

**Марко Пејковић\***

*Институт за политичке студије, Београд*

## ТЕОРИЈЕ, МОДЕЛИ И ПЕРСПЕКТИВЕ ЈАВНИХ АГЕНЦИЈА\*\*

### Сажетак

У Србији, јавне агенције су институције које, донедавно, готово да нису биле предмет научне пажње. И то мало што су проучаване, оне су истраживане искључиво од стране правника. Политиколошких радова на тему јавних агенција нема. Иако је правна наука маркирала положај јавних агенција у политичком систему Србије и указала на потенцијално „преклапање–дуплирање” њихових функција са затеченим органима управе као „уникатно” српски проблем – пун одговор о генези, начину рада и променама јавних агенција није дат. То је због тога што одговор на та питања могу дати само теорије које су се развиле директно или индиректно у домену политикологије. Због тога ће у овом раду бити приказане све главне теорије, моделе и перспективе јавних агенција у савременој политикологији. Не само да ће на тај начин српски истраживачи стећи могућност да изаберу концептуални оквир унутар кога ће надаље моћи да воде емпиријска истраживања јавних агенција у Србији, већ ће моћи и да компаративно истражују јавне агенције. Овај чланак се у прегледу теорија, модела и перспектива јавних агенција највише ослања на књигу Кристофера Полита и групе аутора под називом *Agencies – How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. У виду увода, први део рада

\* Електронска адреса аутора: [marko.pejkovic@ips.ac.rs](mailto:marko.pejkovic@ips.ac.rs)

\*\* Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

је посвећен стању агенцијске тематике у науци и дефинисању појма јавних агенција, други део прегледу теорија јавних агенција, а трећи део закључку у ком аутор пружа критички резиме приказаних теорија, модела и перспектива.

Кључне речи: јавне агенције, агенцификација, јавна управа, државна управа, управна власт, институционализам

Проучавање јавних агенција<sup>1</sup> у Србији, иако до данас сасвим оскудно, започето је од стране правника. Тако, на пример, још 2007. је Душан Митић писао о агенцијама као о институционалној средокраћи између двају организационих облика јавне управе – органа државне управе и организација које врше јавну службу.<sup>2</sup> Предраг Димитријевић и Вучковић Јелена су изразили сумњу да су овлашћења која су дата агенцијама (управна, легислативна и квазисудска) у супротности са основним принципима поделе власти, тј. да агенције ремете чисту поделу државно-правне власти на законодавну, извршну и судску.<sup>3</sup> Једини правнички рад који је начелно позитивно оценио постојање агенција у Србији јесте коауторски рад Марка и Милоша Миленковића, у ком они подвлаче важност српских агенција у процесу демократизације и европских интеграција.<sup>4</sup> Драган Милков сматра да су агенције у Србији последица терминолошке и преводилачке збрке настале лошим превођењем и неразумевањем разлика између англосаксонске и континенталне правне традиције.<sup>5</sup> Према Милкову, оно што се у англосаксонском праву означавало као агенција, у континенталном праву ком припада и Србија одговара орган јавне управе. То је унело хаос и потенцијално „дуплирање” функција разних управних органа који су по Милкову већ

1) У даљем тексту само агенције.

2) Душан Митић, „Правна природа јавних агенција у правном систему Републике Србије”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 50, Универзитет у Нишу – Правни факултет, Ниш, 2007, стр. 223.

3) Предраг Димитријевић, Јелена Вучковић, „Владавина права и агенцијски модел управе”, *Теме*, vol. 38, бр. 4, 2014, Универзитет у Нишу, Ниш, стр. 1797–1816.

4) Marko Milenković, Miloš Milenković, “Administrative reform and debates over public agencies’ role in Serbia”, *Annals FLB – Belgrade Law Review*, Year LXI, No. 3, 2013, стр. 135–150.

5) Драган Милков, „Јавне агенције у Србији – случајна грешка или лоша намера?”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 3/2014, стр. 25–36.

постојали у нашој управној власти (или су могли постојати без увођења агенција као институционалне новине). Међутим, као што смо нагостили у сажетку, ни ови ни остали правнички радови на ову тему немају политиколошко-теоријску основу.

Пре него што кренемо на преглед теорија јавних агенција, неопходно је да усвојимо дефиницију појма јавна агенција. Пошто су агенције као феномени изузетно варијабилни и склони „сивим зонама”, било би добро да на трагу Полита и групе аутора<sup>6</sup> прво набројимо шта то агенције нису и да тек онда истакнемо њихову дефиницију.<sup>7</sup> Иако Политова књига на коју се ослањамо у прегледу теорија, модела и перспектива агенција свакако није једина са агенцијском тематиком, она је због веће прегледности, једноставности и сажетости у односу на друге, најприкладнија скромном циљу овог чланка који се састоји у пионирском отварању научне дебате на тему агенција из политиколошке визуре.<sup>8</sup>

Прво, агенције нису делови-директорати министарства, већ су структурално издвојени од главног хијерархијског низа у министарству, премда њихов правни статус може да варира (тако да су негде правно-статутарно спојени са министарством као у Великој Британији и Холандији, а негде издвојени као у Јапану). Овој разлици би у нашем управном праву одговарала разлика између органа у саставу управе и посебних организација.<sup>9</sup> Друго, агенције нису корпорације са комерцијалним циљевима (државна предузећа). И треће, агенције нису апсолутно независне од министарског утицаја, тј. министарство је увек на неки начин и у извесном степену одговорно за рад агенција. Стога, према Полити, агенције су организације које имају статус дефинисан искључиво

6) У даљем тексту само Полит.

7) Christopher Pollitt, Colin Talbot, Janice Caulfield, Amanda Smullen, *Agencies – How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*, Palgrave Macmillan, New York, 2005, стр. 8–10.

8) Они који би желели дубље да проникну у тему теорија, модела и перспектива агенција, могу да погледају књигу Ферхојста и групе аутора у којој је дат нешто шири, компликованији и другачији преглед теорија, модела и перспектива агенција: Koen Verhoest, et al., *Autonomy and Control of State Agencies – Comparing States and Agencies*, Palgrave Macmillan, New York, 2010, стр. 29–44.

9) Видети: Предраг Димитријевић, „Организација државне управе у Републици Србији”, у зборнику: *Зборник радова Правног факултета у Нишу – Заштита људских и мањинских права у европском правном простору* (приредио: Предраг Димитријевић), Правни факултет, Ниш, бр. 62, 2012, стр. 83–85.

или претежно јавним правом, функционално су одвојене од министарства и министарских одсека, имају одређени ниво аутономије који не постоји у министарству и министарским одсечима и министри имају право да мењају агенцијски буџет и главне циљеве рада.<sup>10</sup>

## 1. ПРЕГЛЕД ТЕОРИЈА, МОДЕЛА И ПЕРСПЕКТИВА ЈАВНИХ АГЕНЦИЈА

Теорије, модели и перспективе јавних агенција покушавају да пруже одговор на одређена истраживачка питања и зато та питања и те теорије, моделе и перспективе треба размотрити заједно.<sup>11</sup> Полит издваја три истраживачка питања која су највише до сада заокупљала пажњу истраживача агенција.<sup>12</sup> Прво, зашто су агенције постале толико популарне у редовима носилаца управне власти? Друго, који је најбољи начин контроле агенција од стране матичних министарстава? Треће, који су предуслови који доприносе оптималним перформансама агенција? С друге стране, одговоре на ова питања дају теорије (и унутар њих модели и перспективе) сврстане у три „епистемолошке фамилије“:<sup>13</sup>

- 1) економске теорије које се углавном свде на теорије рационалног избора у оквиру „нове институционалне економије”,
- 2) традиционалне теорије организације и јавне администрације,
- 3) интерпретативне или социјално-конструктивистичке теорије, у оквиру којих Полит разликује историјски институционализам на „конзервативном” полу и разне, потпуно постмодернистичке теорије на „радикалном” полу.

---

10) Christopher Pollitt, Colin Talbot, Janice Caulfield, Amanda Smullen, *Agencies – How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*, нав. дело, стр. 10.

11) Теорије, модели и перспективе агенција су махом описани на основу првог дела Политове књиге. Видети овде: Christopher Pollitt, Colin Talbot, Janice Caulfield, Amanda Smullen, *Agencies – How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. нав. дело, стр. 12–29.

12) Исто, стр. 13.

13) Исто.

## 1.1. Економске теорије

Према Политу, економске теорије полазе од почетне претпоставке (из које се дедуктивно изводе сва предвиђања која се потом тестирају) да постоје само рационални актери који теже да – што је више могуће – максимизују корисност.<sup>14</sup>

У погледу првог истраживачког питања, агенције се према економским теоријама формирају као модел управе зато што су ефикасније од традиционалних структура у министарствима. Иако се ове теорије нарочито не баве временом настанка агенција као популарног модела управе, Полит истиче да су макро-економски историчари притекли у помоћ подсећањем да је појава агенција на Западу коинцидирала са кризом „државе благостања”, тј. да се због потребе балансирања јавних финансија јавила хитна потреба да се што ефикасније управља јавним услугама преко неког новог механизма. На овом трагу Полит наводи истраживање Талиершија (*Taliercio*) које потврђује агенције као модел за већу ефикасност на примеру прикупљања пореза у земљама у развоју,<sup>15</sup> затим истраживање холандских агенција од стране Тил (*Van Thiel*) у ком је рационални избор коришћен само као једна од перспектива преко које се покушала објаснити

---

14) Треба имати у виду да ни категорија рационалности ни категорија корисности нису остале без приговора, што унутар што ван економских теорија. Џејмс Марч подсећа не само на то да постоје „компјутациони лимити” људске рационалности (*bounded rationality*), већ и на то да функција корисности код актера није нужно непрекидна (већ да може бити и прекидна – Хевисајдова) и да укуси-преференције нису апсолутни и егзогени, већ релативни и ендогени, тј. да се могу мењати као последица секвенцијалног низа акција. Видети: James G. March, “Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice”, in: *Rational Choice* (ed. Jon Elster), New York University Press, New York, 1986, стр. 145–146, 153, 159; Амос Тверски и Данијел Канеман експериментално показују да људска рационална калкулација зависи од својеврсних „оквира одлука и исхода” (*framing of acts and outcomes*), тј. иако два избора рационално гледано имају идентичан исход, људи се у великој већини одлучују систематски за један од та два избора у зависности од тога како је дати избор „оковирен” – уколико је избор формулисан као „добитак” нечега, људи су склони да избегавају ризике и пре се одлучују за мање добитке (али сигурне), док уколико је потенцијални избор „оковирен” као „губитак” нечега, онда су склони да се упусте у ризике и пре се одлучују да се „коцкају” између већег губитка и одсуства губитка него да имају мањи губитак (али сигуран). Видети: Amos Tversky, Daniel Kahneman, “The Framing of Decisions and the Psychology of Choice”, in: *Rational Choice* (ed. Jon Elster), New York University Press, New York, 1986, стр. 124–128.

15) Robert R. Taliercio Jr, “The design, performance, and sustainability of semiautonomous revenue authorities in Africa and Latin America”, in: *Unbundled Government* (eds. Christopher Pollitt, Colin Talbot), Taylor and Francis, London, 2004, стр. 264–282.

„експлозија” броја агенција у кратком временском периоду,<sup>16</sup> као и Данливијев модел „биро-обликовања” (*bureau shaping model*) о томе како и зашто високи чиновници министарства преносе оперативне дужности на агенције, а закључно наводи истраживање Џејмса (*James*) о британским агенцијама у оквиру програма *Next Steps* са краја 80-их и током 90-их. Но, пошто се Џејмс као савремени теоретичар махом базира на ранијим Данливијевим истраживањима, изложићемо пре његових идеја Данливијев модел.

Данливијев модел је настао као критика Нисканенове теорије рационалног избора, иначе примењене на понашање бирократских организација.<sup>17</sup> Нисканен је такође тврдио да су бирократе максимизатори корисности и да је функција њихове корисности позитивно и континуирано асоцирана са величином буџета агенције за коју раде.<sup>18</sup> Буџети агенција су интринзично склони увећању, с обзиром да: 1) функционери на челу агенција своју моћ (успех) у јавности увећавају кроз прикупљање и имплементацију ресурса у њиховом домену надлежности, 2) једино агенцијске бирократе знају прави однос трошкова и бенефита ради обезбеђења одређеног нивоа јавних услуга (због њиховог обима и комплексности), 3) монополски положај већине агенција. Ова три момента доводе по Нисканену до тога да агенције производе и нуде своја добра и услуге далеко изнад тачке у којој се секу (поклапају) маргинални трошак продукције неке јединице агенцијског добра (услуге) и маргинална добит (вредност) коју друштво као целина има те продуковане јединице од стране агенције. У том смислу су агенције инхерентно неефикасне, иако не нужно и неефективне. Резултат рада неке агенције може ефективно гледано да буде добар (болница може пружити квалитетну негу грађанима, школа добро образовање и сл.), али се у складу са Нисканеновим моделом то може постићи само тако што трошкови превазилазе добитке, тј. тако што агенција производи

---

16) Amanda Smullen, Sandra van Thiel, Christopher Pollitt, “Agentschappen en de verzelfstandiging paradox”, *Beleid – Politiek en Maatschappij*, 28(4), 2001, стр. 190–201.

17) Наведено према: Christopher Pollitt, Johnston Birchall, Keith Putman, *Decentralising Public Service Management*, Macmillan Press, London, 1998, стр. 16–25.

18) William A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Transaction, London, 2007, стр. 18–20, 24–42.

знатно више од онога што друштво као финансијер агенција заиста потребује.

Данливи је пак, означио три главне слабости Нисканеновог модела: 1) све бирократске организације се схватају на класичан и унитаран начин, тј. не постоји простор за проблем колективне акције унутар једне организације – сви који припадају једној агенцији имају исте преференције и стратегије, 2) одсуство диференцијације стратегија и циљева различитих типова агенција, 3) фокусираност на индивидуалне бирократске ентитете без истраживања интеракција између већег броја њих како хоризонтално (између различитих агенција које оперишу у истој политичкој сфери) тако и вертикално (између националних, регионалних и локалних агенција). Иако Данливи, као и Нисканен, сматра да су бирократе максимизатори корисности, а не алтруисти, он за разлику од Нисканена иде даље у спецификацији бирократских крива корисности и у класификацији различитих типова буџета и агенција.

У погледу криве корисности бирократа у агенцијама, Данливи је истакао да они високо цене следеће факторе које увећавају њихов друштвени статус: радно време и посао који их подстичу на иновације, дуже временске хоризонте, високе нивое дискреције (мала изложеност оку јавности), мале радне групе и јединице, високи ниво личних односа, близину центрима политичке моћи. Даље, Данливи разликује 4 типа агенцијских буџета који заједно комбиновани у различитим пропорцијама условљавају класификацију агенција. Ти буџети су:

1) базични буџет (*core budget*) – директни и текући трошкови агенције (углавном трошкови за плате запослених),

2) буџет бироа (*bureau budget*) – обухвата базични буџет плус све оне трошкове агенције који се јављају у виду исплате разним приватним и правним лицима у приватном сектору, било кроз трансфере било на основу измирења обавеза на основу склопљених уговора (овим буџетом обухваћени су сви трошкови агенције који у потпуности зависе од одлука агенције),

3) програмски буџет (*programme budget*) – обухвата као буџет све оно што обухвата и буџет бироа плус обухвата и сва она средства која агенција пребаци неким другим јавним установама да их потроше (агенција је одговорна за пребачена средства, али не контролише директно одлуке реципијентних установа у погледу тога како су средства потрошена),

4) супер-програмски буџет (*super programme budget*) – обухвата све оно што и програмски буџет плус све оне приходе других јавних установа или агенција које та надређена агенција са супер-програмским буџетом контролише у смислу начина њихове потрошње.

Разликовање ових буџета, по Политу, омогућило је Данливију да уочи различите преференције-стратегије код бирократа различитог ранга, а оне имају пресудан утицај на генезу и развој агенција. Нижи функционери су заинтересовани да се увећа *core budget* компонента укупног буџета која им повећава сигурност радног места, каријерне изгледе и висину плате. А виши чиновници – пошто им су им радна сигурност, плата и каријера неупитни – желе већу *bureau budget* компоненту која омогућава јачу везу агенције са грађанима кроз већи број трансфера, уговора и исплата (чиме расту моћ, утицај и углед агенције, односно статус виших службеника агенције који представљају агенцију пред јавношћу). И на крају, различитим пропорцијама четири типа буџета унутар укупног агенцијског буџета одговара петострука класификација агенција на:

1) агенције испоручивања (*delivery agencies*) – продукују добра и услуге које нуде грађанима и фирмама, користећи сопствени персонал у процесу имплементације агенцијских одлука, *core budget* заузима највећи део буџета с тим што се највише издваја за плате персонала (често и до 2/3), супер-програмски буџет често или не постоји или је веома мали,

2) регулаторне агенције (*regulatory agencies*) – регулишу деловање других организација у јавном или приватном сектору (али и грађана), генерално имају мале укупне буџете пошто могу да трансферишу већину трошкова својих одлука на оне ентитете који су регулисани



(регулатор снизи цену воде, а трошак имају градски водоводи), највећи део буџета чине базични и буџет бироа, скоро да никад немају супер-програмски буџет,

3) трансфер-агенције (*transfer agencies*) – преко њих иду трансфери (исплате) субвенција или социјалних накнада грађанима и фирмама, базични буџет је врло мали део укупног буџета, буџет бироа и програмски буџет се могу увећавати без икаквог пропорционалног повећања базичног буџета (влада одлучи да повећа надокнаде за незапослене, агенција за запошљавање исплаћује незапосленима веће суме уз исти број својих службеника, компјутера, филијала и сл.),

4) контрактне агенције (*contracts agencies*) – израђују спецификације услуга и капиталне пројекте које потом реализују друге установе на основу уговора које агенција плаћа, и стога, буџет бироа је највећа компонента агенцијског буџета,

5) контролне агенције (*control agencies*) – надгледају друге јавне установе, проверавају њихова буџетска правила и стандардне оперативне процедуре, имају мањи буџет бироа, а већи програмски<sup>19</sup> и супер-програмски буџет (нарочито ако контролишу суб-националне владе).

Џејмсова перспектива „биро-обликовања” (*bureau-shaping perspective*)<sup>20</sup> полази од Данливијевог модела „биро-обликовања”, али критикује пренаглашавање улоге коју у процесу стварања агенција (агенцификацији) имају виши службеници министарства и потцењивање улоге коју у агенцификацији, по Џејмсу, имају и политичари. Као и код Данливија, и код Џејмса виши чиновници министарства теже да се ослободе рутинско-менаџерског посла у што већој мери, уз задржавање што је више могуће буџетских средстава по глави вишег чиновника, али у том избору су условљени „ограничењима политичара” (*politicians' constraints – politicians' views*) у погледу тога шта државна тела у сфери ефикасности и ефективности могу да

19) Претпостављамо да контролисана тела добију онолико новца из програмског буџета надређене агенције да (троше по свом нахођењу) колико су се саобразила нормама контроле дате агенције.

20) Oliver James, *The Executive Agency Revolution in Whitehall – Public Interest Versus Bureau-Shaping Perspectives*, Palgrave Macmillan, New York, 2003, стр. 23–32, 127–128.

понуде националној економији, односно јавном интересу, и то се огледа у планираним буџетским расходима који се односе на свако министарство. Али, политичари не желе да се баве детаљним реструктурирањем министарстава, то је посао за више министарске службенике који своје одлуке о реорганизацији доносе након што учитају буџетска ограничења која су им наметнули политичари – када политичари ублаже ограничења и буџет по глави вишег чиновника постане јако висок, то имплицира њихову чиновничку обавезу да се више посвете оперативном раду са нижим нивоима (пре свега у виду мониторинга) и тај рад покривају и већи ресурси. Обратно, када политичари појачају ограничења, онда виши чиновници услед много мањег буџета по глави вишег чиновника могу да се посвете „лежернијем” раду креирања и анализирања политика. Тамо где се секу линеарна падајућа функција „ограничења политичара” и конвексна крива преференцијалне функције виших чиновника, ту се добија тачка оптималног односа буџета по глави вишег службеника и његовог радног времена које је политичко-аналитичког карактера.

У погледу другог истраживачког питања (начин контроле агенција), Полит пише да се економске теорије у овом домену углавном свде на теорију принципала и агента и да се кроз њена начела може доћи до корисних упозорења о томе који су предуслови подстицајни за добре/лоше перформансе агенција (када принципал не може успешно да надгледа агента, када су интереси агента дијаметрално супротни принципаловим и др.).<sup>21</sup> Пошто Полит помиње Думу и Шрудера као неке од најпознатијих аутора ове теорије, приказаћемо у основним цртама њихово учење о односу принципала и агента.<sup>22</sup>

Према овој двојници аутора, теорија принципала и агента је развијена кроз математичке моделе који су, чак и у најједноставнијој верзији, тешки за разумевање. Стога је треба

---

21) Овде је Политова замерка теоретичарима рационалног избора (принципала и агента) да нису успели да дају одговор на питање зашто подстицаји за добро функционисање модела принципала и агента у неким културно-социјалним контекстима дају резултат, а у неким не. Видети детаљније о овоме: Christopher Pollitt, Colin Talbot, Janice Caulfield, Amanda Smullen, *Agencies – How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*, нав. дело, стр. 14–15.

22) Sytse Douma, Hein Schreuder, *Economic Approaches to Organizations*, Pearson, New York, 2017, стр. 169–178.

објаснити на простом примеру-моделу.<sup>23</sup> Принципал и агент се могу упоредити са власником парчета земље и неким ко је спреман да ту земљу обрађује како би на њој узгајао неки пољопривредни продкут (нпр, јагоде). Принципал жели да уступи земљу агенту, али се намеће питање како наградити/казнити агента у случају да он земљу обрађује на неефикасан начин. Квалитет и квантитет продукта који ће се наћи на тржишту ће зависити од два фактора: 1) људског – како и колико агент улаже напора и води рачуна о узгоју, 2) природног (објективног) – да ли ће временске прилике погодovati узгоју или не. На природни фактор нико не може да утиче, али се у погледу тога да ли и како принципал може надгледати, тј. мерити реалан уложени напор агента у процесу узгоја намећу три сценарија:

- 1) принципал може у потпуности да надгледа поступање агента,
- 2) принципал нема никакву информацију о томе како агент поступа (колико је реално уложио напора у процесу производње),
- 3) принципал не може директно да посматра агентово поступање, али има сигнал који посредно/индикативно показује колико је агент реално уложио напора.

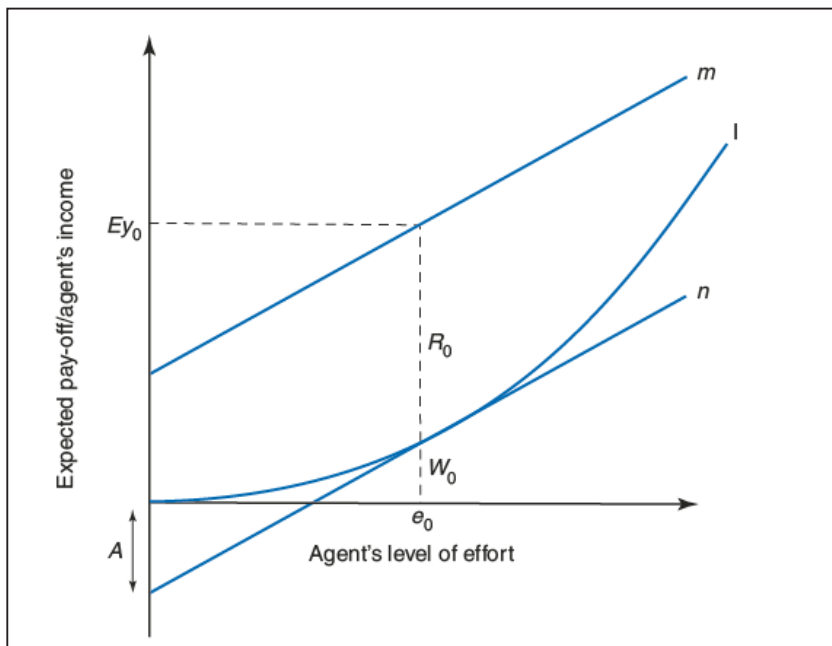
Први сценарио карактерише симетрија информација, а други и трећи асиметрија, јер у другом и трећем сценарију агент зна свој реално уложени напор у продукцију, а принципал не зна.

Графички приказ награђивања агента у првом сценарију је дат у слици 1.

---

23) Принципал у теорији агенција је министарство (или шире јавност–бирачи–влада), а агент агенција.

Слика 1. Оптимални ниво агентовог напора/награде са тачке гледишта принципала



Извор: Sytse Douma, Hein Schreuder, *Economic Approaches to Organizations*, нав. дело, стр. 171.

У првом сценарију, под рационалном претпоставком да агент не воли напор, сматра се да ће агент уложити додатну јединицу напора (*level of effort*) само ако то коинцидира са очекиваним растом прихода од његовог рада, тј. његове личне награде (*expected pay-off/income*). Пропорционални однос напора и прихода је дат кроз праву  $m$ . Крива  $I$  је крива корисности агента и она значи да агент неће прихватити било који исход који би се нашао испод те криве. И ова крива је конвексна, што значи да је стопа раста уложеног напора много већа на нижим нивоима очекиваних прихода. Принципал ће тражити онај исход који одговара максимизацији његовог удела у укупном приходу који је остварио агент, и тај исход ће се налазити на нивоу напора агента од  $e_0$ , односно тамо где  $e_0$  сече са кривом  $I$ , тј. тамо где је  $R_0$  (приход принципала) највиши могући ( $R_0 = E y_0 - W_0$ ), при чему је  $W_0$  агентова лична награда (лични приход). Све што принципал треба да

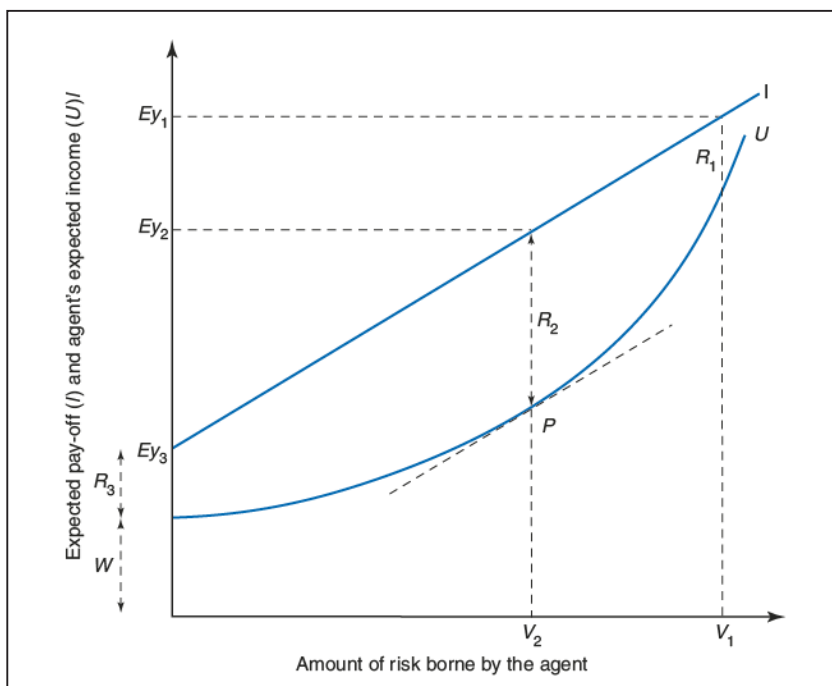
обезбеди јесте да агент реално оствари оптимални ниво напора  $e\theta$ . Он то може урадити путем императивног уговора (*forcing contract*) у ком се принципал обавезује да ће платити агенту износ  $W\theta$  само у случају да агент реално уложи напор у износу од  $e\theta$ . Уколико принципал региструје мањи напор од  $e\theta$ , агент неће бити исплаћен уопште. С друге стране, у случају примене тог уговора, агент неће улагати никакав већи напор од  $e\theta$ , јер неће бити ни најмање додатно исплаћен за тако нешто. Осим уговора ове врсте, овај оптимум принципала може да се оствари и преко праве  $n$ , која представља још ригорознији систем санкција за неодговорног агента. Уколико је његов напор нула, он ће чак бити дужан да принципалу плати износ  $A$ . За сваку јединицу напора, повећава се награда (смањује се казна) агента, али тек када уложени напор додирне агентову криву корисности  $I$  агент бива исплаћен са  $W\theta$ , што је оптимално и за принципала. Агенту није у интересу да улаже ни мањи ни већи напор од тог пресека, јер сваки напор ван пресека криве  $I$  и праве  $n$  јесте испод криве корисности  $I$ , тј. испод минимума агентове корисности за коју је он уопште заинтересован да нешто ради.<sup>24</sup>

У другом сценарију, принципал не може да посматра директно уложени напор агента. Једино у шта има директан увид је укупни приход који је остварен комбинацијом људског и објективног фактора. Висок укупан приход може да буде резултат лоших објективних околности и квалитетног и великог напора агента, али може да важи и обрнуто, да је добар резултат плод повољних објективних околности и лошег и малог напора агента. Поставља се онда питање како наградити агента? Први начин је да се агенту додели фиксна плата (*wage contract*), независно од укупног прихода. Други начин је да фиксиран износ од укупног прихода који се оствари припадне принципалу (*rent contract*). Оваква структура награда за агента нам не слика само начин на који су приходи расподељени

24) Дума и Шрудер су увели и моделе Паретовог оптимума уколико се у игру убаци и могућност криве очекиване корисности ( $cs$ ) принципала и агента (*principal's/agent's expected utility*). Паретов оптимум значи да није могуће повећати корисност једног актера, а да се не смањи корисност неког другог актера. У овом случају, крива није конвексна него конкавна – како расте очекивана корисност агента тако пада очекивана корисност принципала. Претпоставка је наравно да агент има више опција, односно више могућности да изабере принципала. Видети више: Sytse Douma, Hein Schreuder, *Economic Approaches to Organizations*, нав. дело, стр. 172–173.

између принципала и агента, већ и ризици пословања. Код фиксне плате агента сав ризик сноси принципал, а код фиксног износа принципала сав ризик сноси агент. Међутим, теорија принципала и агента имплицитно полази од претпоставке да је принципал неутралан према ризику (*risk-neutral*), а да је агент склон да избегава ризик (*risk-averse*).<sup>25</sup> Стога, агент ће радити за плату изнад фиксиране  $W$ , само уколико добија одређену компензацију за ризик који пада на његова плећа, као што се види на слици 2.

Слика 2.



Извор: Sytse Douma, Hein Schreuder, *Economic Approaches to Organizations*, нав. дело, стр. 174.

25) Ово важи и када принципал диверсификује ризик, а агент не – принципал има више парцела/агената, тј. влада/министарство агенција, а агент ради на једној парцели, тј. агенција за једно министарство/владу. Но, треба имати у виду да је за принципала прво најбоље решење ипак онда када је у стању да директно мотри на уложени напор агента. За исту очекивану корисност агента, очекивана корисност принципала се повећава/смањује онолико колико принципал може директно да мотри/не мотри на уложени напор агента. Видети више: Sytse Douma, Hein Schreuder, *Economic Approaches to Organizations*, нав. дело, стр. 176.

Ако агент има фиксну плату, укупан приход је  $Ey_3$ , а приход принципала не већи од  $R_3$ . Агент ће тежити да промени принципала (посао) само ако су нови ризици којима се излаже праћени растом његових личних прихода на некој од тачака његове криве корисности  $U$ . На супротном крају ове криве агентове корисности је максимални ризик агента са његовим личним приходом који се скоро поклапа са укупним приходом  $Ey_1$  (принципалов приход је врло мали  $R_1$  и своди се на фиксиран износ). За принципала је оптимално да узме за себе приход  $R_2$  у тачки на агентовој криви корисности, тј. тамо где је нагиб криве  $U$  једнак нагибу криве  $I$ . Притом, агент носи само део ризика у износу од  $V_2$ , а на принципала отпада остатак ризика у износу од  $V_1 - V_2$ .

Од посебног је значаја за нашу тему трећи сценарио када принципал има посредан сигнал о реалном агентовом напору. Тај сигнал може да буде, на пример, број радних сати које је агент убележио на радној картици сваког радног дана. Уколико принципал има могућност да комбинује сигнал са укупно оствареним приходом од стране принципала, он ће то свакако користити како би рачунао лични приход агента, тј. како би проценио реално уложени агентов напор (чиме очекивана корисност конкавне принципалове криве расте). С тим, што треба имати у виду да пошто се сигнал бележи кроз мониторинг преко средстава модерне технологије (која коштају), у графике корисности треба убацити и оптимални баланс између средстава уложених у технике мониторинга и агентове личне надокнаде.

На крају излагања о економским теоријама, Полит је истакао да се у погледу трећег истраживачког питања у овој теоријској породици може мало сазнати – јер је ефикасност агенција имплицитни аксиом сваке верзије економских теорија. Ове теорије кажу да агенције не би ни постојале да нису ефикасне и немогуће је мислити да актери у процесу агенцификације било стагнирају било назадују у смислу личне и укупне ефикасности.

## 1.2. Традиционалне теорије

Ове теорије јавних агенција, према Политу – за разлику од економских – нису пошле од неких аксиома на основу којих се потом нешто доказује, већ су тежиле да, постепено, кроз емпиријска истраживања, мерења и накнадне класификације, дођу до „утицајних фактора” (независних варијабли) у погледу настанка, опстанка и развоја агенција, односно до емпиријских регуларности које би потом омогућиле генерализације. Полит тако наводи низ истраживања у овом смеру: Хогвудово (*Hogwood*) које испитује понашање посланика према агенцијама (зашто су неке агенције стално у њиховом фокусу, а неке скоро никад) и како се то одражава у односима министарство–агенција, Вилсоново (*Q. Wilson*) које анализира варијације америчких агенција, Кикертово (*Kickert*) која пореди агенције са класичним јавним и приватним организацијама и закључује да је организација агенција на средокраћи јавног и приватног пола, као и Пјерово (*Pierre*) које на шведском примеру испитује факторе зауздавања велике аутономије агенција.

Према Политу, овај тип теорија пружа следеће одговоре на базична истраживачка питања: 1) агенције настају зато што као такве одговарају политичарима и високим државним службеницима, али се јављају у различитим државама у различито време и услед различитих разлога, у складу са локалним политичким приоритетима, проблемима и балансом снага, док је ефикасност само један од могућих приоритета никако и једини, 2) контрола агенција скоро у потпуности зависи од специфичности задатака које обављају у властитој надлежности, као и од генералних одлика административно-политичког система дате земље, 3) у погледу оптималних предуслова за добре перформансе агенција, осим пар генералних принципа (прописивање реалистичних циљева агенцијама, реална персонална и финансијска аутономија агенција), све се своди на варијације услед специфичности задатака – нпр, оне агенције које не могу потпуно или лако да измере своје резултате у смислу стандардизованих индикатора, развијају специфичан морал и осећање колективне мисије као својеврсну алтернативу.<sup>26</sup>

26) Christopher Pollitt, Colin Talbot, Janice Caulfield, Amanda Smullen, *Agencies – How Gov-*



А пошто је од значаја као полазна основа и за теорију агенција коју предлаже и сам Полит, приказаћемо део емпиријског истраживања Џејмса Вилсона као пример,<sup>27</sup> чиме српски истраживачи агенција могу да сазнају на које теме би истраживање агенција – у кључу традиционалних теорија агенцификације – требало да се фокусира. Вилсоново истраживање америчких агенција би се могло свести на тврдњу да институционални аранжмани обликују и усмеравају људско понашање, тј. да институције у великој мери могу објаснити шта и како бирократе раде, а што би све могло лако да се подведе под теоријску школу историјског институционализма.<sup>28</sup> И у том смеру, тип агенције је један од примарних фактора који утиче на понашање бирократа. Вилсон, у зависности од тога да ли могу – и у ком степену – да се стандардизују (пропишу) и перципирају од стране виших службеника агенције поступци–рутине запослених у агенцијама (*outputs*) и њихови резултати–исходи (*outcomes*), разликује четири типа агенција:

- 1) производне агенције (*production agencies*) – у којима су и поступци и резултати агенција уочљиви, као на пример пореска агенција која се бави проверама и процесирањем захтева, а резултати су видљиви као прецизно скупљени порези,
- 2) процедуралне агенције (*procedural agencies*) – надлежни лако надгледају поступке запослених, али је врло тешко или отежано мерење резултата агенције, као код агенција или њихових огранака који се баве консалтингом у области менталног здравља,
- 3) занатске агенције (*craft agencies*) – код којих се радње запослених тешко детектују, али су резултати лако видљиви, као код разних теренских инспектората (нпр, инспекција шума),

---

*ernments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*, нав. дело, стр. 15–16.

27) Наведено према: Marc Allen Eisner, Jeffrey Worsham, Evan J. Ringquist, *Contemporary Regulatory Policy*, Lynne Rienner, London, 2000, стр. 21–22; Selden Biggs, Lelia B. Helms, *The Practice of American Public Policymaking*, Routledge, London-New York, 2015, стр. 212; Christopher Pollitt, Colin Talbot, Janice Caulfield, Amanda Smullen, *Agencies – How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*, нав. дело, стр. 25–26.

28) О историјском институционализму видети више: Craig Parsons, *How to Map Arguments in Political Science*, Oxford University Press, Oxford, 2007, стр. 69–93.

4) кровне агенције (*coping agencies*) – код којих је немогуће или скоро немогуће уочити поступке запослених и агенцијске исходе, као код агенција повезаних са министарством спољних послова или образовних агенција повезаних са државним универзитетима.

### 1.3. Социјално-конструктивистичке теорије

Полит истиче да, за разлику од економских и традиционалних теорија, конструктивистичке теорије не сматрају да је задатак научника да полазе од некаквих вечних, апсолутних или универзалних аксиома или да откривају некакву „подлежућу” објективну реалност емпиријским путем.<sup>29</sup> Сваки друштвени феномен – па и организација типа агенције – је конструкт (и ре-конструкт) норми, вредности, наратива, симбола и веровања, једном речју културе (дискурса), на релацији менталне људске мапе–текстови–говори. Култура је сирови материјал на који се калеме специфични друштвени „догађаји” чиме настају социјални конструкти. Самим тим, не постоји унификован појам или дефиниција агенција, већ низ конкурентних перспектива (култура–дискурса) у погледу тога шта јесте агенција и то за различите људе у различитом времену. Утолико су ове теорије у раскораку са „прагматичношћу” главног тока литературе о агенцификацији.<sup>30</sup>

Поводом првог истраживачког питања, ове теорије се – барем када је реч о побијању императива ефикасности – ослањају на налазе Пауела и Димађија о административном изоморфизму, тј. о томе да се саставне јединице етаблираних организационих домена (*organizational fields*), све више хомогенизују кроз коерзивне, миметичке (копирање или мода) и нормативне механизме, приликом чега се иновације и промене у доменима не морају нужно (нарочито не у каснијим фазама егзистенције домена) схватити у прагматичном кључу

29) Види више: Christopher Pollitt, Colin Talbot, Janice Caulfield, Amanda Smullen, *Agencies – How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*, нав. дело, стр. 16–18.

30) Политово схватање конструктивизма се скоро сасвим поклапа са оним код Парсонса, с тим што је Парсонс конструктивизам називао „идеационим објашњењем”, и с тим што је код Парсонса посебно наглашена *интерпретација* света од стране актера путем културних алатки. Видети више: Craig Parsons, *How to Map Arguments in Political Science*, нав. дело, стр. 98–99.

ефикасности, већ и у кључу легитимности.<sup>31</sup> Међутим, ово инсистирање на колективној рационалности (иако различитој од индивидуалне)<sup>32</sup> и униформисаности није привукло конструктивисте. То их је ипак подстакло да понуде своје, алтернативно објашњење популарности агенција како би поништили било какву идеју о универзалној рационалности или хомогенизацији. Конструктивисти популарност и појаву агенција (као почетне идеје) широм света објашњавају као последицу својеврсног таласа моде или копирања исто као Пауел и Димађио, али уз нагласак на „транслацију–превођење” почетне идеје агенције. Односно, конструктивисти подразумевају реконструисање почетне идеје агенције, и то до те мере да завршне интерпретације идеје агенције у различитим земљама једва шта имају заједничко са оном идејом агенције од које се почело у интерпретацији, као што се види у студији Аманде Смален.<sup>33</sup>

Смален заправо покушава да објасни баланс између „међународне конвергенције” и „међународне дивергенције” на примеру холандских агенција. Несумњиво да је идеја агенције такоређи свеprisутна данас у свету, али приликом прихватања и имплементације агенцијског „међународног дискурса” долази до његовог превођења на локализовани скуп специфичних дефиниција о томе шта су агенције, шта и како треба да раде. Спајањем Латурове (*Latour*) теорије „транслације”<sup>34</sup> са административним изоморфизмом, „међународно” се преводи на локално у складу са оним што је локално прихватљиво и у локалном интересу. Термин агенција (*agentschappen*) се у Холандији први пут појавио 1991. у једном владином извештају (*The Further Cultivation of Management*). Извештај је обиловао терминима у

31) Paul J. DiMaggio, Walter W. Powell, “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields”, in: *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (eds. Paul J. DiMaggio, Walter W. Powell), The University of Chicago Press, Chicago, 1991, стр. 64–74.

32) О значењу појма колективне рационалности види више: Barbara Townley, *Reason's Neglect – Rationality and Organizing*, Oxford University Press, Oxford, 2008, стр. 189–199.

33) Amanda Smullen, “Lost in translation? Shifting interpretations of the concept of ‘agency’: the Dutch case”, in: *Unbundled Government – A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation* (eds. Christopher Pollitt, Colin Talbot), Routledge, New York, 2004, стр. 184–198.

34) Bruno Latour, *Aramis, or the love of technology*, Harvard University Press, Cambridge, 1996, стр. 118–119.

складу са преовлађујућим интернационалним дискурсом о агенцификацији: „перформансе”, „аутономизација”, „ефективан и ефикасан менаџмент” и сл. Али, 1993. у закону о јавном рачуноводству, холандске агенције добијају додатне национално-специфичне обресе кроз дефиницију агенција као организација јавног сектора које могу да користе обрачунску основу рачуноводственог праћења (*accrual accounting*).<sup>35</sup> По Смален, то је био јасан индикатор да су холандске агенције дефинисане од државе потпуно у финансијском кључу.

Истини за вољу, дефинисање у финансијским категоријама није подразумевало униформност и статичност. Смален приказује сву динамику промене појма агенција у Холандији. Најпре, у периоду 1991–2000, све организације-претенденти на агенцијски статус су морале да презентују министарству финансија: 1) преглед планираних мерљивих добара и услуга које ће сервисирати агенција, 2) рачуноводствену лиценцу, 3) реалне процене о реализацији принципа ефикасности. Израчунавање цене трошкова јединице добара и услуга (*cost price*), индикатори перформанси и њихово достављање надлежним министарствима су постали императивни тек од 1998, али и даље потпуно или делимично затворени за јавност. Структурално раздвајање је значило да тек мањина запослених буде примљена на орочено кроз уговор о раду у својству намештеника од стране руководиоца агенције, док је већина запослених остала у својству државних службеника. Аутономизација је у првој деценији постојања агенција доживела најрадикалнију реконструкцију – једно истраживање министарства финансија из 1998. је показало да је низ организација у јавном сектору избегавао прелазак на агенцијски статус услед негативне конотације термина агенција у јавности као превише „прагматичног”. Добијањем статуса агенције би углед и поверење јавности у дате организације били окрњени. То је довело до укидања обавезног назива „агенција” за оне јавне организације које користе обрачунску основу. Готово истовремено је уведена и забрана да све организације јавног сектора (самим тим и агенције) улазе у

35) Обрачунска основа – за разлику од новчане – подразумева да се приходи и расходи своде тачно у моменту када су настали, без обзира на време наплате или уплате средстава. Стога се финансијски извештаји субјеката са рачуноводством обрачунске основе занимају и потраживањима/обавезама које ће приспети у будућности, а не само онима актуелне природе.

комерцијалне активности. Осим тога, нешто раније, током 1995, управо је услед налаза холандских државних ревизора о штетности високе аутономије коју су уживале холандске квази-аутономне невладине организације (*quangos*), дошло до извесног таласа популарности агенција у јавности, али на потпуно супротним начелима од оних које је прокламовао самоуверено међународни дискурс – агенције су деловале пожељно не због више, већ због мање аутономије коју су уживале у односу на *quango* ентитете.

На крају, не само да се идеја агенције дивергентно преводила са међународног на национални дискурс, то исто се дешавало и приликом „превођења” са националног на организациони ниво, по Смален. Упоређујући агенцију за имиграцију, за метеорологију, за ботанику и агенцију за додељивање субвенција – кроз анализу садржаја њихових годишњих извештаја – она је показала да агенције различитих министарстава обављају различиту врсту задатака и имају различити ниво финансијске аутономије. Али, главни налаз се тиче факта да се сам „дискурс” годишњих извештаја разликује од агенције до агенције. Неке агенције су своје финансијске ставке приказивале у кључу профита и добитка (бизнис-логика), а неке у кључу целисходне јавне потрошње. Неке су осим профита акценат бациле и на промоцију клијентеле, својих консалтинг услуга или интерагенцијску кооперацију. У погледу резултата (мисије), неке су тумачиле успех као број донетих одлука/решења (без обзира на експедитивност или прецизност), а обраћале су пажњу само на остварене резултате, док су друге у извештаје убациле и пројекције (додуше неке са мање, а неке са више прецизности или параметара). Различито су перципирале „квалитет” пружених добара и услуга – неке агенције су квалитет поистовећивале са формалном едукацијом и тренинзима својих запослених, неке су квалитет тумачиле као прецизност и брзину пружених прогноза и пројекција, а неке су квалитет мериле разним индикаторима задовољства агенцијских „клијената”. Агенције које нагињу ускостручној (експертској), техничко-научној прогностици су најмање користиле међународни и национални дискурс агенцификације.

## 2. ЗАКЉУЧАК

Све касније теорије агенција су представљале неки облик рафинисања или комбинације ове три велике теорије. Тако је и сама Политова теорија „путне зависности специфичног задатка” (*Task-Specific Path Dependency – TSPD*) на вододелници традиционалних теорија (историјског институционализма) и социјалног конструктивизма.<sup>36</sup> Због тога је било потребно приказати све три велике теорије засебно, дакле економске, традиционалне и социјално-конструктивистичке теорије. Будући истраживачи могу да се одреде за једну од ових теорија или за неку синтезу ове три теорије у облику неке нове теорије коју ће сами развити, али је, по нашем мишљењу, много битније да имају свест о ограничениости домета истраживања када су агенције у питању – од тога на основу које теорије ће спроводити своја истраживања.

Варијетет могућих узрока за формирање, опстанак, промену и нестајање агенција се односи како на агенције уопште (међународни ниво) тако и на агенције партикуларно (национални ниво). Могуће је да појаву агенција генерише само један скуп узрока (од могућа три сагласно трима теоријама), али је могуће и да на појаву агенција истог типа (са сличним надлежностима и мисијом) утиче један скуп узрока, тј. да на појаву агенција са различитим типом надлежности делују различити узроци. На пример, држава Србија је можда одлучила да креира све своје агенције по први пут у свом политичком систему услед „миметичког” разлога (међународне моде) удруженог са императивима јавности домаћег конструктивистичког наратива, али је то можда тачно само у случају дела агенција или оних на самом почетку првог таласа агенцификације. Такође, могуће је да само један

---

36) Ова теорија не негира утицаје рационалног калкулуса или ефикасности у процесу настанка агенција, али им и не даје примат. Заправо, она се односи „агностички” у погледу узрока настанка и популарности агенција, узроци настанка могу бити разни од места до места и од времена до времена. Више је занима *како* се ова популарна идеја агенција шири. Процес ширења се одвија у сагласности са два фактора: 1) културно-институционалне норме у дајој земљи, 2) специфичности задатака који су агенцијама поверени у надлежност. Тако да се агенцификација у једној земљи спроводи у складу са институционалним и културним наслеђем с једне стране и природом актуелне агенцијске мисије. Видети више: Christopher Pollitt, Colin Talbot, Janice Caulfield, Amanda Smullen, *Agencies – How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*, нав. дело, стр. 18, 251–266.

скуп узрока утиче на све етапе у „животном циклусу” једне агенције, али је могуће и да постоји алтернација узрока у свакој од етапа понаособ. На пример, Србија је можда увела неку агенцију из чистог разлога ефикасности, али и да је потом исту укинула или трансформисала у складу са притиском јавности (преовлађујући вредносно-конструктивистички наратив). Број комбинација у матрици научног објашњења процеса агенцијације је, по свему судећи, врло висок. На српским политиколозима је да крену са изучавањем српских агенција – било у националном било у компаративном кључу – али водећи рачуна о темељним, незаобилазним теоријским опцијама које смо ми приказали у овом раду.

## ЛИТЕРАТУРА

- Димитријевић Предраг, „Организација државне управе у Републици Србији”, у зборнику: *Зборник радова Правног факултета у Нишу – Заштита људских и мањинских права у европском правном простору* (приредио: Предраг Димитријевић), Правни факултет, Ниш, бр. 62, 2012, стр. 73–89.
- Димитријевић Предраг, Вучковић Јелена, „Владавина права и агенцијски модел управе”, *Теме*, vol. 38, бр. 4, 2014, Универзитет у Нишу, Ниш, стр. 1797–1816.
- Милков Драган, „Јавне агенције у Србији – случајна грешка или лоша намера?”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 3/2014, стр. 25–36.
- Митић Душан, „Правна природа јавних агенција у правном систему Републике Србије”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 50, Универзитет у Нишу – Правни факултет, Ниш, 2007, стр. 223–248.
- Biggs Selden, Helms Lelia B., *The Practice of American Public Policymaking*, Routledge, London-New York, 2015.



- DiMaggio Paul J. DiMaggio, Powell Walter W., “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields”, in: *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (eds. Paul J. DiMaggio, Walter W. Powell), The University of Chicago Press, Chicago, 1991, стр. 64–74.
- Douma Sytse, Schreuder Hein, *Economic Approaches to Organizations*, Pearson, New York, 2017.
- Eisner Marc Allen, Worsham Jeffrey, Ringquist Evan J., *Contemporary Regulatory Policy*, Lynne Rienner, London, 2000.
- James Oliver, *The Executive Agency Revolution in Whitehall – Public Interest Versus Bureau-Shaping Perspectives*, Palgrave Macmillan, New York, 2003.
- Latour Bruno, *Aramis, or the love of technology*, Harvard University Press, Cambridge, 1996.
- March James G., “Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice”, in: *Rational Choice* (ed. Jon Elster), New York University Press, New York, 1986.
- Milenković Marko, Milenković Miloš, “Administrative reform and debates over public agencies’ role in Serbia”, *Annals FLB – Belgrade Law Review*, Year LXI, No. 3, 2013, стр. 135–150.
- Niskanen William A., *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Transaction, London, 2007.
- Parsons Craig, *How to Map Arguments in Political Science*, Oxford University Press, Oxford, 2007.
- Pollitt Christopher, Birchall Johnston, Putman Keith, *Decentralising Public Service Management*, Macmillan Press, London, 1998.
- Pollitt Christopher, Talbot Colin, Caulfield Janice, Smullen Amanda, *Agencies – How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*, Palgrave Macmillan, New York, 2005.



- Smullen Amanda, “Lost in translation? Shifting interpretations of the concept of ‘agency’: the Dutch case”, in: *Unbundled Government – A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation* (eds. Christopher Pollitt, Colin Talbot), Routledge, New York, 2004, стр. 184–198.
- Smullen Amanda, van Thiel Sandra, Pollitt Christopher, “Agentschappen en de verzelfstandiging paradox”, *Beleid – Politiek en Maatschappij*, 28(4), 2001, стр. 190–201.
- Taliercio Robert R. Jr, “The design, performance, and sustainability of semiautonomous revenue authorities in Africa and Latin America”, in: *Unbundled Government* (eds. Christopher Pollitt, Colin Talbot), Taylor and Francis, London, 2004, стр. 264–282.
- Townley Barbara, *Reason’s Neglect – Rationality and Organizing*, Oxford University Press, Oxford, 2008.
- Tversky Amos, Kahneman Daniel, “The Framing of Decisions and the Psychology of Choice”, in: *Rational Choice* (ed. Jon Elster), New York University Press, New York, 1986.
- Verhoest Koen et al., *Autonomy and Control of State Agencies – Comparing States and Agencies*, Palgrave Macmillan, New York, 2010.

**Marko Pejkoć**

## **THEORIES, MODELS AND PERSPECTIVES OF PUBLIC AGENCIES**

### **Resume**

In Serbia, public agencies are institutions which almost – until very recently – haven't attracted the attention of scientists. And those few extant studies (concerning the agencies) were conducted exclusively by jurists. Scientific works in the area of political science regarding public agencies don't exist. Although the science of law has described the position of public agencies in the political system of Serbia and pointed to the potential “overlap–duplication” of their functions with the functions of the already existing administrative bodies as a “unique” Serbian problem – the full answer concerning genesis, ways of working and changes of public agencies was not given. This is because the only answer to these questions can be given only by the theories developed in political science. Consequently, in this article, all prominent theories of public agencies in contemporary political science have been presented. This will not only enable the Serbian researchers to choose the conceptual framework – within which future empirical research of public agencies of Serbia would be possible – but to conduct comparative research of public agencies too. By describing the basic tenets of theories of public agencies, this article has made reference mainly to the book of Christopher Pollitt (et al.) under the title *Agencies – How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. The first part of the article – as introduction – was dedicated to the contemporary trends in the matter of theories of public agencies in science and definition of the notion of public agency, the second part to the review of theories of public agencies and the third part – as conclusion – to the critical resume of theories of agencification, as reviewed by the author.

**Keywords:** public agencies, agencification, public administration, state administration, administrative authority, institutionalism

---

\* Овај рад је примљен 19. јуна 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 12. септембра 2019. године.