

## TEMA BROJA

## „Agencifikacija“ Srbije

Dragana Aleksić

**Uvod.** Upravljanje u javnom sektoru se posmatra kao izuzetno veliki izazov za zakonodavnu i izvršnu vlast u mnogim zemljama širom sveta. Uprkos sve očiglednijim uticajima globalizacije, ali i približavanja javnih politika naročito širom Evrope, „panacea“ za mnogobrojne slabosti javnih uprava ipak nije pronađena. Međutim, određeni trendovi u reformama javnog sektora širom sveta su očigledni. Ovo naročito otkako je 80-ih godina prošlog veka u anglosaksonskim zemljama uveden tzv. Novi javni menadžment (New Public Management), koji je predstavljao koncept radikalnih, sveobuhvatnih reformi javne uprave sa ciljem podizanja efikasnosti i produktivnosti putem razdvajanja funkcija upravljanja i izvršenja u javnom sektoru. Jedan od načina da se postignu navedeni ciljevi bila je „agencifikacija“ (agencification).

**Agencifikacija u Evropi.** Agencifikacija se kao fenomen u reformi organizacije javne uprave percipira kao proces delegiranja ovlašćenja od vrha države i decentralizacija moći, pri čemu se javnim telima daje veća autonomija (u pogledu načina finansiranja, upravljanja i regulatornih ovlašćenja). Javna tela mogu da ostanu u direktnoj strukturi vlade ili da postanu posebni pravni entiteti. Takođe, moguće je i stvaranje novih javnih tela, kao i prenos nadležnosti i ovlašćenja između postojećih javnih tela, ili između državnih organa i javnih tela. Praktično, pod agencifikacijom se obično podrazumeva „hiperprodukcija“ javnih tela kao organizacija koje nisu u direktnoj strukturi vlade određene zemlje, ali predstavljaju njenu produženu ruku i, s druge strane, posluju više po tržišnim principima, imajući u vidu mogućnost komercijalizacije proizvoda i usluga koje pružaju građanima. Kada su tranzicione zemlje posredi, efekti agencifikacije uglavnom su se ogledali u osnivanju novih nezavisnih tela za obavljanje novih funkcija, novih javnih agencija na koje su prenošena ovlašćenja klasične državne uprave, ili u znatnom povećanju autonomije već postojećih javnih tela. Ova javna tela predstavljaju tzv. četvrtu granu vlasti, pored tri postojeće grane vlasti: 1) zakonodavno-regulatorne; 2) upravno-izvršne; 3) sudske vlasti, jer u delokrugu imaju ovlašćenja i regulatorne prirode (npr. donošenje podzakonskih propisa, direktno predlaganje zakona) i upravno-izvršne prirode (npr. davanje i oduzimanje licenci, upis u registar, izdavanje javnih isprava) i sudske prirode (npr. arbitriranje,

medijacija). Kroz ovaj vid reforme javne uprave jasno se vidi namera države da pojednostavi način obavljanja svojih funkcija, tako što ovlašćenja iz svih grana vlasti poverava jednom javnom telu, praveći tako posebnu, novu, tzv. četvrtu granu vlasti.

Tipologija agencija, napravljena za potrebe komparativne analize procesa agencifikacije u zemljama Evrope, sastoji se od tri vrlo široke grupe:<sup>1</sup>

1. poluautonomne agencije (npr. agencije čiji je osnivač država, drugi nosioci javnih ovlašćenja) koje nemaju pravnu nezavisnost; najslbličnije su ministarstvima; njihovo finansiranje i režim statusa zaposlenih direktno zavise od vladine politike, ali imaju određenu vrstu autonomije kada je reč o upravi;

2. drugi tip agencija poznat je pod imenom statutarne tela (npr. regulatorna tela), s obzirom na to da dobijaju pravnu nezavisnost na osnovu zakona ili drugog propisa; ovaj tip agencija ima mnogo veću autonomiju u odnosu na prvu grupu, i to naročito u pogledu finansiranja (finansiraju se ili iz budžeta države, ili na osnovu sopstvenih prihoda, ili na oba načina) i kadrovske politike;

3. treći tip agencija ima korporativnu formu (npr. javna preduzeća ili fondovi); osnivaju se radi realizacije tačno određenih poslova, a njihovo osnivanje i funkcionisanje zasniva se na posebnom zakonu ili tržišnom principu, te stoga ovaj tip agencija ima najviši nivo autonomije.

Iskustva zemalja sa reformom javnog sektora su različita, ali se, gledano po grupama zemalja, neki generalni zaključci mogu izvući. Nordijske zemlje, na primer, imaju jaku tradiciju pružanja usluga građanima preko agencija, ali su zato ministarstva (odnosno centralne vlade) mala. Za razliku od njih, zemlje Centralne i Istočne Evrope (zemlje CIE) bile su predvođene velikim vladama, koje su krenule putem modernizacije javnog sektora. Ona se karakterisala decentralizacijom (odnosno delegiranjem poslova i zadataka nižim nivoima vlasti od centralne), korporatizacijom u javnom sektoru, ali i formiranjem velikog broja novih agencija i reorganizacijom postojećih. U tom smislu, nordijske zemlje i zemlje CIE jesu zemlje koje su kreirale najveći broj agencija (proces ubrzanog osnivanja agencija ili agency proliferation), pri čemu najveći broj agencija osnovanih u ze-

<sup>1</sup> www.soc.kuleuven.be/io/cost

mljama CIE spada u prvu grupu agencija – poluautonomne agencije.<sup>2</sup> Posle pada komunizma, agencifikacija je postala sastavni deo formiranja modernih i nezavisnih država u zemljama CIE, a ovaj proces je dodatno ubrzan zbog zahteva *Acquis communautaire* kada je otpočet proces njihovog pridruživanja Evropskoj uniji.<sup>3</sup> Neke od karakteristika agencifikacije u ovim zemljama su da je agencijama ostavljena diskrecija da naplaćuju svoje usluge, ali da, s druge strane, ipak nije bilo odgovarajućeg smanjenja u opštim porezima; takođe, uočena je i politička korist od postavljanja menadžmenta u agencijama i viših plata službenika u agencijama.<sup>4</sup> U odnosu na zemlje Zapadne Evrope, put reformi javnog sektora u zemljama Centralne i Istočne Evrope razlikuje se od reformi u zemljama Zapadne Evrope, i to u nekoliko segmenata: prva grupa zemalja je, u proseku, kasnije otpočela reforme, nije imala programski pristup, što je rezultiralo u velikom broju i različitim tipovima agencija, a većina poslova državne uprave je izmeštena u agencije. Međutim, nije samo proces agencifikacije postao trend reforme državne uprave u zemljama Evrope. I proces deagencifikacije (*de-agencification*), koji podrazumeva konsolidaciju i spajanje javnih tela, gašenje ili njihovo ponovno pripajanje centralnim državnim organima, uzelo je maha u mnogim zemljama, naročito u periodu od početka poslednje ekonomske krize.<sup>5</sup>

#### **Zakonski okvir za funkcionisanje agencija u Srbiji.**

Oblast javne uprave u Srbiji regulisana je Zakonom o državnoj upravi („Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 101/07 i 95/10), Zakonom o ministarstvima („Službeni glasnik RS“, broj 16/11), Zakonom o javnim agencijama („Službeni glasnik RS“, br. 18/05 i 81/05 – ispr.), Zakonom o javnim službama („Službeni glasnik RS“, br. 42/91, 71/94, 79/05 – dr. zakon, 81/05 – ispr. dr. zakona, i 83/05 – ispr. dr. zakona) i drugim zakonima.

Zakon o državnoj upravi propisuje da organe državne uprave čine ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstava (uprave, inspektorati i direkcije) i posebne organizacije (kao što su sekretarijati i zavodi). Zakon takođe uređuje da se posebne organizacije obrazuju za stručne i s njima povezane izvršne poslove čija priroda zahteva veću samostalnost od one koju imaju organi u sastavu, kao i da se osim sekretarijata i zavoda mogu obrazovati i posebne organizacije s drukčijim nazivom.<sup>6</sup> Prema Zakonu, organi državne uprave pripremaju nacрте zakona, druge propise i opšte akte za Vladu i predlažu

Vladi strategije razvoja i druge mere kojima se oblikuje politika Vlade, a organ uprave u sastavu ministarstva učestvuje u oblikovanju politike Vlade preko ministarstva. Takođe, Zakon uređuje da se pojedini poslovi državne uprave zakonom mogu poveriti autonomnim pokrajinama, opštinama, gradovima i Gradu Beogradu, ali i javnim preduzećima, ustanovama, javnim agencijama i drugim organizacijama (generički nazvani „imaoci javnih ovlašćenja“). Položaj imalaca javnih ovlašćenja uređen je članom 51. Zakona, koji propisuje da pri vršenju poverenih poslova državne uprave imaoci javnih ovlašćenja imaju ista prava i dužnosti kao organi državne uprave, a da Vlada i organi državne uprave zadržavaju i posle poveravanja poslova državne uprave odgovornost za njihovo izvršavanje. Članovi 6. i 52. Zakona propisuju da se sredstva za rad organa državne uprave i sredstva za vršenje poverenih poslova državne uprave obezbeđuju u budžetu Republike Srbije.

Agencije spadaju u grupu regulatornih i kontrolnih tela koja, u materijalnom smislu, predstavljaju tela kojima su povereni zadaci u sprečavanju monopola, prevenciji korupcije, i kontroli lične, političke, partijske i finansijske moći, a u formalnom smislu, tela za koja su date dovoljne zakonske garancije za nezavisnost i samostalnost, tj. za rad bez spoljašnjeg uplitanja i političke instrumentalizacije, i koja se mogu podeliti u četiri grupe: 1) tela u čijem je izboru politički uticaj najmanje prisutan (npr. Komisija za zaštitu konkurencije); 2) tela koja se obrazuju sa nešto većim političkim uticajem, mada on ne mora nužno da utiče na njihov rad (npr. poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Komisija za hartije od vrednosti); 3) tela na čije formiranje izvršni organi vlasti imaju, a na rad mogu imati, znatan uticaj (npr. Agencija za energetiku i Agencija za telekomunikacije); 4) sva ostala tela koja imenuje i razrešava Vlada (npr. Socijalno-ekonomski savet, Nacionalni prosvetni savet).<sup>7</sup>

Na osnovu zakonskog uređenja (prema kome se osnivaju i funkcionišu), funkcija, različitog stepena prava, obaveza i autonomije u radu (koja može proizlaziti iz institucionalnog uređenja), organi državne uprave se mogu podeliti u pet grupa (tabela 1). Misija državnih organa koji su u prvoj grupi je sprovođenje državne politike. Državni organi koji su u drugoj grupi imaju izraženiju autonomiju, a osnovani su s ciljem da obavljaju razvojne i stručne poslove državne uprave na efikasan način. Funkcionisanje državnih organa koji su u trećoj grupi nije povezano s osnovnim poslovima ministarstva-

<sup>2</sup> Van Thiel, S., *Comparing agencification in Central Eastern European and Western European Countries: Fundamentally alike in unimportant respects?*, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue, p. 15–32

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Miroslav Beblavy (2002), *Understanding the Waves of Agencification and the Governance Problems They Have Raised in Central and Eastern European Countries*, *OECD Journal on Budgeting*, 2(1), p. 121–139

<sup>5</sup> MacCarthaigh, M. (2010), *When, where and how does de-agencification occur? Exploring agency termination*, UCD Geary Institute Discussion paper series

<sup>6</sup> Prema članu 23. Zakona o ministarstvima, posebne organizacije su Republički sekretarijat za zakonodavstvo; Republička direkcija za robne rezerve; Republički zavod za statistiku; Republički hidrometeorološki zavod; Republički geodetski zavod; Republička direkcija za imovinu Republike Srbije; Centar za razminiranje; Zavod za intelektualnu svojinu; Zavod za socijalno osiguranje.

<sup>7</sup> Beljanski, S. (2008), *Regulatorna i kontrolna tela u Republici Srbiji*, *Pregled Republika Srbija (2/2008)*, Javna ustanova „Jugoslavenski pregled“, Beograd, p. 57–75

	Prva grupa	Druga grupa	Treća grupa	Četvrta grupa	Peta grupa
Organi državne uprave koji su obuhvaćeni po grupama	Ministarstva i organi uprave	Agencije i slične budžetske institucije i vanbudžetski fondovi	Posebne organizacije (zavodi i slično)	Vladine kancelarije, saveti i druga tela	Regulatorna tela i nezavisni državni organi
Primeri državnih organa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministarstva</li> <li>• Uprava za poljoprivredno zemljište</li> <li>• Poreska uprava</li> <li>• Uprava carina</li> <li>• Uprava za trezor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agencija za osiguranje i finansiranje izvoza</li> <li>• Agencija za privatizaciju</li> <li>• Fond za zaštitu životne sredine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geodetski zavod</li> <li>• Zavod za statistiku</li> <li>• Hidrometeorološki zavod</li> <li>• Bezbednosno-informativna agencija</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kancelarija za evropske integracije</li> <li>• Kancelarija za regulatornu reformu</li> <li>• Avio-služba Vlade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Republička agencija za elektronske komunikacije</li> <li>• Republička radiodifuzna agencija</li> <li>• Komisija za hartije od vrednosti</li> <li>• Državna revizorska institucija</li> </ul>
Broj	51	46	18	21	20

Izvor: Fiskalni savet, 2012.<sup>8</sup>

va, a predstavljaju referentne organizacije za obavljanje specifičnih stručnih poslova. Državni organi iz četvrte grupe obavljaju poslove za potrebe Vlade, a petu grupu čine tela zadužena za regulaciju i nadzor.

**Svrha osnivanja i nadležnosti javnih agencija u Srbiji.** Sagledavanje svrhe osnivanja i nadležnosti javnih agencija od izuzetnog je značaja za analizu neophodnosti postojanja trenutnog broja agencija u Srbiji. Zakon o javnim agencijama predviđa da se javna agencija osniva za razvojne, stručne i regulatorne poslove od opšteg interesa, ako ovi poslovi ne zahtevaju stalan i neposredan politički nadzor i ako javna agencija može da ih vrši bolje i delotvornije nego organ državne uprave, naročito ako se u celini ili pretežno mogu finansirati od cene koju plaćaju korisnici usluga. Takođe, Zakon predviđa da se javnoj agenciji mogu posebnim zakonom, kao javno ovlašćenje, poveriti poslovi državne uprave kao što su donošenje propisa za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine i Vlade, rešavanje u prvom stepenu u upravnim stvarima, i izdavanje javnih isprava i vođenje evidencija. Na osnovu člana 35. Zakona, javna agencija može istovremeno da vrši i razvojne i stručne i regulatorne poslove određene aktom o osnivanju javne agencije, saglasno posebnom zakonu, a može da vrši i druge poslove povezane sa svrhom svog osnivanja, prema aktu o osnivanju javne agencije; javnoj agenciji mogu posebnim zakonom biti povereni svi poslovi državne uprave koji se prema ovom zakonu uopšte mogu poveriti javnim agencijama. Regulatorni poslovi javne agencije sastoje se u donošenju propisa za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine i Vlade. Nadzor nad radom javne agencije u

poverenim poslovima državne uprave vrši ministarstvo u čijem su delokrugu poslovi javne agencije.

Pomenuti broj javnih tela nije iscrpljen, ali je indikativan u smislu oblasti u kojima ova javna tela obavljaju poslove, kao i u pogledu godine kada su osnovana, te je moguće izvući određene zaključke. Na osnovu analize autora ovog teksta, u čijem su fokusu oblasti u kojima agencije i fondovi kao vrše poslove iz svoje nadležnosti, proizlazi da je najveći broj ovih institucija u oblasti ekonomije i finansija (ukupno 13), životne sredine, energetike i prostornog planiranja (čak sedam). Pitanje koje se ovde nameće jeste u kojoj meri se preklapaju nadležnosti ovih javnih tela, što je naročito važno u oblastima u kojima postoji najveći broj njih. Ovo pitanje je od naročitog značaja i u situacijama kada je veći broj javnih tela zadužen za sprovođenje jednog zakona, jer je česta posledica izbegavanje odgovornosti za sprovođenje, praćenje primene, i nadzor nad sprovođenjem zakona. Takođe, postavlja se pitanje u kojoj se meri preklapaju nadležnosti javnih tela sa nadležnostima samih organa državne uprave (sektora, odeljenja). Preklapanje nadležnosti ne rezultira samo povećanim trošenjem budžetskih sredstava i povećanjem javnog duga, već i povećanim pritiskom na privredne subjekte, premda često različita javna tela izlaze pred privredne subjekte sa posebnim zahtevima (administrativnim, informacionim, finansijskim – registracije, evidencije, naknade).

Najveći broj agencija i fondova osnovan je posle 2004. godine, pri čemu je samo u 2009. godini osnovano njih sedam, a u 2010. i 2011. godini osnovano je ukupno 10 (po pet u svakoj godini). Razlog ovakvom stanju stvari može biti, kao što se dogodilo u mnogim zemljama CIE, intenziviranje pregovora Republike Srbije sa EU, ali i političke koristi od osnivanja povećanog broja javnih tela. Takođe, moguće su i situacije u kojima državna administracija tumači preporuke EU kao zahteve, i to za rezultat ima osnivanje novih tela.

<sup>8</sup> Fiskalni savet (2012), *Predlog mera fiskalne konsolidacije 2012–2016*, p. 151. Autori studije su napomenuli da je podela u velikoj meri arbitrarna, i da je moguće da određena institucija, prema navedenim kriterijumima, pripada različitim grupama.

**Finansiranje javnih agencija u Srbiji.** Član 4. Zakona o javnim agencijama predviđa da je javna agencija samostalna u svom radu, te da Vlada ne može usmeravati rad javne agencije, niti ga usklađivati sa radom organa državne uprave. Nezavisnost je funkcionalne prirode kada rad jednog tela nije uslovljen ingerencijama i dispozicijama drugih tela, a nezavisnost je materijalne prirode kada se rad takvog tela zasniva isključivo na tumačenju i primeni zakona, a ne i na tekućim planovima i strategiji izvršne vlasti. U tom smislu, ne postoji telo koje na normativnom planu, a pogotovo u praksi, u potpunosti ispunjava sve navedene kriterijume, te je moguće govoriti samo o regulatornim i kontrolnim telima koja su u većoj ili manjoj meri autonomna.<sup>9</sup> Dodatno, imajući u vidu da stepen samostalnosti javnih tela, pa tako i javnih agencija, zavisi i od načina finansiranja, potrebno je sagledati iz kojih se izvora one finansiraju. Član 50. Zakona o javnim agencijama predviđa da se poslovi državne uprave koji su povereni javnoj agenciji finansiraju iz budžeta Republike Srbije i sredstava od naplaćene cene usluga. Dodatno, javne agencije se mogu finansirati iz poklona i priloga, što se tretira kao prihod javne agencije koji se koristi za njen razvoj. U slučaju da postoji višak prihoda nad rashodima javne agencije, višak se, prema članu 52. Zakona, koristi za razvoj javne agencije, za nagrađivanje zaposlenih ili se prenosi u budžet Republike Srbije. Konačno, sredstva za početak rada javne agencije (poslovni prostor, oprema i druga sredstva) obezbeđuje osnivač, i to iz imovine kojom raspolaže ili iz budžeta Republike Srbije, prema aktu o osnivanju javne agencije, a za početak rada javne agencije mogu se koristiti i pokloni i prilogi koje domaće ili strano pravno i fizičko lice daje radi osnivanja javne agencije.

U praksi, različiti organi i/ili nosioci javnih ovlašćenja mogu diskreciono da uvode razne neporeske i parafiskalne namete na osnovu sektorskih zakona, podzakonskih akata, odluka upravnih odbora agencija ili javnih preduzeća. I zaista, osim što je evidentno da je delimično sprovedena reforma javne uprave u Srbiji dovela do povećanja ukupnog broja javnih tela u cilju prenošenja čitavog niza aktivnosti sa centralnih državnih organa na druge organe državne uprave (organe uprave u sastavu i posebne organizacije) i nosioce javnih ovlašćenja (kao što su nezavisne agencije, javna preduzeća i regulatorna tela), poslednjih godina je evidentno i povećanje broja javnih prihoda i drugih nameta koji nemaju status javnih prihoda – u ovom trenutku ima 370 neporeskih, od kojih je najmanje 179 parafiskalnih davanja (USAID i NALED: Izvodi iz studije „Mostovi i ćuprije – Sistem neporeskih i parafiskalnih formi u Republici Srbiji“).

Pod neporeskim nametima smatraju se različite takse i naknade koje naplaćuju državni organi za pružanje specifične usluge, dok su parafiskalni nameti sve forme plaćanja koje u određenoj meri finansijski i/ili administrativno opterećuju privredne subjekte, a za koja oni ne dobijaju nikakvo pravo, uslugu ili dobro, ili pak dobijaju pravo, uslugu ili dobro čija je objektivna vrednost znatno manja od iznosa plaćanja po tom osnovu. Iako namene i transparentnost trošenja neporeskih i parafiskalnih opterećenja na privredu zahtevaju detaljnu analizu, prevashodni uzroci za ovakvo stanje stvari svode se na potrebe korisnika tih sredstava da obezbede izvore ili dodatne izvore finansiranja za svoj rad, ili pak na potrebu budžetskih institucija za dodatnim sredstvima. Prema analizi strukture realizovanih rashoda iz dodatnih prihoda budžetskih korisnika u 2009. i 2010. godini<sup>10</sup>, vidi se da se najveći deo sopstvenih prihoda trošio na robu i usluge (specijalizovane usluge, usluge po ugovoru), zarade zaposlenih (uključujući dodatke na zaradu kroz prekovremeni rad, pripravnost i dr.), kapitalne investicije i subvencije. Međutim, ocenjeno je da iskazivanje rashoda iz dodatnih prihoda nije transparentno, premda se u budžetu prikazuju samo planirani godišnji sopstveni prihodi i rashodi iz sopstvenih prihoda, a ne i neutrošena sredstva iz prethodnih godina, planirana zaduživanja, donacije i slično. Dodatni problem je što se veliki broj neporeskih i parafiskalnih nameta ne naplaćuje preko računa koji su uspostavljeni u okviru Uprave za trezor u sastavu Ministarstva finansija, već preko računa u komercijalnim bankama, što se tretira kao sopstveni prihod. Ovo u dobroj meri podstiče navedene subjekte da kontinuirano povećavaju broj nameta, osnovne elemente ovih zahvatanja i, naravno, visinu. U ovom trenutku, 156 državnih institucija i organa u Srbiji ostvaruje sopstvene prihode (u koje spadaju prihodi od prodaje robe i pružanja usluga, neporeski prihodi i parafiskalni prihodi), što ukupno iznosi oko 100 milijardi dinara ili 3% BDP-a.<sup>11</sup> Kada je reč o mogućnosti koju Vladi pruža Zakon o budžetskom sistemu („Službeni glasnik RS“, br. 54/09, 73/10, 101/10 i 101/11) da propiše uslove, kriterijume i način korišćenja sredstava od prihoda koje korisnici budžetskih sredstava ostvare svojom aktivnošću, te da deo ovih sredstava usmeri kao opšti prihod budžeta, ta mogućnost je u praksi najzad iskorišćena u Programu mera za održavanje fiskalnog deficita Vlade, kada je Vlada donela odluku da sopstvena sredstva sedam budžetskih korisnika preusmeri u opšte prihode budžeta.

**Zaključci i preporuke.** Pitanje upravljanja javnim sektorom često se svodi na pitanje veličine javnog sektora. Neke zemlje se odlučuju za manje vlade i veliki broj javnih tela, neke zemlje se zasnivaju na dijametralno suprotnom sistemu, a neke zemlje imaju i velike vlade i veliki broj javnih tela. U ovom trenutku ekonomske recesije, ali i institucionalnog vakuuma, kada još nije formirana vlada u Republici Srbiji, neophodno je analizirati nadležnosti svih državnih organa i javnih tela i

<sup>9</sup> Beljanski. S. (2008), *Regulatorna i kontrolna tela u Republici Srbiji*, Pregled Republika Srbija (2/2008), Javna ustanova „Jugoslovenski pregled“, Beograd, p. 57–75

<sup>10</sup> Fiskalni savet (2012), *Predlog mera fiskalne konsolidacije 2012–2016*, p. 151

<sup>11</sup> Ibid., p. 146

utvrditi gde su preklapanja, te da li je moguće uspostaviti sistem efikasnog upravljanja u javnom sektoru. Opcije koje bi svakako trebalo da budu predmet analize jesu smanjenje broja ministarstava i/ili smanjenje broja javnih tela (ukidanje, spajanje, pripajanje državnoj upravi, konsolidacija). Ono što je, možda, još i bitnije analizirati jesu tri stvari: 1) da li je moguće, i ako jeste, koje konkretno zadatke treba poveriti civilnom sektoru (nekada je jednostavnije, jeftinije i efikasnije poveriti određene poslove civilnom sektoru – nevladinim organizacijama, udruženjima, privrednim i strukovnim komorama i drugim poslovnim i strukovnim asocijacijama, istraživačkim centrima) da ih izvrši – npr. nadzor nad sprovođenjem zakona (Udruženje za zaštitu potrošača) ili nadzor nad pridržavanjem određenih poslovnih i profesionalnih standarda (privredne i strukovne komore), nego da ih obavljaju državni organi, odnosno javna tela); 2) u kojoj meri i u kojim oblastima je moguće podsticati javno-privatna partnerstva, kao i 3) u kojoj meri je moguće formiranje novih institucija kao što su javni beležnici i profesionalni izvršitelji (oni će znatno rasteretiti sudove i uticati na povećanje efikasnosti, ali i na smanjenje izdvajanja iz budžeta pošto država neće više finansirati njihove poslove, kao i na sigurnost postojećih i privlačenje novih investicija), a koje mogu pozitivno da

se odraze na smanjenje ionako alarmantno visokog javnog duga Srbije.

U suprotnom, slaba komunikacija i koordinacija, smanjena efikasnost javnog sektora, sukob nadležnosti, otežano dolaženje do bitnih informacija od strane privrednog sektora i građana, povećani troškovi privrednog sektora, ali i veliki odlivi iz budžeta (zbog velikog broja budžetskih korisnika i velikih rashoda na ime nadzora u javnom sektoru), mogu se očekivati kao negativni efekti prevelikog broja javnih tela čije se nadležnosti preklapaju, razućenog javnog sektora, i uopšte složenog sistema upravljanja u javnom sektoru. Ovo vodi netransparentnom, nepredvidljivom, skupom za održavanje i ponekad nepouzdanom sistemu upravljanja u javnom sektoru. Od velikog značaja bi, dakle, bilo sprovođenje preporuka koje se odnose na konsolidaciju institucija uz pomoć ukidanja nepotrebnih budžetskih korisnika i vanbudžetskih fondova, ili njihovim pripajanjem matičnim ministarstvima, ali i uključivanje prihoda i rashoda svih vanbudžetskih korisnika (koji se pretežno finansiraju iz fiskalnih i parafiskalnih prihoda) u konsolidovani bilans države. Na ovakav način bi moglo da se utiče i na uspostavljanje sistema predvidljivog broja nameta i procedura koje nameću javna tela, što bi u znatnoj meri rasteretilo privredu Srbije.