformom čitavog javnog sektora. U novom programu vlade kao ciljevi reforme su se navodili veća efikasnost i kvaliteta u pružanju usluga, putem reorganizacije i racionalizacije tadašnjeg sustava, te bi takav način rada trebao dovesti do reduciranja javne potrošnje.[68] Donošenjem novih propisa uređuje se izvršna vlast i sustav državne uprave, na način da se osnivaju novi uredi Vlade (Zakon o Vladi (NN150/11)), dok je broj ministarstava povećan sa

[65] Musa A., Novi smjerovi agencifikacije, str. 563.-565.
[66] Ibid str. 566.
[67] Ibid str. 567.
[68] Ibid str. 568.

16 na 20, broj DUO je ostao nepromijenjen, a ondašnje središnje državne urede su zamijenili novi državni uredi.[69]

2010. g. je usvojen Plan reorganizacije, koji je trebao poslužiti kao osnova za uređenje agencijskog modela, putem postavljanja kriterija za njihovo osnivanje. Ponovni pokušaj regulacije agencija je bio 2012. kada nova Vlada zajedno sa Ministarstvom uprave, analizira postojeće stanje, prikuplja informacije, te pokušava postaviti okvir za kontrolu nad agencijama. U tom kontekstu, Ministarstvo uprave predlaže mjere za unaprjeđenje agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima, a mjere se odnose prije svega na unaprjeđenje kontrole od strane ministarstava nad vlastitim resorima, te jačanje odgovornosti agencija za njihov rad.[70]

Konačno, tijekom 2012. godine se provode horizontalne mjere radi koherentnog rada agencija i svih dosad spomenutih problema i poteškoća, prije svega jačanje političke kontrole i koordinacije. Osim toga, šire se djelatnosti agencija, usklađuju se propisi, provode se promjene u upravljačkoj strukturi vezano uz veličinu i ustroj upravnih vijeća upravljanja, provode se mjere na usklađivanju plaća kod zaposlenika agencija i dr. Međutim, još uvijek nedostaje jasan pravni okvir koji bi regulirao osnivanje i djelovanje agencija, kao i jasna politika, plan ili program uređenja agencijskog modela javne uprave.[71]

Pokušaj jedinstvenog normativnog uređenja organizacija agencijskog tipa bio je u okviru Vladinog Nacionalnog programa reformi za 2017. g.[72], kojim se predviđalo provođenje cjelovitog normativnog uređenja organizacija i obavljanje poslova državne uprave, uključujući i racionalizaciju sustava pravnih osoba s javnim ovlastima agencijskog tipa. Programom reformi nastojalo se riješiti probleme institucionalne, ustrojstvene i funkcionalne fragmentacije u sustavu državne uprave, i to putem jedinstvenog normativnog uređenja organizacija i obavljanja poslova državne uprave, te racionalizacijom sustava agencija, čime bi se osigurale ogromne uštede i smanjivanje njihova broja.[73] Tadašnje Ministarstvo uprave krenulo je 2017. g. u pripremu novog Zakona o javnim agencijama, koji bi trebao urediti osnivanje i djelokrug rada agencija.[74] Međutim, takav pokušaj regulacije agencija je ostao nedovršen zbog razrješenja dužnosti potpredsjednika Vlade i ministra

[69] Ibid.
[70] Ibid str. 569.-573.
[71] Ibid.
[72] Vlada RH, Nacionalni program reformi 2017., https://vlada.gov.hr/.
[73] Musa A., Javne agencije – u potrazi za reformom, str. 40.-41.
[74] Telegram, 'Moramo priznati, čini se da Vlada ozbiljno želi riješiti kaos s državnim agencijama. Donosimo nacrt zakona', 28.3.2017., https://www.telegram.hr/.

uprave u travnju 2017. g., zbog čega je ujedno i nestala politička volja da se sustavno uredi pitanje agencija putem jedinstvenog zakona.[75] Tim zakonom je trebalo urediti čitavi niz komponenti od njihova statusa, osnivanja i rukovođenja, strukture i unutarnjeg ustrojstva, vrste agencija, načela funkcioniranja, nadzor i kontrolu, pa sve do financiranja, transparentnosti, položaja službenika itd.[76]

Takav pokušaj uređenja agencija 2017. g., trebao je riješiti osnovne probleme kontrole, autonomije i transparentnosti agencija, koordinaciju i suradnju nadležnih ministarstava i agencija, usmjeriti ih na mjerljive rezultate i sl., te ono što je najpotrebnije, osigurati preglednost i uniformnost u njihovu radu i osnivanju, putem jedinstvenog Zakona o javnim agencijama, koji bi vrijedio za sve vrste agencija.

4.2.2. Institucionalno okruženje agencija u Hrvatskoj

Danas institucionalno okruženje agencija u Hrvatskoj se obično dijeli na tri područja. S jedne strane to su Hrvatski sabor, Vlada RH, resorna ministarstva, te određene institucije koje kontroliraju agencije. Drugo područje čine korisnici ili subjekti koje agencija treba regulirati, koje se provodi u obliku javnih ili stručnih savjetovanja, informiranja, suradnja ili pružanja stručne pomoći, potom razne stručne ili neke druge organizacije i tijela s kojima agencija surađuje u svom djelokrugu. I na kraju, posebna vrsta institucionalnih odnosa se stvara unutar mreža istovrsnih agencija na regionalnoj ili internacionalnoj razini, te u Europi, radi usklađivanja standarda, praćenja provedbe politika ili razmjenjivanja dobre prakse.[77]

Agencije podliježu nadzoru od strane Hrvatskoga sabora, jer on donošenjem zakona može osnivati agencije ili pak zakonom postaviti ovlasti koje se dodjeljuju agencijama, te prepustiti Vladi osnivanje agencija uredbom. Osim toga, agencije se pretežno financiraju iz državnog proračuna koji usvaja Sabor.[78] Neke agencije su dužne ispunjavati zakonsku obvezu putem godišnjeg izvještavanja Hrvatskog sabora. Prilikom postavljanja pravnog okvira za djelovanje agencija, važnu ulogu imaju pojedini odbori, Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije, kao i Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa. Tako Hrvatski sabor kontrolira agencije putem *ex ante* nadzora kroz definiranje

[75] Musa A., Javne agencije – u potrazi za reformom, str. 50.
[76] Ibid.
[77] Musa A., Institucionalni i pravni okvir za dobro upravljanje u hrvatskim agencijama, str. 20.-21.
[78] Ibid.

zakonskog okvira, dodjeljivanjem financijskih sredstava, te nekad imenovanjem čelnika ili članova kolegijalnih vijeća, ali i *ex post* kroz izvještaje agencija.[79]

Detaljniji nazor nad agencijama provodi Vlada RH, ona ima mogućnost osnivanja agencija putem ovlasti izričito navedene u određenom sektorskom zakonu, ili pak putem Zakona o ustanovama. Također, većinom vlada imenuje čelnike i razrješava ih dužnosti, kao i ostale članove kolegijalnih vijeća, te je velik dio agencija obavezan godišnje izvještavati vladu o svom radu. Vlada ima ovlast da kontrolira opće akte i propise pojedinih agencija.[80]

Odnos agencija i resornih ministarstava obuhvaća obveznu suradnju, pružanje stručne pomoći, razmjenjivanje podataka, u pojedinim slučajevima davanje suglasnosti agencijama na akte koje donose, što sve zajedno omogućuje ministarstvima kontrolu na agencijama u njihovu resoru. Dalje, ministri imaju značajne personalne i upravljačke ovlasti prema agencijama i to na način da su ujedno i članovi upravljačkih vijeća u agencijama (u velikom broju slučajeva), te mogu predlagati vladi kandidate za čelnike u agencijama.[81]

Isključivo nadzorne ovlasti nad agencijama imaju upravni sudovi, Državna revizija i Pučki pravobranitelj. Pa tako, ukoliko nije dozvoljena žalba na odluke koje donosi agencija, može se podnijeti tužba, za čije rješavanje su zaduženi upravni sudovi.[82] Dalje, financiranje agencija nadzire Državna revizija, obzirom da se agencije financiraju iz proračuna. Te posljednje, moguće je podnositi pritužbe na rad tijela javne vlasti, pa tako i na rad agencija zbog nepravilnog ili nezakonitog rada, a pritužbe zaprima i o njima odlučuje Pučki pravobranitelj.[83]

Dosadašnji razvoj agencija, popraćen kroz 3 faze razvoja i na koncu institucionalnog okruženja u kojem agencije djeluju, prikazuje kompleksnost razvoja agencijskoga modela i niz problema s kojima se on susreće. Vidljivo je da su agencije potrebne u suvremeno doba, kada se uprava susreće sa nizom novih poslova za čije obavljanje je potrebna stručnost i specijalizacija, uobličena u agencijama. Međutim, to ne znači da trebamo imati ogroman broj stručnih tijela koje je teško kontrolirati i nadzirati, a niti ne znači ukidanje svih dosadašnjih takvih tijela. Potrebno je uspostaviti ili čak i održati trenutno stanje i broj agencija, ali snage za poboljšanje tog sustava usmjeriti na izgradnju kvalitetnog i jedinstvenog pravnog okvira, koji će biti jamstvo za osiguranje njihove autonomije i odgovornosti, te ograničiti pretjerano i

[79] Ibid.
[80] Ibid.
[81] Ibid.
[82] Ibid.
[83] Ibid.

nepotrebno osnivanje novih agencija. U Hrvatskoj još uvijek nemamo takav jedinstveni zakon, stoga je potrebno na to usmjeriti posebnu pažnju.

5. BUDUĆI RAZVOJNI PUT AGENCIJSKOG MODELA JAVNE UPRAVE

Da bi se dale preporuke za unaprjeđenje agencijskog modela hrvatske javne uprave i procjene za budućnost, potrebno je analizirati trenutno stanje, probleme i izazove, analizirati dosadašnje reforme i napore ka poboljšanju i napretku, kako bi se na kvalitetan i odgovarajući način osmislio budući razvojni put agencija. Od posebnog značaja su Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027., koji čini osnovu za modernizaciju hrvatske javne uprave u predstojećem razdoblju, te Nacionalni program reformi 2022. Do sada su provedene brojne analize i utvrđene brojne preporuke, stoga se na kraju ovoga rada, na temelju svega navedenoga i uzimajući u obzir specifičnost i stručnost agencija, analiziraju novi strateški dokumenti, procjenjuje realizacija njima postavljenih ciljeva, te daju preporuke za unaprjeđenje.

5.1. Problemi agencijskog modela u Hrvatskoj

Kao jedan od osnovnih problema agencija u Hrvatskoj, navodi se da proces agencifikacije nije strategijski definiran, niti praćen odgovarajućom pravnom regulacijom. Iz tog razloga nedostaje jamac neovisnosti i odgovornosti agencija, koji bi osim toga trebao osigurati da agencije djeluju u skladu sa svojom svrhom, osigurati pravnu zaštitu i sigurnost, te maksimalno smanjiti djelovanje agencije prema svakodnevnim političkim pritiscima i potrebama danog vremena.[84] Dalje, ne postoji jednoznačna odredba koja bi uredila strukturu upravljačkih tijela, pa se broj njihovih članova razlikuje od agencije do agencije, kao i načini imenovanja i sl. Problem čine i prihodi agencija, koji se ne slijevaju u državni proračun, zatim nepostojanje posebnih instrumenata za evaluaciju rada agencija, kao i nemogućnost jasnog pregleda agencija na stranicama nadležnog ministarstva u čijem resoru djeluju.[85]

Drugu skupinu problema čini nedostatak mehanizama koji bi jamčili posebnost agencijskog modela, što čini jasno definiranje neovisnosti, stručnosti, kontrola rezultata, prikladni načini financiranja, te nadzor nad trošenjem javnih prihoda.[86] U tom kontekstu, ne postoje mjere koje bi procjenjivale učinkovitost rada agencija, postoje razlike u statusima i

[84] Musa A., Institucionalni i pravni okvir za dobro upravljanje u hrvatskim agencijama, str. 25.
[85] Ibid.
[86] Ibid str. 25.-26.

plaćama zaposlenih, nema analize koja bi pratila zakonitost rada agencija, nedostatna je primjena programa za sprječavanja korupcije, nedovoljna suradnja na formuliranju i provedbi javnih politika između ministarstava i agencija itd.[87]

Treću skupinu problema čini odnos agencija i zainteresiranih dionika, te odnos s političkom vlašću, koji nije odgovarajuće uređen niti propisan.[88] Vezano uz taj problem, često dolazi do toga da se shodno promjeni političke vlasti, politički saveznici nagrađuju pozicijom čelnika u pojedinim agencijama, za koju nisu specijalizirani, niti su stručnjaci u tom području. Osim toga, teško se može procjenjivati mogući utjecaj korisnika i reguliranih aktera na agencije, te se djelomično primjenjuju propisi o sprječavanju sukoba interesa, te o pravima i dužnostima državnih zaposlenika.[89]

Na kraju, posebnu skupinu problema čini transparentnost djelovanja agencija. Javnost nije upoznata sa učincima njihova rada, potrošnjom javnih sredstava, kao ni strukturom i članovima zaposlenima u agencijama.[90] U tom smislu, ne postoji jedinstveno i pregledno mjesto gdje bi javnosti bili prezentirani podaci o djelovanju agencija, javnost se slabo informira, te se slabo provode savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, jer ono nije propisano zakonom ili nekim drugim propisom. A osim toga, djelomično se objavljuju opći akti i statuti agencija, pa je i tu vidljiva njihova zatvorenost od očiju javnosti.

Navedeni problemi ukazuju na velike poteškoće u upravljanju agencijama i neujednačenog pristupa njihovu uređenju. Posebni izvori problema se nalaze u trenutno postojećim zakonima koji reguliraju agencije na neodgovarajući i neusklađen način, prije svega to je Zakon o sustavu državne uprave, zakon koji uređuje plaće, ali i Zakon o pravu na pristup informacijama, zbog kojeg pati transparentnost rada agencija. Velik problem u koordinaciji tako velikog broja agencija, jesu slabi kapaciteti nadležnih ministarstava da osiguraju međusobnu suradnju i nadzor, slabe edukacije zaposlenih u agencijama, nedovoljan sudski nadzor i sl. Zaključno, agencije su samo dio kompleksnog sustava državne uprave, ali neodgovarajući pristup njihovu upravljanju, dovodi do slabljenja i truljenja čitavog sustava, koji zahtjeva ozbiljne promjene.

[87] Ibid.
[88] Ibid.
[89] Ibid.
[90] Ibid str. 27.

5.1.1. Agencije kao 'crne kutije'

Posebno zanimljiv problem u skupini već prethodno spomenutih problema, jest percepcija agencija u javnosti pod nazivom crne kutije, pri čemu posebno značajnu ulogu imaju mediji. „Javnost počinje percipirati agencije kao crne kutije koje bez kontrole troše javni novac i zapošljavaju prema nejasnim kriterijima, a pri tome su neučinkovite i pripadaju dijelu javnog sektora koji je zaklonjen od oka javnosti. Mediji se pitaju što agencije rade, s kojim su zadatkom osnovane, tko ih kontrolira. Nemogućnost političara (ministara) da kontroliraju svoj resor pridonosi percepciji općeg nedostatka odgovornosti javne vlasti građanima.“[91]

Problem netransparentnog djelovanja agencija zaokuplja sve veću pažnju medija, što dovodi do toga da se taj problem vrlo često iznosi u novinama, javnim medijima, na društvenim mrežama, a sve s ciljem osvjetljavanja tog problema i poticanja zainteresiranosti građana. Posebno mediji percipiraju agencije kao „crne kutije državnog sustava koje nemaju kontrolu“[92], smatrajući da je glavni razlog njihova osnivanja pogodovanje određenim osobama, uz nekontrolirano trošenje ogromne količine javnog novca na njihove plaće.

U javnosti i medijima odjeknuli su naslovi članaka poput 'Rastrošne agencije koštaju kao novi most preko Drave!'[93], '6000 ljudi u 90 agencija i zavoda troše 1,2 mil. kn na dan, za što?'[94], 'U državnim agencijama i zavodima voze se sve u šesnaest'[95], te brojni drugi naslovi. Kao osnovni problem mediji navode rastrošno i pretjerano trošenje novaca, koje je izvan bilo kakve kontrole ili polaganja računa, smatraju da velik broj sličnih agencija se bavi istim pitanjima, te da im se ne zna točan broj. Kao poseban problem navodi se da u takvim skupim agencijama, poslove za njih izvršavaju drugi, obzirom da su u agencijama zaposlene nekompetentne i nestručne osobe. U tom kontekstu obzirom na osnovno obilježje agencija, koje se odnosi na njezinu stručnost i specijaliziranost, u brojnim hrvatskim agencijama nedostaje upravo stručnog kadra za obavljanje povjerenih im zadataka, te iz tog razloga pati njihova kvaliteta i učinkovitost, a javni novac se troši na krivi način.

[91] Musa A., Novi smjerovi agencifikacije. str. 557.
[92] 24 sata, 'Agencije: Crne kutije državnog sustava koje nemaju kontrolu', 1.6.2013., https://www.24sata.hr/.
[93] Glas Slavonije, 'Rastrošne agencije koštaju kao novi most preko Drave!', 4.8.2012., https://www.glas-slavonije.hr/.
[94] Večernji list, '6000 ljudi u 90 agencija i zavoda troše 1,2 mil. kn na dan, za što?', 10.12.2011., https://www.vecernji.hr/.
[95] eVaraždin, 'U državnim agencijama i zavodima voze se sve u šesnaest', 1.4.2015., https://evarazdin.hr/.

5.2. Trenutno stanje agencija

Prema popisu tijela javne vlasti[96], vidljivo je da u Hrvatskoj postoje 54 agencije i druge samostalne pravne osobe s javnim ovlastima. Najviše ih je osnovano u području gospodarstva (9), prometu i komunikacijama (6), te odgoju, obrazovanju i sportu (7). Možemo ih razlikovati obzirom na način osnivanja, tip djelatnosti, te način financiranja. Ustav definira agencije kao 'tijela s javnim ovlastima', međutim još uvijek nisu uređena jednim sistemskim zakonom niti strateškim dokumentom.

Osnivati ih mogu Vlada RH, ministarstva, zajedno i vlada i ministarstva, te Hrvatski sabor i Vlada. Mogu se osnivati na temelju posebnog zakona ili uredbom Vlade, koju ona donosi na temelju Zakona o Vladi, Zakona o ustanovama ili na temelju posebnog zakona, a za obavljanje čitavog niza poslova i zadataka iz upravnog područja.[97] Obično se financiraju iz proračuna, ali i putem naknada, stjecanjem prihoda od obavljanja vlastite djelatnosti, pružanjem usluga, članarinama, donacijama i sl. Što se tiče zaposlenih, primjenjuju se odredbe općih propisa o radu, dok se na plaće zaposlenih primjenjuju uglavnom odredbe o plaćama u javnim službama, s time da je plaćanje puno fleksibilnije nego u središnjoj državnoj upravi, gdje je status zaposlenika reguliran Zakonom o državnim službenicima i namještenicima. Uzmemo li u obzir činjenicu da su plaće u javnim službama veće nego li u državnim tijelima, to dovodi do zaključka da se više novaca troši za obavljanje poslova iste razne složenosti u okviru agencija, nego li u tijelima državne uprave.[98]

Pravni okvir u Hrvatskoj koji regulira osnivanje agencija čine razni propisi koji djelomično propisuju pojedine dijelove osnivanja, djelovanja i strukture agencija. Problem je u tome što ne postoji jedinstveni zakon koji bi se odnosio na agencije, već postoji zasebni zakon ili uredba o svakoj pojedinoj agenciji ili o pojedinom području djelatnosti, što dovodi do toga da se svaka agencija regulira posebno u odnosu na ostale. Upravo je takav način reguliranja, osnovni izvor poteškoća u upravljanju agencijama i njihovoj netransparentnosti, obzirom da se agencije ne tretiraju kao specifične organizacije.

[96] Povjerenik za informiranje, Popis tijela javne vlasti, https://tjv.pristupinfo.hr/.
[97] Musa A., Javne agencije – u potrazi za reformom, str. 57.
[98] Ibid.

5.3. Relevantni dokumenti za uređenje sustava agencija u predstojećem razdoblju

Prvi ozbiljni napori ka sustavnom uređenju agencija bili su 2015. g, kada je Ministarstvo uprave usvojilo Prijedlog smjernica za uređenje sustava agencija, zavoda, fondova, centara i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima[99], a kojima se utvrdio niz preporuka kako bi se tadašnjih sustav agencija uredio. Za uspješno provođenje reforme u sustavu agencija potrebna je prije svega politička podrška Vlade kao dio reformi o javnoj upravi. Da bi se procijenio budući razvojni put agencija i dale preporuke za unaprjeđenje, ovaj rad se bavi analizom dvaju novih i važnih dokumenata. U travnju 2022. g., Vlada RH je na 115. sjednici donijela Nacionalni program reformi 2022.[100], te Ministarstvo pravosuđa i uprave u ožujku 2022. g., Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. g..[101]

5.3.1. Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine

Ministarstvo pravosuđa i uprave donijelo je 2022. g. Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine (dalje u tekstu: Nacionalni plan) koji će poslužiti kao temelj za modernizaciju hrvatske javne uprave u predstojećem razdoblju, na moderan i profesionalan način, kako bi javna uprava bila maksimalno efikasna i otvorena, a s druge strane prilagođena zahtjevima društva i vremena, usmjerena na služenje javnom interesu. Javna uprava kao takva, biti će osnova za gospodarski razvoj i snaženje demokratskog procesa, uz stvaranje kvalitetnog poslovnog okružja. U nastojanju za postizanjem navedenih ciljeva, uprava će se osloniti na nove informacijsko komunikacijske tehnologije za unaprjeđenje svoga rada i usluga, za smanjivanje upravnih opterećenja za građane i druge subjekte gospodarstva, te ojačati tijela javne uprave kao i osobe zaposlene u njima.[102]

[99] Ministarstvo uprave (2015), Prijedlog smjernica za uređenje sustava agencija, zavoda, fondova, centara i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima, 2015., https://vlada.gov.hr/.
[100] Vlada RH, Nacionalni program reformi 2022., https://vlada.gov.hr/.
[101] Ministarstvo pravosuđa i uprave (2022), Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, https://vlada.gov.hr/.
[102] Ibid.

Jedna od velikih poteškoća koja još uvijek nije riješena, a čijem rješavanju se nastoji pristupiti Nacionalnim planom jest pronalazak i zadržavanje visoko kompetentnih, stručnih i ispravno motiviranih javnih službenika. Za produktivnost i efikasnost javne uprave, od presudne su važnosti njezini zaposlenici i rukovodeći kadrovi, koji moraju imati odgovarajuće stručno znanje i potrebne vještine. Taj izazov je od posebne važnosti za ovaj rad, jer su uočeni problemi nestručnih i nekompetentnih zaposlenika i čelnika u hrvatskim agencijama, stoga je vrlo važan cilj ovog Nacionalnog programa usmjeren na reformu i razvoj upravljanja ljudskih potencijala u čitavoj javnoj upravi, pa tako i u agencijskom tipu upravnih organizacija.[103] Za agencije su posebno važni i prioriteti usmjereni na jačanje transparentnosti i participacije, te otvorenost prema savjetovanju s javnošću, uključivanju građana i civilnog sektora prilikom oblikovanja i provedbe javnih politika, te borba protiv korupcije.

U Nacionalnome planu, dan je osvrt na provedbu Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine[104] (dalje u tekstu: Strategija), koja je činila okvir razvoja javne uprave u prethodnom razdoblju. Tom Strategijom poduzelo se niz mjera ka unaprjeđenju upravnih kapaciteta i boljoj organizaciji javne uprave. Shodno tome, donesen je novi Zakon o sustavu državne uprave[105], zatim u pogledu racionalizacije javnog sektora, uredi državne uprave su prestali sa radom, smanjen je broj ministarstava, te je znatno smanjen broj pravnih osoba s javnim ovlastima i trgovačkih društava kojima je osnivač RH. Posebno je važno što su uniformno određeni uvjeti vezani za osnivanje, način rada, ustrojstvo, skupinu poslova, status zaposlenika, načini financiranja, te kontrola i odgovornost u javnim ustanovama koje uglavnom obavljaju povjerene im poslove državne uprave, odnosno pravne osobe s javnim ovlastima agencijskog tipa, te drugim javnim ustanovama. Uz to, dodatno je reduciran broj pravnih osoba s javnim ovlastima, te drugih pravnih osoba osnovanih od strane RH, čime se postigla institucionalna, funkcionalna i ustrojstvena preglednost.

Jedan od ciljeva Nacionalnog plana vezan je uz digitalnu transformaciju javne uprave. Građani i korisnici usluga sve više očekuju da će željene informacije pronaći na internetu ili da će većinu usluga dobiti online, na jednostavan i njima razumljiv način. To se posebno odnosi na organizacije agencijskog tipa, obzirom da je uočeno kako one pate od manjka transparentnosti i inkluzivnog pristupa, kao i činjenice da su javnosti teško dostupni podaci o

[103] Ibid.
[104] Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine NN 70/15.
[105] Zakon o sustavu državne uprave NN 66/19.

radu agencija, njihovoj potrošnji, zaposlenima i sl. U tom kontekstu javna uprava mora i dalje raditi na upravnom pojednostavljenju u pogledu dugotrajnih procesa i kompleksnih propisa, smanjivati administrativno opterećenje, te i dalje razvijati kapacitete administracije.

Dalje, Nacionalni plan potiče na međusobnu suradnju i koordinaciju između tijela javne vlasti, jer fragmentacija sustava nikako ne pogoduje kvaliteti rada javne uprave i iskorištavanju mogućnosti novih tehnologija. Poseban problem koji se nastoji riješiti Nacionalnim planom jesu neujednačene plaće u državnoj upravi i javnim službama, koji dovode do demotiviranja zaposlenih, obzirom da njihov radni učinak nije adekvatno nagrađen i uz to vezani problemi napredovanja i nagrađivanja službenika.

Sve do sada navedeno zapravo je uokvireno u obliku posebnih ciljeva u Nacionalnom planu, a koji su bitni za agencijski model javne uprave;

1. Korisnički orijentirana javna uprava i učinkovito pružanje javnih usluga,
2. Digitalna transformacija javne uprave,
3. Razvoj ljudskih potencijala u javnoj upravi, te
4. Jačanje kapaciteta javne uprave za oblikovanje i provedbu javnih politika.[106]

Za postizanje prvog cilja, zahtjeva se uspostavljanje učinkovitog sustava upravljanja kvalitetom, sa svrhom podizanja kvalitete javnih usluga i procesa u javnoj upravi, te posljedično većim zadovoljstvom korisnika tih usluga, na način da se prilagođava njihovim zahtjevima. Poslovne procese je potrebno optimizirati i upravno pojednostaviti, a poneke i ukinuti kako bi se smanjilo administrativno opterećenje i troškovi. Javne usluge bi se trebale maksimalno približiti korisnicima, uz poticanje dvosmjernih komunikacijskih kanala, prijedloga i pritužbi, jednakog pristupa uslugama za sve, pružanjem usluga na vrijeme i mjestu kako korisnicima najviše pogoduje. Dalje, potiče se pružanje usluga raznim kanalima, prvenstveno online, pojednostavljivanje komunikacije među institucijama, uz poštivanje pravila once-only inicijative, te kontinuirani napori na smanjivanju nepotrebnih fiskalnih i administrativnih opterećenja za građane i druge gospodarske subjekte.

Unutar drugog posebnog cilja, navode se prioriteti koji bi trebali voditi ka modernizaciji državne informacijske strukture, za osiguranje efikasne suradnje između tijela državne uprave. Potom standardizacija, umrežavanje, povezivanje temeljnih registara putem središnjeg sustava interoperabilnosti, veća otvorenost podataka javne uprave, kreiranje e-

[106] Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, str. 37.

usluga, promoviranje njihova korištenja i sigurnosti, te odgovarajuća edukacija službenika o pružanju online usluga, kao i korisnika o služenju istih. Predviđa se uspostavljanje odgovarajućih tehničkih, administrativnih i organizacijskih struktura u čitavoj javnoj upravi za pružanje elektronskih usluga i razvijanje integriranih informacijskih sustava. Osim toga, predviđa se izgradnja platforme koja će objediniti temeljne izvore podataka, radi jednostavnijeg pregleda i transparentnog uvida u rad tijela javne vlasti. U tom kontekstu, digitalna transformacija je usmjerena na četiri osnovna područja javne uprave; pružanje e-usluga, upravni procesi i upravni postupci, te razmjena podataka.

Treći posebni cilj uključuje prioritete kao što su uvođenje kompetencijskog modela, kako bi se nanovo definirala potrebna znanja i vještine za rad u javnoj upravi, uz razvoj novih programa obrazovanja i usavršavanja. Potom, poboljšanje sustava ocjenjivanja, nagrađivanja i motivacije službenika, te kreiranje okvira za upravljanje rezultatima rada. Predlaže se nov, digitalizirani sustav polaganja državnih ispita, stvaranje pravednog sustava plaća, postavljanje fleksibilnijih uvjeta rada i poticanja mobilnosti, te na kraju, unaprjeđenje instrumenata za upravljanje ljudskim potencijalima, s posebnim naglaskom na profesionalizam rukovodećih.

I prioriteti u okviru posljednjeg cilja se odnose na unaprjeđenje učinkovitosti i koherentnosti prilikom kreiranja i provedbe javnih politika, osobito putem strateškog planiranja, te međuresorne koordinacije i komunikacije. Predlaže se poboljšanje zakonodavnog procesa radi povezivanja prioriteta i prijedloga zakona, te postupka procjene učinaka propisa. Zahtjeva se odlučivanje temeljem dokaza, uspostavljanje baze podataka, snaženje mehanizama kontrole i odgovornosti, veća transparentnost i otvorenost, te više uključivanja zainteresiranih dionika putem savjetovanja i participacije u kreiranju javnih politika i njihovu provođenju.[107]

5.3.2. Nacionalni program reformi 2022.

Slične i neke dodatne mjere za unaprjeđenje čitavog sustava javne uprave su predviđene i Nacionalnim programom reformi 2022. One mjere koje su bitne za analizu ovog rada, odnosno agencijski model javne uprave uključuju:

[107] Ibid str. 53.

1. jačanje kapaciteta i mehanizama za upravljanje i provedbu javnih politika i projekata,
2. daljnje unaprjeđenje učinkovitosti javne uprave,
3. digitalna transformacija društva i javne uprave, te
4. sprječavanje i suzbijanje korupcije.[108]

U okviru prve skupine mjera, navodi se predviđena reforma za jačanje mehanizama za integraciju i upravljanje javnim politikama, na način da se profesionalizira strateško planiranje i upravljanje razvojem. Jedna od mjera koja se predviđa jesu izmjene i dopune pravnog okvira za sustav strateškog planiranja i to tako da se pravni okvir unaprijedi, te uskladi s propisima o procjeni učinaka propisa, proračunskog planiranja, te financijskog upravljanja i kontrole, te druge mjere kao što su jačanje kapaciteta za strateško planiranje i bolja regulacija. Osim toga, previđa se i mapiranje poslovnih procesa na ovom području, radi izjednačavanja i standardizacije postupaka u okviru strateškog planiranja i procjene učinka propisa, profesionalizacija odgovarajućih radnih mjesta, te izrada Pravilnika o izobrazbi. Svrha ove skupine mjera jest uspostaviti mehanizme koordinacije prilikom pripreme i provedbe javnih politika, što se vrlo često ističe kao glavni problem hrvatskih agencija, a to je njihova nedovoljna koordinacija, pa bi se taj problem u predstojećem razdoblju trebao riješiti ili barem ublažiti, što će na kraju dovesti do veće učinkovitosti i održivosti strateškog planiranja i upravljanja javnim politikama.[109]

Druga skupina mjera vezana uz učinkovitost javne uprave odnosi se na daljnju decentralizaciju i racionalizaciju, korigiranje sustava plaća, putem pripremanja nacrta prijedloga Zakona o plaćama, zatim upravljanje kvalitetom, kroz razvijanje administrativnih kapaciteta za standardizaciju i optimizaciju procesa, usvajanje sustava za upravljanje kvalitetom i sl.

Treća skupina mjera, sadrži slične preporuke za digitalizaciju javne uprave i e-usluge kao već i spomenuti Nacionalni plan, a predviđa izradu nove Strategije digitalne Hrvatske za razdoblje do 2030., elektroničko polaganje državnog ispita, programi e-učenja, kao i e-priprema za polaganje, te nadopuna sustava e-Građani i državne informacijske infrastrukture. Navedene mjere trebale bi korisnicima i građanima omogućiti lakše dobivanje određenih usluga, kao i lakši pristup određenim skupovima podataka, što će se omogućiti kroz investiciju pod nazivom Uspostava centralnog *data lake* repozitorija i sustava poslovne analitike. U okviru te investicije, previđa se uspostava jezera podataka i platforma za

[108] Nacionalni program reformi 2022., str. 27.-47.
[109] Ibid.

prikupljanje informacija u standardiziranim formatima, te za jednostavan pristup izvorima informacija i sl.

Sprječavanje i suzbijanje korupcije je posebna skupina mjera, usmjerena na rješavanje sveprisutnog problema korupcije, pa tako i u agencijama. Predviđa se unaprjeđenje normativnog okvira za borbu protiv korupcije, putem donošenja Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030., popratnog Akcijskog plana za razdoblje od 2022. do 2024., te putem provođenja velike medijske kampanje za podizanje svijesti o štetnim učincima korupcije i njezinom nužnom sprječavanju i suzbijanju.

5.4. Procjene za budućnost i preporuke za unaprjeđenje agencijskog modela javne uprave

Na temelju prethodno analiziranih dokumenata, koji se odnose na slične mjere za uređenje javne uprave, mogu se dati procjene za buduće unaprjeđenje i poboljšanje agencijskog sustava i javne uprave općenito, ili za izostanak istoga. Temeljem procjena za razvoj agencija u predstojećem razdoblju i na temelju detektiranih problema agencija, na kraju ovog rada se daju preporuke za unaprjeđenje agencija.

Jedan od najvećih problema agencija jest njihova nedostatna koordinacija i komunikacija, zbog njihova velikoga broja, te kompleksnosti područja i pitanja kojima se bave. I Nacionalni plan i Nacionalni program reformi 2022. usmjereni su na jačanje kapaciteta javne uprave za oblikovanje i provedbu javnih politika, jačanje međusobne suradnje i koordinacije tijela državne vlasti i agencija, te je za očekivati da će u tome pogledu doći do značajnijih promjena i ostvarivanja toga cilja. Predviđa se stvaranje pravnog okvira strateškog planiranja, što je posebno bitno, obzirom da proces agencifikacije nije strateški planiran jednim uniformnim dokumentom. Pozitivni pomaci trebali bi se dogoditi u pogledu upravnog pojednostavljenja propisa i procedura, smanjivanja upravnog opterećenja, te jačanja administrativnih kapaciteta, jer dosadašnji postupci su dugotrajni, nepotrebni, skupi te prekomplicirani za građane. Zbog pritisaka građana, te kompleksnosti upravnog sustava i njegove nedovoljne koordinacije, za očekivati je da će neki nepotrebni postupci biti ukinuti, neki smanjeni ili pojednostavljeni, da će se osigurati mehanizmi međusobne suradnje, a sve sa svrhom smanjivanja troškova, rasterećenja službenika, preglednosti i jednostavnosti propisa i postupaka, te lakšeg pristupa upravi za građane.

Posebno je zanimanje za digitalizaciju javne uprave, otvorenost podataka i pružanje elektroničkih usluga. Velika su očekivanja za realizaciju takvih mjera, prije svega jer živimo u vremenu gdje nove tehnologije nude bezbroj mogućnosti, koje treba maksimalno iskoristiti kako bi se povećala otvorenost, transparentnost i učinkovitost rada agencija, i to putem objave podataka o radu na internetu, izvještavanje građana, njihovo uključivanje, savjetovanje i sl. Međutim, problemi koji se ovdje javljaju i zbog kojih može doći do izostanka realizacije digitalizacije, jest prije svega još uvijek prisutna birokratska kultura među službenicima, koja se opire bilo kakvoj inovaciji i zadovoljna je dosad uobičajenim načinom rada, premda postoje snažni vanjski pritisci i pritisci europskih trendova, koje bi trebalo slijediti s ciljem modernizacije javne uprave. Problemi su vidljivi i u zastarjeloj tehnološkoj opremi i arhitekturi, nekvalitetnim bazama podataka, slaboj povezanosti sustava, nedovoljnoj osposobljenosti službenika za pružanje elektroničkih usluga, nedovoljnim financijskim sredstvima za izgradnju kvalitetne tehnološke i informacijske strukture, te nove uredske opreme. Sve navedene zapreke teško će biti otklonjene u predstojećem razdoblju, tako da će se digitalnoj transformaciji javne uprave pristupiti samo djelomično, ne iskorištavajući velike IKT kapacitete i mogućnosti, što i dalje neće riješiti problem potpuno otvorenog rada tijela državne uprave, te otvorene komunikacije i suradnje s građanima. Pozitivne promjene trebale bi biti ostvarene kod online polaganja državnih ispita, povećanog opsega za pružanje e-usluga, umrežavanja raznih baza podataka i sustava, te veće otvorenosti podataka. Međutim, sve dok se ne riješi problem međuinstitucionalne suradnje i koordinacije, neće doći do uspješne digitalne transformacije javne uprave.

U medijima i javnosti, agencije se obično percipiraju kao tijela koja nekontrolirano troše javni novac, prije svega jer na rukovodećim pozicijama sjede nestručne osobe sa visokim i neodgovarajućim plaćama. Ovaj problem je snažno odjeknuo u javnosti, stoga je za očekivati da će doći do realizacije navedenih mjera, prije svega donošenjem novog pravnog okvira, koje se predviđa do kraja 2023. g., putem donošenja novog Zakona o plaćama u državnoj službi i Zakona o plaćama u javnim službama, koji bi trebali omogućiti adekvatnu regulaciju plaća i njihovo smanjivanje. Vezano uz problem nestručnih kadrova u agencijama, očekuju se pozitivni pomaci u upravljanju ljudskim potencijalima, putem definiranja novih programa obrazovanja i usavršavanja, evaluacije i provjere već stečenih znanja, kako bi poslove povjerene agencijama i upravljanje njima, obavljale posebno specijalizirane i stručne osobe, podložne redovitom nadzoru i kontroli. Trebalo bi se ostvariti redefiniranje sustava ocjenjivanja, nagrađivanja i motiviranja službenika, jer pritisak za te promjene dolazi od

samih javnih službenika. U tom pogledu, realno je za očekivati da će doći do poboljšanja upravljanja ljudskim resursima.

Uz nekontrolirano trošenje javnih sredstava i visoke plaće vezan je i problem korupcije. Na rješavanju i suzbijanju korupcije se radi već jako radi, ali nema prevelikih očekivanja za pozitivne pomake u predstojećem razdoblju, obzirom da je korupcija duboko ukorijenjena i neizbježna. Iako se očekuje donošenje Strategije za suzbijanje korupcije, upitna je politička volja za njezinim slijeđenjem i primjenom programa za suzbijanje korupcije u agencijama, za što je potrebna uspostava kvalitetnih mehanizama odgovornosti, evaluacija rada i revizije poslovanja.

Međutim, navedeni dokumenti se ne odnose konkretno na agencijski model javne uprave, koji je još uvijek dosta nepregledan, kompleksan i kompliciran za nadziranje, već na funkcioniranje čitavog upravnog sustava. Imajući to na umu, dosta često se u raznim raspravama i istraživanjima agencija predlaže donošenje jedinstvenog sistemskog zakona o agencijama, koji bi regulirao njihovo osnivanje, prestanak rada, upravljanje, funkcije, strukturu, pravne oblike, nadzor nad agencijama i njihovu odgovornost, imenovanje čelnika, zapošljavanje službenika, otvorenost, transparentnost rada i sl. A osim donošenja jedinstvenog zakona, predlaže se usklađivanje svih propisa i akata koji se primjenjuju na agencije i njihovo područje djelovanja. Čest je problem nedovoljna stručnost zaposlenika i čelnika u agencijama, pa se predlažu programi njihova usavršavanja i obrazovanja, ovisno o području djelatnosti agencije. Osim toga, predlaže se njihovo zapošljavanje putem javnih natječaja i stručnih kriterija, koje bi trebalo odrediti svako ministarstvo za agencije u svome resoru, obzirom na područje kojim se bavi, kao i određivanje stručnih kriterija za napredovanje i nagrađivanje.

Jedna od posebnih preporuka je usmjerena na osvjetljavanje agencija u javnosti, jer građanima su agencije još uvijek zatvorene, nedostupne i netransparentne, ili nisu upoznati sa svrhom agencija, koje agencije uopće postoje i sl. To bi se moglo riješiti otvorenim radom agencija, njihovom međusobnom suradnjom, internetskim stranicama s kvalitetnim, logički strukturiranim, lako pristupačnim i pretraživim, te građanima razumljivim bazama podataka, u strojno čitljivome i otvorenom obliku, zatim izvještavanjem javnosti i medija, participacijom, konzultacijom i suradnjom građana i dionika, i to putem novih tehnoloških infrastruktura, koji bi ujedno pridonijeli digitalizaciji javne uprave, a s druge strane olakšali sudjelovanje i povećali uključivost svih zainteresiranih dionika.

S najvećim izazovima i problemima se susreće autonomija i odgovornost agencija, te se u tom području predlaže primjena učinkovitih mehanizama odgovornosti agencija nadležnom ministarstvu, u čijem resoru djeluje, i to putem izvještaja o radu, financijskih izvještaja, izvještaja o zaposlenima, redovnim kontrolama i inspekcijama u agencijama, mogućnost podnošenja pritužbi na njihov rad i sl. Posebno treba urediti i njihovu odgovornost Hrvatskome saboru, kao predstavništvu građana, jer da bi agencije opravdale svoju stručnost i specijalizaciju, potreban im je upravo demokratski legitimitet i povjerenje.

6. ZAKLJUČAK

Svrha ovog rada je bila upoznati se sa agencijama kao posebnim tipom upravnih organizacija, prikazati pozadinu njihova osnivanja i prednosti, te probleme i izazove koji iz toga proizlaze. Potom, prikazati faze razvoja agencija u Hrvatskoj, od njihova umjerenog osnivanja, preko intenzivnog osnivanja, te na kraju smanjivanja njihova broja, jer je njihovo pretjerano osnivanje izmaklo kontroli, uz netransparentnu potrošnju javnih sredstava, pod vodstvom nepodobnih osoba. Namjera je bila prikazati, da obzirom na novo doba u kojem živimo, u kojem se uprava susreće sa mnoštvom novih i kompleksnih poslova i problema, agencije se javljaju kao vrlo dobra struktura za njihovo rješavanje, iz razloga njihove specijalizacije i stručnosti za pojedino područje. Međutim, da bi takav model organizacija bio uspješan, potrebno je postaviti okvire njihova djelovanja i reguliranja, kao i osigurati međusobnu suradnju agencija, koje djeluju na sličnom području, u nadležnosti resornih ministarstava.

Agencije su relativno samostalne organizacije javnog prava, strukturno izdvojene iz ministarstva, zadužene za obavljanje upravnih poslova u određenom području, imaju pravnu osobnost, financiraju se iz državnog proračuna, zapošljavaju visoko specijalizirane osobe i stručnjake, te su podložne posebnom nadzoru. Do osnivanja njihova velikoga broja dolazi uslijed izdvajanja poslova iz ministarstva i njihova povjeravanja na obavljanje agencijama ili zbog novonastalih upravnih poslova, čemu je pogodovala doktrina novog javnog menadžmenta, te koncept regulatorne države.

Prema vrsti poslova koje obavljaju, agencije možemo podijeliti na izvršne, regulatorne te ekspertne agencije i agencije za kvalitetu. Najzastupljenije izvršne agencije obično osnivaju tijela izvršne vlasti za obavljanje određenih izvršnih poslova i provođenje javnih politika, dok regulatorne agencije se osnivaju od strane zakonodavne vlasti, radi reguliranja određenog područja i određenih subjekata. Kao prednosti osnivanja agencija se navode tehnički, politički i demokratski razlozi. Specijalizacija i stručnost agencija da efikasnije obave povjerene poslove, zbog ekspertize u određenoj djelatnosti, nepristranosti te profesionalnih standarda i odgovornosti, idu u prilog tehničkim i operativnim razlozima. Shodno političkim razlozima, povjeravanje određenih poslova agencijama osigurava da su one usmjerene samo na jednu specifičnu svrhu bez obzira na promjene političke vlasti. Te u pogledu demokratskih razloga, agencijama je potreban snažan legitimitet i povjerenje građana, koje dobivaju na temelju stručnoga rada, rezultata rada, te transparentnosti i

otvorenosti. Međutim, u svom radu agencije se susreću sa izazovima, od kojih su najizraženiji regulatorni otklon i problem zarobljavanja, a koji proizlaze iz neodgovarajuće ravnoteže autonomije i odgovornosti agencija, što je poseban problem agencijskog sustava, uz njihovu međusobno slabu koordinaciju, te neujednačen i nejedinstven pristup uređenju agencijskog modela.

Razvoj hrvatske javne uprave možemo pratiti kroz upravne reforme, četiri faze razvoja, od kojih je posebno značajna posljednja faza modernizacije, kada dolazi do procesa agencifikacije, te kroz probleme s kojima se susreće javna uprava. Razvoj agencija možemo pratiti kroz dva trenda suprotnih predznaka. Agencifikacija od 1980-ih, koju obilježava porast broja novoosnovanih agencija, i odvija se u dvije faze, ograničena agencifikacija i intenzivna agencifikacija, te suprotni trend deagencifikacija, usred čega dolazi do reforme agencija i smanjivanja njihova broja, te početka tretiranja agencija kao posebnih tijela.

Nakon izloženih problema agencija, trenutnog stanja i institucionalnog okruženja agencija u Hrvatskoj, analiziraju se dva bitna strateška dokumenta koja uređuju razvoj hrvatske javne uprave u nadolazećem razdoblju. U osnovi, i Nacionalni plan i Nacionalni program reformi 2022., usmjereni su na slične aspekte, kao što su poboljšanje učinkovitosti javne uprave, jačanje kapaciteta za oblikovanje i praćenje provedbe javnih politika, digitalizaciju javne uprave i elektroničke usluge, profesionalno upravljanje ljudskim potencijalima, reguliranje plaća, te suzbijanje korupcije. U radu su dane procjene ovisno o realizaciji previđenih mjera ili izostanku istih, ovisno o tome kakva je trenutna situacija, politička volja, kakvi napori će biti uloženi u ostvarivanje pojedine mjere, te očekivane rezultate i ishod od strane građana i suvremenog doba u kojem živimo. Uzimajući u obzir probleme agencija kao što su nepostojanje jedinstvenog zakona o agencijama, nedostatna kontrola nad njihovim radom, nestručni čelnici i zaposlenici, prevelika trošenja i visoke plaće, nedovoljna transparentnost itd., na kraju rada su dane određene preporuke koje bi mogle i trebale doprinijeti rješavanju postojećih problema, kako bi javna uprava bila učinkovita i korisnički orijentirana, te djelovala u javnome interesu.

Ukoliko nema političke volje za primjenu navedenih preporuka i realizaciju procjena, ili ako se same agencije opiru reformama, neće doći do sređivanja situacije agencijskog modela javne uprave. Do toga može doći ako se tom problemu ne pridaje dovoljna važnost, ako ga se ignorira ili ako su političke vlasti zadovoljne s trenutnom situacijom, jer im agencije omogućuju razna politička nagrađivanja nekompetentnih i nestručnih osoba. Do

izostanka realizacije može doći ako nema dovoljnih financijskih sredstava da se pristupi sustavnom rješavanju ovog problema, i to ne samo financijskih, već i stručnih kapaciteta, te potrebne suradnje i koordinacije. Ovo je područje javne uprave izrazito kompleksno i zamršeno, te zahtijeva ogromne promjene, ali promjene su takve naravi da se ne mogu postići u periodu od par godina, već zahtijevaju dugotrajne analize postojećeg stanja, pristupanje njihovom strateškom uređenju i pomnom promišljanju, kako, kada i s kojim sredstvima nešto učiniti, analizirajući i potencirajući moguće ishode i rezultate, te istraživati i tražiti uzore, inspiraciju i dobru praksu u drugim uspješnim europskim zemljama.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Koprić I., Marčetić G., Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje, *Hrvatska komparativna i javna uprava* 2:1(2000)
2. Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić-Novak G., Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2014.
3. Koprić I., Musa A., Đulabić V., Agencije u Hrvatskoj: Regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini, Zagreb: Institut za javnu upravu (2013)
4. Koprić I., Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene – nužna je nova paradigma, *Političke analize* 7:26(2016)
5. Magnette, P. (2005) The Politics of Regulation in the European Union. U: Geradin, D., Munoz, R., Petit, N. (eds.) *Regulation through Agencies in the EU*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
6. Musa A., Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati, *Hrvatska i komparativna javna uprava,* 12:4(2012)
7. Musa A., Agencijski model javne uprave. Zagreb: Pravni fakultet, 2014.
8. Musa A., Europeizacija i novi upravni modeli: agencije u Hrvatskoj. U: Koprić I. (ur.), Europeizacija hrvatske javne uprave, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2014.
9. Musa A., Javne agencije – u potrazi za reformom. Forum za javnu upravu. Zagreb: Institut za javnu upravu i Zaklada Freidrich Ebert (2017)

Službeni dokumenti:

1. Ministarstvo pravosuđa i uprave (2022), Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, https://vlada.gov.hr/
2. Ministarstvo uprave (2015), Prijedlog smjernica za uređenje sustava agencija, zavoda, fondova, centara i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima, 2015., https://vlada.gov.hr/

3. Vlada RH, Nacionalni program reformi 2022., https://vlada.gov.hr/

Internetski izvori:

1. 24 sata, 'Agencije: Crne kutije državnog sustava koje nemaju kontrolu', 1.6.2013., https://www.24sata.hr/, pristupljeno 23.6.2022.
2. GONG istraživački centar, Institucionalni i pravni okvir za dobro upravljanje u hrvatskim agencijama, 2013., https://www.gong.hr/media/uploads/institucionalni_okvir_i_za_dobro_upravljanje_u_hrvastkim_agencijama.pdf, pristupljeno 20.6.2022.
3. Hrvatska enciklopedija, *reforma,* https://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=52217, pristupljeno, 19.6.20220.
4. Povjerenik za informiranje, Popis tijela javne vlasti, https://tjv.pristupinfo.hr/, pristupljeno 23.6.2022.