

Др Јелена Вучковић*

Примљено: 30. 12. 2013.

УДК: 351 (48+474)

Прегледни научни чланак

ЈАВНЕ АГЕНЦИЈЕ У НОРДИЈСКИМ И БАЛТИЧКИМ ДРЖАВАМА

Агенцификација показује своје специфичности у различитим регионалним условима и управним системима. Нордијске државе карактерише концепт „државе благостања“, егалитичка социјална идеологија и политичко-административна култура са високим степеном поверења између политичке и административне елите. Међутим, између тих држава постоје разлике у погледу институционалног модела агенција. Постоји разлика између северозападних држава (Финска и Шведска), са значајном традицијом агенцијске управе, које имају дуалистички модел аутономних централних агенција и Владе, при чему агенције подносе извештаје Влади. С друге стране, у северозападним државама (Данска и Норвешка) постоји супротан, више монистички модел, у коме постоје многе ближе везе између централних агенција и надлежних министарстава, на основу принципа политичке одговорности министара, који одговарају и за пословање агенција. Тренутне промене у агенцификацији карактерише смањивање броја агенција и рационализација државне управе под утицајем глобалне светске кризе али и јачања централизованих државних органа и ограничавање аутономије независних тела.

Кључне речи: агенцификација, деагенцификација, реформа агенцијске управе, надзор министарства.

УВОД

Агенцификација је процес који има глобалне размере. Њега карактерише трансферисање управних активности државне управе али и других државних послова (регулаторних и судских), на велики број различитих агенцијских тела на

* Асистент Правног факултета Универзитета у Крагујевцу

централном и локалном нивоу. Агенцификацијом се ствара велики број јавних агенција паралелно са министарствима а са циљем да се управна активност учини ефикаснијом. Агенцификација показује своје специфичности у различитим регионалним уставним и управним системима. У земљама северне Европе агенцификација поред општих обележја Новог јавног менаџмента има своје специфичности.

Стварање великог броја јавних агенција у Нордијским земљама (Шведска, Финска, Данска, Норвешка) показује доста сличности у кључним социјалним и политичким питањима. То су релативно мале и хомогене државе, са консолидованом демократијом и високим квалитетом економског живота. Нордијске државе карактерише концепт „државе благостања”, егалистичка социјална идеологија и политичко-административна култура са високим степеном заједничког поверења између политичке и административне егзекутиве. Такође, у овим државама постоји веома добро развијен систем централних агенција са јаком међународном оријентацијом. Међутим, између тих држава постоје разлике и то баш у погледу институционалног модела државних агенција, као последица историјског развоја државне администрације. Наиме, постоји разлика између северо-источних држава (Финска и Шведска), које имају дуалистички модел - веома аутономних централних агенција и Владе, при чему агенције подносе извештаје Влади (кабинету) а не надређеним министрима. Истовремено Финска и Шведска имају знатно дужу традицију агенцијске управе. У северо-западним државама (Данска и Норвешка) постоји супротан, више монистички модел, у коме постоје много ближе везе између централних агенција и надлежних министарстава, на основу принципа политичке одговорности министара.¹

1. ШВЕДСКА

Шведски управни систем се узима као узор за агенцијску реформу и највиши степен агенцификације међу нордијским земљама, мада су разлози и логика агенцификације различити у односу на друге земље. Наиме, агенцификација је овде утемељена на принципима правне државе са циљем ограничења краљевог задирања у права грађана, за разлику од агенцификације

¹ K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2011, 260.

која је спровођена у Великој Британији и другим државама на таласу Новог јавног менаџмента, којима је требало обезбедити ефикасност администрације и менаџерску аутономију.² Међутим, Шведска је још шездесетих година увела менаџерску аутономију јавних тела, која су имала статус правног лица.

Шведска има дугу традицију одвајања послова обликовања политика и имплементације јавне политике, која је и једно од главних обележја њеног управног система. Структурно одвојена и релативно независна тела, заправо агенције коегзистирају упоредно с министарствима, односно департаманима. Такво стање „паралелног света“ министарстава и агенција, постоји већ два века и утемељено је на историјским околностима и политичким схватањима о неутралном статусу администрације, принципу поделе власти и одржавања државног континуитета.³

Јавне агенције су уставна категорија које су утемељене на начелу самосталности и неутралности од уплитања политике у примену права. Управни систем Шведске карактерише двострука организациона структура на централном нивоу. Постоји дуализам између релативно малих министарства, која обликују јавну политику и око 300 агенција, надлежних за спровођење јавне политике. Неке агенције имају органе на регионалном нивоу, што је у складу са изразито децентрализованим системом јаке локалне и регионалне самоуправе. Реформе јавне управе започете крајем седамдесетих година представљају реформе јавних агенција јер се претежни део управне активности одвија кроз агенције и друге децентрализоване структуре.⁴ Главни циљ реформе агенцијске управе је јачање политичке контроле над агенцијама јер постоји забринутост због „демократског дефицита“ агенцијске управе и перцепције да су агенције удаљене од грађана. Наиме, концентрација управних послова примене закона и јавних политика на

² J. Pierre, *Central Agencies in Sweden, A Report from Utopia*, C. Pollitt, C. Talbot (eds.), „Unbundled Government“, Routledge, 2004, 58.

³ J. Anderson, *Europeization and the Transformation of the Democratic Polity, 1945–2000*, *Journal of Common Market Studies*, No. 40, 2002, 973–822.

⁴ C. Pollitt, *Castles Built on Sand? Agencies in Latvia*, C. Pollitt, C. Talbot (eds.), „Unbundled Government“, Routledge, 2004. Године 2002. било је укупно 220.000 запослених у агенцијама и само 5.000 у министарствима, с тим што се тај однос чак и смањило у корист министарстава јер је раније однос био још више у корист агенција. Истовремено, око 734.000 људи ради у локалној самоуправи. Јавна предузећа у Шведској су у последње две деценије изумрла, под мотом да се организације с комерцијалним циљевима приватизују, док су државна предузећа и даље активна – од оних који имају у потпуности власништво државе, до оних где је удео државе само 10%.

независна агенцијска тела, доводи у питање транспарентност њиховог рада и контролу министарстава.

Агенцијама се уводе одређена финансијска ограничења, која је утврдила Влада путем уредби, којима су за сваку агенцију посебно одређени циљеви и задаци. Постоји и уредба којом се одређују критеријуми којима су подвргнуте све агенције (избегавање непотребних повећања трошкова, јачање кооперације с другим агенцијама, квалитетна услуга и доступност корисницима). Влада је уредбама одредила и тип управљања за сваку од агенција – монократски или путем колегијалних већа. Директоре агенција и чланове већа именује Влада, која тако има персоналну политичку власт.

Надзор над агенцијама функционално је подељен међу ресорним министарствима. Међутим, највећи број јавних агенција подноси извештај Влади, која сноси колективну одговорност за целокупну јавну управу. Само десетак централних агенција извештаје подноси парламенту, и то су оне агенције које одговарају парламенту јер је њихова делатност директно повезана са активностима парламента (нпр. Агенције и тела надлежна за опште изборе, парламентарни омбудсман и др.), а ту се пре свега мисли на она јавна тела која имају регулаторну надлежност. Легислативна активност агенција је област коју контролише парламент.

Контрола рада агенције обавља се и кроз годишњи извештај с јасно одређеним садржајем и ревизијом, који се подноси Агенцији за финансијски менаџмент (ЕСВ). Шведски агенцијски модел је унеколико промењен под утицајем европеизације, односно стварања агенција на супранационалном нивоу Европске Уније и менаџерске реформе.⁵ Наиме, фрагментација управног и политичког система посебно долази до изражаја као проблем, када треба осигурати кохерентност у процесима европског одлучивања.⁶ Због тога реформа јавних агенција у Шведској иде у правцу институционалне централизације.

⁵ B. Jacobsson, G. Sundstrom, *Governing State Agencies: Transformations in the Swedish Administrative Model*, Paper presented at Conference, 6-8 September, Pisa (Italy).

⁶ A. Musa, *Europeizacija i agencijski model javne uprave*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Zagreb, 2009, 156.

2. ФИНСКА

Од свих нордијских земаља Финска има најмањи број агенција. Финска има дугу традицију постојања јавних агенција и тела која су била изван министарстава и централне владе. Управни систем Финске који се састојао од три нивоа – министарства, већа на националном нивоу, односно агенције, које су имале значајна регулаторна овлашћења, и локална самоуправа, успостављен је још 1917. године. Административни систем Финске данас чине централни, регионални и локални органи. Агенције (већа) реформисана су крајем осамдесетих и током деведесетих година, јер су се сматрала великим, бирократизованим телима у односу на министарства и са велим уплитањем у рад локалних самоуправа. Идеја реформе је деагенцификација,⁷ која је имала циљ да се број административних нивоа смањи на два: централни (министарства) и локални ниво. Централну владу чине Влада (кабинет) са дванаест министарстава и централне државне агенције и тела. Централне државне агенције и јавна тела функционишу под одговорношћу сваког ресорног министарства.

У процесу деагенцификације већи број агенција, које су имале комерцијалне функције, трансформисан је у државна предузећа или у трговачка друштва с већинским државним уделом.⁸ Остале агенције, које су обављале послове регулације, социјалне и управне послове, односно некомерцијалне послове, спојене су и смањене. Истовремено, трансформисала се и њихова функција. Уместо детаљне регулације, припала им је улога истраживања и развоја, као и пружања подршке министарствима у изради јавних политика. Међутим, у пракси број агенција се није знатно променио јер су неке велике агенције трансформисане у неколико мањих.⁹

⁷ Деагенцификација се манифестује као консолидација и спајање агенција, гашење и смањивање њиховог броја или њихово поновно припајање министарствима, као и променом њиховог статуса, тако што од независних тела постају органи унутар државне управе, тзв. извршне агенције, које су под јачом контролом извршне и политичке власти. Koen V, Sandra Van T, Geert B, Per L, *Government Agencies*, Palgrave macmillan, London, 2012, 67.

⁸ С. Pollitt, *Castles Built on Sand? Agencies in Latvia*, С. Pollitt, С. Talbot (eds.), „Undbundled Government”, Routledge, 2004. Национално веће за пошту и телекомуникације постало је државно предузеће 1990. године, а затим је 1994. претворено у деоничарско друштво с већинском државним улогом. Слично је било са железницом, заштитом шуме и паркова.

⁹ К. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2011, 223.

Највећа и суштинска агенцијска реформа (1999) догодила се у начину управљања агенцијама и њиховој организацији. У првој фази реформе уместо великих, вишефункционалних агенција (већа) формиране су бројне мање агенције, под надзором министарства. Агенције се трансформишу и из колегијалних тела у монократска тела. У другој фази реформе агенција, од краја деведесетих година, агенције су постале више менаџерски организована тела, с одговорношћу руководства за резултат, под утицајем Новог јавног менаџмента. Свако министарство израђује посебан „споразум” с агенцијом спецификујући циљеве учинка. Међутим, често се истиче да то није било успешно, јер министарства нису утврдила одговарајуће циљеве агенцијама, због слабе експертизе, нити су ускладила понашање с тим резултатима путем одговарајућег механизма санкција. Због тога, најслабији део агенцијског модела у Финској је одговорност агенција јер се показало да слаби резултати агенција не доводе до одговарајућих реакција ресорних централних министарстава. Напротив, односи између министарстава и јавних агенција су такви да се министарства устручавају да покажу политичку снагу и да изврше правно-политички притисак на агенције да изврше своје задатке.

Пракса је показала да политичко именовање директора агенција доводи до одређене еманципације агенција и пораста њихове аутономије, односно дефицита контроле државне управне власти. Због тога је у Финској уследило дубоко мешање државе у различите области друштвеног живота.¹⁰

3. НОРВЕШКА

У Норвешкој можемо разликовати три главна облика државне организације: државне агенције изван министарстава, компаније у државној својини и владине установе. Прве аутономне професионалне агенције су у Норвешкој настале средином XIX века (1850) у области саобраћаја и веза. Други талас агенцификације почео је 1870. године и значио је оснивање великог броја независних тела. Традиционално, агенције су главни организациони облик

¹⁰ *Ibid.*, 227.

норвешке управе, као резултат трајне напетости између извршне власти и професионалних група.¹¹

Средином XX века (1950) оснивање агенција је добило посебан замањ када је Влада донела одлуку да се у министарствима задрже само послови стратешког планирања (јавна политика), док су техничка питања и рутински оперативни задаци препуштени агенцијама. Међутим, традиционално, хоризонтална специјализација је била слаба јер су у већини министарстава били комбиновани управни послови, послови регулације, контроле и пружања услуга (ресорни принцип). Тако је основано само неколико нових јавних агенција. Тај процес је био успорен све до утицаја Европске Уније и Новог јавног менаџмента, који је изазвао структурне деволуције с јачом вертикалном и хоризонталном диференцијацијом. Регулаторна реформа у Норвешкој извршена је под америчким утицајем, али и под утицајем процеса европеизације и глобализације.

Организационе реформе су извршене под утицајем Новог јавног менаџмента, који је био ограничен историјско-институционалним контекстом норвешког уставног и управног система.¹² Наиме, начело министарске одговорности једно је од кључних за функционисање уставног система у Норвешкој. По њему, министар је одговоран за све што се догађа у његовом ресору, укључујући и подређене агенције. То је одредило и положај агенција у тој земљи. Наиме, агенције овде функционишу као „продужена рука“ ресорних министарстава, која у разним облицима утичу на агенције, али политички утицај је минимализован.¹³

4. ЛИТВАНИЈА

Источно-европске државе, иако имају различито историјско и културно порекло, све су пост-комунистичке. Заједничко социјалистичко порекло тих држава битно утиче на процес и последице агенцификације јер се показују многе негативне стране и девијације у готово свим земљама. Постоји и проблем са

¹¹ P. Laegreid, P. G. Roness, K. Rubecksen, *Controlling Regulatory Agencies*, Scandinavian Political Studies, Vol. 31, No. 1, 2008, 1–26.

¹² T. Christensen, *Transcending New Public Management, The Transformation of Public Sector Reforms*, Ashgate, 2007.

¹³ K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2011, 235.

самим термином „агенција”, који генерално означава свако јавно тело (организацију) изван министарства, а које министарство на неки начин усмерава или контролише.¹⁴ Међутим, источно-европске државе приликом дизајнирања и администрирања агенцијама показале су извесне различитости.

Организациона структура литванске јавне управе је веома комплексна и фрагментирана. Тако је 2009. године било око 900 државних и општинских агенција и тела, укључујући и територијалне јединице, на централном и локалном нивоу. Осим тога, постоји више од 200 јавних непрофитабилних институција, које су основали државни органи и које се финансирају из државног буџета.¹⁵

У Литванији је деведесетих година XX века отпочео процес формирања агенција. Није било стратешког концепта агенцификације, разрађеног модела ни правног основа за институције као што су агенције, тако да је све личило на „грађење кула од песка”.¹⁶ То је последица реструктурисања државе након стицања независности (1990) и политичке и економске транзиције од комунистичког система ка демократији и слободном тржишту.

Под агенцијама се подразумевају јавна тела која надзире министарство и тела којима министарство управља. Однос министарства и агенције био је такав да су министарства била слабија и у правном и у стручном погледу, с обзиром на то да нису могла да привуку одговарајуће стручњаке неатрактивним радним условима.¹⁷ Осим тога, финансијски менаџмент је био слаб у целокупном јавном сектору, делом и због недовољне снаге министарства финансија, посебно у односу на агенције. Међутим, постепено се дешавају промене у финансирању агенција, тако што се рачуни агенција воде изван трезора, и то у оним областима у којима постоје специфичне околности (веза с ЕУ) или које су повезане с квалитетом

¹⁴ Додуше, овако широк и непрецизан појам агенција и јавних тела срећемо и у Сједињеним америчким државама. Закон о управном поступку САД-а дефинисао је агенцију као „сваки орган власти владе САД, био он у саставу или по контролом другог органа“. Врховни суд САД је у случају *Franklin v. Massachusetts* (505 U.S 788) из 1992. године, заузео став да је Закон о управном поступку искључио Председника САД из ове дефиниције. Ипак, сама дефиниција је прилично широка и обухвата у себи огроман број различитих органа и тела. М. Давинић, *Концепција управној права Сједињених Америчких Држава*, Досије, Београд, 2004, 87-88.

¹⁵ K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2011, 300.

¹⁶ C. Pollitt, *Castles Built on Sand? Agencies in Latvia*, C. Pollitt, C. Talbot (eds.), „Undbundled Government“, Routledge, 2004.

¹⁷ A. Musa, *Europeizacija i agencijski model javne uprave*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Zagreb, 2009, 173.

способног руководства. То је довело до пораста плата и повластица запослених у агенцијама и повлашћеног положаја у односу на државне службенике у министарствима, али и до високих административних трошкова, случајева превара и корупције у агенцијама, као и до нетранспарентног финансијског пословања агенција.¹⁸

Након управне реформе у Литванији у склопу припрема за улазак у ЕУ, уз ангажман Светске банке, UNDP, ЕУ и Британског савета, усвојена је Стратегија реформе јавне управе 2001–2006. и донето је ново „агенцијско” законодавство: *Закон од државним службеницима, Закон о јавним агенцијама, Закон о ујравном йосйууку и Закон о сисйему државне уйраве*. У складу с начелом подређености јавне управе извршној власти у ланцу одговорности парламентарног система (чл. 58 Устава),¹⁹ целокупан управни систем се дели на: организације директне јавне управе (министарства) и друга подређена јавна тела. Године 2004, било је укупно 98 подређених тела, што самосталних, што субординираних организација, укључујући 30 државних агенција. Велики корак је направљен укидањем хибридне категорије непрофитног тела и трговачког друштва, а генерално стварање правног оквира супротставља се ранијем неред у којем су децентрализоване многе функције аутономних агенција.

Проблем је што новостечена самосталност и аутономност независних тела није била надопуњена механизмима контроле, одговорности и оријентације на резултат.²⁰ Степен менаџерске аутономије у литванском јавном сектору је релативно низак јер је веома слаба аутономија персоналног менаџмента. То даље значи да постоји висок ниво *ex post* контроле министарстава у јавном сектору, која није везана за контролу резултата, већ има политички карактер.

ЗАКЉУЧАК

Државе северне Европе традиционално су примењивале агенцификацију у много ширем смислу. Заправо, Шведска има репутацију земље која је увела

¹⁸ D. P. Moynihan, *Ambiguity in Policy Lessons: The Agencification Experience*, Public Administration, Vol. 84, No. 4, 2006, 1029–1050.

¹⁹ Подаци о свим телима директне јавне управе јавно су објављени у бази података на интернет страници Кабинета министара од 2005. године. Доступно на сајту: <http://www.mk.gov.lv/en/valsts-parvaldes-politika/institucionala-sistema>.

²⁰ C. Pollitt, *Castles Built on Sand? Agencies in Latvia*, C. Pollitt, C. Talbot (eds.), „Undbundled Government“, Routledge, 2004, 87.

агенцијску управу пре британског Next Steps агенцијског модела. Земље овог региона карактерише огроман јавни сектор али унутар тог јавног сектора, налазе се мала ресорна министарства и многобројне (велике) агенције, као и велики степен децентрализације задатака и надлежности у корист нижих нивоа власти. Релативно мали обим ових држава створио је неформалну административну културу, велико поверење у систем и екстремно низак степен корупције. Ако се упореди степен агенцификације, у смислу броја агенција, Шведска има највећи број агенција (око 360 агенција), иако је тај број смањен у последње време, а Финска има најмањи број агенција (око 134). Норвешка са 311 агенција се налази између Шведске и Финске, док Данска има 262 агенције. Насупрот томе, у овим државама државна управа је знатно мањег обима (мали број министарстава). Тренутне промене у агенцификацији резултат су углавном спољних утицаја. Њих карактерише смањивање броја агенција и рационализација државне управе под утицајем дигитализације јавне управе и глобалне светске кризе. То доводи до јачања централних органа државне управе и ограничавање аутономије независних тела. Истовремено, постоји растући захтев за већом флексибилношћу и различитости државног надзора, зависно од величине и надлежности поједине агенције. Тренутни динамизам агенцијског система резултат је како, унутрашњих организационих промена, тако и преношења надлежности на агенције.

Jelena Vučković, LL.D.

AGENCIFICATION IN NORDIC AND BALTIC STATES

Summary

Agencification manifests its different characteristics in various regional constitutional and governing systems. Nordic countries are characterized by the concept of "welfare state", egalitarian social ideology and politico-administrative culture with a high degree of trust between the political and administrative executive. However, there are differences in the institutional model of agencies in these states. There is a difference between the north-eastern states (Finland and Sweden), with a much longer tradition of the agency administration, and with a dualistic model between autonomous central agencies and government, where agencies report directly to government. On the other hand, in the north-western states (Denmark and Norway), exists an opposite, more monistic model, in which there are much closer connections between central agencies and the relevant ministers, based on the principle of political accountability of ministers, which are responsible for activities of the agencies. Recent changes in agencification are characterized by reducing number of agencies and rationalization of public administration due to the global crisis and also due to strengthening of centralized state authorities and limiting the autonomy of the independent bodies.

Keywords: *agencification, deagencification, reform of agencies, ministerial scrutiny.*