

Маст. Дејан Вучинић,
асистент

УДК: 351(497.11)
DOI: 10.46793/UPSSXI.285V

ПОЛОЖАЈ ЈАВНИХ АГЕНЦИЈА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ*

Резиме

Управа као сложена друштвена и правна појава, постоји од првих организационих облика државе па до данас, предмет је изучавања многих правних, организационих али и других научних дисциплина. Двадесети век донео је новине како у моделима организације (јавне) управе и новој пословној филозофији, заснованој на већој ефикасности управе, њеној рационализацији и мањем државном интервенционизму, али и новине по питању субјеката који врше управну функцију.

У том смислу, јавља се и већи број недржавних вршиоца управне делатности, којима државна управа путем јавних овлашћења преноси одређени део својих послова и задатака.

У овом раду предмет анализе биће јавне агенције, као један од организационих облика вршиоца управне делатности, који треба да омогући обављање појединих послова и задатака из домена државне управе на један ефикаснији начин, с главном разликом што ови субјекти нису у систему државне управе. Предмет рада биће анализиран како са теоријског аспекта – појам и класификација, тако и са практичног, па ће питања: оснивање, овлашћења и одговорности јавних агенција, бити посебно обрађена на одговарајућем месту у раду. Осим појединих питања која се односе на правну природу јавних агенција, биће дат осврт на јавне агенције у домаћем правном поретку Србији.

Кључне речи: јавне агенције, класификација, овлашћења и одговорност, јавне агенције у Србији.

1. Увод

Савремена јавна управа подразумева широк спектар активности, активности које се предузимају како ради задовољења општег интереса,

* Рад је резултат истраживања на пројекту Правног факултета Универзитета у Крагујевцу: „Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније”, који се финансира из средстава Факултета.

унапређења јавног добра, интереса државе, али и интереса њених грађана, правних лица, односно свих оних заинтересованих субјеката који ради својих интереса ступају у контакт са носиоцима управне делатности, било да су то државни органи управе, било да су недржавни носиоци јавноправних овлашћења. Једном речју, у контакту са субјектима јавне управе.

Класична управа показала је да су промене које иду у корак са друштвеним развојем нужне, јер неефикасна и анахрона управа производи негативне последице како по државу, тако и по друштво у целини.

У том смислу, крајем 70-их година прошлог века добијамо један нови концепт под именом “Нови јавни менаџмент“. Новине које је он носио везују се за ефикасност и продуктивност рада јавне управе. Дакле, један нови концепт пословања јавне управе али и промене у односу на систем организовања вршиоца јавне управе и нове организационе облике. Једном речју, на трансформацију јавне управе. Јављају се јавне агенције као један нови носилац јавних овлашћења са задатком растеређења државне управе али и унапређења и ефикасног вршења послова из делокруга који им је одређен.

Јавне агенције карактеристичне су за англосаксонски правни систем где се овај термин употребљава често да означи вршиоца управне делатности у општем смислу. Нису изузетак ни у европско-континенталном правном систему али се донекле разликују од јавних агенција у Великој Британији и Америци.

Домаће право до скоро није познавало јавне агенције као једног од вршиоца управне делатности. Међутим, након свеукупних промена које су се десиле почетком 2000-их и даље, Србија улази у реформе на различитим пољима, па и у реформу државне и јавне управе. Донет је посебан пропис којим је уређено питање оснивања и функционисања јавних агенција.

Имајући у виду да су оне новина за наш домаћи правни поредак, с обзиром на наше тековине управног права, односно управно-правну традицију, појава тзв. јавних агенција као новог организационог облика, пред управну доктрину поставља бројне изазове.¹

Поред теоријског одређења и правне природе, поставља се питање њихове улоге и функције, а у крајњем случају и потребе за упостављањем, нарочито у односу на агенције у саставу органа управе, као и на поједине друг организационе форме вршиоца управне делатности које имају сличан делокруг послова.

Приметно је да се оне оснивају у различитим областима управљања, од образовања, здравства и енергетике, па и до телекомуникација и државне безбедности. Многе земље које реформишу јавну управу, а наочито земље у транзицији попут наше, виде “агенцификацију“ као један од могућих начина да се повећа ефикасност јавног сектора.

¹ Тодић, Н., *Статус, организација и управне функције јавних агенција*, мастер рад, Правни факултет Универзитета у Београду, 2014, стр. 4.

Ова појава биће посебно анализирана у наредним деловима рада, али такође и "деагенцификација" као супротан процес, јер је у појединим државама број агенција толико повећан да се идеја ефикасности и рационализације потпуно изгубила. Дакле, ова иницијатива резултирала је стварањем великог броја агенција које су неефикасне и не доприносе позитивно циљевима Владе.²

Јавне агенције су субјекти са различитим јавним овлашћењима, управним, развојним и регулаторним, а опет према томе могу бити субјекти који обликују и прате јавну политику и оне које је оперативно извршавају.

У наше законодавство јавне агенције уведене су релативно скоро, Законом о јавним агенцијама³ из 2005. године.

У даљем раду биће анализиран теоријски аспект јавних агенција, њихова правна природа и улога у функционисању јавне управе, али и позитивно-правни аспект односно њихов правни статус, у домаћем законодавству. На крају биће изведен закључак о њиховој сврсисходности као и ефекту који су оне имале у функционисању јавне управе на основу искуства насталог у последњих непуних двадесет година, како оне функционишу у домаћем правном поретку.

2. Појам јавних агенција

Настанак јавних агенција везује се за Велику Британију и САД⁴ (XVII и XVIII век), међутим оне се у слично време појављују у нешто другачијим облицима и у Нордијским државама. У Немачкој се јавне агенције први пут помињу 1870. Године.⁵

Свој, можемо рећи врхунац, доживљавају крајем XX века па се о њима говори и често у контексту "агенцификације", односно о њиховој превеликој бројности. Говорећи о Србији, агенције представљају специфичне *ad hoc* организације, које су се појавиле у нашем праву после 2000. године као потреба да се хармонизује национално законодавство са правом Европске Уније.⁶

Јавне агенције су један, уопштено говорећи ређи, организациони облик вршиоца управне делатности, који треба да омогући обављање појединих послова и задатака из домена државне управе на један ефикаснији начин, с главном разликом што ови субјекти нису у систему државне управе, а имају и одређене елементе јавне службе. Колико је овај принцип трансформације јавне

² Алексић, Д., Радуловић, Б., *Agencies in serbia- analysis and recommendations for reform*, стр. 12, Београд, 2013.

³ Закон о јавним агенцијама, Сл. гласник РС, бр. 18/2005, 81/2005 - испр. и 47/2018.

⁴ Милков, Д., *Јавне агенције у Србији – случајна грешка или лоша намера*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2014, стр. 29.

⁵ Laking, R., *Agencies, The Benefits and Risks*, OECD Journal and Budgeting, vol.4, no.4/2005, p. 10.

⁶ Тодић, Н., *нав. рад*, стр.7.

управе делотворан зависи од сваког појединачног правног система (од оних који познају институт јавне агенције) и правне традиције.

Чињеница је да велики број земаља познаје овај организациони облик вршиоца јавне управе, па чак и већина Европских земаља које припадају европско-континенталном правном систему. Такође и Европска унија као једна економско-политичка организација има неколико јавних агенција.

Ако погледамо наше позитивно-правно дефинисање јавних агенција, можемо видети да су оне организације које се оснивају за развојне, стручне или регулаторне послове од општег интереса.⁷ Њихова самосталност у односу на Владу се гарантује законом,⁸ међутим иако формално самосталне, оне обично нису у потпуности јер у многим случајевима политичка егзекутива има главну политичку одговорност за њихову активност.

У правној науци може се наћи више теорија које објашњавају настанак ових вршиоца јавне управе. Наиме, *“buffer”* теорија истиче да су јавне агенције настале како би се одређене стручне активности заштитиле од могућег политичког утицаја. Према *“escape”* теорији јавне агенције су настале као модел којим би било могуће отклонити недостатке традиционалне државне управе. На крају, трећа теорија *“back double”* инспирисана је принципима ефикасне *“такси службе”*.⁹ Оно што је заједничко за све ове теорије јесте да оне полазе од хипотезе да класична управа није ефикасна у обављању свих послова из своје надлежности.

3. Класификација агенција

У зависности од критеријума који узимамо као полазни, могуће је направити више класификација. Тако према правној природи, јавне агенције се могу поделити на јавне агенције са управним овлашћењима, јавне агенције са овлашћењима за обављање развојних послова и јавне агенције са регулаторним овлашћењима. Са управним овлашћењима су јавне агенције којима су законом поверени послови државне управе. Са овлашћењима за обављање развојних послова су јавне агенције којима су поверени задаци подстицања и усмеравања развоја у областима којима се агенција бави. На крају, јавне агенције са регулаторним овлашћењима су агенције којима су посебним законом поверена овлашћења да општим актима могу самостално да регулишу материју из делокруга послова којима се баве.

На основу тренутно важеће законске регулативе, можемо направити поделу на јавне агенције, агенције и државне агенције (агенције у саставу органа државне управе).

⁷ Чл. 1. Закона о јавним агенцијама.

⁸ Чл. 4. Закона о јавним агенцијама.

⁹ Лилић, С., Димитријевић, П., Марковић, М., *Управно право*, Београд, 2017. стр. 177.

Јавне агенције су оне агенције које су као такве означене Законом о јавним агенцијама. Јавне агенције у смислу Закона о јавним агенцијама јесу: Агенција за приватизацију, образована Законом о агенцији за приватизацију. Републичка агенција за развој малих и средњих предузећа, образована Законом о агенцији за развој малих и средњих предузећа. Агенција за дуван, образована Законом о дувану. Агенција за привредне регистре, образована Законом за привредне регистре. Дакле, реч је о агенцијама које у ужем или ширем смислу имају овлашћења за обављање развојних, стручних и регулаторних послова, али и управних послова – решавања у првом степену у појединим управним стварима из свог делокруга.

Потом, агенције – као јавне агенције у ширем смислу, које нису директно означене као такве, али које имају јавна овлашћења за обављање појединих регулаторних управних послова из области за које су основане.

На крају, ту су и тзв. државне агенције, односно агенције као посебне управне организације у саставу државне управе. Таква је нпр. Агенција за заштиту животне средине.

Ако бисмо као полазни основ класификације узели оснивача јавних агенција, онда бисмо могли направити и поделу на јавне агенције чији је оснивач држава, јавне агенције чији је оснивач јединица територијалне аутономије – покрајина и на крају, јавне агенције чији је оснивач јединица локалне самоуправе – град или општина.

У правој литератури могуће је наћи и друге поделе, попут оне на:

1. регулаторне;
2. *"decision-making"*;
3. квазирегулаторне и
4. информативно-координативне.¹⁰

Регулаторне агенције су мање самосталне, односно слабије моћи у поређењу са националним регулаторним телима. Друга група јавних агенција, *"decision-making"*, такође могу да доносе појединачне правно обавезујуће одлуке, али немају друге ингеренције које су својствене регулаторним агенцијама. Квазирегулаторним агенцијама се признају овлашћења за израду нацрта прописа у припадајућим областима. И на крају, улога тзв. информативно-координативних европских јавних агенција произилази већ из њиховог назива.¹¹

¹⁰ Ова подела односи се на класификацију јавних агенција у Европској унији, више о томе: Томић, З., *Управне и јавне агенције у Србији, Класификација и правни положај*, Право и привреда, бр. 5-8/2008, стр. 415.

¹¹ Јовановић, З., *Јавне агенције као облик вршења послова државне управе у Републици Србији*, Зборник радова: Правни систем Србије и стандарди ЕУ и Савета Европе, Крагујевац, 2009, стр. 39.

4. Оснивање јавних агенција

Јавне агенције су Законом дефинисане као организације које се оснивају за развојне, стручне или регулаторне послове од општег интереса, јер таква тела могу делотворније да врше поједине послове него органи државне управе, нарочито ако се у целини или претежно могу финансирати од цена коју плаћају корисници услуга. Оне могу вршити и друге послове повезане са сврхом њиховог оснивања, а јавним агенцијама се могу посебним законом, као јавно овлашћење, поверити и послови државне управе.¹² Ради се о оним пословима које је могуће поверавати, а то су:

- Доношење прописа за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и Владе (а ти прописи, наравно, морају одговарати прописима које доносе органи државне управе);

- Решавање у првом степену у управним стварима (када решења доноси директор јавне агенције, а о жалби на решење решава министарство у чијем су делокругу послови јавне агенције);

- Издавање јавних исправа и вођење евиденција.

У домаћем праву кључан је Закон о јавним агенцијама, који регулише питања:

- Оснивања и услова оснивања јавних агенција;
- Самосталности, правног субјективитета и финансирања;
- Органа јавних агенција;
- Послова јавних агенције – врста послова;
- Заштите јавног интереса у пословима јавних агенција и
- Престанка рада јавних агенција.

Овај закон регулише све битне претпоставке за оснивање независних агенција, али у исто време оставља могућност да се посебним законом регулише оснивање појединих агенција, што је у пракси у доброј мери и реализовано.

Оснивање јавних агенција врши се доношењем оснивачког акта, при чему оснивач може бити како смо раније навели: Република Србија, јединица територијалне аутономије (покрајина) и јединица локалне самоуправе (град или општина). Дакле, оснивачки акт доноси оснивач, а њиме се уређују:

- 1) назив, седиште и сврха јавне агенције;
- 2) послови и делатности јавне агенције;
- 3) права, обавезе и одговорности јавне агенције за обавезе у правном промету;
- 4) делокруг и састав органа јавне агенције и њихов међусобни однос;
- 5) права и обавезе оснивача према јавној агенцији и јавне агенције према оснивачу;

¹² https://sr.wikipedia.org/sr-el/%D0%88%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0_%D0%B0%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0, приступ: 15. 08. 2022.

б) средства која оснивач обезбеђује за оснивање и почетак рада јавне агенције;

7) извори, начини и услови стицања средстава за рад јавне агенције;

8) друга питања значајна за оснивање и рад јавне агенције и питања за која је овим или посебним законом прописано да се уређују актом о оснивању јавне агенције.¹³

У републици Србији, јавне агенције се успостављају након политичких промена након 2000-их и то на "мала врата", на основу посебних одлука Владе или на основу посебних закона. Потом, 2005-е донет је и Закон о јавним агенцијама којима се њихово оснивање уређује и посебним законом, који при том оставља могућност оснивања јавних агенција на основу посебних – специјалних закона.

Интересантно је да је у Србији процес агенцификације (који обично означава хиперпродукцију или превелики број ових вршилаца управне делатности) у једном тренутку толико узео маха, да се према једном ранијем истраживању тврди да је Србија земља са највећим бројем агенција у поређењу са осталим земљама Европе.¹⁴

5. Овлашћења и одговорност јавних агенција

Послови из надлежности Републике Србије аутономним покрајинама и локалним самоуправама преносе се на основу закона. Ова могућност предвиђена и Уставом. Поверавање се односи и на поједина јавна овлашћења којима се остварује регулаторна улога у одређеним областима, а обично се преносом овлашћења дају посебним органима и јавним агенцијама.

Послови државне управе могу бити поверени и другим имаоцима јавних овлашћења. По Закону о државној управи, то су јавна предузећа установе, јавне агенције и друге организације. Како смо раније нагласили, јавне агенције формално јесу самосталне и независне, али не постоји потпуна независност јавних агенција од законодавне и извршне власти. Ово питање остаје спорно не само у домаћој правној науци, већ и у компаративном праву, посебно код земаља са дугом традицијом функционисања јавних агенција.

Морамо нагласити да се питање одговорности јавних агенција и питање контроле рада јавних агенција мора раздвојити. Обим контроле рада јавних агенција зависи од установљених односа између јавне агенције и органа државне управе, тј. од степена утицаја који државни органи управе могу имати

¹³ Чл. 9. Закона о јавним агенцијама.

¹⁴ "...Србија је водећа држава по броју јавних агенција које поседује. Немачка и већина Европски држава броје до 10 максимално агенција. Код нас се не зна тачан број јавних агенција, али бројке достижу и до 130 Агенција..." Новинска агенција Тањуг, текст објављен 16.октобар 2013. године, доступно на сајту: <http://www.tanjug.rs/>

на јавне агенције, а за квалитет и делотворност рада, јавна агенција одговорна је Влади и надлежном министарству, као и корисницима услуга.¹⁵

Одговорност можемо представити као полагање рачуна за своје поступке и у складу са њима трпети одређене последице. Сам термин одговорност у вези је са термином надлежност, јер надлежност дефинише поље извршења обавеза субјеката.

Одговорност јавних агенција представља комплексно питање, посебно имајући у виду њихову самосталност и независност, а са друге стране конкретну везу са Владом и Парламентом. Сходно томе, потребно је наћи одговарајући модел одговорности који ће уважити њену самосталност али и дати јасне границе те самосталности. Аутономија јавних агенција подразумева и то да оне нису директно одговорне органима државне управе.

Регулаторни послови доношења прописа за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и Владе обављају се од стране јавних агенција регулаторног типа. У том смислу, могу се уочити различити односи по питању аутономије и зависности јавних агенција. Зато, прописи ових тела морају бити усклађени са прописима државне управе. Осим тога, прописи јавних агенција морају добити позитивно мишљење министарства о законитости и уставности својих прописа. Уколико то није случај, агенција ће добити предлог како да своје прописе усклади са Уставом и законима, као и осталим прописима највиших законодавних и извршних тела.

Како агенције могу бити развојног, регулаторног и стручног типа, тако и одговорност, односно, надзор зависи од врсте посла коју обављају.

Министарство у чијем делокругу су послови јавне агенције врши надзор над радом агенције. Овде се ради о повереним пословима државне управе. Директор јавне агенције одговара министру, односно, ресорном министарству, па се у случају лошег пословања јавне агенције која обавља послове у надлежности ресорног министра, успоставља и његова одговорност (одговорност министра) пред Парламентом (систем одговорности у Великој Британији).

Овако конципиран систем одговорности значи да је за рад јавних агенција успостављена министарска одговорност пред највишим законодавним телом. Дужност министра обухвата периодичне извештаје о циљевима и резултатима рада агенција. На овај начин, извршне агенције одговарају Парламенту посредством самих министара.

Финансијско пословање јавних агенција прати министарство финансија, односно успостављена је одговорност директора агенције министарству по питању законитости трошења наменских средстава. Директор је одговоран министарству за државну управу, односно управној инспекцији, за примену прописа о службеној употреби језика и писма, канцеларијском пословању, пословању са странкама и корисницима, као и за ефикасност и ажурност

¹⁵ Лилић, С., *Управно право управно процесно право*, Београд, 2014, стр. 234.

решавања у управном поступку, стручну спрему запослених који решавају у управном поступку и овлашћења за решавање у управном поступку, а министарство врши надзор над тим повереним управним пословима.¹⁶

6. Закључна разматрања

Јавне агенције су тела са јавноправним овлашћењима која у појединим државама дуго егзистирају, док су у другим успостављена тек последњих пар деценија. У оним земљама у којима дуже времена постоје, њихова ефикасност и нужност је углавном потврђена, а тренутне промене односе се углавном на "финесе", њиховог оптималног броја, питања која се односе на још већу ефикасност и слично.

У оним државама у којима постоје од недавно, присутна је другачија природа проблема. Наиме, покушај да се вишедеценијско стагнирање надомести крупним корацима не иде увек како је планирано, па тако дуготрајно и често парцијално реформисање целокупне јавне управе не даје за кратко време очекиване резултате.

Чињеница је да су се јавне агенције показале као користан начин да се реформише јавна управа, повећа њена ефикасност, али и јавна администрација донекле удаљи и осамостали од политике. Оне представљају паралелан систем управе и коегзистирају са државном управом, али не и у потпуности одвојен од њега.

И код најразвијенијих држава са дугом традицијом јавних агенција постоји систем контроле и одговорности за њихов рад, што подразумева и одговарајући степен утицаја државне егzekutive на њих, па чак и када су оне формално-правно самосталне и неутралне.

У Србији концепт јавних агенција је нешто другачији. Сама припадност европско-континенталном правном систему условила је нешто другачији приступ овом институту. Наша земља је под утицајем углавном германских правних система који до скоро нису познавали агенције као један организациони облик вршиоца управе, одељеног од система државне управе.

Поједини аутори домаће правне науке доводе у питање оправданост увођења јавних агенција у оваквом облику, имајући у виду нашу правну традицију и то да постоје други вршиоци јавно-правних овлашћења односно такви организациони облици који су врло слични оваквим јавним агенцијама. Теоријске расправе иду до тог степена да се говори и о јавним агенцијама као једној грешки у реформи и трансформацији домаће јавне управе.

У сваком случају, јавне агенције су посебни облици вршења послова управе, односно државне управе онда када су на њих законом пренета јавна

¹⁶ Вучковић, П. Ј., *Положај јавних агенција у систему поделе власти*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2013. стр. 140-142.

овлашћења. Ради се о недржавним субјектима, који обављају различите стручне и регулаторне послове.

Основна идеја јесте да се државна управа растерети у односу на поједине послове, а да начин обављања тих послова буде значајно ефикаснији и на један стручан и неутралан начин у односу на поједине политичке факторе.

Дакле, значај јавних агенција је потврђен, посебно у оним земљама у којима постоје дуго времена, а стојимо на становишту, нарочито у односу на Србију, да се оптималан начин њиховог функционисања може постићи само уважавањем специфичности и традиције домаћег управног система.

*Dejan Vučinić, LL.M.,
Assistant*

POSITION OF PUBLIC AGENCIES IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

Administration, as a complex social and legal phenomenon, has existed since the first organizational forms of the state until today, and is the subject of study in many legal, organizational and other scientific disciplines. The 20th century brought innovations both in models of (public) administration organization and a new business philosophy, based on greater efficiency of administration, its rationalization and less state interventionism, but also innovations in the matter of entities that perform administrative functions. In this sense, there is also a large number of non-state actors performing administrative activities, to whom the state administration transfers a certain part of its tasks and tasks through public authorities.

In this paper, the subject of analysis will be public agencies, as one of the organizational forms of performing administrative activities, which should enable the performance of certain tasks and tasks in the field of state administration in a more efficient way, with the main difference that these entities are not in the state administration system. The subject of the paper will be analyzed both from the theoretical aspect - the concept and classification, as well as from the practical one, so the issues: establishment, powers and responsibilities of public agencies, will be specially addressed in the appropriate place in the paper. In addition to certain issues related to the legal nature of public agencies, a review will be given of public agencies in Serbia.

Key words: *public agencies, concept and classification, authorities and responsibilities, public agencies in Serbia.*

Литература

- Алексић Д., Радуловић Б., *Agencies in Serbia - Analysis and Recommendations for Reform*, Београд 2013.
- Вучковић, П. Ј., *Положај јавних агенција у систему поделе власти*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2013.
- Закон о јавним агенцијама, Сл. гласник РС, бр. 18/2005, 81/2005 - испр. и 47/2018.
- Јовановић, З., *Јавне агенције као облик вршења послова државне управе у Републици Србији*, Зборник радова: Правни систем Србије и стандарди ЕУ и Савета Европе, Крагујевац, 2009.
- Лилић, С., Димитријевић, П., Марковић, М., *Управно право*, Београд 2017.
- Лилић, С., *Управно право управно процесно право*, Београд, 2014.
- Laking, R., *Agencies, The Benefits and Risks*, OECD Journal and Budgeting, vol.4, no. 4/2005.
- Милков, Д., *Јавне агенције у Србији – случајна грешка или лоша намера*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2014, 2014.
- Тодић, Н., *Статус, организација и управне функције јавних агенција*, мастер рад, Правни факултет Универзитета у Београду, 2014.
- Томић, З., *Управне и јавне агенције у Србији, Класификација и правни положај*, Право и привреда, бр. 5-8/2008.