

*Др Драган Милков, редовни професор
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду*

ЈАВНЕ АГЕНЦИЈЕ У СРБИЈИ Случајна грешка или лоша намера?¹

Сажетак: *Након политичких промена 2000. године, у српском правном систему се појављују нове институције које до тада нису постојале. То је довело и до стварања нових облика вршилаца управне делатности, поред традиционалних облика који од раније постоје. И поред тога што је структура српске управе углавном заснована на германској традицији, из англосаксонског права је преузет назив агенције за одређене вршимоце управне делатности, иако за тим није постојала никаква објективна потреба. За разлику од САД, где је агенција једини и универзалан назив за све субјекте јавне управе, у Србији су створене агенције као органи управе, као посебне организације, као јавне агенције по посебном закону и још неке агенције неодређеног статуса. До стварања агенција у Србији је највероватније дошло због неуредног превода са енглеског језика, које је Србија последњих десетак година користила за реформе управе. Но, та починка грешка се на крају претворила у лошу намеру да се јавне агенције формирају у све већем броју и у све више области.*

Кључне речи: *Агенције, облици органа управе, организација државне управе, структура управе, „агенцификација“.*

1. Уводне напомене

Сваки правни систем има своје порекло, традицију и одређене специфичности. Током времена поједине институције су израђиване и прилагођаване потребама одређене земље.

¹ Овај текст је резултат ауторових истраживања у оквиру пројекта „Теоријски и практични проблеми у стварању и примени права (ЕУ и Србија)“, а на тему: „Државна управа Србије и европско окружење“.

Српски управни систем је формиран под великим утицајем две европске правне школе, а то су француска и германска. Наиме, бројна решења која се тичу државне управе у Србији су конципирана по моделу који је од раније постојао у Француској, односно у Аустрији и Немачкој. При томе, на теоријском нивоу, српска управна доктрина је била под већим утицајем француских правних теоретичара, али је на практичном нивоу обрнуто. Нормативна решења присутна у Србији имају у највећој мери своје порекло из Аустрије и Немачке. То се односи како на организационе аспекте, тако и на процесне.

Након промена у политичком систему Србије, које су се одвијале након промене власти 2000. године, спољни утицај на правни систем Србије постаје доминантно англосаксонски. У том контексту, у српском правном систему се појављују нове институције, које су до тада биле непознате. Међу њима, налазе се и јавне агенције, чија природа је недовољно одређена, а такви су им и положај и улога. С друге стране, основано се може поставити и питање потребе креирања новог организационог облика државне управе у Србији.

2. Облици органа управе

Посматрајући облике органа управе у Србији, може се рећи да постоје основни и изведени облици. Основни облик органа управе је данас министарство и то је облик који је присутан у великој већини држава. У једном периоду нашег развоја, пре свега у доба социјалистичког уређења у некадашњој Југославији, уместо министарстава су постојали секретаријати. Но, почевши од Устава Републике Србије из 1990. године, министарства поново постају основни организациони облик вршиоца управне делатности („Послове државне управе обављају министарства.“²). Тим истим Уставом, предвиђена је могућност да се образују још неки облици органа управе, али није наведено који су то облици („За обављање одређених послова државне управе образују се органи управе у саставу министарства, а за вршење стручних послова образују се посебне организације.“)³. Остали облици су прецизирани Законом о државној управи.

Слична ситуација је била и након доношења Устава из 2006. године. И у том Уставу се као облик органа управе спомиње једино министарство, а предвиђа и могућност да се законом уреде и неки други облици органа управе („Послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом“)⁴.

² Устав Републике Србије - УРС, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 1/1990, чл. 94, ст. 1.

³ УРС, ст. 4.

⁴ Устав Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 98/2006, чл. 136, ст. 2.

У саставу министарстава, према Закону о државној управи, могу да се образују управе и инспекторати. Поред тога у Закону је предвиђено да се као органи управе у саставу могу образовати и дирекције, што је иначе до сада био термин резервисан искључиво за посебне (управне) организације. Шта више, иако такав облик уопште не постоји у Закону о државној управи, након образовања јавних агенција у српском правном систему неки од ових субјеката такође имају статус органа управе у саставу. Тиме се уноси потпуна конфузија у некада релативно добро стање у погледу коришћења назива за поједине органе управе у Републици Србији.

Министарство је основни орган управе који се „образује за послове државне управе у једној или више међусобно повезаних области“.⁵

Традиционално посматрано, управа представља орган управе који се образује за вршење управних послова у једној ужој области, а не за целу управну грану. Но, према Закону о државној управи, „управа се образује за извршне и с њима повезане инспекцијске и стручне послове“.⁶ Такво законско одређење управе скоро да не значи ништа, јер се за извршне послове образује и министарство, а унутар министарстава се врше и инспекцијски, па, наравно, и стручни послови. Но поставља се питање, зашто се инспекцијски послови уопште везују за управе, када постоје и инспекторати?

Трећи облик органа управе су инспекторати. Инспекторат је такав орган који се образује за обављање послова инспекцијског надзора као своје основне делатности, при чему инспекторати обављају и с њима повезане стручне послове. У Републици Србији инспекцијски послови се по правилу обављају у оквиру организационих јединица министарстава, а не посебних органа управе. Посебне организационе јединице републичких министарстава, које се баве пословима инспекцијског надзора, образоване су често на нивоу округа, где су обједињене у оквиру подручних центара државне управе. Поред тога, одређени инспекцијски послови се врше и у организационим јединицама министарства на централном нивоу, у њиховим секторима, одсецима, одељењима и групама. Но, као изузетак од овог правила, формирају се посебни органи управе у саставу министарства у облику инспектората.

Посматрајући облике органа управе у Републици Србији и доводећи их у везу са ставовима управно-правне теорије, може се рећи да само ова три облика спадају суштински у органе управе. Но, поред ових класичних и за нашу традицију уобичајених облика органа управе, у Закону о државној управи донетом 2005. године је предвиђено да се и дирекције могу

⁵ Закон о државној управи - ЗДУ „Службени Гласник Републике Србије“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014, чл. 22.

⁶ ЗДУ, чл. 29, ст. 2.

образовати као „органи“ у саставу. Дирекције су до тада биле назив који се користио искључиво за означавање управних организација. Но, законодавац је традиционалне ознаке променио и међу органе уврстио и дирекцију, иако она то по својој основној делатности никако није. Наиме, дирекција се образује „за стручне и с њима повезане извршне послове који се, по правилу, односе на привреду“. Према томе, основна делатност дирекције није управна („извршна“), већ стручна делатност, а која је везана за привреду. Такви субјекти се, по законској дефиницији, пре могу сматрати посебном организацијом. При томе, оно што је иначе супротно природи органа управе, дирекција може стећи својство правног лица када је то законом одређено. С друге стране, поред три „органа управе“ у саставу појединих министарстава под називом „дирекције“, а то су: Дирекција за мере и драгоцене метале, Републичка дирекција за воде и Дирекција за електронску управу, дирекције су и даље образоване и као посебне организације.⁷

Напуштање традиционалних облика органа државне управе наставило се са увођењем до тада непознатих субјеката под називом „агенција“. Поред јавних агенција, образованих на основу Закона о јавним агенцијама, у Републици Србији се почевши од Закона о министарствима из 2004. године, образују и органи у саставу под називом агенције. Тада је по први пут образована Агенција за заштиту животне средине, као орган са својством правног лица, у саставу тадашњег Министарства науке и заштите животне средине. Занимљиво је да су тим истим прописом образоване и Агенција за развој инфраструктуре локалне самоуправе, као и Агенција за страна улагања и промоцију извоза, али као посебне организације!? Исто тако, почевши од Закона о министарствима из 2012. године, некадашње безбедносне службе у оквиру Министарства одбране преименоване су у агенције са статусом органа у саставу, а то су Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција. Коначно, поред органа управе у саставу, агенција као посебних организација, читав низ нових агенција је образован на основу Закона о јавним агенцијама.⁸

⁷ Онима који су припремали тадашњи Закон о министарствима очигледно су мањкала елементарна знања о организацији управе, о облицима органа управе, о томе шта су органи управе, а шта управне (посебне) организације. Или им је смисао за волунтаризам био претерано изражен? Нажалост, овај недостатак није отклоњен ни најновијим Законом из 2014. године. Експериментисању са организацијом државне управе никада краја! Чувена теза Де Лолма (Jean Louis de Lolme) о суверености енглеског Парламента, по којој Парламент може све осим да мушкарца претвори у жену и жену у мушкарца, очито би се могла применити и на наше прилике. При томе, међутим, Де Лолм није мислио на трансформације које проистичу из незнања.

⁸ Вид. Александар Мартиновић, „Правна природа агенција у правном систему Републике Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 2/2012, 391-400.

Поред агенција, које су образоване Законом о министарствима из 2004. године, као органи у саставу и посебне организације, у нашем правном систему се појављују и јавне агенције које се формирају на основу Закона о јавним агенцијама, донетим 2005. године.⁹

3. О пореклу термина „агенција“

Посматрајући упоредноправна решења у погледу организације државне управе, може се констатовати да је израз „агенција“ карактеристичан само за енглески језик, али да је до ширења његове примене касније дошло и у неким земљама које не припадају англосаксонској традицији.

У САД се начелно разликују две основне врсте управних агенција. То су, с једне стране, зависне, а са друге стране, независне агенције.¹⁰ Зависне агенције су образоване у саставу неког од 15 Департмана САД, који чине Кабинет Председника САД. На челу ових агенција се налази функционер којег поставља Председник САД, уз сагласност Сената. Сматра се да Председник у односу на ове функционере има пуну дискрециону слободу да их разреши због било ког разлога.¹¹

Што се тиче независних управних агенција, разликују се две категорије ових субјеката. Једну категорију представљају независне извршне агенције (*independent executive branch agencies*), а другу чине независне регулаторне агенције (*independent regulatory agencies*). Независне извршне агенције имају сличан статус као зависне агенције, с тим што се не налазе у саставу било ког департмана, већ су у организационом смислу самосталне. Међутим, Председник САД има и у односу на њих слична овлашћења као и према зависним агенцијама.¹²

Настанак агенција се везује за Сједињене Америчке Државе, за период одмах након усвајања Устава из 1787. године тј. прве две агенције су образоване 1789. године, а то су агенција која је требало да одреди износ дажбина за увоз робе и агенција задужена да одреди војне пензије инвалида рањених за време рата за независност.¹³ Међутим, те прве две агенције су биле привремене. Од тог периода, па до данас, израз „агенција“ у САД означава све субјекте који се баве управним и са њима повезаним пословима. Израз „орган“ се не употребљава за вршиоце управне делатности на

⁹ Закон о јавним агенцијама - ЗЈА, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 18/2005.

¹⁰ Johnson C. Scott, „Administrative Agencies: A Comparison of New Hampshire and Federal Agencies' History, Structure and Rulemaking Requirements“, *Pierce Law Review*, Vol 4, Nr. 3, University of New Hampshire, 2006., 438.

¹¹ Ibid., 439.

¹² Ibid.

¹³ Ibid., 436.

енглеском језику, већ термин „агенција“, као заједнички назив.¹⁴ Шта више, појам агенције је у САД нормативно уређен Законом о општем управном поступку из 1946. године и на основу тог прописа се види да је у питању заједнички назив. Наиме, према овом пропису „**agency**“ means each authority of the Government of the United States, whether or not it is within or subject to review by another agency, but does not include - (A) the Congress; (B) the courts of the United States; (C) the governments of the territories or possessions of the United States; (D) the government of the District of Columbia“.¹⁵ 1960. године је Институт за упоредно право из Београда објавио књигу „Закони о управном поступку Аустрије, САД, Мађарске и Шпаније“. У тој књизи су изворни амерички текст правилно превели, водећи рачуна о традиционалној терминологији примереној нашој државној управи. Изворни текст из америчког Закона о општем управном поступку је преведен на следећи начин: „**Орган** означава сваки орган власти (био он у саставу или под контролом другог органа) владе Сједињених америчких држава, изузев Конгреса, судова, или управа поседа, територија, или области Колумбије“.

При томе, треба имати у виду да су тај амерички текст преводили вршни правни стручњаци, као и да је у том пројекту значајан утицај имао наш познати аутор управног права, који је написао и предговор за ово дело, професор Никола Стјепановић, професор Правног факултета у Београду.

У САД се начелно разликују две основне врсте управних агенција. То су, с једне стране, зависне, а са друге стране, независне агенције.¹⁶ Зависне агенције су образоване у саставу неког од 15 Департмана САД, који чине Кабинет Председника САД. На челу ових агенција се налази функционер којег поставља Председник САД, уз сагласност Сената. Сматра се да Председник у односу на ове функционере има пуну дискрециону слободу да их разреши због било ког разлога.¹⁷

Што се тиче независних управних агенција, разликују се две категорије ових субјеката. Једну категорију представљају независне извршне агенције (independent executive branch agencies), а другу чине независне регулаторне агенције (independent regulatory agencies). Независне извршне агенције имају сличан статус као зависне агенције, с тим што се не налазе у саставу било ког департмана, већ су у организационом смислу самосталне. Међутим, Председник САД има и у односу на њих слична овлашћења као и према зависним агенцијама.¹⁸

¹⁴ Alfred C. Aman, Jr. – William T. Mayton, *Administrative Law*, 2. izdanje, St. Paul, Minn., 2011., 1.

¹⁵ 5 U.S. Code § 551.

¹⁶ J. C. Scott, 438.

¹⁷ Ibid., 439.

¹⁸ Ibid.

Нажалост, након политичких промена у Србији, насталих после 2000. године, полазну основу за промену раније важећих прописа добијали смо у текстовима написаним на енглеском језику, а преводиоци нису имали такво правничко образовање као у време када је Институт за упоредно право превео прописе о општем управном поступку, нити је овим процесом руководио било ко макар сличног образовања које је поседовао професор Никола Стјепановић. Тако се догодило да преводиоци изворни термин из енглеских текстова преведе као „агенција“, а управни практичари су можда сматрали да су у питању неки нови субјекти, које ми немамо, а требало би да их имамо, ако желимо да се приближимо Европској унији?¹⁹ Читајући текстове на енглеском језику, заиста се у њима за вршиоце управне делатности користи израз агенција, али је требало тај термин прилагодити нашој традицији. У том случају, ми данас не бисмо имали агенције, као што их нема ни Немачка, нити Аустрија!

Посматрајући корене правних прописа Србије о државној управи, може се констатовати да наша традиционална терминологија почива првенствено на германским називима, те се субјекти којима је управна функција основна делатност називају органима управе („Verwaltungsorgan“). У Француској се субјекти који се баве управним пословима називају заједнички управама („administration“), при чему се користе и називи појединих облика управе, као што су министарства и сл. За разлику од европских континенталних држава, у англосаксонским земљама се користи само израз „agency“. При томе се не може ставити пуни знак једнакости између немачког израза „орган“ и енглеског „агенција“, јер постоје и агенције које нису класични органи државне управе, али су све државне агенције нешто што би одговарало немачком изразу „орган“. Стога се може рећи да је порекло израза „јавна агенција“ из англосаксонског права, а користи се и у земљама у којима је у употреби енглески језик и њиме се означавају субјекти који врше управну делатност, а које бисмо ми назвали органима управе. Поред тога, савремена тенденција је и да се створи што већи број аутономних агенција.

Посматрајући период до доношења Закона о министарствима из 2004. године и Закона о јавним агенцијама из 2005. године, може се констатовати да се израз „агенција“ код нас употребљавао само за приватно-правне субјекте који се баве различитим услужним активностима (нпр. туристичке агенције, агенције за истраживање тржишта, маркетиншке агенције итд.). У германском праву, које је имало највећи утицај на наше управно право, агенције се уопште не појављују међу државним субјектима, док се

¹⁹ Не треба увек и у свакој прилици објашњење за одређене догађаје тражити у префињеној намери. Често се многи догађају одвијају потпуно случајно.

у Француској агенције појављују у последње време, али углавном као субјекти који нису у саставу државе. У својој годишњој студији за 2012. годину, француски Државни савет је дефинисао шта се подразумева под агенцијама.²⁰ Државни савет је сматрао да се одређење агенције заснива на два кумулативна критеријума: аутономија, по којој се агенције разликују од независних управних тела (*autorités administratives indépendantes*) и вршење овлашћења за обављање којима се остварује национална јавна политика (*l'exercice d'une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique publique nationale*). Ове агенције се углавном баве пословима које бисмо ми назвали пословима од општег друштвеног интереса (у области здравства, социјалног старања, образовања...). Да ни у овој земљи, у којој иначе традиционално постоји отпор према англицизмима, није успело да се одупре англосаксонском утицају, говори чињеница да је Државном савету повод за ову студију била чињеница да је те године већ постојало стотинак различитих агенција. Међутим, оно што је неспорно, у Француској не постоје агенције које спадају у органе управе. У Француској је статус агенција сличан статусу наших посебних организација, а још више је оних које код нас спадају у јавне службе.

4. Позитивно право Србије

За разлику од агенција које су образоване као органи управе, а за које не постоји никакво законско одређење, нити су уопште предвиђене као облик органа управе, јавне агенције су дефинисане Законом о јавним агенцијама. Према том пропису „јавна агенција је организација која се оснива за развојне, стручне или регулаторне послове од општег интереса“. По овој формулацији би јавна агенција била блиска посебним организацијама, мада се по нашим прописима образују и агенције као органи у саставу! Но, да ни ауторима и творцима уношења ових субјеката из увоза у наш правни систем није било најјасније какав је њихов статус, сведочи и законска одредба да се „јавна агенција оснива ако развојни, стручни и регулаторни послови не захтевају сталан и непосредан политички надзор и ако јавна агенција може боље и делотворније да их врши него орган државне управе, нарочито ако се у целини или претежно могу (sic!) финансирати од цене коју плаћају корисници услуга“.²¹ Остаје једино проблем како онда препознати ову агенцију и одвојити је од агенције као органа у саставу?! Агенције се формирају ако послове могу боље да обаве него органи, а постоје и аген-

²⁰ Conseil d'État, Étude annuelle pour 2012, „Les agences : une nouvelle gestion publique?“

²¹ ЗЈА, чл. 2, ст. 1.

ције које су органи?! Логика би онда налагала да ниједна агенција не буде орган управе!

Посматрајући правни положај јавних агенција по нашим важећим прописима, могао би се извести закључак да би се оне могле третирати као посебне организације, при чему то неке и формално-правно јесу. Но, тај статус није ипак идентичан са посебним организацијама. У неким сегментима има одступања која јавне агенције приближавају недржавним субјектима, док у погледу неких других елемената оне показују разлике у односу на посебне организације чиме се приближавају органима државне управе. Међутим, да би ствар била још компликованија, „посебним законом могу се, сходно сврси јавне агенције, поједина питања положаја јавне агенције уредити друкчије него овим законом“. Ту свакако спада Безбедносно-информативна агенција.

5. „Агенцификација“, помодарство и преводи

Осамдесетих година прошлог века се у земљама енглеског говорног подручја, јавља тежња ка реформи јавног сектора под називом Нови јавни менаџмент (New Public management). Творцем овог назива се сматра Кристофер Худ (Christopher Hood), професор Универзитета у Оксфорду, који је само термилошки уобличио овај назив у свом чланку под називом „A public management for all season“, објављеном 1991. године.²² Худ је истицао четири основна елемента Новог јавног менаџмента, а то су:

1. Покушај да се успори или преокрене раст владиних тела;
2. Окретање ка приватизацији и квази-приватизацији, удаљено од владиних институција, са нагласком на „субсидијарност“ у пружању услуга;
3. Развој аутоматизације, посебно информационе технологије у производњи и дистрибуцији јавних услуга; и
4. Развој међународне сарадње, посебно везано за јавни менаџмент, обликовање политике и међувладина сарадња.

Преношење државних овлашћења на аутономна или делимично аутономна тела, а што се наслања на идеје Новог јавног менаџмента, у последње време се у текстовима на енглеском језику означава термином: „agencification“, иако Худ овај израз није користио. Опет под утицајем енглеске терминологије, и код нас се овај појам некритички прихвата, па се говори о „агенцификацији“. Замагљивање праве природе државних органа и преношење на тзв. аутономна тела, није ништа ново у политичкој и правној

²² Public Administration Vol. 69, мај 1991., 3-19, Royal Institute of Public Administration ISSN 0033-3298.

теорији. Једина је разлика у томе како се терминолошки такви процеси називају. Уместо „агенцификације“, ми смо у једном периоду имали СИЗои-зацију, тако што су, наводно, са државе била пренета овлашћења на Самоуправне интересне заједнице. Концепт ових, назови аутономних, агенција, веома личи на Кардељеве некадашње творевине, само што се спроводи у друго име и под другим називом. При томе, остаје нејасно зашто се „агенцификацијом“ назива процес преношења на аутономна тела, када у многим земљама агенције представљају типичне државне субјекте? И у Србији постоје различите агенције од којих су неке и органи државне управе. Шта би онда код нас тзв „агенцификација“ требало да значи? Преношење државних овлашћења само на агенције које нису органи државне управе?

Израз „агенцификација у српском језику веома рогобатно звучи и никако не би требало да се користи за оно што поједини аутори на енглеском језику под тим означавају (овог пута је занимљиво да се о томе у САД скоро и не говори, док се та необична синтагма највише користи у Европи, посебно се допада скандинавским ауторима) . Суфикс „фикација“ потиче од латинског: „fikare“ и означава постајање, претварање у нешто, придавање неке особине (Иван Клајн, Милан Шипка, Велики речник страних речи и израза). У том смислу, код нас се овај суфикс исправно користио увек када је била у току нека активност на увођењу нечег новог, као што је нпр. електрификација, топлификација. Поставља се питање шта би синтагма „агенцификација“ требало да значи? О ком процесу је реч? О претварању државних субјеката у агенције? А шта онда са органима државне управе, агенцијама? А тек „деагенцификација“? Ако би можда „агенцификација“ требало да значи (?) стварање све већег броја агенција, уместо традиционалних облика органа управе, онда „деагенцификација“ не би значила ништа! Најгоре је када се некој почетно проблематичној тези, непримереној конкретним околностима, касније дају тајновита објашњења, која на крају резултирају потпуним бесмислом! Можда звучи тајновито, префињено, научно, неприступачно обичном духу, али се у суштини ради о празној вербалној егзибицији, која нема никакво озбиљно значење. Уместо да се почетна преводилачка грешка исправи, научници, аутори управног права и управних наука, почињу да траже томе смисао и, сматрам, одлутали су веома далеко. Нашем језику би много више одговарало да се говори о управној децентрализацији (што се такође користи у неким страним језицима) или једноставно о деетатизацији, али би то можда некима звучало ретроградно, па бисмо можда тако стигли и до одумирања државе? Онима који су некада морали да слушају марксистичко тумачење друштва, ово вероватно звучи познато. А од деетатизације и одумирања државе до

„агенцификације“ пут није далек. Суштина је иста, једино се сада користи нова, помодна терминологија. Но, било је и увек ће бити исто: реч је о обичној магли. Занимљиво је да дебиروقратизацију, повезану са тзв. „агенцификацијом“, највише пропагирају бирократе различитих међународних тела, којима је то професија!

6. Закључак

Организација и структура државне управе Србије заснивају се на германској традицији, при чему је тој структури прилагођена и терминологија. Но, последњих десетак година, пре свега под утицајем различитих међународних тела и њихових бирократских представника у Србији, долази до бројних и не увек позитивних промена. Стварају се нови облици органа управе, ранија терминологија мења и уводе нови субјекти недефинисаног статуса. Међу такве, несумњиво спадају агенције.

Агенција је, изворно посматрано, синоним за орган управе, односно вршиоце управне делатности, према традиционалној европској (код нас прихваћеној германској) терминологији и не постоји никаква потреба за одступањем од тога. Могуће би било да се, као у САД, сви вршиоци управне делатности назову агенцијама, па би у том случају бар систем био доследан и усклађен. С друге стране, термин „агенција“ се може резервисати само за субјекте ван државног апарата, као у Француској. Овако како је код нас учињено, агенције могу да буду све: и органи државне управе, и посебне организације и јавне службе и посебни субјекти и недефинисани субјекти. Мешавина терминологије, примерене различитим правним системима, само уноси конфузију у српски правни систем и организацију државне управе. Само недостаје да се у организацију државне управе уведу и неки субјекти из кинеског правног система, па ће бити свега (руске заводе још увек имамо).

На почетно постављено питање, да ли су код нас агенције настале као случајна грешка или су резултат лоше намере, одговор би могао да гласи: почетно су настале као случајна грешка, али се даље шире и настављају свој живот захваљујући лошој намери.

*Dragan Milkov, Ph.D., Full Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad*

Public Agencies in Serbia Accidental Error or Bad Intention

Abstract: *English term "agency" has appeared in the Serbian legal system after the political changes in 2000. At first, the Law on Ministries in 2004 created bodies of state administration under the name of the agency and administrative organizations and in 2005 has been passed the Law on Public Agencies, which provides agencies as autonomous entities that are not directly part of the state administration. In addition, in the last ten years in Serbia was created a whole range of subjects of different legal status under the name of the agency.*

It should be borne in mind that the organization and structure of public administration in Serbia are mostly based on the Germanic tradition and that Serbia has long used the German term for persons performing administrative activities: "Verwaltungsorgan". Without any objective need, in addition to traditional forms of bodies performing administrative activities in Serbia has been created a new form called the agency. This has only brought the confusion into by then relatively harmonized system of governance structures, where the name of the former administration and some other subjects changed to agencies and some new, who previously did not exist, have been also created. This has led to the growth of covert administration.

Agency name is not unknown in the world and in the US is used since the 18th century. However, instead of the name in English is translated into Serbian language in an adapted way, as it corresponds to the traditional Serbian terminology, this accidental error later turned into a bad intention of creating an ever-larger number of entities called agency.

Key words: *agencies, bodies of state administration, organization of state administration, structure of administration, agencification*