

ЈАВНЕ АГЕНЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Увод

Управа, као вршиоц управне делатности и јавних служби настала је са настанком социјалне државе. Ова идеја је трансформисала државну власт у сложен систем за социјалну регулацију друштвених процеса.

Међутим, крајем 70-их година прошлог века социјална држава је упала у кризу. Управа је постала преоптерећена захтевима, а држава је интервенисала на сувише поља. На темељима неолибералних идеја долази до настојања да се улога државе и управе ограничи. Између осталог, тежило се деполитизовању јавног управљања и поверавању ширег скупа јавних функција менаџерима. На овај начин се креирао већи број јавних организација које су међусобно у формално изједначеном положају на челу са професионалним менаџерима. Неки послови, које је до последње четвртине XX века традиционално обављала држава, постали су надлежност новооснованих тела или чак приватних лица. Ове реформе, познатије као принципи Новог јавног менаџмента (НЈМ) прошириле су се из Велике Британије на остатак света.

Јавне агенције настају кроз реформу јавног сектора као алтернатива традиционалној структури у којој су организационе јединица у оквиру министарстава обављале извршне послове. Њиховим осамостаљивањем у циљу ефикаснијег обављања делатности од општег значаја настају „извршне агенције” или „јавне агенције”. Агенције су дефинисане као јавне организације, које су правно подређене Влади, али су структурално одвојене од извршне власти и уживају значајну политичку и управљачку аутономију. Држава уређује односе између министарстава и децентрализованих агенција, делегира овлашћења агенцијама и на тај начин децентрализује моћ и пружа им већу аутономију. Преношење неких надлежности преузетих од владе, министарства или других институција произилази из идеја НЈМ–

*milica95.skoric@gmail.com

а, са циљем да аутономна или делимично аутономна тела допринесу децентрализацији управе. Полит (*Pollitt*) дефинише агенцију као структурно рашчлањено тело, формално одвојено од министарства/матичног одељења, које трајно обавља јавне задатке и финансира се углавном из владиног буџета (*Ahlbäck Öberg i Wockelberg*, 2020, 4)

Next steps иницијатива у Великој Британији често се доживљава као полазна основа за „агенцијску грозницу” која је утицала на државе као што су Канада, Холандија, Јапан, Нова Зеланд, Аустралија, Кореја, Португал, итд. Такође, Европска Унија (ЕУ) је пратила тренд стварања агенција. Нордијске земље формирају мале владе, а велики број државних послова обављају многобројне агенције. Немачка и Велика Британија задржавају модел великог државног апарата са малим бројем агенција. Мале државе ЕУ попут Словачке, Словеније и Чешке не могу себи да приуште ни велики државни апарат, али ни већи број независних тела. Међутим, нису све мале државе Европе одговорне, велике коалиционе владе у Србији, Хрватској, Румунији и Бугарској постоје упоредо са великим бројем агенција.

1. Преглед правних норми у Србији

У позитивном праву Србије појам управе се своди на организационе облике органа државне управе на централном нивоу власти. Агенције спадају у групу регулаторних и контролних тела којима су поверени задаци које је раније традиционална државна управа, а у формалном смислу, то су самостална и независна тела на чији рад не смеју да утичу спољашњи фактори. Устав Републике Србије (2006) као облик органа управе препознаје само министарства, мада оставља могућност да се законом одреде и други облици органа управе. Недржавни субјекти који се код нас најчешће појављују као вршиоци управне делатности су јавне службе и јавне агенције.

У Уставу Републике Србије (чл. 136) делимично је одређен појам управе у организационом смислу: „послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе утврђени законом”. Из овога закључујемо да је основни облик органа управе у Републици Србији министарство.

Закон о државној управи (2005) уврђује да послове државне управе обављају министарства. У саставу министарства могу се образовати управе, инспекције и дирекције, ако обим или природа посла захтева већи степен самосталности. За обављање стручних и других послова могу се образовати посебне организације (Миленковић, 2013, 113). Овај Закон (чл. 3) посебне организације дефинише као органе државне управе који се образују када је за послова потребна већа самосталност од оне коју имају органи у саставу. Агенције не постоје као облик организовања у Закону о државној управи, али у пракси постоје и посебне организације и органи управе у саставу министарства који носе назив агенција.

Као вршиоци управне делатности могу се јавити и недржавни субјекти којима су законом поверена управна јавна овлашћења. Ти субјекти могу бити предузећа, установе и друге организације. Два основна организациона облика недржавне управе су јавне службе и јавне агенције, које не представљају организациону структуру власти.

2. Транзиција и агенцификација

Земље у транзицији су агенцификацију имплементирале упоредо са процесима демократизације, успостављањем слободног тржишта и другим управним реформама. Нови институционални облици су увођени различитим брзинама, а примена стандарда Новог јавног менаџмента се разликује од државе до државе.

С обзиром на то да није постојао јасан стратешки приступ и визија јавне управе приликом оснивања агенција, оне су настајале према потреби. У односу на земље где су агенције настале, у источној и средњој Европи правна и процедурална контрола добила је примат над контролом резултата и учинка, које су у сржи агенцијског модела, што је довело до слабих механизмима контроле, недостатка аутономије и ниске транспарентности.

Разлог за брзоплето оснивање агенција можемо наћи у спољним и унутрашњим притисцима да се процес транзиције што пре оконча. Тако спроведене реформе довеле су до ситуације у којој нови институционални облици постоје, али често без најважнијих вредности трансформације, нејасних приоритета и без транспарентног начина рада. Увођење агенцијског модела у земаљама у транзицији,

као сасвим новог типа организације није увек пратило и усвајање менаџерских техника, успостављање контролних механизма и осигуравање адекватне аутономије. Управне реформе и стварање агенција могу се посматрати и као део институционалног прилагођавања Европској Унији на путу ка чланству.

Јавној управи наслеђеној од вишедеценијске комунистичке власти кроз процес транзиције и европеизације политичких институција и јавне управе додати су нови институционални облици. Стварање агенција у тим земљама разликује се од политичког и економског контекста који су довели до агенцификације у западној Еуроци и на другим местима где се менаџерски приступ развио као реакција на укорееен веберијански тип управе, док је регулаторна држава била реакција на кризу социјалне државе (Муса, 2014,169).

Реформе су у различитим земљама довеле до различитих резултата, различитих нивоа трансформације, углавном због различитих концепта реформи, различитих управних традиција и механизма спровођења. Улога управне традиције показала се важном у земљама средње и источне Европе у којима је током транзиције уз помоћ међународних организација и ЕУ покренут посебан тип реформи по начелу један модел за све (*one size fits for all*) који је произвео сличне негативне последице. У том смислу увођење менаџерских вредности у политички и управни систем ком недостају темељна демократска начела законитости, владавине права, одговорности, транспарентности и отворености манифестовало се као контрапродуктивно (Миленковић, 2013, 137-138).

2.1. Улога Европске Уније

Агенције су схватане као решење за јачање ослабљене управе, повећање плата службеника, смањење регулације државе, али и као институционални модел који намеће ЕУ. Оснивање или реструктуисање агенција је формална обавеза држава кандата за чланство и испуњавање услова за приступање ЕУ, што нам указује на деловање модела спољних подстицаја у институционализацији агенцијског модела. Осим тога, европеизација се одвија путем условљености, јер затварање преговарачких поглавља зависи од испуњавања обавеза (Станичић, 2016, 70). У сврху осигурања имплементације преговори за чланство укључују у појединим

случајевима обавезу формирања агенцијског модела организације, предвиђајући тако ефикасност, стручност, минималан ниво политизације, те повезаност са сестринским европским агенцијама (Муса, 2014, 173).

Резултат реформи је површан и периферан, јер се углавном ради о испуњавању формалних услова приступања Европској Унији, а не о значајним трансформацијама колективних вредности. Овакве институционалне промене индуциране, од стране ЕУ у земљама у транзицији, описују се као „плитка европеизација” или „европеизација источног типа”, која због своје површности има већи потенцијал за реверзибилност. ЕУ је генератор агенцификацијског процеса, јер њена институционална архитектура и карактер регулаторне државе подстиче стварање европских агенција, као и њихових пандана у државама чланицама. Формирањем мреже европских и националних агенција у истом подручју осигурава се учинковито спровођење европске политике (Ибид).

Глобални тренд агенцификације, увођењем агенцијског модела управне организације нужно узрокује трансформацију класичне државне управе. Формирање агенција у различитим институционалним облицима довело је до различитих дефиниција агенција, њихових облика и унутрашњег обликовања, као и различитих односа агенције са политичком влашћу, државном управом, корисницима и тржиштем.

3. Агенције у Србији – термилошки проблем

Након политичких промена 2000. године, у правном систему Републике Србије под спољим утицајем долази до појаве нове институције која је до тада била непозната – јавне агенције. То је створило нове вршиоце управне делатности, поред раније познатих традиционалних облика. Иако је структура српске управе углавном заснована на германској и француској традицији, из англосаксонског права преузет је назив за одређене вршиоце управне делатност – агенције. Тако је дошло до стварања агенција као органа управе, као посебне организације, као јавне агенције по посебном закону и још неке агенције неодређеног статуса (Милков, 2014, 25).

Форме агенција у Србији су:

1. органи управе у саставу министарства

2. посебне организације
3. јавне службе
4. независни контролни органи, регулаторне агенције
5. јавне агенције
6. недефинисани субјекти

Мешавина терминологије, примерене различитим правним системима, само уноси конфузију у српски правни систем и организацију државне управе. На енглеском језику се за вршиоце управне делатности користи израз агенција, тај термин према неким ауторима у прошлости је требало прилагодити нашој традицији, у том случају, ми данас не бисмо имали агенције, као што их нема ни Немачка, нити Аустрија. Посматрајући корене правних прописа Србије о државној управи, може се констатовати да наша традиционална терминологија почива првенствено на германским називима, те се субјекти којима је управна функција основна делатност називају органима управе (*Verwaltungsorgan*). У Француској се субјекти који се баве управним пословима називају заједнички управама (*administration*), при чему се користе и називи појединих облика управе, као што су министарства и сл. За разлику од европских континенталних држава, у англосаксонским земљама се користи само израз *agency*. При томе се не може ставити пуни знак једнакости између немачког израза „орган“ и енглеског „агенција“, јер постоје и агенције које нису класични органи државне управе, али су све државне агенције нешто што би одговарало немачком изразу „орган“. Стога се може рећи да је порекло израза „јавна агенција“ из англосаксонског права, а користи се и у земљама у којима је у употреби енглески језик и њиме се означавају субјекти који врше управну делатност, а које бисмо ми назвали органима управе (Ибид, 31) Израз „агенција“ се код нас употребљавао само за приватно–правне субјекте који се баве различитим услужним активностима (нпр. туристичке агенције, агенције за истраживање тржишта, маркетиншке агенције итд.). У германском праву, које је имало највећи утицај на наше управно право, агенције се уопште не појављују међу државним субјектима, док се у Француској агенције појављују у последње време, али углавном као субјекти који нису у саставу државе (Ибид, 31-32).

4. Врсте агенција у Србији

4.1. Општи осврт

У Републици Србији се, почевши од Закона о министарствима из 2004. године, образују и органи у саставу под називом агенције (нпр. Агенција за заштиту животне средине, у саставу тадашњег Министарства науке и заштите животне средине). Од 2012. године према Закону о министарствима, некадашње безбедносне службе у оквиру Министарства одбране преименоване су у агенције са статусом органа у саставу – Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција.

Поред органа управе у саставу и посебних организација које носе назив агенција, низ јавних агенција је образован на основу Закона о јавним агенцијама (2005). Тиме се уноси конфузија на пољу коришћења назива за поједине органе управе у Републици Србији. За агенције које су образоване као органи управе не постоји никакво законско одређење, нити су оне предвиђене као облик органа управе. Иако носе исти назив оне се међусобно разликују како према организационој структури тако и према пословима које обављају.

Према Закону о јавним агенцијама (2005, чл.2): „јавна агенција се оснива ако развојни, стручни и регулаторни послови не захтевају сталан и непосредан политички надзор и ако јавна агенција може боље и делотворније да их врши него орган државне управе, нарочито ако се у целини или претежно могу финансирати од цене коју плаћају корисници услуга“. Остаје једино проблем како онда препознати ову агенцију и одвојити је од агенције као органа у саставу (Милков, 2014, 32).

4.2. Агенција – орган управе у саставу министарства (government agency/ владине агенције)

Прва врста агенција у правном систему Републике Србије које ће овде бити анализиране су агенције које имају статус несамосталних органа управе, односно органа управе у саставу одговарајућих министарстава.

Орган у саставу образује се за извршне, односно инспекцијске и с њима повезане стручне послове, ако њихова природа или обим захтевају већу самосталност од оне коју има сектор у министарству (Закон о државној управи, члан 28). Носе назив управа, инспекторат и дирекција, а у неким случајевима и агенција.

Овим органима руководи директор, који за свој рад одговара министру, поставља га Влада на период од пет година, а на предлог министра. Послове из свога делокруга орган у саставу врши самостално. Ипак, министар усмерава рад органа у саставу и доноси прописе из његовог делокруга (чл.32). Овакве органе пред Владом и Народном скупштином представља министар.

Такав карактер имају Војнобезбедносна агенција (ВБА) и Војнообавештајна агенција (ВОА), које су формиране Законом о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији (2009). Према овом Закону (чл.2) ВБА и ВОА су органи управе у саставу Министарства одбране. Такође, карактер несамосталног органа управе има и Агенција за заштиту животне средине, образована Законом о министарствима (2020) као орган управе у саставу Министарства заштите животне средине са својством правног лица.

4.3. Агенција – посебна организација (government agency/ владине агенције)

Посебне организације су организациони облици којима руководи директор, а које немају друге органе попут нпр. Управног одбора. Посебне организације могу се оснивати Законом о министарствима, али и посебним законима.

У Србији постоје агенције које се могу третирати као посебене организације, што формално–правно и јесу. Према Закону о државној управи (2005, чл.33) „посебна организација образује се за стручне и с њима повезане извршне послове чија природа захтева већу самосталност од оне коју има орган у саставу“. Могу носити назив секретаријат, завод, центар и дирекција, а законом се могу образовати и посебне организације с другачијим називом (чл.34).

Безбедносно–информативна агенција (БИА) је владина агенција на челу са директором ког поставља и разрешава Влада. Овај тип агенције је и Агенција за мирно решавање радних спорова основана Законом о мирном решавању радних спорова (2004) као посебна организација. Радом ових агенција руководи директор, ког поставља и разрешава Влада Републике Србије и који извештаје о стању и раду подноси директно Народној скупштини и Влади.

4.4. Агенција – јавна служба

Јавном службом, према Закону о јавним службама (2005, чл.1), сматрају се установе, предузећа и други облици организовања који обављају делатности којима се обезбеђује остваривање права и задовољавање потреба грађана, као и остваривање интереса у одређеним областима.

Агенција за приватизацију, основана је Законом о Агенцији за приватизацију (2001, чл.1) „ради промовисања, иницирања, спровођења и контроле поступка приватизације“, до укидања 2016. године „пословала је у складу са прописима о јавним службама“, имала је „својство правног лица, са правима, обавезама и одговорностима утврђеним овим законом и статутом“ (чл. 2).

Антидопинг агенција Србије „послује као установа, у складу са прописима о јавним службама“ (Закон о спречавању допинга у спорту, чл.20). Ова агенција обавља делатности из области спречавања допинга у спорту. Органи овог типа агенција су управни одбор и директор, ког поставља и разрешава управни одбор.

Још једна форма ових агенција јесу агенције основане као привредна друштва, попут Агенције за осигурање и финансирање извоза.

4.5. Агенција – независни контролни и регулаторни органи

Независни контролни органи и тела који носе назив агенција, нису органи управе у саставу, нису посебне организације, нити јавне агенције. У транзиционим земљама такве агенције се оснивају у области регулисања железничког саобраћаја, енергетике, управљања радиоактивним отпадом, поште и поштанских услуга, телекомуникација, али и у областима надзора над осигуравајућим друштвима, трговања хартијама од вредности итд. (Дујић, 2015, 60).

Запослени и чланови Савета ових агенција делују независно од тржишних интереса, не примају инструкције од органа извршне власти, као и од других државних органа, организација и лица која се баве сличним делатностима. Орган ових агенција је Савет који доноси све одлуке о питањима из надлежности агенције. Чланове Савета бира Народна скупштина Републике Србије.

Оваква тела су у Србији између осталих и Агенција за борбу против корупције, Агенција за енергетику и Регулаторно тело за електронске медије. Ова

тела нису под надзором Владе, њих бира и разрешава Народна скупштина, којој уједно подносе и извештаје о свом раду.

Регулаторно тело (регулаторна агенција), поседује одређени степен институционалне самосталности у односу на политичке центре моћи и од управног система државе (владе и надлежних министарстава). Регулаторна агенција се дакле оснива како би регулисала, надзирала, контролисала стандарде, постављена правила итд. (нпр. одређеног програма владе или неких делова јавног односно приватног сектора).

4.6. Агенција – јавна агенција

Према Закону о јавним агенцијама (2005, чл.1-2) јавна агенција је „организација која се оснива за развојне, стручне или регулаторне послове од општег интереса“ ако „развојни, стручни и регулаторни послови не захтевају сталан и непосредан политички надзор и ако јавна агенција може боље и делотворније да их врши него орган државне управе, нарочито ако се у целини или претежно могу финансирати од цене коју плаћају корисници услуга“, при чему оснивач јавне агенције „мора посебним законом бити овлашћен на оснивање јавне агенције“.

Свака јавна агенција је у свом раду самостална, тако да „Влада не може усмеравати рад јавне агенције, нити га усклађивати са радом органа државне управе“ (чл.4).

Примарни извор финансирања су цене које плаћају корисници услуга јавних агенција, затим поклони (донације), прилози покровитеља (спонзорства), буџет Републике Србије, као и други прилози и приходи које јавне агенције остваре у складу са законом (чл.5-6)

Својство јавних агенција имају нпр. Агенција за лиценцирање стечајних управника, Агенција за реституцију, Агенција за осигурање, Агенција за привредне регистре, Агенција за лекове и медицинска средства, Агенција за вођење спорова у поступку приватизације, Агенција за безбедност саобраћаја, Агенција за управљање лукама. Развојна агенција Србије, Агенција за акредитацију здравствених установа, Директорат цивилног ваздухопловства Србије, итд.

5. Статус и плате запослених у јавним агенцијама

Не постоји довољно контроле над трошењем средстава из буџета Републике Србије у агенцијама, а могућност креирања сопствених прихода и (готово) независно доношење одлука у погледу људских ресурса, као и награђивање запослених, створиле су у јавности сику да су агенције оазе угодног живота за људе који њима управљају и оне који у њима раде.

5.1.Плате запослених у јавним агенцијама

Плате запослених у српским агенцијама, честа су мета спорења и критика. Наиме, запосленима у агенцијама у Србији плате су се до 2018. године одређивале према Закону о раду. Овај закон прописује да висина примања запослених зависи од економске снаге привредног субјекта. Агенција кроз буџетске и/или самосталне приходе остварује добит коју распоређује на своје запослене., онда није тешко закључити какав је однос плата запослених у некој агенцији и плата у државној управи на истом радном месту.

Насупрот томе Закон о платама државних службеника и намештеника (2018) класификује службенике и намештенике по групама и платним разредима, без обзира на то у ком сегменту класичне државне управе ради неки службеник или намештеник, они имају исту основну зараду, ако се налазе у истом платном разреду. Било би логично да се овај Закон примењује на радне односе у агенцијама, јер се ова тела оснивају зарад обављања специјализованих државних послова, па би било очекивано да су запослени награђују према прихваћеном државном образцу.

Доскорашња директна примена Закона о раду (2005) на радне односе у агенцијама је била предност те институције, међутим, измене Закона из 2018. године предвиђају постепено прилагођавање плата у агенцијама са зарадама државних службеника. Закон о систему плата запослених у јавном сектору (2020) обухвата и запослене у јавним агенција и уређује примања коефицијентима и платним разредима, на исти начин као и плате државних, полицијских, војних и других службеника. Исте године, са истим циљем донесен је и Закон о платама запослених у јавним агенцијама и другим организацијама које је основала Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе.

У јавности су се појављивали случајеви да возач у неком министарству прима месечно 25.000 динара, а његов колега у агенцији 60.000 динара, или секретарица у министарству 26.000 динара, а у агенцијама 70.000 – 80.000 динара. Запослени у агенцијама који разврставају и архивирају пристигле дописе имају, рецимо, исту плату као начелници у министарствима – око 60.000 динара. Директори већине агенција имају вишеструко веће плате од председника државе или премијера (Нови магазин, 2012 према Аћимовић 2013). Аћимовић (2013) истиче да су истраживања показала да су само у три независна државна тела плате челних људи мање од 100.000 динара, а у више од 100 агенција њихове плате достижу пола милиона динара. Међу највећим примањима била су примања првих људи Агенције за контролу летења (467.000 динара), Агенције за приватизацију (285.000 динара), Агенције за осигурање депозита (283.000), а преко 200.000 динара примали су и директори Агенције за привредне регистре и Агенције за енергетику.

5.2. Поступак запошљавања у јавним агенцијама

Контраверзе у вези са агенцијама у Србији (поред високих примања запослених) изазива и кадридање, за које се основано сумња да се врши под притиском политичких партија, поготово ако узмемо у обзир да је тек 2018. године у Закон о јавним агенцијама (2005, чл.22) додато да лице које је именовано за директора јавне агенције не може бити члан органа политичке странке. У Србији је изражена контрола политичких партија над јавном управом и зато постоји разлог да верујемо да овакав вид контроле постоји и у агенцијама, без обзира на то што оне требало да буду „на одстојању од извршне власти”, при том директор агенције може бити члан политичке партије, само не сме бити део органа партије².

Кроз анализу биографија директора јавних агенција приказано да међу њима има бивших народних посланика странака на власти. То само по себи не би дошло до изражаја да се не ради о контраверзним директорима, сумњивим конкурсима и да није чест случај да су запослени у агенцијама чланови партија. Немогуће је утврдити да ли су директори агенција чланови политичких партија, јер те податке поседују

² Isključivo politička stranka može dati odgovor na pitanje koja lica se smatraju članovima organa upravljanja političke stranke.

само партије. Закон брани да директор јавне агенције буде функционер партије, али не постоји одредба о чланству. Тако долазимо до чињенице да се занемарује професионализација и заобилази закон те се на месту директора јавних агенција налазе страначке личности, које су најчешће у статусу вршиоца дужности много дуже него што је о законски дозвољено.

Измењени Закон о јавним агенцијама (2018), уводи конкурентне поступке запошљавања, што је позитиван развој догађаја. Предвиђено је да у јавним агенцијама буде успостављен обавезан јавни конкурс приликом запошљавања, као и провера знања кандидата и јачање стручности чланова управних одбора и директора.

Запошљавање и избор запослених у јавним агенцијама од 2018. године почео је да се заснива на мерит систему. Одредбе раније примењиваног Закона о раду (2005), не предвиђају регрутовање и одабир засновано на заслугама. Нови законски оквир захтева од јавних агенција да спроведу спољни поступак конкуренције за своје потенцијалне запослене. Ова правила представљају важан корак ка изградњи система запошљавања и избора заснованог на заслугама у јавним агенцијама (SIGMA, 2019).

6. Транспарентност и контрола јавних агенција

6.1. Контрола и аутономија

Након формирања агенција, односно након што у њихову надлежност пређу одређени задаци, тешко је ефикасно контролисати рад агенција. У овим околностима, агенције користе своја дискрециона права те запошљавају велики број људи којима исплаћују високе зараде, док истовремено о резултатима свог рада не подносе тачне (или чак уопште не подносе) извештаје.

Јавне агенције су контролисане од стране министарстава у чијем делокругу су послови јавне агенције. Намеће се питање како успоставити равнотежу између контроле рада и аутономије коју уживају. У зависности од тога да ли се ради о агенцијама основаним за обављање стручних, развојних или регулаторних послова, разликује се и облик контроле рада.

Агенција прибавља мишљење о уставности прописа (пре објављивања) од министарства у чијем делокругу су њени послови. Министарство након контроле

доставља агенцији образложени предлог како да пропис усагласи са Уставом, законом, прописом или другим општим актом Народне скупштине и Владе. Уколико јавна агенција не усагласи пропис, министарство је дужно да оснивачу предложи доношење решења о обустави од извршења прописа и на њему заснованих појединачних аката и покретање поступка за оцењивање уставности и законитости прописа (Закон о јавним агенцијама, чл.43).

Надзор над радом јавне агенције у повереним пословима државне управе врши министарство у чијем делокругу су послови јавне агенције. Вертикална одговорност подразумева контролу агенција од стране институција које су им хијерархијски надређене. Да би се успешно спроводила хоризонтална одговорност грађани, медији и остале заинтересоване групе морају имати специфичне податке о раду самих агенција.

Земље централне и источне Европе по правилу се опредељују за „полуаутономне агенције“ за обављање извршних послова. Полуаутономна тела су организације у саставу владе и државне управе које обављају јавне послове на централном нивоу, немају статус правног лица, али имају одређени ниво аутономије у управљању. У Србији су међутим чешће „аутономне“ агенције, које имају статус правног лица и аутономију у управљању. Ове агенције су у земљама у транзицији биле популарније од полуаутономних организација све до прве деценије XXI века, али се од тада број полуаутономних увећавао далеко брже.

НЈМ се ослања на технике мерења и рачуноводства из чега произилази стална и детаљна контрола агенција. У супротном постоји шанса да њихови поступци буду супротни жељама изабраних политичара: Влада мора кроз формулисање циљева и захтева за резултатима прецизирати шта свака агенција треба да ради и постигне током одређеног временског период.

Више релевантних аутора, попут Худа (*Hood*) (1991), Озборна (*Osborn*) и Геблера (*Gaebler*) (1992), Смулена (*Smullen*) (2010), као централну тврдњу Нове доктрине јавног управљања виде став да ће организације јавног сектора бити квалитетније и ефикасније ако менаџери добију висок ниво аутономије у управљачким и оперативним одлукама (*Ahlbäck Öberg i Wockelberg*, 2020). Према овој логици, аутономија агенције је условна, с обзиром да организације имају

одређене слободе, под условом да преузму одговорност за остваривање раније договорених резултата на што ефикаснији и ефективнији начин (Ибид).

Данас се владе земаља централне и источне Европе чешће опредељују за агенције са мањим степеном аутономије, те извршне агенције држе много ближе централној власти него раније. Ово се делимично може објаснити наступањем друге генерације реформи познате као „деагенцификација“ или „укрупњавање власти“. Државе ову реформу спроводе како би повратиле део контроле и координације, које су изгубили услед прекомерног креирања посебних агенција. У Србији, међутим, овај тренд до сада није препознат, али би могао да послужи као модел за будуће реформе агенција (Нацрт студије са препорукама за уређење система државних агенција у Републици Србији, 3).

6.2.Транспарентност

De-jure транспарентност је правно прописана обавеза да агенција стави одређене садржаје на увид јавности. Ако узмемо у обзир да агенције могу објавити више података него што се законски захтева, *de-jure* транспарентност представља ужи концепт транспарентности од *de-facto* транспарентности.

Земље у транзицији су прошле опсежан и брз процес агенцификације. Правни оквир Европске Уније је један од главних разлога за успостављање независних агенција (као услова у процесу придруживања). Ове реформе су се одвијале у условима контроле економских и друштвених ресурса од стране политичких партија, политизације и централизације. Перцепција у јавности о раду ових тела је углавном негативна. Често су агенције приказане као институције које немају сврху, изузев да користе интересима политичких елита, уместо унапређењу интереса грађана. Разлог за овакве ставове јавности можемо тражити и у чињеници да се врло мало зна о раду независних агенција, један од разлога за то је мањак јавне дебате и низак ниво видљивости ових агенција (Томић и др., 2015, 20). Медији најчешће прате рад агенција само када је он негативан и мета критика политичара и стучне јавности или када нека јавна агенција постане средиште скандала.

Закључак

Јавне агенције у Републици Србији се појављују након 2000.године и од тада до данас ни у једном периоду није утврђен њихов тачан број, као ни број запослених. Сам израз „агенција“ је проблематичан, јер се у нашем језику он употребљава за приватно–правне субјекте који се баве различитим услужним активностима (нпр. туристичке агенције). Нестручним превођењем данас имамо чак пет различитих организационих облика који носе назив агенција и шести – приватне субјекте.

Процеси транзиције и европеизације јавне управе до којих је дошло након слома комунистичких режима донели су ове институционалне облике. Међутим, агенцификација у овим земљама разликовала се од агенцификације у земљама где се менаџерски приступ развио.

Увођење НЈМ–а у политичке и управне системе којима недостају темељна демократска начела законитости, владавине права, одговорности, транспарентности и отворености показало се као контрапродуктивно и на примеру Србије. Став да је оснивање агенција пут за јачање управе, повећање плата, смањење регулације, показао се у Србији као потпуна супротност. Недовољно и селективно имплементирани елементи НЈМ–а у комбинацији са језичком одредницом речи агенција замаглили су суштинску функцију јавних агенција и претворили ова тела у нетранспарентна, недовољно контролисана и грађанима далека. Ово су разлози зашто јавне агенције као организациони облик у Републици Србији, нису јасно одређене и не зна се која је њихова суштинска функција. Агенцификација у Републици Србији као елемент НЈМ–а није довео до одвајања функције креирања и извршења јавних политика у организацији државне управе што је био циљ реформе у земљама које су овај елемент примениле. Стварањем аутономних и ређе полу–аутономних агенција држава није укидала друге органе који се баве сличним пословима. У неким случајевима су чак осниване јавне агенције за послове који би се могли ефикасније и економичније обављати у оквиру министарстава. У Србији су јавне агенције у већем броју случајева нису допринеле структурирању јавне управе. У оквиру министарстава и даље функционише велики број организационих јединица и органа управе, а паралелно са њима се оснивају јавне агенције. Из тога можемо закључити да су јавне агенције само још један облик организовања управе, који,

нажалост, у Србији није допринео смањењу државне управе, већ је постао додатни, паралелни систем. Стварањем јавних агенција треба да се смањује величина министарстава, у Србији се то не дешава, тако уместо смањења управе имамо њено ширење. Уместо стручних менаџера, на челу јавних агенција налазе се чланови владајућих странака, неретко и годинама у статусу вршиоца дужности. Идеја смањења управе, смањења функција државе и менаџеризација у Србији су постали своја сушта супротност што је довело до потпуног обесмишљавања реформе по принципима Новог јавног менаџмента.

Узимајући у обзир да је Србија кандидат за чланство у ЕУ важно је напоменути да су истраживања показала да се интензивно оснивање агенција одвија паралелно са преговорима о придруживању ЕУ, због потребе институционалног прилагођавања на европски систем управљања. Показатељ европских притисака на овом пољу је и обавеза државе кандидата да оснује агенције или реорганизује постојеће организације у агенције. Из овога закључујемо да је оснивање агенција нужан корак при реорганизацији управе зарад усаглашавања са правилима ЕУ.

Став да је оснивање агенција пут за јачање управе и смањење регулације, показао се као потпуна супротност. Недовољно и селективно имплементирани елементи НЈМ-а у комбинацији са обимном европском администрацијом замаглили су суштинску функцију јавних агенција и претворили ова тела у нетранспарентна, недовољно контролисана и грађанима далека. Њихова аутономија, иако зависи од изабраног модела управљања и финансирања, чини их децентрализованим од управног система. Када узмемо у обзир приступање држава европском управном простору и ширење администрације услед токова раста административног апарата ЕУ, добијамо институције, чија сврха је замагљена. Са тежњама приступању ЕУ јавне агенције се све више образују, а њихов убрзан развој (аутономија) не прати развој транспарентности и одговорности, већ се претварају у своју супротност.

Европски управни простора нам даје оквир за то какав управни систем треба да буде, у организационом и функционалном смислу, како би испунио задатке које намећу европски стандарди (Лилић и Голубовић, 2011, 63). Он је резултат практичних потреба будућих држава чланица јер нуди оквирне смернице које државе

треба да прате како би своје управе и административне капацитете оспособиле за будући рад са управом Европске уније, али и са управама других држава чланица (Ибид).

Образовање ових тела, поготово у државама у развоју, које теже приступу ЕУ, а самим тим и Европском управном простору, је процес који је потребно ревидирати. Важно је не оптеретити управу мноштовом агенција, без стварне сврхе, само зарад преговарачке позиције, а истовремено је потребно проценити које јавне агенције су сврсисходне.

Проблем је што је у Србији реформа била подстакнута од врха, односно политичке структуре су након промене режима покушале да „ухвате корак са Западом” и кроз законодавство допринесу имплементацији НЈМ елемената. За разлику од ове транзиционе реформе јавне управе, у земљама у којима се нова јавна управа развила захтев за реформама јавног сектора дошао је од људи запослених у јавној управи, тј. од оних који најбоље познају њене недостатке, ограничења и слабости. У овоме можемо тражити још један узрок неуспеле реформе НЈМ–а у Србији.

ЛИТЕРАТУРА

- Аћимовић Слободан (2013), Смањењем броја агенција до уштеда у буџету Србије, *Нова српска политичка мисао*, 26. мај 2013, Доступно на: <http://www.nspm.rs/ekonomska-politika/smanjenjem-broja-agencija-do-usteda-u-budzetu-srbije.html?alphabet=1> Приступљено: 20. мај 2021.
- Ahlbäck Öberg, S., Wockelberg, S. 2020., Agency control or autonomy? Government steering of Swedish government agencies 2003–2017. *International Public Management Journal*, Vol. 23, pp 1-20, Dostupno na: <https://doi.org/10.1080/10967494.2020.1799889> Приступљено: 20. мај 2021.
- Дујић Слободан (2015), Независна регулаторна тела и јавне службе у *Администрација и јавне политике*, бр. 1, стр: 43-80

Шкорић Милица

- Лилић Стеван, Голубовић Катарина (2011) *Европско управно право са освртом на управно право Србије у контексту европских интеграција*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање
- Миленковић Дејан (2013), *Јавна управа: одабране теме*, Београд: Чигоја
- Милков Драган (2014), *Јавне агенције у Србији. Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Нови Сад: Универзитет у Новом Саду - Правни факултет. бр. 3, Стр: 25-36
- Муса Анамарија (2014), *Еуропеизација и нови управни модели: агенције у Хрватској*, у Копрић, И. (ур.), *Еуропезација хрватске јавне управе*, Загреб: Зелина, стр: 163-211
- Станичић Фране (2016), *Контрола рада регулаторних агенција у Републици Хрватској*. у *Форму за јавну управу, Јавне агенције у потрази за реформом*, Загреб: Институт за јавну управу, стр: 63-73
- Томић Слободан и др. (2015), *Транспарентност и одговорност агенција: Компаративна анализа пет регулисаних сектора у Србији и Македонији*, Ла Мантини: Београд

Закони и други правни акти:

- Закон о јавним агенцијама, Службени гласник РС, бр. 18/2005, 81/2005, 47/2018-испр
- Закон о раду, Службени гласник РС, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017 и 95/2018
- Закон о платама државних службеника и намештеника, Службени гласник РС, бр. 62/2006, 63/2006 - испр., 115/2006 - испр., 101/2007, 99/2010, 108/2013, 99/2014 и 95/2018
- Закон о систему плата запослених у јавном сектору, Службени гласник РС, бр. 18/2016, 108/2016, 113/2017, 95/2018, 86/2019 и 157/2020
- Закон о платама запослених у јавним агенцијама и другим организацијама које је основала Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, Службени гласник РС, бр. 47/2018, 95/2018, 86/2019, 157/2020

ЈАВНЕ АГЕНЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

- Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, Службени гласник РС, бр. 88/2009, 55/2012 - одлука УС и 17/2013
- Закон о министарствима, Службени гласник РС, бр. 1284/2020
- Закон о јавним службама, Службени гласник РС, бр. 42/91, 71/94, 79/2005 - др. закон, 81/2005 - испр. др. закона, 83/2005 - испр. др. закона и 83/2014
- Закон о спречавању допинга у спорту, Службени гласник РС, бр. 111/2014 и 47/2021
- Закон о државној управи, Службени гласник РС, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. Закона
- Устав републике србије Службени гласник РС, бр. 98/2006
- Закон о мирном решавању радних спорова, Службени гласник РС, бр. 125/2004, 104/2009 и 50/2018
- Закон о агенцији за приватизацију, Службени гласник РС, бр. 38/2001, 135/2004 и 30/2010

Интернет извори:

- УСАИД (USAID), *Нацрт студије са препорукама за уређење система државних агенција у Републици Србији*, Доступно на: <http://saradnja.rs/bep/documents/news/REZIME%20Studije%20%20-%20Ureden%20sistema%20drzavnih%20agencija%20u%20Republici%20Srbiji.pdf>
Приступљено: 20. мај 2021.
- Сигма (Sigma) (2019), *Monitoring Report: The Principles of Public Administration*, Доступно на: <http://sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Serbia.pdf> Приступљено: 20. мај 2021.