

ТМГ. XXXVIII	Бр. 4	Стр. 1797-1816	Ниш	октобар - децембар	2014.
--------------	-------	----------------	-----	--------------------	-------

UDK 340.131 35:657.423.5

Прегледни рад

Примљено: 25. 8. 2013.

Ревидирана верзија: 9. 2. 2014.

Одобрено за штампу: 24. 11. 2014.

Предраг Димитријевић

Универзитет у Нишу

Правни факултет

Ниш

Јелена Вучковић

Универзитет у Крагујевцу

Правни факултет

Крагујевац

ВЛАДАВИНА ПРАВА И АГЕНЦИЈСКИ МОДЕЛ УПРАВЕ

Апстракт

Да би се агенцијски модел управе могао разумети, потребно је поћи од основног принципа владавине права – принципа поделе власти, односно система checks and balances, који спречава претерано осамостаљивање било које од три гране власти (закондавне, извршне и судске) и омогућава њихову међусобну контролу. Постоји много несугласица око питања да ли агенције представљају посебну и релативно самосталну грану власти и да ли њихово постојање у институционалној арили нарушава принцип поделе власти, односно самосталност и независност институција, које су главни носиоци осталих грана власти.

Сматрамо да је агенцијско присуство а нарочито капацитет овлашћења која су им дата (управна, легислативна и квазисудска) у супротности са основним принципима поделе власти јер ремети „чисту“ поделу државно-правне власти на релативно независну законодавну, извршну и судску. Капацитет агенцијске аутономије и стварне моћи је променљива јер зависи од бројних економских, политичких и других фактора. Важно је да систем checks and balances функционише и да постоје институције које утичу, контролишу и усмеравају агенције, као што и оне институционално делују кроз процес агенцификације. Као показатељ поновног успостављања односа равнотеже и контролисаног баланса данас је јасно видљив тренд де-агенцификације у многим европским државама, који се огледа у настанку агенција које се налазе под директном контролом управне власти (министарстава). Дакле, од прејакe аутономије враћамо се правној контроли, идеји правне државе и владавине права.

Кључне речи: владавина права, подела власти, агенције, управа

RULE OF LAW AND THE AGENCY MODEL OF ADMINISTRATION

Abstract

In order to fully understand the agency model of administration, it is necessary to start from a basic legal principle: rule of law and the separation of powers principle, or the “checks and balances” system, which prevents excessive independence of any of the three main branches of government (legislative, executive, and judicial) and enables their mutual control. There is much theoretical disagreement over whether agencies constitute a separate and relatively independent branch of government and whether their presence in the institutional arena violates the principles of separation of powers and institutional independence, which underlie the other branches of government. We believe that the existence of agencies, combined with the particular competence they have (administrative, legislative, and quasi-judicial), is contrary to the fundamental principles of separation of powers because it disrupts the “pure” division of state powers into the relatively independent legislative, executive, and judicial branches.

The capacity of agency autonomy and their real power changes over time because it depends on a number of economic, political, and other factors. It is important that the “checks and balances” system is working, and that there are institutions that influence, control, and direct the agencies, just as they themselves operate through the process of institutional agencification. Nowadays, there is a clearly visible trend of de-agencification in many European states as an indicator of reestablished balance and control, reflected in the emergence of agencies that are under direct control of the executive branch of government (ministries). This implies that strong autonomy is abandoned in favor of legal control and the idea of the rule of law.

Key Words: rule of law, separation of powers, agencies, administration

ВЛАДАВИНА ПРАВА И ПРИНЦИП ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ

Једно од фундаменталних обележја правне државе и остварења владавине права и правне државе је принцип поделе власти. Подела власти је принцип организације власти у правној држави. Идеја поделе власти (*separations des pouvoirs, the separation of powers, Trenung des Gewalten, the doctrine of checks and balances*) представља техничку и политичко-правну конструкцију чији је задатак да глобално реши питање организације државне власти у правној држави и тако уобличи структурално место и функционалну садржину законодавне, извршне, управне и судске власти. На тај начин принцип поделе власти утиче како на организацију, тако и на функционисање управе, а тиме и на положај управе у целини.

Подела власти се може схватити у *организационо-техничком* и *правно-политичком* смислу. Државно-правне функције су подељене између различитих органа да би власт могла уопште функционисати.

Поделити власт значи за основне функције државне власти употребити различите органе.¹ „Свака функција мора имати своје особене органе, не смеју се све сјединити у рукама истог човека или истог тела“ (Илић, 1938, стр. 44). Тиме се постиже специјализација у раду државних органа која омогућава да се разнолики државни послови обављају на квалитетан, ефикасан и економичан начин, пошто свака функција захтева особене способности и одговарајуће образовање (Мартиновић, 2004, стр. 19).

Међутим, подела власти као политичко-правни принцип настаје знатно касније, са уобличавањем правне државе и концепцијом владавине права, односно са потребом да се апсолутистичка идеја по којој је целокупна државна власт била у рукама једног човека („Држава, то сам ја“), подели на разне органе, који ће бити носиоци „подељене“ државне власти. Смисао те поделе власти је да једна власт кочи и зауставља другу власт како ниједна не би добила апсолутну превласт над другим властима и да се тако постигне релативна равнотежа и баланс власти.

Подела власти као политичко-правно начело настаје са циљем да се обузда управна и извршна власт (функција), односно да једна власт може да зауставља другу власт, да је контролише и кочи, како ниједна не би могла да добије апсолутну моћ у односу на друге власти. Све државно-правне власти треба да буду у интерактивном систему равнотеже и баланса. Тежња принципа поделе власти била је да се ограничи власт и подведе под правне прописе. Монтескје је писао да се законодавна, извршна (управна) и судска власт треба међусобно да одвоје, али је исто тако истакао да подела треба да има за циљ „такав распоред ствари по којој власт зауставља власт“, као и да свака власт има „могућност да спречава друге власти“ (Stefanović, 1950, стр. 451), да би у крајњој линији била сачувана слобода појединца (Монтескје, 1989, стр. 176).

На начелу поделе власти почивају савремени правни и политички системи, а први га је формулисао енглески политички и правни филозоф *Дон Лок*. Начело поделе власти може се остваривати на различите начине, па можемо говорити и о различитим системима поделе власти, а пре свега, о парламентарном и председничком систему.

По традиционалном схватању, постоје три функције власти: законодавна, управна и судска. Нарастањем послова државе, дошло се до схватања да у држави не постоје само три, него и више функција. Тако се јавља схватање да постоји и извршна функција. Њој се

¹ У организационо-техничком смислу подела власти је настала са настанком државе, када се послови исте сродности и карактера деле и стављају у надлежност различитим органима.

додају називи: политичка, регулаторна итд., како би се боље одвојила и обележила од осталих функција. Њу представља влада састављена од министара који се налазе на челу министарства (органа управе), мада могу у саставу владе да буду и друге личности ван управе. Међутим, у последње време извршна функција је много видљивија од управне. Устави и закони помињу извршну власт а управа се сматра саставним делом извршне власти па се и не помиње као посебна државно-правна власт. Управа има карактер службе у оквиру извршне власти.

Према томе, на основу принципа поделе власти управа се везује за државу и одређује као једна од тзв. правних функција државе. Како је делатност државе у вршењу политичке власти регулисана правом, то се и управа (егзекутива), у виду управне функције, види као једна *посебна правна функција државне власти*.

Међутим, овај принцип не треба схватити да власт треба тако поделити да њене функције буду потпуно одвојене, не само по органима који врше те функције, већ и по делатностима. Уосталом, то је и немогуће с обзиром на сложеност послова и повезаност функција власти. Имајући у виду емпиријску примену овог начела, принцип „поделе власти“, као и принцип „јединства власти“ у основи представљају један „идеолошки фетиш“, јер је логички немогуће замислити подељени суверенитет. Подела власти само значи да свака власт има свог носиоца у организационом смислу, с тим да у функционалном смислу она изгледа као сложени динамички систем правно регулисане контроле и равнотеже институција (Pusić, 1975, стр. 87). Увек долази до одређеног односа, до јачања одређене функције, најчешће извршне. Ни творци принципа поделе власти (*Џон Лок и Монтескје*) нису схватили принцип поделе власти као потпуно одвојене и независне функције, па ни држава (Енглеска) која је била узор за примену принципа поделе власти није успоставила тако екстремно одвајање функција. Принцип поделе власти не сме да затвара, већ напротив да отвара управну хијерархију на самом њеном врху, и то не у смислу губљења њене самосталности и јачања политичке контроле над њом, већ у правцу правно регулисане контроле, пре свега судова. То повећава степен њене одговорности и правне везаности.

Да би се агенцијски модел управе могао разумети, потребно је поћи од основног принципа правног и политичког система – принципа поделе власти, односно система *checks and balances*, који спречава претерано осамостаљивање било које од три гране власти (законодавне, извршне и судске) и омогућава њихову међусобну контролу. У основи овог принципа налази се водећи принцип англосаксонског правног система, принцип владавине права (*rule of law*). Овај принцип се у пракси остварује путем поделе власти, а теоријски га је детаљно објаснио *Алберт ван Дајси*, један од највећих ауторитета

англосаксонске правне мисли (Loveland, 2006, стр. 56). Он полази од става да је суштина принципа владавине права, заправо, једнакост свих грађана, али и државе, пред истим правом и истим (редовним) судовима. Отуда по њему, управно право као грана права, организовано на начин да носиоцима јавних власти даје посебна овлашћења, разликујући их од обичних грађана, заједно са специјализованим управним судовима, представља директну супротност суштинског функционисања принципа поделе власти.²

АГЕНЦИЈА КАО НОВИ ОБЛИК ОРГАНИЗАЦИЈЕ УПРАВЕ

У савременим друштвима јавна управа има све значајнију улогу у решавању свакодневних економских, културних, политичких и правних питања и проблема, као што има и све значајнију проспективну социјалну улогу. Отуда послови јавне управе постају све бројнији, разноврснији, стручнији и комплекснији. То је, између осталог, захтевало да се пронађу нове организационе форме ефикаснијег обављања сложених, одговорних и стручних административних послова. Истовремено, било је потребно трансформисати управни систем у циљу професионализације и деполитизације, постављања виших стандарда рада, поједностављења административних процедура, транспарентности одлучивања и подстицања конкурентности унутар јавног сектора. Међутим, разлози за настанак и оснивање јавних агенција су много сложенији и они су различити у различитим државно-правним системима и посебно у наднационалним системима каква је Европска унија. Јавне агенције су постале једна специфична форма обављања јавних послова. Оне су се у великом броју европских и ваневропских држава показале као најадекватнија форма за остваривање савремених циљева јавног сектора (Musa, 2009, стр. 59).

Појава агенција ће нарочито узети маха 80-их година прошлог века, ако изузмемо Сједињене Америчке Државе, у којима се агенције оснивају још у 19. веку, установљавањем посебне агенције у области транспорта – *Међудржавне комисије за трговину* (Мартиновић, 2012, стр. 392). Комисија је основана одлуком Конгреса као независна регулаторна агенција, независна од извршне власти, и постаје први пример независног регулаторног тела.³ Након ње формираће се

² Отуда по њему, управно право као грана права, организовано на начин да носиоцима јавних власти даје посебна овлашћења, разликујући их од обичних грађана, заједно са специјализованим управним судовима, представља директну супротност суштинског функционисања принципа поделе власти (Давинић, 2004, стр. 55).

³ Тако је 1887. године основана Комисија за регулисање промета железницом, путевима и рекама (*Interstate Commerce Commission*, скраћено ICC), а 1934.

велики број других агенција са циљем ефикасног регулисања различитих области америчког друштва. До повећања броја агенција доћи ће нарочито у време економске кризе тридесетих година 20. века, због потребе да се држава на одређени начин умеша у решавање нагомиланих проблема у свим сферама друштвеног живота. У том периоду агенције добијају широка овлашћења која ће законодавац касније покушати да ограничи кроз дефинисање правила поступка за доношење прописа, решавања у појединачним случајевима (доношење решења), као и поступка контроле ових решења од стране судова.

Почетком 80-их година прошлог века у већини европских држава настају управне организације под називом агенције. Овај тренд ће се нарочито наставити почетком 21. века и захватиће и тзв. земље у транзицији, где су јавне агенције релативно нови облик управне организације. Отуда је много непознаница и дилема, пре свега по питању њиховог правног положаја у систему поделе власти, али и контроле и одговорности за обављање послова. Чак и тамо где је постојање агенција и њихов рад већ устаљена појава, агенције су створиле низ проблема и ризика, пре свега због постојања паралелног система организације управе у виду министарстава и агенција, а за обављање истих или сличних јавних послова. Овај дуализам министарство-агенција довео је до усложњавања јавне управе и стварања једног сложеног система контроле и одговорности за рад и једних и других.

Појава агенција, нарочито у Европи (Велика Британија), утемељена је на доктрини новог јавног менаџмента, као и новог схватања улоге државе у друштву која се огледа у концепту регулаторне државе (Koen, Sandra Van, Geert, & Per, 2012, стр. 58). Концепт новог јавног менаџмента условљава читав низ структуралних и функционалних промена у управи са циљем инкорпорисања економских вредности и начина понашања, уз оријентацију на ефикасност, продуктивност и одговарајући резултат у раду. Са друге стране, приватизација и либерализација јавног сектора ствара потребу за регулисањем понашања субјеката који пружају јавне услуге, баш због чињенице да уместо свеприсутне социјалне државе која јавне услуге пружа директно, пружање ових услуга обавља приватни сектор, али уз адекватну регулацију и контролу од стране државе. Управо за регулацију и контролу начина обављања и пружања јавних услуга оснивају се агенције с циљем подизања ефикасности и продуктивности јавног сектора путем раздвајања функција управљања и извршења. Зато је њихово постојање не само неминовност, већ и потреба.

године и Комисија за регулисање телеграфских, телефонских и радио веза (*Federal Communications Commission*). ИСС је регулисала железнички транспорт између савезних држава а касније је њена надлежност и одговорност проширена на транспорт нафте (1906), друмски саобраћај (1935) и водени сабраћај (1940).

Доктрина новог јавног менаџмента залаже се за рационализацију јавног сектора и стварање мањих управних организација с јасном одговорношћу за резултате рада (Мајоне, Everson, 2001). То подразумева одвајање типова управних организација (агенција) према врсти послова, на оне које су задужене за обликовање и праћење јавне политике и оне које извршавају задатке. Истовремено, регулаторна држава почива на идеји поверавања послова регулације посебним организацијама које су стручне и изоловане од могућих политичких притисака, са циљем да се осигура одговарајућа тржишна утакмица за све оне који пружају јавне услуге, као и да се заштите посебна права корисника (грађана), али и запослених у овим организацијама. У оба концепта доминира идеја управне децентрализације, која има свој израз у процесу агенцификације.⁴ Агенцификација у Европи се може третирати као процес делегирања овлашћења од врха власти, при чему се јавним телима дају већа овлашћења у погледу финансирања, управљања и регулаторних овлашћења. Притом постоје опције да јавна тела могу да формално буду део извршне власти или да постану посебни правни субјекти (Аћимовић, 2013).

Данас су агенције неизоставан део нове јавне управе. Положај јавних агенција различит је у различитим земљама. Иако примарно настале у англосаксонском управно-политичком систему, оне су данас део институционалног пејзажа свих управних система. Данашњи свет је заправо свет агенција. У Европској унији агенције су средство за решавање проблема различите институционалне и функционалне структуре земаља чланица, и с тим у вези поделе овлашћења између институција земаља чланица и институција Уније, као и проблема који се тичу ограничења одлучивања, а које постављају оснивачки уговори. Данас 40-ак европских агенција сведочи о интензитету европске агенцификације. Ипак, процес настајања агенција није текао подједнако у свим земљама Европске уније. Најспорије су се агенције уводиле у Немачкој, утемељеној на концепту правне државе у којој систем државне управе добро функционише, или нпр. у Француској, у којој се тачно зна шта значи држава и шта она треба да ради, односно постоји јасна представа о значају и улози државе (Coen, Sandra Van, Geert, & Per, 2011, стр. 25).

Агенције обављају читав низ различитих задатака, ауторитативних и неауторитативних, управних и стручних. По правилу ради

⁴ Са процесом децентрализације управни систем доживљава дивергенцију која се између осталог испољава у настанку великог броја јавних агенција (на државном и локалном нивоу) са одређеним степеном самосталности. При томе, агенције се институционалним механизмима стављају под већи или мањи надзор, зависно од тога да ли имају статус извршних агенција или самосталних регулаторних тела. (Корпић, Musa i Ћулабић, 2008, стр. 656).

се о пословима регулације (област телекомуникација, радио-дифузије), извршним пословима (одлучивања у области безбедности, заштите животне средине, вођења регистара, пружања одређених услуга одређеним корисницима), стандардизацији, стручно аналитичким пословима прикупљања и селектовања информација, праћења, евалуације итд. У основи, зависно од карактера послова, разликују се извршне агенције и регулаторне агенције. Прве су обично настале одлуком извршне власти за обављање извршних послова (нпр. решавање у појединачним случајевима, издавање одређених дозвола, финансирање, прикупљање информација, вођење регистара...) и под њиховом су контролом, док су друге основане од стране законодавца ради регулирања одређеног тржишта (телекомуникација, саобраћаја, финансијског тржишта) или осигуравања одређених хоризонталних циљева (нпр. заштите корисника, сигурности на раду).

Агенцијски модел јавне управе у земљама европско-континенталног правног система има за циљ да разломи велика министарства и управу како би се створиле мање организације којима је лакше управљати. Такве организације су флексибилне, с јасно одређеним правилима и задацима, одговорне и отворене, подложне контроли и одговарају идеји управе оријентисане на корисника. И док су министарства мултифункционалне, велике организације, хијерархијски организоване и под политичким вођством, које интегришу и повезују читав низ послова, почевши од обликовања јавних политика па до њихове регулације и имплементације, агенције су специјализоване, мање организације, које су пре свега усмерене на имплементацију, уз контролу резултата и стручно вођство.

Агенцијски организовани модел управе најтипичније је представљен у управном систему Сједињених Америчких Држава и носи све специфичности које произлазе из начина настанка америчке државе. Овај облик организовања јавне управе можда је најилустративнији пример функционисања управе у складу са економским параметрима ефикасности и ефективности. Он на најбољи начин објашњава суштину јавних агенција, предности њиховог постојања али и бројне ризике, и наводи нас на размишљање да ли овакав модел управе може функционисати у земљама са другачијом правном традицијом, или шта је то што треба препознати као добро и преузети, избегавајући замке које настају услед недовољног познавања правне природе ових управних тела.

Транзиционе промене у Европи су директно отвориле врата процесу увођења и ширења јавних агенција – агенцификације, јер је радикалним уставним променама учињен раскид са скупштинским системом и начелом јединства власти. Уведен је систем поделе власти, чиме су те земље приближене данашњим парламентарним, односно председничким системима. Агенцификација у тим земљама

није једнообразан процес. Правни положај агенција није у свакој земљи исти и карактерише га посебан транзициони агенцијски дизајн. У неким државама постоје посебни статусни закони, који регулишу статусна питања агенција (нпр. Словенија,⁵ Србија),⁶ а у другим таквог генералног статусног закона нема (нпр. Црна Гора,⁷ Хрватска).⁸ Непрецизна, недовољна или неадекватна правна регулација

⁵ *Zakon o javnim agencijama* (Uradni list Republike Slovenije, 52/2002). Тим законом се уређују искључиво статусна питања, док се посебним (материјалним) законима, агенцијама дају овлашћења и легитимитет за обављање њихових послова унутар појединих области.

⁶ Агенције у Србији уведене су доношењем Закона о јавним агенцијама из 2005. године. Међутим, јавне агенције су се постепено уводиле у наш правни систем од 2000. године, и то најпре одлукама Владе (нпр. Агенција за реформу државне управе) и посебним законима (нпр. Агенција за приватизацију и др.). Такође, агенције као „посебна државна организација” постоје од 2000. године. Оснивање агенција као самосталних регулаторних тела започело је у Србији 2002. године (Републичка радиодифузна агенција). Током 2003. године један број самосталних агенција постале су „стручне службе Владе” на основу *Уредбе о генералном секретаријату и другим службама Владе* („Службени гласник РС”, бр. 15/2001, 16/2001, 32/2001, 64/2001, 29/2002, 54/2001, 91/2003, 95/2003, 117/2003, 130/2003, 132/2003) а остале доношењем *Закона о јавним агенцијама* (2005) постају „јавне агенције”. До доношења Устава Републике Србије из 2006. године („Службени гласник РС”, бр. 98/2006), постојале су недоумице о уставности оснивања самосталних регулаторних тела, јер су у време примене Устава из 1990. године („Службени гласник РС”, бр. 1/1990), основане поједине агенције и комисије које су суштински представљале самостална регулаторна тела, иако их Устав (1990) као такве није регулисао и препознао. Општи правни режим који се односи на јавне агенције успостављен је Уставом (члан 137), Законом о државној управи („Сл. гласник РС”, бр. 79/2005, 101/2007 и 95/2010) и Законом о јавним агенцијама (2005), („Службени гласник РС”, бр. 18/2005, 81/2005).

⁷ У Црној Гори, иако постоји велики број тих тела са „јаким“ овлашћењима, не постоји закон о јавним агенцијама који би донекле уредио ту веома сложену област. Законом о државној управи регулисано је питање статусних облика „других” органа државне управе, где спадају и јавне агенције. Закон о државној управи („Службени лист РЦГ”, бр. 38/2003). Црна Гора је имала прилику да Уставом из 2006. године направи искорак у односу на земље из окружења и дефинише регулаторна тела као уставну категорију. Устав Црне Горе (члан 135). То би свакако била новина и олакшавајућа околност у креирању оквира у којем се могу регулисати агенције као регулатори. Међутим, још увек нема адекватног правног оквира, јер не постоји системски закон који регулише агенције. У Стратегији управне реформе (2002–2009) указује се на значај агенције у смањењу корупције на рад органа државне управе и локалне самоуправе. Нацрт Агенде реформе јавне управе (Аурум) за период 2010–2014. обухватио је агенције са циљем да се систем агенција подигне на виши ниво.

⁸ На агенције у Хрватској примењује се Закон о јавним установама, у погледу оснивања, назива, седишта, уређења и органа управљања, општих аката и имовине и одговорности за обавезе, јавних овлашћења, јавности рада, надзора и сл. Постоји схватање да *Zakon o javnim ustanovama* не би требало примењивати и на

агенција у транзиционим државама може бити последица негативног утицаја политике, прикривена иза паравана оперативно-техничке извршне власти, односно министарстава, чија је суштина „министарско-феудални политички надзор“ (Алексић, 2012, стр. 36).

Својом бројношћу, као и разноврсношћу питања која су регулисале, агенције ће постати важан чинилац организовања свакодневног живота сваког грађанина, при чему ће гломазне процедуре овај живот учинити много компликованијим и скупљим. Зато ће се осамдесетих и деведесетих година прошлог века јавити тенденција за поједностављењем ових процедура, уз анализу ефикасности и трошкова потребних за њихово вођење, што ће довести до смањења администрације и укидања појединих агенција. Међутим, број агенција у управно-правним системима је и данас веома велики, тако да се може рећи да је њихов утицај у обликовању живота просечног грађанина огроман и одлучујући.

АГЕНЦИЈСКИ МОДЕЛ УПРАВЕ

Савремени свет је постао свет агенција. Агенције су део политичког дизајна парламентарних демократских система. Агенцификацију карактерише трансферисање централних државних активности на велики број различитих агенцијских тела. Стварају се посебне управне организације агенцијског типа, које својим функционисањем утичу и мењају односе у институционалној арени, како у националним управним системима, тако и на супранационалном нивоу. Агенције се могу наћи у различитим облицима на различитим нивоима управне делатности. Поред регулаторних агенција, које су најзначајнији облик агенцијског деловања, без којих се квалитетна јавна управа не може замислити, агенције се могу пронаћи на сваком кораку, од органа државне управе до недржавних облика јавног управљања и локалне самоуправе. Има агенција које нису само синоним „тајне“ државне моћи (агенције државне безбедности, националне сигурности и др.) већ има агенција које су противтежа извршној власти, које ограничавају „слободу“ креирања јавних политика и доношења одлука, које су супротне циљевима „добре управе“, односно које су у функцији успостављања „квалитетне“ и „добре“ управе.

Процес агенцификације уобличава нови модел тзв. агенцијске управе у којем се агенције оснивају као алтернатива класичним органима управе – министарствима. Министарства остају и даље мулти-

агенције, већ да се размисли о посебном закону који ће ту област организовати на квалитетнији начин. За агенције у Хрватској треба донети *Zakon o agencijama* који би представљао *lex generalis* у овом правном подручју (Иванда, 2007, стр. 195–215).

функционални органи државне управе,⁹ који интегришу бројне надлежности, као што су: обликовање јавних политика, регулацију и имплементацију права и јавних политика, при чему су подвргнути политичком вођству и носиоци су хијерархијске контроле. Насупрот класичном државном апарату, постоји „паралелни свет“ јавних агенција, као специјализованих, управних организација,¹⁰ које су пре свега усмерене на имплементацију јавних политика и прописа, уз контролу резултата, у смислу колико ефикасно нека агенција спроводи јавни интерес и стручан, више-мање аутономан менаџмент. Поред управних послова, који су доминантни, агенцијама се додају и регулаторни (нормативни)¹¹ и квазисудски послови (решавање спорова), у ком случају се ради о јавним агенцијама које имају статус независних регулаторних тела.¹² Нордијске земље имају традицију постојања малих државних управа (министарстава), при чему се велики број државних послова врши посредством различитих агенција. Немачка и Велика Британија задржавају модел гломазне државне управе, али имају мали броја агенција, док мале европске државе (нпр. Словенија, Словачка, Чешка) не могу да приуште велики државни апарат, али ни већи број агенција (Аћимовић, 2013).

⁹ Орган државне управе је посебна врста државног органа који на основу закона обавља управну делатност као своју основну делатност. Детаљније: Драган Милков, *Управно право*, књига 1, Нови Сад, 2001, стр. 70. Органи и организације који врше управну делатност могу се поделити у две велике групе: једну групу чине државни органи управе и управне организације у оквиру система организације државне управе, а другу, организације ван система организације државне управе, којима су поверена јавна управна овлашћења (јавне службе), органи и организације локалне самоуправе, који су овлашћени за вршење управних (изворних и поверених) послова.

¹⁰ У Србији се управне организације зову *посебне организације*. Раније су се звале управне организације *Закон о државној управи* („Сл. гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007 и 95/2010). Овај се термин сачувао у управним системима суседних држава, нпр. Република Српска и др. За разлику од органа државне управе, управне организације могу имати својство правног лица (иступати у своје име и за свој рачун) и тако могу стицати приходе на тржишту, иако се оне већим делом финансирају из буџета. За разлику од органа управе који врше управну делатност као основну делатност, односно врше управну власт, посебне организације имају поверена управна овлашћења за обављање управних послова који су повезани са њиховим стручним пословима као основним пословима. Посебна организација образује се за стручне и с њима повезане извршне послове чија природа захтева већу самосталност од органа у саставу и може стећи својство правног лица у складу са законом.

¹¹ За разлику од министарстава, чији „спроведбени“ општи акти (управни прописи) имају интерно правно дејство, прописи регулаторних агенција имају екстерно правно дејство које карактерише нормативну функцију законодавца.

¹² Однос министарства и агенције може бити различит, а углавном се истичу британски, скандинавски и амерички модел (Pollitt, & Bouckaert, 2004).

Правни статус агенција може бити различит, зависно од конкретног националног управног ситета. У Републици Србији, у којој званично има 131 агенција, јавне агенције могу имати статус органа државне управе,¹³ али и статус управне (посебне) организације (нпр. Агенција за рециклажу, Безбедносно-информативна агенција и Републичка агенција за мирно решавање радних спорова, Агенција за процену вредности државног капитала, Агенција за социјално становање, Агенција за страна улагања и промоцију извоза Републике Србије, Агенција за хемикалије и др.). У оба случаја агенције су део организације државне управе. Међутим, агенције могу имати и статус *независне (посебне) организације* изван оквира државне управе (нпр. Агенција за електронске комуникације, Републичка радиодифузна агенција, Агенција за борбу против корупције и др.), које представљају аутономна (независна) регулаторна тела,¹⁴ затим статус посебних служби Владе, у ком случају су део унутрашње организације (унутрашња организациона јединица),¹⁵ затим могу имати карактер јавне службе (Дујић, 2010, стр. 20.) (нпр. Агенција за развој малих и средњих предузећа, Агенција за приватизацију, Агенција за дуван, Агенција за просторно планирање и др.) и најзад постоје јавне агенције као тела *sui generis* (Агенција за лиценцирање стечајних управника, Агенција за осигурање депозита, Агенција за привредне регистре, Агенција за лекове и медицинска средства и др.).

Агенцијски модел управе отвара три суштинска питања, и то: питање (1) аутономије агенција (независности, самосталности), контроле над радом агенција (однос са државом) и (2) одговорности агенција (демократизације у институционалној арили). Агенције и агенцијски модел управе постаје показатељ *checks and balances* система контроле, где се агенције могу сврстати као четврта грана власти – регулаторна власт. У језгру свих тих односа је политика.

Између државно-правних система постоје бројне разлике у агенцификацији јер свака земља има своју политичку историју и правну традицију, специфичност уставног и политичко-администра-

¹³ То су агенције као *несамостални управни органи у оквиру министарства* (нпр. Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција).

¹⁴ Треба имати у виду да је појам независних регулаторних тела много шири јер поред независних (аутономних) регулаторних агенција, овде спадају и друга тела, нпр. Заштитник грађана, Државни ревизор, Народна банка и др. (Радојевић, 2010, стр. 53–76).

¹⁵ Нпр. Агенција за страна улагања и промоцију извоза, Агенција за унапређење менаџмента, Агенција за односе са дијаспором, Агенција за социјалну бригу, Агенција за унапређење државне управе, Агенција за унапређење речног саобраћаја, Агенција за развој културе, Агенција за развој инфраструктуре локалне самоуправе, Агенција за заштиту животне средине и Агенција за рурални развој.

тивног система и културе. Међутим, и поред тога могу се уочити и бројне сличности овог глобалног процеса.

Јавне агенције имају бројне надлежности и различите функције. Оне обављају низ различитих задатака, ауторитативних и неауторитативних, управних и стручних.¹⁶ У широкој лепези послова јавних агенција можемо разликовати: управну функцију, нормативно-регулаторну функцију и квазисудску функцију. Агенцијска овлашћења су најпре управна овлашћења јер агенције врше класичне управне послове, где спада доношење управних аката и управни, односно инспекцијски надзор. Подзаконска овлашћења су регулаторног карактера којима се ствара тзв. секундарно законодавство. Судска овлашћења која се додељују неким агенцијама састоје се у овлашћењу да покрећу прекршајни и кривични поступак.

На тај начин агенције функционално обједињавају не само послове управне власти јер врше класичне управне послове, већ имају и нормативну функцију, која је део законодавне функције. Агенције врше *нормативно-регулаторну функцију*, доносећи акте општег карактера (правилнике). Овде се мисли на независне регулаторне агенције које имају капацитет (надлежност) за вршење регулаторне функције, али и већу ефикасност у примени политике када решавају појединачне случајеве. Оне своју регулаторну власт остварују у мање формалним процедурама него друге организације извршне власти. Дакле, агенције као независна тела преузимају овлашћења многих државних органа. При томе, агенцијска контролна овлашћења су важна за одржавања система функционисања на принципу кочница и равнотежа.

Поред управне контроле, регулаторне агенције имају и овлашћења које има судска власт (арбитража, медијација, одлучивање у споровима, и сл.). Решавање спорова је обично одговорност регулатора.¹⁷ То су послови из судске надлежности. Агенције врше *квазисудску функцију*, тако што решавају спорове између различитих субјеката, који су у позицији даваоца и корисника јавних услуга (сервиса); тако – у телекомуникационим активностима између корисника и

¹⁶ Према методама управног рада, управа се бави аналитичким, регулаторним, извршно-оперативним и општим пословима. Према облицима, послови управе односе се на доношење прописа, извршење, надзор, примену санкција и остале послове. Према инструментима, послови управе обухватају доношење прописа (делегирано законодавство), доношење појединачних аката, непосредна примена принуде и остали послови (негативна енумерација) (Pusić, Ivanišević, Pavić i Ramljak, 1988).

¹⁷ Тако, у Белгији, Савет за конкуренцију одговоран је за решавање спорова. У Јапану спорове између оператора решава Комисија за решавање спорова, а у Великој Британији – Телекомуникациони судија (Дујић и Марковић, стр. 1555–1580).

оператера, између оператора, између оператора и власника објекта или земљишта. Дакле, агенција има положај органа који решава њихове спорове. Прекршајни послови показују још једну димензију проширене надлежности агенција, а то су прерогативе судске функције или власти, с обзиром на то да је прекршајна функција у судској надлежности.

Према томе, код регулаторних агенција у једном органу имамо елементе и управне и судске и законодавне власти, чиме се показује тенденција концентрације власти. То је велика опасност јер се под изговором ефикасне и експертске агенцијске управе изнутра руше темељи поделе власти, а то подразумева и контроле свих и сваке власти и њене одговорности пред органима друге државно-правне власти.

Јавне агенције директно или индиректно партиципирају у функционисању поделе власти. Таква улога их легитимише и као инструмент владавине права. Међутим, присуство јавних агенција у институционалној арили доводи у питање и прети да наруши најпре саму бифуркалну структуру извршне власти. Наиме, поред Владе и председника државе, стварају се нова тела – агенције које оснива сама Влада и снабдева их јаким извршним овлашћењима. Поред тога, јавне агенције не само што ремете традиционалну структуру извршне власти, оне на неки начин „отварају“ извршну власт и везују је са законодавном па и судском. Заправо на једном месту, у једној институцији спајају све три врсте овлашћења (извршна, квазизаконодавна и квазисудска) а та места су регулаторне јавне агенције. Импутирање и институционално уобличавање агенција је реструктурирање извршне власти, које доводи до радикалних ефеката. То није само мењање традиционалног „комуницирања“ између грана власти, већ се промене у релацијама управних, извршних, судских државних органа и законодавца претварају у много озбиљнији феномен.

То је процес реструктурирања саме класичне поделе власти. Овај „тектонски“ тихи процес намеће закључак да подела власти није „готова ствар“, већ јесте једна жива материја, која је динамичан и променљив политичко-правни процес у свом извору. Друго, подела власти каква је данас није одувек постојала а свакако неће бити вечита. Агенције су можда најави да подела власти какву смо познавали полако крене у архиву правно-политичких концепција.

Постоји много несугласица око питања да ли агенције представљају посебну и релативно самосталну грану власти и да ли њихово постојање у институционалној арили нарушава принцип поделе власти, односно самосталност и независност институција које су главни носиоци остале три гране власти.

ДЕАГЕНЦИФИКАЦИЈА – ЗАКЉУЧАК

Постојање великог броја јавних агенција, њихова аутономија и огроман капацитет овлашћења, нарочито код независних регулаторних тела, наводи на закључак је у питању „четврта“ грана власти. Агенције имају специфично место у правно-политичком систему поделе власти, као систему контроле и равнотеже моћи.

Сматрамо да је агенцијско присуство, а нарочито капацитет овлашћења која су им дата (управна, легислативна и квазисудска), у супротности са основним принципима поделе власти јер ремети „чисту“ поделу државно-правне власти на релативно независну законодавну, извршну и судску. Сматрамо да је извориште јавних агенција у управној, односно извршној власти. Агенције у организационом смислу јесу део управне (извршне) власти, без обзира ко их оснива: влада, скупштина или шеф државе. Сама та чињеница ремети равнотежу власти у корист извршне власти јер појачава њену моћ у односу на законодавство и судство. Другим речима, капацитетом моћи, односно у функционалном смислу, агенције искачу из класичне поделе власти. То потврђује историјску чињеницу да систем поделе власти јесте „жива ствар“. Капацитет агенцијске аутономије и стварне моћи је променљив јер зависи од бројних економских, политичких и других фактора. Оно што је важно да систем *checks and balances* функционише и да постоје институције које утичу, контролишу и усмеравају агенције, као што и оне повратно делују кроз процес агенцијације. Односно, са порастом агенцијске моћи, треба појачати законодавни надзор сваке врсте (од политичког до финансијског), као и судску контролу агенција чиме и оживљавамо мисао поделе власти – контрола и равнотежа моћи.

Као показатељ поновног успостављања односа равнотеже и контролисаног баланса данас је видљив тренд деагенцијације у многим европским државама, посебно оним које су највише погођене кризом (MacCarthaigh, 2010, стр. 28.). Суочени са глобалном кризом и растућим захтевом грађана за интеграцијом у пружању јавних услуга, многе земље прибегавају организационом и функционалном реструктурирању јавних агенција. Процес деагенцијације се манифестује као консолидација и спајање јавних тела, гашење и смањивање броја агенција или њихово поновно припајање централним државним органима, као и променом њиховог статуса, тако што од независних тела постају органи унутар државне управе, тзв. извршне агенције, које су под јачом контролом извршне и политичке власти – министарстава (Koen, Sandra, Geert, & Per, 2012, стр. 67).¹⁸

¹⁸ Тренд деагенцијације се огледа у смањивању броја јавних агенција, у променама њиховог статуса, тако што се смањује број самосталних регулаторних

Разлози процеса деагенцификације су бројни и могу се систематизовати у две групе разлога: економске и политичке. Економски разлози су преоптерећење буџета, те потреба за рационализацијом и штедњом доводи до укидања агенције и смањеног финансирања. Политички разлози су нетранспарентност и енормна овлашћења агенција, која захтевају појачан политички утицај и контролу независних регулаторних агенција (Аћимовић, 2013). То се манифестује у промени статуса агенција, од независних тела до извршних сервиса, укидању њихове менаџерске и финансијске аутономије, па све до њиховог организационог гашења. Примера ради, Немачка, као једна од водећих привредних сила, има свега шест државних агенција, Словачка осам, Финска девет, а Чешка једанаест. Суседна Хрватска најављује да ће се преполовити број садашњих четрдесет седам агенција. Дакле, од „прејаке“ аутономије, агенције се постепено враћају правној контроли, идеји правне државе и владавине права.

Тренд деагенцификације се изражава и у конкретним правним прописима. Последњим пакетом закона у Србији (2013) укинута је седам агенција. Укида се Национална туристичка развојна корпорација, Фонд за заштиту животне средине, Агенција за хемикалије, Агенција за енергетску ефикасност, Управа за игре за срећу и Девизни инспекторат, а њихова надлежност пребацује се на министарства или друге државне органе и Буџетски фонд за финансирање превентивних програма за спречавање болести.¹⁹ Планира се укидање и реструктурисање још јавних агенција, али ће се то урадити у сарадњи с Европском комисијом, јер су многе од тих агенција и основане у са-

агенција и оне постају извршне агенције владе, затим у појачаном утицају и контроли законодавне и извршне власти (министарстава, владе и председника државе) над јавним агенцијама, у финансијској контроли агенција која се повезује са резултатима њиховог рада и др.

¹⁹ Национална туристичка развојна корпорација биће укинута усвојеним изменама Закона о туризму, Фонд за заштиту животне средине, основан 2012. године, укида се законом о престанку важења закона којим је он основан, а запослене, средства, имовину и документацију Фонда преузима Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине. На министарство надлежно за животну средину пребацује се и делатност Агенције за хемикалије, која је основана 2009. године, а која је укинута изменама Закона о хемикалијама (2013). Агенција за енергетику укинута је измењеним Законом о енергетици, а њена делатност такође је пребачена на Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине. Управа за игре на срећу и Девизни инспекторат укидају се изменама Закона о пореском поступку и пореској администрацији. Буџетски фонд за финансирање превентивних програма за спречавање болести укинута је изменама Закона о дувану. Предлогом је било предвиђено и укидање Агенције за јонизујуће зрачење и нуклеарну сигурност и Нуклеарних објеката Србије, али пошто је прихваћен амандман Одбора за заштиту животне средине, којим је тражено да се Агенција и предузеће не укидају, они ће и даље наставити са радом.

радњи са ЕУ.²⁰ Неке агенције више неће постојати (нпр. укидање Агенције Рударско-топионичарски басен Бор) а неке ће бити реструктуриране.²¹ Међутим, суштински посматрано, укинуте су само две јавне агенције: Агенција за хемикалије и Агенција за енергетску ефикасност.²²

²⁰ Анализе указују на „топ 10“ непотребних агенција: Агенција за поморску пловидбу, Агенција за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност, Агенција за лицензирање стечајних управника, Агенција за процену вредности државног капитала, Антидопинг агенција, Агенција за сарадњу с невладиним организацијама и европску хармонизацију, Агенција за мирно решавање радних спорова, Агенцију за социјално становање, Агенција за страна улагања и промоцију извоза Републике Србије и Агенција за хемикалије.

²¹ Међутим, иако је извршена „сеча“ седам државних агенција, ребалансом буџета предвиђено је више од 10,76 милијарди динара за њихово функционисање. Притом, неке од агенција које су укинуте добијаће средства из два извора. Тако, Фонд за заштиту животне средине и Агенција за хемикалије добија паре и са раздела Министарства енергетике и са раздела Министарства природних ресурса, рударства и просторног планирања. Зато се и поставља питање, где је уштеда код укидања агенција, ако ће запослени задржати посао па ће остати трошкови плате и пословања. Укидањем појединих агенција уштедеће се на ограничењу плата и на закупнинама пословног простора. Али, ако министарства наставе да раде исте послове као агенције, онда уштеда нема. Још једна уштеда, односи се на укидање сопствених прихода агенције. Наиме, значајан број од укупно 160 различитих институција ове врсте остваривао је сопствене приходе продајом робе, пружањем услуга и наплатом такса, накнада за издавање лиценци, дозвола и сагласности, чији износ достиже енормне цифре. Међутим, изменама *Закона о буџетској систему* (2013) онемогућује се да било ко, осим Министарства финансија, наплаћује овакве парафискалне намете, а сопствени приходи улазиће у буџет Републике. Одатле ће, баш као и сви буџетски корисници, и агенције добити одређена средства. Ове измене закона ће индиректно утицати на деагенцификацију у Србији, односно на оне агенције које нису укинуте. Други, пропис који индиректно поспешује деагенцификацију је *Закон о утврђивању максималне зараде у реалном сектору*, који ће омогућити да се комплетан систем зарада међу државним институцијама изједначи, а што обухвата и јавне агенције.

²² Није потпуно јасно шта су били критеријуми за одабир агенција за укидање. Наиме, Агенција за хемикалије је била регулаторно тело које је у протекле две и по године остварило значајне резултате. Од почетка свог рада објавила је преко 3.000 страница прописа усаглашених са ЕУ легислативом и успоставила систем управљања хемикалијама и биоцидним производима који је био стабилан како у погледу функционисања тако и у погледу претежно самосталног финансирања. Ови резултати су препознати како од стране стручне јавности и привреде тако и од ЕУ. Није јасно да ли су приликом доношења одлуке о укидању ове агенције узети у обзир њени резултати, финансијска самосталност и одрживост система управљања који је она успоставила, односно будући развој у овој области. У поступку доношења закона којим је укинута ова агенција није учествовала јавност и нису познате укупне импликације њеног укидања.

Све ово указује на процес деагенцификације у Србији, где је трансфер једног дела класичних државних послова са државне управе на агенције показао бројне аномалије. Рад агенција, нарочито оних са статусом независних јавних тела, није био под контролом извршне власти у целини, него под утицајем парцијалних политичких интереса. Независна регулаторна тела су оснивана и када за њиховим радом није постојала реална потреба. Уз то, независне агенције су, без централизоване контроле, трошиле немала државна средства, иако су имале сопствене приходе. Избор управних одбора, менаџмента и запослених у агенцијама био је на неки начин под велом тајне. Најзад, објективна анализа оправданости постојања агенција никада није урађена. Све наведене аномалије представљају стварне разлоге нужне деагенцификације у Србији.

ЛИТЕРАТУРА

- Аћимовић, С. (26. 05. 2013). *Смањењем броја агенција до уштеда у буџету Србије* [Reducing number of agencies as a way to savings in Serbian budget]. *Економска политика*. <http://www.nspm.rs/ekonomska-politika/>,
- Алексић, Д. (2012). Агенцификација Србије [Agencyfication of Serbia]. *Макроекономске анализе и трендови*, специјални додатак, 211, 36–40. Доступно на: <http://www.ecinst.org.rs/sites/default/files/mat-kratki/temamesecaagencifikacijasrbije.pdf>
- Давинић, М. (2004). *Концепција управног права Сједињених Америчких Држава* [Concept of Administrative Law of the United States of America]. Београд: Досије.
- Дујић, С. (2010). Јавне службе и независна регулаторна тијела [Public Services and Independent Regulatory Bodies]. *Модерна управа*, 3–4, Бања Лука.
- Дујић С. и Марковић, М. (2006). Јавне (регулаторне) агенције [Public (Regulatory) Agencies]. *Архив за правне и друштвене науке*, 92 (3–4), 1555–1580.
- Иванда, С. (2007). *Агенције као нови устројбени облици правних особа у дјелатностима јавних сектора* [Agencies as a New Organizational Forms of Legal Persons in the Activities of Public Sector]. *Правни весник*, 3–4, 195–217.
- Илић, М. (1938). *Начело поделе власти и нова државна уређења* [The Principle of Separation of Powers and New State Organization]. Београд: Политички и правни.
- Koen, V., Sandra Van T., Geert, B., & Per, L. (2011). *Governing Public Agencies in the 21th Century*. London.
- Koen. V., Sandra, Van, T., Geert, B., & Per, L. (2012). *Government Agencies*. London: Palgrave macmillan.
- Копрић, I., Musa, A. i Đulabić, V. (2008). *Европски стандарди регулације служби од опћег интереса* [European Standards for Regulation of Services of General Interest]. *Хрватска јавна управа*, Zagreb, 3, 647–688.
- Loveland, I. (2006). *Constitutional Law, Administrativ Law, and Human Rights*. London: Oxford Univrsity Press.
- Мажоне, G., & Everson, M. (2001). *Institutional Reform: independent agencies, oversight, coordination and procedural control*. Luxembourg: Governance in the European Union, European Commission.,

- MacCarthaigh, M. (2010). *When, where and how does de-agencification occur? Exploring agency termination*. Dublin: UCD Geary Institute Discussion paper series.
- Мартиновић, А. (2004). *Појам управе у Српској правној науци* [Concept of Administration in Serbian Jurisprudence]. Нови Сад: Јустинијан.
- Мартиновић, А. (2012). *Правна природа агенција у правном систему Републике Србије* [Legal Nature of Agencies in the Legal System of Republic of Serbia]. Нови Сад: Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 46 (2), 391–400.
- Musa, A. (2009). *Europeizacija i agencijski model javne uprave* [Europeanization and Agency Model of Public Administration] (Doktorska disertacija). Zagreb: Pravni fakultet.
- Монтескје, Ш. (1989). *О духу закона* [The Spirit of the Law]. Београд: Филип Вишњић.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: a Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pusić, E. (1975). *Nauka o upravi* [Public Administration]. Zagreb: Školska knjiga.
- Pusić, E., Ivanišević S., Pavić, Ž. i Ramljak, M. (1988). *Upravni sistemi* [Administrative Systems]. Zagreb: Narodne novine.
- Радојевић, М. (2010). Независна (регулаторна) тела и институције у Србији [Independent (Regulatory) Bodies and Institutions in Serbia]. *Српска политичка мисао*, 30(4), 53–76.
- Stefanović, J. (1950). *Ustavno pravo FNRJ i komparativno* [Constitutional Law FNRJ and Comparative]. Zagreb: Nakladni zavod Hrvatske.

Predrag Dimitrijević, University of Niš, Faculty of Law, Niš
 Jelena Vučković, University of Kragujevac, Faculty of Law, Kragujevac

RULE OF LAW AND THE AGENCY MODEL OF ADMINISTRATION

Summary

The emergence and rise of public agencies has assumed global proportions. State administration began delegating agencies to exercise administrative and regulatory authority. Broad competence of public agencies caused a fragmentation of administrative systems and challenged the traditional understanding of the separation of powers, hence the need to identify public agencies both organizationally and functionally. It is necessary to emphasize a very different legal position of agencies in comparative constitutional and administrative systems, and analyze the reasons for and the legal and political consequences of such a situation. This paper stressed the necessity of reducing diversity in the legal statuses of public agencies, not only to facilitate their legal and political control, but also to prevent their politicization. On the basis of the conducted research of the topic of public agencies and the separation of powers, the paper elaborated the following conclusions. First, public agencies are an indispensable tool for conducting the ever-expanding scope of functions of the public sector. The growing state apparatus is not the most suitable instrument for meeting the needs of citizens and other public service users. Second, the process of agencification expands and encompasses various spheres of public affairs, which

further complicates the definition of the concept of public agencies, which are found in various organizational forms. Third, agencification creates problems that derive from the fact that agencies are not clearly and precisely regulated, which opens the door to politicization of the agencies. Many agencies are getting out from under government control and are instead controlled by non-state measures, or they operate without formal government interference, but there are also agencies that are an extension of the government and the ministries, which are hiding behind the agencies. Fourth, agencification has created certain problems, such as duplication of administration, fragmentation of the administrative system, non-transparency of agency administration, coordination difficulties, control deficits of public agencies, etc. This creates a “democratic deficit” because ministries, the government, and the parliament do not possess adequate mechanisms to control public agencies, especially in transition countries. Fifth, control of the political influence over public agencies can be achieved by specifying the legal status of public agencies. It is possible to establish a clear and coherent constitutional model of public agencies, which means that agencies need to solve difficult tasks and problems, but the political impact, which is inevitable and apparent in all comparable systems, should be controlled by institutional legal mechanisms and public policy evaluation mechanisms.