



Institucionalni i pravni okvir
za dobro upravljanje
u hrvatskim agencijama

IMPRESSUM:

Autorica: doc.dr.sc. Anamarija Musa, Pravni fakultet u Zagrebu / Institut za javnu upravu

Nakladnik: GONG

Za nakladnika: Dragan Zelić, izvršni direktor GONG-a

Oblikovanje: Andreja Sunara

Objavljeno: travanj 2013., Zagreb

ISBN: 978-953-98653-9-7

CIP – Katalogizacija u publikaciji

Nacionalna i sveučilišna knjižnica Zagreb

ID zapisa 840634

Ova studija je dio projekta „Zajedno protiv korupcije“ što ga sufinanciraju:



Partneri na projektu su:



Stavovi i mišljenja sadržana u ovoj studiji isključivo su autoričini i ne predstavljaju mišljenja i stavove Europske unije, Ureda za udruge Vlade RH niti Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva.

SADRŽAJ:

SAŽETAK.....	3
Uvod: specifikacija problema i struktura studije	4
Prvi dio: Agencije kao obilježje suvremenog upravljanja – značajke trenda i karakteristike agencijskog modela.....	6
1. Agencije kao obilježje suvremenog javnog upravljanja	6
2. Karakteristike agencije kao modela organizacije.....	8
3. Osvrt na teorijske i stručne rasprave oko karaktera i problema agencijskog modela	11
Drugi dio: Agencije u Hrvatskoj i ključni problemi	13
4. Proces agencifikacije u Hrvatskoj i njegovi pokretači.....	13
5. Obilježja agencija u Hrvatskoj	17
6. Pravni i institucionalni okvir agencija – relevantni propisi i institucije	19
6.1. Pravni okvir.....	19
6.2. Agencije i njihovo institucionalno okruženje.....	19
7. Poduzete aktivnosti i pomoci u sređivanju stanja u agencijama	22
8. Ključni problemi hrvatskih agencija	26
9. Primjena elemenata dobrog upravljanja u hrvatskim agencijama	29
Treći dio – Preporuke za unaprjeđenje pravnog i institucionalnog okvira za agencije	32
10. Policy preporuke za unaprjeđenje pravnog i institucionalnog okvira	32
10.1. Preporuke za zakonodavca, Vladu i nadležna ministarstva.....	32
10.2. Preporuke za kontinuirano praćenje za zainteresiranu javnost	33
11. Potencijalni problemi u realizaciji preporuka	34
Zaključak.....	35
Prilozi.....	36
I. Popis agencija u Republici Hrvatskoj (31.12.2012.)	36
II. Popis relevantnih propisa koji se odnose na agencije	40
III. Elementi dobrog upravljanja u agencijama.....	44
IV. Protokol za studije slučaja dobrog upravljanja u agencijama	46
Korištena literatura.....	51

PREDGOVOR

U sklopu Programa dobrog upravljanja, tijekom 2012. godine, Istraživački centar GONG-a krenuo je u potragu za novim analitičkim pristupima praćenju djelovanja institucija vlasti. Naš je novi alat **Indeks dobrog upravljanja u Hrvatskoj – DUH**, kao podloga za uzajamnu usporedbu, dugoročno evidentiranje promjena i što je najvažnije, dobrovoljno učenje i poboljšanja u upravljačkim praksama državnih institucija, s obzirom na kontekstualizirane kriterije otvorenosti, odgovornosti i djelotvornosti upravljanja.

Cilj nam je prepoznati negativne obrasce, ali i afirmirati pozitivne iskorake prema dobrom upravljanju, u okruženju opterećenom otpornom kulturom tajnosti i klijentelizma, mnoštvom neusklađenih propisa i manjkom ljudi s primjerenim znanjima i vještinama. No, na kraju formalne faze europeizacije – skoro desetljetnog pristupanja RH EU – nadamo se da je napokon došlo vrijeme za promišljenu brigu o javnom upravljanju, budući da napokon popušta visoki tlak urgentnosti u izradi zakona i prekranju institucija s minimumom pažnje spram njihove društvene, dugoročne svrhe.

Kako bismo razvili analitički alat koji će uistinu prepoznati specifičnosti hrvatskog konteksta, u ovoj početnoj godini, odlučili smo da ćemo s Indeksom DUH-a krenuti od centra upravljanja prema periferiji. Tako smo za početak razvili pokazatelje za ministarstva, Vladu i njezine urede te Sabor. No, svjesni smo da ovu centralnu razinu upravljanja čini i raznoliko mnoštvo upravnih organizacija s nizom važnih regulatornih i izvršnih funkcija koje često u javnosti nailaze na podozrenje i nerazumijevanje. Radi se o famoznim agencijama.

Radi upoznavanja tih egzotičnih pojava u hrvatskom upravnom prostoru, obratili smo se našoj vodećoj stručnjakinji za fenomen agencifikacije – dr.sc. Anamariji Musi s Pravnog fakulteta u Zagrebu i Instituta za javnu upravu. Njezina studija koja je pred vama na pristupačan način pruža pregled u osnove teorije i širi europski kontekst osnivanja agencija, njihov razvitak i obilježja u Hrvatskoj. Posebno je korisno što nudi i prijedlog kriterija i preporuka za procjenu i razvitak dobrog upravljanja u agencijama, naslanjajući se na europske standarde, ali i domaće boljke. Istraživački protokol u prilogu studiji poslužit će za izradu dubinskih studija slučaja pojedinih agencija kako bi se uočile specifičnosti izazova pojedine organizacije, uronjene u različita, gusta polje veza i interesa poput tržišta elektroničkih medija, poljoprivrednih subvencija, javnih podataka ili pak obrazovanja.

Nimalo slučajno, ova studija pojavljuje se u trenutku kada Ministarstvo uprave, po prvi puta ikad, poduzima mjere za ujednačavanje i uređenja stanja u agencijama. Nadamo se da će ova studija biti od koristi raznolikoj zainteresiranoj publici – političarima i upravljačima, službenicima i izvršiteljima, konzultantima i analitičarima te studentima, novinarima i aktivistima – svima kojima je stalo da dobro upravljanje uistinu i zaživi u hrvatskoj upravnoj praksi.

Nives Miošić, voditeljica Istraživačkog centra GONG-a

SAŽETAK

Agencije u Hrvatskoj osnivaju se u posljednja dva desetljeća u skladu s globalnim trendom agencifikacije kojeg kroz koncepte novog javnog menadžmenta i regulatorne države promoviraju međunarodne organizacije i EU. Agencije u Hrvatskoj osnivale su se bez strateškog pristupa i pravnog okvira, te nisu sustavno inkorporirale elemente dobrog upravljanja, već su oni sporadično usvojeni. Politizacija, klijentelizam te nedovoljna učinkovitost osnovni su problemi neuređenog sustava agencija koji ugrožavaju njihov kredibilitet. Da bi se svrha agencije u punoj mjeri ostvarila, potrebno je ugraditi elemente koji osiguravaju dovoljnu neovisnost (autonomiju) agencija, a istovremeno omogućavaju postizanje njihove odgovornosti (kontrolne). U tu svrhu od agencija se putem odgovarajućeg pravnog okvira i smjernica zahtjeva primjena odgovarajućih procedura i jačaju nadzorni mehanizmi, uključujući organizacije civilnog društva i njihov doprinos dobrom javnom upravljanju.

Potrebno je izraditi pravni okvir za osnivanje, organizaciju i funkcioniranje agencija koji će sadržavati mehanizme neovisnosti i odgovornosti, periodično evaluirati rad agencija te osigurati funkcioniranje kontrolnih mehanizama. U svrhu poboljšanja transparentnosti, potrebno je izraditi bazu podataka o agencijama te provoditi mehanizme savjetovanja i drugih oblika uključivanja javnosti te dosljedno provoditi antikorupcijsko zakonodavstvo. Organizacije civilnog društva mogu se uključiti u praćenje rada agencija na različite načine, a jedan od njih je izrada studija slučaja prema unaprijed utvrđenoj metodologiji.

UVOD: SPECIFIKACIJA PROBLEMA I STRUKTURA STUDIJE

Agencije su neizostavni dio suvremene javne uprave. Osnivaju se u svim područjima, od nacionalne sigurnosti, preko regulacije željezničkog tržišta ili tržišta lijekova, pa do financiranja znanstvenih istraživanja ili audiovizualnih djelatnosti. Agencijska groznica koju odlikuje intenzivno osnivanje velikog broja specijaliziranih agencija (agencifikacija) započela je 80-ih godina u okviru neomenadžerskih reformi javne uprave i koncepta regulatorne države koje su propagirale međunarodne organizacije, a s vremenom joj se priklonile zemlje širom svijeta, posebice europske. Kroz to razdoblje, uz određene efekte općih promjena u sustavu javnog upravljanja, decentralizirano i fragmentirano regulatorno upravljanje, orijentirano na pojedine javne službe, s izrazitim uključivanjem privatnog sektora u pružanje javnih usluga, postalo je glavno obilježje suvremenog društva. **Velik broj agencija kao strukturno samostalnih tijela koja obavljaju javne poslove uz odgovarajuću razinu neovisnosti (autonomije) i odgovarajuću odgovornost (kontrolu) postaju važno obilježje javnog upravljanja suvremenih demokracija, pa se govori o agencijskom modelu javne uprave.** Međutim, suočene s negativnim učincima nesređenog agencijskog upravljanja, mnoge zemlje posljednjih godina ulažu znatne napore na sređivanju stanja u agencijama, uvođenju pravila financijskog upravljanja, antikorupcijskog ponašanja, kao i ocjene učinka, čime se nastoji vratiti legitimitet i kredibilitet agencijama te upravljanju u cjelini, kao i poboljšati koordinacija u oblikovanju, provedbi i praćenju javnih politika.

I u Hrvatskoj se agencije ubrzano osnivaju u posljednja dva desetljeća, posebno pod utjecajem ispunjenja uvjeta iz pregovora o pristupanju EU, pa je tako gotovo dvije trećine od današnjih agencija osnovano u razdoblju od 2000. nadalje, i to u svim resorima javne uprave. **Hrvatski sustav agencija odlikuje nepostojanje strateškog pristupa, pravnog okvira te dosljedne primjene horizontalnih mehanizama za osiguravanje dobrog upravljanja, a ti se problemi, kao i u drugim zemljama, pojavljuju na dnevnom redu političkih tijela, u stručnoj i zainteresiranoj javnosti posljednjih nekoliko godina, paralelno s porastom nepovjerenja u političke institucije, ekonomskom krizom i generalno krizom upravljanja.** Iako su određene mjere i aktivnosti na sređivanju stanja već poduzete, još uvijek ima mjesta za značajna poboljšanja kao i za uključivanje civilnog društva i zainteresirane javnosti u proces unaprjeđenja sustava agencija u cjelini, kao i specifičnosti pojedinih agencija.

Agencijski model javne uprave ima za cilj razlomiti velika ministarstva i upravu kako bi se stvorile manje organizacije kojima je lakše upravljati, koje su fleksibilnije, s jasno određenim pravilima i zadacima, responsivne i otvorene, te podložne kontroli i koje odgovaraju ideji uprave orijentirane na korisnika. Agencije se dakle javljaju kao alternativa klasičnim upravnim organizacijama – ministarstvima, multifunkcionalnim, velikim organizacijama koje integriraju oblikovanje javnih politika, regulaciju i implementaciju, podvrgnutih hijerarhijskoj kontroli i političkom vodstvu. Prednost agencija vidi se u tome što su to specijalizirane, manje organizacije koje su prije svega usmjerene na implementaciju, uz kontrolu rezultata i učinka i stručno vodstvo. **Izuzimanje od direktne i konstantne političke kontrole izvršne vlasti jedna je od temeljnih svrha agencijskog modela, što se nastoji osigurati drugim oblicima odgovornosti – financijske, pravne, odgovornosti za rezultat, te političko-demokratskog nadzora.** Snažan kapacitet agencija stavlja ih često u situaciju u kojoj ih se ne može dovoljno učinkovito nadzirati, a tome pridonosi neodgovarajući kapacitet nadzornih institucija i nedostatak kulture odgovornosti, prije svega parlamenta, ministarstava te sudstva i drugih nadzornih institucija, kao što je npr. revizija. Nedovoljno razvijeno civilno društvo, slab privatni sektor ili drugi segmenti društva također pridonose nemogućnosti nadzora nad agencijama. S obzirom da se velik dio nadzora odvija ex ante, putem pravnog okvira za njihovo djelovanje, odsustvo istog doprinosi neodgovarajućem funkcioniranju agencija.

Svrha ove studije jest **ponuditi policy preporuke za poboljšanje stanja u agencijama** kako za politička tijela i upravu, tako i za civilno društvo i zainteresiranu javnost, a kako bi se omogućilo vraćanje kredibiliteta agencijama kroz upoznavanje s njihovom funkcijom, poželjnim dizajnom i mjestom u sustavu upravljanja. U tom smislu, donosi se sažet prikaz osnovnih obilježja i problema agencifikacije i agencija kao modela upravne organizacije (Prvi dio). Temeljni sadržaj čine identificirana obilježja neovisnosti i odgovornosti agencija koji u međusobnoj ravnoteži omogućuju ostvarenje svrhe povjeravanja obavljanja poslova agencijama. Preporuke, kao i mogući problemi u njihovoj primjeni definirane su tako da posluže dionicima za provedbu aktivnosti. **Protokol za studije slučaja glavni je instrument kojeg ova studija predlaže organizacijama civilnog društva za evaluaciju pojedinih agencija.**

PRVI DIO: AGENCIJE KAO OBILJEŽJE SUVREMENOG UPRAVLJANJA – ZNAČAJKE TRENTA I KARAKTERISTIKE AGENCIJSKOG MODELA

1. Agencije kao obilježje suvremenog javnog upravljanja

Trend koji je obilježio upravni razvoj u svjetskim razmjerima od početka 80-ih godina prošlog stoljeća, a kojeg obilježava stvaranje velikog broja upravnih organizacija agencijskog tipa naziva se agencifikacijom. **Radi se o procesu koji se javlja pod utjecajem od tada dominantne upravne doktrine, novog javnog menadžmenta, te novog shvaćanja uloge države u društvu izraženog kroz koncept regulatorne države.** S jedne strane, neomenadžerska ideja da upravno djelovanje i struktura trebaju inkorporirati ekonomske vrijednosti i načine ponašanja odražava se kao čitav niz strukturnih i funkcionalnih promjena u upravi, od decentralizacije, fragmentacije, orijentacije na efikasnost, fokusa na rezultat i sl. **Novi javni menadžment tako zagovara racionalizaciju javnog sektora, odvajanje upravnih organizacija prema vrsti poslova na one koje su zadužene za oblikovanje i praćenje javne politike (centralna ministarstva) i onih koji izvršavaju zadatke (agencije) te zagovara stvaranje manjih upravnih organizacija (pod motom *small is beautiful*) s jasnom odgovornošću vodstva za rezultat.**

S druge strane, liberalizacija i privatizacija javnog sektora uz nastalu potrebu pravnog uređenja i kontrole ponašanja subjekata i pružatelja javnih usluga postaju temeljni smjerovi razvoja u okviru novog shvaćanja uloge države u društvu, koja je u osnovi neoliberalne doktrine. **Umjesto sveprisutne socijalne države, direktnog pružanja javnih usluga od strane javne vlasti te ogromnog javnog sektora, stvara se dominantna paradigma države koja se povlači (*hollowing out*) i mršavi (*thin state*), usredotočujući se na regulaciju sektora na kojima djeluju privatni pružatelji usluga.** Nova, regulatorna država počiva na ideji povjeravanja poslova regulacije posebnim tijelima odnosno organizacijama koje su stručne i izolirane od mogućih političkih pritiska kako bi se osigurala odgovarajuća tržišna utakmica između pružatelja javne usluge odnosno zaštitila posebna prava korisnika ili zaposlenih. Vjerodostojnost javne politike, smatra se, moguće je osigurati izdvajanjem poslova regulacije u posebna specijalizirana tijela koja će biti izolirana od svakodnevnog političkog utjecaja i promjena, i tako neutralno regulirati i nadzirati određenu sektorsku politiku.

U obje doktrine dominira koncept upravne decentralizacije kojim se iz politički vođene centralne uprave izdvajaju dijelovi u posebne organizacije (agencije) s određenim stupnjem samostalnosti, a koje imaju specijalnu svrhu, zapošljavaju stručnjake te su institucionaliziranim mehanizmima stavljene pod poseban nadzor i odgovorne za rezultate svog rada.

Agencije su posvuda i neizostavan su dio nove javne uprave. Tradicionalno su prisutne u skandinavskim zemljama kao bitno obilježje javnog upravljanja, te u američkoj tradiciji upravne države, ali je kreiranje trenda potaknuto primarno u anglosaksonskim zemljama početkom 80-ih, posebno u Velikoj Britaniji, Australiji, Novom Zelandu, itd. Difuzijom modela, ali i policy preporukama međunarodnih organizacija, posebno OECD-a, Svjetske banke i sl. agencije su danas dio institucionalnog pejzaža gotovo svih zemalja. I u Europskoj uniji agencije su pogodno sredstvo za rješavanje problema institucionalne arhitekture, podjele ovlasti između članica i Unije te ograničenja odlučivanja koje postavljaju osnivački ugovori, tako da danas više od 40 agencija svjedoči o intenzitetu europske agencifikacije.

Agencifikacija se može promatrati kao dio trenda decentralizacije u upravljanju, povezane s gospodarskim i političkim razvojem, te globalizacijom, europeizacijom i kompleksnošću upravljanja. Prvo, decentralizacija upravljanja smatra se suvremenom političkom vrijednošću jer distribuira moć na različite dijelove društva, posebno npr. na lokalnu samoupravu. Drugo, decentralizacija se smatra efikasnijim i učinkovitijim načinom upravljanja jer raspršuje odgovornost za pružanje javnih usluga, rasterećuje središnju državnu upravu, uključuje građane i korisnike i poboljšava položaj korisnika. Treće, proces globalizacije potaknuo je i istovremeno omogućio funkcionalno međunarodno povezivanje agencija koje međusobno surađuju kroz europske ili međunarodne mreže ujednačujući standarde, razmjenjujući dobru praksu, informacije, stavove i tako potiče kvalitetu usluga. Na kraju, europeizacija je potaknula osnivanje agencija u državama članicama koje zatim djeluju kroz europske mreže agencija osiguravajući ujednačenu implementaciju europskih politika kroz mrežu europskih agencija. Konačno, kompleksnost suvremenog upravljanja, s potrebom za specijalizacijom i većom fleksibilnošću i inovacijom te blizinom korisnika dodatno je unaprijedila proces agencifikacije u nastojanju da se zaobiđe i izbjegne pretjeranu politizaciju, tromost, i prenormiranost centralnog upravnog sustava.

Moguće je istaknuti nekoliko ključnih razloga za osnivanje agencija:

a) tehnički razlozi – kroz specijalizaciju i stručnost agencija ostvaruje se veća efikasnost i fokus na svrhu agencije te nepristranost i otpor različitim pritiscima, stvara se informacijski kapacitet, omogućava menadžerima veća sloboda u organizaciji rada i veća fleksibilnost agencije; vodstvo koje nije političko već je menadžersko odnosno stručno treba osigurati da se ostvare ti ciljevi; ovi se razlozi posebice ističu u odnosu na izvršne agencije;

b) politički razlozi – povjeravanje poslova agencijama osigurava fokus na jednu svrhu i rad na prioritetu, izdvaja agencije od pritiska svakodnevnih politike te posebno vjerodostojnost javne politike i nepristranu regulaciju i postupanje jer jamči veću trajnost i postizanje ciljeva, čime se stvara sigurnost kod korisnika odnosno pružatelja usluga na reguliranom tržištu; činjenica kratkotrajnosti političke vlasti koja je vezana uz mandat, neutralizira se upravo kroz izdvajanje poslova u agenciju, što bi trebalo blagotvorno djelovati na gospodarstvo tj. korisničke skupine; ovi se razlozi posebice ističu u odnosu na regulatorne agencije;

c) demokratski razlozi – legitimitet agencija koji počiva na stručnosti, specijalizaciji, prepoznavanju problema određenog sektora i njegovih korisnika trebala bi osigurati povjerenje u instituciju i politiku, a time i političku vlast, zbog činjenice delegacije; često istican primjer su centralne banke, koje su nadišle koncept agencije i predstavljaju poseban tip organizacije-vlasti; agencija prepoznaje svoju korisničku skupinu tj. dionike politike, održava s njima aktivan kontakt i uključuje ih u procese odlučivanja, te tako djeluje transparentno i otvoreno i s većom responzivnošću, a istovremeno na taj način, formaliziranim uključivanjem skupina te adekvatnom primjenom antikorupcijskih propisa smanjuje mogućnost nedozvoljenog pritiska od različitih interesnih skupina.

Međutim, **praksa je pokazala da se u mnogim zemljama, pa i u EU, osnivanje agencija može pripisati i nekim manje očitim, skrivenim motivima** kao što su npr. zaobilaznje propisa koji vrijede za centralnu državu (financijskih, organizacijskih, službeničkih), kako bi se omogućilo fleksibilnost i bolji radnopravni status zaposlenih, zadovoljavanje političkih apetita (funkcije za nagrađivanje političkih saveznika, lokacijski razmještaj agencija, stvaranje institucionalne osnove moći za stranku), mogućnost prebacivanja odgovornosti politike na agenciju kad stvari pođu u krivom smjeru, prividno smanjenje državne uprave prebacivanjem službenika i poslova u agencije, jačanje legitimiteta vlasti imitacijom modernih organizacijskih oblika (nalik privatnom sektoru), ali i stvaranje otoka koji generiraju neki prinos (financijski, informacijski, ljudske resurse) koji se može koristiti u različite svrhe.

OKVIR 1: RAZLOZI OSNIVANJA AGENCIJA

TEHNIČKI RAZLOZI – SPECIJALIZACIJA I STRUČNOST POVEĆAVAJU EFIKASNOST, OSIGURAVAJU NEPRISTRANOST, POVEĆAVAJU KAPACITET I FLEKSIBILNOST

POLITIČKI RAZLOZI – NEPRISTRANA REGULACIJA I POSTUPANJE VJERODOSTOJNOST JAVNE POLITIKE

DEMOKRATSKI RAZLOZI – LEGITIMITET, ODNOS S KORISNICIMA, RESPONZIVNOST

PRIKRIVENI MOTIVI – POLITIČKO NAGRAĐIVANJE, ZAOBILAŽENJE PROPISA, PREBACIVANJE ODGOVORNOSTI, SMANJENJE CENTRALNE DRŽAVNE UPRAVE

Tijekom 90-ih godina, a posebice u posljednjem desetljeću, **negativne posljedice agencifikacije koja se često provodila bez strateškog pristupa i bez adekvatnog interesa javnosti, postale su vidljive, osobito u kontekstu sistemskih problema** - velikog broja organizacija koje djeluju u pojedinom sektoru, potrebe za međusektorskom koordinacijom, potrebom jačanja političke kontrole i odgovornosti, ali i uslijed gospodarske recesije i potrebe za rezanjem troškova u javnom sektoru. I sama obilježja agencija dovela su do određenih negativnih pojava, a koje proizlaze uglavnom iz neadekvatne regulacije i institucionalizacije modela u kojem se otvara mogućnost za neprimjetnu politizaciju, utjecaj interesnih skupina, nekontrolirano upravljanje agencijama, korupciju, neodgovornost i sl. Stoga je plediranje na dobro upravljanje u javnom sektoru dijelom povezano i s potrebom dobrog upravljanja u agencijama, koje apsorbiraju i utječu na velik udio javnih prihoda i javne potrošnje te mobiliziraju velik broj zaposlenih, dok su posljedice njihovih odluka dalekosežne. **Transparentnost, odgovornost, jača financijska i pravna kontrola zagovaraju se kao način obuzdavanja agencija, a osiguravaju se putem odgovarajuće pravne regulacije te standardiziranja dobre prakse upravljanja u agencijama i agencijama.**

2. Karakteristike agencije kao modela organizacije

Agencija je 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. U funkcionalnom smislu, može se raditi o prenošenju postojećih upravnih poslova već postojećoj samostalnoj organizaciji, izdvajanju organizacijske jedinice iz centralne državne uprave u samostalnu organizaciju ili formiranju samostalne organizacije zadužene za obavljanje novih upravnih poslova koji se do tada nisu obavljali. Pri tome, poslovi koji se prenose agencijama mogu po svom karakteru biti različiti, što će utjecati i na tip agencije (regulacija, izvršni poslovi različitog karaktera, stručno-analitički poslovi, pružanje usluga korisnicima). U strukturnom smislu, agencija može nastati izdvajanjem organizacijske jedinice iz ministarstva ili drugog tipa organizacije centralne državne uprave, preoblikovanjem postojeće samostalne organizacije (npr. trgovačkog društva) u agenciju, spajanjem više samostalnih organizacija (agencija) u jednu agenciju ili formiranjem nove organizacije agencijskog tipa. Suprotno tome,

agencija može prestati postojati pripajanjem ministarstvu ili drugoj organizaciji koja nije agencijskog tipa (npr. javnom trgovačkom društvu), prestankom koji znači i prestanak obavljanja tih poslova, ili spajanjem s drugom agencijom, kada nastavlja djelovati pod novim imenom i novom svrhom.

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 zaposleni javni službenici i financiraju se uglavnom iz državnog proračuna te su podložna propisima javnog prava.** Iz te definicije proizlaze i temeljna obilježja agencija kao organizacija koje su:

- 1) **strukturno odvojene** od hijerarhijske strukture centralne državne uprave (*at arm's length*), što implicira određeni stupanj autonomije od resornog ministarstva, uglavnom izraženu kroz pravnu osobnost;¹ odgovorne su osnivaču putem različitih mehanizama, kao što su izvještavanje, polaganje računa, imenovanje vodstva koje nema izbornu podlogu;
- 2) **poslovi** koje obavljaju agencije su javni poslovi, po karakteru upravni i (ili) stručni, a obavljaju se vremenski trajno i prostorno na nacionalnoj razini²; one donose pravila opće primjene i standarde, odlučuju u pojedinačnim slučajevima, nadziru i sankcioniraju, pružaju stručnu podršku izvršnoj ili zakonodavnoj vlasti, prikupljaju informacije, raspodjeljuju sredstva, i sl; usmjerene su na određenu specifičnu svrhu, što im daje karakter specijaliziranih tijela;
- 3) **zaposlenici** koji u njima rade najčešće imaju status javnih službenika, ali su podvrgnuti fleksibilnijem režimu od onoga koji se primjenjuje na zaposlene u državnoj upravi; osnovno im je obilježje profesionalizam, a često i visoka stručnost (ekspertiza) i standardi rada, što agenciji daje dodatni legitimitet; obilježava ih i profesionalizam vodstva, oni su stručnjaci u određenom području ili menadžeri koji nisu neposredno izabrani niti imenovani primarno prema političkim kriterijima, čime se agencija štiti od političkih i vanjskih utjecaja;
- 4) **financijska** osnova za rad agencije uglavnom je u državnom budžetu, iako mogu namicati sredstva i od vlastitih prihoda; bez obzira na način financiranja, država je odgovorna za njihovo financijsko stanje;
- 5) **javnopravni karakter** agencije definira njezin karakter i pravni oblik, a podijeljene ovlasti stvaraju mogućnost da autoritativno nastupaju prema drugim subjektima, primjenjujući odgovarajuće pravne norme, uglavnom upravnog prava.
- 6) određeni stupanj **autonomije (neovisnosti)** agencija osigurava se mehanizmima kojima se osigurava menadžersko-organizacijska, financijska, pravna te policy autonomija; tip instrumenta, a time i razina autonomije razlikuje se ovisno o tipu agencije odnosno njezine svrhe;
- 7) određeni stupanj **kontrole (odgovornosti)** agencija osigurava se sredstvima političko-demokratske, pravne i financijske kontrole; koja sredstva će se primijeniti, a time i koliki će biti intenzitet kontrole, ovisi o vrsti agencije odnosno njezinoj svrsi (regulatorna, izvršna, ekspertna agencija).

Agencije obavljaju čitav niz različitih zadataka, autoritativnih i neautoritativnih, upravnih i stručnih.³ U pravilu, radi se o poslovima regulacije (donošenja općih pravila ili standarda), izvršnim poslovima (odlučivanja, vođenja registara, certificiranja, transfera sredstava, pružanja određenih usluga određenim korisnicima), stručno analitičkim poslovima prikupljanja i diseminacije informacija, praćenja implementacije određene politike i njezine evaluacije, itd. **U osnovi,**

¹ Pravna osobnost nije nužna značajka agencija, i ona, kao i pravni status općenito, ovisi o konkretnom pravnom uređenju u pojedinoj državi. Tako npr. stotinjak britanskih agencija osnovanih 90-ih u okviru Next Steps programa nemaju pravnu osobnost dok u nizozemskom slučaju jedan tip agencija nema (Agentschappen), a drugi ima pravnu osobnost (ZBO). U ovoj studiji bavimo se problemom agencija s pravnom osobnošću.

² Agencije na lokalnom ili regionalnom nivou nisu predmet ove studije zbog specifičnog konteksta u kojem djeluju, ali obilježja agencijskog modela do određene mjere vrijede i za njih.

³ Prema metodama, uprava se bavi analitičkim, regulatornim, izvršno-operativnim i općim poslovima. Prema oblicima, poslovi uprave odnose se na donošenje propisa, provedbu, nadzor, primjenu sankcija i ostale poslove. Prema instrumentima poslovi uprave obuhvaćaju donošenje općih propisa (delegirano zakonodavstvo), donošenje pojedinačnih akata, neposredna primjena prinude te ostali, kao negativna kategorija.

ovisno o karakteru poslova i svrsi, razlikuju se dva temeljna tipa agencija: izvršne (egzekutivne) i regulatorne agencije, pri čemu su prve obično nastale odlukom i pod kontrolom su izvršne vlasti za obavljanje izvršnih poslova (npr. rješavanje u pojedinačnim slučajevima, financiranje, izdavanje određenih dozvola, vođenje registara, prikupljanje informacija), dok su druge (u pravilu iako ne i nužno) osnovane od strane zakonodavne vlasti i pod njezinom kontrolom radi reguliranja određenog tržišta (elektroničkih komunikacija, određene vrste prometa, financijskog tržišta, elektroničkih medija) ili osiguravanja određenih horizontalnih ciljeva (npr. zaštite korisnika, sigurnosti na radu). Regulatorne agencije u načelu utvrđuju standarde i donose općeobvezujuća pravila, odlučuju u pojedinačnim slučajevima, rješavaju sukobe među pružateljima usluga, i na druge načine kontroliraju ponašanje na tržištu. S druge strane, izvršne agencije usmjerene su na određenu skupinu korisnika odnosno provedbu određene politike, a unutar njih je kao podvrste koje pokazuju posebne karakteristike moguće je izdvojiti tzv. ekspertne agencije kojima je svrha pružiti podršku oblikovanju i praćenju provedbe javnih politika obavljanjem stručno-analitičkih poslova (npr. istraživanja, analiza, prikupljanja podataka, i sl.), ali i alokacijske, koje dodjeljuju financijska sredstva prema unaprijed utvrđenim kriterijima određenim skupinama korisnika. Ipak, važno je naglasiti da jednoznačna podjela na različite vrste agencija nije u potpunosti moguća jer je uobičajeno da agencije unutar svojeg djelokruga kombiniraju različite zadatke, a utvrđenje njihova djelokruga rezultat je specifičnih potreba i okolnosti pri njihovom osnivanju ili funkcioniranju. **U svakom slučaju, što je koncentracija nadležnosti u agenciji veća, to potreba za stručnošću i neovisnošću u radu u skladu s dobro postavljenim pravnim okvirom, ali i unutar odgovarajuće političke i upravne kulture, postaje važnija.**

OKVIR 2: OBILJEŽJA AGENCIJA

ORGANIZACIJE IZDOJENE IZ CENTRALNE UPRAVE, S PRAVNOM OSOBNOŠĆU I JAVNOPRAVNOG KARAKTERA I SPECIJALIZIRANE ZA JEDNU SVRHU

OBAVLJAJU JAVNE POSLOVE UPRAVNOG I STRUČNOG TIPA (REGULACIJA, IZVRŠNI POSLOVI, STRUČNO-ANALITIČKI POSLOVI)

FINANCIRAJU SE UGLAVNOM IZ DRŽAVNOG PRORAČUNA

ZAPOSLENICI SU VISOKOSTRUČNI I IMAJU STATUS JAVNIH SLUŽBENIKA S ODGOVARAJUĆOM PLAĆOM, PRAVIMA I DUŽNOSTIMA

NEOVISNE SU U SMISLU DA IMAJU OSIGURANU AUTONOMIJU U OSTVARIVANJU SVOJIH ZADATAKA, A DA SU ISTOVREMENO ZAŠTIĆENE OD POLITIČKIH PRITISAKA I PRITISAKA INTERESNIH SKUPINA

ODGOVORNE SU ZA ZAKONITOST SVOG RADA I REZULTAT KOJI SU POSTIGLE

Suprotno klasičnom europskom pojmu centralnih upravnih tijela, **agencija je 'organizacija koja je jasno i često formalno odvojena od drugih javnih organizacija; koja ima određeni stupanj diskrecije u pogledu unutarnjih**

pravila (npr. u pogledu osoblja, financija i drugih aranžmana); i koja je podložna nekoj vrsti ugovornih ili kvazi-ugovornih odnosa koji uključuju izvještavanje o njezinom radu' (Pollitt *et al.*, 2004 za tzv. tripod model). Stoga izvršne agencije obilježava (1) strukturalna odvojenost od ministarstava pojedinih organizacija koje imaju specifičan zadatak; (2) autonomija, u smislu određenog stupnja samostalnosti u pogledu odlučivanja o financijama, osoblju i organizaciji, te (3) kontraktualizacija u smislu postavljanja ciljeva, mjerenja učinaka, nadzora i izvještavanja. Kod regulatorijskih agencija naglasak je manje na kontraktualizaciji, s obzirom da su odgovorne parlamentu, a više na uskoj specijalizaciji zaposlenih te kolegijalnom vodstvu profesionalaca (za razliku od izvršnih kod koji je vodstvo monokratsko), što im daje legitimitet i temelj je njihove kontrole (v. Musa, 2013).

OKVIR 3: TEMELJNA NAČELA AGENCIJSKOG MODELA UPRAVLJANJA

PRAVNA REGULACIJA OSNIVANJA, ORGANIZACIJE I DJELOVANJA TE ZAKONITOST RADA

NEOVISNOST, NEUTRALNOST I STRUČNOST

TRANSPARENTNOST, OTVORENOST I SURADNJA

ODGOVORNOST

EFIKASNOST I UČINKOVITOST

Pojedini elementi autonomije i kontrole kojima se ostvaruju navedena načela razmatraju se u dijelu o hrvatskim agencijama.

3. Osvrt na teorijske i stručne rasprave oko karaktera i problema agencijskog modela

Osnovni izazov agencijskog modela javne uprave odnosi se na osiguranje optimalnog stupnja autonomije te funkcioniranja odgovarajućih mehanizama kontrole (v. Verhoest *et al.*, 2012). Autonomija se odnosi kako na operativno-menadžerski aspekt unutarnjeg uređenja, financiranja i vođenja organizacije i ljudi u njoj, tako i na autonomiju odlučivanja, bilo da se radi o pojedinačnim odlukama, ili o donošenju općih pravila. S druge strane, kontrola agencije ima ulogu osigurati njezinu odgovornost za rezultat, a postiže se pravnim (pravni okvir za osnivanje, organizaciju i funkcioniranje, žalbeni postupak, upravni i sudski nadzor), financijskim (revizija, financijski menadžment) te političkim i demokratskim instrumentima (transparentnost, izvještavanje, stručnost zaposlenih i vodstva). U tom smislu, **osnovni problem agencija je pretjerani naglasak na jednom od ta dva pola, kojim se guši onaj drugi – nedovoljna neovisnost i pretjerana kontrola** (politički ili drugi pritisak, nedostatak stručnosti, nedostatak financijskih sredstava, itd.), **odnosno pretjerana autonomija i nedostatak odgovornosti** (npr. nefunkcionalnost mehanizama kontrole, kao što su sudski, financijski ili politički nadzor, nepostojanje odgovornosti za rezultat). Samo ako su oba elementa u odgovarajućoj mjeri ostvarena i dovedena u međusobnu vezu tako da se može reći da korespondiraju, što ovisi i o kapacitetu centralnih

tijela (ministarstva, Vlade, sudova, parlamenta, revizijskih institucija, interesnih skupina – civilnog i privatnog sektora) da kontroliraju agencije, može se govoriti o pravom agencijskom modelu. Svaki odmak u jednom ili drugom smjeru, u smislu nedostatne autonomije ili neučinkovite kontrole, može imati značajne implikacije na svrhu agencifikacije.

U novije vrijeme, uslijed naraslih problema koje izaziva agencijski model u prvi plan dolaze načela dobrog upravljanja, kao što su transparentnost, participacija, responsivnost te učinkovitost i kvaliteta rada. Problem proizlazi iz glavne prednosti agencija - **ekspertno znanje i s njim povezana uska specijalizacija stvara informacijske prednosti i predstavlja potencijal za zloupotrebu u smislu tehnokratskih tendencija, neetičnog postupanja te nedostatka transparentnosti i participacije, ali i potencira problem zarobljavanja (capture), prvenstveno od strane aktera na tržištu / korisnika koje agencije nastoje regulirati**, ali i potencijala da sama agencija 'zavлада' ministarstvom u čijem djelokrugu djeluje, postajući moćnija od ministarstva. U tom smislu vrlo važan problem vezan uz delegaciju ovlasti agencijama odnosi se na mogućnost da agencije postanu plijen tržišta koje reguliraju, da budu 'zarobljene' od strane velikih kompanija koje na njih vrše utjecaj, posebno putem osoblja koje fluktuiraju iz javnog (agencija) sektora prema tržištu. Govori se o regulokraciji (Levi-Faur, 2006: 111), kao kvalificiranom obliku tehnokracije, sad opasnijem i manje podložnom kontroli, upravo radi separacije od redovnih mehanizama odgovornosti i izrazite ekspertne podloge u visokostručnim područjima djelatnosti, često povezanih u međunarodne mreže. Neutralizacija tog problema nastoji se postići putem dodatnih mehanizama kontrole, prije svega od strane zakonodavnih i sudskih tijela.

Problem zarobljavanja može se razviti i kao nuspojava načelno pozitivne prakse participacije zainteresiranih subjekata u radu agencije, pa tako interesne skupine koje mogu 'zarobiti' agenciju mogu biti korisnici programa ili adresati odluka agencija (npr. sveučilišta, mediji, telekomunikacijske kompanije), zatim pripadnici neformalne agencijske strukture agencije koji je koriste za promicanje vlastitih ili organizacijskih ciljeva nauštrb javnog interesa, ili političari koji upravljaju ili nadziru aktivnosti agencije i mogu koristiti svoj položaj za osobnu korist ili korist stranke ili izbora (v. Grosse, 2006: 15). **Nužno je dakle dobro organizirati, formalizirati i učiniti transparentnom odgovarajuću društvenu participaciju koja na taj način može povećati legitimitet i agencije i politike.**

Posebno područje rasprave čini problem mogućnosti parlamenta da obavlja odgovarajući nadzor nad radom agencija. Iako je njegova kontrolna funkcija temeljno orijentirana na prethodnu (ex ante) kontrolu putem pravnog okvira za agencije u cjelini, pojedinu agenciju te druge mehanizme kontrole (sudovi, revizija, pravo na pristup informacijama, financijsko upravljanje itd.) odnosno imenovanja članova kolegijalnih tijela (vijeća agencija), naknadna (ex post) kontrola važna je zbog realizacije mehanizma političke odgovornosti parlamenta i demokratske procedure. Izvještavanje parlamentu često se ističe kao nedovoljan ili barem okolnostima uvjetovan instrument koji ne osigurava nužno realizaciju odgovornosti. Izvješća pate od strukturnog i sadržajnog deficita (pretjerano detaljna, nejasna, zaobilaze relevantne podatke i probleme, uljepšavaju sliku), zastupnici ih ne čitaju, a često nedostaje ozbiljna rasprava o sadržaju izvješća i time radu agencije ili se ona koristi za politička prepucavanja. Mogućnost kontrole ovisi o generalnim kapacitetima parlamenta da obavlja svoju demokratsku funkciju, pa su razumljivo u tranzicijskim zemljama problemi agencija u ovom aspektu još naglašeniji.

Neovisne agencije koje su odgovorne za rezultat svog rada ideal tip su nove javne uprave koji se još uvijek oblikuje u suvremenim državama kao neizbježan i pozitivan trend pod uvjetom da ostvaruje navedenu ravnotežu. Bez obzira na probleme koje postavlja pred pojedine organizacije koje mogu u danom kontekstu i slučaju imati poremećenu ravnotežu ta dva pola, **agencijski model postavlja pred politički i upravni sustav nove zahtjeve i probleme, a koji se odnose na osiguranje kontrole velikog broja organizacija, uvođenja različitih mehanizama i instrumenata za podizanje i praćenje kvalitete rada te koordinacije kompleksnog sustava.**

DRUGI DIO: AGENCIJE U HRVATSKOJ I KLJUČNI PROBLEMI

4. Proces agencifikacije u Hrvatskoj i njegovi pokretači

Intenzivno osnivanje agencija globalni je trend koji nije zaobišao ni Hrvatsku. **Proces agencifikacije u Hrvatskoj u osnovnim se crtama može podijeliti na tri faze – ograničenu agencifikaciju tijekom 90-ih, intenzivnu agencifikaciju u razdoblju 2001-2009, i relativnu de-agencifikaciju u razdoblju 2010-2012.** Ti procesi pokazuju kretanje od upravne decentralizacije različitog intenziteta, uglavnom uvjetovane europeizacijskim pritiscima i odgovorom na probleme centralne državne uprave te prihvaćanjem neomenadžerske ideologije, prema centralizaciji u posljednjoj fazi, kroz okrupnjavanje i smanjivanje broja agencija, uglavnom pod utjecajem gospodarske i financijske krize. Treba međutim napomenuti da **osnivanje upravnih organizacija s određenim stupnjem autonomije nije sasvim novo u hrvatskoj upravnoj i političkoj tradiciji**, jer su već u vrijeme socijalizma samoupravne organizacije dio trenda decentralizacije koji počiva na participaciji korisnika, zaposlenih i gospodarskih organizacija te kolektivnom odlučivanju, kao što su samoupravne interesne zajednice, savjeti, odbori, ustanove i sl. (v. Koprić i Musa, 2012), u okviru tada dominantne političke ideologije i pod njezinom kontrolom. Neke današnje agencije su zapravo ranije osnovane decentralizirane ustanove koje su preuzete u novi sustav.⁴

U prvoj fazi, od osamostaljenja RH do 2000. godine agencifikacija još nije u punom zamahu i ograničena je na ad hoc kreiranje agencija uslijed potreba obavljanja određenih poslova⁵ ili postojanja naslijeđenih organizacija iz ranijeg sustava. Agencije su u pravilu osnovane u obliku javnih ustanova, sukladno Zakonu o ustanovama iz 1993, a neke kao trgovačka društva ili pravne osobe bez specifikacije tipa. Broj agencija kreće se oko 30,⁶ s time da je 20-ak agencija nastavilo postojati i nakon 2000., dok je preostalih 10-ak ukinuto⁷ ili preoblikovano⁸, odnosno spojeno.⁹ Što se tiče metode decentralizacije, agencije su nastale uglavnom preoblikovanjem postojeće organizacije, izdvajanjem iz tijela državne uprave, ili su osnovane radi obavljanja novih poslova.

Drugo razdoblje 2001-2009 obilježava intenzivna agencifikacija u kojoj je osnovano oko 60 agencija, od kojih trećina u razdoblju 2001-2004., a dvije trećine fazi 2005-2009. Distinkcija između dvije faze u tom razdoblju, koje su obilježili procesi europeizacije,¹⁰ ukazuje na mogućnost razlikovanja agencija nastalih u prvoj, pripremnoj fazi pridruživanja EU te fazi provedbe pregovora s EU i intenzivnog usklađivanja zakonodavstva.

Ono što je posebno važno za ovo razdoblje agencifikacije jest da je **velik broj agencija nastao ili je strukturno ili funkcionalno izmijenjen uslijed zahtjeva koji su postavljeni od strane EU.**¹¹ Takav zaključak proizlazi iz sadržaja godišnjih Nacionalnih programa za pridruživanje EU od 2003. do 2009. koji predviđaju osnivanje posebne agencije u 26

⁴ Npr. Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Hrvatski registar brodova, Hrvatski restauratorski zavod.

⁵ Npr. Hrvatski zavod za telekomunikacije 1999, Hrvatska agencija za promicanje ulaganja 1996, Hrvatska garancijska agencija 1994, Hrvatski centar za razminiranje, 1999.

⁶ Preliminarni podaci, nema sustavnih istraživanja.

⁷ Npr. Hrvatski kulturno-informativni zavod osnovan uredbom Vlade RH NN 72/94, 34/97, a ukinut odlukom Vlade o prestanku NN 83/00

⁸ Npr. Hrvatska garancijska agencija osnovana je 1994, kao trgovačko društvo, a preoblikovana je u Hrvatsku agenciju za malo gospodarstvo 2004.

⁹ Npr. Agencija za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja, Komisija za vrijednosne papire RH, Direkcija za nadzor društava za osiguranje spojene su u Hrvatsku agenciju za nadzor financijskih usluga (HANFA).

¹⁰ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju potpisan je 2001, a 2005. počinju pregovori s EU, koji traju sve do lipnja 2011.

¹¹ Po svom nastanku dio agencija postojao je i ranije u drugom obliku ili je nastao upravnom decentralizacijom iz centralnih tijela državne uprave, izdvajanjem (iz ministarstava ili državnih upravnih organizacija) ili preoblikovanjem (najčešće od državnih upravnih organizacija).

slučajeva (34,67%) te strukturno-funkcionalne prilagodbe postojećih organizacija u 16 slučajeva (16,33% ukupnog broja agencija). Neke agencije dio su i formalnih pregovaračkih uvjeta ili proizlaze iz SSP-a (npr. AZTN, SAFU, AMPEU, HAA, ARPA, a slično je i s regionalnim razvojnim agencijama ili regionalnim energetske agencijama), dok su neke nastale kao posljedica pritiska za jačanjem upravnih kapaciteta, uslijed kojeg je izdvajanje poslova u agenciju pronađeno kao adekvatno rješenje za djelotvornije i profesionalnije obavljanje posla. Agencifikacija je tako u određenom dijelu rezultat europeizacije hrvatske javne uprave u funkciji usklađivanja sa zakonodavstvom EU, što odgovara istovjetnim procesima na europskom nivou, ali i državama članicama. Važno je istaknuti da je odabir pravnog oblika i unutarnjeg ustrojstva agencije uglavnom prepušten državama članicama (kandidatima), ali se očekuje ispunjavanje određenih organizacijskih ili funkcionalnih kriterija koji bi trebali jamčiti odgovarajući stupanj neovisnosti u radu i tako osigurati efikasnost, što se posebno odnosi na regulatorne agencije, ali i na niz izvršnih agencija koje su ključne za provedbu europskih politika.¹² Uz to, kapaciteti ministarstava da na odgovarajući način osiguravaju provedbu javnih politika nužna su pretpostavka radi provedbe europskih javnih politika.

Za razliku od razdoblja ograničene (1990-1999.), a zatim i intenzivne agencifikacije (2000-2009.), **razdoblje od kraja 2009. nadalje obilježavaju dva suprotna trenda – smanjivanje broja agencija te početak tretiranja agencija kao posebnog tipa institucije, koja traži specifičan pristup i uređenje.** Prvi zaokret, koji počinje krajem 2009. i nastavlja se u 2010., može se smatrati de-agencifikacijom, koja predstavlja centralizacijski pristup u odnosu na raniju intenzivnu decentralizaciju, a kojeg obilježava pripajanje, spajanje te ukidanje. Drugi korak, koji je započeo 2010., a intenzivirao se 2012. može se smatrati razdobljem svojevrsne demistifikacije agencija, odnosno početkom sustavnog pristupa agencijama kao posebnom tipu organizacije usmjerenom na analizu postojećih agencija te potencijalnog kreiranja pravnog okvira, kao prvog koraka u institucionalizaciji novog modela.

Razlozi za zaokret u procesu agencifikacije mogu se naći u kompleksnom spletu ekonomskih, političkih i upravnih poticaja, ali i većoj popularizaciji modela u znanstvenoj, a zatim i široj javnosti. Prvo, gospodarska kriza i potreba za konsolidacijom javnih rashoda dovela je do potrebe suočavanja s nekontroliranim trošenjem u javnoj upravi u cjelini, a posebice u agencijama i trgovačkim društvima, a sličan trend može se pratiti i u drugim zemljama, pa i u EU gdje su decentralizirana tijela (agencije, javna poduzeća) identificirana kao glavne slijepice točke sustava upravljanja koje traže odgovarajući sustavni pristup i otvaraju mogućnost za uštede. U političkom smislu, agencije u Hrvatskoj došle su na zao glas kao faktori koji doprinose općoj netransparentnosti upravnog sustava, te stvaraju nejasne i oslabljene linije odgovornosti. 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 doprinosi percepciji općeg nedostatka odgovornosti javne vlasti građanima. Osim toga, s promjenom vlasti krajem 2011. stvara se i politički preduvjet za suočavanje s nesređenim upravnim sustavom, pa tako i agencijama, u smislu da se nova vlast može pozabaviti nedostacima i problemima naslijeđenima od ranije vlasti. Dobro upravljanje postaje krilatica novog pristupa agencijama. U upravnom smislu, agencije se počinju smatrati dijelom problema udvostručenja funkcija i problema koordinacije upravnog sustava koji znatno doprinose njegovoj kompleksnosti i utječu na kapacitete upravljanja, a time i na (ne)učinkovitost te (ne)racionalnost uprave. Stoga unošenje reda u sustav agencija, s potrebom definiranja načela i kriterija njihova osnivanja, organizacije i funkcija postaje jedan od zadataka vlasti od 2009. nadalje, a u svrhu povećanja učinkovitosti. Neomenadžerska i prateće doktrine počinju se intenzivnije primjenjivati i u pristupu agencijama. Na kraju, popularizacija agencijskog modela u znanstvenoj i stručnoj, a zatim i široj javnosti, posebno putem medija, doprinijela je percepciji agencijskog modela kao neuređenog pravnog i upravnog područja koji zahtjeva određenu pažnju relevantnih tijela te znanstvene i stručne zajednice.

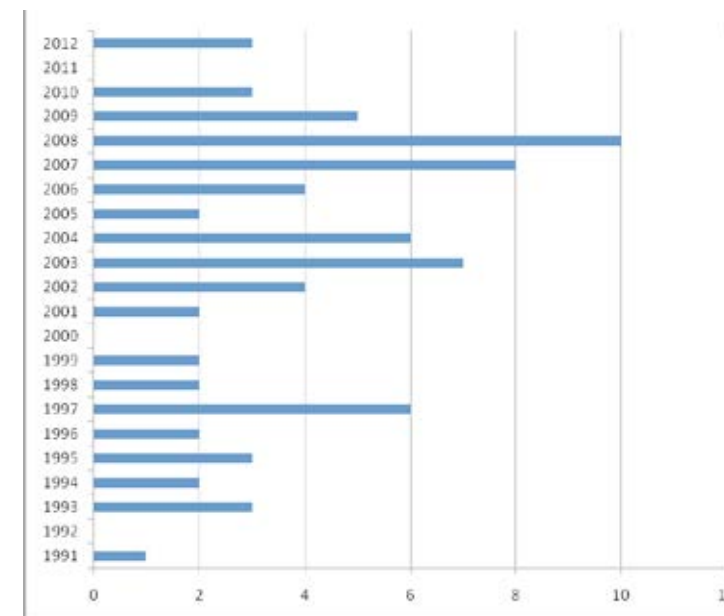
Posebno su ekonomski, ali posredno i političko-upravni, razlozi utjecali na odluku da se pitanje agencija adresira kao jedna od mjera smanjenja javne potrošnje i racionalizacije javnog sektora, što je formalno izraženo i u *Programu gospodarskog oporavka Vlade RH* iz lipnja 2010. gdje su između ostalih kao prioriteti racionalizacije javnog sektora određeni: formiranje

¹² Tako je npr. Komisija u svojoj Komunikaciji iz 2008. naglasila potrebu proširenja ovlasti AZTN-a i na sankcioniranje, jačanje HAKOM-a te AEM-a.

registra javnih službenika, smanjivanje broja javnih službenika za 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 povećavanjem), ali i prenošenje javnih ovlasti na druga tijela. Već u srpnju 2010. Vlada je usvojila *Prijedlog reorganizacije agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima* naglašavajući kao svrhe manju upravu, kvalitetnije upravljanje i planiranje, manje ukupne troškove i jednostavniji nadzor nad trošenjem proračunskih sredstava. Instrumenti za provedbu tih mjera nađeni su u ukidanju, spajanju i pripajanju agencija, uz preuzimanje poslova, opreme, prava i obveza, financijskih sredstava i dijela zaposlenih agencija koje prestaju djelovati. Tako se u okviru te aktivnosti u prvoj fazi analiza ograničila na one agencije čijom se reorganizacijom ne utječe na ispunjavanje obveza prema EU, dok je analiza i reorganizacija agencija koje su osnovane tijekom pregovora ili su preuzele dio obveza iz pregovora ostavljena za kasnije. U tom smislu, dokument je analizirao stanje u 14 agencija iz različitih sektora, na temelju kriterija veličine prema broju zaposlenih, troškova te funkcionalnog preklapanja s drugom agencijom, pravnom osobom ili tijelom državne uprave.¹³ Na temelju analize, u idućih nekoliko mjeseci ukinuto je, spojeno ili pripojeno 11 agencija, a dodatno je prethodno ili naknadno ukinuto još nekoliko agencija, tako da je konačni ishod faze de-agencifikacije prestanak rada 19 agencija, i to pripajanjem drugoj agenciji, tijelima državne uprave ili drugim tijelima (komorama, trgovačkim društvima, pravobraniteljju). Istovremeno, dolazi do osnivanja nekoliko novih agencija, od kojih su tri osnovane 2010., a tri 2012.

U razdoblju 2009-2012. dolazi dakle do smanjivanja ukupnog broja agencija, ali trend osnivanja agencija nije sasvim zaustavljen. U odnosu na 87 agencija koje su postojale sredinom 2009., ukinuto je 19 agencija (21,8%), ali je osnovano i 7 novih agencija (8%), tako da je konačni ishod ove faze krajem 2012. postojanje 75 agencija (v. Prilog I.) odnosno smanjenje broja agencija za 13,8% (12 agencija manje). K tome, u odnosu na raniji visok intenzitet agencifikacije - u prosjeku je u tom razdoblju osnovano 2 agencije godišnje, dok je npr. u razdoblju 2001-2008. osnovano 58 agencija, odnosno u prosjeku 7,25 godišnje.

SLIKA 1: AGENCIJE PREMA GODINI OSNIVANJA (N = 75, STANJE 31.12.2012.)¹⁴



¹³ Navedenih 14 agencija zapošljavalo je 962 zaposlenika s godišnjim troškovima preko 2 milijuna eura, od čega je 20% troškova otpadalo na 'intelektualne usluge'. To pokazuje da su agencije koje su trebale biti specijalizirane stručne organizacije zapošljavale vanjske eksperte da obave zadatak koji im je stavljen u nadležnost. Proizlazi da agencije ili nisu bile dovoljno stručne ili su koristile nedostatak kontrole nad korištenjem sredstava ili rezultatima rada, radi ostvarenja vlastitih ili partikularnih interesa.

Prema neslužbenim podacima, agencije su sredinom 2010. zapošljavale oko 12.000 zaposlenih (bez FINA-e koja sama zapošljava 3.5 tisuće zaposlenih te javnih poduzeća koji su također agenti u širem smislu), dok državna uprava zapošljava nešto više od 50 tisuća zaposlenih.

¹⁴ Ne uključuje agencije koje su osnovane i u međuvremenu ukinute.

5. Obilježja agencija u Hrvatskoj

Kao i proces agencifikacije, i sam dizajn agencija u Hrvatskoj pokazuje određene posebnosti koje se mogu pripisati tranzicijskim kontekstom i europeizacijskim pritiscima. Agencijama u Hrvatskoj smatraju se one upravne organizacije koje imaju određena obilježja agencija sukladno uobičajenim klasifikacijama, prilagođeno hrvatskom upravnom, pravnom i političkom kontekstu.¹⁵ Pri tome treba razlikovati agencije od drugih tipova organizacija u javnom sektoru (ustanova, udruga, komora, javnih poduzeća, privatnih osoba koje obavljaju određene javne poslove), ali i od djelomično autonomnih organizacija koje djeluju unutar sustava državne uprave (državne upravne organizacije, državni uredi; npr. Porezna uprava, Carinska uprava u okviru Ministarstva financija).

Agencije u Hrvatskoj imaju sljedeća obilježja:

1) pravni oblik

Agencije su pravne osobe javnog prava, samostalne organizacije, strukturno odvojene od ministarstva, s pravnom osobnošću, što znači da samostalno nastupaju u pravnom prometu; s obzirom na tip pravne osobe, one su uglavnom osnovane kao pravne osobe, pravne osobe s javnim ovlastima ili kao javne ustanove, a po tipu se razlikuju agencije, zavodi, fondovi, centri, zavodi, registri, instituti, škola i akademija.

2) način osnivanja

Agencije se osnivaju zakonom (Hrvatski sabor) ili uredbom Vlade, u ime RH, s time da je dvije trećine agencija osnovano zakonom, a jedna trećina uredbom: rang pravnog akta kojim se osnivaju agencije upućuje na, između ostalog, stupanj neovisnosti, jer su agencije koje su osnovane zakonom u većoj mjeri zaštićene od promjena uslijed promjena vlasti odnosno od česte izmjene pravnog okvira.

3) svrha i zadaci

Agencije se osnivaju u određenom specijaliziranom području ili segmentu javne politike, za točno određenu svrhu, i to s funkcijom obavljanja upravnih poslova, od regulacije određenog sektora, podrške javnoj politici, ili izvršavanja propisa odnosno programa. Njihovi zadaci obuhvaćaju donošenje općih pravila, utvrđivanje i promicanje standarda kvalitete, praćenje (monitoring) provedbe javne politike i informacijske aktivnosti; odlučivanje u pojedinačnim slučajevima, uključujući izdavanje odobrenja (licenciranje) i potvrda (certificiranje); nadzor i sankcioniranje te provedbu programa i financiranje ili poticanje razvoja djelatnosti koja je objekt neke javne politike, a koje se često osnivaju u obliku fondova i sl.

Najveći broj agencija djeluje u području gospodarstva (11), a zatim slijede one u prometu i infrastrukturi (9), zdravstvu (9), znanosti i obrazovanju (9) i poljoprivredi (8) te resorima kulture (5), financija (5) te rada i mirovinskog sustava (5). Dvije agencije su međusektorske – Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja te Agencija za zaštitu osobnih podataka. Što se tiče tipa agencija, više od dvije trećine agencija su izvršnog tipa, dok je samo manji broj regulatora. K tome, moguće je identificirati i određen broj agencija stručno-analitičkog tipa, tzv. ekspertnih agencija za podršku javnim politikama.

4) autonomija (neovisnost)

Agencije imaju određeni stupanj autonomije – menadžersko-organizacijske, personalne i financijske, izvan generalnog okvira državne uprave, a imaju i mogućnost samostalnog odlučivanja u pojedinačnim slučajevima i/ili donošenja obvezujućih pravila i/ili standarda. Obilježje hrvatskih agencija jest da se elementi autonomije različito reflektiraju u

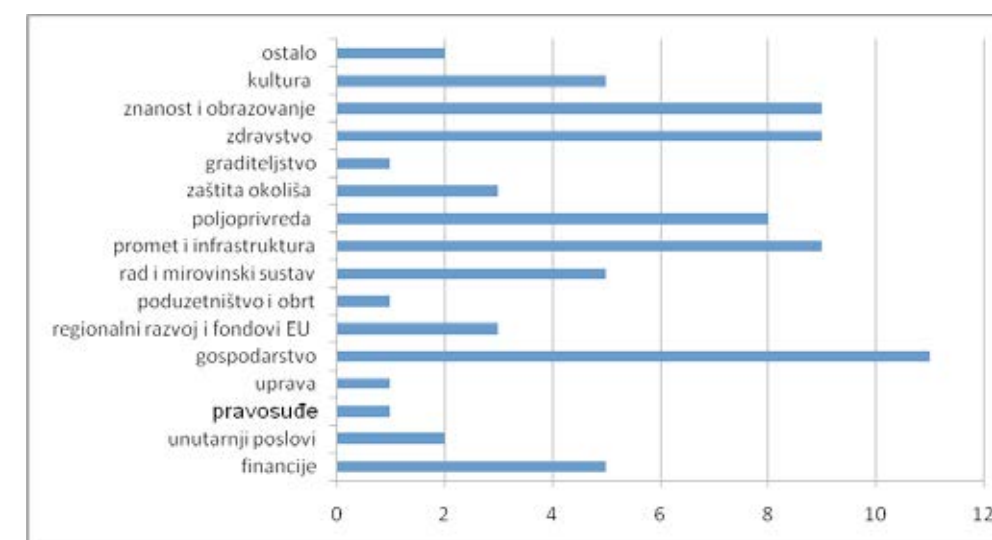
¹⁵ Od analize su izuzete agencije na subnacionalnom nivou, tri agencije u području sigurnosti, vijeća kao poseban oblik regulatornih tijela te HNB, kao agencija *sui generis*.

pojednim agencijama odnosno grupama agencija, što proizlazi iz nepostojanja pravnog okvira kojim bi bile uređene pojedine pretpostavke za autonomiju. Neke agencije se financiraju u potpunosti iz državnog proračuna, neke same namiču određen dio sredstava, posebno od naplate svojih usluga.

5) kontrola (odgovornost)

Agencije su podvrgnute su različitim mehanizmima odgovornosti - pravnim (žalba na odluke, upravni, sudski nadzor), političkim (obveza izvještavanja, obveza primjene horizontalnih propisa, imenovanje upravljačkih struktura), i financijskim (revizija, proračunsko financiranje).

SLIKA 2: BROJ AGENCIJA PREMA RESORIMA (N= 75, STANJE 31.12.2012.)



6. Pravni i institucionalni okvir agencija – relevantni propisi i institucije

6.1. Pravni okvir

Postojeći pravni okvir za osnivanje i rad agencija u Hrvatskoj čine brojni propisi koji parcijalno uređuju pojedine elemente osnivanja, strukture i funkcioniranja agencija. Za razliku od mnogih drugih zemalja¹⁶, u Hrvatskoj ne postoji zakon o agencijama, već je temeljni pravni propis za agencije onaj kojim je osnovana pojedina agencija - posebni zakon (o agenciji ili o određenom području) ili uredba (temeljem posebnog zakona ili Zakona o ustanovama). **Stoga svaka agencija ima svoje zakonom ili uredbom regulirane specifičnosti iznad mjere u kojoj je to racionalno opravdano.**¹⁷ **Upravo je nedostatak posebne regulacije agencija kao specifičnog tipa organizacija koji zahtijeva posebno pravno uređenje jedan od razloga koji znatno otežava upravljanje te pridonosi netransparentnosti.**

Ustav RH u nekoliko važnih odredbi spominje "tijela s javnim ovlastima", u koje ulaze i agencije, a posebno se to odnosi na obvezu zakonitosti pojedinačnih odluka i jamstvo sudske kontrole (čl. 19.), pravo na žalbu protiv pojedinačnih odluka (čl. 18.), pravo na pristup informacijama (čl. 38., st.4.), načelo jednakosti (čl. 26.), podnošenje pritužbi Pučkom pravobranitelju (čl. 93., st.3.) koje se izričito spominju u nekoliko važnih odredbi. Temeljni zakon kojim je uređena organizacija jednog dijela agencija (ali ne i svih) je Zakon o ustanovama,¹⁸ dok se na poslove i način rada agencija primjenjuju Zakon o sustavu državne uprave,¹⁹ Zakon o općem upravnom postupku,²⁰ kao i čitav niz drugih propisa (v. Prilog II.). Posebno je nesređeno stanje u odnosu na čelnike i zaposlene u agencijama, na koje se primjenjuju različiti propisi i koji imaju stoga vrlo neujednačena prava i obveze.

Određen stupanj pravne nesigurnosti u vezi toga što agencija jest, kako treba izgledati, kako se bira njezino vodstvo, kome odgovara i kako se osigurava njezina nepristranost, razlog je kaotičnom stanju u području agencija te otvara neslućene mogućnosti kreiranja agencije prema potrebama trenutka i pojedinačnih aktera ili interesa.

6.2. Agencije i njihovo institucionalno okruženje

Institucionalno okruženje agencija u Hrvatskoj čine prije svega Hrvatski sabor, Vlada RH i resorna ministarstva, te institucije koje imaju ulogu kontrole nad agencijama. Drugo područje institucionalnih odnosa agencija stvara sa svojim korisnicima ili reguliranim subjektima, odnosno sa stručnim i drugim organizacijama u području u kojem djeluje. Na kraju, posebnu vrstu stručnih, ali i politički i pravno definiranih odnosa agencija stvara unutar mreža istovrsnih agencija koje djeluju u Europi, regionalno ili internacionalno.

Hrvatski sabor u odnosu na agencije ima čitav niz nadzornih ovlasti. Prije svega, on zakonom osniva dio agencija (regulatorne i dio izvršnih i ekspertnih) odnosno zakonom određuje njihove ovlasti ili daje ovlast Vladi da uredbom osniva agencije. Također, horizontalni zakoni koji se primjenjuju na tijela s javnim ovlastima (pravne osobe s javnim ovlastima) primjenjuju se i na agencije. Sabor usvaja proračun kojim se utvrđuju sredstva za rad agencije, a u nekim agencijama imenuje čelnike, odnosno članove upravnih vijeća (regulatorne agencije). Jedan dio agencija ima zakonsku obvezu podnositi godišnja izvješća Hrvatskom saboru. Relevantan je i rad pojedinih odbora Sabora u pogledu definiranja pravnog okvira za rad agencija, kao i rad Nacionalnog vijeća za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije te Povjerenstva

¹⁶ Npr. Slovenije, Mađarske, Srbije, Španjolske.

¹⁷ Određen prostor za dozvoljavanje posebnosti agencija treba postojati i u slučaju kada postoji poseban zakon o agencijama.

¹⁸ NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08

¹⁹ NN 150/11

²⁰ NN 47/09

za odlučivanje o sukobu interesa (za dio agencija). Ove njegove nadzorne ovlasti koje djeluju ex ante (zakonski okvir, proračun, imenovanja) odnosno ex post (izvještavanje), treba promatrati u svjetlu ograničenih praktičnih mogućnosti stvarne kontrole i konstruktivne rasprave u Saboru.

Vlada RH u odnosu na agencije ima na raspolaganju intenzivnije oblike nadzora, ali i mogućnost većeg neformalnog utjecaja, osobito putem resornih ministarstava. U nekim slučajevima Vlada osniva agencije ili temeljem izričite ovlasti sadržane u sektorskom zakonu ili temeljem Zakona o ustanovama. U velikom broju agencija Vlada imenuje odnosno razrješava čelnike i članove upravnih vijeća agencije. Vlada je ovlaštena provoditi nadzor nad propisima odnosno općim aktima agencija.²¹ Većina agencija podnosi godišnja izvješća o radu Vladi.²²

Resorna ministarstva imaju čitav niz ovlasti i dužnosti u odnosu na agencije, kao što je obveza suradnje i pružanja stručne pomoći, posebice na izradi politika i nacrtu propisa te razmjeni informacija, provodi nadzor nad radom agencija u resoru, a u određenom broju slučajeva daje suglasnost na akte agencija.²³ Ministarstva imaju i upravljačke i personalne ovlasti u odnosu na agencije - ministri (ili predstavnici ministarstva) su u velikom broju agencija članovi upravnih vijeća agencija odnosno predlažu kandidate za čelnike agencije Vladi. K tome, horizontalna ministarstva imaju određene specifične ovlasti u odnosu na agencije: Ministarstvo financija u odnosu na financiranje agencija i nadzor na trošenjem javnih prihoda, a Ministarstvo uprave u odnosu na propise iz područja uprave.

Tijela koja imaju isključivo kontrolne ovlasti nad radom agencija uključuju prije svega upravne sudove koji su nadležni za rješavanje po tužbama na odluke agencija kada nije dozvoljena žalba (odnosno Visoki upravni sud nadležan je za sporove u odnosu na odluke HAKOM-a). Osim toga, Državna revizija provodi reviziju financijskog poslovanja agencija kao korisnika državnog proračuna odnosno reviziju sredstava EU i drugih međunarodnih organizacija ili institucija koje se koriste za financiranje javnih potreba u RH. Fondovi i zavodi revidiraju se na godišnjoj osnovi. Na kraju, Pučki pravobranitelj postupajući po pritužbama na rad tijela javne vlasti zbog nezakonitog, odnosno nepravilnog rada. Iz izvješća Pučkog pravobranitelja vidljivo je da je rad nekih agencija, kao što je npr. Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje ili Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje čest predmet postupanja.

U većem dijelu agencija postoje institucionalizirani oblici suradnje s korisnicima odnosno s reguliranim subjektima, stručnom zajednicom te zainteresiranom javnošću, a koji osobito uključuju stručna i javna savjetovanja, informiranje, pružanje stručne pomoći, i druge oblike stručne suradnje.

Agencije surađuju s istovrsnim agencijama drugih europskih zemalja ili šire. Tako značajan broj agencija sudjeluje u radu europskih i međunarodnih mreža agencija u kojima se usklađuju standardi, prati provedba politika, utvrđuje i razmjenjuje dobra praksa. Manji dio agencija direktno surađuje odnosno izvještava Europsku komisiju²⁴. Važnost i obveza uključivanja u europske mreže agencija osobito je vidljiva u odnosu na regulatorne agencije, s obzirom na potrebu standardiziranog postupanja i razmjene dobre prakse na jedinstvenom europskom tržištu (npr. elektroničkih komunikacija, energenata, itd.).

²¹ Čl. 65. Zakona o sustavu državne uprave i čl. 65. Zakona o ustanovama.

²² Nema sustavnih podataka o podnošenju tih izvješća niti Vladinoj odluci o prihvaćanju ili neprihvatanju takvih izvješća.

²³ U određenim slučajevima agencije ne mogu samostalno regulirati općim pravilima neko pitanje već formalno akt donosi ministarstvo (ministar), dok se zapravo akt priprema u agenciji.

²⁴ Tako postoji Europska udruga za osiguravanje kvalitete u visokom obrazovanju (European Association for Quality Assurance in Higher Education – ENQUA) koja služi razmjeni informacija, iskustava i dobre prakse u području osiguravanja kvalitete u visokom obrazovanju između agencija europskih država, institucija visokog obrazovanja i javnih vlasti, a članice su nacionalne akreditacijske agencije europskih država koje i same prođu postupak akreditacije (tako i hrvatska AZVO). Postoji i međunarodna udruga s istom ulogom (International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education).

Mreža europskih regulatora u području elektroničkih komunikacija od 2009. je i formalno postala europskom agencijom (Body of European Regulators of Electronic Communications – BEREC) sa svrhom harmonizacije politike elektroničkih komunikacija u članicama EU. Slično je i u području regulatora energije (Agency for Cooperation of Energy Regulators – ACER).

7. Poduzete aktivnosti i pomoci u sređivanju stanja u agencijama

Reforma državne i javne uprave, iako kontinuirano traje čitavo desetljeće, zapravo je tek u začetku. **Reformski zahvati tijekom 2000-ih provodili su se u skladu s potrebama ispunjavanja mjera, bez strateškog osmišljavanja i planiranja provedbe reforme javne uprave u Hrvatskoj, a Strategija koja se odnosila isključivo na državnu upravu usvojena je 2008. bez odgovarajućih mehanizama za provedbu.** Ni tijekom 2012. se reformi nije pristupilo temeljem opće i javno raspravljene strategije javne uprave,²⁵ već se zahvati osmišljavaju i planiraju temeljem strateških dokumenata ministarstva i realiziraju kroz radne skupine za pojedina pitanja. Istovremeno, na razini Vlade kao prioritetne mjere u reformi javne uprave su informatizacija uprave (e-uprava) te decentralizacija, uz nastavak borbe protiv korupcije i reforme pojedinih sektora (zdravstva, socijalne skrbi, obrazovanja, i sl.). Oprez pri nastojanjima da se reformira lokalna samouprava reflektira se negativno na reformu čitave javne uprave s obzirom da je lokalna (i regionalna) razina njegov sastavni dio, a pozivanje na ustavno pravo na lokalnu samoupravu u ovom kontekstu ima kontraefekt na prava svih građana i društveni razvoj.

U odnosu na uređenje sustava agencija, nakon početnog zamaha 2010. kada je izrađen Plan reorganizacije i učinjen pokušaj izrade kriterija za osnivanje i oblikovanje agencija,²⁶ **agencije ponovno dolaze na dnevni red 2012. kada nova Vlada i Ministarstvo uprave nastoje unijeti red u decentralizirana tijela**, prvo snimanjem stanja i prikupljanjem podataka o agencijama, te utvrđivanjem okvira za regulaciju agencija. Ministarstvo uprave osnovalo je u travnju 2012. peteročlanu Stručnu radnu skupinu za preispitivanje statusa regulatornih tijela, kao jednu od 14 radnih skupina za pojedina područja, a kako bi predložila Plan unaprjeđenja sustava agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima te tako pomogla u realizaciji mjere racionalizacije sustava agencija, zavoda, fondova, centara i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima koja je predviđena u strateškim dokumentima Ministarstva uprave. Imenovani su i koordinatori u 15 ministarstava koja su zajedno s Ministarstvom uprave nadležni za sređivanje stanja u pravnim osobama s javnim ovlastima kojima je osnivač Republika Hrvatska. Predviđena metodologija rada u pet koraka uključivala je prikupljanje informacija, konsolidaciju podataka, izradu plana unaprjeđenja resora, izradu plana za Vladu RH te provedbu usvojenog plana. **Tzv. resorni pristup agencijama koji je primijenilo Ministarstvo uprave usmjeren je i na jačanje kontrole ministarstava nad stanjem u resoru, a time i jačanje odgovornosti ministara za rad agencija.**

a) Prikupljanje podataka o agencijama

Ministarstvo je već početkom 2012. putem koordinatora u resorima uputilo detaljan upitnik od 192 pitanja u 184 pravne osobe s javnim ovlastima, koji uz 70-ak agencija uključuje i čitav niz drugih pravnih osoba s javnim ovlastima odnosno javnih ustanova (ministarstvo koristi oba termina), koje nisu po svom karakteru agencije.²⁷ Od svih pravnih osoba, podatke

²⁵ Strateški plan rada usvojilo je samo Ministarstvo uprave za razdoblje 2012-2014. te za razdoblje 2013-2015., a objavljeni su na službenoj mrežnoj stranici Ministarstva, <http://www.uprava.hr/default.aspx?id=13739>

²⁶ Krajem 2010. Ministarstvo uprave izradilo je prijedlog *Jedinstvenih kriterija za ustrojavanje agencija, zavoda i drugih regulatornih tijela*, ali dokument nije bio formalno prihvaćen od Vlade. Jedinstveni kriteriji definiraju pojam agencije slično onome usvojenom u ovoj studiji, ali nešto uže i uključuje 'agencije, zavode, fondove, centre, urede i druge organizacijske oblike koji se osnivaju radi obavljanja regulatornih, izvršno-operativnih, razvojnih i drugih stručnih poslova od javnog interesa, koje osniva i nad kojima osnivačka prava u ime RH kao jedinog osnivača ostvaruje Vlada RH te koje sredstva za svoj rad pretežito osiguravaju iz Državnog proračuna RH ili obavljanjem javnih ovlasti dodijeljenih posebnim zakonom odnosno financiranjem iz fondova Europske unije' (str. 2). Isključene su regulatorne agencije koje odgovaraju Hrvatskom saboru odnosno one čije osnivanje proizlazi iz zahtjeva europskog zakonodavstva, izvanproračunski fondovi, te ustanove u kulturi i zaštiti prirode. Dokument utvrđuje elemente jedinstvene regulacije agencija – svrhu i način osnivanja, sadržaj osnivačkog akta, sjedište i podružnice agencije, poslove agencije i način njihova obavljanja, tijela agencije i način upravljanja agencijom (upravno vijeće, ravnatelj, stručno vijeće, stručna služba), opće akte agencija (statut, strateški plan, pravilnik o unutarnjem redu, godišnji plan rada i drugi akti), status zaposlenih, nadzor nad radom agencija (upravni nadzor, financijsko izvještavanje te izvješća Vladi RH).

²⁷ Radi se o javnim ustanovama se osnivaju za obavljanje pojedinih djelatnosti i koje imaju veći stupanj samostalnosti, odnosno zakladama. One ne ulaze u agencijski model u užem smislu, već se nalaze se na većoj udaljenosti od političke kontrole, a imaju i veći potencijal za privatizaciju. Radi

je dostavilo ukupno njih 173.

Upitnikom, koji se oslanjao na upitnik koji se u okviru Antikorupcijskog programa za trgovačka društva primjenjuje na trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu²⁸, nastojalo se utvrditi opće i osnovne podatke o tim pravnim osobama, financijske podatke, podatke o zaposlenima i prostoru, podatke o osnivanju i djelatnosti, te sustavu upravljanja i sprječavanja korupcije. Cilj prikupljanja podataka jest izrada pojedinačnih izvještaja ustanova, izrada prijedloga plana racionalizacije rada ustanova, priprema plana racionalizacije i akcijskog plana, plana unaprjeđenja sustava kojeg bi trebala usvojiti Vlada, te ispunjenje ciljeva Vladina programa. Na taj bi se način trebala postići veća ekonomičnost, bolja povezanosti resora i pravnih osoba (planovi, komunikacija, izvještavanje), veća transparentnost i odgovornost u radu (jačanje etike, pristupa informacijama, PIFC) te veća fiskalna odgovornost, ali i bolja priprema za korištenje europskih fondova.

Podaci prikupljeni putem upitnika ukazali su na neke od problema u funkcioniranju tih pravnih osoba, posebice u odnosu na nadzor nad njihovim radom koji nije učinkovit zbog slabog kapaciteta ministarstava, nepostojanje planova rada i definiranih ciljeva rada, neispunjavanje zahtjeva iz antikorupcijske strategije (samo 28% ustanova je imenovalo povjerenika za etiku, dok 31% ustanova ima osobu za nepravilnosti), prilično nesređen sustav trošenja sredstava, što je npr. vidljivo u razlici između prihoda i rashoda (višak oko gotovo 3 mld. kn), visokim troškovima za zaposlene, za prostor te druge troškove (službena vozila, mobiteli), neprovođenje vanjske revizije (samo 62% tijela) i ne objavljivanje rezultata revizije, nepostupanje prema propisima kojima se uređuje pristup informacijama, javne nabave i sl.

b) Horizontalne mjere

Tijekom 2012. provedene su po prvi puta i određene horizontalne mjere na usklađivanju rada agencija, potaknute potrebom za smanjenjem javne potrošnje, ali i shvaćanjem nove političke vlasti i potrebi osiguranja koordinacije i odgovornosti u javnoj upravi kroz jačanje političke kontrole. Pri tome su podaci dobiveni analizom temeljem prikupljenih podataka poslužili kao osnova i opravdanje za poduzimanje određenih mjera. Poduzete mjere, uz širenje djelatnosti agencija,²⁹ te usklađivanje s drugim propisima, kao što su npr. Zakon o općem upravnom postupku i Zakon o upravnim sporovima, odnosno usklađivanje s promijenjenom strukturom i nazivom resora u državnoj upravi,³⁰ uglavnom se odnose na promjene u upravljačkoj strukturi. Te se promjene očituju u promjenama u veličini i sastavu kolegijalnih tijela upravljanja (najčešće upravnih vijeća), i to u pravilu u smislu smanjenja broja članova,³¹ a u rjeđim slučajevima kao povećanje broja članova.³² Također, u nekim agencijama zamjetan je trend prema politizaciji, pa i tendencija da upravljačka struktura agencija prati

se o fondovima i zakladama osnovanima prema Zakonu o zakladama i fondacijama (pet takvih zaklada odnosno fondova), te javnim ustanovama koje obavljaju stručnu djelatnost (njih 92), od toga 8 nacionalnih parkova i 11 parkova prirode (prema Zakonu o zaštiti prirode), 28 znanstvenih instituta, Nacionalna i sveučilišna knjižnica, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Hrvatski olimpijski centar, 18 državnih arhiva, 24 muzeja, galerije i knjižnice te 10 lučkih uprava.

²⁸ Upitnik uključuje i pitanja vezana za provedbu horizontalnih propisa, kao što su Zakon o proračunu, Zakon o pravu na pristup informacijama, Zakon o javnoj nabavi, Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru.

²⁹ Tako je primjerice proširen djelokrug Hrvatske poljoprivredne agencije koja je preuzela dio poslova Hrvatskog centra za konjogojstvo, Agencije za poljoprivredno zemljište, HANDA-e, HAMAG Investa, i dr. Agencija za kvalitetu i akreditaciju u zdravstvu proširila je djelatnost i na socijalnu skrb te je krajem 2011. postala Agencija za akreditaciju u zdravstvu i socijalnoj skrbi. U to je vrijeme Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi bilo nadležno za obje službe, a od kraja 2012. odvojene su u dva resora (Ministarstvo zdravlja; Ministarstvo socijalne politike i mladih). Proširen je i djelokrug nove-stare agencije Poljoprivredne savjetodavne službe (raniji HZPSS), u skladu s potrebom apliciranja za europske fondove u poljoprivredi.

³⁰ S obzirom da su u mnogim agencijama, posebice onima s političkim kolegijem, članovi upravnog vijeća osobe po položaju odnosno predstavnici tijela državne uprave, bilo je potrebno izmijeniti odredbe o načinu i kriterijima imenovanja članova upravljačkih struktura te odredbe o nadzoru. Npr. SAFU više nije u djelokrugu Ministarstva financija, nego Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU, a Hrvatski zavod za norme i Hrvatska akreditacijska agencija umjesto Ministarstvu znanosti odgovaraju Ministarstvu gospodarstva.

³¹ U mnogim agencijama smanjen je broj članova upravnih vijeća odnosno drugih kolegijalnih tijela upravljanja (uprava, upravnih odbora i sl.), pa je tako uglavnom tijekom 2012. broj članova uprave DAB-a smanjen sa 6 na 4, broj članova vijeća HAKOM-a sa 7 na 5, REGOS-a sa 6 na 5, Fonda za profesionalnu rehabilitaciju s 9 na 7, HZZ-a sa 11 na 7, HZMO-a s 13 na 9, OPT-agencije sa 7 na 5; Hrvatskog zavoda za norme sa 7 na 5.

³² U rjeđim je slučajevima došlo do povećanja broja članova kolegijalnih tijela upravljanja pa je tako broj članova upravnog vijeća Pravosudne akademije porastao s 9 na 11, HAMAG Invest s 11 na 12, a Hrvatskog centra za razminiranje sa 7 na 9.

onu matičnog ministarstva (ministar-zamjenik-pomoćnici), što ukazuje na određeno nerazumijevanje modela.³³

Osim toga, značajniji horizontalni zahvat odnosio se na usklađivanje plaća zaposlenih u agencijama, koji se opravdavao potrebom ujednačavanja plaća, s obzirom da su se one do tada utvrđivale općim aktima agencija te stoga regulirale vrlo neujednačeno za ista radna mjesta, te osobito ostvarivanjem financijskih ušteda u sustavu u cjelini.³⁴

Analizirani podaci odjeknuli su glasno i u javnosti čime je dodatno potaknuta impresija o agencijama kao rastrošnim i nekontroliranim crnim kutijama upravljanja,³⁵ ali je i izražena politička volja da se sustav agencija i drugih pravnih osoba uredi te tako doprinese poboljšanju stanja u javnoj upravi, u smislu povećanja učinkovitosti, boljeg financijskog upravljanja te jačanja odgovornosti.³⁶ Međutim, sustavno uvođenje reda i ostvarenje zacrtanih ciljeva još uvijek izostaje zbog nedostatka politike upravljanja agencijama koja bi utvrdila kriterije te predstavljala temelj za izradu zakonskog okvira za osnivanje i oblikovanje agencija te tako doveo do institucionalizacije modela, različitog od ostalih organizacija s kojima zajedno opstaju u kaotičnom hrvatskom javnom sektoru.

OKVIR 4: SREĐIVANJE STANJA U HRVATSKIM AGENCIJAMA – AKTIVNOSTI I REZULTATI

2010

– PLAN REORGANIZACIJE – UKIDANJE 14 AGENCIJA

2011

– NACRT KRITERIJA ZA OSNIVANJE I ORGANIZACIJU AGENCIJA – NIJE USVOJEN

2012

– OSNOVANA RADNA SKUPINA MINISTARSTVA UPRAVE ZA PREISPITIVANJE STATUSA AGENCIJA
 – DETALJAN UPITNIK U AGENCIJAMA I JAVNIM USTANOVAMA RADI UTVRĐIVANJA STANJA U SKLADU S ANTIKORUPCIJSKOM STRATEGIJOM
 – PROMJENE U VELIČINI I SASTAVU TIJELA UPRAVLJANJA U DIJELU AGENCIJA
 – USKLAĐIVANJE PLAĆA U DIJELU AGENCIJA

2010-2012 UKINUTO 19 AGENCIJA, A OSNOVANO 7 AGENCIJA

33 Npr. u HAKOM-u predsjednik Vijeća ima zamjenika (NN 133/12), ARR ima zamjenika ravnatelja koji se imenuje temeljem javnog natječaja, dok su u HZZ i HZMO uvedeni zamjenik i pomoćnici ravnatelja koje imenuje Vlada na prijedlog ministra nadležnog za rad odnosno mirovinski sustav. S druge strane, u Hrvatskom zavodu za norme ukinute su funkcije zamjenika i pomoćnika ravnatelja. Izmjenama Zakona o HANFA-i (NN 12/12) umjesto uprave s pet članova, uključujući predsjednika koji ima status člana, propisano je da upravno vijeće ima pet članova, od kojih je jedan predsjednik, a agenciju vodi i zastupa glavni tajnik koji se imenuje temeljem javnog natječaja na vrijeme od 6 godina. U nekim je propisima ukinuta odredba o razlozima razrješenja ravnatelja agencije, što upućuje na veću politizaciju.

34 Zahvat je proveden putem izmjene Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama za 6 agencija u listopadu 2012. (NN 112/12) odnosno 11 agencija u studenome 2012. (NN 121/12). Koeficijenti su izmijenjeni uglavnom za ravnatelje, zamjenike, pomoćnike i druge menadžerske pozicije, kao i za radna mjesta s posebnim obilježjima i to u Hrvatskom centru za razminiranje, ARPA, ARR, Pravosudnoj akademiji, Fondu za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom, AORPS, a zatim i u HHI, Agenciji za istraživanje nesreća i ozbiljnih nezgoda zrakoplova, Agenciji za sigurnost željezničkog prometa, AOLP, AKAZSS, HPA, HCHPS, HCK, PSS, HAH i APZ. Najnovijom Uredbom iz veljače 2013. (NN 25/13) koja je zamijenila raniju utvrđeni su nova radna mjesta i koeficijenti.

35 V. npr. 'U mreži birokracije: Oni troše naš novac – Centar za puževe golače i Agencija za monopol HŽ-a', 16.1.2012., www.slobodnadalmacija.hr; 'Kao pijani milijarder: Hrvatska milijardu kuna godišnje trošila na desetine agencija, zavoda i instituta', 25.2.2012., www.novilist.hr; 'Državnim agencijama poslove obavljaju drugi', 16.5.2012., www.poduzetnistvo.org; 'Rastrošne agencije koštaju kao novi most preko Drave!', 4.8.2012., www.glasslavonije.hr; 'Država u minusu, a njezine institucije u plusu od 2,89 mld kuna?', 5.9.2012., www.tportal.hr. U siječnju 2013. posebno je negativno odjeknulo povećanje plaća za ravnatelje nekih agencija (HZMO, HZZ, HZZO, Regos, SAFU), nakon čega je uslijedio prijedlog smanjenja plaća za ravnatelje nekih drugih agencija.

36 Neki su naslovi pozitivno intonirani, npr. v. 'Uprava: Hrvatska pred novom inventurom agencija', 13.1.2012., www.liderpress.hr; 'Projekt uvođenja reda u državne ustanove', 1.7.2012., www.jutarnji.hr.

8. Ključni problemi hrvatskih agencija

Nekoliko je ključnih problema povezano s agencijskim modelom u Hrvatskoj i samim procesom agencifikacije:

1) Agencifikacija u Hrvatskoj nije predmet osmišljene strategije praćene odgovarajućom pravnom regulacijom koja bi jamčila adekvatnu neovisnost i odgovornost i tako opravdala postojanje agencije i osigurala da ona radi u skladu sa svrhom, povećala pravnu sigurnost te minimalizirala krojenje agencije prema potrebama trenutka i trenutne politike, a na što upućuju:

- nepostojanje strateškog dokumenta o agencijama
- nepostojanje seta odredbi kojima bi se propisao barem minimum mehanizama za ostvarenje neovisnosti i odgovornosti
- agencije se osnivaju kao različiti pravni oblici (pravne osobe, pravne osobe s javnim ovlastima, javne ustanove, ustanove), ali se odabir ni takvog pravnog oblika ne može jednoznačno povezati sa svrhom i zadatkom agencije
- nepostojanje pojma agencije osim kao naziva tipa tijela, a različite klasifikacije tijela pokazuju da se agencija uopće ne percipira kao poseban pravni oblik, koji se razlikuje kako od ustanova kao što su škole ili bolnice, tako i od trgovačkih društava; umjesto toga, one se smještaju zajedno s tim oblicima i na njih se primjenjuju ista pravila
- agencije se osnivaju različitim instrumentima, ali bez jasne odredbe kada se primjenjuje zakon, a kada uredba
- upravljačka struktura u agencijama je različita, broj članova upravnih vijeća varira od 4 do 13, biraju se i imenuju na različite načine, uvjeti za imenovanje ravnatelja u mnogim slučajevima nisu propisani, itd.
- agencije se financiraju na različite načine, a prihodi agencija često i kad to nije sasvim opravdano nisu prihod državnog proračuna
- ne postoji mehanizam evaluacije rada agencije i mogućnost da se ona ukine ako ne postoje razlozi za njezin opstanak
- statuti agencija ne objavljuju se uvijek u Narodnim novinama
- ne postoji pregled agencija koje djeluju resorima na mrežnim stranicama ministarstava
- ne postoji jasan pregled o osnovnim indikatorima rada agencija, kao što su zaposleni i struktura zaposlenih, financiranje, učinak itd.

2) Izostao je čitav niz mehanizama koji bi podržavali agencijski model javne uprave, a temelje se na jasnim granicama autonomije (depolitizacija), stručnosti kadrova (prepušteno ad hoc arbitriranju), kontroli rezultata (u smislu mjerenja učinka, odgovornosti za rezultat, itd.), odgovarajućem financiranju i kontroli trošenja javnih sredstava i vezanosti inputa s outputom, pa tako

- ne postoji mjera za procjenu učinkovitosti rada agencija, tj. učinkovitost agencije ne procjenjuje se temeljem mjerenja učinka
- zaposleni u agencijama imaju različit status i plaće, kako između pojedinih agencija tako i u odnosu na državnu

upravu (neki su obični radnici, neki su javni službenici, a koje u danom slučaju će prevladati nije jasno nego proizvoljno); upravo je zapošljavanje u agencijama način izbjegavanja niske plaće u državnoj upravi;

- etički kodeksi u agencijama nisu pravilo
- javni natječaj nije pravilo za zapošljavanje u agencijama, što je u suprotnosti s ustavnim načelom jednake dostupnosti javnih službi
- programi usavršavanja za službenike ne odnose se na zaposlene u agencijama
- nema sustavne analize zakonitosti rada agencija, niti kao posebnog tipa tijela, niti u okviru pojedinih resora, a koju bi napravilo MURH, ili Visoki upravni sud, a koji bi poslužili kao preporuka agencijama, posebice u vezi provedbe upravnog postupka, jer u mnogim agencijama odluke donose specijalisti koji nisu posebno educirani o ZUP-u
- državna revizija nema plan revizije agencija kao posebnog tipa pravnih osoba
- antikorupcijski program ne odnosi se u osnovi na agencije, iako je MURH pokušao skenirati stanje u agencijama i u odnosu na antikorupcijske indikatore
- obveza suradnje između ministarstava i resornih agencija u kreiranju politike ili praćenju provedbe nije na odgovarajući način formalizirana, a niti ono što je propisano ne primjenjuje se na odgovarajući način; na to upućuje činjenica da pri prikupljanju podataka neka ministarstva nisu niti znala koje su agencije u njihovom resoru. Primijećeno je kako su neka ministarstva nevoljko prihvatila taj zadatak, smatrajući da su agencije izvan njihova dometa ("mi nemamo ništa s njima"), a mnoge nisu bile sasvim sigurne koje su njihove ovlasti u odnosu na agencije.

3) Posebno osjetljiv odnos između agencija i političke vlasti s jedne, te agencija i interesnih skupina s druge strane, nije ni na koji način adresiran, osim sporadičnih zakonskih odredbi koje bi trebale formalno osigurati neovisnost, ali neformalno njihov učinak ostaje nejasan, te je stoga

- zamjetan trend da se pri promjeni vlasti stranački vojnici nagrađuju čelnim mjestima u agencijama za koja nisu posebni specijalisti niti stručnjaci, pa čak i kad je to direktno suprotno svrsi zakona
- kopiranje strukture ministarstava u agenciju ukazuje na potrebu izrazite političke kontrole agencija, u nedostatku poznavanja drugih kontrolnih mehanizama ili nepovjerenja u njih (sudstvo, struka, itd.)
- neke agencije, uglavnom regulatorne, imaju u svojim propisima odredbe o nespojivosti funkcija i sukobu interesa, te odredbe o zabrani utjecaja na rad agencija, ali nepoznato je da li i kako te odredbe funkcioniraju u praksi, za što bi trebalo provesti sustavnu analizu
- propisi o pravima i obvezama državnih dužnosnika i o sukobu interesa primjenjuju se samo na neke agencije, ali ne sve
- ne postoji analiza koja bi procijenila potencijalni utjecaj reguliranih subjekata ili korisnika na agencije, kako onaj formalno uređen, tako i neformalan
- neke agencije imaju odredbe o zabrani zapošljavanja u reguliranim subjektima nakon prestanka funkcije u agenciji, ali pitanje je da li se i na koji način te odredbe primjenjuju

4) Transparentnost rada agencija, podaci o njihovom učinku, trošenju javnog novca te broj i stručnosti zaposlenih sasvim je izvan kontrole javnosti, ali i same centralne uprave

- ne postoji registar ili Internet stranica koja bi javnosti dala uvid u agencije i njihove značajke
- savjetovanje s javnošću agencije neke agencije provode, ali nema sustavnog propisa koji bi ga zahtijevao, a primjena Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću je proizvoljna
- mogućnost podnošenja pritužbi i prijedloga vezano uz rad agencije nije svugdje osigurana, iako postoji pravna osnova prema Zakonu o sustavu državne uprave
- Hrvatski sabor se ne bavi posebno agencijama, osim u sporadičnim slučajevima ili kod podnošenja godišnjih izvješća
- ne objavljuju se svi opći akti niti statuti agencija u Narodnim novinama
- ne postoji adekvatna analiza o primjeni propisa o pravu na pristup informacijama u agencijama

Problemi koji se ocrtavaju u upravljanju agencijama te uređenju agencija kao pravnog oblika samo su odraz nesređenosti koja još uvijek vlada u javnom sektoru u cjelini, a koja je posljedica nepostojanja odgovarajuće

strategije reforme javne uprave. Izolirati pitanje agencija od pitanja političko demokratske kulture, pravnog uređenja pojedinih pitanja (npr. službenici i njihove plaće, transparentnost rada javne uprave, odgovornost) te funkcioniranja institucija u okolini agencija, i njegovo smještanje u domenu organizacijsko-tehničkih promjena koje navodno nemaju utjecaja na političku i svaku drugu odgovornost, nije odgovarajući pristup agencijama. U tom smislu, kao područja koja pokazuju defekte uslijed kojih niti stanje u agencijama nije adekvatno riješeno su npr. sistemski zakon koji uređuje strukturu i funkcioniranje državne uprave (Zakon o sustavu državne uprave), zakon koji uređuje plaće u javnom sektoru i državnoj upravi (Zakon o plaćama u javnim službama i prateća Uredba te Zakon o plaćama državnih službenika, koji nisu doneseni već 7 godina, usprkos zakonskoj obavezi), zakon koji treba osigurati maksimalnu transparentnost u radu uprave (Zakon o pravu na pristup informacijama). K tome, kao faktori koji pridonose neodgovarajućem upravljanju agencija ističu se slabi kapaciteti resornih ministarstava (postupci koji osiguravaju koordinaciju i suradnju, postojanje specijalista za pojedina područja u samim ministarstvima, itd.), nedostatni kapaciteti upravnog sudstva (radi brzine donošenja odluka), nedovoljna informiranost medija o agencijama (npr. komunikacijska strategija, kako bi se izbjeglo senzacionalističko pisanje), slaba informiranost javnosti o agencijama putem medija i putem mrežne stranice Vlade, nedovoljna edukacija o primjeni Zakona o općem upravnom postupku, ali i drugih programa usavršavanja u Državnoj školi za javnu upravu, a koja bi se odnosila i na agencije. Agencije su samo jedan od elemenata sustava upravljanja u svakoj državi na koje se preslikavaju svi defekti tog sustava, a u Hrvatskoj su oni dodatno izraženi uslijed neodgovarajuće regulacije agencija. Stoga se kao posljedice javljaju formalne i neformalne anomalije u pogledu neovisnosti i odgovornosti agencija.

9. Primjena elemenata dobrog upravljanja u hrvatskim agencijama

Iako opća slika agencija odaje dojam neuređenog stanja, neujednačenosti i raznolikosti, valja primijetiti da prvo, agencije u pravilu djeluju u skladu sa svojim pravnim okvirom, te drugo, mnoge od njih su uspostavile i provode različite elemente dobrog upravljanja. Ipak, ostaje čitav niz neusklađenosti i nedostataka koji se mogu suzbiti sustavnim pristupom agencijama i njihovim adekvatnim pravnim uređenjem.

Elementi dobrog upravljanja u agencijama koji su prikazani u Prilogu III. utvrđeni su u skladu s recentnim dokumentima iz europskih zemalja te teorijskim i istraživačkim spoznajama. Ocjena njihove realizacije u konkretnim agencijama moguća je primjenom protokola u pojedinim slučajevima.

Međutim, **moguće je ukratko opisati elemente dobrog upravljanja koji su zaživjeli u hrvatskim agencijama te identificirati osnovne nedostatke u njihovoj realizaciji.** Protokol za studije slučaja treba poslužiti za identificiranje pojedinih elemenata u pojedinim agencijama te omogućiti njihovu usporedbu, kao i utvrđivanje zajedničkih dobrih praksi te manje ili više raširenih nedostataka.

A. Osnivanje i ukidanje agencija i pravni okvir za pojedinačne agencije

Dobra praksa: Osnivanje agencija odvija se u skladu sa zakonom, odnosno pravnom osnovom za osnivanje agencije. Temeljni pravni okvir čini pravni propis kojim se agencija osniva (zakon, uredba) kojim su uređeni elementi upravljanja i djelovanja agencija. Ukidanje agencija u pravilu se odvija ad hoc, izuzevši djelomičnu analizu koja je provedena 2010. za dio agencija. Statuti nekih agencija objavljuju se u Narodnim novinama.

Nedostaci: Ne postoji pravni okvir koji bi propisao uvjete osnivanja agencija i ujednačio vrste agencija, upravljačke mehanizme te pojedine elemente djelovanja agencije kao ni njene odnose s resornim ministarstvima i drugim tijelima. Ne postoji obveza izrade analize o potrebi osnivanja agencije. Ne postoji obveza izrade periodičnih evaluacija. Ne postoji klauzula o ukidanju agencije, koja je postala dio dobre europske prakse i propisana je uredbama kojima se osnivaju europske agencije. Agencije objavljuju statute na svojim stranicama u nepročišćenim verzijama, a samo neki se objavljuju u Narodnim novinama.

B. Upravljanje agencijom

Dobra praksa: Agencije u imaju političke, participativne ili profesionalne kolegije (vijeća, odbore, i sl), ovisno o tipu i svrsi agencije. Ravnatelji agencija imenuju se putem javnog natječaja. Kod nekih agencija propisani su uvjeti za razrješenje članova vijeća odnosno ravnatelja.

Nedostaci: Struktura i način imenovanja nisu ujednačeni što ostavlja mogućnost za manipulacije i prilagodbe trenutnim potrebama. Nedovoljno je osigurana profesionalnost ravnatelja agencija koji su često imenovani po političkim kriterijima. Nije jasno utvrđena odgovornost upravljačkih struktura za rad agencije.

C. Svrha i djelokrug agencije

Dobra praksa: Svrha, djelokrug i nadležnost agencije jasno je utvrđena i propisana osnivačkim aktom i Statutom agencija te jasno razgraničena od drugih tijela koja djeluju u istom području.

Nedostaci: Ne postoje analize po resorima u kojoj se mjeri djelokrug agencija i resornih ministarstava podudara ili eventualno poklapa.

D. Stručnost i osiguranje neovisnosti i neutralnosti

Dobra praksa: Mnoge agencije u pravilu zapošljavaju stručne kadrove i osiguravaju im odgovarajuće plaće. Zaposleni prolaze različite edukacije u specijaliziranom području rada agencije. Politička neovisnost u nekim agencijama osigurava

se prethodnim utvrđivanjem uvjeta za imenovanje upravljačkih struktura te odredbama o nespojivosti funkcija, sukobu interesa i ograničenim mogućnostima razrješenja.

Nedostaci: Javni natječaji za zapošljavanje u agencijama ne provode se sustavno i u svakom pojedinom slučaju. Plaće u agencijama su različite, nisu usklađene međusobno niti u odnosu na državnu upravu. Upravljanje agencijama u nekim slučajevima se povjerava stranačkim dužnosnicima bez posebnih znanja u području rada agencije. Čelnici nekih agencija su državni dužnosnici, a nije jasno prema kojem kriteriju se određuje taj status. Uvjeti za čelno mjesto nisu propisani pravnim okvirom za sve agencije. Propisi o sukobu interesa ne primjenjuju se konzistentno na agencije.

E. Antikorupcijsko zakonodavstvo, transparentnost, suradnja sa zainteresiranom javnošću te političko-demokratska odgovornost

Dobra praksa: Agencije imaju svoje Internet stranice. Neke agencije imaju propisane odnosno usvojile su pojedine elemente antikorupcijskog zakonodavstva (odredbe o sukobu interesa, etički kodeksi, javna nabava, pravo na pristup informacijama). Neke agencije provode savjetovanja s javnošću kada izrađuju nacрте općih propisa ili važnih dokumenata. Agencije u pravilu objavljuju svoja godišnja izvješća na Internet stranicama.

Nedostaci: Ne postoji jedinstveno mjesto na stranici Vlade na kojemu bi se nalazile informacije o agencijama, pravni okvir, analize i drugi sadržaji putem kojih bi se zainteresirana javnost mogla upoznati s agencijama u cjelini i pojedinačno i pratiti primjenu elemenata dobrog upravljanja. Antikorupcijsko zakonodavstvo nije sustavno primijenjeno u svim agencijama (npr. Zakon o sprječavanju sukoba interesa), a ne postoji niti analiza kojom bi se utvrdilo na koji se način upravlja sukobom interesa u agencijama, po uzoru na one u EU. Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću ne provodi se sustavno. Struktura godišnjih izvješća je različita. Nije jasno utvrđeno za sve agencije koje je propise i odluke potrebno objavljivati u Narodnim novinama. Agencije ne objavljuju pročišćene propise i statute.

F. Financijska neovisnost i odgovornost

Dobra praksa: Agencije se financiraju neovisno o ministarstvima. Neke agencije imaju vlastite prihode što im jamči veću neovisnost. Mehanizmi financijske kontrole uključuju unutarnji sustav kontrola, reviziju i godišnja izvješća.

Nedostaci: Nedostaje sustavni pristup financijskom upravljanju u agencijama te kontroli financijskih rezultata. Državna revizija nema plan provedbe koji bi sustavno pokrio agencije. Vanjske neovisne revizije ne provode se sustavno nego ad hoc. Prihodi izvršnih agencija nisu uvijek prihod državnog proračuna.

G. Suradnja s drugim tijelima i odgovornost

Dobra praksa: Agencije u svom postupanju primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku. Žalba na odluke agencija primjenjuje se u slučaju dijela izvršnih agencija. Sudski nadzor osiguran je putem upravnog sudstva. Agencije objavljuju svoja godišnja izvješća na internet stranicama. Agencije surađuju s drugim istovrsnim agencijama i mrežama.

Nedostatak: Ne postoji analiza o zakonitosti rada agencija, kojom bi se utvrdila razina potvrđenih odluka. Ne provodi se sustavna edukacija zaposlenih o primjeni pravila općeg upravnog postupka. Ne objavljuju se sažeci rasprava u Saboru o izvješćima agencija.

H. Elementi osiguravanja učinkovitosti

Dobra praksa: Nema podataka.

Nedostaci: U izvršnim agencijama ne postoji sustavna kontrola učinkovitosti u smislu ostvarivanja zadataka te efikasnosti u smislu financijskog poslovanja. Postojanje agencije nije vezano uz uspješnost njezinog rada. Ne provode se periodične evaluacije rada agencija. Ne postoji obveza uvođenja upravljanja učinkom u javnoj upravi u cjelini, pa tako ni u agencijama.

OKVIR 5: NOVI EUROPSKI STANDARDI DOBROG UPRAVLJANJA U AGENCIJAMA

S OBZIROM NA SKORO PRISTUPANJE EUROPSKOJ UNIJI TE NA DJELOVANJE HRVATSKIH AGENCIJA U OKVIRU POJEDINIH EUROPSKIH POLITIKA KORISNO JE UPUTITI I NA NEKE OD NOVIJIH ELEMENATA NA KOJE SE KONCENTRIRAJU STANDARDI DOBROG UPRAVLJANJA AGENCIJAMA KOJI SE U POSLJEDNJE VRIJEME INTENZIVNO UTVRĐUJU I NA RAZINI EU (ZA NJEZINE 44 AGENCIJE):

A) OSNIVANJE I PRESTANAK RADA

PROCJENA UČINKA PRIJE OSNIVANJA AGENCIJE
PERIODIČNE EVALUACIJE RADA AGENCIJA

B) OSIGURANJE NEOVISNOSTI I PROFESIONALNOSTI

ODREDBE O NAČINU IMENOVANJA I RAZRJEŠENJA VODSTVA AGENCIJE KOJE JAMČE NEOVISNOST I STRUČNOST
UZ ODREĐIVANJA INDIKATORA UČINKA ZA ČELNIKE TE RAZINE KOMPETENCIJA ČLANOVA UPRAVNIH VIJEĆA
REGULACIJA SUKOBA INTERESA
POLITIKA UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA

C) UČINKOVITOST I ODGOVORNOST ZA REZULTAT

UKLJUČIVANJE DIONIKA
VIŠEGODIŠNJI PROGRAMI RADA
JEDNOGODIŠNJA IZVJEŠĆA
KVALITETA MREŽNIH STRANICA
UNUTARNJA I VANJSKA REVIZIJA
UTVRĐIVANJE KLJUČNIH KRITERIJA IZVEDBE
PROCEDURE ZA SPRJEČAVANJE PRIJEVARA
PRIMJENA FINACIJSKIH PROPISA
BUDŽETIRANJE PREMA AKTIVNOSTIMA
PLANIRANJE RESURSA

TREĆI DIO – PREPORUKE ZA UNAPRJEĐENJE PRAVNOG I INSTITUCIONALNOG OKVIRA ZA AGENCIJE

10. Policy preporuke za unaprjeđenje pravnog i institucionalnog okvira

10.1. Preporuke za zakonodavca, Vladu i nadležna ministarstva

1. provesti sustavnu evaluaciju rada svih agencija prema ujednačenoj metodologiji koja iscrpno pokazuje stanje u agencijama u svim segmentima te koja bi poslužila kao temelj za pravnu regulaciju i izradu kataloga dobre prakse u agencijama;
2. donošenje zakona (posebnog ili u okviru Zakona o sustavu državne uprave) kojim bi se reguliralo osnivanje, struktura i elementi dobrog upravljanja u agencijama, uz ostavljanje margine za prilagodbe u pojedinačnim slučajevima (osnivanje, ukidanje, upravljačke strukture, financiranje i financijska odgovornost, zapošljavanje, periodična evaluacija, itd.);
3. provesti analizu i na temelju rezultata uskladiti horizontalne propise radi dosljednije primjene na agencije i proširiti doseg antikorupcijske strategije i na agencije, u obliku posebnog dokumenta kojim bi se osigurala ujednačena primjena pojedinih elemenata antikorupcijskog zakonodavstva (pristup informacijama, etika i integritet - sukob interesa, javne nabave, savjetovanje s javnošću); provesti analizu upravljanja sukobom interesa u odabranim agencijama radi utvrđivanja dobre prakse;
4. unaprijediti rad radne skupine za agencije pri Ministarstvu uprave te definirati aktivnosti i rokove za njihovo obavljanje;
5. uspostaviti sustavne programe usavršavanja upravljačkih struktura i zaposlenika agencije u područjima opće primjene (upravni postupak i upravni spor, antikorupcijsko zakonodavstvo, financijski menadžment, upravljanje ljudskim potencijalima);
6. uspostaviti Internet stranicu s evidencijom svih agencija, osnovnih pokazatelja o agencijama te propisima i smjernicama koje se na njih primjenjuju;
7. ojačati kapacitete državne uprave (nadležnih ministarstava) za koordinaciju agencija u resorima (procedure, odgovarajući kadrovi), te suradnju u oblikovanju javnih politika, a posebice mehanizme koje koriste Ministarstvo financija i Ministarstvo uprave, svako u svom području rada, radi provedbe odgovarajućih propisa u agencijama;
8. utvrditi dobru praksu razmatranja izvješća agencija u Saboru, odnosno Vladi;
9. uvesti ugovore o učinku za izvršne agencije kako bi se osiguralo ispunjenje svrhe i zadatka te odgovornost vodstva agencije, umjesto političkih kriterija te uspostaviti instrumente za analizu društvenih i ekonomskih rezultata rada agencija;

10. jačati kapacitete kontrolnih institucija te poticati izradu specijalnih izvješća o zakonitosti rada i poslovanja koja se odnose na agencije.

Odluka o provedbi navedenih preporuka je u rukama Vlade, dok je izrada pripremnih dokumenata i nacrt propisa u nadležnosti Ministarstva uprave, Ministarstva financija te suradnje s resornim ministarstvima.

Za provedbu navedenih preporuka kao dobra praksa mogu poslužiti iskustva drugih europskih zemalja u provedbi evaluacije i kreiranju pravnog okvira, a posebno Europske unije, uzimajući u obzir činjenicu da se primjena utvrđenih dobrih europskih praksi s vremenom preuzima i u državama članicama.

10.2. Preporuke za kontinuirano praćenje za zainteresiranu javnost

Potencijalni oblici praćenja rada agencija za zainteresiranu javnost trebali bi uključiti sljedeće:

- izradu i primjenu protokola za studije slučaja agencija (v. Prilog IV. za nacrt protokola);
- praćenje transparentnosti rada analizom mrežnih stranica prema odgovarajućoj metodologiji;
- provedbom upitnika u odnosu na posebne javnosti pojedinih agencija (stručna javnost, regulirani subjekti, korisnici) o načinima osiguravanja neovisnosti, sprječavanju klijentelizma, uključivanju zainteresirane javnosti, i sl.;
- istraživanja agencija od strane akademske zajednice ili provedbu sveobuhvatnog znanstvenog istraživanja agencija;
- uključivanje u periodične evaluacije rada agencija, ako one budu predviđene;
- vanjska evaluacija dobrih praksi u upravljanju sukobom interesa, transparentnosti, javnim nabavama i drugim elementima dobrog upravljanja agencijama;
- medijsko kontinuirano praćenje rada pojedinih agencija ili aktivnosti na sređivanju stanja u agencijama, uz prethodno informiranje novinara o agencijskom modelu i problemima u primjeni.

11. Potencijalni problemi u realizaciji preporuka

Potencijalni problemi u realizaciji preporuka mogu se pojaviti u nekoliko segmenata.

Prvi potencijalni problem može nastati uslijed nedostatka političke volje za sređivanjem stanja u agencijama, a time i efikasnog ostvarivanja ciljeva javne politike. Uzrok tome može proizaći iz davanja prioriteta drugim problemima ili nerazumijevanja logike agencijskog modela kao posebnog tipa institucije ili iz zadržavanja statusa quo u kojem se agencije koriste kao sredstvo političkog nagrađivanja. Također, isti problem može proizaći iz nesklonosti političkog vodstva da prizna i sagleda problem kako bi se provela temeljita analiza i utvrdila moguća rješenja, u skladu s dobrim domaćim i europskim praksama. I druge europske zemlje, pa i EU, nastojale su dugo ignorirati problem, ali njegovo rješavanje nisu mogle izbjeći uslijed političkih i gospodarskih pritisaka.

Drugi problem odnosi se na nedostatak resursa za provedbu aktivnosti kojima bi se uredilo stanje u agencijama, prije svega financijskih sredstava, stručnih kapaciteta i odgovarajuće koordinacije. Svaka reforma zahtijeva određene ulazne resurse, a trenutna gospodarska i financijska situacija može predstavljati problem za odvajanje resursa u tu svrhu.

Treći problem odnosi se na reformu državne i javne uprave u cjelini, tj. nedonošenje ili neadekvatno reguliranje drugim zakonima koji se ili primjenjuju na agencije ili na druga područja koja su kompatibilna agencijama. Posebno se to odnosi na Zakon o sustavu državne uprave te Zakon o državnim službenicima, a zatim i na regulaciju plaća u državnoj i javnoj službi te pojedine segmente antikorupcijskog zakonodavstva (etički kodeksi, pravo na pristup informacijama, javne nabave, sukob interesa) te funkcioniranje odgovarajućih institucija (npr. Povjerenstva za sukob interesa, tijela za pristup informacijama, tijela nadležnog za javne nabave, upravnog sudstva, revizijske institucije). Moguć je problem i u neadekvatnoj regulaciji nadležnosti u sektorskim propisima.

Na kraju, a povezano s gornjim problemima, **moguće je nedovoljno uvažavanje problema agencija i nerazumijevanje posebnih potreba pojedinih agencijskih oblika,** a što bi moglo dovesti do toga da se agencijski model propiše previše restriktivno ili ujednačeno, što ne bi ostavilo dovoljno prostora za specifične potrebe koje proizlaze iz svrhe agencije odnosno propisa EU. Razumijevanje nadležnih institucija kao i provedba aktivnosti na uređivanju stanja u agencijama ovisi o suradnji sa stručnom, akademskom i zainteresiranom javnošću, kao i suradnji svih relevantnih tijela u provedbi aktivnosti.

U odnosu na preporuke za praćenje za zainteresiranu javnost, može se javiti nekoliko potencijalnih problema. Prvo, moguće je da se agencije nevoljko uključe u istraživanja, posebice ako nisu svjesne važnosti transparentnosti u radu i mogućnosti da iskoriste rezultate za poboljšanje svog rada. Potpora od strane relevantnih institucija u tom smislu može smanjiti otpor agencija. Drugi problem može se pojaviti ako je metodologija istraživanja nedovoljno razrađena i nije fokusirana na prava pitanja, što ovisi o samom dizajnu istraživanja. Na kraju, u samoj provedbi potrebno je osigurati da odgovarajuće educirani istraživači provode istraživanje, kako bi se smanjile pristranosti, ali i osiguralo odgovarajuće poznavanje sektorske problematike (npr. visokog obrazovanja, europskih fondova, elektroničkih medija, i sl.). Posebno treba obratiti pažnju na prezentaciju rezultata istraživanja jer senzacionalističko izvještavanje i nedovoljno utemeljeni zaključci mogu negativno utjecati na buduću suradnju s konkretnom, ali i drugim agencijama.

ZAKLJUČAK

Svaki institucionalni model ima svoju svrhu koja se ostvaruje određenim ugrađenim mehanizmima. **Svrha agencija jest da svojom stručnošću, specijalizacijom, odvojenosti od svakodnevne politizacije i pritiska interesnih skupina osiguraju učinkovitu provedbu određene javne politike.** Ta se svrha ostvaruje brojnim instrumentima koji trebaju osigurati pravnu, menadžersko-organizacijsku, personalnu, financijsku i policy autonomiju odnosno neovisnost, te na odgovarajući način osigurati pravnu, financijsku i političko-demokratsku odgovornost i kontrolu rezultata rada.

Problem s agencijskim modelom u mnogim zemljama, pa tako i u Hrvatskoj, jest da je njegovo uvođenje u sustav patilo od nedostataka čije su se negativne implikacije pokazale tek protekom određenog vremenskog razdoblja te uslijed vanjskih okolnosti, kao što je gospodarska kriza, odnosno kriza upravljanja. **Nedovoljna i/ili neadekvatna pravna regulacija, neodgovarajući sustav nadzora, određeni stupanj netransparentnosti i uglavnom poseban tretman koji nije na odgovarajući način realiziran kroz mehanizme odgovornosti doveli su do toga da se agencije smatraju crnom kutijom suvremenog javnog upravljanja.** Mnoge zemlje, pa tako i EU, posljednjih su godina poduzele značajne napore da analiziraju i evaluiraju sustav agencija te utvrde probleme i predlože rješenja. U tom smislu, brojna komparativna iskustva mogu poslužiti za poboljšanje stanja u Hrvatskoj, a korištena su i u izradi ove studije.

Preporuke za poboljšanje stanja usmjerene su kako na politička tijela i relevantna ministarstva, tako i na organizacije civilnog društva i zainteresiranu javnost agencija. Primjena predloženih aktivnosti može naići na probleme u primjeni, koje na vrijeme valja detektirati i nastojati suzbiti.

PRILOZI

I. Popis agencija u Republici Hrvatskoj (31.12.2012.)

NADLEŽNO MINISTARSTVO	NAZIV AGENCIJE (KRATICA)	GODINA OSNIVANJA	PRAVNI OKVIR – VAŽEĆI 31. PROSINCA 2012.
-	1. AGENCIJA ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG NATJECANJA (AZTN)	1995	ZAKON O ZAŠTITI TRŽIŠNOG NATJECANJA (NN 79/09)
-	2. AGENCIJA ZA ZAŠTITU OSOBNIH PODATAKA (AZOP)	2003	ZAKON O ZAŠTITI OSOBNIH PODATAKA (NN 103/03, 118/06, 41/08, 130/11, 106/12)
MINISTARSTVO FINANCIJA	3. DRŽAVNA AGENCIJA ZA OSIGURANJE ŠTEDNIH ULOGA I SANACIJU BANAKA (DAB)	1994	ZAKON O DRŽAVNOJ AGENCIJI ZA OSIGURANJE ŠTEDNIH ULOGA I SANACIJU BANAKA (NN 44/94, 79/98, 19/99, 35/00, 60/04, 12/12)
MINISTARSTVO FINANCIJA	4. FOND ZA NAKNADU ODUZETE IMOVINE (FNOI)	1997	ZAKON O FONDU ZA NAKNADU ODUZETE IMOVINE (NN 69/97, 105/99, 64/00)
MINISTARSTVO FINANCIJA	5. FINANCIJSKA AGENCIJA (FINA)	2001	ZAKON O FINANCIJSKOJ AGENCIJI (NN 117/01, 42/05, 98/05, 106/12)
MINISTARSTVO FINANCIJA	6. HRVATSKA AGENCIJA ZA NADZOR FINANCIJSKIH USLUGA (HANFA)	2005	ZAKON O HRVATSKOJ AGENCIJI ZA NADZOR FINANCIJSKIH USLUGA (NN 140/05, 154/11, 12/12)
MINISTARSTVO FINANCIJA	7. AGENCIJA ZA REVIZIJU SUSTAVA PROVEDBE PROGRAMA EUROPSKE UNIJE (ARPA)	2008	UREDBA O OSNIVANJU AGENCIJE ZA REVIZIJU SUSTAVA PROVEDBE PROGRAMA EUROPSKE UNIJE (NN 73/08)
MINISTARSTVO UNUTARNJIH POSLOVA	8. HRVATSKI CENTAR ZA RAZMINIRANJE (HCR)	1998	UREDBA O OSNIVANJU HRVATSKOG CENTRA ZA RAZMINIRANJE (NN 24/98, 42/98, 150/98, 58/00, 18/02, 10/04, 79/05, 81/08, 37/11, 70/12); ZAKON O HUMANITARNOM RAZMINIRANJU (NN 153/05, 63/07, 152/08)
MINISTARSTVO UNUTARNJIH POSLOVA	9. AGENCIJA ZA PROSTORE UGROŽENE EKSPLOZIVNOM ATMOSFEROM (EX- AGENCIJA)	2002	UREDBA O OSNIVANJU AGENCIJE ZA PROSTORE UGROŽENE EKSPLOZIVNOM ATMOSFEROM (NN 60/02, 98/06, 91/11, 51/12); ZAKON O NORMIZACIJI IZ 1996.
MINISTARSTVO PRAVOSUĐA	10. PRAVOSUDNA AKADEMIJA	2009	ZAKON O PRAVOSUDNOJ AKADEMIJI (NN 153/2009, 127/10)
MINISTARSTVO UPRAVE	11. DRŽAVNA ŠKOLA ZA JAVNU UPRAVU	2010	UREDBA O OSNIVANJU DRŽAVNE ŠKOLE ZA JAVNU UPRAVU (NN 144/10, 62/12, 112/12)
MINISTARSTVO GOSPODARSTVA	12. ENERGETSKI INSTITUT HRVOJE POŽAR	2003	UREDBA O PREOBLIKOVANJU ENERGETSKOG INSTITUTA HRVOJE POŽAR U USTANOVU (NN 52/03, 110/11)
MINISTARSTVO GOSPODARSTVA	13. HRVATSKA ENERGETSKA REGULATORNA AGENCIJA (HERA)	2004	ZAKON O REGULACIJI ENERGETSKIH DJELATNOSTI (NN 177/04, 76/07)
MINISTARSTVO GOSPODARSTVA	14. HRVATSKA AKREDITACIJSKA AGENCIJA (HAA)	2004	UREDBA O OSNIVANJU HRVATSKE AKREDITACIJSKE AGENCIJE (NN 158/04, 44/05, 30/10); ZAKON O AKREDITACIJI (NN 158/03, 75/09)
MINISTARSTVO GOSPODARSTVA	15. HRVATSKI ZAVOD ZA NORME (HZN)	2004	UREDBA O OSNIVANJU HRVATSKOG ZAVODA ZA NORME (NN 154/04, 44/05, 30/10, 34/12, 79/12); ZAKON O NORMIZACIJI (NN 163/03)
MINISTARSTVO GOSPODARSTVA	16. AGENCIJA ZA OBAVEZNE ZALIHE NAFTE I NAFTNIH DERIVATA (HANDA)	2006	ZAKON O TRŽIŠTU NAFTE I NAFTNIH DERIVATA (NN 57/06, 18/11, 144/12)
MINISTARSTVO GOSPODARSTVA	17. FOND ZA FINANCIRANJE RAZGRADNJE I ZBRINJAVANJA RADIOAKTIVNOG OTPADA I ISKORIŠTENOG NUKLEARNOG GORIVA NUKLEARNE ELEKTRANE KRŠKO	2007	ZAKON O FONDU ZA FINANCIRANJE RAZGRADNJE I ZBRINJAVANJA RADIOAKTIVNOG OTPADA I ISTROŠENOG NUKLEARNOG GORIVA NUKLEARNE ELEKTRANE KRŠKO (NN 107/07)

MINISTARSTVO GOSPODARSTVA	18. AGENCIJA ZA OPREMU POD TLAKOM (OPT-AGENCIJA)	2008	UREDBA O OSNIVANJU AGENCIJE ZA OPREMU POD TLAKOM (NN 132/08, 29/11, 90/12)
MINISTARSTVO GOSPODARSTVA	19. AGENCIJA ZA JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO (AJPP)	2008	ZAKON O JAVNO-PRIVATNOM PARTNERSTVU (NN 78/12)
MINISTARSTVO GOSPODARSTVA	20. AGENCIJA ZA UPRAVLJANJE DRŽAVNOM IMOVINOM (AUDIO)	2010	ZAKON O UPRAVLJANJU DRŽAVNOM IMOVINOM (NN 145/10, 70/12)
MINISTARSTVO GOSPODARSTVA	21. CENTAR ZA PRAĆENJE POSLOVANJA ENERGETSKOG SEKTORA I INVESTICIJE**	2012	ZAKON O CENTRU ZA PRAĆENJE POSLOVANJA ENERGETSKOG SEKTORA I INVESTICIJE (NN 25/12, 120/12)
MINISTARSTVO GOSPODARSTVA	22. AGENCIJA ZA INVESTICIJE I KONKURENTNOST	2012	ZAKON O OSNIVANJU AGENCIJE ZA INVESTICIJE I KONKURENTNOST (NN 53/12)
MINISTARSTVO REGIONALNOG RAZVOJA I FONDOVA EU	23. FOND ZA OBNOVU I RAZVOJ GRADA VUKOVARA	2001	ZAKON O OBNOVI GRADA VUKOVARA (NN 44/01, 90/05, 80/08, 38/09)
MINISTARSTVO REGIONALNOG RAZVOJA I FONDOVA EU	24. SREDIŠNJA AGENCIJA ZA FINANCIRANJE I UGOVARANJE PROGRAMA I PROJEKATA EUROPSKE UNIJE (SAFU)	2007	UREDBA O OSNIVANJU SREDIŠNJE AGENCIJE ZA FINANCIRANJE I UGOVARANJE PROGRAMA I PROJEKATA EUROPSKE UNIJE (NN 90/07, 114/07, 29/12)
MINISTARSTVO REGIONALNOG RAZVOJA I FONDOVA EU	25. AGENCIJA ZA REGIONALNI RAZVOJ RH (ARR)	2008	UREDBA O OSNIVANJU AGENCIJE ZA REGIONALNI RAZVOJ (NN 155/08, 83/12)
MINISTARSTVO PODUZETNIŠTVA I OBRTA	26. HRVATSKA AGENCIJA ZA MALO GOSPODARSTVO (HAMAG INVEST)	2002	ZAKON O POTICANJU I RAZVOJU MALOG GOSPODARSTVA (NN 29/02, 63/07, 53/12)
MINISTARSTVO RADA I MIROVINSKOG SUSTAVA	27. HRVATSKI ZAVOD ZA ZAPOSŁJAVANJE (HZZ)	1996	ZAKON O POSREDOVANJU PRI ZAPOSŁJAVANJU I PRAVIMA ZA VRIJEME NEZAPOSLENOSTI (NN 80/08, 121/10, 25/12, 118/12)
MINISTARSTVO RADA I MIROVINSKOG SUSTAVA	28. HRVATSKI ZAVOD ZA MIROVINSKO OSIGURANJE (HZMO)	1999	ZAKON O MIROVINSKOM OSIGURANJU (NN 102/98, 127/00, 59/01, 109/01, 147/02, 117/03, 30/04, 177/04, 92/05, 79/07, 35/08, 40/10, 121/10, 130/10, 61/11, 114/11, 76/12)
MINISTARSTVO RADA I MIROVINSKOG SUSTAVA	29. SREDIŠNJI REGISTAR OSIGURANIKA (REGOS)	1999	UREDBA O SREDIŠNJEM REGISTRU OSIGURANIKA (NN 101/1999, 83/12) – ZAKON O OBVEZNIM I DOBROVOLJNIM MIROVINSKIM FONDovima (NN 49/99, 63/00, 103/03, 177/04, 71/07, 124/10, 114/11)
MINISTARSTVO RADA I MIROVINSKOG SUSTAVA	30. FOND ZA PROFESIONALNU REHABILITACIJU I ZAPOSŁJAVANJE OSOBA S INVALIDITETOM (FOND)	2003	UREDBA O OSNIVANJU FONDA ZA PROFESIONALNU REHABILITACIJU I ZAPOSŁJAVANJE OSOBA S INVALIDITETOM (NN 116/03, 48/04, 68/08, 62/12) – ZAKON O PROFESIONALNOJ REHABILITACIJU I ZAPOSŁJAVANJU OSOBA S INVALIDITETOM (NN 143/02, 33/05)
MINISTARSTVO RADA I MIROVINSKOG SUSTAVA	31. AGENCIJA ZA OSIGURANJE RADNIČKIH POTRAŽIVANJA U SLUČAJU STEČAJA POSLODAVCA (AORPS)	2008	ZAKON O OSIGURANJU POTRAŽIVANJA RADNIKA U SLUČAJU STEČAJA POSLODAVCA (NN 86/08)
MINISTARSTVO POMORSTVA, PROMETA I INFRASTRUKTURE	32. HRVATSKI REGISTAR BRODOVA (HRB)	1996	ZAKON O HRVATSKOM REGISTRU BRODOVA (NN 81/96)
MINISTARSTVO POMORSTVA, PROMETA I INFRASTRUKTURE	33. HRVATSKI HIDROGRAFSKI INSTITUT (HHI)	1998	ZAKON O HIDROGRAFSKOJ DJELATNOSTI (NN 86/98, 110/98, 163/03)
MINISTARSTVO POMORSTVA, PROMETA I INFRASTRUKTURE	34. AGENCIJA ZA VODNE PUTOVE	2003	ZAKON O PLOVIDBI I LUKAMA UNUTARNJIH VODA (109/07, 132/07); UREDBA O UPRAVLJANJU I VOĐENJU POSLOVA AGENCIJE ZA VODNE PUTOVE (NN 58/08)
MINISTARSTVO POMORSTVA, PROMETA I INFRASTRUKTURE	35. AGENCIJA ZA OBALNI LINIJSKI POMORSKI PROMET (AOLP)	2006	ZAKON O PRIJEVOZU U LINIJSKOM I POVREMENOM OBALNOM PROMETU (NN 32/06, 38/09, 87/09, 18/11)
MINISTARSTVO POMORSTVA, PROMETA I INFRASTRUKTURE	36. AGENCIJA ZA REGULACIJU TRŽIŠTA ŽELJEZNIČKIH USLUGA (ARTŽU)	2007	ZAKON O AGENCIJI ZA REGULACIJU TRŽIŠTA ŽELJEZNIČKIH USLUGA (NN 79/07, 75/09, 61/11)
MINISTARSTVO POMORSTVA, PROMETA I INFRASTRUKTURE	37. AGENCIJA ZA CIVILNO ZRAKOPLOVSTVO (ACCA)	2007	ZAKON O ZRAČNOM PROMETU (NN 62/09, 84/11)

MINISTARSTVO POMORSTVA, PROMETA I INFRASTRUKTURE	38. AGENCIJA ZA SIGURNOST ŽELJEZNIČKOG PROMETA	2008	ZAKON O AGENCIJI ZA SIGURNOST ŽELJEZNIČKOG PROMETA (NN 120/08)
MINISTARSTVO POMORSTVA, PROMETA I INFRASTRUKTURE	39. HRVATSKA AGENCIJA ZA POŠTU I ELEKTRONIČKE KOMUNIKACIJE (HAKOM)	2008	ZAKON O ELEKTRONIČKIM KOMUNIKACIJAMA (NN 73/08, 90/11, 133/12), ZAKON O POŠTI (NN 88/09, 61/11)
MINISTARSTVO POMORSTVA, PROMETA I INFRASTRUKTURE	40. AGENCIJA ZA ISTRAŽIVANJE NESREĆA I OZBILJNIH NEZGODA ZRAKOPLOVA	2009	UREDBA O OSNIVANJU AGENCIJE ZA ISTRAŽIVANJE NESREĆA I OZBILJNIH NEZGODA ZRAKOPLOVA (NN 110/09, 152/09); ZAKON O ZRAČNOM PROMETU (NN 62/09, 84/11)
MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE	41. HRVATSKA POLJOPRIVREDNA AGENCIJA (HPA)	1994	UREDBA O HRVATSKOJ POLJOPRIVREDNOJ AGENCIJI (NN 63/94, 93/96, 11/97, 48/00, 8/01, 78/03, 28/09, 106/12)
MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE	42. HRVATSKE VODE	1995	ZAKON O VODAMA (NN 153/09, 130/11)
MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE	43. HRVATSKA AGENCIJA ZA HRANU (HAH)	2003	ZAKON O HRANI (NN 46/07, 155/08, 55/11)
MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE	44. HRVATSKI CENTAR ZA KONJOGOJSTVO – DRŽAVNE ERGELE ĐAKOVO I LIPIK	2008	UREDBA O HRVATSKOM CENTRU ZA KONJOGOJSTVO (NN 96/10, 106/12); RANIJA UREDBA NN 77/08
MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE	45. AGENCIJA ZA PLAĆANJA U POLJOPRIVREDI, RIBARSTVU I RURALNOM RAZVOJU	2009	ZAKON O OSNIVANJU AGENCIJE ZA PLAĆANJA U POLJOPRIVREDI, RIBARSTVU I RURALNOM RAZVOJU (NN 30/09)
MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE	46. AGENCIJA ZA POLJOPRIVREDNO ZEMLJIŠTE (APZ)	2009	UREDBA O OSNIVANJU AGENCIJE ZA POLJOPRIVREDNO ZEMLJIŠTE (NN 39/09, 33/10, 109/11); ZAKON O POLJOPRIVREDNOM ZEMLJIŠTU (NN 152/08, 25/09, 153/09, 21/10, 39/11, 63/11)
MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE	47. HRVATSKI CENTAR ZA POLJOPRIVREDU, HRANU I SELO (HCPHS)	2009	ZAKON O OSNIVANJU HRVATSKOG CENTRA ZA POLJOPRIVREDU, HRANU I SELO (NN 25/09, 124/10, 80/11)
MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE	48. POLJOPRIVREDNA SAVJETODAVNA SLUŽBA (PSS)	(1997) 2012	ZAKON O POLJOPRIVREDNOJ SAVJETODAVNOJ SLUŽBI (NN 50/12)
MINISTARSTVO ZAŠTITE OKOLIŠA I PRIRODE	49. DRŽAVNI ZAVOD ZA ZAŠTITU PRIRODE (DZZP)	2002	ZAKON O ZAŠTITI PRIRODE (NN 70/05, 139/08, 57/11)
MINISTARSTVO ZAŠTITE OKOLIŠA I PRIRODE	50. AGENCIJA ZA ZAŠTITU OKOLIŠA (AZO)	2002	UREDBA O OSNIVANJU AGENCIJE ZA ZAŠTITU OKOLIŠA (NN 75/02); ZAKON O ZAŠTITI OKOLIŠA (NN 110/07)
MINISTARSTVO ZAŠTITE OKOLIŠA I PRIRODE	51. FOND ZA ZAŠTITU OKOLIŠA I ENERGETSKU UČINKOVITOST (FZOEU)	2003	ZAKON O FONDU ZA ZAŠTITU OKOLIŠA I ENERGETSKU UČINKOVITOST (NN 107/03, 144/12); ZAKON O ZAŠTITI OKOLIŠA (NN 110/07)
MINISTARSTVO GRADITELJSTVA I PROSTORNOGA UREĐENJA	52. AGENCIJA ZA PRAVNI PROMET I POSREDOVANJE NEKRETNINAMA (APN)	1997	UREDBA O AGENCIJI ZA PRAVNI PROMET I POSREDOVANJE NEKRETNINAMA (NN 45/97, 63/97, 65/99, 132/02, 8/04, 27/08, 105/09)
MINISTARSTVO ZDRAVLJA	53. HRVATSKI ZAVOD ZA ZDRAVSTVENO OSIGURANJE (HZZO)	1993	ZAKON O OBVEZnom ZDRAVSTVENOM OSIGURANJU (150/08, 94/09, 153/09, 71/10, 139/10, 49/11, 57/12, 90/12, 123/12)
MINISTARSTVO ZDRAVLJA	54. HRVATSKI ZAVOD ZA JAVNO ZDRAVSTVO (HZJZ)	1993	ZAKON O ZDRAVSTVENOJ ZAŠTITI (NN 150/08, 71/10, 139/10, 22/11, 84/11, 12/12, 35/12, 70/12)
MINISTARSTVO ZDRAVLJA	55. HRVATSKI ZAVOD ZA TRANSFUZIJSKU MEDICINU (HZTM)	1993	ZAKON O ZDRAVSTVENOJ ZAŠTITI (NN 150/08, 71/10, 139/10, 22/11, 84/11, 12/12, 35/12, 70/12)
MINISTARSTVO ZDRAVLJA	56. HRVATSKI ZAVOD ZA ZAŠTITU ZDRAVLJA I SIGURNOSTI NA RADU (HZZSR)	1997	ZAKON O ZDRAVSTVENOJ ZAŠTITI (NN 150/08, 71/10, 139/10, 22/11, 84/11, 12/12, 35/12, 70/12)
MINISTARSTVO ZDRAVLJA	57. HRVATSKI ZAVOD ZA TOKSIKOLOGIJU I ANTIDOPING (HZT)	1997	ZAKON O ZDRAVSTVENOJ ZAŠTITI (NN 150/08, 71/10, 139/10, 22/11, 84/11, 12/12, 35/12, 70/12)

MINISTARSTVO ZDRAVLJA	58. AGENCIJA ZA LJEKOVE I MEDICINSKE PROIZVODE (ALMP)	2003	ZAKON O LJEKOVIMA (NN 71/07, 45/09, 124/11), ZAKON O MEDICINSKIM PROIZVODIMA (NN 67/08, 124/11)
MINISTARSTVO ZDRAVLJA	59. HRVATSKI ZAVOD ZA TELEMEDICINU (ZTM)	2005	UREDBA O OSNIVANJU ZAVODA ZA TELEMEDICINU (NN 120/05, 11/10); ZAKON O ZDRAVSTVENOJ ZAŠTITI (NN 150/08, 71/10, 139/10, 22/11, 84/11, 12/12, 35/12, 70/12)
MINISTARSTVO ZDRAVLJA	60. AGENCIJA ZA KVALITETU I AKREDITACIJU U ZDRAVSTVU I SOCIJALNOJ SKRBI	2007	ZAKON O KVALITETI ZDRAVSTVENE ZAŠTITE I SOCIJALNE SKRBI (NN 124/11)
MINISTARSTVO ZDRAVLJA	61. HRVATSKI ZAVOD ZA HITNU MEDICINU (HZHM)	2008	UREDBA O OSNIVANJU HRVATSKOG ZAVODA ZA HITNU MEDICINU (NN 28/09); ZAKON O ZDRAVSTVENOJ ZAŠTITI (NN 150/08, 71/10, 139/10, 22/11, 84/11, 12/12, 35/12, 70/12)
MINISTARSTVO ZNANOSTI, OBRAZOVANJA I SPORTA	62. LEKSIKOGRAFSKI ZAVOD MIROSLAV KRLEŽA	1991	ZAKON O HRVATSKOM LEKSIKOGRAFSKOM ZAVODU MIROSLAV KRLEŽA (NN 96/03, 190/03); UREDBA
MINISTARSTVO ZNANOSTI, OBRAZOVANJA I SPORTA	63. HRVATSKA AKADEMSKA I ISTRAŽIVAČKA MREŽA CARNET	1995	UREDBA O OSNIVANJU HRVATSKE AKADEMSKE I ISTRAŽIVAČKE MREŽE – CARNET
MINISTARSTVO ZNANOSTI, OBRAZOVANJA I SPORTA	64. AGENCIJA ZA ZNANOST I VISOKO OBRAZOVANJE (AZVO)	2004	ZAKON O OSIGURAVANJU KVALITETE U ZNANOSTI I VISOKOM OBRAZOVANJU (NN 45/09)
MINISTARSTVO ZNANOSTI, OBRAZOVANJA I SPORTA	65. NACIONALNI CENTAR ZA VANJSKO VREDNOVANJE OBRAZOVANJA (NCVVO)	2004	ZAKON O NACIONALNOM CENTRU ZA VANJSKO VREDNOVANJE OBRAZOVANJA (NN 151/04)
MINISTARSTVO ZNANOSTI, OBRAZOVANJA I SPORTA	66. AGENCIJA ZA ODGOJ I OBRAZOVANJE (AZOO)	2006	ZAKON O AGENCIJI ZA ODGOJ I OBRAZOVANJE (NN 85/06)
MINISTARSTVO ZNANOSTI, OBRAZOVANJA I SPORTA	67. AGENCIJA ZA OBRAZOVANJE ODRASLIH (AOO)	2006	UREDBA O OSNIVANJU AGENCIJE ZA OBRAZOVANJE ODRASLIH (NN 59/06);
MINISTARSTVO ZNANOSTI, OBRAZOVANJA I SPORTA	68. AGENCIJA ZA MOBILNOST I PROGRAME EU (AMPEU)	2007	ZAKON O AGENCIJI ZA MOBILNOST I PROGRAME EUROPSKE UNIJE (NN 107/07)
MINISTARSTVO ZNANOSTI, OBRAZOVANJA I SPORTA	69. HRVATSKI MJERITELJSKI INSTITUT (HMI)	2008	UREDBA O OSNIVANJU HRVATSKOGA MJERITELJSKOG INSTITUTA (NN 77/08), ZAKON O MJERITELJSTVU (NN 111/07)
MINISTARSTVO ZNANOSTI, OBRAZOVANJA I SPORTA	70. POSLOVNO INOVACIJSKA AGENCIJA (BICRO)	2010	UREDBA O OSNIVANJU POSLOVNO-INOVACIJSKE AGENCIJE RH (NN 129/10, 31/12)
MINISTARSTVO KULTURE	71. HRVATSKI DRŽAVNI ARHIV (HDA)	1997	ZAKON O ARHIVSKOM GRADIVU I ARHIVIMA (NN 105/97, 64/00, 65/09)
MINISTARSTVO KULTURE	72. HRVATSKI RESTAURATORSKI ZAVOD (HRZ)	1997	UREDBA O SPAJANJU JAVNIH USTANOVA RESTAURATORSKIH DJELATNOSTI (NN 2/97, 119/01), ZAKON O ZAŠTITI I OČUVANJU KULTURNIH DOBARA (NN 69/99, 151/03, 157/04, 87/09, 88/10, 61/11, 25/12, 136/12)
MINISTARSTVO KULTURE	73. HRVATSKI MEMORIJALNO-DOKUMENTACIJSKI CENTAR DOMOVINSKOG RATA	2004	ZAKON O HRVATSKOM MEMORIJALNO-DOKUMENTACIJSKOM CENTRU DOMOVINSKOG RATA (NN 178/04)
MINISTARSTVO KULTURE	74. AGENCIJA ZA ELEKTRONIČKE MEDIJE (AEM)	2007	ZAKON O ELEKTRONIČKIM MEDIJIMA (NN153/09, 84/11)
MINISTARSTVO KULTURE	75. HRVATSKI AUDIOVIZUALNI CENTAR (HAVC)	2007	ZAKON O AUDIOVIZUALNIM DJELATNOSTIMA (NN 76/07. 90/11)

II. Popis relevantnih propisa koji se odnose na agencije

- Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10; 85/10 – pročišćeni tekst)
- Zakon o državnoj reviziji (NN 70/93, 48/95, 105/99, 44/01, 177/04)
- Zakon o javnoj nabavi (NN 90/11)
- Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika (NN 101/98, 135/98, 105/99, 25/00, 73/00, 131/00., 30/01, 59/01, 114/01, 153/02, 154/02, 163/03, 16/04, 30/04, 105/04, 187/04, 92/05, 121/05, 136/05., 151/05, 141/06, 17/07, 34/07, 82/07, 107/07, 60/08, 38/09, 150/11)
- Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09)
- Zakon o plaćama u javnim službama (NN 27/01)
- Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 172/03, 144/10, 77/11)
- Zakon o proračunu (NN 87/08, 136/12)
- Zakon o pučkom pravobranitelju (NN 76/12)
- Zakon o sprječavanju sukoba interesa (NN 26/11, 12/12)
- Zakon o sustavu državne uprave (NN 150/11)
- Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (NN 141/06)
- Zakon o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12)
- Zakon o upravnoj inspekciji (NN 63/08)
- Zakon o ustanovama (NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08)
- Zakon o Vladi Republike Hrvatske (NN 150/11)
- Zakon o zaštiti osobnih podataka (NN 103/03, 118/06, 41/08, 130/11, 106/12 – pročišćeni tekst)
- Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama (NN 38/01, 112/01, 62/02, 156/02, 162/03, 39/05, 82/05, 133/05, 30/06, 118/06, 22/07, 112/07, 127/07, 124/11, 142/11, 77/12, 98/12, 112/12, 121/12; nova 25/13)
- Uredba o uredskom poslovanju (NN 7/09)
- Pravilnik o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi (NN 19/12)

Dodatak prilogu II: Važnije odredbe propisa koji se primjenjuju na agencije

Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10)

Hrvatske agencije ulaze u grupu tijela koje Ustav naziva 'tijelima s javnim ovlastima' koje se izričito spominju u nekoliko važnih odredbi³⁷:

- čl. 18. - pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata; iznimno može biti isključeno ako je osigurana druga pravna zaštita;
- čl. 19. – zakonitost pojedinačnih akata i jamstvo sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata;
- čl. 26. – načelo jednakosti državljana i stranaca pred sudovima, državnim tijelima i tijelima koja imaju javne ovlasti;
- čl. 38., st.4. – pravo na pristup informacijama;
- čl. 46. - pravo na slanje predstavi i pritužbi i davanje prijedloga te dobivanje odgovora;
- čl. 98., st. 2 (90., st. 2.) – propisi tijela koja imaju javne ovlasti prije stupanja na snagu moraju biti objavljeni na dostupan način u skladu sa zakonom;
- čl. 92., st.2. (čl. 93., st.3.) – podnošenje pritužbe pučkom pravobranitelju na nezakonite i nepravilne odluke;
- čl. 116., st.2. (čl. 117., st.2.) – povjeravanje poslova državne uprave;
- čl. 128. (čl. 129.) – odlučivanje Ustavnog suda povodom ustavnih tužbi na protiv pojedinačnih odluka kada su tim odlukama povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode ili pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu;
- čl. 141c., st.4 (čl. 145., st.4; stupa na snagu ulaskom u EU) – izravna primjena prava Europske unije;

Zakon o ustanovama (NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08)

- temeljni propis za dio agencija kojim se uređuju uvjeti za osnivanje, naziv i sjedište ustanove, djelatnost ustanove, ustrojstvo i organi ustanove, opći akti ustanove, imovina rada ustanove, javnost rada, nadzor nad radom ustanove, statusne promjene, prestanak i registar ustanova

Zakon o sustavu državne uprave (NN 150/11)

- čl. 2., st. 2 – mogućnost povjeravanja poslova državne uprave posebnim zakonom tijelima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili drugim pravnim osobama koje na temelju zakona imaju javne ovlasti (pravne osobe koje imaju javne ovlasti)
- čl. 12. – sredstva za obavljanje povjerenih poslova osiguravaju se u skladu s posebnim zakonom kojim su te ovlasti povjerene
- čl. 13. – javnost rada; mogućnost isključenja javnosti samo iznimno i to u zakonom predviđenim slučajevima
- čl. 14. – odgovornost Republike Hrvatske za štetu koja građaninu, pravnoj osobi ili drugoj stranci nastane nezakonitim ili nepravilnim radom tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u povjerenim im poslovima državne uprave

³⁷ Odredbe u zagradi odnose se na numeraciju u pročišćenom tekstu Ustava (NN 85/10).

- čl. 17-36 – poslovi državne uprave (neposredna provedba zakona i drugih propisa, donošenje provedbenih poslova, upravni nadzor, inspekcijski nadzor, drugi upravni i stručni poslovi)
- čl. 39. - ministar, između ostalog, brine o zakonitom i pravodobnom izvršavanju zakona i drugih propisa te u pitanjima od zajedničkog interesa osigurava suradnju ministarstva s državnim tijelima, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnim osobama koje imaju javne ovlasti te drugim pravnim osobama,
- čl. 65 – provedba nadzora od strane Vlade (ukidanje propisa, podnošenje Ustavnom sudu zahtjeva za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom; raspraviti stanje i odrediti mjere kao što je razrješenje čelnika; pokrenuti postupak za utvrđivanje odgovornosti službenika i namještenika)
- čl. 69 – nadzor od strane središnjih tijela državne uprave (nadzor zakonitosti, pravodobnosti i pravilnosti obavljanja povjerenih poslova; raspraviti stanje i odrediti mjere, pokrenuti postupak utvrđivanja odgovornosti i dr.) i obveza suradnje i pružanja stručne pomoći (obrada pitanja, stručna mišljenja i objašnjenja, stručna savjetovanja, i dr.)
- čl. 72 – zajedničko korištenje stvari opreme tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti
- glava V. odnosi tijela državne uprave i građana (čl. 77-90), temeljem čl. 90. odredbe se primjenjuju i na pravne osobe s javnim ovlastima u obavljanju delegiranih poslova (suradnja i povjerenje, poštivanje dostojanstva, obveza informiranja i stručne pomoći, obveza izvještavanja javnosti, čl. 78 - davanje izvješća, čl. 79 – konferencije za tisak, savjetovanja; čl. 80 – stručne rasprave; čl. 81 – pristupačnost; čl. 82 – pribavljanje podataka po službenoj dužnosti, čl. 83 – naknada troškova; čl. 84 – prigovori i pritužbe, čl. 85 – izvještavanje nadležnih ministarstava o poduzetim mjerama za unaprjeđivanje odnosa prema građanima i pravnim osobama; čl. 86 i 87 – radno vrijeme, uredovni dani; čl. 88 – isticanje naziva tijela; čl. 89 – nadzor od strane MURH)

Ostali relevantni propisi koji se primjenjuju i na agencije, kao pravne osobe s javnim ovlastima odnosno tijela javne vlasti, ili na pojedine agencije:

- a) propisi vezani uz **postupanje agencija**, uključujući donošenje odluka u pojedinačnim slučajevima
 - Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09)
 - Zakon o upravnoj inspekciji (NN 63/08)
 - Uredba o uredskom poslovanju (NN 7/09)
- b) vezani uz **financiranje i financijsku kontrolu i transparentnost**
 - Zakon o proračunu (NN 87/08, 136/12)
 - Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (NN 141/06)
 - Zakon o javnoj nabavi (NN 90/11), Pravilnik o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi (NN 19/12)
- c) vezani uz **osiguravanje pristupa informacijama i zaštite osobnih podataka**
 - Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 172/03, 144/10, 77/11) (povjerenici za informiranje)

- Zakon o zaštiti osobnih podataka (NN 103/03, 118/06, 41/08, 130/11, 106/12 – pročišćeni tekst) (povjerenici za zaštitu osobnih podataka)

- d) vezani uz **vodstvo ili službenike agencije**, radi osiguranja stručnosti, transparentnosti, integriteta odnosno plaća zaposlenih
 - Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika (NN 101/98, 135/98, 105/99, 25/00, 73/00, 131/00., 30/01, 59/01, 114/01, 153/02, 154/02, 163/03, 16/04, 30/04, 105/04, 187/04, 92/05, 121/05, 136/05., 151/05, 141/06, 17/07, 34/07, 82/07, 107/07, 60/08, 38/09, 150/11)
 - Zakon o plaćama u javnim službama (NN 27/01)
 - Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama (NN 38/01, 112/01, 62/02, 156/02, 162/03, 39/05, 82/05, 133/05, 30/06, 118/06, 22/07, 112/07, 127/07, 124/11, 142/11, 77/12, 98/12, 112/12, 121/12)
 - Zakon o sprječavanju sukoba interesa (NN 26/11, 12/12)
 - neke agencije imaju vlastite Etičke kodekse (npr. v. AZVO, Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju) te etičke povjerenike

- e) vezani uz **kontrolne mehanizme**, kao što su sudstvo, revizija i Pučki pravobranitelj
 - Zakon o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12)
 - Zakon o državnoj reviziji (70/93, 48/95, 105/99, 44/01, 177/04)
 - Zakon o pučkom pravobranitelju (NN 76/12)

III. Elementi dobrog upravljanja u agencijama

AUTONOMIJA / NEOVISNOST	IZVRŠNE AGENCIJE	REGULATORNE AGENCIJE
ORGANIZACIJSKA AUTONOMIJA	<input checked="" type="checkbox"/> SLOBODA UNUTARNJEG ORGANIZIRANJA – AGENCIJA SVOJIM OPĆIM AKTIMA UTVRĐUJE UNUTARNJU STRUKTURU I RADNA MJESTA	<input checked="" type="checkbox"/> SLOBODA UNUTARNJEG ORGANIZIRANJA – AGENCIJA SVOJIM OPĆIM AKTIMA UTVRĐUJE UNUTARNJU STRUKTURU I RADNA MJESTA
PERSONALNA AUTONOMIJA	<input checked="" type="checkbox"/> ZAPOSLENICI AGENCIJE NISU DRŽAVNI SLUŽBENICI <input type="checkbox"/> ZAPOŠLJAVAJU SE PUTEM JAVNOG NATJEČAJA <input checked="" type="checkbox"/> AGENCIJA SAMOSTALNO ZAPOŠLJAVA <input checked="" type="checkbox"/> PLAĆE U SKLADU S PROPISANIM KOEFICIJENTIMA X	<input checked="" type="checkbox"/> ZAPOSLENICI AGENCIJE NISU DRŽAVNI SLUŽBENICI <input checked="" type="checkbox"/> ZAPOŠLJAVAJU SE PUTEM JAVNOG NATJEČAJA <input checked="" type="checkbox"/> AGENCIJA SAMOSTALNO ZAPOŠLJAVA I ODREĐUJE PLAĆE
FINANCIJSKA AUTONOMIJA	<input checked="" type="checkbox"/> AGENCIJA SE FINANCIRA IZ PRORAČUNA <input checked="" type="checkbox"/> DOVOLJNA FINANCIJSKA SREDSTVA I MATERIJALNI RESURSI <input checked="" type="checkbox"/> VLASTITI PRIHODI SU PRIHOD DRŽAVNOG PRORAČUNA	<input checked="" type="checkbox"/> AGENCIJA SE FINANCIRA IZ PRORAČUNA, ALI IMA MOGUĆNOST STJECANJA VLASTITIH PRIHODA <input type="checkbox"/> DOVOLJNA FINANCIJSKA SREDSTVA I X MATERIJALNI RESURSI
PRAVNA NEOVISNOST	<input checked="" type="checkbox"/> PRAVNA OSOBNOST <input checked="" type="checkbox"/> OSNIVANJE ZAKONOM ILI UREDBOM <input checked="" type="checkbox"/> DONOŠENJE STATUTA	<input checked="" type="checkbox"/> PRAVNA OSOBNOST <input checked="" type="checkbox"/> OSNIVANJE ZAKONOM DONOŠENJE STATUTA
POLITIČKA NEOVISNOST	<input checked="" type="checkbox"/> ČELNIK AGENCIJE JE IMENOVAN TEMELJEM PROPISANIH STRUČNIH KRITERIJA I JAVNOG NATJEČAJA <input checked="" type="checkbox"/> KOLEGIJALNO TIJELO – UPRAVNO VIJEĆE TAMO GDJE JE POTREBNO OSIGURATI SUDJELOVANJE DRUGIH TIJELA, STRUČNJAKA I SL. (5-7 ČLANOVA) <input checked="" type="checkbox"/> RAZLOZI ZA RAZRJEŠENJE PROPISANI I VEZANI UZ REZULTAT RADA <input checked="" type="checkbox"/> OSIGURANA STRUČNOST SLUŽBENIKA I ZAPOŠLJAVANJE TEMELJEM JAVNOG NATJEČAJA <input checked="" type="checkbox"/> PRIMJENJUJE SE ETIČKI KODEKS	<input checked="" type="checkbox"/> VIJEĆE AGENCIJE JE PROFESIONALNO (UVJETI PROPISANI ZAKONOM), PROVODI SE JAVNI POZIV/NATJEČAJ, IMENUJE GA HRVATSKI SABOR (5 ČLANOVA) <input checked="" type="checkbox"/> PREDSDJENIK VIJEĆA JE ČELNIK AGENCIJE <input checked="" type="checkbox"/> IMENOVANJE ČLANOVA AGENCIJE – MANDAT 5 ILI 6 GODINA; IMENOVANJE ČLANOVA NIJE ISTODOBNO <input checked="" type="checkbox"/> RAZLOZI ZA RAZRJEŠENJE PROPISANI ZAKONOM I RESTRIKTIVNI <input checked="" type="checkbox"/> OSIGURANA STRUČNOST ZAPOSLENIH I ZAPOŠLJAVANJE TEMELJEM JAVNOG NATJEČAJA <input checked="" type="checkbox"/> VLASTITI ETIČKI KODEKS <input checked="" type="checkbox"/> ODREDBE O NESPOJIVOSTI FUNKCIJA <input checked="" type="checkbox"/> ODREDBE O SUKOBU INTERESA <input checked="" type="checkbox"/> NEGATIVNI UVJETI ZA IMENOVANJE (VLASNIŠTVO U REGULIRANIM SUBJEKTIMA, POLITIČKI ANGAŽMAN)
AUTONOMIJA U ODLUČIVANJU	<input checked="" type="checkbox"/> AGENCIJA SAMOSTALNO DONOSI POJEDINAČNE ODLUKE I OBAVLJA DRUGE POSLOVE <input checked="" type="checkbox"/> SAVJETODAVNA I STRUČNA TIJELA <input checked="" type="checkbox"/> DOKUMENTI I OPĆA PRAVILA DONOSE SE TEMELJEM SAVJETOVANJA SA STRUČNOM I ZAINTERESIRANOM JAVNOŠĆU	<input checked="" type="checkbox"/> AGENCIJA SAMOSTALNO DONOSI POJEDINAČNE ODLUKE I OBAVLJA DRUGE POSLOVE (ZABRANA UTJECAJA) <input checked="" type="checkbox"/> AGENCIJA SAMOSTALNO DONOSI OPĆA PRAVILA, UZ FORMALIZIRANE OBLIKE SUDJELOVANJA STRUČNJAKA, KORISNIKA <input checked="" type="checkbox"/> PROPISANA ZABRANA UTJECAJA <input checked="" type="checkbox"/> SAVJETODAVNA I STRUČNA TIJELA

KONTROLA / ODGOVORNOST	IZVRŠNE AGENCIJE	REGULATORNE AGENCIJE
PRAVNA ODGOVORNOST	<input checked="" type="checkbox"/> ŽALBA MINISTARSTVU <input checked="" type="checkbox"/> UPRAVNI NADZOR <input checked="" type="checkbox"/> UPRAVNOSUDSKI NADZOR <input checked="" type="checkbox"/> OBRAZLOŽENJA ODLUKA	<input checked="" type="checkbox"/> UPRAVNOSUDSKI NADZOR <input checked="" type="checkbox"/> DETALJNA OBRAZLOŽENJA ODLUKA
FINANCIJSKA ODGOVORNOST	<input checked="" type="checkbox"/> DRŽAVNA REVIZIJA <input checked="" type="checkbox"/> SUSTAV UNUTARNJIH FINANCIJSKIH KONTROLA	<input checked="" type="checkbox"/> NEOVISNA REVIZIJA <input checked="" type="checkbox"/> DRŽAVNA REVIZIJA
KONTROLA UČINKOVITOSTI (ODGOVORNOST ZA REZULTAT)	<input checked="" type="checkbox"/> ANALIZA POTREBE ZA OSNIVANJEM AGENCIJA KOJA SE TEMELJI NA JASNIM KRITERIJIMA <input checked="" type="checkbox"/> IZVJEŠĆA O POSTIGNUTIM REZULTATIMA PREMA UNAPRIJED UTVRĐENIM KRITERIJIMA (NA GODIŠNJOJ RAZINI, NA TROGODIŠNJOJ RAZINI) <input checked="" type="checkbox"/> PERIODIČNA EVALUACIJA <input checked="" type="checkbox"/> ODREDBE O UKIDANJU AGENCIJE UKOLIKO SE UTVRDI DA NE POSTOJI POTREBA ZA DALJNIM POSTOJANJEM <input checked="" type="checkbox"/> ODGOVORNOST ČELNIKA ZA REZULTAT <input checked="" type="checkbox"/> PRIMJENJUJU SE MODELI ZA UPRAVLJANJE KVALITETOM U JAVNOM SEKTORU	<input checked="" type="checkbox"/> ANALIZA POTREBE ZA OSNIVANJEM AGENCIJA KOJA SE TEMELJI NA JASNIM KRITERIJIMA I/ILI ODGOVARAJUĆOJ PRAVNOJ OSNOVI U PROPISIMA EU <input checked="" type="checkbox"/> GODIŠNJA IZVJEŠĆA <input checked="" type="checkbox"/> PERIODIČNA EVALUACIJA RADI UTVRĐIVANJA POTREBNIH POBOLJŠANJA <input checked="" type="checkbox"/> RELEVANTNE ANALIZE EUROPSKIH MREŽA AGENCIJA
POLITIČKO DEMOKRATSKA ODGOVORNOST	<input checked="" type="checkbox"/> GODIŠNJA I IZVANREDNA IZVJEŠĆA VLADI I SABORU <input checked="" type="checkbox"/> SADRŽAJ I STRUKTURA IZVJEŠĆA UNAPRIJED UTVRĐENI <input checked="" type="checkbox"/> UTVRĐENI ODNOSI S NADLEŽNIM MINISTARSTVOM (REDOVITO IZVJEŠTAVANJE, SASTANCI, SUDJELOVANJE U ODLUKAMA I POLICYJU) <input checked="" type="checkbox"/> FORMALIZIRANI OBLICI SUDJELOVANJA KORISNIKA I REGULIRANIH SUBJEKATA <input checked="" type="checkbox"/> JAVNA SAVJETOVANJA SA ZAINTERESIRANOM JAVNOŠĆU <input checked="" type="checkbox"/> TRANSPARENTNOST – MREŽNA STRANICA <input checked="" type="checkbox"/> OBJAVA OPĆIH PROPISA I VAŽNIJIH DOKUMENATA U NN	<input checked="" type="checkbox"/> GODIŠNJA IZVJEŠĆA SABORU <input checked="" type="checkbox"/> SADRŽAJ I STRUKTURA IZVJEŠĆA UNAPRIJED UTVRĐENI <input checked="" type="checkbox"/> FORMALIZIRANI OBLICI SUDJELOVANJA KORISNIKA I REGULIRANIH SUBJEKATA <input checked="" type="checkbox"/> TRANSPARENTNOST RADA – MREŽNA STRANICA (ODLUKE, ZAPISNICI, DOKUMENTI I PROPISI U NACRTU), OLAKŠAN PRISTUP <input checked="" type="checkbox"/> JAVNA SAVJETOVANJA SA ZAINTERESIRANOM JAVNOŠĆU <input checked="" type="checkbox"/> OBJAVA OPĆIH PROPISA I VAŽNIJIH DOKUMENATA U NN

IV. Protokol za studije slučaja dobrog upravljanja u agencijama

Protokol sadrži detaljne upute za izradu studija slučaja za pojedinu agenciju. Svrha je utvrditi na koji način i u kojoj mjeri djelovanje agencije ispunjava načela dobrog upravljanja u agencijama: a) pravna uređenost i zakonitost rada, b) neovisnost, neutralnost i stručnost; c) transparentnost, otvorenost i suradnja; d) odgovornost, e) efikasnost i učinkovitost. U fokusu je normativna razina, a u obzir se uzimaju i neformalni podaci koji mogu ukazivati na određena stanja i pojave u agencijama.

Protokol se sastoji od osam cjelina koje sadrže niz pitanja: opći podaci, upravljačka struktura, djelokrug i zadaci, stručnost, neovisnost i neutralnost, antikorupcijsko zakonodavstvo, transparentnost i suradnja sa zainteresiranom javnošću, suradnja s drugim tijelima i odgovornost, financiranje agencije i odgovornost te učinkovitost. Kategorije nisu jednoznačne već se dijelom preklapaju.

U prvoj fazi prikupljaju se podaci o agenciji temeljem sekundarnih izvora, kao što su mrežna stranica agencije, pravni propis kojim je agencija osnovana, statut agencije, izvještaji o radu, i drugi akti koji se odnose na organizaciju i funkcioniranje agencije. Važne informacije mogu pružiti i drugi izvori, kao što su izvješća drugih tijela (npr. rasprave u Hrvatskom saboru, dokumenti Vlade, sudske presude) ili medijski napisi koji mogu ukazivati na određena važna pitanja upravljanja agencijom ili njezinim radom.

U drugoj fazi provodi se polustrukturirani intervju u kojemu su ispitanici vodstvo agencije, stručni djelatnici agencije, ali i druge osobe koje mogu dati podatke o radu agencije odnosno dodatno pojasniti ili nadopuniti prikupljene podatke.

Korisnici protokola su primarno zainteresirana javnost (organizacije civilnog društva, organizacije civilnog društva koje djeluju u sektoru rada agencije, itd.), ali rezultati njegove primjene mogu dati vrijedne informacije i samim agencijama, nadležnim ministarstvima, Vladi i zakonodavcu. Rezultati primjene mogu poslužiti civilnom društvu za detektiranje problema u funkcioniranju agencija, utvrđivanje dobre prakse, te usporedbe agencija. Za zakonodavca, Vladu i ministarstva rezultati su primjenjivi za moguću buduću evaluaciju agencija ili kreiranje pravnog okvira kao i utvrđivanje akcijskog plana za poboljšanje sustava agencija ili rada agencija u resoru. Za agencije sam postupak provedbe protokola te rezultati analize mogu poslužiti za izradu akcijskog plana za poboljšanje rada agencije te razmjenu dobre prakse.

a) Opći podaci o agenciji

Svrha: Opći podaci o agenciji služe dobivanju uvida u veličinu i dugovječnost agencija te izvore podataka o agencijama (pravni okvir, mrežna stranica). Potrebno je utvrditi postoje li navedeni podaci na mrežnoj stranici agencije, jesu li objavljeni na nekom drugom mjestu (npr. Narodne novine, druga tijela).

1. Naziv agencije
2. Godina osnivanja
3. Pravni propis
4. Lokacija
5. Mrežna stranica

6. Broj zaposlenih
7. Proračun agencije
8. Statut agencije
9. Izvješća agencije
10. Evaluacija rada agencije

b) Upravljačka struktura agencije

Svrha: Utvrditi razinu politizacije, profesionalnosti i participativnosti upravljačkih struktura te mogućnost suzbijanja nedozvoljenih pritisaka i klijentelizma.

11. Koja su tijela upravljanja agencije (vijeće, ravnatelj, ostalo)
12. Koji je sastav vijeća agencije (broj članova, duljina mandata, mogućnost reizbora i broj mogućih reizbora, tko su članovi, kakvo je njihovo prethodno iskustvo u području djelovanja agencije odnosno drugom području) i na koji način se imenuju članovi (jesu li propisane kvalifikacije, provodi li se javni natječaj/poziv, tko predlaže i tko imenuje članove, koja je uloga resornog ministarstva u imenovanju, jesu li članovi vijeća određeni po funkciji, npr. nadležni ministar ili predstavnik ministarstva) te na koji način se razrješuju dužnosti (jesu li propisani uvjeti za razrješenje, tko ih razrješava i na čiji prijedlog; kakva je bila praksa do sada); jesu li životopisi članova objavljeni na mrežnim stranicama; biraju li se svi članovi vijeća istovremeno ili se npr. svake dvije godine bira dio članova; da li je bilo slučajeva razrješenja zbog neučinkovitosti u radu
13. Ravnatelj agencije – kako se imenuje (tko predlaže, tko odlučuje, provodi li se javni natječaj, jesu li propisani stručni uvjeti za poziciju), duljina mandata, tko je trenutni ravnatelj i tko su bili prethodni ravnatelji agencije; da li je bilo slučajeva razrješenja zbog neučinkovitosti u radu
14. Postoje li stručna ili savjetodavna tijela, koja im je uloga, tko su članovi tih tijela i kako se imenuju; jesu li i na koji način u njihov rad uključeni vanjski dionici (predstavnici struke, korisnika, eventualno reguliranih subjekata, i sl.); jesu li u rad agencije uključeni ključni dionici u području u kojem djeluje agencija; jesu li mehanizmi uključivanja vanjskih dionika utvrđeni i koliko se često koriste?
15. Postoji li jasna podjela ovlasti i odgovornosti između vijeća i ravnatelja (npr. utvrđena zakonom/uredbom ili statutom) koja bi upućivala na stupanj interne specijalizacije; kakva je praksa donošenja odluka (na kojoj se razini u agenciji formulira odluka, a tko je formalno donosi)

c) Djelokrug i zadaci agencije

Svrha: Utvrditi jasnoću djelokruga rada agencije i zakonitost postupanja.

16. Koja je svrha i djelokrug agencije? Koje je resorno ministarstvo nadležno za to područje? Postoje li druge agencije ili tijela koja djeluju komplementarno agenciji?
17. Koje sve zadatke obavlja agencija (lista nadležnosti)? Koji zadaci predstavljaju glavninu posla u agenciji? Postoje li zadaci ili procedure koje agencija obavlja u manjoj mjeri i iz kojih razloga?
18. Kako se nadzire zakonitost rada agencija? Primjenjuje li se Zakon o općem upravnom postupku ili poseban upravni postupak u svrhu formaliziranog postupanja? Postoje li podaci (statistički pokazatelji) o kontroli odluka agencije (na upravnom sudu, žalbenoj instanci)? Koji su, prema tim podacima, glavni razlozi nezakonitosti odluka (npr. formalni ili materijalni)?
19. Primjenjuje li agencija europske propise i/ili standarde? Sudjeluje li agencija u radu međunarodnih ili europskih tijela ili mreža? Ako da, ima li to utjecaja na njezin rad u smislu usklađivanja s dobrom praksom?

d) Stručnost agencije, osiguranje neovisnosti i neutralnosti

Svrha: Utvrditi razinu stručnosti agencije koja predstavlja branu politizaciji i klijentelizmu.

20. Ima li agencija utvrđenu sistematizaciju radnih mjesta i u kojoj su mjeri ta radna mjesta popunjena odgovarajućim kadrom? Ako postoji značajno odstupanje, koji je razlog tome (nedostatak sredstava? Nedostatak odgovarajućih specijalista na tržištu? Zabrana zapošljavanja?)
21. Kako se zapošljavaju zaposlenici agencije (javni natječaj, kriteriji, specifična znanja)
22. Kakva je struktura zaposlenih (distribucija po stručnoj spremi, godinama iskustva, godinama života, spolu, itd.)
23. Kako se određuju plaće zaposlenih (ugovor o radu, Uredba o koeficijentima, vlastiti pravilnik) i postoji li mogućnost plaćanja prema učinku kako bi se nagradili i motivirali zaposlenici (po kojim kriterijima? Tko o tome odlučuje?)
24. Postoje li i provode li se programi usavršavanja zaposlenih u području rada agencije?
25. Postoje li i provode li se programi usavršavanja zaposlenih u drugim programima (menadžment, posebni postupci i procedure kao što su javne nabave, upravni postupak, i sl.)
26. Jesu li propisane odredbe o nespojivosti funkcija i sprječavanju sukoba interesa za tijela upravljanja/zaposlene i na koji način se one primjenjuju?
27. Jesu li propisani negativni uvjeti za zapošljavanje ili imenovanje (političke dužnosti, članstva ili vlasništvo u reguliranim subjektima, prethodno radno mjesto i sl.)?
28. Postoji li odredba o zabrani zapošljavanja u reguliranom subjektu po prestanku funkcije za tijela upravljanja/zaposlene i na koji način se primjenjuju?
29. Prije preuzimanja funkcije kakva je bila profesionalna karijera osoba koje trenutno obnašaju upravljačke funkcije

(regulirano područje odnosno korisnici, državna uprava, politička stranka, javna poduzeća, privatni sektor, civilno društvo, akademska zajednica?)

30. Jesu li čelnici agencije (ravnatelj, predsjednik vijeća, članovi vijeća) državni dužnosnici?

e) Antikorupcijsko zakonodavstvo, transparentnost i suradnja sa zainteresiranom javnošću

Svrha: Utvrditi primjenu načela dobrog upravljanja u agencijama s aspekta provedbe antikorupcijskog zakonodavstva, osiguravanja transparentnosti rada te suradnje sa zainteresiranom javnošću.

31. Primjenjuje li agencija etički kodeks (vlastiti ili Vladin) i ima li povjerenika za etiku? Postoji li provedbeni mehanizam za etički kodeks? Kakva je praksa bila do sada?
32. Ima li agencija službenika za informiranje i ustrojen katalog informacija?
33. Primjenjuje li propise o javnoj nabavi i ima li osobu zaduženu za javnu nabavu? Kakvi su pokazatelji provedbe?
34. Primjenjuje li se na vodstvo agencije (čelnika, članove vijeća) Zakon o sprječavanju sukoba interesa? Kakvi su pokazatelji provedbe (jesu li objavljene imovinske kartice, da li je pred Povjerenstvom bilo postupaka u odnosu na vodstvo agencije)?
35. Ima li agencija vlastiti mehanizam za upravljanje sukobom interesa? Kako se pokreće postupak i u kojim slučajevima? Koja tijela su uključena? Koja su rješenja predviđena? U kojoj mjeri se navedeni mehanizam primjenjuje?
36. Koje sadržaje agencija objavljuje na svojoj mrežnoj stranici? Postoje li unaprijed utvrđena pravila o tome što se i u kojem roku ima objaviti? Koliko redovito se stranica obnavlja? Ima li pročišćeni statut na mrežnoj stranici i druge važne propise?
37. Koje akte i odluke agencija objavljuje u Narodnim novinama?
38. Daje li agencija priopćenja za medije? Ima li druge oblike suradnje s medijima?
39. Na koji način se osigurava suradnja sa zainteresiranom javnošću (stručnjaci, akademska zajednica, stručne udruge, civilno društvo, korisnici, regulirani subjekti, itd.)? Sastanci, savjetovanja i okrugli stolovi, studije i analize, mišljenja itd. Provođa li se Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću? Koliko savjetovanja je dosad provedeno i o kojim aktima te jesu li rezultati objavljeni na mrežnoj stranici?
40. Postoji li mogućnost podnošenja pritužbi na rad agencije čelniku agencije koja je vidljiva na mrežnoj stranici?
41. Postoje li slučajevi problematiziranja sukoba interesa i drugih sličnih anomalija u javnosti (npr. u medijskim napisima) i da li su doveli do određenih postupaka ili posljedica (npr. razrješenje, kaznene prijave, postupanje Povjerenstva za sukob interesa, i sl.)?

f) Financiranje i financijska odgovornost agencija

Svrha: utvrditi načine financiranja, promjene u proračunskim sredstvima, te oblike nadzora kako bi se procijenila autonomija i odgovornost.

42. Na koji način se agencija financira (državni proračun, vlastiti prihodi – koji?, projekti? Iznosi?)
43. Jesu li ta sredstva dovoljna za obavljanje zadataka agencije?
44. Kakva je struktura rashoda agencije?
45. Ostvaruje li agencija višak ili manjak prihoda nad rashodima i kako rješava taj problem? (kamo ide višak i za što se troši? Kako se nadoknađuje manjak?)
46. Koji oblici revizije financijskog poslovanja agencije se primjenjuju (državna revizija, unutarnja revizija, neovisna revizija, izvještavanje europskim institucijama i tijelima)? Jesu li izvješća objavljena na mrežnim stranicama (ili gdje drugdje)? Mogu li se pregledom dostupnih izvješća izvesti zaključci o financijskom radu agencija (npr. uočene nepravilnosti, inovativne pozitivne prakse i sl.)?
47. Provođa li se državna revizija nad radom agencije? Kakvi su rezultati dosadašnjih revizija (preporuke, primjena; jesu li izvješća dostupna na stranici DUR-a)?
48. Ima li agencija uspostavljen mehanizam unutarnjih financijskih kontrola / unutarnje revizije?
49. Je li agencija do sada angažirala neovisno vanjsko tijelo za provedbu vanjske neovisne revizije? Kakvi su nalazi izvješća?
50. Priprema li agencija posebna financijska izvješća o svom radu i kome ih podnosi?

g) Suradnja s drugim tijelima i odgovornost

Svrha: utvrditi kanale komunikacije i utjecaja drugih tijela na rad agencije i stupanj formaliziranosti i vidljivosti tih odnosa.

51. Koji su modaliteti suradnje s nadležnim ministarstvom (sastanci, izvještavanje, razmjena podataka, sudjelovanje u oblikovanju javne politike)?
52. Provođa li se nad radom agencije upravni nadzor/upravna inspekcija?
53. Podnosi li i kome agencija godišnja izvješća? Kako su strukturirana izvješća i kakva je procedura izrade? Prihvaćaju li se izvješća i dobiva li agencije određene preporuke za poboljšanje rada?
54. Surađuje li agencija sa sličnim tijelima u EU i drugim europskim zemljama i u kojem obliku? Koji su rezultati te suradnje? Objavljuje li agencija na svojim stranicama europsko zakonodavstvo u svom području te poveznice na odgovarajuća europska tijela i mreže?
55. Na koji način agencija surađuje sa stručnjacima u svom području? U kojem opsegu se agencija oslanja na

vanjske intelektualne usluge (utrošena sredstva, broj usluga, za kakav tip poslova?)

h) Učinkovitost agencije

Svrha: utvrditi da li postoje načini procjene učinka rada agencije te na koji način se primjenjuju dobiveni rezultati?

56. Ima li agencija jasno izraženu viziju, misiju i strateški i akcijski plan?
57. Primjenjuje li agencija indikatore učinka? Postoji li utvrđena obveza ili namjera njihove primjene u nekom aktu ili dokumentu?
58. Kako koristi pokazatelje učinka (poboljšanje rada, uvođenje novih mjera, i sl.)?
59. Postoje li utvrđeni mehanizmi za ocjenu učinkovitosti zaposlenih (npr. sustav ocjenjivanja, evaluacija rada) i jesu li oni regulirani ili se neformalno provode? Utječu li rezultati na nagrađivanje i/ili napredovanje, odnosno postoje li sankcije za neučinkovitost?
60. Provodi li agencija periodičnu evaluaciju svog rada (vlastitu, nezavisnu, od strane resornog ministarstva ili drugog tijela)? Jesu li evaluacijska izvješća objavljena? Postoji li povezanost između ciljeva i zadataka agencije i rezultata rada?
61. Kako agencija procjenjuje uspješnost ostvarenja vlastitih zadataka? Koji su ključna ograničenja za učinkovitost rada (npr. nedostatak sredstava, nedostatak kadrova, nejasna svrha ili zadaci, nejasni propisi, slaba suradnja s drugim tijelima iako je formalno potrebna, i sl.)

KORIŠTENA LITERATURA

- Pollitt, C., C. Talbot, J. Caulfield i A. Smullen (2004) Agencies: *How Governments Do Things Through Semi-autonomous Organizations*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Grosse, T. (2006) *Agencies and Agency Systems*. Background paper to Phase Two of the IPA study. New Modes of Governance Project
- Levi-Faur, D. (2006) Regulatory Capitalism: The Dynamics of Change Beyond Telecoms and Electricity. *Governance* 19:3, 497-525.
- Koprić, I., A.Musa (2012) Croatia. U: K.Verhoest, S. van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid (eds.) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Musa, A. (2012) Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – hoće li se hrvatska ikada moći decentralizirati? *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 12(4).
- Musa, A. (2013) *Europeizacija i agencijski model javne uprave*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu
- Musa, A. i I. Koprić (2011) What kind of Agencification in Croatia? Trends and Future Directions. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue, 33-53.
- Verhoest, K., S. van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, eds. (2012) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave MacMillan.



ISBN: 978-953-98653-9-7