

*Проф. др Светислав Табороси,  
Правни факултет, Београд*

## **Јавне агенције – коментар уз Предлог Закона**

### **Резиме**

*На основу изложеног следи да смајрамо да је, ујркос оїправданосїи покушаја да се на једнообразан начин дефинишу принцїи на којима насїају и делују јавне аґенције, Нацрїи прешироко одредио ие оквире и иако сїтворио услове да оне посїану не само парадржавни него и паралелни државни орґани. Могућносїи паралелизма се озледа како у веровајном преклапању надлежносїи са уїравним орґанима, иако и ширењу државне надлежносїи и на неке обласїи у којима она није неоїходна. Аґенције могу да посїану »јагњећа кожа« поод којом се крије вук повамїциреног еїаїиизма у односу на привреду. Најзад, начин формирања орґана, а посебно финансирања изузетно много подсећају на некадашње СИЗ-ове, иа сїмога смајрамо да ваља подсеїиїи и на парадфискални хаос којег су они своје-времено поизводили. Нисмо сигурни да је иа оїасносїи поравилно уочена.*

*На крају, поимеймо да Нацрїи носи јасан печат поїпребе да сїтвори оїшїиїи нормативни оквир за већ посїојеће аґенције, које су основане посебним законима. То се јасно види из чл. 57: иакав поравноїехнички посїуїак поисїиїче из окренуїосїи уназад, подсећа на леґализацију бесїравно подигнуїих објекта, а не на сїварање оїшїиїих услова за неодређени број будућих случајева. Једном речју, у Нацрїиу се иеишко може оїкрїиїи рацио законодавца да сїтвори подрушїивљене и недржавне, високосїручне усїанове које по треба да поревенїиївно хармонизују извесїан круг оїшїиїих инїиереса, без оїїерећеносїи дневнойолиїиїичким обзирима којима је обележена чїїава државна орґанизација. Поред поога, по треба јасно исїаћи да јавне аґенције морају да буду ефикаснїе и јефїиїиїе од класичне уїра-*

*ве. Уместо да инсистира на тим бићним, циљним квалитетима агенција, Предлоз се исцрљује техничким ишањима који су карактеристични за државну управу. Зато се не може избећи закључак да овај пројект може да послужне основа за стварање паралелних министарстава и јуко ширење бирократије, тим пре уколико изостану истовремене измене у Закону о јавној управи. Закон о изменама Закона о јавној управи и Закон о јавним агенцијама морају да буду координисани и истовремено уведени у правни систем.*

**Кључне речи:** *транзиција, јавна управа, регулаторне агенције, парафискалне институције*

Транзиција постсоцијалистичких земаља је далеко сложенији процес од оног који се одвијао током успостављања модерне тржишне привреде на Западу, и то не само због својих социјалних, политичких и моралних импликација, већ и због тога што су те земље суочене са проблемом успостављања оне институционалне структуре привреде која им у датом моменту још и није оптимална, иако је можда већ доминантна у њиховом окружењу. Наиме, према данас владајућој економској теорији права, субјекти дате заједнице бирају (као што на тржишту купују) оптималне институције имајући у виду однос трошка и добити. Уколико на кратак рок посматрамо њихове преференције, онда би, због објективне ситуације у којој се данас налазимо, без обзира на то због чега је до тога дошло, морали да закључимо да је градуалистички приступ који би више уважавао наслеђене карактеристике нашег друштва, захтевао веће присуство макроекономске свести, дакле плана, него што модерна неолиберална концепција то дозвољава. Далеко смо од тога да се залажемо за круто етатистичко дозирање транзиције, али верујемо да се њоме мора, као процесом, управљати.

Наиме, објективно стање наше привреде одговара оном које је, у историји грађанских друштава, произвело либерално законодавство, дакле оно које је претходило драматичним сукобима рада и капитала из којих је изнедрена тзв. држава благостања. Ако бисмо, дакле, избор институција вршили на основу анализе тренутног стања, пут до стабилних би нас водио кроз нове и растуће социјалне сукобе. Са друге стране, избор заснован на дугорочним преференцијама не даје одговор на текуће проблеме чија ургентност може да компромитује дугорочни концепт, јер отвара огроман простор и несклад између реалне и нормативне представе.

Имајући у виду да је циљна функција макроекономске политике повезана са њеном ефикасношћу, избор институција заснован само на дугорочној процени изискује превелик губитак енергије на решавању дневних поремећаја и исцрпљује потенцијал неопходан за транзицију. Као што се он исцрпљује и у одсуству таквог програма.

Ова дилема није академска, јер је већ било превише промашаја који су толико угрозили укупно цивилизацијско биће нашег друштва да се његов опоравак готово више и не може очекивати. Зато држава, као персонификација колективне све-

сти, мора да буде присутнија и одговорнији чинилац транзиције. Једном речју, налазимо се, више од осталих земаља овог подручја, у процепу између аргумената у прилог неинтервенционизма (готово најнижи доходак у Европи, друга по рангу стопа незапослености, спољнотрговински дефицит од готово 1000 долара годишње по становнику), дакле ситуације коју уподобљавају оној у којој се налази возач на леду, коме се саветује да је боље да волан уопште не дира, и аргумената у прилог интервенционизма, јер политичка структура која није у стању да у систем уноси трајне вредности уопште и нема историјски легитимитет. А интервенционизам у овом контексту није пуко мешање у економију, него модерна улога државе као медијатора социјалног сукоба. На жалост, та улога је врло често обрнута, те политичка елита баш производи социјални сукоб. Она то чини у свим модерним друштвима, а у онима без изграђених институција још чешће.

Било би сувише једноставно рећи да је у питању само егоистични и неморални интерес тзв. елите, због које настаје друштво корупције, социјалне неправде и све већих неједнакости. Државни апарат који сам није довољно везан законима и не може да се понаша по принципима правне државе. У протеклим годинама се јасно показало да Влада (дакле политичко извршна власт) често преузима улогу законодавне, јер је сама свесна да мора да се потчини праву, а ефикасност законодавне функције је недовољна. Дакле, држава, а нарочито управа, не може да обавља своје задатке јер јој недостају одговарајући правни репери: основне институције привреде и демократски усвојени циљеви развоја. Без њих јој преостаје само језичко тумачење прописа. Да постоје одговарајуће институције, постојала би и институционална противтежа оличена у одговарајућим друштвеним групама, а самим тим и могућност избора нових институција. А будући да су оне у великој мери непрепознатљиве (мисли се, пре свега, на тзв. индустријалце, јер су синдикати ипак видљиви), онда је привреда у транзицији суочена са захтевом да формира свој институционални амбијент без познавања свих последица (путем анализе трошкова и ефеката) који ће стварно наступити. Супротно истакнутом неокласичном постулату, ми данас нисмо у стању да бирамо институције.

1. Ако се сада вратимо на ту почетну тезу, о »куповини« институционалне структуре, онда бисмо могли да закључимо да је велика већина купаца, тј. бирачко тело, на том тржишту битно хендикепирано јер не располаже ни информацијама, ни економском снагом која је претпоставка избора. Та околност чини да је логичко полазиште за демократску реконструкцију привредноправне регулативе прилично ограничено, те да се стога питање легалности и политичке легитимности често не могу наћи у истој равни.

Улога управе је у томе најнезахвалнија. Неспорно је да се њене компетенције морају смањити, јер су либерализација и дерегулација безусловни захтеви транзиције. Хипертрофирана улога управе у етатистичком једнопартијском моделу, који је у Србији дошао после самоуправног (што је дефинитивно највећи парадокс цивилизацијског развоја српског друштва!) је објективна препрека успостављању тр-

жишних слобода, дакле самих основа модерне привреде. Са друге стране, нестајање друштвене регулативе у том облику не може да буде замењено стањем аноморности, па је стога управа почела сама да масовно попуњава правну празнину, која је још више повећана након престанка важења привредносистемских прописа Југославије. У ситуацији у којој исти органи и стварају и примењују право, нема владавине права – постоји само владавина органа, а на дужи рок људи који га чине. Већ смо указали на чињеницу да је управа сама покушавала да се самообавеже, нарочито у претходном периоду, доносећи уредбе и подзаконске акте који су, у суштини, имали задатак да смање степен сопственог волунтаризма или га, бар, учине независном од политичке припадности ресорних руководилаца. Изградња институција захтева дистанцирање од личних интереса политичких актера, чије присуство реално не можемо да оспоримо на нивоу примене закона. То је дугорочан пројект који се, дефинитивно, не може успешно одвијати ако се заснива само на процени краткорочних интереса учесника.

Идеја да се регулисање тржишних односа на нивоу подзаконских индивидуалних правних аката не мора у целини препустити управи, била је, поред многих добрих и врло напредних решења која је познавао наш правни систем током седамдесетих година, компромитована због нетранспарентности социјалних актера процеса. Наиме, тај систем је познавао много потпуно модерно уређених институција, које би у адекватном социјалном и правном окружењу (дакле окружењу у којем би постојале приватна својина, слободе избора делатности, слободе уговарања, јавни сектор са чврстим буџетским ограничењем, либерално тржиште. . .), неспорно, биле веома савремене. Оне су, међутим, због тога што нису биле хоризонтално координисане са другим институцијама система, дефинитивно компромитоване. Овде истичемо идеју самоуправних интересних заједница као пример. Без претензија да се њима ближе бавимо, или чак да са ове историјске дистанце дамо некакву оцену, приметимо да је то био један рационалан покушај да се превазиђе етатистичко – бирократски приступ привреди, пре свега на практичним питањима. Тај приступ је иманентан државној управи независно од идеолошке матрице, и он се, у нашим тадашњим условима, поготово испољавао у сфери расподеле, нарочито у сектору друштвених делатности. Идеја о препуштању ранијих државних компетенција неком хибридном, јавноправном телу које није класични државни орган, било је, као и у многим другим случајевима из нашег привредног устројства, прерани и неадекватан одговор на правилно постављено питање.

Наиме, процеси дерегулације и деететизације привреде, који су у глобалним размерама започели крајем седамдесетих година, јасно су показали да је држава не само прескуп, него и недовољно флексибилан механизам за тзв. фино подешавање привредних кретања. Препуштање тих компетенција слободном тржишту није могуће, јер је управо реч о његовом поправљању. Зато је по угледу на појаве из америчке праксе, у којој су се још уочи велике економске кризе појавили јавноправни ентитети који су омогућили да се успостави ефикасни друштвени надзор над одређеном облашћу, а да се истовремено не прошири државна надлежност на

коју су, због либералних традиција, амерички привредници били јако осетљиви, у европски правни систем унета категорија која у правнотеоријском смислу има хибридни карактер. Као што су наши СИЗови били правни институти *sui generis*, јер су имали јавноправна овлашћења, чак и парафискална (која су у правној држави у искључивој компетенцији законодавних власти), па се због већ поменутог одсуства хоризонталне усклађености институција које одговарају развијеној тржишној привреди и сами претворили у паралелне државне власти, тако су се и нове установе правног поретка нашле у процепу државноправне архитектонике.

Наиме, почетна идеја је била да је реч о недржавним институцијама, у којима се одлучивање заснива на демократском принципу, али не представничком у смислу да је изведено из општег бирачког права. Но то не значи да су и неполитичке, и то у оном смислу у којем политику одређујемо као активност на промени друштвених односа ради остваривања одређеног, општеприхваћеног циља (оличеног у закону). Друго битно полазиште концепта је да оне треба да буду стручна и професионална тела, врло блиска оној категорији субјеката са којима саобраћају, корисницима, тако да се може рећи да њихово деловање представља природни продужетак микроекономског деловања навише, према држави, али и обрнуто. Логичко ситуирање овог нивоа друштвеног деловања између основних субјеката (корисника) и управе, односно локалних органа власти, тај њихов мезо- положај у структури органа заједнице, прилично је добра апроксимација и за одређивање њихове потенцијалне природе. Као што се у Трговачком праву формира један, од државе независан извор права, оличен у пракси изабраних судова, или као израз аутономног поштовања принципа поштења и савесности, али му право ипак обезбеђује легитимитет, тако се и у организационом смислу јављају агенције као недржавни органи које држава оснива, а апарат помаже. Упркос томе, агенције треба да су самосталне и да непосредно не зависе од тренутне политичке структуре власти, али ни од појединих микроекономских субјеката међу корисницима. На жалост, опасност од повећаног утицаја једне или друге стране, а од законодавца наговештена природа ових органа управо зависи од одржавања такве еквидистанције, није у пракси занемарива.

Основну предност јавним агенцијама над деловањем управних ресора у истим питањима даје чињеница што су агенције састављене од људи који имају другачији профил, професионални пре свега, што имају другачији социјални статус, јер нису државни службеници и што имају непосредан контакт, али не и имовински интерес, у вези са датом сфером. Из тих околности проистиче њихова потпуна компетентност у свим питањима осим оних која имају политички карактер: на пример, оцена о релативном значају појединих питања која припадају различитим ресорима. Стога се вододелница између агенција и управних ресора може повући баш на том аспекту. Агенције, дефинитивно, не смеју да буду политички органи, јер би тада морале да буду под непосредном ингеренцијом владе, и у односу конкуренције са ресорним министарством. Практично, то значи да агенције морају да буду резистентне на дневнополитичке токове и међустраничка сукобљавања. Са друге

стране, морају да буду стручна и непристрасна тела (што не имплицира да управни органи то нису), јер ће у противном изгубити основ свог ауторитета – друштвено поверење, на основу којег и добијају јавна овлашћења.

2. Потреба доношења закона о агенцијама, којим би се успоставио правни основ за њихово оснивање и деловање, се може задовољити на два начина: доношењем посебног закона за сваку агенцију појединачно, чиме би се могла створити ситуација у којој се под истим називом појављују веома различите правноорганизационе творевине, и неком врстом основног закона који утврђује јединствене принципе основања и рада свих агенција, а који, непосредно, не успоставља ниједну одређену.

У нашем правном систему су агенције настале првим наведеним методом: посебним законима за сваку појединачно, који су били не баш најсрећније усклађени само са Законом о државној управи, односно одговарајућим другим (по предмету) одређеним прописима. Друштвеном праксом изнуђена нужност оснивања нових институција је довела до занемаривања потребе за одржавањем унутрашње архитектонике система државне власти, чак и уставноправне конзистентности, па се данас јасно намеће потреба да се положај агенција јединствено определи и оне на тај начин постану обележје система, а не инцидентне појаве. У том контексту је настао и Предлог Закона о јавним агенцијама Републике Србије<sup>1)</sup>, на којег се ово саопштење првенствено и односи.

У изворном смислу, јавне агенције су организације које оснивају јавноправни (политички) органи, владе или органи локалне самоуправе, са циљем да на њих пренесу део своје надлежности у одређеној области, и тако смање степен неминовне арбитрарности коју носи државно одлучивање. Израз “агенција” нас најпре директно упућује на организацију која обавља неки стручни посао, представљајући или заступајући неког властодавца, а при обављању истог примењује правила струке или професије. Држава у овом контексту може да препусти установама које се не налазе у њеном организационом склопу ауторитарних органа обављање одговарајућих послова, али се подразумева да су то неки фактички задаци. Обављање тих послова преко потпуно независних, приватних агената није немогуће, али би у том случају било тешко обезбедити потребни степен респекта за друштвени интерес. У осталом, право ЕУ је у том погледу много рестриктивније од америчког.

Шире схватање појма агенције имамо код “регулаторних агенција”, једног новог феномена у европском праву. Такве организације су се најпре јавиле у САД и концепција је стављала нагласак не толико на њихову професионалност, колико аутономију у односу на државу, односно укључивање неполитичких представника корисника у процес нормирања одговарајућих области. Регулаторне агенције су пут ка увођењу у правни систем и усклађивање са когентним правом оних друш-

1. У законодавној процедури у Народној скупштини Р. Србије, верзија из марта 2005. г.

твених норми које настају спонтано, као аутономне норме одговарајуће заједнице корисника, пут ка интеграцији законодавног тока одозго и одоздо. У крајњој линији, такве агенције треба да одражавају процес подруштвљавања нормативне делатности кроз неполитичко представљање одговарајућих интереса.

Аутономија регулаторних агенција се не односи на начин обављања фактичког посла, дакле на аутономију у избору технологије рада, коју ваља препустити специјалистима, него, у складу са тенденцијом смањивања непосредних управно-правних надлежности државе у односу на привреду, у уређивању посебног правног амбијента дате области. Повећање степена самосталности привредних јединица у односу на државу, и то не само у бившим социјалистичким друштвима, изискује другачији приступ механизмима за остваривање јавног интереса. Уместо непосредног и индивидуалног ограничавања приватносвојинских слобода, које се успоставља појединачним управним актом, данас се као социјално прихватљивији, а економски ефикаснији метод користи диференцијација регулативе која је намењена посебним, често врло уским и специфичним сегментима привреде. Та регулатива правнотехнички има карактер општих норми, чак и када је реч о грани у којој постоји, у датом тренутку, само један једини субјект.

Препуштање надлежности за доношење таквих норми организацији која се налази ван склопа државне управе ствара предности и једној и другој страни. Наиме, логика деловања правног система је заснована на промењеној улози управе, која постаје субјект надзора и контроле законитости, а потпуно се искључује из оне фазе у одлучивању у којој се оцењује целисходност. Тако се ризик погрешних одлука пребацује искључиво на компаније, уз истовремено смањивање притиска на државни апарат, који, захваљујући томе, постаје отпорнији на корупцију, злоупотребе и ситуације које имају везе са конфликтом интереса. Не мање важна последица ће бити, свакако, и олакшање притиска на буџет, односно смањење финансијских обавеза државе.

Трећи тип су “развојне агенције”. Мада наш Предлог Закона о јавним агенцијама уводи и ову категорију, нисмо потпуно уверени да предлагач има потпуно јасну представу о томе што треба да им буде задатак<sup>2)</sup>. Није спорно да послови планирања треба да буду изузети из класичних државних функција, а исто тако и рад различитих фондова за подстицање развоја, кредитирање оних географских области или грана које треба да добију ванекономску подршку развоју и слично. Сви ови послови, наиме, имају две димензије: политичку, која се односи на генерални правац деловања државе у одређеној области, и техничку, конкретне мере којима се ова оријентација реализује. Те мере имају карактер стучних послова, и осим професионалности не подразумевају друге захтеве. Стога нам се чини да је опредељење профила “развојне агенције” помало контрадикторно, јер онај део који у њима представља политички део мора да остане у оквиру државног апарата, а овај

2. У ствари, верујемо да је ова категорија уведена да би се у оквир Закона укључила Републичка агенција за просторно планирање (Закон о планирању и изградњи, Сл. гласник 47/03).

други се не разликује од било којег сличног стручног капацитета. То што би се у формалном називу неких агенција налазила реч “развојна”, а у називу других не, не имплицира да је реч о пословима који имају било другачији степен стручности било политичке осетљивости. А све оно што се налази ван сфере веће стручности (а тиме и више ефикасности) и што као нормативна делатност не доводи до јефтинијег регулисања друштвеног сукоба, што и јесте јавни интерес, ваља препустити сфери приватног. Једном речју, старање о развоју, планирање и финансирање развоја, подстицање регионалног развоја и слична питања се могу решавати тако што би се стандардни комерцијални услови модификовали унапред познатом наменском буџетском интервенцијом (на пример, снижавање каматне стопе за инвестиције у законом одређеним неразвијеним подручјима, и то за унапред познати износ који се покрива из буџета, али тако да исти услови важе за све потенцијалне инвеститоре поједнако<sup>3)</sup>), без мистификација о томе да у послу посредује некаква агенција. То се може остваривати директно путем банкарског сектора, односно пословних банака<sup>4)</sup>.

Друго важно питање у вези са агенцијама је проблем извора финансирања. Будући да је ослобађање буџета од трошкова финансирања одређене делатности врло битан корелативни захтев уз напред наговештене, извесно је да се виша друштвена ефикасност не може свести само на одредбу из Предлога да се “у целини или претежно могу финансирати од цене коју плаћају корисници услуга”<sup>5)</sup>. Ако је могућност самофинансирања агенција битна формална претпоставка и један од рација њиховог успостављања, онда она, никако, не може да буде схваћена и као довољна, јер збир накнада које плаћају корисници не сме да буде већи од укупних буџетских издвајања за дате послове, са којим је друштво било суочено пре настанка агенције. Ако агенције изазивају нове трошкове корисницима, а при томе не дође до смањења буџетских обавеза, формирање агенције води само повећању трошкова функционисања јавног апарата, а без икакве гаранције да се при томе обезбеђује и виши квалитет одговарајуће функције. Критериј целисходности и економске рационалности, који се код државног (управног) апарата не поставља конкретно, на нивоу појединачних активности, код агенција мора да се не само истакне, него и да буде проверив.

Одредба чл. 6 Предлога, која конкретизује изворе финансирања рада агенција<sup>6)</sup>, уноси још више конфузије у одређивање економског критеријума за оцену

3. Чиме би се финансирање развоја могло ускладити са нормама ЕУ које су врло рестриктивне код субвенционирања – уп. Чл. 87. Уговора о ЕУ.
4. На пример, “додељивања и распоређивања финансијских подстицаја..” – чл. 36. ст. 2. Предлога може да буде у колизији са надлежностима Министарства финансија, с једне стране, и банкарског система, са друге.
5. Чл. 2. ст. 2. Предлога. Није на одмет да приметимо да је уобичајено да се за услуге плаћа накнада, а не цена – што је омашка која се дугује, вероватно, преводиоцу.
6. “Јавна агенција се финансира из цене коју плаћају корисници услуга, поклона (донација), прилога покровитеља (спонзорстава), буџета Републике Србије и других прилога и прихода које оствари према закону”.

прихватљивости, тј. социјалне рентабилности конкретне агенције. Ако се накнаде које плаћају корисници и средства из буџета могу третирати као неспорни и транспарентни извори, донације и спонзорства (не каже се чак ни да ли их дају приватноправна или јавноправна лица), комплетно мистификују могућност испитивања економске рационалности постојања агенције, а у случају финансијске зависности од приватних извора, и њене непристрасности, а тиме и оправданости. Без јасног истицања критеријума друштвене цене, као корелата оним претходним (професионалност и аутономни карактер норми), читав концепт агенција може да се претвори у хиперпродукцију бирократије, као што је то већ био случај са нама добро познатим СИЗ-овима<sup>7)</sup>.

Садржински, на агенције држава, односно управни органи, преносе део свог капацитета у облику јавних овлашћења. Ти послови су доношење прописа за извршавање закона, решавање у првом степену у управним стварима и издавање јавних исправа, односно вођење евиденција. На први поглед, ова ограничења су прилично круто постављена и агенције не би могле да своју надлежност експандирају. Но, имајући у виду сложени однос између државе, чија је политичко – страначка динамика код нас толика да је тешко обезбедити стабилност и уредност вршења чак и класичних државних послова, поверавање регулаторних функција агенцијама може да, поред очекиваних позитивних ефеката, добије и негативне. Наиме, агенције у таквим условима могу да постану такође неефикасне, да не доносе прописе за извршавање закона, неблаговремено их доносе и свој рад не усклађују са радом државне управе. Ово посебно због ситуације да оснивач (Влада, односно Република) именује директора и чланове управног одбора на пет година, што се разликује од изборне динамике за државне органе. Тако се може очекивати да за директора, односно у управни одбор буде бирано лице које има наглашени политички профил у складу са тренутним односима снага (и поред тога што је стручњак и испуњава и друге услове из чл. 16. ст. 1. Предлога), а да тај положај задржи и након промене изборног расположења грађана. Дакле, квалитет регулаторне функције може да директно зависи од “политичке подобности” директора и чланова управног одбора, а такав се конфликт (неекономских интереса), у нашим условима готово, не може искључити.

Нетранспарентност структуре друштвене моћи у овом тренутку скрива још једну опасност: поред директора, најважнији орган агенције је управни одбор. Њега чине две категорије чланова: они које именује оснивач и представници корисника. Мада се Предлог при дефинисању профила оних које именује држава не бави

7. Ниска резистенција према бирократској пракси се види чак и из директног текста Нацрта, јер чл. 5 и још детаљније чл. 11 и 12, предвиђа да се својство правног лица стиче уписом у судски регистар, што је немогуће, јер судски регистар више не обавља те послове, већ посебна агенција. Још једну, додатну мистификацију изазива чињеница да својство правног лица подразумева својину над средствима за пословање, а Нацрт искључује својину агенције, већ само право коришћења, чиме се ствара једна категорија субјеката *sui generis*, која је потпуно другачија било од државних органа, било од трговачких друштава. Другачија је чак и од јавних предузећа, мада би, вероватно, требало аналогично тражити пре свега са њима.

политичком подобношћу, већ се задовољава захтевом да је реч о лицу које испуњава услове за пријем у радни однос у државни орган, које је стручњак, има високу стручну спрему, није запослено у агенцији<sup>8)</sup>, као и да не постоји сукоб интереса, чиме се да назрети ко би се могао наћи у улози именованих чланова, код друге категорије не постоје никакви критеријуми.

За разлику од директора и чланова управног одбора које именује држава, за представнике корисника, у агенцијама код којих је то утврђено актом о оснивању јавне агенције, Нацрт не предвиђа никакве формалне услове, већ готово сва питања препушта том акту. Правило да се ови именују на основу јавног конкурса (осим уколико су корисници организовани у интересним удружењима) отвара простор да се интервенција оснивача (тј. Владе) прошири и на утицај при избору овог дела управних одбора, а на потенцијану штету по кориснике.

Овако одређивање структуре органа, дакле изврстан степен факултативности представника корисника, јер уколико оснивач не предвиди њихово присуство, управни одбор се у потпуности именује од стране оснивача, може да постане извор опасности за остваривање друштвене функције агенције, јер се у њеном саставу неће чути и став друге стране, корисника. Наиме, извесно је да никада од оснивача именовани чланови неће бити поједнако независни и према ономе ко их је изабрао, и према онима на које се рад агенције односи. А то су већ отворена врата у бирократизацију агенција, односно удвајање управноправне структуре у истој ствари.

Међу другим питањима која могу да буду спорна, а тичу се остваривања напред одређене хибридне функције агенција, као установа које се налазе између државног органа и аутономних сектора, задржаћемо се на неким одредбама Нацрта које треба да гарантују такав специфичан, неауторитарни однос према корисницима. На жалост, концепт који нам израња из Нацрта далеко више подсећа на двојника већ познатом управном органу – министарству, него на нову уставноправну категорију. Тако се, на пример, на јавну агенцију могу пренети “сви послови државне управе који се према овом Закону могу поверити агенцијама», а као што смо видели, експлицитно се не могу пренети само доношење закона и решавање у управном поступку у другом степену. У овом случају ресорно министарство задржава за себе ту надлежност.

Није, по нашем мишљењу, срећно решена ни ситуација агенција које обављају услуге за кориснике уз наплаћивање накнаде<sup>9)</sup>. Нацрт користи, додуше, несрећни израз »тарифа«, којом се одређују »цене услуге«. Ако је јавна организација јавноправна установа, онда би требало да наплаћује таксе, са свим фискалноправним конзеквенцама таквог одређивања природе новчане обавезе корисника. Израз »цена услуге« се мора везати за тржишни однос, чак и када је у питању ценовник

8. Дилема је и то да ли то лице може да буде запослено у другој агенцији, дакле оној у којој се не бира за члана управног одбора, јер би, ако се то не исклучи, могла да буде успостављена унакрсна контрола.

9. Чл. 40. Предлога .

на којег се мора добити сагласност оснивача, а тржишни однос мора да почива на слободи страна уговорница. Тешко би се овде могла повући паралела са уговори-ма који се закључују у привреди по основу општих услова пословања, јер странка може да такав уговор уопште и не закључи, а са агенцијом се то не може избећи. У ситуацији у којој једна страна нема слободу избора, чак ни тога да ли ће уговор уопште закључити или не, економски израз накнаде не може да буде »цена«. Ово утолико пре што Нацрт нигде не предвиђа обавезу да се управни одбори агенција које наплаћују услуге корисницима морају формирати на паритетном основу, од државе именованих чланова и од делегата корисника. Најзад, супротно законским решењима о уговорима који се узакључују на основу општих услова, где се безусловно тражи учешће корисника, било преко организација потрошача, било преко формирања савета потрошача, овде то немамо: једино се тражи сагласност ресорног министарства, а оно је, већ по буџетској логици, увек спремно да подржи колатералне изворе прихода свог ресора и смањи притисак на сопствену надлежност (и трошкове). То практично значи да би широка примена наведеног решења била увођење парафискалних обавеза мимо контроле министарства надлежног за послове финансија. А ако се узме у обзир да ти трошкови за кориснике могу да буду и значајни, онда би се могло претпоставити да агенције, уместо да доприносе подизању степена конкурентности домаће привреде, имају управо супротан ефекат.

**Svetislav Taboroši, Ph.D.**  
**Professor at Faculty of Law, Belgrade**

## **PUBLIC AGENCIES - COMMENTARY ON DRAFT CODE**

### **Summary**

*There is a strong argument for the attempt to regulate in a single and uniform law regulating all the principles of organization and acting of public agencies. The Draft, however, defines these frames in an overly extensive manner, and in this way, the Draft might provoke an unwanted situation; the agencies might become not only para-administrative but also parallel organs of the state. The peril of possible duality may be in overlapping of the agencies' capacities with those of the administrative organs, as well as widening of the interference of the administration in some economic areas which actually do not require this interference. Agencies may prove to be forms of interventionism, disguised as market-complementary social organs. Finally, the norms offered by the Draft regarding organization and financing of agencies resemble former selfmanaging institutions, here called SIZ (Samoupravna Interesna Zajednica). Therefore, from lessons learned, one must be cautious of a possible parafiscal chaos. We are not certain that the Draft finds reliable solutions to counter these perils.*

*Finally, the Draft is an outcome of the necessity for formation of the institutional framework for already existing public agencies. To the contrary of the natural flow whereby the institutional framework precedes separate laws which govern individual public agencies, here the opposite takes place. This is clearly evident from Article 57. This concern of lawmakers resembles the process of a posteriori legalization of buildings which were unlawfully built, and does not resemble the appropriate technique to regulate future behaviour. In the Draft, we cannot find clearly-stated necessary logic of the lawmaker to form agencies as highly professional, non-administrative institutions. These agencies should be completely devoted to harmonization of certain areas of social interest in advance; thus, they must be free of daily political bargaining and concerns. Moreover, agencies should conduct these social tasks in a more efficient and less costly manner than that of the classic administrative institutions. Instead of aiming to achieve these real goals, the Draft is overburdened with technical administrative issues, and unless changes in public administration law take place simultaneously, our conclusion that agencies might become parallel ministries is quite reasonable.*

**Key words:** *Transition, Public Administration, Regulatory Agencies*