

NASTANAK I NEZAVISNOST REGULATORNIH TELA U SRBIJI: DOMAĆE ILI EKSTERNE DETERMINANTE?

Slobodan Tomić

London School of Economics, Velika Britanija

*Aleksandar Jovančić**

Informacioni centar Evropske unije, Srbija

SAŽETAK

Cilj ovog članka je višestruk. U prvom delu se diskutuje o konceptu regulatornih agencija, koje spadaju u grupu nemajoritarnih institucija (*non-majoritarian institutions*; u daljem tekstu NMI): kada i zašto nastaju, koja je njihova uloga, i sa kojim problemima se suočavaju. Potom se analiziraju regulatorna tela u Srbiji. Fokus je na sledećem aspektu - nezavisnosti ovih institucija: pojašnjavamo različite vidove nezavisnosti i ukazujemo na konceptualne nejasnoće. Zatim računamo tzv. formalnu (*de jure*) nezavisnost regulatornih i kontrolnih tela u Srbiji koristeći se Dilardijevim indeksom (Gillard 2002, 873-893). Rezultati pokazuju da regulatorna tela u Srbiji poseduju visok nivo formalne nezavisnosti. S obzirom na to da je ona samo preduslov za tzv. faktičku (bihejvioralnu) nezavisnost, neophodan je oprez prilikom donošenja ocene o statusu regulatornih institucija u Srbiji. Da bi se konceptualizovao i izmerio bihejvioralni aspekt nezavisnosti, neophodni su dalji radovi koji će se susresti s većim metodološkim ograničenjima.

KLJUČNE REČI: regulatorna tela, regulacija, nezavisnost institucija, nemajoritarne institucije.

UVOD

Ovaj članak se bavi regulatornim agencijama u Srbiji. Iako se često pominju u domaćoj javnosti, javljaju se nejasnoće u vezi sa njihovom ulogom i načinom rada. Osim toga, i stručna literatura u Srbiji oskudeva radovima o regulatornim telima. Ako izuzmemo studije koje se bave tehničkim aspektima

* Svi stavovi izrečeni u tekstu predstavljaju isključivo lične stavove autora i ni na koji način ne predstavljaju zvanične stavove Informacionog centra Evropske unije.

pojedinih regulatornih praksi (Tanić i Filipović 2008), do sada su, prema našem saznanju, objavljena samo tri članka na temu regulatornih agencija (Radojević 2010; Šuput 2009; Beljanski 2006). Oni se bave istorijatom i formalnim pravnim tumačenjima u vezi sa statusom agencija. Međutim, ostaje nerazjašnjeno: (a) zašto nastaju regulatorne agencije, (b) koji su razlozi da one preuzmu određene nadležnosti od ministarstava, (c) šta jednu agenciju čini nezavisnom, i (d) kako se to može konceptualizovati i izmeriti. Dakle, čitav opseg pitanja ostaje neobrađen u domaćoj literaturi. Koristeći koncepte političke nauke, želimo da se bavimo upravo ovim fenomenima.

U prvom delu objašnjavamo moguće razloge za regulaciju. Potom ukazujemo na prednosti nezavisnih regulatornih agencija u odnosu na ministarstva. Takođe, kratko pominjemo i potencijalne probleme u radu regulatornih agencija. Drugi deo bavi se pitanjem nezavisnosti. Ovdje se ukazuje na razliku između formalne i faktičke nezavisnosti, ali i nudi obrazac za kvantifikaciju prve od ove dve komponente. Pomoću njega računamo nivo formalne nezavisnosti četiri izabrane regulatorne agencije u Srbiji, a njima dodajemo i tri kontrolna tela (obraloženje za njihovo tretiranje u ovom radu sledi u odgovarajućem odeljku). U trećem odeljku komentarišemo rezultate u svetlu postojećih teorija o regulatornim telima. Glavni cilj ovog članka je da ispita da li su za analizu rada regulatornih agencija dovoljne postojeće teorije koje se fokusiraju na pitanje dizajna, ili je neophodno izaći izvan ovog okvira i uključiti i fazu implementacije. Naš argument je da, pošto klasične teorije nisu u stanju da obrazlože institucionalni dizajn u slučaju Srbije, objašnjenje treba da se potraži u jednoj od teorija o Evropeizaciji – takozvanim „svetovima povinovanja” (*Worlds of Compliance*). Ovaj pristup ima veću eksplanatornu moć, iako nije prevashodno zamišljen da se bavi regulatornim, odnosno nemajoritarnim telima. Nakon što argumentujemo da pitanje rada regulatornih agencija u Srbiji i ostalim tranzicionim zemljama treba da se fokusira ne na dizajn, već na fazu implementacije delegiranih moći, dajemo smernice za dalja istraživanja.

ČEMU REGULACIJA

Regulacija predstavlja način upravljanja tržištima i javlja se nakon krize tzv. pozitivne države (Majone 1994, 77-101) krajem 70-ih godina XX veka. Tada dominantni kejnzijanski model, koji podrazumeva da država vodi najveća, često i monopolistička preduzeća, ustupa mesto novom načinu upravljanja privredom. U zapadnim demokratijama nastupa talas liberalizacije i privatizacije dojučerašnjih državnih preduzeća. To znači da se glavnim uslovom daljeg tehnološkog i privrednog razvoja državnih giganta smatrao njihov prelazak u privatno vlasništvo. Međutim, paralelno sa procesom liberalizacije ovih tržišta, na scenu je stupio još jedan nov

fenomen: država se povukla kao vlasnik i upravljač, ali i dalje nastavlja da se pita - sada kao regulator. U toj ulozi, kreira pravila koja ključno određuju kako će tržište određenog sektora da funkcioniše. Primera radi, država počinje da određuje uslove ulaska novih učesnika na tržište, da postavlja standarde proizvoda koji se nude, da se pita o spajanju i preuzimaju postojećih firmi. Dakle, *regulatorna država* zamenjuje *pozitivnu državu*. Ovaj proces u Evropi započeo je u Velikoj Britaniji pod prvom vladom Margaret Tačer, da bi ostale kasnije preuzele isti obrazac.

Pre nego što pređemo na objašnjenje uloge regulatornih agencija, pozabavićemo se pitanjem opravdanosti regulacije. Zašto je država ostala aktivan igrač u liberalizovanim tržištima kroz stvaranje pravila? Koje je opravdanje da se sprovodi regulacija, umesto da novoformirana liberalizovana tržišta nastave da funkcionišu lišena ovakvih vladinih uplitanja? Nekoliko je razloga koji se mogu navesti kao opravdanje za regulaciju.

Prvo, sprečavanje zloupotrebe monopola. Mnoge kompanije čiji je vlasnik do juče bila država zadržavaju monopolistički položaj na tržištu nakon privatizacije. Ovo je posebno izraženo kod tzv. mrežnih industrija (*network industries*), kao što su železnica, telekomunikacije, proizvodnja i distribucija energije (struja i gas), vodovod itd. Tu su, naime, potrebna ogromna startna ulaganja kako bi se izgradila infrastruktura i zato je, jednom kada je ona izgrađena, nemoguće prozvesti novu, paralelnu infrastrukturu koja bi bila konkurentna postojećoj (zbog ogromnih troškova i čitavnog niza tehničkih poteškoća koje sprečavaju da se grade konkurentne infrastrukture - npr. pitanje eksproprijacije zemljišta, sigurnosti itd.). Dakle, zbog praktične onemogućenosti da se grade konkurentne infrastrukture, privatne kompanije su u poziciji da zloupotrebe nasledeni monopol, pa je neophodno da država donese pravila koja bi to sprečila. To čini utvrđivanjem uslova poslovanja, cena proizvoda, definisanjem dozvoljenih odnosa među konkurentima/kupcima, i drugim mehanizmima.

Drugi razlog za regulaciju je redistributivne prirode. Prema jednoj školi mišljenja, vlada ne bi trebalo da se rukovodi samo ekonomskom efikasnošću, već bi morala da se osvrne i na *socijalnin aspekt*, kao i na *pravičnost*. Najsiromašniji slojevi stanovništva nisu u poziciji da kupuju dobra po tržišnim cenama. Pošto se neki od proizvoda smatraju preduslovom za civilizovani život (npr. struja, voda, pa i prevoz), onda bi država trebalo da interveniše kako bi najsiromašnijim slojevima omogućila bar minimum egzistencije. To se čini kroz subvencionisanje. Država odredi cenu proizvoda koja je ekonomski neprofitabilna, ali proizvođaču nadoknađuje gubitak kroz direktne transfere iz budžeta. Na taj način se siromašnima daje šansa da konzumiraju ova osnovna dobra. Povezan sa pomenutim „socijalnim” jeste i argument pravičnosti. Primera radi, u zabačenim delovima zemlje nije isplativo poslovati, jer je cena distribucije gasa, vode

ili struje daleko veća od one u gradovima. Zato kompanije ili ne žele da distribuiraju dobra u te zabačene krajeve, ili bi to učinile samo po povećanoj ceni, u koju su ugrađeni troškovi distribucije. Takva cena može biti i nekoliko puta viša u odnosu na urbana područja, što se može okarakterisati kao nepravilno, jer je deo stanovništva primoran da plaća daleko više za osnovna životna dobra samo zato što nije u urbanim krajevima. Kako bi se izbegao ovaj scenario, država reguliše cenu proizvoda tako da ona bude nešto viša od tržišne za urbana područja, ali istovremeno omogućava ruralnim krajevima da dobiju proizvod po jednakoj, platežnoj ceni.

Na kraju, treći razlog za regulaciju tiče se sigurnosti i ekoloških razloga. Proizvodnja i distribucija energije, gasa, ali i telekomunikacije i transport, mogu imati negativne efekte na sigurnost i životnu sredinu ukoliko se ne postave standardi koji bi to onemogućili. To je slučaj kada se, recimo, standardi emitovanja telekomunikacionih impulsa određuju tako da uzrokuju minimum zračenja kako bi se zaštitili građani. Još jedan primer bi mogla biti regulacija interneta: nadležno telo propisuje standarde i pravila koja štite korisnike ili provajdere od neometanog upada, krađe podataka sa računara, ili obaranja kompjuterskih sistema.

ZAŠTO REGULATORNE AGENCIJE?

Videli smo koji su razlozi za regulaciju. U narednim redovima bavimo se pitanjem – kako je sprovesti? Ne postoji jedan način kojim se reguliše privreda, već ih je više. Oni ne isključuju jedan drugi i moguće je da istovremeno više mehanizama regulacije koegzistiraju.

Prva mogućnost je da država bude direktan regulator, tj. da pravila u pojedinim sektorima postavlja direktno vlada ili ministarstvo. Mi ovo nazivamo političkom regulacijom. Drugi način je kroz samoregulaciju - udruživanje subjekata u asocijacije koje donose pravila i tako regulišu rad svog članstva. Primer ovog mekog (*soft*) mehanizma su udruženja novinara ili preduzetnika. Za razliku od „političke regulacije“, kod samoregulacije - u slučaju neslaganja sa radom matičnog udruženja akter je slobodan da ga napusti i postupa po drugačijim pravilima, ili će biti izbačen, ali onaj ko sprovodi sankciju nije država, već organi udruženja. Kod političke regulacije, na drugoj strani, nepridržavanje pravila dovodi do autoritativnih kazni (od finansijskih, preko zabrane poslovanja, do krivičnih). Treći način sprovođenja regulacije jeste kroz regulatorne agencije. One predstavljaju samostalne organe koji su funkcionalno odvojeni od države i nisu direktno odgovorne građanima. Tu je ključna razlika u odnosu na tzv. političku regulaciju. Sa druge strane, regulatorne agencije se razlikuju u odnosu na samoregulaciju u tome što one same donose autoritativne akte koji imaju snagu zvaničnih odluka države, iza čijeg izvršenja stoji aparat sile. Da zaključimo,

SLOBODAN TOMIĆ
ALEKSANDAR JOVANČIĆ
NASTANAK I NEZAVISNOST REGULATORNIH TELA U SRBIJI:
DOMAĆE ILI EKSTERNE DETERMINANTE?

regulatorne agencije predstavljaju „tvrđi” (*hard*) mehanizam, koji se istovremeno nalazi na „sigurnoj distanci” od političkih tela (*arms’ length*).

Postavlja se pitanje - zašto je došlo do širenja regulatornih agencija u Zapadnoj Evropi nakon talasa privatizacije započetog 80-ih? Koji argumenti podupiru odluku da se regulacija delegira agencijama umesto da ostane u rukama ministarstava? Nekoliko je razloga za to.

Prvi se tiče kredibilnog obavezivanja (*credible commitment*). Mogućnost da se političke garniture smenjuju nakon izbora, pored pozitivnih, ima i negativne strane. Jedna je ta da ne postoji garancija da će se započete politike dugoročno sprovesti. Ovo je presudno za privredne grane gde su potrebna enormna početna ulaganja. Tako investitori nisu spremni da rizikuju i ulažu u izgradnju recimo aerodroma ili telekomunikacionih predajnika, ako će se pravila igre promeniti uskoro, tj. nakon narednih izbora. Oni žele da pravila koja određuju uslove poslovanja traju duže od mandata vlade, jer ih svaka neočekivana promena drastično košta. Zamislite privatnu telekomunikacionu kompaniju koja u svoj biznis plan uvrsti jednu cenu impulsa koju će prodavati građanima, a nakon što uloži milijarde evra i započne posao - ministarstvo donese odluku da cena impulsa mora da bude manja od one koju je ova kompanija uračunala. Ili, recimo da ta firma računa na mogućnost prodaje interneta i ovo „ugradi” u svoju procenu zarade i rizika, a ministarstvo naknadnom regulacijom uvede prepreke za korišćenje interneta (npr. postavljanjem visokih standarda za brzinu protoka podataka koji nisu realno ostvarljivi u datoj zemlji). Sada se vraćamo na pitanje: zašto agencije, a ne ministarstva? Zato što je daleko manji prostor za promenu pravila u toku igre ukoliko je regulator agencija. Naime, politička tela (ministarstva) su često sklona tome da donose regulatorne odluke u skladu sa izbornim kalkulacijama. Tako, primera radi, mogu dekretom da naredi da maksimalna cena proizvoda (telefonskog impulsa, železničke karte, gasa itd.) bude znatno niža od tržišne, samo zarad dodvo- ravanja biračima. Ovo, naravno, predstavlja veliki udarac kompanijama kojima se nanose značajni nepredviđeni gubici.

Zbog ovih prednosti, investitori su skloniji da ulažu novac tamo gde regulaciju sprovode nezavisne agencije. Nakon talasa privatizacije 80-ih godina, vladama zapadnih zemalja su trebale privatne investicije, jer bez njih tehnološki i industrijski napredak više nije bio moguć. Kako bi ubedili investitore u dugoročnu stabilnost ključnih pravila u njihovom sektoru, kreirane su nezavisne regulatorne agencije. Đilardijeva studija (Gillardi 2002, 873-893) pokazuje da je priliv stranih direktnih investicija najveći u onim zemljama gde su regulatorna tela najnezavisnija. Preduzetnici preferiraju tržišta gde vlada sebi „veže ruke” tako što „deponuje” svoja regulatorna ovlašćenja agencijama, odakle sutradan ne može da ih povuče sve i da poželi da se umeša u dati sektor. Inače, brojni su primeri iz svakodnevnog

života gde su pojedinci svesni da određenim potezima nanose sebi štetu na duži rok, ali ne mogu da se uzdrže da ih ne povuku. Rešenje najčešće nalaze u tome da daju saglasnost da im se unapred ograniči ili uskrati moć da odlučuju o ovakvim potezima, čime sebi „vežu ruke” i dugoročno donose benefit. Kenet Šepsel (Keneth Shepsle), jedan od najpriznatijih autora u oblasti institucija i racionalnog izbora, efektno je poentirao: „Diskrecija je neprijatelj optimalnosti, a „deponovanje” njen saveznik” (Shepsle 1991, 245-263). Ali, sve i da „deponuju ovlašćenja”, zašto političari ne bi „izvrdali” i u budućnosti ukinuli agenciju ili joj smanjili nezavisnost, i time prevarili investitore koji su već ušli u rizik velikim ulaganjem? Dve stvari im otežavaju takve namere. Prvo, jednom kad nastanu regulatorne agencije, počinje da se ukorenjuje norma da su one nezaobaljni činilac jednog demokratskog poretka. Svaki pokušaj ukidanja vodi žestokim osudama javnosti i drugih aktera, slično eventualnom pokušaju da se, recimo, ukine sudstvo. Drugo, prilikom „deponovanja” moći agencijama, vlast kroz pravne akte takođe „deponuje” nadležnosti sudu da štiti agencije od napada na nezavisnost. Ovim mehanizmima se pruža garancija da je vlast sebi zaista „vezala ruke” i da neće moći da ih „odveže”.

Drugo, političari bi mogli da kroz regulatorne odluke favorizuju sebi bliske kompanije kako bi im administrativnim putem doneli prednost u odnosu na konkurenciju, a time i siguran profit. Iz ovih razloga smatra se da je bolje rešenje delegirati regulatorna ovlašćenja na agencije. One nemaju interes da se ponašaju populistički, jer se ne takmiče na izborima, niti ih birači smenjuju.

Treći razlog za delegiranje regulatornih ovlašćenja nezavisnim agencijama jeste prebacivanje odgovornosti (*blame shift*). Nije novost da postoje odluke koje politički nisu oportune, ali su neophodne i dobre na duži rok. Ne želeći da umanje izborne šanse, političari često povlače populističke, ali istovremeno i dugoročno štetne poteze. Primer bi mogla biti minimalna cena gasa. Građani ne vole poskupljenje, čak i kad su ona posledica eksternih šokova ili promenjene tržišne klime. Ministarstvo može da kroz regulatornu odluku drži minimalnu cenu gasa, koja sa druge strane dovodi do troškova kompanije koja dalje ne može da unapređuje svoju infrastrukturu/tehnologiju i time je sprečena da razvija tehnologiju koja bi dovela do jeftinije proizvodnje/distribucije gasa. Kako bi se izbegao ovaj scenario, regulacija se delegira agenciji koja je spremna da povlači nepopularne poteze, jer neće trpeti izborne konsekvence. Drugim rečima, ona služi kao „gromobran” za odijum birača, i u stanju je da odluke bazira na stručnim, a ne političkim procenama.

Četvrti argument za postojanje nezavisnih regulatornih agencija je - razvijanje ekspertize. Regulatori se fokusiraju striktno na svoju oblast i imaju veći prostor da unapređuju stručna znanja. Prvo, odliv ljudskog

kadra u agencijama nije čest, za razliku od ministarstava, gde novi izbori uglavnom donose mnoge personalne promene na samom vrhu (ministri, državni sekretari). Kontinuitet u ljudskim resursima omogućava agencijama da kvalitetnije razvijaju ekspertizu, koja je ključna za regulaciju, posebno u tehnički kompleksnim pitanjima (kakva postoje u energetici, telekomunikacijama, pojedinim vidovima transporta, internetu, elektronskim medijima itd.). Drugo, kadrovi u ministarstvima svakodnevno su izloženi različitim pritiscima i primorani da se paralelno bave temama koje nisu međusobno povezane. To onemogućava dublju specijalizaciju iz jedne uže oblasti, a bez nje regulacione odluke nisu kvalitetne. Takođe, pažnju mogu da odvuču i medijske afere ili pritisci na njihov rad. Zbog ovoga oni nisu u poziciji da se fokusiraju samo na stručne aspekte svoje oblasti, što kao posledicu ima - nepostojanje dublje ekspertize. Protivargument bi bio da i u ministarstvima postoje timovi stručnjaka čiji je posao stalan, tako da i oni dovode do kontinuiteta razvijanja ekspertize. Međutim, njihov rad je opet uslovljen planovima i prioritetima ljudi iz vrha ministarstva koji kroz raspodelu resursa znatno utiču na razvijanje ekspertize. Zamislite da ministar „sreže” sredstva za konferencije i projekte koji se bave pitanjem brzine interneta, jer ne smatra da je pitanje sigurnosti na mreži prioritetno. Time direktno sprečava stručnjake koji su mu podređeni da se usavršavaju u onom segmentu za koji procenjuju da je bitniji u datom trenutku. Dakle, znatan je uticaj neekspertskih ličnosti koje su političke postavljene, dok u nezavisnim agencijama sami rukovodioci (direktor, članovi upravnog odbora) imaju bolje razumevanje i sluh za potrebe struke, a to dovodi do boljih pretpostavki za razvitak ekspertize.

Postoje i prigovori konceptu nezavisnih regulatornih agencija. Ovaj aspekt zaslužuje veći prostor i može biti tema posebnog rada, pa ćemo na njega ovde samo ukratko ukazati. Jedan od argumenata protiv agencija je demokratski deficit. One nisu direktno odgovorne građanima, a troše budžetska sredstva i donose odluke od javnog interesa. Svaki pokušaj da se poveća indirektna odgovornost, kroz polaganje računa politički izabranim licima (poslanicama), čiji legitimitet potiče od građana, rizičan je jer otvara mogućnost narušavanja nezavisnosti agencija. Tanka je granica između polaganja odgovornosti i političkih pritisaka i zato agencije dobijaju veću slobodu. Drugi prigovor odnosi se na mogućnost uticaja krupnog kapitala. Pelcman (Peltzman 1976, 211-240) je među prvima pisao o ovome, upozoravajući da agencije mogu biti „zarobljene” od strane kapitala (*captured*), pa postoji opasnost da se odluke donose u korist pojedinih tržišnih igrača, često van domašaja javnosti. U tom smislu, možda je i lakše da se podmite agencije nego ministarstva, jer će političari biti oprezniji, svesni da u slučaju izbijanja afere mogu da plate visoku cenu na izborima, a agencije su u tom smislu „bezbrizne”.

Da bi se delimično otklonili ili ublažili problemi koji potiču iz gornjih kritika, pribegava se sledećim mehanizmima:

(a) *proceduralni zahtevi* - agencije se obavezuju da uključe zainteresovane strane u proces odlučivanja onda kada se radi o ključnim i osetljivim pitanjima. Tako za pojedine tipove odluke mora da se započne proces diskusije koji traje određeni period (npr. mesec dana ili duže), čime se činjenice predočavaju medijima, građanima, kao i zainteresovanim stranama čiji je rad regulisan. Takođe, može biti zahtevano da se unapred obaveste i parlament/ministarstvo o namerama da se donesu strateški bitne odluke. Cilj ovih mehanizama je da podigne „vidljivost” rada agencije i onemoguće netransparentne odluke.

(b) *sudska revizija odluka regulatora* – sudovi mogu da dobiju posebna ovlašćenja da zaustave ili ukinu određene odluke agencija za koje smatraju da krše neki od principa na kojima se zasniva njihov rad. Na zapadu postoje vrlo specijalizovani sudovi sa razvijenom ekspertizom delovanja u oblasti regulacije. Inače, pored toga što služe kao brana od upliva vlasti, uloga suda je ključna i za „disciplinovanje” regulatornih agencija.

(c) „*požarni alarm*” (*fire alarm*) – mogu se unapred definisati tipovi slučajeva kada „oštećene strane” dobijaju mogućnost da momentalno obustave sprovođenje odluke agencije u slučaju da njeno stupanje na snagu dovodi do negativnih posledica. Ovo može da se izvede obaveštavanjem političkih institucija ili suda da su nastupili uslovi koji im daju ovlašćenje da se odluka obustavi do daljnjeg. Ona će biti opozvana ili dozvoljena da se sprovede nakon što se završi posebno propisana dodatna procedura (npr. nakon što sud odluči da li je opravdano ukinuti odluku, ili nakon što se dâ dodatni period za javnu raspravu).

Gornji mehanizmi su ex-post (nastupaju nakon određenih poteza), a kombinuju se sa ex-ante procedurama (kontola „unapred”). Ovo pitanje se tiče posebne teme - kontrole u javnom sektoru i zbog ograničenosti prostora nećemo ga dalje obrađivati u članku.

NEZAVISNOST – JEDNA ILI DVE

Ovaj odeljak diskutuje o pojmu nezavisnosti agencija. Prvo se ukazuje na uslove koje jedna institucija mora da ispuni da bi se smatrala nezavisnom regulatornom agencijom. Međutim, to je samo donji prag potrebnih preduslova. Nezavisnost je kontinualna, a ne binarna varijabla. Drugim rečima, agencija može biti više ili manje nezavisna i nije dovoljno reći samo da je nezavisna ili nije. Dve agencije koji ispunjavaju minimum uslova da bi se nazvale nezavisnim (obe, dakle, prelaze „donji prag”) mogu imati potpuno različite nivoe nezavisnosti. Zato se u drugom delu ovog odeljka predočava koji faktori doprinose većem stepenu nezavisnosti.

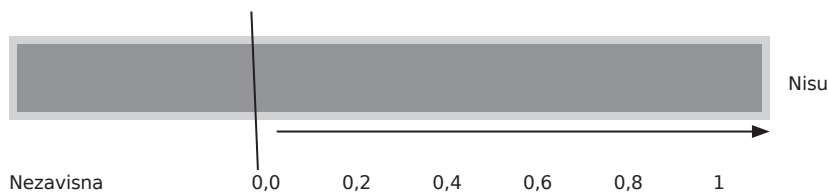
Regulatorne agencije spadaju u grupu tzv. nemajoritarnih institucija. To su tela koja nisu direktno politički izabrana niti direktno odgovorna građanima i nalaze se na „van dohvata” vlade (*arms' length*). Ideja je da moraju postojati institucije koje poseduju određenu nezavisnost od izvršne i zakonodavne vlasti, s ciljem da se izbegnu problemi koje smo istakli u drugom delu članka. Pored regulatornih agencija, u nemajoritarne institucije spadaju i kontrolne agencije, kao i nezavisne centralne banke. Postoji još jedan broj drugih tela, ali to nije suštinski bitno za ovaj članak.

U literaturi se ističe nekoliko faktora koji jednu instituciju čine nezavisnom i „nemajoritarnom”¹. Čini se da je formiran konsenzus o sledećim uslovima pod kojima bi jedna institucija bila nezavisna i nemajoritarna (Thatcher 2005, 354):

- mora imati svoja ovlašćenja i resurse garantovane upravnim pravom
- da je organizaciono razdvojena od ministarstava i vlade
- da osoblje nije izabrano na izborima, niti je direktno potčinjeno ministru.

Svako telo koje ispunjava gornje uslove poseduje minimalan stepen nezavisnosti. Međutim, to samo po sebi nije dovoljno za plodotvoran rad, već moraju da postoje i dodatni elementi nezavisnosti koji omogućavaju veću slobodu odlučivanja. Ovo ilustruje sledeći prikaz:

Ilustracija 1. *Mogući nivoi nezavisnosti nemajoritarnih tela.*



1 Terminološkog pojašnjenja radi, reč „nezavisna“ implicira nezavisnost od – izvršne vlasti.

Hipotetički, dve agencije mogu da ispunjavaju minimalne uslove nezavisnosti (tri gore navedena), ali da istovremeno imaju znatno drugačije vrednosti. Zamislimo da je indeks nezavisnosti kontinualna varijabla koja se kreće od nula do jedan, gde je nula minimalna, a jedan maksimalna moguća nezavisnost. Ono telo koje ima skor od 0.3 deluje na potpuno drugačijim pretpostavkama u odnosu na agenciju sa 0.78. U oba slučaja radi se o nezavisnim agencijama (i jedna i prelaze „donji prag“), ali suštinska razlika je da će telo sa indeksom 0.78 biti manje sputano u sprovođenju regulacije.

Postoji čitav niz elemenata koji jačaju ili narušavaju nezavisnost agencije (svaki od ovih elemenata ulazi u ponder koji konačno formira vrednost veću od 0 i manju od 1; u nastavku teksta navodi se jedan način računanja pondera – prema tzv. Đilardijevom indeksu). Navešćemo samo neke elemente. Jedan je način izbora direktora agencije. Ako ga direktno postavlja vlada ili skupština, stepen samostalnosti je manji nego ukoliko ga bira upravni odbor same agencije. Slično važi i za proceduru smene. Ako vlada može bez obrazloženja da smeni direktora, on je manje nezavistan nego kada mu je garantovana stalnost funkcije u toku celog mandata; ili kada samo u precizno definisanim slučajevima (recimo, ako učini krivično delo) direktora razrešava upravni odbor. Još jedan indikator nezavisnosti odnosi se na ovlašćenja: da li je agencija jedino (ili dominantno) telo koje reguliše datu oblast, ili postoje i druge institucije sa kojima se koordinira. U prvom slučaju veći je stepen nezavisnosti. Na kraju ćemo pomenuti i izvore finansiranja: nezavisnije su agencije koje nisu isključivo finansirane od strane vlade, već mogu da ubiraju takse i od same industrije koju regulišu, dakle imaju „eksterne“ izvore prihoda. Da zaključimo, postoji veći broj parametara koji ukazuju na nivo nezavisnosti jedne nezavisne agencije.

Mi u ovom radu koristimo obrazac koji je sačinio Đilardi (Gillard 2002, 873-893) kako bismo izračunali nezavisnost regulatornih tela u Srbiji. Đilardijev indeks sastoji se od ponderisanog zbira pojedinačnih indikatora, koji su razvrstani u sledeće kategorije:

- status direktora agencije
- status upravnog odbora agencije
- odnos sa vladom i parlamentom
- finansijska i organizaciona autonomija
- nadležnosti

Ovaj obrazac nije idealan (niti je izvodljivo stvoriti idealnu formulu za merenje tako suptilnog koncepta kao što je nezavisnost), ali to je do sada najbolji pokušaj kvantifikacije regulatornih tela u literaturi. Moglo bi se prigovoriti da pojedini indikatori ne zaslužuju vrednosti koje su im pripisane, ili da je potrebno uvesti još neke indikatore, ali šire posmatratno ovaj

indeks već se pokazao kao koristan u nekim radovima (Elgie and Menamin 2005; Gillardi 2008). Kako izgleda indeks može se videti u Dodatku 1, na kraju članka.

KOLIKO SU AGENCIJE U SRBIJI NEZAVISNE?

Nas ovde zanima da li su postojeće agencije u Srbiji nezavisne. Često se u javnosti čuje da one nemaju dovoljnu autonomiju. Takođe, Evropska komisija je u svojim izveštajima isticala nedovoljnu nezavisnost regulatornih tela (Evropska komisija, 2008, 2009, 2010). Njihove primedbe ističu negativne primere iz prakse. Međutim, ovakve tvrdnje dovode do zabune kada je u pitanju sam koncept nezavisnosti. Želimo da ukažemo na dva aspekta nezavisnosti: formalni (*de jure*) i faktički (*de facto*). Potrebno je da se ta dva aspekta analitički razdvoje.

Formalna nezavisnost odnosi se na propisana ovlašćenja, procedure i resurse kojima agencija raspolaže. Ona se određuje kroz pravne akte, pre svega odgovarajući zakon i statut agencije. Međutim, u praksi agencija ne mora da koristi ova formalna ovlašćenja u potpunosti. Postoje slučajevi kada formalna nezavisnost ne znači i faktičku nezavisnost, tj. faktička je čak niža od formalne. Ovo se dešava usled pritiska ili drugih mehanizama kojima vlast utiče na rad agencije. U tom smislu, faktička nezavisnost je preduslov formalne nezavisnosti, ali ne i garant. Metodološki govoreći, za postojanje jednog fenomena možemo imati dovoljne i neophodne uslove. U našem primeru, formalna nezavisnost je neophodan, ali ne i dovoljan uslov faktičke nezavisnosti. Ako nema formalne, nema ni faktičke nezavisnosti. Ako pak postoji formalna nezavisnost, to još uvek ne znači da je faktička nezavisnost postignuta. Vratimo se sada kritikama na status regulatornih agencija u Srbiji: one ukazuju na problematične situacije u svakodnevnom radu, pre svega na pritiske. Iz ovoga se vidi da postoje problemi sa tzv. faktičkom nezavisnošću, ali još uvek ne znamo kakva je njihova formalna nezavisnost: visoka ili niska?

Da bismo dali odgovor na prethodnu nedoumicu, iskoristićemo Đilardijev indeks i izračunati nivo formalne nezavisnosti regulatornih agencija u Srbiji, i to:

- Agencije za energetiku
- RATEL-a (Republičke agencije za telekomunikacije)
- Komisije za zaštitu konkurencije
- RRA (Republičke radiodifuzne agencije)

Koristeći zakonske i statutarne odredbe koje regulišu rad ovih agencija, dobijamo sledeće vrednosti formalne nezavisnosti:

Tabela 1. *Nivo formalne nezavisnosti regulatornih tela u Srbiji (prema aktuelnoj regulativi)*

Naziv agencije	Indeks nezavisnosti
Agencija za energetiku	0.79
RATEL	0.8
Komisija za zaštitu konkurencije	0.8
RRA	0.87

Rezultati pokazuju iznenađujuće visoke nivoe formalne nezavisnosti. Kako bismo stekli bolji uvid u to da li brojke od 0.75, 0.8 ili čak 0.87 predstavljaju visoku nezavisnost, najbolje je da pogledamo vrednost indeksa za istovetne regulatorne agencije u zemljama zapadne Evrope. Pozvaćemo se na dva članka koji su računali formalnu nezavisnost regulatornih agencija koristeći istovetni indeks. Jedan se odnosi na regulatorna i kontrolna tela u Francuskoj (Elgie i McMenamin 2005), a drugi je komparativna analiza regulatornih tela iz sedam zemalja (Belgija, Francuska, Nemačka, Italija, Holandija, Švedska, Britanija) samog Đilardija (Gillardi, 2002).

Rezultati u vezi sa francuskim agencijama dati su u Dodatku 2. Podaci iz navedenih tabela navode na nedvosmislen zaključak da regulatorna tela u Srbiji, koja su predmet analize u ovom članku, poseduju prilično visok nivo formalne nezavisnosti. Potrebno je dati jednu metodološku napomenu – gornji indeksi odnose se na nezavisnost tela u različitim vremenskim periodima (Francuska – 80tih i 90tih godina XX veka), kao i na neke oblasti koje nisu obuhvaćene našim člankom (recimo, Đilardi obrađuje oblast inspekcije hrane). Međutim, oni predstavljaju dobar reper za donošenje zaključka o nezavisnosti regulatornih agencija u Srbiji. Primera radi, francuska agencija za regulaciju telekomunikacija (CSA) ima indeks 0,87, dok domaći RATEL poseduje 0.76, a kada je u pitanju regulacija medija (ART) u Francuskoj je 0,87, što iznosi isto kao i indeks koji ma RRA u Srbiji. Sudeći prema Đilardijevoj analizi, nijedna telekomunikaciona agencija nema veći nivo formalne nezavisnosti od RATEL-a. Kada je recimo energetika u pitanju, samo Italija i Belgija imaju jednaku vrednost indeksa – 0,75, dok ona u Srbiji iznosi 0,79 (gde svi ostali indeksi imaju znatno nižu vrednost). Da sumiramo: sa priličnom sigurnošću možemo tvrditi da je nivo formalne nezavisnosti regulatornih tela u Srbiji visok.

DETERMINANTE INSTITUCIONALNOG DIZAJNA AGENCIJA U TRANZICIJI: POTREBA ZA NOVOM TEORIJOM?

U ovom poglavlju objasnićemo zašto agencije poseduju određen nivo nezavisnosti. Takav pokušaj podrazumeva pozivanje na postojeće teorije o regulaciji i institucionalnom dizajnu. Smatrajući da one nisu u stanju da daju objašnjenje za regulatorne agencije u Srbiji, predlažemo da se u pomoć pozove jedna iz grupa teorija Evropeizacije. U pitanju su tzv. „svetovi povernovanja” (*Worlds of Compliance*), teorija koju su u političku nauku uveli Falkner, Treib i Hartlap (Falkner, Treib i Hartlapp 2008, 395-416). Ona se inače ne bavi regulatornim agencijama kao takvim, niti zemljama kandidatima, već se odnosi na politike koje se transponuju iz Brisela u nacionalne sisteme (dakle, izvorno razmatra samo članice EU, kao i formalne zakonodavne akte). I pored toga, tvrdimo da je ovaj pristup upotrebljiv za objašnjenje našeg slučaja.

Funkcionalistički pristup smatra da se agencije formiraju kako bi ispunile određenu funkciju, tj. zato što će njihov rad rešiti probleme koji su se javili u oblastima koje bi trebalo da budu regulisane. Prema ovoj filozofiji, u pitanju je namera egzekutive i/ili legislative da rešip robleme i zato delegira deo moći na nemajoritarne institucije, koje poseduju prednosti koje smo naveli u drugom odeljku članka.

Postoje četiri glavna objašnjenja za delegiranje moći regulatornim telima. Jedno tvrdi da vlada nastoji da uveri investitore da se neće mešati u regulaciju. Prema ovom mišljenju, one oblasti koje su otvorenije za ulaganja dobijaju agencije sa najvećim nivoom nezavisnosti. Drugi pristup ističe broj veto igrača (Tsebelis 2002) u vladi. Ovde je argument da manje veto igrača dovodi do većeg stepena delegacije, tj. snažnije nezavisnosti agencija. Navodno, manji broj veto igrača se lakše odriče moći u oblasti regulacije, jer im ostaju značajni resursi u drugim sferama. Ukoliko ima više veto igrača u vladi, onda partneri pridaju veću vrednost manjim delovima vlasti, jer je taj „resurs“ oskudan, pošto se deli između više subjekata. To znači da će veto igrači, posebno manji, težiti da se odreknu moći regulacije u korist agencija, jer žele da je zadrže u svojim rukama, pošto ne mogu da dobiju neke druge resurse na upravljanje (jer su ih drugi veto igrači „razgrabili“). Treća škola mišljenja tvrdi da je delegacija obimnija onda kada je nivo „političke neizvesnosti“ viši. Ovde se pod političkom neizvesnošću podrazumeva mogućnost skorašnje promene vlasti. Vlada želi da „veže ruke“ opoziciji koja ozbiljno pretila da sutra preuzme upravljanje državom, tako što će delegirati značajne moći regulatornim agencijama, koje bi u budućnosti mogle da predstavljaju značajno ograničenje vlasti. Poslednji, četvrti pristup, smatra da je nivo delegacije najviši onda kada je oblast koja se reguliše tehnički kompleksna, tj. kada je potrebno

više ekspertize da bi se donele dobre odluke. Ove četiri gore prezentovane determinante sumiramo u Tabeli 3:

Tabela 3. Sažeti prikaz potencijalnih determinanti formalne nezavisnosti regulatornih tela

„Zov“ investitorima	Veto igrači	Tehnička kompleksnost	Politička nesigurnost
<ul style="list-style-type: none"> Regulatorne agencije služe kao garant da je Vlada sebi „vezala ruke“ i odrekla se moći regulacije, pa investitori mogu da budu sigurniji da vlast neće delovati štetno nakon što ulože veliki novac i otpočnu biznis. 	<ul style="list-style-type: none"> Uslučaju manjeg broja veto igrača (koalicionih partnera), regulacija kao potencijalni resursni izvor moći je manje vrednovana, jer akteri dobijaju druge, „vrednije“ poluge vlasti (kolokvijalno: veći deo „kolača“). Stoga, agencije dobijaju veće nadležnosti i nezavisnost. 	<ul style="list-style-type: none"> U tehnički kompleksnim pitanjima nemoguće je regulisati bez znanja stručnjaka, kao i bez klime za razvijanje ekspertize tokom godina. Zato su ministarstva primorana da više delegiraju agencije, koje su pogodno tle za razvijanje ekspertize. 	<ul style="list-style-type: none"> Kako se izbori približavaju, tako raste potreba da se kreiraju/ ojačaju regulatorna tela, jer bi ona predstavljala jednu vrstu brane opoziciji. Koja bi sutradan došla na vlast.

Daćemo primer jedne studije koja je testirala uticaj gornjih varijabli na nivo nezavisnosti regulatornih i kontrolnih tela. U pitanju je rad o nemajoritarnim institucijama u Francuskoj (Elgie, McMenamin 2005). Autori proveravaju četiri hipoteze tako što utvrđuju korelaciju svih pomenutih nezavisnih varijabli sa zavisnom varijablom (nivo nezavisnosti agencije). Oni nalaze da je jedini relevantni faktor koji objašnjava nezavisnost agencija – tehnička kompleksnost. Broj veto igrača i „politička nesigurnost“ nisu statistički značajni, dakle nemaju eksplanatornu snagu. Međutim, iskazana je „ograda“ nepomenom da treba razdvojiti „bitne“ od „manje bitnih“ agencija, te da u slučaju prvih veto igrača i politička nesigurnost možda i mogu da budu relevantne i nezavisne.

Mi smo zainteresovani da ove dominantne teorijske hipoteze testiramo na slučaju Srbije. Čime može da se objasni postojeća nezavisnost regulatornih agencija? Da li je ona posledica određenog broja veto igrača u vladi? Ili je presudna bila tehnička kompleksnost pitanja koje reguliše? Da nije vlada želela njihovim osnivanjem i dizajnom da ubedi investitore da će poslovno okruženje biti stabilno? Ili je pak nameravala da agencije iskoristi kao saveznika koji će sutra biti brana političkim protivnicima na vlasti?

Nažalost, odgovore na prethodna pitanja nije moguće potražiti kvantitativnom analizom, kao što su to učinili Elgi i MekManamin. Razlog je

očigledan: uzorak regulatornih agencija u Srbiji je daleko manji. U slučaju Francuske obuhvaćeno je preko 40 tela, dok mi operišemo sa pet regulatornih i tri kontrolne agencije. Uz to, vrednost zavisne varijable ne prikazuje značajnu varijaciju (u svim slučajevima je visoka), pa je nemoguće utvrditi pojedinačni uticaj nezavisnih varijabli. Ovo je posledica toga što u Srbiji ne postoji duža tradicija postojanja nezavisnih agencija, te je empirijski neizvodljivo prikupiti iole veći uzorak varijabli. Međutim, ovo nas ne sprečava da ispitamo osnovanost četiri hipoteze nestatističkim putem. U narednim pasusima nastojimo da utvrdimo da li stoje argumenti nekog od dominantnih objašnjenja teorija regulacije u slučaju Srbije.

(a) *Veto igrači*. Ovu varijablu u startu odbacujemo kao nevalidnu, jer politički sistem Srbije nakon 5. oktobra 2000. karakteriše veliki broj veto igrača (sve vlade od 5. oktobra 2000. do danas su podržavane od ne manje od 10 partija, što ih čini vrlo fragmentiranim). Pošto je nivo formalne nezavisnosti agencija visok, onda i „veto igrači” moraju biti odbačeni kao determinanta, jer je logika koja je gore pomenuta - da veći broj veto igrača dovodi do manjeg stepena nezavisnosti regulatornih tela, nije održiva u našem slučaju. Naime, Srbija beleži i veliki broj veto igrača i visok nivo formalne nezavisnosti agencija.

(b) *„Politička nesigurnost”*. Nju možemo operacionalizovati tako što ćemo pogledati kada su kreirane ove agencije u odnosu na predstojeće izbore.

Tabela 4. *Godine osnivanja agencija*

Regulatorna tela:
RRA (2003)
RATEL (2003)
Komisija zaštitu konkurencije (2005)
Agencija za energetiku (2005)

Tabela 5. *Datumi održavanja parlamenatrnih izbora*

Datumi parlamentarnih izbora:
• 28. decembar 2003.
• 21. januar 2007.
• 11. maj 2008.
• 6. maj 20012.

Tabela 6. *Uporedan prikaz datuma osnivanja regulatornih agencija i održavanja parlamentarnih izbora*

Godina osnivanja	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2012
Naziv tela	• RRA • RATEL		• Komisija za zaštitu konkurencije • Agencija za energetiku				
Da li su održani izbori	IZBORI				IZBORI	IZBORI	IZBORI

Iz gornjeg prikaza vidimo da je većina agencija kreirana u trenutku kada nije bilo izgleda za skorašnjim izborima. Čak četiri institucije kreirane su na prelazu između prve i druge godine mandata prve vlade Vojislava Koštunice (2005), a Agencija za borbu protiv korupcije ne tako dugo nakon što je formirana vlada Mirka Cvetkovića. Za RRA i RATEL se ne može sa sigurnošću tvrditi kakva je bila percepcija tadašnje vlasti u vezi sa blazinom predstojećih izbora jer je to period neposredno nakon vanrednog stanja i visoke političke neizvesnosti. Ni kontrolne agencije nisu kreirane iz razloga „političke nesigurnosti“, kao potencijalni instrument „obuzdavanja“ naredne vlasti. Da je tako, bile bi formirane pred kraj mandata. Dakle, ovo nije relevantna determinanta dizajna agencija u Srbiji.

(c) *Tehnička kompleksnost*. Ovaj argument implicira da sektori čija regulacija zahteva veću ekspertizu dobijaju i nezavisnije agencije. U Srbiji, čini se da RATEL reguliše tehnički najzahtevniju oblast (telekomunikacije, internet, nove informacione tehnologije), potom sledi Agencija za energetiku, a iza nje RRA. Međutim, one ne „odskaču“ po svojoj nezavisnosti u odnosu na regulatorne agencije koje operišu u tehnički manje zahtevnim sektorima. Čak obrnuto, Komisija za zaštitu konkurencije i RRA imaju veći indeks nezavisnosti od RATEL-a i Agencije za energetiku. Takođe, kontrolna tela koja ne zahtevaju visok stepen tehničke ekspertize nemaju niže indekse nezavisnosti od „ekspertskih“ regulatornih agencija. Zaključak je jasan: tehnička kompleksnost nije ključna nezavisna varijabla koja utiče na dizajn agencija.

(d) *Otvorenost za strane investicije*. Sledeći ovaj argument, očekuje se da tamo gde su agencije prilično nezavisne (*ceteris paribus*) – usledi veća liberalizacija tržišta, koja za cilj ima i bolji priliv investicija. Međutim, ni prilično vremena nakon osnivanja agencija mnogi sektori nisu liberalizovani. Na primer, tržište energetike nije liberalizovano. Sa jedne strane, u oblasti električne energije država je i dalje monopolista (EPS). Sa druge, na

tržište gasa je stigla strana kompanija (Gasprom), ali bez liberalizacije. Bilateralnim ugovorom između Srbije i Rusije dojučerašnji državni monopol samo je zamenjen privatnim monopolom. Slično se može reći i za oblast za koju je nadležna Komisija za zaštitu konkurencije: nema napretka u liberalizaciji tržišta trgovinskih lanaca, na primer. Za razliku od ovih ilustracija, u sferi medija je došlo do upliva investicija (kako u štampanim, tako i u elektronskim medijima). Takođe, i u telekomunikacijama je došlo do delimične liberalizacije, međutim umesto da RATEL vodi procese dodele novih licenci, to je činila direktno vlada. Da zaključimo, sa izuzetkom medija, ostale oblasti nisu zabeležile značajnu liberalizaciju nakon formiranja agencija. Dakle, težnja da se „vezivanjem ruku“ ubede investitori da je klima povoljna za ulaganja - nije determinanta kreiranja agencija, jer da je tako nešto bio cilj, formiranje agencija bi teklo paralelno sa liberalizacijom tržišta. Pošto se ovo drugo nije desilo, investitori su dovedeni drugim putem, uglavnom putem direktnih pregovora, a u takvoj situaciji postojanje regulatornog tela i nije element koji bitno utiče na privlačenje investitora.

Kao što smo videli, dominantne hipoteze koje potiču iz funkcionalističkog tabora nisu u stanju da objasne motivaciju političara da delegiraju nemajoritarne institucije. Doduše, sama činjenica da agencije imaju vrlo visoku formalnu nezavisnost (nezavisna varijabla gotovo da ne varira), dovoljan je signal da se funkcionalistička objašnjenja dovedu u pitanje i pre sagledavanja gornjih determinanti ponaosob. Stoga su potrebni drugačiji teorijski pristupi. Zato ćemo razmotriti tzv. izomorfizam (*isomorphism*) kao proces kojim može biti rukovođeno kreiranje institucija. Izomorfizam je pojava kopiranja gotovih politika i rešenja iz drugih zemalja, često pod uticajem međunarodnih organizacija koje su diseminatori. Postoje tri vrste izomorfizma: normativni, mimetički i koersivni. Normativni se odnosi na usvajanje rešenja za koja se smatra da su najbolja ili poželjna, bez obzira na realnu osnovanost ovakvih pretpostavki.

Mimetički izomorfizam nastaje kada se tuđa rešenja kopiraju „refleksno“, čak i bez posebne svesti o njihovoj svrsishodnosti. Ovo se dešava kada vlada želi da joj se ne prebaci da nije reagovala u pojedinim situacijama, pa se vodi logikom da je bolja bilo kakva reakcija nego da okleva i bude optužena za inertnost. Konačno, prisilni (*coercive*) izomorfizam nastaje kao posledica pritisaka ili uslovljavanja države da usvoji određena rešenja. Ova tri vida izomorfizma predstavljaju „idealne tipove“ i u realnosti se često javljaju bar dva zajedno.

Razmotrimo slučaj Srbije. Preovlađujući politički pravac nakon 5. oktobra bio je put ka Evropskoj uniji. Među neophodnim koracima javila se i reforma javnog sektora, gde se kao nezaobilazan javio uslov uspostavljanja nemajoritarnih institucija. Može se reći da je njihovo kreiranje

vođeno kombinacijom koersivnog i normativnog izomorfizma. Koersivni, jer je Srbija trpela pritiske da restruktuiraj javni sektor. Sa druge strane, među birokratijom i političarima prevladao je stav da su nezavisne agencije efikasan institucionalni oblik. Oni su zapravo internalizovali normu da su nemajoritarnе institucije najbolji mogućі odgovor, pozivajući se na „evropske standarde“. Agencije tako predstavljaju „moderну“ formu, znak da država želi da pravi „progresivne“ korake. Drugim rečima, postali su jedna karika u lancu „mita“ o poželjnosti rešenja koje su drugi usvojili (Di Maggio and Powell 1991, 147-160).

Vidimo da su faktori koji su doveli do usvajanja agencija dobrim delom eksterni. Ovde leži odgovor na pitanje koje prethodna objašnjenja nisu rešila: ključna determinanta za delegiranje regulatornih agencija ne nalazi se u domaćem institucionalnom okruženju. To je prva razlika na koju ukazuje slučaj Srbije u odnosu na literaturu koja se bavi agencijama na Zapadu. Ali, suštinska razlika između tranzicionih društava koja teže Evropskoj uniji i razvijenih demokratija jeste i u tome što su kod ovih prvih delegirane moći u izrazitoj disproporciji s njihovom praksom. Dakle, postoji velika razlika između formalne i faktične nezavisnosti i zato se u slučaju tranzicionih zemalja glavna bitka ne vodi oko samog dizajna agencija i nivoa nezavisnosti koji im se dodeljuje, već oko njihove praktične upotrebe (tj. post-delegacionog ponašanja). Pre nego što pređemo na poentu ovog našeg razmatranja i objasnimo zašto su ove suštinske razlike bitne u teorijskom smislu, potrebno je da prethodno prodiskutujemo o teorijama evropeizacije.

Sredinom 90-ih rađaju se teorije koje žele da odgovore na pitanje: zašto neke zemlje članice „verno“ usvajaju direktive usvojene iz Brisela, a druge ne, iako im je to obaveza? Koje politike i kada će se usvajati? Postoje li faktori koji otežavaju pravovremenu i tačnu transpoziciju (usvajanje legislative EU u nacionalnim sistemima)? Do danas je nastalo više teorija o evropeizaciji - od onih koje tvrde da broj veto igrača u nacionalnim sistemima utiče na mogućnost korektne transpozicije, preko pristupa koji ključnom determinantom smatraju „misfit“ (veličina razlike između EU direktive i statusa kvo u nacionalnom sistemu), do onih koji ključnu snagu pripisuju jačini pritiska od strane EU da se usvoji data legislativa, nezavisno koliki je „procep“ (misfit). Relevantna za naš rad je jedna od poslednjih teorija, koja se pokazala da ima najveću eksplanatornu snagu do sada: „svetovi povinovanja“ (Faklner i Treib 2008, 293-313). Glavni argument je da postoje četiri različite grupe članica EU i da se svaka od njih ponaša po posebnom obrascu u procesu transpozicije. Te grupe su:

(1) „svet poštovanja zakona“ (*World of Law Observance*): ove države uvek na vreme i tačno transponuju evropsku legislativu. To su: Švedska, Finska, Danska.

(2) „svet domaće politike“ (*World of Domestic Politics*): u ovim zemljama domaći faktori igraju značajnu ulogu, dakle zemlje su korektne u transpoziciji kada je „misfit“ mali, i više greše kada je „misfit“ veliki. Među članovima su: Britanija, Nemačka, Francuska, Irska itd.

(3) „svet zanemarivanja zakona“ (*World of Law Negligence*): u velikom broju slučajeva transpozicija kasni ili je pogrešna, U pitanju su: Grčka, Italija, Portugal.

(4) „svet mrtvih slova“ (*World of Dead Letters*): ovu grupu su Falkner i Treib naknadno sačinili, nakon proširenja EU 2004. U nju spadaju nove članice, iz centralne i istočne Evrope. One se u transpoziciji ne razlikuju od „sveta poštovanja zakona“, dakle imaju skor za pohvalu. Međutim, u fazi implementacije te legislative dolazi do nepoštovanja prava i odstupanja od usvojenih zakona.

Kada je u pitanju rad regulatornih agencija u Srbiji, pouzdano znamo da je formalna komponenta njene nezavisnosti visoka. To pokazuje prethodni odeljak i indeks koji smo izračunali. U ovom trenutku nemamo nalaze do kojih se došlo metodološki rigoroznim putem da bismo tvrdili da je faktička nezavisnost mala ili velika. Jedino šta možemo da uzmemo kao približni indikator jeste ono što smo naveli na početku poglavlja: izjave samih članova agencija kao i Evropske unije. To ukazuje na postojanje velike diskrepance između formalne i faktičke nezavisnosti. Ovaj fenomen je u potpunosti objašnjiv teorijom „svetova povinovanja“. Naime, iako se ova teorija bavi: (a) usvajanjem formalne legislative; (b) samo članicama EU, ona koristi i u slučaju regulatornih agencija u Srbiji, jer ih podupire ista logika, zbog izomorfističkih korena njihovog osnivanja. Razlika je u tome što „recept“ da se formiraju regulatorne agencije nije formalan uslov sadržan u legislativi EU, niti je Srbija članica, ali postoje pritisci i obaveze da se preporučena rešenja usvoje. U tom smislu, obrazac ponašanja Srbije ne razlikuje se od CEE članica EU: transpozicija, tj. u našem primeru – dizajn novoosnovanih agencija kotira se vrlo dobro (visoka nezavisnost), ali postoji sumnja da je faktička nezavisnost (implementacija delegiranih moći) na daleko manje zadovoljavajućem nivou.

Vratimo se na sada na poentu. Nas zanima zašto regulatorne agencije poseduju dati nivo nezavisnosti, tj. koji su faktori (determinante) ključni za njihov rad. U članku smo pokazali da delegirane moći ne predstavljaju rezultat „međugre“ domaćih determinanti, već da su posledica preovlađujućeg eksternog pritiska. Zato je neophodno fokusirati se na faktičku nezavisnost, tj. post-delegacioni period, koji je ključ za utvrđivanje uticaja pojedinih faktora koje je funkcionalistički pristup istakao kao relevantne. U tom smislu, sugerišemo da, za razliku od teorija o regulaciji i teorija o delegaciji koje razmatraju razvijene demokratske zemlje, naponi da se ova oblast

istraži u tranzicionim društvima moraju da se fokusiraju ne na sam dizajn, već na fazu implementacije. Tu se zapravo reflektuje uloga veto igrača, „političke nesigurnosti”, „zova investitorima”, ili tehničke kompleksnosti.

SMERNICE ZA DALJE ISTRAŽIVANJE

Da bismo metodološki ispravnim putem utvrdili nivo faktičke nezavisnosti, potrebno je uraditi studiju sa sledećim koracima. Metodom „processa praćenja” (*process tracing*; George and Bennet 2005, 88) ispitati ključne trenutke rada agencija i determinante koje su uticale na njihov rad.

Ovo je moguće učiniti sprovođenjem intervjua sa:

- (a) čelnicima agencija;
- (b) zainteresovanim stranama (učesnicima u datom tržištu čiji je rad regulisan).

Dva navedena poteza će doprineti da se jasnije sagleda uloga i snaga pojedinačnih nezavisnih varijabli. Među postojećima koje figuriraju u literaturi, predlažemo da se uvedu i:

- (1) pritisak medija;
- (2) uloga i odluke sudova;
- (3) snaga civilnog društva.

Ove nezavisne varijable neće biti lako konceptualizovati, a posebno kvantifikovati, međutim to je moguć poduhvat. Na strani zavisne varijable – potrebno je utvrditi u kojoj meri su agencije koristile one moći koje su im delegirane. Sa tim ciljem potrebno je analizirati dosadašnje odluke agencija i ispitati da li su koristile svoje nadležnosti i mehanizme u punoj meri.

Nakon gore navedenih koraka moguće je utvrditi uzročnu vezu između grupe nezavisnih varijabli kojima operišemo i zavisne varijable – nivoa faktičke nezavisnosti agencija. To će omogućiti kreiranje hipoteze o institucionalnom dizajnu i post-delegacionom ponašanju regulatornih tela u tranzicionim zemljama, čije će testiranje biti moguće nakon što se urade i studije slučajeva ostalih zemalja u regionu Balkana. Skup varijabli koje će ovi slučajevi iznedriti možda neće biti veliki, ali će u najmanju ruku predstavljati skup srednje veličine (*medium*). To je već dovoljno za kvantitativnu analizu, ali i primenu „fuzzy set” metode koja je izuzetno korisna u slučaju „skromnih” skupova varijabli (Ragin 2005). Prednost ove metode je otkrivanje uticaja različitih kombinacija varijabli, kao i dovoljnih i neophodnih uslova za postojanje određene vrednosti nezavisne varijable.

ZAKLJUČAK

Težnja članka je da ukaže na dva aspekta nezavisnosti (formalni i faktički) i da predloži formulu po kojoj formalna nezavisnost regulatornih tela u Srbiji može da se izračuna. Rezultati su diskutovani u kontekstu dominantnih teorija i zaključak je da one nisu prikladne za objašnjenje delegiranja regulatornih agencija u Srbiji. Zato predlažemo da se uvrsti jedna od teorija evropeizacije - „svetovi povinovanja”, kao potencijalno korisna objašnjavajuća paradigma, jer ukazuje na razliku između faze kreiranja prava i njegove implementacije u zemljama centralne i istočne Evrope.

Studija slučaja Srbije predstavlja prvi korak u nastojanju da se dopuni postojeći teorijski fond o dizajnu regulatornih tela. Da bi bila kompletna, neophodno je da se istraži i aspekt faktičke nezavisnosti agencija u Srbiji. Ovaj korak doprineo bi da studija slučaja ispuni dva zadatka:

- (a) doprinese jasnoj konceptualizaciji varijabli;
- (b) ukaže na potencijalne kauzalne mehanizme između njih.

Zahvaljujući tome, nakon prikupljanja podataka iz Hrvatske, Bosne, Crne Gore i Makedonije, biće moguće da se proveri hipoteza o snazi i relevantnosti različitih nezavisnih varijabli na rad regulatornih tela.

Naša ambicija je da formiramo teoriju srednjeg obima (*middle range*), koja bi dala odgovor o determinantama regulatornih agencija zemalja u tranziciji, pri čemu bi početni koraci podrazumevali analizu zemalja zapadnog Balkana, a kasnije studije bi izbor slučajeva proširile na ostale evropske i neevropske tranzicione zemlje. Trenutno polazište je da eksterni faktori² predstavljaju ključne determinante formalnog dizajna, što je suprotno tvrdnjama funkcionalista, ali dodajemo i da na polju implementacije, tj. faktičke nezavisnosti regulatornih tela – ostaje otvoreno pitanje kada i pod kojim zakonitostima ulogu igraju domaće institucionalne determinante, a posebno kako se one manifestuju u prisustvu eksternih pritisaka.

Pronalaženje odgovora na ovo pitanje predstavlja ključni korak u formulisanju pomenute teorije. ¶

2 U slučaju zemalja koje su već članice EU, može se govoriti o *multi-level governance* determinanti, dok kod država kandidata govorimo o eksternim faktorima/pritiscima zato što su oni posledica pristupa uslovljavanja koji nije do kraja integrisan u okviru institucionalnih mehanizama upravljanja zemlje domaćina.

LITERATURA

- Beljanski, Slobodan, 2008: *Regulatorna i kontrolna tela u Republici Srbiji*, Pregled - Republika Srbija, br. 2, str. 57-74.
- Coen, David, 2005: *Business-Regulatory Relations: Learning to Play Regulatory Games in European Utility Markets*, An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Blackwell Publishing, London.
- DiMaggio Paul, Walter W Powell, 1983: *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, American Sociological Review, Volume 48, Princeton University Press, pages 147-160.
- Elgie, Robert, Iain McMenamin, 2005: *Credible Commitment, Political Uncertainty or Policy Complexity? Explaining Variations in the Independence of Non-Majoritarian Institutions in France*, British Journal of Political Science, Cambridge University Press.
- Falkner Gerda, Hartlapp Miriam, Treib Oliver, 2007: *Worlds of compliance: Why leading approaches to European Union implementation are only sometimes-true theories*, European Journal of Political Research, Volume 46, pages 395-416.
- Falkner Gerda, Treib Oliver, 2008: *Three Worlds of Compliance or Fours? The EU-15 Compared to New Member States*, Journal of Common Market Studies, Volume 46, pages 293-313.
- George Alexander L, Andrew Bennett, 2005: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, MA and London, MIT Press.
- George, Alexander, Andrew Bennett, 2005: *Case studies and theory development in the social sciences*, Cambridge, MIT Press.
- Gilardi, Fabrizio, 2007: *The Same, But Different: Central Banks, Regulatory Agencies, and the Politics of Delegation to Independent Authorities*, Comparative European Politics, Palgrave Macmillan Ltd.
- Gilardi, Fabrizio, 2005: *The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, Annals of the American Academy of Political and Social Science, Volume 598, pages 84-101.
- Gilardi, Fabrizio, 2002: *Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis*, Journal of European Public Policy, Volume 9, pages 873-893.
- Gómez-Ibáñez, José: 2003: *Regulating infrastructure : monopoly, contracts, and discretion*, Harvard University Press, Massachusetts.
- Gordan, Tanić, Sanja Filipović, 2008: *Zaštita potrošača u uslovima liberalizovanog tržišta električne energije*, Časopis Industrija.

- Koenig-Archibugi, Mathias, 2004: *Explaining Government Preferences for Institutional Change in EU Foreign and Security Policy*, TheMIT Press.
- Majone, Giandomenico, 1994: *The rise of the regulatory state in Europe*, West European Politics, Volume 17, pages 77-101.
- McNamara, Kathleen R, 2002: *Rational Fictions: Central Bank Independence and the Social Logic of Delegation*. West European Politics, Volume 25, Number 1, January 01, 2002, pp. 47-76(30).
- Peltzman, Samuel, 1976: *Towards a more general theory of regulation*, Journal of Law and Economics, University of Chicago Press, vol.19 (2), pages 211-240.
- Radojević, Miodrag, 2010: *Nezavisna (regulatorna)tela i institucije u Srbiji*, Srpska politička misao, br. 4, str. 53-76.
- Ragin, Charles, 2005: *Fuzzy sets*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications
- Schrefler, Lorna, 2010: *The Usage of Scientific Knowledge by Independent Agencies*, Governance, Volume 23, pages 309-330.
- Scott, Colin, 2003: *Organizational Variety in Regulatory Governance: An Agenda for a Comparative Investigation of OECD Countries*, Kluwer Academic Publishers.
- Shepsle, Kenneth A. 1991: *Discretion, Institutions and the Problem of Government Commitment*, In *Social Theory for a Changing Society*, ed. Pierre Bourdieu and James Coleman, Boulder, CO: West view, pages 245-263.
- Slavujević, Zoran, 2010: *Institucije političkog sistema – umesto simboličkog izraza prava građana da vladaju, sredstvo vladavine nad građanima*, u *Kako građani Srbije vide tranziciju*, Centar za studije socijalne demokratije i Friedrich Ebert Stiftung, str. 63-64.
- Tsebelis, George, 2002. *Veto players: how political institutions work*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Šuput, Dejan, 2009: *Samostalna regulatornatela u pravnom sistemu Republike Srbije*, Telekomunikacije, br. 3, str 49-56.
- Thatcher, Mark, David Coen, 2008: *Network Governance and Multi-level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies*, Cambridge University Press.
- Thatcher, Mark, 2005: *The third force? Independent regulatory agencies and elected politicians in Europe*, Governance Volume 18, pages 347-373.
- Thatcher, Mark, 2002: *Delegation to Independent Regulatory Agencies, Pressures, Functions and contextual mediation*, West European politics, Volume 25, pages 125-147.
- Thatcher, Mark, Alec Stone Sweet, 2002: *Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions*, West European Politics, Volume 25, pages 1-22.

Tsebelis, George, 2002: *Veto players: how political institutions work*, Princeton, Princeton University Press.

Vibert, Frank, 2007: *The rise of the unelected: democracy and the new separation of powers*, Cambridge, Cambridge University Press.

SLOBODAN TOMIĆ
ALEKSANDAR JOVANČIĆ
NASTANAK I NEZAVISNOST REGULATORNIH TELA U SRBIJI:
DOMAĆE ILI EKSTERNE DETERMINANTE?

DODACI

Dodatak 1.

Komponente formalne nezavisnosti regulatornih tela (Gillardi 2002, 873-893)

Dimenzija	Indikatori	Broj indeksnih poena
A) Status direktora agencije	1) <i>Dužina mandata</i>	
	• preko 8 godina	1.00
	• 6 do 8 godina	0.80
	• 5 godina	0.60
	• 4 godine	0.40
	• kraći od 4 godine ili zavisi od diskrecije postavljča	0.20
	• nema fiksni mandat	0.00
	2) <i>Ko postavlja direktora</i>	
	• uprava agencije	1.00
	• zajednički ekzekutiva i legislativa	0.75
	• legislativa	0.50
	• egzekutiva (kolektivno)	0.25
	• jedan ili više ministara	0.00
	3) <i>Smena</i>	
	• smena je moguća	1.00
	• samo zbog razloga nevezanih za datu politiku	0.67
	• nema detaljnih odredbi vezanih za smenu	0.33
	• na diskreciju postavljča	0.00
	4) <i>Može li direktor da učestvuje u radu drugih vladinih tela?</i>	
	• ne	1.00
	• samo uz posebnu dozvolu egzekutive	0.50
	• nema posebnih odredaba o ovome	0.00
	5) <i>Da li mandat može da se obnovi?</i>	
	• ne	1.00
	• da, jednom	0.50
	• da, više puta	0.00
	6) <i>Da li je nezavisnost formalni zahtev za imenovanje?</i>	
	• da	1.00
	• ne	0.00

Dimenzija	Indikatori	Broj indeksnih poena
B) Status upravnog odbora agencije	<i>7) Dužina mandata</i>	
	• preko 8 godina	1.00
	• 6 do 8 godina	0.80
	• 5 godina	0.60
	• 4 godine	0.40
	• kraći od 4 godine ili zavisi od diskrecije postavljča	0.20
	• nema fiksni mandat	0.00
	<i>8) Ko bira upravu?</i>	
	• sam direktor agencije	1.00
	• egzekutiva i legislativa zajedno	0.75
	• legislativa	0.50
	• egzekutiva (kolektivno)	0.25
• jedan ili više ministara	0.00	
<i>9) Smena</i>		
• smena je moguć	1.00	
• samo zbog razloga nevezanih za datu politiku	0.67	
• nema detaljnih odredbi vezanih zasmenu	0.33	
• na diskreciju postavljča	0.00	
<i>10) Može li direktor da učestvuje u radu drugih vladinih tela?</i>		
• ne	1.00	
• samo uz posebnu dozvolu egzekutive	0.50	
• nema posebnih odredaba o ovome	0.00	
<i>11) Da li mandat može da se obnovi?</i>		
• ne	1.00	
• da, jednom	0.50	
• da, više puta	0.00	
<i>12) Da li je nezavisnost formalni zahtev za imenovanje?</i>		
• da	1.00	
• ne	0.00	

SLOBODAN TOMIĆ
ALEKSANDAR JOVANČIĆ
NASTANAK I NEZAVISNOST REGULATORNIH TELA U SRBIJI:
DOMAĆE ILI EKSTERNE DETERMINANTE?

Dimenzija	Indikatori	Broj indeksnih poena
C) Odnos sa vladom i parlamentom	<i>13) Da li je nezavisnost agencije formalno pomenuta?</i>	
	• da	1.00
	• ne	0.00
	<i>14) Formalne obaveze agencije prema Vladi:</i>	
	• nema ih	1.00
	• podnošenje godišnjeg izveštaja, ali samo informativno	0.67
	• podnošenje godišnjeg izveštaja koji mora biti izglasan	0.33
	• <i>agencija je u potpunosti odgovorna vladi</i>	0.00
	<i>15) Formalne obaveze agencije prema Parlamentu:</i>	
	• nema ih	1.00
	• podnošenje godišnjeg izveštaja, ali samo informativno	0.67
	• podnošenje godišnjeg izveštaja koji mora biti izglasan	0.33
	• <i>agencija je u potpunosti odgovorna parlamentu</i>	0.00
	<i>16) Ko, osim suda, može da opovrgne odluku agencije (kada ima ekskluzivitet odlučivanja)?</i>	
	• niko	1.00
	• neko od specijalizovanih tela	0.67
• vlada, uz "kvalifikacije"	0.33	
• vlada, bezuslovno	0.00	

Dimenzija	Indikatori	Broj indeksnih poena
D) Finansijska i organizaciona autonomija	<i>17) Kako se finansira agencija?</i>	
	• eksterno	1.00
	• kombinacija vladinog i eksternog finansiranja	0.50
	• vlada	0.00
	<i>18) Kako je budžet kontrolisan?</i>	
	• od strane agencije	1.00
	• putem revizije ili suda	0.67
	• od strane vlade i agencije zajedno	0.33
	• od strane vlade	0.00
	<i>19) Ko odlučuje o unutrašnjoj organizaciji agencije?</i>	
	• sama agencija	1.00
	• vlada i agencija zajedno	0.50
	• vlada	0.00
	<i>20) Ko sprovodi kadrovsku politiku agencije?</i>	
	• agencija	1.00
• vlada i agencija zajedno	0.50	
• vlada	0.00	
E) Nadležnosti	<i>21) Ko je nadležan za regulisanje datog sektora?</i>	
	• samo agencija	1.00
	• agencija, uz još jedno kompetentno telo	0.75
	• agencija i parlament	0.50
	• agencija i vlada	0.25
• agencija ima samo konsultativnu ulogu	0.00	

SLOBODAN TOMIĆ
ALEKSANDAR JOVANČIĆ
NASTANAK I NEZAVISNOST REGULATORNIH TELA U SRBIJI:
DOMAĆE ILI EKSTERNE DETERMINANTE?

Dodatak 2.

Formalna nezavisnost NMI u Francuskoj (Elgie, Robert, Iain McMenamin 2005)

TABLE 1 *Independent Administrative Authorities in France*

Name of AAI	Translation				Short title		
<i>Commission nationale de l'information et des libertés</i>	National Commission for Information and Civil Liberties				CNIL		
<i>Médiateur de la République</i>	Ombudsman				Mediator		
<i>Comité national d'évaluation</i>	National Evaluation Committee				CNE		
<i>Conseil Supérieur de l'Audiovisuel</i>	Higher Council for Broadcasting				CSA		
<i>Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques</i>	National Commission for Campaign Finance and Political Contributions				CNCCFP		
TABLE 2 <i>Scores for Independent Administrative Authorities in France</i>							
	Independence	Regulation	Expertise	Veto players	Corporatism	Uncertainty	Saliency
CNIL	0.68	0	29.4	2	11.8	-0.67	45.8
Mediator	0.35	0	0	3	0	-0.67	16.1
CNE	0.51	0	16	1	76	0.12	0
CSA	0.87	1	0	1	0	0.12	209.2
CNCCFP	0.45	0	0	1	0	0.12	9.2
CNCIS	0.57	0	0	1	0	-0.14	14.1
COB	0.75	1	30	2	10	0.12	2.2
ART	0.87	1	0	2	0	0.12	9.4
CCSDN	0.47	0	0	5	0	0.38	13.5
CPLD	0.74	0	66.7	5	0	0.38	0
ACNUSA	0.72	0	100	5	0	0.38	1.8
Children	0.25	0	0	5	0	0.38	17.9
CNDS	0.50	0	25	5	0	0.38	4.2
PPAP	0.34	0	0	4	47.6	0	0
CSAFP	0.24	0	0	3	50	0	0
CNCCFP	0.28	0	0	2	0	0.12	6.6
Sondages	0.60	0	18.2	4	0	-0.67	0
CIF	0.30	0	0	4	0	-0.67	0
BCT	0.24	0	0	2	90	0.21	0
Cinema	0.17	0	0	2	0	-0.23	0
CB	0.56	1	33.3	2	0	0.12	10.2
CECEI	0.32	1	15.4	2	30.8	0.12	0
CPT	0.40	0	100	2	0	0.21	7.6
CC	0.60	1	23.5	2	29.4	0.21	18.5
CCA	0.72	1	40	1	0	0.12	0
CCMIP	0.62	1	40	1	20	0.12	0
CNEC	0.44	0	37.5	1	0	-0.14	0
CDGF	0.31	0	0	2	11.1	-0.14	0
CRE	0.72	1	100	5	0	0.38	0
CADA	0.34	0	0	2	0	-0.67	0
CSC	0.41	0	37.5	2	75	-0.23	0
CTFVP	0.39	0	0	2	0	0.03	5.5
CMF	0.54	1	12.5	2	87.5	0.12	0

Dodatak 3:

Formalna nezavisnos tregulatornih tela u sedam evropskih zemalja (Gillardi 2002, 873-893)

Table 1 Regulators in seven countries and five sectors (independence score in parentheses)

	Electricity	Telecom	Financial markets	Food safety	Pharmaceuticals
Belgium	Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG) (0.75)	Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) (0.36)	Commission bancaire et financière (CBF) (0.47)	Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA) (0.44)	Government (0.00)
France	Commission de régulation de l'électricité (0.63)	Autorité de régulation des télécommunications (0.65)	Commission des opérations de bourse (0.60)	Agence française de sécurité sanitaire des aliments (0.37)	Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (n.a.)
Germany	Government (0.00)	Regierungsbehörde für Telekommunikations und Post (RegTP) (0.48)	Bundesausichtamt für den Wertpapierhandel (BAWe) (0.51)	Government (0.00)	Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) (0.21)
Italy	Autorità per l'energia elettrica e il gas (0.75)	Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom) (0.71)	Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) (0.64)	Government (0.00)	Government (0.00)
Netherlands	Office for Energy Regulation (DTe) (0.46)	Independent Post and Telecommunications Authority (OPTA) (0.62)	Securities Board of the Netherlands (STE) (0.53)	Government (0.00)	Medicines Evaluation Board (MEB) (n.a.)
Sweden	National Energy Administration (STEM) (0.61)	National Post and Telecom Agency (PTS) (0.64)	Swedish Financial Supervisory Authority (FI) (0.54)	Swedish National Food Administration (SLV) (0.48)	Medical Products Agency (MPA) (0.69)
UK	Office for Gas and Electricity Markets (OFGEM) (0.64)	Office of Telecommunications (OFTEL) (0.74)	Financial Services Authority (FSA) (0.56)	Food Standards Agency (0.41)	Medicines Control Agency (MCA) (0.70)

SUMMARY

THE ORIGIN AND INDEPENDENCE OF THE REGULATORY BODIES IN SERBIA: INTERNAL OR EXTERNAL DETERMINANTS?

The article discusses the concept of regulatory agencies: when and why they arise, what is their role, and what kind of challenges they face. Analyzing a group of regulatory agencies in Serbia, the article measures their de-jure independence using Gillardi's index. The conclusion is that, viewed through the lenses of formal institutional design, Serbian regulatory agencies exhibit a high degree of independence. However, this might be further mediated by insufficient or hindered enforcement. Therefore, in order to account for a full picture of the agencies' institutional life, in the first place their de-facto independence, one needs to reflect on what some theories of Europeanization drew attention to – to what extent have the regulatory agencies resorted to their formally granted powers and mechanisms in practice. Such an exploration of enforcement would be a step further in accounting for the genuine agencies' level of independence.

KEY WORDS: Regulatory bodies, regulation, independence of institutions, nonmajoritarian institutions