

Dr. sc. Anamarija Musa, docentica  
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

## KONTROLA NAD UPRAVOM U KONTEKSTU EUROPEIZACIJE: NEOVISNA KONTROLNA TIJELA U HRVATSKOJ KAO ČUVARI INTEGRITETA<sup>1</sup>

UDK: 35 (497.5)

Primljeno: 1. rujna 2018.

Izvorni znanstveni rad

Specifična grupa institucija koje kontroliraju upravu – neovisna kontrolna tijela (NKT) – djeluju kao produžena ruka zakonodavca, a time i građana, u nadzoru nad javnom upravom i nositeljima političke vlasti. Uz neovisnu poziciju u institucionalnom pejzažu, njihova je posebnost u tome da im zakonodavac daje određene kontrolne ovlasti nad subjektima nadzora, a u osnovi svog postupanja imaju načelo transparentnosti koje omogućuje građanima informiranje o rezultatima njihova rada. One su dio suvremenog institucionalnog razvoja demokratskih država, pa tako i Hrvatske, koja je u procesu pristupanja Europskoj uniji i sama uspostavila ili unaprijedila NKT kako bi osigurala kontrolu nad upravom i ojačala suzbijanje korupcije. Analiza četiriju NKT-a – Državnog ureda za reviziju, Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa te Povjerenika za informiranje, pokazuje da su neovisna i odgovorna, ali da među njima postoje razlike u institucionalnom dizajnu s obzirom na vrijeme i kontekst u kojem su nastala.

**Ključne riječi:** *odgovornost uprave, kontrola nad upravom, nadzor nad upravom, neovisna kontrolna tijela, integritet, europeizacija, transparentnost*

### 1. UVOD

Tradicionalno shvaćanje demokratske države počiva na ideji da njezine institucije i procedure trebaju osigurati i vladavinu naroda (*government by people*) i vladavinu za narod (*government for the people*) (v. Scharpf, 1998.). Drugim riječima, ona treba omogućiti efikasne mehanizme za izražavanje volje građana i odgovornost (kontrolu, nadzor) onih koji u njezino ime donose odluke, dakle vladavinu naroda, ali i mehanizme i rezultate koji učinkovito rješavaju društvene probleme kvalitetnim odlukama (politikama, propisima) i njihovom odgovarajućom implementacijom.

Tradicionalno, načelo diobe vlasti zahtijeva međusobno podvrgavanje kontroli od strane triju grana vlasti – zakonodavne, izvršne i sudske, pri čemu se kontrola nad izvršnom vlašću i upravom primarno promatrala kao nadzor od strane izabranih

---

<sup>1</sup> Rad je izrađen u okviru Znanstveno-istraživačkog projekta Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu ‘Novi hrvatski pravni sustav’ za 2016. Prva verzija rada predstavljena je na simpoziju Hrvatsko-francuski pravno-pravni dani ‘Kontrola nad javnom upravom’ 17-18. rujna 2015.

predstavnik građana te od strane neovisnog sudstva (Hood et al., 2004: 5).<sup>2</sup> S vremenom su u svrhu jačanja položaja građana kao kontrolora vlasti, olakšavanja nadzora, a onda i posredno prevencije loših odluka, razvijeni dodatni institucionalni mehanizmi. Tako se u novije vrijeme, a uslijed procesa intenzivne decentralizacije i dekoncentracije upravnog sustava, klasični sustav kontrole putem trodiobe vlasti koji se temelji u nadzoru uprave od zakonodavca i sudova, a u skladu s novim načelima, kao što su ekonomičnost i efikasnost, transparentnost, integritet i slično (v. Kregar i Marčetić, 2017.), nadopunjuje čitavim nizom dodatnih kontrolnih mehanizama regulacije uprave – od neovisnih kontrolnih institucija, uspostavljanja standarda i pravila kao dijela samih upravnih procesa, jačanja nadzornih mehanizama unutar uprave i sl. Govori se o eksploziji nadzora (Power, 2005.) i opsesiji nadzorom, ali istovremeno se ti novi modeli pokazuju kao nužni u atomiziranom i nabujalom upravnom sustavu kako bi osigurali odgovornost uprave i time osigurali vladavinu naroda i za narod.

Tema ovog rada je specifična grupa institucija koje kontroliraju upravu – neovisna kontrolna tijela (dalje: NKT) – koje djeluju kao produžena ruka zakonodavca, a time i građana, u nadzoru nad javnom upravom i nositeljima političke vlasti koji je vode. Uz neovisnu poziciju u institucionalnom pejzažu, njihova je posebnost u tome da im zakon daje određene kontrolne ovlasti nad subjektima nadzora, a u osnovi svog postupanja je načelo transparentnosti koje omogućuje građanima informiranje o rezultatima njihova rada i time im osigurava ulogu kontrolora vlasti. Radi se o skupini tijela koja kombiniraju različite funkcije (nadzora, odlučivanja, sankcioniranja, praćenja, promicanja) s ciljem osiguravanja zakonitosti rada i integriteta uprave u skladu sa suvremenim načelima dobrog upravljanja, a koje su neovisne od zakonodavca, i istovremeno mu odgovorne. Neki ih, s obzirom na ulogu i druge posebnosti, smatraju institucijama integriteta (Ackerman, 2000.; Field, 2012.).

Rad polazi od sljedećih istraživačkih pitanja: (1) što je motiviralo hrvatskog zakonodavca na uspostavljanje ili nadogradnju institucija integriteta te (2) koja su temeljna obilježja hrvatskih neovisnih kontrolnih tijela. Nastojeći odgovoriti na ta pitanja, u radu se prvo kontekstualizira jačanje važnosti odgovornosti i kontrole u upravi (pogl. 2.) i konceptualiziraju neovisna kontrolna tijela kao institucije integriteta (pogl. 3.), zatim predstavljaju rezultati istraživanja četiriju NKT-a u Republici Hrvatskoj (pogl. 4.) i na kraju iznose zaključci (pogl. 5).

---

<sup>2</sup> Hood et al. (2004: 5) ističu da se obrnuti proces dogodio stvaranjem demokratskih država i uspostavom trodiobe vlasti kada je kontrola od strane zakonodavca i sudstva zamijenila 'ranije monarhističke instrumente kontrole kao što su revizori, cenzori i prokurator, inspektori i povjerenici'.

## 2. TRENDOVI U JAČANJU ODGOVORNOSTI: REGULACIJA UPRAVE

Suvremeno društvo i država, a time i javna uprava, obilježeno je pojačanom kontrolom putem različitih instrumenata. Društveni razvoj, intenzivna interakcija, kao i tehnološka revolucija kroz razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije potakli su bujanje različitih oblika kontrole, manje ili više vidljivih, koje država usmjerava prema društvu i građanima (npr. nadzor komunikacije, kretanja itd.). Istovremeno, zaokret prema konceptu regulatorne države doveo je do jačanja regulacije kao *ex ante* oblika kontrole te intenziviranja *ex post* nadzornih mehanizama, kao što su inspekcije, financijske kontrole, odgovornost za rezultat i slično.

U kontekstu jačanja demokratskih načela na kojima počiva političko-upravni sustav te razvoja koncepta dobrog upravljanja, odgovornost uprave kao i podsustava vlasti postaje jedno od temeljnih načela suvremenog upravljanja. Europski upravni prostor, kao konglomerat načela, standarda i vrijednosti zajedničkih uprava europskih zemalja, država članica EU-a, pristupa načelu odgovornosti kao stožernom principu djelovanja uprave, uz vladavinu prava, otvorenost i transparentnost, efikasnost u potrošnji javnih sredstava i učinkovitosti u oblikovanju i provedbi javnih politika (Koprić et al., 2012.). Dobro upravljanje (*good governance*) kao suvremena upravna doktrina također se oslanja na odgovornost uprave i vlasti za procese oblikovanja i ishode javnih politika na svim razinama vlasti (Koprić et al., 2014.; Vukojičić Tomić, 2016.). Kvaliteta vlasti (*quality of government*) jedan je od novijih koncepata koji definiraju poželjan model upravljanja, opet smještajući odgovornost na centralno mjesto, u smislu nepristranosti i odgovornosti za rezultate upravljanja (Rothstein i Theorell, 2012.). Odgovornost uprave postaje osobito važna u okviru procesa fragmentacije i decentralizacije uprave. Tako sa širenjem javnog sektora, proširenjem regulativne djelatnosti i reguliranih područja, kao i širenja pružanja usluga na različite skupine organizacija (npr. privatizacija i outsourcing javnih usluga, samoregulacija i koregulacija), odgovornost uprave u smislu uvođenja i primjene kontrolnih mehanizama postaju ključne djelatnosti u upravi.

### 2.1. Regulacija uprave: osvjetljavanje crne kutije

Kontrolu nad upravom u posljednjim desetljećima obilježavaju dva temeljna procesa: s jedne strane to je intenziviranje i usložnjavanje instrumenata kontrole, a s druge zaokret prema kontroli rezultata kao nadopuni tradicionalnoj orijentaciji na poštovanje procedure. U kontekstu izrazite fragmentacije uprave (npr. delegacijom ovlasti agencijama), širenja i rastakanja granica javnog sektora (kroz privatizaciju i outsourcing) te ustoličavanja dobrog upravljanja i važnosti kvalitete javnih usluga kao stožernih načela upravnog djelovanja, kontrola nad upravom postaje složenija, raznovrsnija i slabije vidljiva. Ta se promjena očituje kao promjena težišta u kontrolnim mehanizmima – od klasične kontrole putem zakonodavne i sudske vlasti,

prema novim oblicima naknadne, *ex post* kontrole uz inzistiranje na intenzivnom korištenju mehanizama prethodne, *ex ante*, kontrole (v. Musa, 2014.). Uz to, neomenadžerska orijentacija na rezultat osobito inzistira na kontroli krajnjeg učinka, a ne zadovoljavaju se samo poštovanjem procedure. Uvodi se element responsivnosti prema dionicima, izražen kroz inzistiranje na kvaliteti usluga, standardima i certificiranju, te osobito kontrola ekonomičnosti i efikasnosti (Verschuere *et al.*, 2006: 271; Mulgan, 2000.). Uz zadržavanje (političke) odgovornosti izvršne vlasti zakonodavcu za rad egzekutive, nadopunjavaju se tradicionalni oblici vanjske kontrole (parlament, sudovi, javnost) uvođenjem novih, kao što su izvještavanje o rezultatima, višegodišnji sporazumi o postizanju određenog učinka (*performance agreements*) i očekivanim rezultatima te razni mehanizmi praćenja, od pristupa informacijama, sudjelovanja u odlučivanju pa do povelja javnih službi (Verschuere *et al.*, 2006: 273). Dakle, oslabljenu političku odgovornost uprave nadopunjuju drugi oblici kontrole – pravnog, upravno-menadžerskog, profesionalnog i demokratskog karaktera (Bar Cendon, 1999.; Bovens, 2007.).<sup>3</sup>

Stoga se kao posljedica regulatorne države i menadžerskih reformi, kao i doktrinarnog zaokreta od tradicionalne weberijanske uprave prema novom javnom menadžmentu i dobrom upravljanju (v. Vukojičić Tomić, 2016.) trend očituje kao intenziviranje *regulacije uprave* (Hood *et al.*, 2004.) odnosno njezine *samoregulacije* (npr. Christensen i Læg Reid, 2006.). Stvara se, međutim, začarani krug i pojačana kontrola dovodi do nove složenosti i potrebe za još jačom i specijaliziranom kontrolom te do problema koordinacije (Christensen i Læg Reid, 2007: 502). Neki u tom procesu vide pravu eksploziju nadzora (Power, 2005.) i 'lov na vještice' (Romzek i Ingraham, 2000.), kao i paradoks u pogledu osnovnih premisa regulatorne reforme u kojoj umjesto deregulacije dolazi do više regulacije, kao i neomenadžerskih postulata o menadžerskoj slobodi upravljanja koja je suočena sa stalnom i intenzivnom kontrolom.

Hood *et al.* (2004.) tumače proces regulacije uprave porastom sekundarne regulacije izvan temeljne aktivnosti primarnih regulatora (zakonodavca i sudova), a koja se odnosi na nadzor nad upravom od strane drugih tijela putem prikupljanja informacija, postavljanja standarda i sankcioniranja. Ona uključuje sljedeće elemente: (1) upravna organizacija (regulator) ima ulogu kontrolora koji nastoji utjecati na rad organizacija u sektoru; (2) regulator i regulirano tijelo organizacijski su odvojeni, pri čemu je regulator izvan direktne hijerarhijske linije; (3) regulator je formalno ovlašten nadgledati ponašanje reguliranog tijela i nastojati ga promijeniti (*ibid.*). Drugim riječima, radi se o tijelima koja postavljaju standarde, u okviru zakona, i sankcioniraju ponašanje koje nije s njima usklađeno. Kako ističu autori, neki od regulatora pri tome su 'agenti' zakonodavca (npr. državni revizor), neki su vanjski ili međunarodni, a neki kvazineovisni; neki su unutar izvršne vlasti, a neki djeluju kao regulatori organizacija i javnog i privatnog sektora (npr. zaštita podataka, sigurnost na radu, kvaliteta u znanosti, obrazovanju, zdravstvu). I

<sup>3</sup> Posljedica pojačanog nadzora, smatra Power (2005.), vidljiva je u porastu utjecaja profesionalnih kontrolora (revizora, inspektora i sl.), a odvija se usporedno sa slabljenjem statusa klasičnih skupina u javnim službama, kao što su liječnici, učitelji i dr.

metode su različite i obuhvaćaju reviziju, inspekciju, odlučivanje u pojedinačnim slučajevima, evaluaciju, autorizaciju i certificiranje. Pri tome se kao ključno pitanje postavlja kako regulirati regulatore (Christensen i Lægread, 2006: 11).

### **3. NEOVISNA KONTROLNA TIJELA KAO KONTROLORI RADA JAVNE UPRAVE**

#### **3.1. Neovisna kontrolna tijela kao čuvari integriteta uprave**

Razvoj niza neovisnih kontrolnih tijela (NKT) smatra se pokazateljem razvoja tzv. grane integriteta (*integrity branch*) kao skupine institucija formiranih u svrhu nadzora javne uprave kako bi potakla poželjna ponašanja u upravnom sustavu i sankcionirala nepoželjna (Ackerman, 2000.; Spiegelman, 2004.; Field, 2012.). Te institucije integriteta (*integrity institutions*) odnosno institucije čuvari (*watchdog institutions*) uključuju ombudsmane, revizijske institucije, institucije za transparentnost, tijela za suzbijanje korupcije, za promociju etike i integriteta u javnoj službi, nadzorna tijela za javnu nabavu, odbore i povjerenstva za posebna pitanja i druga tijela koja imaju ulogu nadzirati javnu upravu u svrhu suzbijanja korupcije i nezakonitog rada, poticati poželjno ponašanje u skladu s ključnim načelima (transparentnost, etičnost, efikasnost), sankcionirati nezakonitosti te promovirati dobru praksu. NKT tako imaju ulogu institucija koje čuvaju integritet sustava – njihov je zadatak ukloniti arbitrarnost i nesigurnost u primjeni prava od strane javne uprave (Field, 2012.) i osigurati da javna uprava djeluje u skladu s propisima čija se primjena nadzire. Razvoj institucija integriteta može se smatrati rezultatom općeg porasta nadzora u javnoj upravi (Hood *et al.*, 2004.) i odraz društva kontrole (Power, 2005.) u kontekstu intenziviranja upravne djelatnosti i širenja javnog sektora uz istovremeno jačanje zaštite prava građana i korisnika.

Pri tome, dva su procesa dodatno potakla formiranje NKT-a – nastojanje parlamenta da ojača svoj nadzorni instrumentarij te naponi usmjereni ka suzbijanju korupcije. S jedne strane, u okolnostima fragmentacije i decentralizacije javnog sektora, NKT predstavlja pokušaj reinstiucionalizacije parlamentarne kontrole u odnosu na nabujali i kompleksni javni sektor (Field, 2012.). Prema slikovitoj skici McCubbinsa i Schwartz (1984.), parlamenti tako uz patrolne mehanizme uspostavljaju vatrogasne alarme za uzbunjivanje sustava i ukazivanje i liječenje nepravilnosti. Međutim, NKT ima i obilježja policijske patrole koja provodi nadzorne postupke i po službenoj dužnosti, prati primjenu zakona, utvrđuje standarde dobre prakse. S druge strane, institucije integriteta dio su sustava suzbijanja korupcije (Ackerman, 2000.; Field, 2012.), usmjerene na identificiranje, procesuiranje i sprečavanje aktivnosti koje predstavljaju izvor korupcije odnosno sama koruptivna ponašanja, kao što su sukob interesa u odlučivanju, netransparentan rad, loše upravljanje financijskim sredstvima ili malverzacije s javnim nabavama. NKT stoga,

u ime zakonodavca 'osigurava da svako tijelo javne vlasti izvršava dodijeljene mu ovlasti na način na koji se to očekuje ili zahtijeva i u svrhe za koju su te ovlasti dane, i ne za druge svrhe' (Spiegelman, 2004: 726).

Pri tome NKT, kao uostalom ni regulatorna tijela, ne predstavlja posebnu granu vlasti, već skupine institucija koje dijele određena obilježja upravnih organizacija, ali su primarno instrumenti zakonodavca u njegovu nastojanju da kontrolira upravu i njezin integritet. Kako ističe Ackerman (2000: 641) obje posebne 'grane' – ona integriteta i ona stručnosti (regulatori), nastale su u svrhu osiguravanja djelovanja uprave i javnog sektora u javnom interesu. Osim parlamentarnih NKT-a, institucije sa svrhom očuvanja integriteta postoje i unutar uprave i sudstva, kao što su specijalizirani sudovi ili tužiteljstva za korupciju ili organizirani kriminal, ili specijalne nadzorne jedinice u izvršnoj vlasti (npr. za unutarnju reviziju), a funkciju čuvanja integriteta obavljaju i mediji, civilno društvo, međunarodne organizacije i sl. (Brown, 2007: 34). Stoga tzv. grana integriteta u širem smislu povezuje sve institucionalne oblike koji nadziru rad državnih tijela, javne uprave i javnog sektora u cjelini, a u užem smislu ona specijalizirana tijela koja osniva parlament u svrhu zaštite i promicanja specifičnih načela u javnoj upravi (etike, transparentnosti, efikasnosti), a koja u konačnici ima ulogu očuvanja integriteta sustava i sprečavanja korupcije.

Uloga specijaliziranih NKT-a nije međutim samo u osiguravanju odgovornosti već ona ima i razvojnu ulogu, u smislu institucionalnog učenja (Bovens, 2006.). Naime u kibernetičkom pristupu u upravi polazi se od koncepta povratne informacije (*feedback*) o vlastitom ponašanju u odnosu na okoliš (zakone, parlament, građane, medije) (v. Koprić, 1999.). Povratna informacija o postupanju, koja se nužno javlja pri primjeni bilo kojeg nadzornog mehanizma dovodi do suočavanja objekta nadzora s njegovim greškama i koji zatim u idealnom slučaju kroz proces učenja poboljšava svoj rad. Kontrolni procesi su tako nužni kao sredstva napretka jer stvaraju situacije u kojima se upravljači suočavaju s informacijama o svojim uspjesima i pogreškama u prošlosti (Bovens, 2006: 26). Stoga je upravo na nadzornim institucijama velika uloga u reformskim i drugim modernizacijskim procesima (*ibid.*).

### 3.2. Integritet čuvara integriteta

Kako bi institucije integriteta (*integrity institutions*) uspješno obavljale svoju funkciju zaštite i promicanja integriteta javne uprave, one istovremeno moraju biti institucije od integriteta (*institutions of integrity*; Grebe i Woermann, 2011.; Gurzawska, 2015.), odnosno moraju očuvati vlastiti integritet. Institucije integriteta trebale bi imati ovlasti i financijska sredstva koja omogućavaju kontinuirani i efikasan nadzor, smatra Ackerman (2000: 691), a na čelnim pozicijama trebaju biti oni koji ne ovise u karijernom smislu o onima koje nadziru. Drugim riječima, takve institucije trebaju biti odvojene od sustava što je glavni jamac njihova vlastitog integriteta i kvalitetnog rada (Ackerman, 2000: 693). Institucionalni integritet uključuje odsustvo korupcije i drugih nepravilnosti, poštovanje načela zakonitosti i

učinkovitu primjenu prava koji jamče realizaciju zadataka i ciljeva što ih je postavio zakonski okvir u odnosu na zaštitnu funkciju. U tom smislu takva tijela trebaju biti u odgovarajućoj mjeri neovisna, ali i odgovorna jer 'nužni korelat kontroliranju drugih je spremnost kontrolora da se podvrgne kontroli' (Field, 2012: 30). Radi se o pitanju: Tko čuva čuvare? (*Quis custodiet ipsos custodes?*), odnosno o činjenici da je integritet NKT-a preduvjet za očuvanje integriteta sustava koji svojim djelovanjem osiguravaju.

Pod kojim uvjetima institucija integriteta i sama ima integritet? Kako ističe Brock (2014: 5-6), integritet s jedne strane i integritet sustava s druge može se smatrati očuvanim ako (1) institucija postiže svoje svrhe učinkovito i pravično; (2) ako je odgovorna principalu (zakonodavcu, građanima) i promiče njegove interese (javni interes); (3) povjerenje javnosti u instituciju je odgovarajuće (i može pridonijeti učinkovitosti institucije); (4) povjerenje javnosti u praksu, djelovanje i politike institucije prolazi test transparentnosti i odgovornosti. To pretpostavlja da su institucionalne značajke, uokvirene pravnom normom i one praktične, takve da osiguravaju ostvarivanje zakonom postavljenih ciljeva. S jedne strane, potrebno je osigurati njihovu *neovisnost*, shvaćenu kao odsustvo političkih i drugih utjecaja koja bi bila suprotna javnom interesu, te autonomiju u odlučivanju u okviru zakonom određenog djelokruga. S druge strane, te institucije imaju *odgovornost* za svoj rad i rezultate. Kako ističu Grebe i Woermann (2011: 4), 'institucija koja ne funkcionira ili se sporadično stavlja u funkciju ili se rutinski izbjegava, nema integriteta'. Stoga integritet institucije, uz neovisnost i odgovornost, uključuje *učinkovitost* shvaćenu kao kapacitet za učinkovito ostvarivanje ciljeva postavljenih zakonskim okvirom (v. Musa, 2016.).

Za razmatranje integriteta NKT-a koristan je odnos ravnoteže između neovisnosti i odgovornosti kako je on koncipiran i razmatran u literaturi o neovisnim regulatornim tijelima (v. Gilardi, 2005.; Verhoest et al. 2004.; opširnije u Musa, 2014.). Osnovni elementi prikazani su u Tablici 1.

*Neovisnost* institucije pretpostavlja odgovarajuću upravljačku autonomiju (pravnu, financijsku, menadžersku i organizacijsku) kao i autonomiju (neovisnost) u odlučivanju, poduprtu političkom (i drugom interesnom) neovisnošću, koja se u osnovi ostvaruje kroz profesionalni integritet zaposlenih i vodstva. Ta obilježja trebala bi osigurati neovisno djelovanje koje je u skladu sa zakonskim okvirom, bez upletanja i pritisaka izvana, od strane političara ili samih kontroliranih subjekata, kao i autonomiju u svakodnevnom radu i postupanju. Kako navodi Carpenter, neovisnost se temelji na tri premise – diferencijaciji od političke egzekutive, samostalnom organizacijskom kapacitetu te na političkom legitimitetu koji stvara jaka organizacijska reputacija utvrđena u neovisnoj osnovi moći, a to je ekspertiza (stručno znanje, profesionalizam) (prema Christensen i Lægread, 2006.).

S druge strane, *odgovornost* podrazumijeva efikasnu pravnu, financijsku i političko-demokratsku kontrolu institucije koja je preduvjet za njezinu učinkovitost, s obzirom na to da uključuje i izvještavanje o rezultatima te kontrolu odlučivanja. Ona se ostvaruje kroz *ex ante* kontrolu putem propisa koji osiguravaju postupanje

u skladu s pravnim načelima (procesna pravila, financijska pravila, institucionalni dizajn) kao i kroz *ex post* mehanizme kontrole kao što su sudski nadzor odluka, podložnost reviziji financijskog poslovanja kao i izvještavanje parlamenta i transparentnost u radu (v. Pusić, 2002.; Koprić et al., 2014; Musa, 2014.).

Tablica 1. Indikatori neovisnosti i odgovornosti NKT-a

Dimenzija	Vrsta	Opis
neovisnost / autonomija	Organizacijsko-menadžerska neovisnost	Status Unutarnje ustrojstvo i zapošljavanje
	Financijska neovisnost (resursi)	Proračun Zaposleni – broj, kvaliteta i plaće
	Neovisnost u odlučivanju (pravna i policy autonomija)	Regulacija Odlučivanje u pojedinačnim slučajevima
odgovornost / kontrola	Pravna odgovornost	Sudski nadzor Postupanje
	Profesionalizam i integritet vodstva i službenika ( <i>istovremeno i faktor neovisnosti</i> )	Upravljačka struktura Uvjeti za imenovanje i razrješenje / zapošljavanje Sprečavanje sukoba interesa Profesionalizam zaposlenih
	Financijska odgovornost	Proračunska kontrola Revizija
	Odgovornost parlamentu	Ex ante – zakonski okvir, imenovanje vodstva Ex post – izvještavanje
	Kontrola javnosti	Transparentnost i odgovornost Objavljivanje odluka

I neovisnost i odgovornost imaju pravnu (*de iure*) i praktičnu (*de facto*) dimenziju (Gilardi, 2005.). Razlika između dviju dimenzija može se pripisati i razini institucionalizacije kao i kontekstualnim faktorima, kao što su kvaliteta propisa koji stvaraju osnovu za rad (npr. propisi o državnim službenicima, o upravnom postupku, o proračunskom procesu, kvaliteta pravosuđa, integritet zakonodavnog tijela). Međutim, *efikasnost* kao posebna dimenzija integriteta institucije na strani outputa, može se promatrati i zasebno. Taj zahtjev se podudara s onim što Lodge i Wegrich (2015.) nazivaju kapacitetom za isporuku (*delivery capacity*) – mogućnost da stvara poželjan učinak u vanjskom svijetu (*'possibility to 'make things happen'*). U praksi NKT-a učinkovitost u velikoj mjeri ovisi o financijskoj osnovi i osoblju,



zatim poslovnim procesima i instrumentima koje koristi u svrhu provedbe zakonskog okvira, kao i profesionalizmu i integritetu vodstva i zaposlenih, kao i o zakonskom okviru koji osigurava snažne ovlasti institucije. U tom smislu, integritet institucije ovisi o *de iure* neovisnosti i odgovornosti kao i o njihovim praktičnim učincima, i osobito o *de facto* učinkovitosti koja proizlazi iz kapaciteta (Brown i Head, 2004.).

Promatrano kroz prizmu teorije agenta i principala (v. Lodge i Busuioc, 2015.), neovisna kontrolna tijela su agenti (A2) principala (volje građana izražene kroz parlament) angažirani da kontroliraju drugog agenta – upravu (A1; javni sektor, dužnosnike, korisnike proračuna) – koji provodi odluke principala, ali se nalazi u stalnim iskušenjima da igra za sebe umjesto za principala koji predstavlja javni interes. U isto iskušenje može doći i sami NKT ukoliko nisu predviđeni institucionalni mehanizmi koji bi trebali jamčiti da će raditi za principala (u javnom interesu, za građane, društvo), a ne za sebe, dakle djelovati s integritetom. Dakle, pitanja institucionalnog dizajna i razvoja institucionalnog kapaciteta predstavljaju preduvjet za integritet institucije, a zatim i za integritet sustava kojim se NKT bavi, a kreću se od problema resursa, ovlasti (kao što su formalizacija postupka, materijalna pravila, pravni učinak odluka), funkcioniranja instrumenata odgovornosti, odnosa zaštitne i promotivne funkcije i sl. (v. Brown i Head, 2004.). Stoga institucionalni dizajn dolazi na prvo mjesto osiguravanja temeljnih načela političkog i pravnog sustava, obuhvaćenih idejom o vladavini prava.

#### **4. ISTRAŽIVANJE: NEOVISNA KONTROLNA TIJELA U HRVATSKOJ**

U ovom radu naglasak je na prikazu i analizi četiriju neovisnih kontrolnih tijela u Republici Hrvatskoj koja predstavljaju dio institucionalne palete koja ima zadatak osiguravati integritet sustava i načela javne uprave – vladavinu prava, odgovornost vlasti i nositelja javnih funkcija, efikasno upravljanje i ekonomično upravljanje javnim sredstvima te transparentnost i otvorenost tijela javne vlasti. Radi se o institucijama koje obavljaju kontrolu:

- trošenja javnih sredstava – *Državni ured za reviziju (DUR)*,
- postupaka javne nabave, dodjele koncesija i javno-privatnog partnerstva – *Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (DKOM)*,
- sukoba interesa u obavljanju javnih dužnosti – *Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (POSI)*,
- transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti – *Povjerenik za informiranje (PI)*.

Ta tijela dijele nekoliko zajedničkih značajki koja ih čine neovisnim kontrolnim tijelima:<sup>4</sup>

a) obavljaju nadzor nad radom javne uprave ili šire javnog sektora odnosno javnih dužnosnika,

b) imaju određeni stupanj neovisnosti i autonomije u smislu položaja i odlučivanja,

c) odgovaraju zakonodavcu i njegove su produžene ruke u nadzoru nad propisanim krugom subjekata, te

d) ujedno kroz transparentnost svoga rada omogućuju građanima i neposredan uvid u rad nadziranih subjekata.

U hrvatskom kontekstu te institucije obilježavaju dva dodatna obilježja: e) one su instrumenti sustava za suzbijanje korupcije, i f) oblikovane su većim ili manjim dijelom u procesu europeizacije odnosno pristupanja Europskoj uniji.

Slična tijela postoje i u drugim zemljama<sup>5</sup> – državna revizija tradicionalni je neovisni instrument kontrole vlasti i uprave, kontrola postupaka javne nabave od neovisnog tijela dio je novog europeiziranog institucionalnog arhipelaga u članicama EU-a,<sup>6</sup> posebno neovisno tijelo za zaštitu prava na pristup informacijama inačica je globalnog modela (v. Musa, 2015.), dok antikorupcijske agencije i slična tijela za sprečavanje i sankcioniranje sukoba interesa postoje u nekim državama Unije i šire (npr. Velika Britanija, Slovenija i dr., SAD).

U nastavku se razmatraju okolnosti formiranja tih tijela, kao i njihova osnovna obilježja koja bi trebala zajamčiti integritet NKT-a i samoga sustava. Nakon toga, analiziraju se obilježja institucionalnog dizajna. Podaci se temelje na analizi propisa, službenih dokumenata i godišnjih izvješća NKT-a te na javno objavljenim podacima na internetskim stranicama NKT-a i Hrvatskog sabora.

---

<sup>4</sup> Očuvanje vladavine prava i suzbijanje korupcije u nadležnosti je i nekih drugih tijela, ali ona ne ulaze u institucije integriteta u užem smislu, kao što su Državno izborno povjerenstvo (ne nadzire rad javnog sektora ili dužnosnika), Nacionalno vijeće za praćenje provedbe suzbijanja korupcije (posebno radno tijelo Hrvatskog sabora), Sektor za suzbijanje korupcije Ministarstva pravosuđa. Iz analize je isključen Pučki pravobranitelj, koji u većem dijelu ispunjava uvjete institucije integriteta, ali se nadzire generalno postupanje prema zakonu tijela javne vlasti, pa i šire, te nije specifično vezan za suzbijanje korupcije. V. npr. Koprić et al., 2017.

<sup>5</sup> Npr. u Sloveniji su to institucije Informacijskog povjerenika, Revizorskog suda, Komisije za sprečavanje korupcije i Državna revizijska komisija za reviziju postupaka javne nabave.

<sup>6</sup> Posebno drugostupanjsko tijelo ustrojeno je i u nekim drugim zemljama, kao što su Slovenija, Slovačka, Estonija, Latvija, Danska, Cipar.

#### 4.1. Europeizacija i politika suzbijanja korupcije kao pokretači razvoja NKT-a

Četiri hrvatska neovisna kontrolna tijela u znatnom su dijelu rezultat procesa *europeizacije*. Za razliku od DUR-a, koji je osnovan ranih 90-ih godina prošlog stoljeća, u vrijeme uspostave neovisnosti RH, kao djelomični slijednik Službe društvenog knjigovodstva, u dijelu revizijskih poslova,<sup>7</sup> ostale tri institucije osnovane su u razdoblju pristupanja Uniji, preuzimanja i usklađivanja s pravnom stečevinom EU-a, kao i uslijed potrebe uspostave mehanizama za suzbijanje korupcije. Međutim, i DUR, u obliku u kakvom danas djeluje, dio je europeizacijskog procesa i antikorupcijskih napora.

Naime, Promjenom Ustava RH iz 2010. (NN 76/10), DUR je postao institucija ustavnog ranga, kao dio paketa promjena učinjenih zbog pripreme za članstvo u Uniji.<sup>8</sup> Člankom 53a Ustava (sada čl. 54.) određen je kao 'najviša revizijska institucija Republike Hrvatske, samostalna i neovisna u svom radu' (st. 1.) te je određeno da njime upravlja glavni državni revizor, o radu izvješćuje Hrvatski sabor (st. 2.) te da se zakonom uređuje osnivanje, ustrojstvo, nadležnost i način rada DUR-a (st. 3.).<sup>9</sup> Navedena izmjena neposredno je vezana uz mjerila za privremeno zatvaranje poglavlja 32. Financijski nadzor (od 20. lipnja 2007.) kojima je Unija zahtijevala osiguravanje i očuvanje funkcionalne i financijske neovisnosti DUR-a ustavnim odredbama ili zakonskim odredbama jednakog ranga te donošenje odgovarajućih zakona za razradu tih odredbi.

Istom je Promjenom Ustava novim čl. 38., st. 4. pravo na *pristup informacijama* koje posjeduju tijela javne vlasti postalo Ustavom zajamčeno pravo te je utvrđena ustavna osnova za njegova ograničenja u skladu s Konvencijom Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima iz 2009. Poticaj tom usklađivanju ujedno su bila i mjerila za privremeno zatvaranje poglavlja 23. sadržana u Zajedničkom stajalištu Europske unije u poglavlju 23. od 25. svibnja 2010.<sup>10</sup> koje u mjerilu 6. ističe da RH treba 'ojačati mjere prevencije u borbi protiv korupcije, a posebno – povećati transparentnost i integritet javne uprave i trgovačkih društava u vlasništvu države, uključujući poboljšavanje zakonodavnog okvira u pogledu pristupa informacijama i njegovu provedbu...' Ti su zahtjevi ujedno bili neposredan povod novom Zakonu o pravu na pristup informacijama iz 2013. kojima je uspostavljen neovisni mehanizam zaštite prava na pristup informacijama Povjerenik za informiranje, ojačana prava

<sup>7</sup> Člankom 18. Zakona o državnoj reviziji (NN 70/93) bilo je propisano da stupanjem na snagu Zakona prestaje vrijediti Zakon o Službi društvenog knjigovodstva Hrvatske (NN 53/91). Poslove ekonomsko-financijske revizije koje je obavljao SDK preuzela je nova institucija DUR, a dio poslova unutrašnjeg platnog prometa, preuzeo je Zavod za platni promet, odnosno kasnije FINA.

<sup>8</sup> Izmijenjene su i odredbe koje se tiču Ustavnog suda, HNB-a, Državnog sudbenog vijeća, Državnoodvjetničkog vijeća i Pučkog pravobranitelja, radi jačanja institucija i njihovih ovlasti u sklopu pristupanja EU-u.

<sup>9</sup> Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske, Hrvatski sabor, 15. lipnja 2010., str. 15.

<sup>10</sup> Izvješće o vođenim pregovorima o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji i sklapanju Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji (skraćeni naziv), dostupno na: [http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/Izvjescje\\_o\\_vodjenim\\_pregovorima.pdf](http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/Izvjescje_o_vodjenim_pregovorima.pdf)

građana u pogledu pristupa informacijama te proširene obveze i krug tijela koja su podložna Zakonu.<sup>11</sup>

Vezano uz regulaciju *sukoba interesa*, isto mjerilo 6. u trećoj alineji ističe da RH treba 'osigurati učinkovite sustave koji štite i sankcioniraju sukobe interesa na svim razinama državne/javne uprave te nadzirati i verificirati izjave o imovini (imovinske kartice) javnih dužnosnika i sudaca, uključujući odvracajuće sankcije za slučaj nepoštivanja propisa'. Upravo je to mjerilo dovelo do donošenja novog Zakona o sprečavanju sukoba interesa 2011. godine (NN 26/11) kojim je u odnosu na onaj iz 2003. i njegove kasnije izmjene<sup>12</sup> prvenstveno ojačana pozicija Povjerenstva u smislu profesionalizacije i otklanjanja političkog utjecaja, proširen je krug obveznika te razrađen sustav sankcioniranja i učinkovite provjere imovinskih kartica. K tome, 'mjere za sprečavanje sukoba interesa' kao dio zahtijevanog revidiranog Nacionalnog programa za suzbijanje korupcije, bile su utvrđene još u mjerilima za otvaranje pregovora od 11. siječnja 2007.

Na kraju, sustav *javnih nabava* bio je predmetom posebnog pregovaračkog poglavlja 5. Javne nabave. U tom su poglavlju već 2007., u Izvješću o provedenom screeningu (7. travnja 2006.) bila istaknuta mjerila za otvaranje koja su, između ostalih, uključivala i usklađivanje s EU-zakonodavstvom u smislu efikasnih pravnih lijekova kao i jačanje upravnih kapaciteta na svim razinama, uključujući tijela za reviziju postupaka javne nabave. Godine 2007., u sadržajnoj fazi pregovora, EU je u okviru Zajedničkog stajališta Europske unije u poglavlju 5. utvrdio tri mjerila za privremeno zatvaranje poglavlja, koja su između ostalog zahtijevala preuzimanje pravne stečevine Unije u području javnih nabava, koncesija i javno-privatnog partnerstva, osiguravanje kvalitete institucija uključenih u područje javnih nabava, kao i posebno osiguravanje primjene propisa na svim razinama, uključujući uspostavu nadzornih mehanizama kao i učinkovito funkcioniranje sustava pravnih lijekova. Poglavlje 5. sadržavalo je niz direktiva u području javnih nabava, tako da je u tom području, za razliku od sukoba interesa i pristupa informacijama,<sup>13</sup> europeizacija bila i formalne prirode i uključivala obvezu preuzimanja pravne stečevine.<sup>14</sup> U odnosu na samo kontrolno tijelo u području javne nabave, mjerodavne su odredbe Direktive 89/665/EEZ i 92/13/EEZ (i kasnije 2007/66/EZ) kojima su utvrđena obilježja žalbenih tijela i postupanja (neovisnost, primjenjivost uvjeta za imenovanje sudaca, ograničenje mandata, obvezatnost odluka, pisani oblik odluka i obrazloženje, načelo saslušanja stranaka). Zakon o DKOM-u donesen je 2010. (NN 117/10).

---

<sup>11</sup> Prvi korak učinjen je izmjenom ZPPI-a iz 2003. kada je uloga neovisnog tijela dodijeljena Agenciji za zaštitu osobnih podataka (u razdoblju od 2011. do listopada 2013.; v. prvi ZPPI, NN 172/03, 144/10, 37/11, 77/11).

<sup>12</sup> I prethodni zakon (NN 163/03) bio je nekoliko puta mijenjan uvođenjem novih obaveza za dužnosnike i jačanjem ovlasti Povjerenstva (NN 94/04, 48/05, 141/06, 60/08, 38/09, 92/10).

<sup>13</sup> U odnosu na opći režim prava na pristup informacijama nema formalne pravne stečevine EU-a. Međutim, u procesu pristupanja preuzeta je Direktiva o ponovnoj uporabi informacija koja traži neovisnost nadzornog tijela.

<sup>14</sup> Direktiva 2004/17/EZ, Direktiva 2004/18/EZ, Direktiva 2005/75/EZ, Direktiva 2007/66/EZ.

I *suzbijanje korupcije* u smislu jačanja pravnog, institucionalnog i vrijednosnog instrumentarija bilo je jedno od ključnih pitanja pristupanja Hrvatske Europskoj uniji. Borba protiv korupcije bila je dio i političkih kriterija iz Kopenhagena koje je Hrvatska, kao i druge pristupnice, bila dužna ispuniti prije ulaska u Uniju. Pitanje korupcije bilo je u žarištu i u razdoblju neposredno prije pristupanja. U čl. 36. Ugovora o pristupanju RH Europskoj uniji posebno je istaknuto da Komisija i u razdoblju od potpisivanja Ugovora do ulaska u članstvo nastavlja pratiti ispunjavanje obveza. U st. 1., podst. 2. posebno je istaknuto: ‘praćenje od strane Komisije osobito je usmjereno na obveze koje je Hrvatska preuzela u području pravosuđa i temeljnih prava (Prilog VII.), uključujući trajni razvoj evidencije ostvarenih rezultata u reformi i učinkovitosti pravosuđa, nepristranom postupanju u predmetima ratnih zločina i borbi protiv korupcije’. Prilogom VII. Ugovoru definirano je 10 posebnih obveza (mjerila) koje moraju biti ispunjene do stupanja u članstvo, a one se posebno referiraju i korupciju i javne nabave (točka 5.) te suzbijanje korupcije (točka 6.). U tom smislu, sva četiri NKT-a, jačanje njihovih kapaciteta i zakonskog okvira kao i aktivnosti samih institucija predmet su strateških planova za suzbijanje korupcije koje je od 2006. usvajao Hrvatski sabor – Nacionalnog programa suzbijanja korupcije 2006-2008. (NN 39/06), Strategije suzbijanja korupcije 2008-2012 (NN 75/08), Strategije suzbijanja korupcije 2015-2020. (NN 26/15).

Iz analize pravnih tekstova, uključujući obrazloženja zakona i službenih dokumenata vezanih uz pristupanje EU-u proizlazi da su na sve četiri institucije djelovali europeizacijski procesi i to u pravilu 2003-2004. kada su doneseni ili mijenjani propisi koji ih uređuju, zatim 2010-2011. kada su u sklopu otvaranja i zatvaranja pregovaračkih poglavlja usvojeni izmijenjeni ili novi zakoni odnosno promjena Ustava, te 2013. kada su u fazi neposredno prije pristupanja učinjene dodatne nadogradnje u fazi predpristupnog praćenja. Dio europeizacijskih procesa djelovao je i kroz cilj suzbijanja korupcije. Pregled je dan u Tablici 2.

Tablica 2. Utjecaj EU-a i politike suzbijanja korupcije na NKT

	Državni ured za reviziju	Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave	Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa	Povjerenik za informiranje
<i>Područje</i>	Javne financije	Gospodarstvo	Politički sustav i uprava	Politički sustav i uprava
<i>Pregovaračko poglavlje u procesu pristupanja EU / EU propisi</i>	32. Financijski nadzor	5. Javne nabave Direktiva 2007/66/EZ, 89/665/EEZ, 92/13/EEZ	23. Pravosuđe i temeljna prava	23. Pravosuđe i temeljna prava Direktiva 2003/98/EZ, 2013/37/EU

<i>Mjere za suzbijanje korupcije – pristupanje EU</i>	--	Mjerilo 6. Preventivne mjere u suzbijanju korupcije i sukoba interesa i Mjerilo 5. Organizirani kriminal i korupcije, osobito javna nabava	Mjerilo 6. Preventivne mjere u suzbijanju korupcije i sukoba interesa	Mjerilo 6. Preventivne mjere u suzbijanju korupcije i sukoba interesa
<i>Strategija suzbijanja korupcije</i>	Horizontalno pitanje u pojedinim područjima	Horizontalno pitanje 5.1.3. Javne nabave	Horizontalno pitanje 5.1.5. Sprečavanje sukoba interesa	Horizontalno pitanje 5.1.6. Pristup informacijama

#### 4.2. Pregled NKT-a prema osnovnim obilježjima

Sva četiri NKT-a osnovana su zakonom, i to DUR-om i DKOM-om, posebnim zakonom kojim se osniva NKT, a POSI i PI zakonom kojim se uređuje predmetno područje nadzora. Pri tome su u sva četiri slučaja važeći propisi rezultat institucionalnog razvoja i odgovora na zahtjeve europeizacije i borbe protiv korupcije, kojim su prvotna institucionalna rješenja poboljšana u smislu jačanja neovisnosti institucija, razvoja kapaciteta te širenja ovlasti. Pregled je prikazan u Tablici 3.

Zakon o DUR-u iz 2011. zamijenio je raniji Zakon o državnoj reviziji iz 1993., a kako bi se uskladio sa zahtjevima ustavne garancije neovisnosti, zahtjeva EU-a u pregovorima (poglavlje 32.) te potrebom stvaranja efikasnog nadzornog mehanizma financijske kontrole i sprečavanja korupcije. Slično tome, Zakon o DKOM-u iz 2013. (s kasnijim izmjenama) zamijenio je prethodni Zakon o DKOM-u iz 2010., kako bi se povećala učinkovitost rada, dok je Zakon iz 2010. zamijenio onaj iz 2003., a u svrhu usklađivanja s europskim direktivama koje zahtijevaju neovisnost, profesionalnost i druge uvjete. Zakon o sprečavanju sukoba interesa iz 2011. zamijenio je prethodni Zakon iz 2003. (s kasnijim izmjenama), upravo radi poboljšanja kvalitete (profesionalizma i političke neovisnosti) i učinkovitosti same institucije. Na kraju, Zakon o pravu na pristup informacijama iz 2013. zamijenio je raniji iz 2003. koji, usprkos izmjenama iz 2010. i 2011., nije uspostavio odgovarajuće kontrolne kapacitete kako bi se osigurala efikasna provedba zakona.

Prema važećem pravnom okviru kojim je uređeno institucionalno ustrojstvo, navedena tijela u svom institucionalnom aspektu (organizacijski i funkcionalno) u bitnome djeluju nepromijenjeno od 2010. (DKOM), 2011. (DUR), odnosno 2013. (POSI i PI).

Sva četiri NKT-a određena su kao neovisne institucije: DUR je ‘najviša revizijska institucija Republike Hrvatske koja je samostalna i neovisna u svom radu.’ (čl. 2., st. 1. ZDUR-a), DKOM je ‘samostalno i neovisno državno tijelo’ (čl. 3., st. 1. ZDKOM-a), POSI je ‘stalno, neovisno i samostalno državno tijelo’ (čl. 28., st. 2., ZOSSI), a PI je ‘neovisno državno tijelo za zaštitu prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija’ (čl. 5., ZPPI).

Svaki od četiri NKT-a ima specifičnu funkcionalnu ulogu u očuvanju integriteta sustava koja se temelji na propisanoj ovlasti nadzora nad određenom skupinom subjekata u pogledu određenih aktivnosti: trošenja javnih sredstava (DUR), postupaka javne nabave, dodjele koncesija i javno-privatnog partnerstva (DKOM), sukoba interesa u obavljanju javnih dužnosti i nadzora nad imovinskim karticama dužnosnika (POSI), te transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti (PI). U sklopu obavljanja nadzorne funkcije, svaki NKT ima zakonom propisane nadzorne ovlasti i druge ovlasti.

Tablica 3. Neovisna kontrolna tijela – osnivanje, pravni okvir, funkcije i subjekti nadzora

	Državni ured za reviziju	Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave	Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa	Povjerenik za informiranje
<i>Ustav</i>	Čl. 54. Državni ured za reviziju (2010.)	-	-	Čl. 38., st. 4. pravo na informaciju (2010.)
<i>Godina osnivanja</i>	1993. / 1994.	2003.	2004.	2013.
<i>Status</i>	Najviša revizijska institucija, pravna osoba, samostalna i neovisna	Neovisno državno tijelo	Neovisno državno tijelo	Neovisno državno tijelo
<i>Propis o osnivanju</i>	Zakon o državnoj reviziji iz 1993. (NN 70/93, 48/95, 105/99, 40/01, 177/04)	Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave iz 2003. (NN 117/03) i iz 2010. (NN 21/10)	Zakon o sprečavanju sukoba interesa iz 2003. (NN 163/03, 94/04, 48/05, 141/06, 60/08, 38/09, 92/10)	Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15) (prethodno 2011 – AZOP)

<i>Važeći propis</i>	Zakon o Državnom uredu za reviziju (NN 80/11)	Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (NN 18/13, 127/13, 74/14)	Zakon o sprečavanju sukoba interesa (NN 26/11, 12/12, 124/12, 48/13, 57/15)	Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15)
<i>Propis primjene – materijalni (važeći)</i>	Revizijski standardi INTOSAI UN Rezolucija A/66/209 i A/69/228 Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (NN 24/11 i dalje)	Zakon o javnoj nabavi (NN 120/16) Zakon o koncesijama (NN 69/17) Zakon o javno-privatnom partnerstvu (NN 78/12, 152/14)	Zakon o sprečavanju sukoba interesa (NN 26/11, 12/12, 124/12, 48/13, 57/15)	Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15)
<i>Osnovna funkcija</i>	Najviša revizijska institucija Kontrola prihoda i rashoda, finansijskih izvještaja i transakcija javnopravnih tijela te korištenja sredstava EU-a	Žalbeno tijelo – postupci javne nabave, dodjele koncesija i odabira partnera u JPP-u	Utvrđivanje sukoba interesa u obavljanju javnih dužnosti, provjera imovinskih kartica Smjernice i upute i edukativne aktivnosti	Žalbeno tijelo – postupanje po zahtjevima za pristup informacijama, inspeksijski nadzor nad provedbom ZPPI-ja Praćenje i promicanje



Subjekti nadzora	državni sektor i JLP(R)S, p.o. kojima je osnivač RH ili JLP(R)S ili se financiraju iz proračuna, društva i druge pravne osobe u kojima RH ili JLP(R)S ima većinsko vlasništvo	javni naručitelji (RH i državna tijela, JLP(R)S, tijela javnog prava, njihova udruženja i sektorski naručitelji / popis javnih naručitelja na Portalu javne nabave	dužnosnici i rukovodeći državni službenici / registar dužnosnika i registar rukovodećih državnih službenika	tijela javne vlasti (tijela DU-a), druga državna tijela, JLP(R)S, p.o. i druga tijela koja imaju javne ovlasti, p.o. kojima je osnivač RH ili JLP(R)S, p.o. koje obavljaju javnu službu, ili koje se temeljem posebnog propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz proračuna odnosno iz javnih sredstava, TD u većinskom vlasništvu države i/ ili JLP(R)S / Registar službenika za informiranje – Popis tijela javne vlasti
	političke stranke, nezavisni zastupnici i članovi predstavničkih tijela JLP(R)S izabranih s liste grupe birača			

Usporedba neovisnih kontrolnih tijela u pogledu temeljnih funkcija i predmeta i subjekata nadzora, pokazuje da među njima postoje određene sličnosti i razlike. U odnosu na *nadzornu funkciju*, DKOM i PI provode drugostupanjski upravni postupak po žalbi, s time da PI provodi i inspekcijski nadzor. POSI primarno provodi upravni postupak prvog stupnja. DUR provodi revizorski postupak prema revizijskim standardima, za razliku od ostalih tijela kojima su orijentir za postupanje zakonske odredbe.

U pogledu *subjekata nadzora*, krug subjekata koje nadzire DUR, DKOM i ZPPI<sup>15</sup> u većem se dijelu poklapa jer obuhvaća državna tijela i organizacije javne uprave odnosno javnog sektora, s time da DUR istovremeno nadzire i političke stranke i nezavisne zastupnike. S druge strane, POSI nadzire fizičke osobe koje obnašaju visoke dužnosti – dužnosnike i rukovodeće državne službenike.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Popis obuhvaća 5892 tijela (30. studenoga 2018.) i dostupan je na <http://tjv.pristupinfo.hr/>.

<sup>16</sup> Na dan 30. studenoga registri obuhvaćaju 2288 državnih dužnosnika i 92 rukovodeća državnih službenika, a dostupni su na <https://www.sukobinteresa.hr/hr/dostupnost-informacija>.

### **4.3. Osiguravanje integriteta NKT-a**

#### ***4.3.1. Neovisnost NKT-a***

U svrhu osiguravanja neovisnosti institucije, kao glavni elementi ističu se organizacijsko-menadžerska autonomija, financijska neovisnost te samostalnost i neovisnost u odlučivanju. Ustrojstvo organizacije u smislu vodstva i načina njegova izbora kao i profesionalizam zaposlenih mogu se promatrati istovremeno kao indikatori neovisnosti, ali i odgovornosti.

##### *4.3.1.1. Organizacijsko-menadžerska neovisnost*

Organizacijsko-menadžerska neovisnost primarno se može promatrati kroz pokazatelje samostalnosti institucije i načina njezina ustrojavanja. Sve četiri institucije, kao što je i gore navedeno, zakonski su definirane kao neovisne institucije, i to DKOM, POSI i PI kao državna tijela, dok je DUR određen kao pravna osoba (čl. 3., st. 3. ZDUR-a).

Sloboda u uređivanju unutarnjeg ustrojstva jedan je od pokazatelja neovisnosti u radu. Unutarnje ustrojstvo, kao i način rada i odlučivanja u četiri NKT-a uređuju se s četiri različita temeljna pravna akta – statutom, uredbom, pravilnikom i poslovnikom, te pravilnicima o unutarnjem redu (ustrojstvu, za POSI). Pri donošenju temeljnih akata tijela uživaju različit stupanj samostalnosti dok, sukladno odredbi čl. 40. st. 4. Zakona o državnim službenicima, pravilnici o unutarnjem redu podliježu suglasnosti Ministarstva uprave. Najveći stupanj neovisnosti ostvaruje DUR s obzirom na to da glavni državni revizor donosi statut, bez potrebe njegova potvrđivanja ili davanja suglasnosti (prvi statut 1994. potvrdio je Sabor, ali ta je obveza ukinuta izmjenom ZDUR-a, čime je ojačana samostalnost) ili objave u Narodnim novinama. S druge strane, DKOM nema ovlast samostalnog uređivanja unutarnjeg ustrojstva i načina rada i odlučivanja, usprkos formalno zajamčenoj neovisnosti, već se njegovo ustrojstvo uređuje Uredbom Vlade. Proizlazi da je već na prvom elementu neovisnosti – organizacijsko-menadžerskoj autonomiji, DKOM znatno ograničen i to u ime nositelja izvršne vlasti koju nadzire. Između ta dva pola nalaze se POSI i PI, čije temeljne akte potvrđuje Hrvatski sabor.

Struktura četiri NKT-a, promatrana kroz čelništvo i stručnu podstrukturu, u velikoj je mjeri različita i uključuje individualne (DUR, PI) i kolektivne (DKOM, POSI) organe vodstva te jedinstveni i fragmentirani stručni dio institucije. S jedne je strane DUR, organiziran kroz Središnji ured u Zagrebu i 20 područnih ureda, ali bez podijeljene mjesne nadležnosti među područnim jedinicama (prema čl. 4., st. 1. ZDUR-a), a s druge PI i POSI s jedinstvenim Uredom.

Organizacijsko-menadžerska neovisnost uključuje i slobodu u popunjavanju radnih mjesta. Ona je ograničena pravilima, ali sam postupak je u nadležnosti NKT-a. Zaposleni u sva četiri NKT-a su, sukladno propisima, državni službenici, pa stoga vrijedi procedura propisana Zakonom o državnim službenicima, kao i obveza

prethodne suglasnosti MURH-a na pravilnik o unutarnjem ustrojstvu. U slučaju DUR-a, posebne odredbe odnose se na uvjete za ovlaštene državne revizore (čl. 16. ZDUR-a).

Tablica 4. Ustrojstvo NKT-a

	DUR	DKOM	POSI	PI
<i>Unutarnje ustrojstvo – akt</i>	Statut – Glavni državni rizničar / Pravilnik o unutarnjem redu	Uredba o unutarnjem ustrojstvu – Vlada, objava u NN i Pravilnik o unutarnjem redu	Pravilnik o načinu rada i odlučivanja – POSI uz suglasnost HS / Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu	Poslovnik – Povjerenik, potvrđuje HS, objava u NN / Pravilnik o unutarnjem redu
<i>Ustrojstvo – struktura</i>	Glavni državni revizor, zamjenik / Središnji ured i područni uredi	Komisija – predsjednik, dva zamjenika, 6 članova / Tajništvo i stručne službe	Povjerenstvo – 5 članova (predsjednik, 4 člana) / Ured povjerenstva sa stručnom službom	Povjerenik / Ured povjerenika kao stručna služba
<i>Stručni dio / tip organa</i>	Središnji državni ured u Zagrebu, 20 područnih ureda u županijama / dekoncentriran	Tajništvo, dvije stručne službe / fragmentiran	Ured povjerenstva sa stručnom službom / jedinstven	Ured povjerenika kao stručna služba /jedinstven, unutarnja struktura
<i>Tip vodstva</i>	inokosni	kolegijalni / homogeni	kolegijalni / homogeni	inokosni
<i>mandat</i>	8 godina, reizbor	5 godina, jedan reizbor	5 godina, jedan reizbor	5 godina, jedan reizbor
<i>način imenovanja</i>	HS na prijedlog Odbora IIUP-a, uz mišljenje Odbora FDP-a	HS na prijedlog Vlade RH	HS na temelju javnog poziva / lista: Odbor IIUP-a	HS na temelju javnog poziva / lista: Odbor UPPS-a, Odbor OIM-a

Vodstvo NKT-a uključuje dva različita oblika – individualni organ vodstva (DUR, PI) i kolegijalni organ (DKOM, POSI). Inokosni organ u DUR-u ima i zamjenika, dok PI nema. Kolegijalna tijela vodstva su oba homogene prirode, s predsjednikom koji zastupa i rukovodi tijelom, ali se razlikuju po broju članova (9 DKOM, 5 POSI). Dakle, broj državnih dužnosnika u četiri NKT-a znatno varira – od 1 odnosno 2 kod individualnih organa vodstva, do 5 odnosno 9 kod kolegija. Mandat dulji od mandata vlade smatra se indikatorom neovisnosti – kod DKOM-a, POSI-ja

i PI-ja mandat dužnosnika je 5 godina, uz mogućnost jednokratnog reizbora, dok je kod DUR-a, u skladu s tradicijom 90-ih, 8 godina, uz mogućnost reizbora.

Način imenovanja osoba na pozicije vodstva jedno je od pokazatelja neovisnosti, ali i osiguravanja odgovornosti tijela. Po tom pitanju kod četiri NKT-a postoji zajedničko obilježje – sve dužnosnike imenuje Hrvatski sabor, ali u pogledu procedure postoje dvije bitno različite situacije – zatvorena i otvorena procedura imenovanja. Zatvorena procedura, u smislu nepostojanja mogućnosti kandidiranja pojedinaca za poziciju, postoji u slučaju DKOM-a i DUR-a, ali se i među njima bitno razlikuje: u slučaju DKOM-a prijedlog za imenovanje Hrvatskom saboru daje Vlada RH, dok u slučaju DUR-a prijedlog daje saborski Odbor za izbor, imenovanja i upravne poslove, uz mišljenje matičnog odbora – Odbora za financije i državni proračun. Zamjenika glavnog državnog revizora imenuje Hrvatski sabor, na prijedlog samog glavnog državnog revizora. S druge strane, institucionalna inovacija iz Zakona o pučkom pravobranitelju preuzeta je i kao model izbora članova za POSI i PI – započinje javnim pozivom, dok postupak vode saborski odbori – intervjue provodi i listu kandidata za POSI utvrđuje Odbor za izbor, imenovanja i upravne poslove, dok za PI to čini Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav, uz prethodno pribavljeno mišljenje Odbora za informiranje, informatizaciju i medije. U načelu, otvoreni poziv trebao bi omogućiti odabir kvalitetnih kandidata koji udovoljavaju propisanim uvjetima i otvoriti proces za kontrolu od strane javnosti.

Uvjeti za imenovanje utvrđeni su zakonom za sve NKT<sup>17</sup> i uključuju državljanstvo RH, formalno obrazovanje, u pravilu i struku (osim za PI), profesionalno iskustvo (12 godina glavni državni revizor, 10 godina PI i predsjednik DKOM-a, 8 godina članovi POSI-ja). Za neke funkcije propisani su dodatni uvjeti (pravosudni ispit za predsjednika DKOM-a i POSI-ja). Osim formalnih uvjeta, za glavnog državnog revizora i povjerenika za informiranje propisani su i uvjeti koji jamče moralni ili profesionalni ugled. Zapreke za imenovanje propisane su (osim u slučaju DUR-a), i to postojanje pravomoćne presude za kazneno djelo, vođenje kaznenog postupka za KD za koje se postupak vodi po službenoj dužnost te, u slučaju POSI-ja i PI-ja, članstvo u političkoj stranci (za POSI i pet godina prije kandidature). Za vrijeme obnašanja dužnosti na sve funkcije primjenjuje se ZOSSI u pogledu sukoba interesa, a u nekim slučajevima propisana su i dodatna ograničenja (npr. DKOM – ne smije biti član političke stranke niti interesnog udruženja; za POSI – zabrana sudjelovanja u političkim aktivnostima itd.).

U svim slučajevima propisani su razlozi za razrješenje, kao i procedura koja se u osnovi poklapa s procedurom imenovanja. Razlozi za razrješenje uključuju vlastiti zahtjev, gubitak sposobnosti, prestanak postojanja uvjeta koji su propisani za imenovanje, osudu za kazneno djelo. Međutim, postoje i formulacije koje ostavljaju prostora tumačenju principala – kod DKOM-a je to: ‘bez opravdanog razloga ne obavlja poslove; nezakonito, nepravodobno ili nedovoljno stručno obavlja dužnost; narušavanje ugleda, nepristranosti i neovisnosti’; kod POSI-ja ‘kršenje odredbi Zakona’, a kod PI-ja ‘ne obavlja dužnost sukladno Zakonu’.

---

<sup>17</sup> V. čl. 8. i 11. ZDUR-a, čl. 9-11. ZDKOM-a, čl. 33. ZOSSI-ja, čl. 37. ZPPI-ja.

U pogledu razvoja NKT-a, DUR je do sada imao dva vodstva u 24 godine, DKOM tri komisije u 15 godina, POSI četiri Povjerenstva u 15 godina, a PI je dobio drugog povjerenika u 6. godini rada. Ujedno, broj članova kolegijalnih tijela se mijenjao – kod DKOM-a rastao s 5 na 9, a kod POSI-ja smanjivao sa 7 na 5, te ga je pratila profesionalizacija vodstva (2011.). Međutim, neke okolnosti upućuju na to da je i zakonodavac povremeno zaboravio obavljati svoju funkciju kontrole nad NKT-om odnosno omogućiti njegov nesmetan rad pravovremenim imenovanjem novih nositelja dužnosti (npr. kod DUR-a 2010., DKOM-a 2014.).

#### 4.3.1.2. Financijska neovisnost

Za osiguravanje neovisnosti institucije ključnima se smatraju dostatni financijski, a time i personalni resursi. Zakonima kojima su osnovani pojedini NKT određeno je da se sredstva za rad osiguravaju u državnom proračunu, čime se odgovornost za osiguravanje sredstava stavlja u ruke Hrvatskom saboru i Vladi kao predlagatelju proračuna. Međutim, ograničenje sredstava može se koristiti i kao instrument zadiranja u neovisnost i efikasnost institucije.

Uvidom u podatke o proračunu u razdoblju 2014. – 2018. proizlazi da iznosi namijenjeni pojedinom NKT-u znatno variraju (od 4 mil. kn PI do 61,3 mil. kn DUR) kao i da financijska sredstva NKT-a u pravilu rastu na godišnjoj razini, i to najznačajnije za novoformirani PI (čak 68 % u 2015., te između 12 i 25 % narednih godina) te 3-10 % kod ostalih. Međutim, znatna nepopunjenost sistematiziranih radnih mjesta, kao i podaci iz izvješća NKT-a ukazuju na to da ta sredstva nisu dostatna s obzirom na opseg rada.

Tablica 5. Financijska neovisnost<sup>18</sup>

Financijska neovisnost	DUR	DKOM	POSI	PI
<i>Proračun 2018. (indeks)</i>	61.393.500 (107,4)	10.078.853 (104,53)	5.393.740 (106,23)	4.021.000 (121,9)
<i>Proračun 2017. (indeks)</i>	57.168.860 (105,5)	9.612.330 (104,10)	5.077.393 (107,04)	3.298.569 (112,7)
<i>Proračun 2016. (indeks)</i>	54.205.006 (108,4)	8.699.361 (103,19)	4.725.695 (84,2)	2.926.029 (125,32)
<i>Proračun 2015. (indeks)</i>	50.014.000 (97,07)	8.430.000 (97,00)	5.611.050 (100)	2.335.000 (168)
<i>Proračun 2014.</i>	51.523.235	8.690.682	5.611.050	1.389.000

<sup>18</sup> Podaci su prikupljeni iz Državnog proračuna za 2018., 2017., 2016., 2015., 2014. te godišnjih izvješća NKT-a.

<i>Broj zaposlenih 31.12.2017. – dužnosnici + službenici (sistematizirano)</i>	2+277 (343)	9+24 (48)	5+12 (20)	1+12 (24)
<i>popunjenost</i>	81,34%	68,75%	85%	54,17%
<i>Struktura – VSS</i>	84% VSS	95% VSS	82,35%	92,33% VSS
<i>Plaće vodstva</i>	Glavni državni revizor -6,42; Zamjenik državnog revizora - 5,27	predsjednik Komisije - 4,966, zamjenici - 4,414, članovi 4,132	Predsjednik povjerenstva - 6,42, članovi - 5,27	Povjerenik - 5,70
<i>Cijena vodstva ukupno (po dužnosniku)</i>	11,96 (5,98)	38,586 (4,28)	27,5 (5,5)	5,7 (5,7)

Druga vrsta resursa odnosi se na broj zaposlenih – prema izvješćima za 2017. DUR sa svojih 279 zaposlenih predstavlja znatno veće tijelo u odnosu na ostale, koji imaju 33 (DKOM), 17 (POSI) odnosno 13 (PI) zaposlenih (uključujući dužnosnike). Što se tiče profesionalizma zaposlenih, uočljiv je visok broj zaposlenih s visokom stručnom spremom koji se kreće od 84 do 95 %.

Plaće dužnosnika NKT-a određene su u pravilu Zakonom o pravima i obvezama državnih dužnosnika (DUR, POSI), posebnim zakonom (PI, referira na ZPODD), odnosno Odlukom Vlade. Osnovicu za plaću svih dužnosnika određuje Vlada RH svojom odlukom (NN 151/14). Plaće znatno variraju i usporedive su s drugim dužnosničkim plaćama. Najvišu plaću imaju glavni državni revizor i predsjednik POSI-ja, s koeficijentom 6,42, u rangu sudaca Ustavnog suda, pučkog pravobranitelja, predsjednika saborskih odbora i ministara. Zamjenici revizora, kao i članovi POSI-ja imaju koeficijent 5,27, kao npr. zastupnici u Hrvatskom saboru i tajnik Hrvatskog sabora. Plaća PI-ja određena je prema ZPPI-ju u visini plaće potpredsjednika radnih tijela Hrvatskoga sabora (5,70). U slučaju DKOM-a, kao što uređuje unutarnje ustrojstvo i način rada, Vlada određuje i plaće posebnom Odlukom (NN 77/13). Koeficijent plaće predsjednika DKOM-a je 4,966 (usporediva sa zamjenikom tajnika Hrvatskog sabora, ili zamjenicima ravnatelja HZMO-a i HZZO-a), zamjenika 4,414 (usporediva s plaćom zamjenika ravnatelja HZZ-a), a ostalih članova 4,132 (usporediva s plaćom zamjenika posebnih pravobranitelja). Gledano po pojedinačnom dužnosniku, najbolje su plaćeni dužnosnici DUR-a (5,98 po dužnosniku), PI-ja (5,7) i POSI-ja (5,5), a znatno slabije DKOM-a (4,28, što iznosi npr. 77,35 % plaće predsjednika POSI-ja i glavnog državnog revizora). Ipak, cijena koštanja upravljačkog tijela izračunata kao zbroj koeficijenata za sve dužnosnike ukazuje da vodstvo DKOM-a košta najviše (38,586), slijedi POSI (27,5), a zatim DUR i PI (11,96 odnosno 5,7).

Plaće zaposlenih u tri NKT-a uređene su Uredbom o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi koju donosi Vlada, dok su plaće zaposlenih na obavljanju poslova revizije u DUR-u mahom uređene posebnim Zakonom o plaćama ovlaštenih državnih revizora, a ostalih zaposlenih spomenutom Uredbom Vlade. Tom su uredbom u odnosu na specijalistička znanja potrebna u sva četiri NKT-a regulirani posebni koeficijenti za specijalističke i rukovodeće poslove, viši nego što su to redovni koeficijenti na sličnim poslovima u tijelima državne uprave. Podloga za više plaće je u potrebi za posebnim, specijalističkim znanjima, ograničenim mogućnostima napredovanja, sprečavanju fluktuacije (s obzirom na to da je za usavršavanje i stjecanje izvrsnosti potreban rad baš u navedenom području koji u pravilu drugdje nije moguće steći), ali i načelo dovoljne plaće radi osiguravanja integriteta. Koeficijenti najvišeg rukovodećeg osoblja (pomoćnik glavnog državnog revizora, voditelj službe u DKOM-u i PI-ju, tajnik u POSI-ju) kreću se od 3,686, preko 3,007 do 2,910, dok se plaće najviše razine specijalizacije<sup>19</sup> kreću od 2,231 (viši državni revizor u DUR-u), preko 2,425 (savjetnik POSI-ja i PI-ja) do 2,910 (viši stručni savjetnik specijalist u DKOM-u). Proizlazi da su s obzirom na uvjete stručnosti najslabije plaćeni revizori, a najbolje savjetnici u PI-ju i POSI-ju.

#### *4.3.1.3. Ovlasti NKT-a*

Osnovna funkcija NKT-a jest funkcija nadzora. U tom smislu on provodi upravni postupak – prvostupanjski (POSI) odnosno drugostupanjski (DKOM, PI), i revizijski postupak (DUR) u odnosu na financijsko poslovanje. Uz osnovnu nadzornu funkciju, NKT ima i druge ovlasti ili obveze, osobito POSI i PI koji imaju obveze davanja smjernica i edukacije (POSI) te praćenja i promicanja (PI). U tom smislu, DKOM je primarno žalbeno tijelo i njegove su funkcije ograničene na provedbu upravnog postupka, dok POSI, a osobito PI, imaju i dodatne uloge koje se odnose na promicanje pravila i standarda i praćenje provedbe.

Tijela koja vode upravni postupak donose obvezujući upravni akt (POSI u prvom stupnju, a DKOM i PI po žalbi) protiv kojeg je moguće pokrenuti upravni spor. U odnosu na odluke (rješenja) DKOM-a, POSI-ja i PI-ja osigurana je zaštita pred upravnim sudom (prvog stupnja, odnosno Visokog upravnog suda u slučaju PI-ja), dok mišljenja DUR-a nemaju karakter upravnog akta. Specifičnost u slučaju DKOM-a jest donošenje odluka u vijećima po tri člana, a kod POSI-ja na javnim sjednicama. DUR, s druge strane, donosi revizijsko mišljenje, koje može biti bezuvjetno, uvjetno, nepovoljno ili suzdržano (uz naloge i preporuke).

Prema dostupnim podacima iz godišnjih izvješća za razdoblje 2014. – 2017. vidljivo je da sva četiri NKT provode velik broj postupaka, da je udio povreda i nezakonitosti visok, kao i da postoji trend poboljšanja rada nadziranih tijela. Tako DUR u prosjeku provodi oko 240 revizija godišnje, te nadzire provedbu oko 2200 preporuka godišnje, koje bivaju izvršene u oko 68-72 % slučajeva. Broj bezuvjetnih

---

<sup>19</sup> Uvjeti su različiti – u DKOM-u su to uvjeti za višeg stručnog savjetnika uz 5 godina iskustva i položen pravosudni ispit, u PI-ju to su uvjeti za višeg stručnog savjetnika uz 4 godine radnog iskustva, dok je u POSI-ju to 3 godine.

mišljenja je u porastu, od 27,4 % u 2014. do 41,2 % u 2017. DKOM godišnje zaprimi u prosjeku 1130 žalbi, s time da je vidljiv pad broja žalbi u postupcima javne nabave (1282 u 2014. do 928 u 2017.). Udio usvojeni žalbi kretao se 2014. – 2016. oko 37 %, ali je u 2017. znatno porastao, na 52,22 %. POSI godišnje pokrene između 70 i 120 postupaka, s trendom smanjivanja. PI je u razdoblju 2014. – 2016. zaprimao oko 630 žalbi godišnje, dok je 2017. došlo do porasta na 1172, od čega je 40 % podnio jedan žalitelj. Velik je udio žalbi zbog šutnje uprave, ali u trendu smanjenja (66 % prema 42 %). U četvrtini slučajeva žalbe su odbijene. Sva četiri tijela ovlaštena su podnijeti optužni prijedlog, s time da POSI može i neposredno izreći i sankcije (u prosjeku je izricao oko 70 sankcija godišnje).

#### **4.3.2. Odgovornost NKT-a**

Odgovornost NKT-a prema parlamentu kao zakonodavcu temeljni je postulat kontrole. Unutar tog šireg pojma četiri su bitna elementa njezina ostvarivanja, u odnosu na koje je zakonodavac neposredno zainteresiran ili posredno obavlja kontrolu putem propisa koje donosi. Te vrste kontrole obuhvaćaju pravnu kontrolu odluka, financijsku kontrolu, parlamentarnu kontrolu te demokratsku kontrolu od strane javnosti.

*Pravna odgovornost* obuhvaća *ex ante* uređivanje procedura po kojima funkcionira NKT, kao i naknadnu kontrolu od strane sudova. U pogledu procedure, DKOM i PI provode drugostupanjski (žalbeni) postupak, a POSI prvostupanjski upravni postupak koji su dijelom uređeni matičnim propisima, a u ostalom dijelu ZUP-om. Sudski nadzor osiguran je putem upravnih sudova, i to u odnosu na postupanje DKOM-a i POSI-ja kroz dvostupanjsku kontrolu putem upravnih sudova po tužbi i Visokog upravnog suda po žalbi, dok se upravni sporovi u odnosu na odluke PI-ja pokreću pred Visokim upravnim sudom. Upravni spor u slučaju DKOM-a i PI-ja mogu pokrenuti obje stranke, a za sam postupak propisana je žurnost odnosno hitnost. DUR postupa u skladu s revizijskim materijalnim i proceduralnim standardima, i u odnosu na njegove nalaze i mišljenja nema mogućnosti žalbe nekom višem tijelu.

S obzirom na nedovoljno precizna izvješća o stanju upravnosudskih predmeta pojedinih neovisnih kontrolnih tijela, kao i činjenice teže usporedivosti, ukazuje se na nekoliko podataka koji pokazuju da NKT povećava kvalitetu svog rada kao i da donesene odluke bivaju potvrđene od strane upravnih sudova u velikom dijelu. Tako u odnosu na odluke DKOM-a, osporeno biva oko 12 % odluka, između 100 i 180 godišnje (npr. 112 u 2017., 132 u 2016.), a tužbeni zahtjev u upravnom sporu biva usvojen u oko četvrtini slučajeva, dok je odlukama Visokog upravnog suda u preko 90 % slučajeva potvrđena zakonitost odluka DKOM-a. U ranijem razdoblju upravni su sudovi potvrđivali odluke DKOM-a u oko 65 % slučajeva, što ukazuje na poboljšanje kvalitete rada. U odnosu na odluke POSI-ja, oko 10 % odluka biva izazvano u upravnom sporu (u prosjeku desetak upravnih sporova godišnje), a upravni sudovi u velikom broju slučajeva potvrđuju odluke POSI-ja (npr. 2015. i 2017. u svim slučajevima, a u 2016. u 5 od 9 slučajeva poništena). Ipak, odluke POSI-ja u nekoliko su navrata izazvane i pred Ustavnim sudom. Odluke PI-ja bile



su predmetom upravnog spora pred Visokim upravnim sudom u razdoblju 2014. – 2016. u ukupno 124 slučaja (40 u 2014., 29 u 2015., 45 u 2016.), što predstavlja oko 5 % izazvanih odluka, dok je u 2017. zabilježen porast na 174 tužbe (oko 14 % svih odluka), od čega 70 % jednog korisnika. Upravne sporove u pravilu podjednako pokreću i korisnici i tijela javne vlasti. Oko četvrtine sporova pokrenuto je zbog šutnje PI-ja. Odluka PI-ja biva potvrđena u oko 90 % slučajeva.

*Financijska odgovornost* osigurava se propisima kojima se regulira financijska odgovornost proračunskih korisnika (Državni proračun, Zakon o izvršenju Državnog proračuna, Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, Zakon o fiskalnoj odgovornosti, Zakon o državnoj reviziji).

*Parlamentarna kontrola* obavlja se putem *ex ante* i *ex post* mehanizama. *Ex ante* parlamentarna kontrola obuhvaća prvenstveno definiranje zakonskog okvira za osnivanje i rad NKT-a, uključujući davanje suglasnosti na akt kojim se uređuje postupanje i organizacija tijela (za POSI i PI), postavljanje (i razrješenje) vodstva NKT-a te odobravanje financijskih sredstava putem proračuna. Međutim, ključni instrument nadzora predstavlja (*ex post*) obveza podnošenja godišnjeg izvješća Hrvatskom saboru koja je propisana u sva četiri slučaja.<sup>20</sup> Uz to, tijela mogu podnositi i posebna izvješća – DUR o obavljenim revizijama, PI samostalno, a DKOM na zahtjev Hrvatskog sabora. Sukladno Poslovniku Hrvatskog sabora, rasprava o izvješćima provodi se u matičnim i drugim zainteresiranim tijelima, a na sva mišljenja daje i Vlada. Sadržaj izvješća propisan je zakonom u slučaju DKOM-a (detaljno) i PI-ja (načelno), a ujedno je PI i jedini NKT koji prikuplja i izvješća o provedbi od samih nadziranih subjekata. Time i duljina i struktura izvješća varira, od 30 pa do 150 stranica.

Rokovi podnošenja su različiti – PI podnosi svoje izvješće do 31. ožujka za prethodnu godinu, POSI do 1. lipnja, DKOM do 30. lipnja, a DUR do 31. prosinca (za izvještajno razdoblje od 1. listopada – 30. rujna). Različito vrijeme podnošenja izvješća indikator je i različitog vremena rasprave u Hrvatskom saboru o samom izvješću. Prednost takve prakse jest da se time ne opterećuje rad Sabora razmatranjem većeg broja izvješća odjednom,<sup>21</sup> ali s druge strane zajedničko razmatranje izvješća tijela integriteta omogućilo bi stavljanje tog pitanja u prvi plan, kako u samom parlamentu, tako i u medijima i javnosti. Međutim, u praksi izvješća se raspravljaju znatno nakon podnošenja, u pravilu od 2 do 6 mjeseci, a u nekim slučajevima i dulje (osobito kod POSI-ja), a rasprave traju u prosjeku 2-3 sata (kod POSI-ja, gdje su zastupnici i osobno zainteresirani za temu, i dulje, npr. dulje od 6 sati 2015.). Izvješća NKT-a prihvaćaju se visokom većinom, gotovo jednoglasno, uz pokoji suzdržan glas i u pravilu bez protivljenja. Pozitivna je okolnost da posljedice neprihvatanja nisu propisane ni za jedan NKT, pa stoga neprihvatanje izvješća ne povlači za sobom razrješenje. Ipak, kako u odnosu na NKT takvih situacija nije bilo (ali jest za druge neovisne institucije, one pravobraniteljske, koje nisu rezultirale

---

<sup>20</sup> Čl. 15. ZDUR-a, čl. 18 ZDKOM-a, čl. 30. st. 2. ZOSSI-ja, čl. 60. st. 4. ZPPI-ja.

<sup>21</sup> Primjerice, u VII. sazivu Sabora (2011-2015.) raspravljena su 302 izvješća različitih podnositelja, od kojih su najveći broj agencije i neovisna tijela.

razrješenjem), na praksi je da utvrdi što će se dogoditi s vodstvom NKT-a ako izvješće nije prihvaćeno.

Uz ovu neposrednu kontrolu Hrvatskog sabora, četiri NKT-a se i međusobno nadziru, s obzirom na to da svako podliježe propisima ostalih triju tijela – DUR nadzire ostala tri tijela u pogledu financijskog poslovanja jer su sva tri tijela korisnici državnog proračuna. POSI utvrđuje sukob interesa i u odnosu na dužnosnike ostala tri tijela, DKOM je kontrolno tijelo u postupcima javne nabave, dok PI nadzire transparentnost i otvorenost preostala tri tijela. Ujedno, sva četiri neovisna kontrolna tijela kontrolira i pučki pravobranitelj kao tijelo koje razmatra pritužbe građana na rad svih tijela vlasti i uprave.

Na kraju, *demokratska kontrola od strane javnosti* moguća je putem informacija o radu tijela, kao i objavom odluka, javnošću rasprava o samim medijskim napisima o važnim slučajevima. U tom smislu, uz posebne odredbe pojedinih zakona, za sva tijela vrijede i obveze propisane Zakonom o pravu na pristup informacijama, a uključuju proaktivnu objavu niza informacija, kao i postupanje po zahtjevima za pristup informacijama. Uz objavu godišnjih izvješća i njihovu raspravu u parlamentu, koja je ujedno i prilika javnosti i medijima da se s istima upoznaju, za neka tijela propisane su i posebne obaveze objave na internetskoj stranici. Tako npr. DKOM objavljuje (i dostavlja) odluke po žalbi; POSI odlučuje na javnim sjednicama i objavljuje sve svoje odluke i mišljenja; PI nema obvezu javne objave odluka, ali je, po uzoru na druga istovrsna tijela, objavio svoje odluke u posebnoj aplikaciji; a DUR objavljuje sva svoja revizorska mišljenja.

## 5. RASPRAVA I ZAKLJUČAK

U suvremenim političko-upravnim sustavima osiguravanje odgovornosti tijela javne vlasti odnosno uprave predstavlja jedan od ključnih izazova demokratskog i funkcionalnog društva i države. Ograničene mogućnosti tradicionalnih nadzornih mehanizama u situaciji fragmentirane države i naraslog javnog sektora dovele su do razvoja niza kontrolnih instrumenata kojima se nastoji osigurati zakonit i odgovoran rad uprave, a time i oživotvorenje temeljnih načela vladavine prava.

Neovisna kontrolna tijela specifični su instrumenti koji omogućavaju zakonodavcu jačanje njegove kontrolne uloge u odnosu prema upravi. Ona, kao institucije integriteta, putem nadzornih ovlasti i razvijanjem standarda ponašanja osiguravaju integritet čitavog sustava, i danas su povezane s naporima za suzbijanje korupcije. Međutim, zakonodavac istovremeno različitim instrumentima nastoji osigurati njihov integritet kako bi osigurao da zaista ispunjavaju svoju zadaću. Integritet NKT-a može se promatrati kroz indikatore neovisnosti i odgovornosti, institucionalne značajke koje omogućavaju NKT-u da zaista djeluje autonomno u odnosu na vanjske utjecaje i pritiske, kao i da bude u dovoljnoj mjeri odgovoran kako bi postigao željenu efikasnost. Karakter ekspertnih organizacija daje neovisnim tijelima posebnu bazu legitimnosti i temelj za opravdanje od izuzimanja iz direktne

političke kontrole. Međutim, stalni je izazov realizacija te neovisnosti. Formalni stupanj neovisnosti ne mora se nužno podudarati sa stvarnom i može otvoriti kanale političkog utjecaja ili drugih interesnih pritisaka. Isto tako, stvarna autonomija može u praksi biti značajno veća od formalno određene ako ne funkcioniraju instrumenti kontrole nad NKT-om.

Primjeri četiriju hrvatskih neovisnih kontrolnih tijela koja djeluju u području revizije, javne nabave, sukoba interesa i transparentnosti pokazuju da je zakonodavac u različitim razdobljima formiranja institucija dao prednost različitim institucionalnim rješenjima kako bi osigurao željenu efikasnost (u mjeri u kojoj je tu efikasnost želio). Uprava takva institucionalna rješenja (npr. prepuštanje DKOM-a u ruke Vlade koju isti DKOM nadzire), kao i način kontrole agenata od strane samog zakonodavca (imenovanja, rasprava o izvješćima) govori i o samom zakonodavcu i njegovu interesu ostvarivanja efikasnosti, kao i o vanjskim utjecajima (pristupanje Europskoj uniji) koji su zakonodavca potakli da pristane uz pojedine elemente institucionalnog dizajna (npr. podizanje DUR-a na razinu ustavne institucije, profesionalizacija POSI-ja).

Sve četiri institucije uživaju određenu (ali ne i istu) mjeru organizacijske autonomije, depolitizacije te visoku mjeru autonomije u odlučivanju, uz sudsku kontrolu odluka (osim DUR-a) i kontrolu od strane javnosti. Sve četiri su u odnosu na prvotni usvojeni model doživjele institucionalni razvoj koji se kretao prema sve većoj neovisnosti – osobito POSI s obzirom na profesionalizaciju upravljačke strukture. Neovisnost je, prema formalnim indikatorima, najizraženija kod DUR-a, nešto manja kod PI-ja, zatim i kod POSI-ja, a najmanja kod DKOM-a. Vrijedi i obrnuto, kada se radi o kontroli – ona je u političkom smislu najjača kod DKOM-a, a u pravnom smislu, kod DKOM-a i POSI-ja. Međutim, i bez obzira na zadane formalne pokazatelje, kontekstualni faktori mogu djelovati na stvarnu mjeru autonomije i kontrole. Isto tako, učinkovitost institucije ovisi i o kontekstualnim faktorima, o utjecaju samog zakonodavca u zahtjevima za odgovornošću, poticajima iz društvene okoline (privatni sektor, civilni sektor, mediji, javnost), ali i o osobnom integritetu i sposobnostima. Zato učinkovitost u provedbi zadataka osiguravanja integriteta sustava ovisi ne samo o instrumentima koji su neovisnim tijelima stavljeni u ruke, već i o drugim elementima političkog i upravnog sustava, regulacije i političke kulture.

Stoga stalno poboljšanje institucionalnog dizajna NKT-a, unapređenje kontekstualnih faktora (pravnog okvira, sudskog nadzora, aktivnosti zakonodavca, političke kulture i uloge medija), kao i jačanje transparentnosti koja je nužan preduvjet za učinkovitost NKT-a, predstavljaju nužne uvjete jačanja uloge čuvara integriteta. Istu ulogu ima i povezivanje institucija integriteta radi razmjene dobre prakse i učenja, kao i zajedničkog djelovanja u pojedinim područjima, osobito u kontekstu ograničenih financijskih uvjeta. U tom smislu NKT može zaista biti i model i ključni pokretač ostvarenja načela dobrog upravljanja – efikasnosti, učinkovitosti, odgovornosti, transparentnosti, integriteta i vladavine prava u cjelini.

## Literatura

Ackerman, B. (2000.), "The New Separation of Powers". *Harvard Law Review*, 113(3): 633-725.

Bar Cendon, A. (1999.), *Accountability in public administration: reconciling democracy, efficiency and ethics*. Proceedings for the 1999 Sunningdale Conference. Brussels.

Bovens, M. (2007.), „New Forms of Accountability and EU Governance“. *Comparative European Politics*, 5(1): 104-120.

Bovens, M. (2006.), *Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework*. European Governance Papers 1-06.

Brock, G. (2014.), *Institutional integrity, corruption, and taxation*. Edmond J. Safra Research Lab Working Papers no. 39, Harvard University.

Brown, A. J. (2007.), "Putting Administrative Law back into Integrity and Putting the Integrity back into Administrative Law". *Australian Institute of Administrative Law (AIAL) Forum* no. 53: 32-56.

Brown, A. J., Head, B. (2004.), *Ombudsman, Corruption Commission, or Police Integrity Authority? Choices for Institutional Capacity in Australia's Integrity Systems*. APSA Conference, University of Adelaide, 29 September – 1 October 2004.

Christensen, T., Læg Reid, P. (2007.), „Regulatory Agencies – The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control“. *Governance* 20(3): 499-520.

Christensen, T., Læg Reid, P., eds. (2006.), *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Field, C. (2012.), "The fourth branch of government: the evolution of integrity agencies and enhanced government accountability". *Australian Institute of Administrative Law (AIAL)*, Forum no. 72: 24-33.

Gilardi, F. (2005.), „The Formal Independence of Regulators: A Comparison of 17 Countries and 7 Sectors“. *Swiss Political Science Review* 11(4): 139-167.

Grebe, E., Woermann, M. (2011.), *Institutions of integrity and integrity of institutions. Integrity and ethics in the politics of developmental leadership*. Development leadership program. Research paper no. 15.

Gurzawska, A. (2015.), *Institutional integrity*. Satori: Principles and approaches in ethics management. University of Twente.

Hood, C., James, O., Peters, B.G., Scott, C. (2004.), *Controlling Modern Government: Variety, Commonality and Change*. Cheltenham, UK, Northampton MA, USA: Edward Elgar.

Koprić, I. (1999.), *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.

Koprić, I., Kovač, P., Britvić Vetma, B. (2017.), „Zaštita prava građana u odnosu s javnom upravom: povijesni razvoj, sadašnje stanje i perspektive razvoja u Hrvatskoj i Sloveniji“. U: Koprić, I., Musa, A., Giljević T. (ur.) *Građani i uprava*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 295-340.

Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. (2014.), *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G., (2012.), *Europski upravni prostor*. Zagreb: Institut za javnu upravu.

Kregar, J., Marčetić, G. (2017.), „Otvorena vlast i etika u javnoj upravi: kako popraviti povjerenje građana u vlast“. U: Koprić, I., Musa, A., Giljević T. (ur.) *Građani i uprava*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 363-388.

Lodge, M., Busuioc, M., (2015.), *The reputational basis of public accountability*. LSE Discussion Paper No. 78.

Lodge, M., Wegrich, K. (2015.), *The Problem Solving Capacity of the Modern State*. Oxford: Oxford University Press.

McCubbins, M. D., Schwartz, T. (1984.), Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal Of Political Science*, 28(1): 165-179.

Mulgan, R. (2000.), „Accountability: a never-expanding concept?“ *Public Administration*, 78(3): 555-573.

Musa, A. (2016.), „Integrity and free access to information. Croatian experience“. In: Meyer-Sahling, J. H. (ed.), *The Professionalisation of Civil Service between Politics and Administration*. Danilovgrad, Montenegro: Regional School of Public Administration, p. 95-110.

Musa, A. (2015.), *Institutional Support for Access to Information Laws*. Paper presented at the 4th Global Transparency Research Conference, 4-6 June 2015, Lugano, Switzerland.

Musa, A. (2014.), *Agencijski model javne uprave*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Power, M. (2005.), „The Theory of the Audit Explosion“. U: E. Ferlie, L. Lynn and C. Pollitt (eds.) *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Pusić, E. (2002.), *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga.

Romzek, B. S. , Ingraham, P. (2000.), „Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command and Failure in the Ron Brown Plane Crash“. *Public Administration Review*, 60(3): 240-253.

Rothstein, B., Teorell, J. (2012.), „Defining and Measuring Quality of Government“. U: S. Holmberg i B. Rothstein (eds.): *Good Government: The Relevance of Political Science*. Cheltenham: Edward Elgar.

Scharpf, F. W. (1998.-) *Interdependence and Democratic Legitimation*. MPfig Working Paper 98/2-

Spiegelmann, J. J. (2004.), *The Integrity Branch of Government*. National Lecture Series, Australian Institute of Administrative Law.

Vukojičić, Tomić, T. (2016.), „Dobra vladavina: od konceptualizacije do realizacije“. *Politička misao*, 53 (2): 105-130.

Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G., Verscheure, B. (2004.), „The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review“. *Public Administration and Development* 24: 101-118.

Verschuere, B., Verhoest, K., Meyers, F., Peters, B.G. (2006.), „Accountability and Accountability Arrangements in Public Agencies“. U: T. Christensen i P. Læg Reid (ur.) *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Propisi i službeni dokumenti te mrežni izvori navedeni su u bilješkama uz tekst.

## **CONTROL OVER ADMINISTRATION IN THE CONTEKT OF EUROPEANISATION: INDEPENDENT CONTROL OF BODIES IN CROATIA AS GUARDIANS OF INTEGRITY**

The independent control of bodies or ICB (*NKT*) which is a specific group of institutions controlling administration, act like an extension of the legislator and citizen in the supervision of public administration and bearers of political powers. Together with their independent position in the institutional landscape, their peculiarity lies in the legislator giving them certain control powers over subjects of supervision. At the foundation of their activity is the principle of transparency which gives citizens information on the results of their work. They are part of the modern institutional development of democratic states including Croatia, which during the process of entering the European Union independently established or improved ICB (*NKT*) to ensure control over administration and strengthened combatting corruption. Analysis of the four ICBs (*NKT*) – the Government Audit Office, State Commissions for controlling public procurement procedures, Boards for deciding on conflict of interest and Commissioners for informing show that they are independent and accountable. However, among them differences exist in institutional design given the time and context in which they came about.

**Key words:** *administration responsibility, control over administration, supervision of administration, independent control of bodies, integrity, Europeanisation, transparency*