

Neovisnost i odgovornost agencija i neovisnih tijela na primjeru Hrvatske narodne banke

Beg, Maja

Undergraduate thesis / Završni rad

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:401599>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-17**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE
STRUČNI STUDIJ JAVNE UPRAVE

Maja Beg

**NEOVISNOST I ODGOVORNOST AGENCIJA I NEOVISNIH
TIJELA NA PRIMJERU HRVATSKE NARODNE BANKE**

Završni rad

Mentorica: izv. prof. dr. sc. Anamarija Musa

Zagreb, 2023.

Izjava o izvornosti

Ja, Maja Beg pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Maja Beg, v.r.

SAŽETAK

Razvoj države i širenje njezinih poslova kroz povijest dovelo je do mnoštva institucionalnih i proceduralnih promjena. Država se pokušava prilagoditi novonastalim okolnostima kroz različite mehanizme i putem novih ideja organiziranja. Prilagodbe uvjetovane sve većim zahtjevima stavljenim pred upravu pokušavaju se ostvariti kroz postupak agencifikacije odnosno stvaranja agencija kao novog oblika upravljanja. Takav novi oblik pridružuje postojećim elementima državne uprave i ekonomske elemente. Agencije pružaju rješenje novih izazova kroz atomizaciju glomaznih državnih sustava, ali i stvaraju nove probleme. U radu je obrađena tema agencifikacije i samih agencija, razlozi nastanka, vrste, obilježja i posljedice te nove pojave. Prikazani su najveći problemi agencijskog modela, no u tekstu će biti ponuđena i neka rješenja koja predlažu renomirani stručnjaci iz područja uprave. Poseban naglasak je stavljen na autonomiju i odgovornost agencija i neovisnih tijela, među kojima se, kao specifične zbog svoje snage, ističu središnje banke. Na primjeru Europske središnje banke prikazani su određeni elementi agencija, a dodatni osvrt napravljen je u odnosu na centralnu banku Republike Hrvatske. Pokazano je kako Hrvatska narodna banka ima obilježja koja su karakteristična za agencije. Svrha rada je dati presjek specifičnosti agencijskog modela organiziranja te ih prikazati na primjeru središnje banke Republike Hrvatske.

Ključne riječi: agencija, agencifikacija, autonomija, odgovornost, Hrvatska narodna banka

ABSTRACT

The development of the state and the expansion of its affairs throughout history led to many institutional and procedural changes. The state is trying to adapt to the new circumstances through various mechanisms and new organizing ideas. Adjustments conditioned by the ever-increasing demands placed on the administration are attempted to be achieved through agencification, i.e., the creation of agencies as a new form of management. Such a new form joins the existing elements of state administration with elements of the economy. Agencies provide solutions to new challenges through the atomization of massive state systems, but they also create new problems. The paper deals with the process of agencification and the agencies themselves, the reasons for their emergence, and the types, characteristics, and consequences of this new phenomenon. The biggest problems of the agency model are presented, but the text will also offer some solutions proposed by renowned experts in the field of administration. Special emphasis is placed on the autonomy and responsibility of agencies and independent bodies, among which central banks stand out as being specific due to their strength. In the example of the European Central Bank, certain elements of agencies are presented, and an additional overview is made in relation to the central bank of the Republic of Croatia. It has been shown that the Croatian National Bank has features that are characteristic of agencies. The purpose of the paper is to give an overview of the specifics of the agency model of organization and to show them through the example of the central bank of the Republic of Croatia.

Keywords: agency, agencification, autonomy, responsibility, Croatian National Bank

SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
2. FRAGMENTACIJA JAVNE UPRAVE I PROCES AGENCIFIKACIJE	3
2.1. Fragmentacija javne uprave	3
2.2. Agencije i proces agencifikacije	5
2.2.1. Razlozi agencifikacije i prednosti stvaranja regulatornih agencija	7
2.2.2. Negativne posljedice agencifikacije.....	9
2.2.3. Faze agencifikacije u Republici Hrvatskoj	11
3. OBILJEŽJA AGENCIJA I NEOVISNIH TIJELA	14
3.1. Poslovi i tipovi agencija.....	14
3.1.1. Vrste agencija.....	14
3.1.2. Tipovi agencija prema kriteriju udaljenosti od središnje države.....	16
3.2. Osnovna obilježja agencija	17
4. NEOVISNOST I ODGOVORNOST / AUTONOMIJA I KONTROLA.....	21
4.1. Osnovna obilježja autonomije / neovisnosti agencija.....	23
4.2. Osnovna obilježja kontrole / odgovornosti agencija.....	25
5. SREDIŠNJE BANKE KAO NEOVISNA TIJELA	28
5.1. Europska središnja banka (ECB/ESB) – neovisno tijelo Europske unije.....	34
6. HRVATSKA NARODNA BANKA	36
6.1. Agencijska obilježja (HNB).....	36
6.2. Tijela HNB-a.....	39
6.2.1. Savjet.....	39
6.2.2. Guverner	40
6.3. Neovisnost Hrvatske narodne banke.....	40
6.4. Odgovornost Hrvatske narodne banke.....	41
7. ZAKLJUČAK.....	42
LITERATURA.....	44

1. UVOD

Pojam uprave kroz povijest prolazio je kroz mnoge promjene uvjetovane prilagodbama na date društveno-političke okolnosti koje sa sobom nose i promjene u osnovnim zadacima koje bi države trebale ostvarivati. Tijekom vremena na upravu su prelazili sve širi zahtjevi koji su nosili i potrebe za povećanjem kapaciteta i mogućnosti upravnih aktivnosti, stvaranjem novih oblika upravnog djelovanja i organiziranja (Koprić et al., 2014).

Državna uprava razvija se u Europi 17. st. u razdoblju apsolutističke koncentracije. U svojim počecima obuhvaćala je klasične resore da bi se u kasnijim razvojnim razdobljima broj i vrsta poslova, za koje stanovništvo očekuje da bi država trebala ostvarivati, značajno povećao (Koprić et al., 2014:173). Značajno povećanje broja aktivnosti koje država preuzima na sebe primjećuje se od kraja 19. st., a posebno u razdoblju nastanka socijalne države gdje se službe vrše u interesu građana. Rast i širenje se nastavio do 70ih godina 20. st., a trend se zaustavlja kao posljedica ekonomske krize (Koprić, Musa i Lalić, 2012).

Koncem 19. st. počinju se razvijati javne službe kojima je usmjerenje k interesu zajednice. Kao koncept, javne službe su nastale u praksi Državnog savjeta Francuske i francuskoj upravnoj teoriji. Povećanim zahtjevima više nije bilo moguće udovoljiti isključivo obavljanjem klasičnih poslova državne uprave (vojska, diplomacija, policija, pravosuđe, financije) pa se država usmjerava i na poslove koji se tiču regulacije gospodarstva, vršenja socijalnih službi, komunalnih djelatnosti i sl. (javne službe). Klasični resori tražili su strogu hijerarhijsku strukturu, no javne službe ne karakterizira moment prisile i obavljaju se u općem interesu zajednice što utječe i na slabljenje hijerarhijskog ustroja (Koprić et al., 2014).

Kako navodi Koprić (2013), krajem 19. st. dolazi do razvoja javnih službi koje su usmjerene prema postizanju ciljeva u općem interesu (interesu stanovništva), a obuhvaćaju različite djelatnosti. One imaju drugačije zahtjeve od klasičnih državnih resora pa nastaju novi organizacijski oblici koji bi te zadaće mogli ispuniti. Tijekom vremena dolazi do opće tendencije limitiranja države što vodi k depolitizaciji, fragmentaciji i privatizaciji. Napušta se odnosno slabi strogi hijerarhijski model i usmjerava se više na horizontalnu podjelu te element suradnje (osnivaju se trgovačka društva, neke djelatnosti prenose se na privatni sektor, stvaraju se novi organizacijski oblici – npr. agencije, nastaju i jačaju uprave lokalnog karaktera itd.), a suradnja izlazi iz državnih granica tako je današnja suradnja i međudržavna putem globalnih mreža. Pojavljuje se tržišno natjecanje među agencijama. Novi načini upravljanja manifestiraju se kroz stvaranje agencija, komitologiju, stvaranje neformalnih mreža i sl. (Koprić, Musa i

Lalić, 2012).

Tijekom razvoja uprave javlja se upravna decentralizacija koje je potaknuta globalizacijom i europeizacijom kao fenomenima modernog vremena, ali i općim razvojem gospodarstva, političkim promjenama te povećanom kompleksnosti upravljanja i izvršavanja novih zadataka postavljenih pred države kao cjeline (Koprić et al., 2014).

Jedan od novih modela organiziranja obavljanja poslova je ustrojavanje agencija. Novi javni menadžment i regulacijska država (protuteža socijalnoj državi, usmjerena na regulaciju određenih upravnih područja i djelatnosti umjesto izvršavanja tih djelatnosti i to putem povjeravanja regulacijskih ovlasti i poslova izdvojenim specijaliziranim tijelima), kao novi koncepti odnosno pristupi javnoj upravi, od 80ih godina prošlog st. značajno su utjecali na diferencijaciju i povećanje broja različitih organizacija čije djelovanje bi trebalo biti u javnom interesu, a vrše javne funkcije (Koprić et al., 2014). Kao doktrina, Novi javni menadžment plod je neoliberalne ideologije koji je usmjeren na reduciranje socijalnog aspekta djelovanja države i jačanja poduzetništva. Ideja se razvila i preuzela primat kao posljedica velike ekonomske krize 70ih godina prošlog st. te neracionalnosti i rastrošnosti djelovanja državnog sektora (Koprić, Musa i Lalić, 2012). Država prestaje izvršavati određene zadaće - njihovo vršenje prepušta drugima - dok u svojoj ingerenciji zadržava aktivnosti regulacije istih (Koprić, 2013). Njezin utjecaj širio se kao odgovor na nemogućnost države da zadovolji zahtjeve modernog društva, ali i kao model uvođenja ekonomskih elemenata u javnu upravu radi ostvarivanja inače ekonomskih ciljeva: ekonomičnosti, efektivnosti i efikasnosti.

Prema Musa (2017), tri su osnovna vanjska utjecaja na klimu pogodnu za razvoj agencijskog modela upravnih organizacija – doktrina Novog javnog menadžmenta, vizija regulatorne države te proces globalizacije (a na Europskom kontinentu, a samim tim i u Republici Hrvatskoj, posebno proces europeizacije). Autorica ističe da je u Republici Hrvatskoj upravo proces pridruživanja Europskoj uniji bio najznačajniji katalizator i pokretač prihvatanja agencijskog modela iako je u praksi proveden bez osobitog promišljanja i priprema.

Prema Koprić, Musa i Lalić (2012) agencifikacija je proces izdvajanja regulatornih i izvršnih poslova iz djelokruga centralnih tijela na specijalizirane organizacije, a kao globalni trend javlja se 80ih godina 20. st. Ima izrazitu podršku globalnih međunarodnih organizacija kao što su Svjetska banka ili MMF (Koprić et al., 2014). Trenutno u Hrvatskoj djeluje 55 agencija¹.

¹Broj agencija u RH. Povjerenik za informiranje. Pristupljeno 23. kolovoza 2023. URL: <https://tjv.pristupinfo.hr/?status=5&sort=1&page=3>.

2. FRAGMENTACIJA JAVNE UPRAVE I PROCES AGENCIFIKACIJE

2.1. Fragmentacija javne uprave

Fragmentacija u javnoj upravi proces je koji se odvija neujednačenim ritmom. Kao što je ranije navedeno, konstanta povećanja zahtjeva prema upravi radi zadovoljavanja potreba i očekivanja stanovništva dovela je do širenja kruga poslova i potreba za većim kapacitetima uprave u cjelini što posljedično vodi k diferencijaciji uprave temeljene na specijalizaciji poslova po organizacijama.

Kroz evoluciju uprave javlja možemo pratiti proces decentralizacije. U početku je decentralizacija uprave išla u smjeru raščlambe na resore, a tijekom vremena se fragmentira dodatno na specijalizirane organizacije uz prijenos zadataka države na njih. Donosi delegiranje poslova na niže razine sustava (politička/teritorijalna decentralizacija) kojoj je temelj načelo supsidijarnosti, a uvelike ga potencira EU, ili na samostalne, izdvojene organizacije prema kriteriju funkcionalnosti (upravna/stvarna decentralizacija) kao rezultata postupka decentralizacije. Decentralizacija je izravna posljedica doktrine Novog javnog menadžmenta i povlačenja države iz koncepta socijalne, a preuzimanjem uloge regulacijske države. Agencifikacija je oblik upravne decentralizacije (Musa, 2012).

Autorica primjećuje prednosti koje decentralizacija donosi pa tako navodi kao prednost blizinu građanima koja podiže identifikaciju pojedinaca s organizacijom i njenom svrhom, omogućuje i dvosmjernu komunikaciju s njima, što dovodi do veće razine odzivnosti tijela na zahtjeve građana i okolnosti datog momenta. Građani na taj način lakše utječu na rad organizacije. To najviše dolazi do izražaja kod vertikalne decentralizacije gdje se decentralizacija temelji na teritorijalnom kriteriju. Prema autorici, decentralizacija donosi nastanak manjih organizacija koje su usmjerene na postizanje konkretnog, suženog cilja te na taj način, svojim fokusom na jednu svrhu, postižu bolji razinu efikasnosti u radu. „Raspon kontakata” im je sužen također zbog jednog temeljnog cilja kojeg moraju postići pa kontakti mogu biti usmjereni na organizacije s kojima postoji određena dodirna točka vezana uz dodijeljenu svrhu. Smanjenje koncentracije na centralnoj razini vodi k disperziji moći aktera na više manjih, a određena razina slobode, koju decentralizacija daje organizacijama, dodatno potiče i razvoj i inovativnost u djelovanju.

Upravna decentralizacija, prema Musa (2012), značajno smanjuje kakofoniju u komunikaciji među organizacijama koja često nastaje kod kolanja prevelikog broja informacija kroz sustav

te smanjuje mogućnost političkih zadiranja u rad istih. Organizacijska struktura unutar je „mekša” te manje ovisna o središnjoj državi. Ona pred državu postavlja nove izazove kao što su koordinacija, kontrola i odgovornost velikog broja različitih entiteta čiji broj nije statičan niti im je forma unificirana.

Sistematizacija poslova unutar upravnog sustava može se provesti prema određenim kriterijima: prema sadržaju; oblicima djelatnosti; instrumentima; metodama ili korisnicima kojima su ti poslovi usmjereni. Diferencijacija u upravi može biti vertikalna, koja se temelji na teritorijalnom kriteriju, ili horizontalna, kojoj je osnova razlikovanja sadržaj djelatnosti kojom se bavi (Koprić et al., 2014).

Vertikalna diferencijacija označava podjelu poslova na šire i uže jedinice unutar teritorijalnog ustrojstva države – određeni poslovi vrše se, iz objektivnih ili političkih razloga, na središnjoj razini, dok je za određene poslove primjerenije da se organiziraju na nižim teritorijalnim razinama (Koprić et al., 2014).

Tendencija spuštanja poslova na niže (uže) teritorijalne jedinice uvelike je uvjetovana i poticana načelom supsidijarnosti koje je ugrađeno u Ugovor o Europskoj uniji (čl. 5. st. 3. Ugovora o Europskoj uniji (UEU)).² Europski parlament smatra da je opći je cilj načela supsidijarnosti jamstvo određenog stupanja neovisnosti nižeg tijela u odnosu na više, odnosno lokalnog u odnosu na centralnu vlast.³

Horizontalna diferencijacija je „prijenos poslova s državne uprave na subjekte javnog prava koji formalno nisu dio državnog upravnog sustava” kako se navodi u Nacrtu Prijedloga Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine Vlade Republike Hrvatske⁴. Kao glavni instrumenti razgraničenja poslova horizontalne diferencijacije/ razgraničenja kao posljedice fragmentacije su djelokrug (određeno područje djelatnosti, a određuje se aktom o osnivanju) i nadležnost (pravo i dužnost obavljanja nekog posla) koja se definira zakonom koji uređuje određeno specifično područje kao što su npr. školstvo, vatrogastvo i sl. (Koprić et al., 2014).

Fragmentacija i diferencijacija uprave u cjelini, u svoja oba oblika, ograničava politički utjecaj

²UEU. Službeni list EU URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_2&format=PDF

³Načelo supsidijarnosti. Europski parlament. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/7/nacelo-supsidijarnosti>

⁴Horizontalna diferencijacija. Vlada RH: Nacrt Prijedloga Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine. URL: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2015/229%20sjednica%20Vlade//229%20-%202.pdf>

centralne države te povećava fleksibilnost i efikasnost putem specijalizacije djelovanja kroz specijalizirane upravne organizacije. Jedan od alata za postizanje tih ciljeva je i novi oblik organizacije – agencija (Musa, 2012).

Model koji je dominirao do pojave agencija bio je klasični model ministarstva kojeg karakterizira masivnost i multifunkcionalnost. Kao njegova suprotnost javljaju se agencije kojima se razdvajaju *policy* i izvršne funkcije. Stvaranje agencija mrvi krupne organizacije (ministarstva i upravu) na manje organizacije koje su fleksibilnije i usko specijalizirane s jasno određenim zadacima, a usmjerene su na manji dio ukupnog sustava državnih poslova. Djeluju na načelu jedne svrhe (Koprić et al., 2014).

Kao osnovni izazov velike fragmentacije javlja se problem koordinacije djelovanja sustava u cjelini. Koordinacija predstavlja kontinuirano djelovanje usklađivanja i funkcioniranja sustava koji se sastoji od različitih subjekata, a koji za svoju konačnu svrhu u cjelini ima jedinstveno djelovanje odnosno zajedničko ispunjenje „višeg” cilja koji je od javnog interesa. Koordinaciju treba provoditi na sektorskoj razini, ali i međusektorskoj budući da se aktivnosti i posljedice djelovanja unutar jednog sektora mogu imati reperkusije i na „udaljeniji” dio sustava. Nemoguće je izbjeći isprepletenost područja javnih politika uz kontinuirani porast broja manjih organizacija i povezivanja raznih razina upravljanja (od lokalnih i središnjih pa do europskih i globalnih). Proširenje poslova i broja organizacija kao posljedica fragmentacije i decentralizacije uprave na sam vrh interesa postavlja pitanje odgovornosti i kontrole nad radom raznovrsnih entiteta koji raspolažu širokim i šarolikim ovlastima. Problemi koordinacije i nedostatka odgovornosti mogu se ublažiti/ukloniti orijentacijom na dobro upravljanje koje se temelji na načelima transparentnosti, participacije, responsivnosti, učinkovitosti i kvalitete. Unutar EU, agencije se javljaju kao alat za rješavanje problema implementacijskog deficita u njenim članicama budući da su u konačnici države dužne implementirati europsku politiku same (Koprić et al., 2014).

2.2. Agencije i proces agencifikacije

Agencifikacija je proces koji se odvija unutar sustava državne strukture, a ima za rezultat stvaranje mnogo upravnih organizacija agencijskog tipa. Nusprodukt procesa su agencije koje predstavljaju tip upravne organizacije. Agencifikacija i nastanak agencija posljedica su upravne decentralizacije kojom centralna država prenosi određeni krug poslova na organizacije koje imaju određenu razinu samostalnosti te usko određenu svrhu (Koprić et al., 2014). Usko su

specijalizirane sa specifičnim zadacima, visokom razinom autonomije i određenom razinom kontrole. Bitan element je i izostanak političkog utjecaja na njihovo djelovanje (Koprić, Musa i Lalić, 2012).

Tendencija agencifikacije se javlja početkom 80ih god. 20. st., a proces agencifikacije označava smjer nastanka velikog broja upravnih organizacija koje su agencijskog karaktera. Posljedica su doktrine Novog javnog menadžmenta koji promiče ekonomske vrijednosti te nastaje pod utjecajem regulatorne države. Agencifikacija donosi redefiniranje strukture i funkcija organizacija (donosi fragmentaciju upravnih organizacija, naglasak na efikasnost, orijentiranost na rezultate i sl.). Takav trend vodi k privatizaciji i liberalizaciji djelatnosti koje su bile ranije primarno u domeni centralne države. Agencije su odgovorne za rezultate svojeg djelovanja i izdvojene su iz strukture središnje državne uprave, u njima djeluju stručnjaci te su stavljene pod nadzor posebne vrste (Musa, 2012). Lozina (2017) prema Musa (2014) navodi da su se agencije primarno počele razvijati unutar gospodarskih javnih službi (npr. energetika ili telekomunikacije) da bi potom liberalizacija i privatizacija uzele maha i počele biti trend u procesu „povlačenja države” iz različitih sfera djelovanja države.

Kao oblik organizacija nastale su u anglosaksonskim zemljama, dio su i skandinavske tradicije, a danas su dio svih modernih demokracija, pa tako i članica EU. Mogu nastati preoblikovanjem ili spajanjem postojećih organizacija te formiranjem potpuno novih (Musa, 2012).

Zadaci im mogu biti autoritativni ili neautoritativni, upravni i stručni, a cilj je fragmentirati glomazne organizacije središnje države radi postizanja prilagodljivosti i lakšeg upravljanja budući da imaju jasne zadatke. One bi trebale biti otvorene i orijentirane na korisnike te posjedovati veću razinu responsivnosti i prilagodljivosti vanjskim okolnostima. Nastaju kao suprotnost ministarstvima koje karakterizira masivnost i multifunkcionalnost, hijerarhijski nadzor te političko vodstvo. U odnosu na ministarstva one su male, usko specijalizirane, sa stručnim vodstvom. Usmjerene su na rezultate i na implementaciju politika koje se određuju u političkoj areni (Musa, 2012).

Obavljaju različite funkcije, nalazimo ih u mnogim područjima aktivnosti države, s velikim brojem javnih službenika koji u njima rade i djeluju. Često reguliraju velike mrežne sustave kao što su telekomunikacije, energetika ili promet, a mnoge imaju i ulogu u ispravljanju tržišnih nedostataka koji se pojavljuju na pojedinim tržištima kao što je npr. zaštita potrošača (Koprić et al., 2014).

Lozina (2017) prema Musa (2014) navodi da agencije mogu obavljati poslove u kojima

nastupaju s autoritetom vlasti, ali u djelokrug mogu im biti dodijeljene i aktivnosti koje su neautoritarnog karaktera tako da vrše poslove koji se odnose na implementaciju javnih politika, reguliraju određeno područje, imaju savjetovanu ulogu te djeluju u smjeru razvoja javnih politika, bave se istraživanjima, osnivaju istražna tijela, predstavljaju te imaju informacijsku ulogu.

Na agencije se mogu prenijeti različiti poslovi, što definira i tip agencije. Iako je fokus na agencijama na nacionalnoj i međunarodnoj razini, to ne isključuje mogućnost da se agencije osnuju i na nižim teritorijalnim razinama što je pokazatelj postojanja snažne lokalne samouprave i širokog spektra poslova koji joj dodijeljeni u procesu vertikalne decentralizacije. Stvaranje agencija na nižim razinama potiče EU kroz naglašavanje načela supsidijarnosti, no interes javnosti za njihovo ustrojavanje i djelovanje izostaje (primjer Norveške). Kao osnovni motivi za njihovo ustrojavanje su načelo transparentnosti i uvođenja odgovornosti za postignute rezultate (Musa, 2012).

Agencije u cjelini mogu se smatrati prijetnjom demokraciji zbog narušavanja osjećaja političkog legitimiteta i manjka odgovornosti, dok s druge strane nude učinkovitije djelovanje i višu razinu stručnog rada i znanja.

2.2.1. Razlozi agencifikacije i prednosti stvaranja regulatornih agencija

Postupak agencifikacije uvelike je potaknut europeizacijom i globalizacijom kao procesima koji već desetljećima usmjeravaju razvoj uprave, posebice kroz procese pridruživanja odnosno pristupanja država EU (Musa, 2013).

Musa (2013) navodi kao osnovni generator osnivanja agencija na prostoru Republike Hrvatske proces pristupanja Hrvatske Europskoj uniji (EU traži osnivanje agencija za određene sektore).

Prema Koprić et al., (2014) kao opće motive za osnivanje agencija možemo prepoznati tri osnovna razloga njihova nastanka: tehnički, politički i demokratski razlozi/motivi koje autori detaljnije pojašnjavaju:

Prva kategorija razloga – tehnički razlozi - temelje se na cilju postizanja veće efikasnosti i koncentraciji, a ostvarenje dodijeljene svrhe postiže se specijaliziranošću za određene poslove te stručnošću koju pruža specijalizirana organizacija. To posljedično dovodi do bolje otpornosti na pritiske, veće autonomije u radu i odlučivanju, fleksibilnosti, podiže razinu objektivnosti prilikom donošenja odluka te posredno podiže razinu profesionalnosti (Koprić et al., 2014).

Rukovodstvo, u takvim okolnostima, ima daleko veću razinu slobode u djelovanju, a procedure vezane uz organizaciju, personal i financiranje su im jednostavnije i fleksibilnije. Nailazimo na visoku razinu ekspertnog znanja koje je koncentrirano u manjim organizacijama (Musa, 2013). Također, podiže se profesionalna odgovornost, profesionalni standardi te jača ukupni informacijski kapacitet (Musa, 2017).

Druga skupina razloga - politički motivi – potiču agencije na usmjeravanje djelovanja na konkretnu usko određenu svrhu i koncentriraju se na prioritete javnih politika te se „izmiču” pritiscima svakodnevne politike. Vodstvo se ne mijenja svakom promjenom vlasti budući da predstavljaju stručnost čime se potiče povjerenje u neprestanost i vjerodostojnost od strane opće populacije i samih korisnika, a na taj način se osigurava pravna sigurnost, trajnost i kontinuitet cjelokupnog djelovanja, što opet omogućuje bolje i lakše ostvarivanje ciljeva javnih politika (Koprić et al., 2014; Musa, 2017).

S druge strane, politici se ponekad pokaže svrsishodno imati na koga usmjeriti pažnju i krivnju ukoliko dođe do neuspjeha neke politike te teko izbjegli vlastitu odgovornost, iako bi djelovanje agencija trebalo ići u smjeru manjeg politiziranja agencija i kontinuiranom usmjerenju za postizanje ciljeva na koje ne bi trebala utjecati promjena političkih aktera nakon proteka mandata (Musa, 2013).

Treća skupina razloga odnosi se na demokratske motive za ustrojavanje agencije. U demokratskim društvima, legitimitet je jedan od osnovnih postulata na kojima se temelji vladavina političkih snaga koje upravljaju društvom u cjelini (Lastra, 2020). Moderno doba pred današnja društva stavlja upravo problem pada povjerenja građana spram politike i legitimiteta „elita” pa se putem agencija, koje se temelje na stručnosti i specijaliziranosti, premošćuje taj problem u specifičnim područjima podižući povjerenje u pojedinu organizaciju, a time i posredno na vlast u cjelini. Kao jedan od najvećih problema agencija smatra se tzv. zarobljavanje agencija (*capture problem* - nedopušteni pritisak različitih interesnih skupina) (Koprić et al., 2014).

Prema Musa (2013), kao demokratski motivi naglasak se stavlja na benefit izostanka političkog pritiska i stručnost koja je usmjerena na postizanje općeg dobra kao i uključivanje u djelovanje stručnjaka za predmetno područje, civilno društva i jačanje transparentnosti akcija agencija.

Musa (2017) pojašnjava kako se legitimitet agencija temelji upravo na stručnosti koja je u njima koncentrirana te specijalizaciji. Povjerenje prema njima derivat je stručnog znanja (proceduralno), ali i rezultata kojeg postižu u svojem radu (efikasnost). One nužno moraju

biti otvorene i transparentne te uključiti zainteresiranu javnost u odlučivanje.

Uz temeljne motive stvaranja agencija, Koprić et al. (2014) ističu i dodatne motive koje nalazimo u praksi, a smatraju se „skrivenim motivima” kao što je (a) zaobilazanje općih propisa koji se odnose na čitavu državu, a kako bi se osigurali povoljniji uvjeti za zaposlenike (posebno plaće) i povećala fleksibilnost; (b) zadovoljavanje političkih apetita tako što se funkcijama nagrađuju zaslužni; (c) one služe kao „osigurač” centralne vlasti za prebacivanje odgovornosti pa će tako čelništvo države u slučaju uspjeha preuzeti zasluge za „dobro” obavljenu posao od strane agencije, no krivnja će biti agencijska, ako se za time ukaže potreba; (d) omogućavaju tehničko (prividno) smanjenje glomaznosti uprave (broj zaposlenika i drugi troškovi ne moraju se iskazati kao državni nego se mogu „prikriti” izostavljanjem iz statističkog obuhvata); (e) pridonose jačanju legitimiteta vlasti kroz kopiranje oblika organiziranja iz privatnog sektora; (f) omogućuju izdvajanje organizacija koje stvaraju određene resurse radi njihovog korištenja raznovrsne svrhe.

Kao prednosti agencijskog načina djelovanja i stvaranja nezavisnih regulatora Koprić, Musa i Lalić (2012) ističu da djelovanje putem agencija onemogućava kontinuirani politički utjecaj na njezino djelovanje, kroz agencije se jačaju profesionalni standardi i sama uloga stručnjaka je više prisutna. Agencije omogućavaju bolju zaštitu interesa koji se ogledaju u kvaliteti, dostupnosti i pouzdanosti, a predstavljaju elemente općeg interese. Agencijska regulacija sektora je preciznija nego da tu regulaciju vrši nespecializirano tijelo, a nadzor nad pružanjem usluga i sama zaštita korisnika usluga je na višoj razini. Kao prednost ističu i zaštitu tržišta i slabijih aktere na tom istom tržištu te onemogućava nastanak monopola i drugih devijacija slobodnog tržišta. U suglasju s autorima, iste prednosti primjećuje i Popović (2017).

2.2.2. Negativne posljedice agencifikacije

Ustrojavanje velikog broja agencija i njezina obilježja dovode do sistemskih problema koji se počinju javljati i primjećivati u praksi. Neki od problema mogu se pripisati neadekvatnoj regulaciji i manjkavosti nadzora koji otvara prostor neodgovornost i nekontroliranom upravljanju agencijama, stvaranju mogućnosti utjecaja politike i interesnih skupina (*capture problem*) kao i postupku ustrojavanja agencija koji nije strateški i pomno promišljen. Veliki broj agencija, koje bi međusobno trebale surađivati budući da postoje dodirne točke u njihovom djelovanju, zahtjeva visoku razinu međusobne koordinacije i međusektorske suradnje, što u praksi nije uvijek slučaj (Koprić et al., 2014).

Neki od alata za korekciju nedostataka su sastavnice odnosno elementi „dobrog upravljanja” (Koprić et al., 2014). Pristup „dobrog upravljanja” nije u potpunosti definiran i fluidan je u odnosu na materiju na koju se odnosi, no u grubo predstavlja pristup upravljanju koji pokušava otkloniti nedostatke sustava na koji se odnosi bilo da se radi o birokratizam sustava, nepravednom ili nepravilnom načinu rada, raznim zlouporabama ili isključenost subjekata na koje se postupanje odnosi. Tako na primjer Koprić, Musa i Lalić (2012) navode 5 temeljnih načela dobrog upravljanja iz Bijele knjige o europskom upravljanju iz srpnja 2001. (dokument Europske komisije): otvorenost, participacija, odgovornost, učinkovitost te koherentnost, a Musa (2017) kao neka od načela navodi: transparentnost, participaciju, učinkovitost i kvalitetu rada. Oživljavanje elemenata dobrog upravljanja može se osigurati u praksi donošenjem odgovarajuće pravne regulative i standardizacijom dobre prakse upravljanja agencijama i postupcima unutar njih (Koprić et al., 2014).

Reputacija koju agencije imaju vrlo često nije pozitivna. Obično ih se percipira kao tijela za zatvoreni krug privilegiranih zaposlenika koji su u svom djelovanju netransparentni, rastrošni i neodgovorni ili čak koruptivni (Koprić, 2013; Musa, 2013). Zbog takve reputacije javljaju se glasovi za povrat poslova koje vrše agencije u nadležnost središnja tijela državne uprave (Musa, 2017). Kako navode Koprić, Musa i Lalić (2012), u RH neke agencije su bile pod jačom lupom javnosti upravo zbog loše reputacije koje su te agencije imale, što je uzrokovano percepcijom njihove rastrošnosti i neetičnosti, loše prezentacije rezultata rada izdašne politike plaća i slično.

Prema Koprić, Musa i Lalić (2012), Koprić (2013) i Popović (2017) kao nedostaci koji se javljaju kod nezavisnih regulacijskih agencija su zamućivanje načela diobe vlasti, prereregulacija uzrokovana koncentracijom ekspertize u njima, neovisnost nije uvijek stvarna budući da može postojati neformalni utjecaj politike i zainteresiranih subjekata, postoji mogućnost izbjegavanja odgovornosti/nadzora te rizik dolaska do problema zarobljavanja od subjekata koje bi trebala regulirati.

Koprić, Kovač i Musa (2012/2013) proveli su istraživanje bazirano na intervjuima u 3 države (Slovenija, Hrvatska i Crna Gora). Zaključak istraživanja je da su problemi na koje se nailazi u agencijskom modelu plod upravnih sustava i društva pojedine države. Agencifikacija je, prema autorima, proizvela neželjene posljedice koje se ogledaju u problemu koordinacije, nepostojanja učinkovite kontrole i odgovornosti. Kod analize agencijskog modela u RH autori su primijetili da postoji pritisak reguliranog sektora na agencije najviše putem djelovanja medija te ističu da se agencijama dodjeljuju novi zadaci, ali bez da nove zadatke prate

raspoložive financije (financijska sredstva ostaju im ista) što dovodi do zaključka da politika koja formulira agencijske okvire pati od nerazumijevanja potreba i djelovanje agencija. Također, zapažaju da je razina povjerenja u agencije niska. Problemi koje nalazimo u RH u mnogome se temelje na izostanku prikladnog okvira koji bi uredio osnovne elemente agencijskog djelovanja (pravni okvir, procedure, kontrola i sl.). Popović (2017) tvrdi da su mediji od velike važnosti za informiranje javnosti i da ne smiju biti sredstvo pritiska na rad agencija. Na žalost, provedeno istraživanje (Koprić, Kovač i Musa, 2012/2013) utvrdilo je da u praksi tomu nije tako već su mediji kanal kojim se vrši najjači pritisak na rad agencija.

Osvrćući se na rad Musa (2014), Lozina (2017) navodi da je autorica naznačila određene nedostatke agencijskog modela koji su vidljivi u praksi kao što su: (ne)ravnoteža autonomije i nadzora (izazov je postići uravnotežen odnosi navedena dva elementa čiji odnos je ključan za uspješnost agencijskog modela), otežana je koordinacija i implementacija politika kroz agencijski model zbog nezaustavljivog procesa fragmentacije unutar uprave, specijalizacija i stručno znanje koncentrirani u takvim organizacijama stvaraju plodno tlo za iskorištavanje povlaštenih informacija za osobne ciljeve i zaobilazanje demokratskih tendencija kao što su transparentnost i umanjenje razine sudjelovanja zainteresirane javnosti.

Musa (2012) stavlja naglasak na problem uravnoteženja autonomije (koji se odnosi na operativni segment, financije, aspekt odlučivanja i organiziranja) i nadzora (koji osigurava odgovornost za postignute učinke) kao osnovni preduvjet uspjeha agencifikacije.

2.2.3. Faze agencifikacije u Republici Hrvatskoj

Prema Musa (2012), od nastanka Hrvatske države, proces agencifikacije može se pratiti kroz 3 faze:

a) I. faza 1990. - 2000.

Navedeni period možemo okarakterizirati kao razdoblje ograničene agencifikacije u kojem se vide začeci postupka uz *ad hoc* formiranje agencija u obliku javnih ustanova ili trgovačkih društava. U navedenom razdoblju 5 agencija je osnovano kao novi entiteti dok su ostale nastale izdvajanjem iz sustava državne uprave ili preoblikovanjem već postojećih.

b) II. faza 2001. - 2009.

Druga faza je faza intenzivne agencifikacije u kojoj su nastale 53 agencije (prema Koprić, Kovač i Musa (2012/2013) u referentnom razdoblju broj im je narastao s 22

na 75) od kojih je dio nastao u pripreмноj fazi pridruživanja Republike Hrvatske Europskoj Uniji, a drugi prilikom pregovora i usklađivanja s EU. I u ovom razdoblju agencije nastaju kao novoosnovani entiteti, njih 24, dok ostale nastaju izdvajanjem i preoblikovanjem, a posljedica su primarno europeizacije i prilagodbe hrvatskog zakonodavstva s europskim pravilima. Musa (2017) navodi da nastanak agencija karakterizira nesustavnost, a tip 2 agencije nastaju u različitim formama.

a) III. faza 2010. - 2011.

Treću fazu obilježava proces deagencifikacije koji je uzrokovan lošim imidžom koje je djelovanje agencija ostavilo na društvo. Pokazuje se tendencija smanjenja broja agencija i ponovne centralizacije sustava. Dojam je bio da su agencije netransparentne (u trošenju, zapošljavanju, itd.) i nekoordinirane, a kao dodatni poticaj centralizaciji bila je i globalna ekonomska kriza za koju se rješenje počelo tražiti u racionalizaciji i smanjenju troškova ukupne države. U toj fazi 17 agencija prestalo je postojati (pripojenjem/spajanjem, transformiranjem ili ukidanjem) odnosno broj agencija je smanjen za 20%.

Musa (2017) navodi da se u toj fazi može govoriti o relativnoj deagencifikaciji. Njome se teži postići racionalizacija sustava, ali se koriti i kao način skupljanja političkih bodova budući da agencije slove za birokratizirane i neodgovorne organizacije koje su udaljene od građana. Autorica navodi da nije smisao deagencifikacije puko smanjivanje broja agencija već bi proces trebao biti usmjeren na pravno uređenje agencija i agencijskog sustava.

Procesi agencifikacije u RH nisu sustavno uređeni niti sistematizirano planirani odnosno provedeni su bez planirane strategije, a kontrola i regulacija nisu prikladno osmišljeni. Mehanizmi koji se odnose na autonomiji i njene granice, stručnost ili kontrolu rezultata kao i financiranje i nadzor raspolaganja sredstvima nisu dovoljno uređeni niti izgrađeni (Musa, 2012). Većinom se radi o nekoj vrsti reaktivnog djelovanja države bez promišljene strategije. Pravna regulacija je krnja i atomizirana. Kako navodi Jurlina Alibegović (2017) u RH u pravilu su agencije osnovane posebnim zakonima koji se odnose samo na pojedinačni entitet ili uredbama Vlade.

Proces deagencifikacije nije specifičan samo za Hrvatsku. Agencifikacija se provodila bez strategije i interesa javnosti. Preveliki broj raznovrsnih agencija uz događanje ekonomske krize 2008. god. doveo je do procesa deagencifikacije odnosno reforme agencija koje su uzrokovane

ekonomsko-financijskim razlozima (koji usmjeravaju fokus na financijsku efikasnost i racionalnost), političkim (tendencija jačanja transparentnosti, odgovornosti i povjerenja u sustav) te upravnim (zbog neadekvatne koordinacije i transmisije javnih politika). Reforme su bile provedene u pojedinačnim državama (npr. Velika Britanija, Italija, Irska, itd.), ali i na razini Europske unije (npr. kretanje broja agencija EU: 2015. djeluje više od 40 agencija⁵, a 2023. godine ih je preko 30⁶). Nakon 2008. pravno se pokušava urediti agencijski sustav i poboljšati međusektorska suradnja. Smjer procesa deagencifikacije vodi prema uređenju političke kontrole i odgovornosti agencija te smanjenju i racionalizaciji troškova javnog sektora (Musa, 2017).

Koprić (2017) se kritički osvrće na provedeni proces agencifikacije u RH. Iz osvrta je primjetno da je agencifikacija provedena nepromišljeno i nesustavno. Model procesa ne postoji, a politika sustavno pokazuje nezainteresiranost i neozbiljnost te ignorira struku (prijedloge, upozorenja) koja bi pomogla u otklanjanju negativnih aspekata agencifikacije u RH.

⁵Popis agencija u EU 2015. Publication office of the European Union. URL:

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8c134ef0-8907-11e5-b8b7-01aa75ed71a1>

⁶Broj agencija u EU. Europska unija. Pristupljeno 23. 8. 2023. URL: [https://european-](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_en)

[union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_en](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_en)

3. OBILJEŽJA AGENCIJA I NEOVISNIH TIJELA

3.1. Poslovi i tipovi agencija

Kao što je već spomenuto (Lozina, 2017; Musa, 2012), agencije vrše mnoštvo različitih aktivnosti kao što su: implementacija javnih politika, regulacija određenog sektora, savjetodavne i razvojne aktivnosti, informacijske aktivnosti, prikupljanje podataka i istraživanje, vode ponekad istražna tijela i sl.

Agencije mogu obavljati različiti profil poslova ovisno o tipu zadataka koji će joj se prenijeti, a oni mogu biti: regulacijski, stručno analitički, izvršni poslovi ili poslovi pružanja usluga korisnicima. Neki poslovi su autoritativnog karaktera dok u drugima ne nastupaju s autoritetom vlasti već im je više težište na suradnji. Obično vrsta poslova koju ona obavlja određuje i njezin tip (Musa, 2012).

Ovisno o državi, uređenje agencija se razlikuje budući da ono ovisi o specifičnom uređenju određene države i odlukama političkog vodstva, kao što je pokazalo istraživanje Koprić, Kovač i Musa (2012/2013).

3.1.1. Vrste agencija

Prema Koprić et al. (2014) dvije su osnovne vrste agencija ovisno o aktivnosti na koju su usmjerene – regulacijske i izvršne (egzekutivne):

Regulacijske agencije

U sklopu privatizacije javnih tvrtki i sve liberalnijim tržištima, regulacijske agencije javljaju se u gospodarskim javnim službama (telekomunikacije, promet, energetika, itd.). Trend liberalizacije i deregulacije javnih službi dovodi do nastanka neovisnih regulatora koji na sebe preuzimaju ulogu uređivanja usko određenog, ciljanog sektora kako bi se regulacija odvijala u što manjoj mjeri izravno od strane države, odnosno politike. Svoj korijen imaju u SAD-u te su u europskim državama nastajale po uzoru na američke. Motivacija za njihovo ustrojavanje temelji se na pokušaju izbjegavanja utjecaja politike na sektorsku regulaciju. Izdvojene su iz sustava, a karakteristika im je ustrojavanje na središnjoj, državnoj razini kako bi djelovanje obuhvatilo sve aktere unutar države (Koprić, Musa i Lalić, 2012).

Kao što im i naziv govori, radi se o agencijama kojima je osnovna svrha regulacija

određenog sektora ili djelatnosti te samostalno reguliraju određeno tržište (tržište službe od općeg javnog interesa). One su izdvojene iz sustava državne uprave, a osnivaju se na središnjoj razini. Često nose nazive: zavod, vijeće, agencija i sl. (Koprić, 2013). Njih osniva zakonodavno tijelo pod čijom su i kontrolom, a osnovan svrha im je regulacija određenog tržišta i ostvarivanje horizontalnih ciljeva (Koprić et al., 2014). Donose obvezujuća pravila radi reguliranja određenog tržišta kao i standarde koji se odnose na reguliranu djelatnost. Neki od zadataka, osim opće regulacije, su i rješavanje sukoba između subjekata, odlučivanje u pojedinačnim stvarima odnosno raznim pitanjima, licenciranje tržišnih aktera ili utjecaj i kontrola druge vrste usmjerena na ponašanje subjekata koji su im u ingerenciji. Jedna od funkcija im je i zaštita građana (potrošača) i tržišne konkurencije među subjektima, ali i nadzor i djelovanje prema okolnostima na sektorskom tržištu radi otklanjanja anomalija koje nastaju (Koprić, Musa i Lalić, 2012; Koprić, 2013). Intenzivno sudjeluju u formiranju politike u području na koje su usmjerene (Koprić et al., 2014).

Regulatorne agencije postavljaju sektorska pravila i standarde, nadziru primjenu, a za njihovo nepoštovanje mogu i sankcionirati, ali u okviru dodijeljenih im ovlasti i nadležnosti odnosno zakona (Musa, 2013).

U Republici Hrvatskoj za primjer regulatorne agencije možemo uzeti Hrvatsku agenciju za nadzor financijskih usluga (HANFA) koju je 2005. osnovao Hrvatski sabor Zakonom o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga.

Naglasak im je na uskoj specijalizaciji zaposlenih i kolegijalnom vodstvu sastavljenom od profesionalaca. Osnivaju se od strane zakonodavne vlasti s ulogom regulacije tržišta odnosno ostvarenja horizontalnih ciljeva politike (Musa, 2012).

Egzekutivne (izvršne) agencije

Prema Musa (2012), s druge strane nailazimo na izvršne agencije koje nastaju odlukom izvršne vlasti i pod njezinom su kontrolom, a naglasak im je na kontraktualizaciji (u odnosu na ciljeve, mjerenje učinaka, nadzora i izvršavanja), autonomizaciji (u vidu personalne, financijske i organizacijske samostalnosti) i dizagregaciji (strukturnoj odvojenosti od ministarstva). Usmjerene su na obavljanje poslova koji se odnose na financiranje, izdavanje dozvola, vođenje registara, prikupljanje podataka i sl.

Njihov djelokrug je usmjeren i na obavljanje izvršnih poslova kao što su: prikupljanje podataka, suradnju, provedbu propisa i sl. (Musa, 2013). Usmjerene su na operativne poslove i izvršenje/implementaciju politike utvrđene na državnoj razini (Koprić et al.,

2014). U Hrvatskoj kao primjer možemo navesti Hrvatsku agenciju za civilno zrakoplovstvo (CCAA) koja je odgovorna Vladi RH.⁷

Budući da im je usmjerenje na provedbu, najčešće djeluju u fazi implementacije javne politike koja je utvrđena na središnjoj razini (Musa, 2013), a vodstvo je monokratsko. Stupanj autonomije je niži u odnosu na regulatorne agencije, razina nadzora nad njihovim radom viša (Musa, 2013), a odgovorna je izvršnoj vlasti (Koprić et al., 2014).

Musa (2014), kako navodi Lozina (2017), smatra da se podjela na regulatorne i egzekutivne agencije temelji na kriteriju funkcije agencija. U praksi ipak rijetko nailazimo na čisti oblik izvršnih ili regulatornih agencija budući da često agencija raspolaže s ovlastima koje karakteriziraju oba tipa agencija (Koprić et al., 2014).

Kao poseban podtip izvršnih agencija možemo primijetiti i djelovanje *ekspertnih agencija*. Taj profil agencija najčešće se bavi stručno analitičkim poslovima koji su vezani uz prikupljanje i obradu podataka te usmjeravanja dobivenih informacija prema onima koji odluke donose. Predstavljaju podršku vlasti u ostvarenju željenih politika (Koprić et al., 2014).

Uz navedene, može se definirati i *alokacijski tip* agencija koje se bave usmjeravanjem sredstava financijske prirode određenim kategorijama subjekata po prethodno utvrđenim parametrima (Koprić et al., 2014).

3.1.2. Tipovi agencija prema kriteriju udaljenosti od središnje države

Musa (2017) navodi podjelu agencija prema kriteriju udaljenosti od centralne države koja se odražava kroz razinu samostalnosti:

a) tip 1 - poluautonomne

Odnosi se na upravne organizacije koje se nalaze u središtu državne uprave, a izravno su vezane uz središnja tijela državne uprave s određenim stupnjem samostalnosti.

b) tip 2 - agencije u užem smislu

Odnosi se na upravne organizacije koje su osnovane za obavljanje poslova državne uprave, neovisne su, ali s određenim stupnjem državnog nadzora. U RH to su organizacije koje sadrže naziv agencija, zavod, centra, fond i sl. U ovaj tip agencija ubrajamo regulatorne i izvršne agencije, a za tip 2 agencije je autonomija od izuzetne

⁷Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo. URL: <https://www.ccaa.hr/o-nama-94187>

važnosti.

Kako navode Koprić, Kovač i Musa (2012/2013) specifikum agencija u užem smislu ogleđa se u naglasku potrebe njihove autonomije (koja se odnosi na nekoliko aspekata neovisnosti: organizacijska, pravna, funkcionalna, proceduralna, financijska i kadrovska).

Autori su primijetili kako su regulatorne agencije rjeđe korisnici proračunskih sredstava. Kod izvršnih zamijećeno je da su u pravilu korisnici državnog proračuna te im je samim tim smanjena mogućnost autonomnog djelovanja – limitiranje je osigurano kroz Ministarstvo financija. Uređenje statusa zaposlenika nije vezano uz zakon kojim se uređuje status javnih službenika, već se veže uz opći zakon koji uređuje rad i radne odnose. U kadrovskom smislu imaju slobodu uređivanja materijalnih prava svojih zaposlenika (plaće, nagrađivanje i sl.) kako bi mogle privući najbolji i najstručniji kadar, ali i ponuditi profesionalni rast. Postoji obveza predaje godišnjih izvješća, ali i periodičkih. Ona se predaju Saboru, Vladi ili ministarstvu (ovisno o pravno uređenoj obvezi), a neke su dužne izvješća predavati i institucijama Europske unije. Autori navode da politički akteri smatraju da su im agencije koje imaju vlastite prihode (ne ovise o proračunu) van kontrole, a i da je potrebno da se radne odnose staviti pod kontrolu ulaskom zaposlenika agencija u dio radnog prava koji regulira radne odnose službenika.

c) tip 3

Odnosi se na organizacije javnog sektora koje obavljaju javne službe i imaju javne ovlasti. Tu pripadaju ustanove, udruge, komore i slično.

c) tip 4

U toj kategoriji nalaze se trgovačka društva u vlasništvu države odnosno ona koja obavljaju određene javne poslove.

3.2. Osnovna obilježja agencija

Agencija je organizacija koja je pod ingerencijom javnog prava, formalno je odvojena od središnjeg tijela državne uprave (ministarstva), a u kojoj su zaposleni javni službenici. Ustrojena je radi trajnog obavljanja javnih poslova na državnoj razini, ima određenu razinu autonomije koja se najčešće izražava kroz pravnu osobnost (iako postoje agencije koje pravnu osobnost nemaju - Koprić et al. (2014) i Musa (2017) navode za primjer agencija koje nemaju

pravnu osobnost slučaj britanskih agencija) te se najčešće financiraju iz državnog proračuna, iako često imaju i vlastite prihode (Koprić et al., 2014).

Koprić et al. (2014) navode osnovna obilježja agencija:

a) *strukturna odvojenost* od hijerarhijske strukture središnje državne uprave

Centralna državna uprava leži na hijerarhijskim odnosima njenih sastavnica. Agencije su strukturno izdvojene iz tih hijerarhijskih odnosa što pokazuje određenu dozu autonomije i samostalnosti. Njihova odgovornost prema centralnoj državi postoji, no ona se izražava kroz manji broj mehanizama ukoliko ju uspoređujemo sa sastavnicama hijerarhijski uređene državne uprave, a najčešće se ostvaruje putem obaveza izvješćivanja, imenovanjem čelnika agencija, kontrole zakonitosti rada ili polaganjem računa za rezultate. Izdvojenost iz sustava trebala bi biti jamac kvalitete i integriteta rada agencija. Odgovornost postoji prema osnivaču.

b) *funkcija* - obavlja *javne poslove*

Poslovi koje agencije mogu obavljati su po svojoj prirodi upravni ili stručni, ali prvenstveno javni. Oni se vrše za čitavo područje kao trajni. Imaju usko utvrđen resor djelovanja te se time pokazuje njihova specijalizacija. Mogu donositi standarde i pravila opće primjene, odlučivati u pojedinačnim stvarima, sankcionirati subjekte i pružati stručnu pomoć ostalim sastavnicama državne vlasti, pratiti stanje unutar resora za koji su nadležni te prikupljati informacije i sl.

c) *status javnih službenika*

Zaposlenici i vodstvo su u pravilu stručnjaci u svom području i svoje poslove izvršavaju profesionalno. Vodstvo nije imenovano prvenstveno prema političkim kriterijima niti neposredno izabrano čime se agencija štiti od političkog utjecaja ili utjecaja interesnih skupina. Zaposlenici u pravilu imaju status javnih službenika, no uređenje radnih odnosa je pod fleksibilnijim režimom, što često dovodi do povoljnijih radnih uvjeta za zaposlenike agencija nego uprave. Tim metodama u agencije se pokušava privući i zadržati stručni kvalitetni kadar koji raspolaže sa specijaliziranim znanjima u svrhu kvalitetnijeg izvršenja osnovne svrhe agencije.

d) *proračunsko financiranje*

Agencije mogu imati i razne vlastite prihode, no veći dio prihoda osigurava se iz državnog proračuna. Iako su u određenoj mjeri autonomne, država i dalje ima

odgovornost za obavljanje poslova agencija te samim time i odgovornost za financije.

e) *javnopravni karakter*

Agencijama država putem zakonodavstva dodjeljuje javne ovlasti prema drugim subjektima. Na osnovi tih ovlasti one nastupaju prema drugim subjektima autoritativno, primjenjujući pravne norme, najčešće upravnog prava.

f) *autonomija*

Razina autonomija nije jednaka za sve vrste agencija (ovisi o tipu i njezinoj svrsi). Razina autonomije osigurava se na različite načine kako bi se postigla financijska nezavisnost, pravna ili autonomija uređivanja određene politike (*policy*) te menadžersko organizacijska samostalnost. Raspolaže određenom razinom slobodne ocjene vezane uz unutarnju organizaciju i interna pravila.

g) *kontrola i odgovornosti* prema centralnoj državi

Kao i kod autonomije, nema univerzalne razine odgovornosti i kontrole koja se primjenjuje na određenu agenciju, a ti elementi su ponovno uvjetovani tipom i svrhom agencije. Sredstva kojima se država može služiti su kontrolni mehanizmi pravne, financijske ili političko-demokratske kontrole.

Sva navedena obilježja i njihova razina odnosno prisutnost u konačnici su rezultat političkih odluka vlasti budući da se svi elementi ipak uređuju kroz pozitivnu pravnu regulativu.

Koprić, Kovač i Musa (2012/2013) proveli su analizu agencija i stanja agencijskog modela na primjeru 3 države (Slovenija, Hrvatska i Crna Gora). Utvrdili su da je na agencifikaciju u RH najveći utjecaj imao početak pregovora o pristupanju EU te nedostatak regulative tog područja što omogućuje značajnu autonomiju agencijama. Za razliku od službenika, zaposlenici agencija su pod regulacijom općeg zakona o radu, a godišnja izvješća predaju Saboru, Vladi ili određenom ministarstvu., no neke su obvezne izvješća podnositi i institucijama EU.

Prema Musa (2012), unatoč tome što ne postoji pravni okvir u Republici Hrvatskoj koji bi definirao pojam agencije kao novog oblika organizacije, agencije u Hrvatskoj imaju određena obilježja:

- a) pravne su osobe javnog prava
- b) osnivaju se zakonom (Sabor) ili uredbom Vlade (u ime Republike Hrvatske)
- c) služe za obavljanje upravnih poslova
- d) odnose se na specijalizirano područje ili segment javne politike

- e) osnivaju se na nacionalnoj razini
- f) zadaci su donošenje općih pravila, formiranje standarda, praćenje provedbe javne politike i informacijske aktivnosti
- g) imaju određeni stupanj autonomije
- h) podvrgnute su različitim mehanizmima nadzora

4. NEOVISNOST I ODGOVORNOST / AUTONOMIJA I KONTROLA

Temelj svake agencije je njezina neovisnost zbog čega su, u krajnjoj liniji, i ustrojavane. Njezina neovisnost i autonomija trebaju se reflektirati u aspektu unutarnjeg djelovanja i uređenja, ali i samog odlučivanja. Neovisnost se ostvaruje unutar zakona i ona ne može biti apsolutna.

Najveći izazovi agencijskog modela nalaze se u pokušaju postizanja ravnoteže između odgovornosti i autonomije, ali njihov izvor imamo i u fragmentaciji sustava koje nosi svoje probleme kao i u koncentraciji ekspertnosti u organizacijama (Lozina, 2017).

Kao način provjere rada i uspješnosti agencija koriste se kontrola i traženje odgovornosti za rezultate njezinog djelovanja različitim instrumentima – pravnim i finansijskim okvirom, političkim i demokratskim instrumentima (Musa, 2017).

Osnovni problemi koji se javljaju unutar agencijskog modela odnose se na pomirenje dva suprotstavljena obilježja agencija – autonomija i kontrola/neovisnost i odgovornost. Kontrola nad radom agencija prvenstveno ulogu ima u osiguranju postojanja odgovornosti za agencijski rad (Musa, 2012).

S jedne strane, autonomija je element kojim se jača legitimitet same agencije budući da dozvoljava da stručnost, koja je koncentrirana u njima, ispuni svoj maksimum, no budući da je ljudska narav kvarljive prirode, kao sigurnosni mehanizam kako do „kvarnosti” ne bi došlo, nužno je provoditi kontrolu nad agencijama u mjeri koja upravo osigurava opravdanost razine autonomije. Taj odnos djeluje i u suprotnom smjeru – kontrola ne smije imati prejak „stisak” nad agencijom kako bi ona mogla dati optimalnu razinu doprinosa i imala kredibilitet i snagu argumenata na ciljne skupine, ali i društvo u cjelini. Koprić et al. (2014) naglašavaju da disbalans tih elemenata može utjecati na (ne)mogućnost ostvarenja svrhe za koju je ustrojena.

Musa (2017) upozorava da postizanje optimalne kombinacije tih instrumenata uvelike utječe na uspješnost konkretnog agencijskog modela u praksi, uspješnost na postizanje svrhe ili ostvarivanje javnog interesa za koji je osnovana. Ekspertno znanje i specijalizacija agencija dovodi do mogućnosti zlouporabe informacija kojima raspolaže te se postavlja pitanje tko (može) kontrolira(ti) kontrolora. Hoće li se uspjeti, i u kojoj mjeri, postići zadovoljavajuća razina ravnoteže uvjetovano je obilježjima države i njezinog sustava, ali i ponašanje medija i civilnog društva. Kao neke od prijetnji koje vrebaju zbog manjka kontrole i odgovornosti su neetično postupanje i problem zarobljavanja od strane aktera na koje bi agencija trebala utjecati – a ne obrnuto. Javljaju se tehnokratske tendencije, nedostatak participacije i transparentnosti.

Prijeti im opasnost da postanu plijen tržišta i utjecaja moćnih subjekata kojeg reguliraju, ali i da moć agencija toliko ojača da ona sama postane moćnija od ministarstva u čijem je djelokrugu.

Kontrola i nadzor nad radom agencije od strane parlamenta u pravilu je *ex ante* (prethodna) putem pravnog okvira unutar kojeg djeluju agencije odnosno pojedina agencija. Kontrola se provodi i posrednim putem kao sudska, putem revizije, zakonskih obveza o pristupu informacijama i sl., ali i putem imenovanja članova kolegijalnih tijela. Demokratsko politička odgovornost postoji prema zakonodavnom tijelu, građanima, izvršnoj vlasti, subjektima kojima se bavi kao i drugim subjektima. Obveza redovitog izvješćivanja parlamenta nije dovoljan mehanizam kontrole kao primjer naknadne kontrole koja bi trebala osigurati odgovornost za rezultate i djelovanje (Musa, 2017).

Financijska kontrola nad agencijama može biti unutarnja kontrola i vanjska revizija (Musa, 2013), dok pravnu kontrolu provode sudovi.

U Republici Hrvatskoj nije ujednačen pristup određivanju načina rada i strukture agencija pa je „ponuda” agencija u Hrvatskoj raznovrsna i neujednačena. S druge strane, autonomija im se jasno vidi iz mogućnosti samostalne organizacije rada i zapošljavanja te samostalnog odlučivanja u okviru svrhe unutar koje djeluju (Musa, 2013).

Odgovornost agencija je profesionalna, pravna, financijska i odgovornost za rezultate, ali nije politička, a provodi se mehanizmima koji mogu biti *ex ante* (prethodni nadzor) i *ex post* (naknadna kontrola) (Musa, 2017).

Prijetnju tehnokracije kao rezultata ekspertize/stručnosti ili *capture* problema (moguće je umanjiti posebnim pravilima koji se odnose na sukob interesa, participacijom korisnika, ali i propisima o nespojivosti funkcija (Musa, 2013)). Samostalnost agencija i njezino autonomno djelovanje mogu dovesti do problema vezanih uz ostvarenje javnih politika čije je osmišljavanje u ingerenciji centralne države. Specijalizacija rada i velika fragmentacija, kao što je već navedeno, dovode do teškoća prilikom pokušaja koordinacije velikog broja subjekata. Ti problemi suradnje pokušavaju se riješiti jačanjem koordinacijskih mehanizama, integracijom (povezivanjem) sustava te zastupljenošću u savjetodavnim i upravljačkim tijelima. Kako bi se problem provedbe i transmisije javne politike zaobišao, u agencije se može uvesti postupak upravljanja učinkom⁸, moguće je sužavanje ovlasti, ali i ograničavanje

⁸Upravljanje učinkom predstavlja niz aktivnosti kojima se prikupljaju informacije o različitim aspektima učinka organizacije.

mandata vodstvu (Musa, 2017).

Pretjerana razna kontrole također dovodi do neželjenih učinaka kao što su politiziranije i neučinkovitost agencija (vezana uz utjecaj politike), a pretjerana koncentracija na učinak do prekomjerne kontrole i, paradoksalno, neučinkovitosti.

Uz postojanje valjanog pravnog okvira i nadzora nad agencijama koji je adekvatan, neodgovornost i problem zarobljavanja mogu se ublažiti specifičnim instrumentima (Musa, 2017) kao što su:

- transparentnost, otvorenost i participacija
- upravljanje sukobom interesa i jačanje integriteta
- odgovornost za rezultate i upravljanje učinkom
- jačanje koordinativnih mehanizama i *policy* kapaciteta
- stručnost, profesionalnost i etičnost zaposlenika
- ograničenje i rotacija mandata uz jasne ovlasti i strukture upravljača

Autonomija se odnosi na neovisnost u radu agencija (autonomija odlučivanja), dok raspolažu i menadžersko-organizacijskom autonomijom koja se tiče internih odluka vezanih uz personal, financije i samu organizaciju rada (Musa, 2012, 2017; Koprić et al., 2014).

Menadžersko-organizacijska autonomija najizraženija je kod regulatornih agencija koje organizaciju uređuju vlastitim općim aktima (npr. statutom), imaju vlastite prihode i slobodno određuju plaće i druge elemente vezane uz status zaposlenika (Musa, 2013).

Politička neovisnost usmjerena je na izuzetnost odnosno zaštitu agencija od političkih utjecaja kao i utjecaja drugih subjekata. One moraju moći samostalno ispunjavati svoju svrhu i izvršavati svoje zadatke u okvirima koje im regulativa dozvoljava i zahtjeva od njih. Potrebna je jasna regulacija tih pitanja (Musa, 2013).

4.1. Osnovna obilježja autonomije / neovisnosti agencija

Uz agencije nužno se veže pojam autonomnosti (samostalnosti, neovisnosti) koje je jedno od osnovnih obilježja njenog djelovanja. Kako agencija ima određena obilježja, tako je i njezina autonomnost satkana od elemenata koji ju čine.

Kao elemente neovisnosti Koprić (2013) navodi: organizacijsku, pravnu, političku, financijsku i personalnu.

Prema Musa (2013), obilježja autonomije možemo svrstati u dvije osnovne grupe, iako se oblici neovisnosti vrlo često preklapaju i nadopunjuju međusobno:

a) *menadžersko-organizacijska neovisnost* koja u sebi sadrži 3 segmenta koji ju čine, a to su:

- *organizacijska autonomija*

Ta vrsta autonomije prvenstveno se odnosi na slobodu uređivanja pitanja vezanih za unutarnju organizaciju same agencije – očituje se kroz slobodu određivanja strukture i organizacije te načina rada. Najvišu neovisnost imaju one agencije koje samostalno donose statut i opće akte koji se odnose na vlastiti ustroj i organiziranje rada, a veću razinu možemo primijetiti kod onih koje su osnovane zakonom.

- *personalna autonomija*

Očituje se kroz mogućnost odlučivanja prilikom zapošljavanja kadara, ali i samostalnosti uređivanja plaća za postojeće zaposlene. Za razliku od državnih službenika, zaposlenici agencija često imaju veća primanja i bolje uvijete rada što je izravna posljedica samostalnog odlučivanja agencijskog rukovodstva budući da nisu vezani pozitivnim pravnim propisima kojima se uređuje državna služba, već su obveznici poštivanja Zakona o radu. Što je viša razina ekspertize to je i viša razina samostalnosti. Samostalno određuju sistematizaciju radnih mjesta, uvijete prilikom zapošljavanja i materijalna prava zaposlenika.

- *financijska autonomija*

Ona se ogleda u slobodnom raspolaganju sredstvima, posebno kada agencija ima vlastite prihode i ne ovisi o transferima iz državnog proračuna. Što je razina vlastitih prihoda viša u odnosu na prihode iz proračuna, to je i samostalnost u raspolaganju sredstvima veća. Proračunski transferi ipak su podložni većoj razini kontrole i manjim mogućnostima „slobodnog” raspolaganja. Financijska neovisnost se očituje kroz izvor financiranja, autonomiju raspolaganja viškom prihoda i slobodi određivanja cijena vlastitih usluga. Najniža neovisnost prisutna je kod agencija koje se u cijelosti financiraju iz proračuna.

b) *politička neovisnost* se odnosi na zaštitu agencije od vanjskih utjecaja na njezin rad te samostalnost u donošenju odluka. Ona u sebi sadrži također 3 segmenta koji ju čine, a to su:

- *pravna autonomija*

Temelji se na pravnoj osobnosti agencije te zakonski zajamčenoj sigurnosti

djelovanja agencija u granicama zakonskih ovlasti i dužnosti.

- *politička* autonomija

Politička neovisnost je element koji se temelji na izoliranosti od političkog utjecaja kojega agencija „trpi“. Cilj je agenciju zaštititi od političkog utjecaja, izravnog ili posrednog. Profesionalno rukovodstvo i stručnost kadra temeljni su elementi zaštite od političkih pritisaka i utjecaja, ali i institucionalni i pravni okvir moraju ponuditi barijere i alate za izbjegavanje utjecaja politike (npr. nespojivost funkcija u agenciji i političkim tijelima, nedozvoljenost određenih vlasničkih udjela, propisi o izbjegavanju sukoba interesa, interni etički propisi).

- *policy* autonomija / autonomija u odlučivanju

Odnosi se na razinu samostalnosti koju agencija ima u svom djelovanju da neovisno donosi odluke iz svoje nadležnosti – bilo da se odluke odnose na donošenje općih akata koji se primjenjuju na ciljane subjekte, pojedinačnih akata, propisivanje standarda, ekspertiza i sl. Ova vrsta neovisnosti u izravnoj je vezi s njezinom ekspertnosti/stručnosti koja je pak izravno vezana uz stručnost zaposlenog kadra.

4.2. Osnovna obilježja kontrole / odgovornosti agencija

Kao protuteža i način zauzdavanja „divlje“ autonomije i mogućnosti njene zlouporabe javljaju se određeni mehanizmi kontrole agencije.

Instrumente kontrole (Musa, 2012, 2013, 2017) možemo klasificirati u tri skupine:

a) *pravna kontrola*

Odnosi se na upravno-sudsku kontrolu zakonitosti (kako navodi Musa (2013) poštivanje proceduralnih i materijalnih propisa):

- *pravna* odgovornost/kontrola

U Republici Hrvatskoj prvenstveno se ostvaruje primjenom Zakona o općem upravnom postupku te zakonima kojima se reguliraju pojedine agencije. Sve agencije dužne su se pridržavati zakonskih odredbi ZUP-a u postupanju (Musa, 2013).

Kontrolu zakonitosti djelovanja agencija u RH provode sudovi (Koprić, Kovač i Musa, 2012/2013; Popović, 2017).

- *upravni nadzor*

Upravni nadzor provode tijela državne uprave (ministarstva). Neke agencije (najčešće nezavisne regulatorne agencije) izuzete su od kontrole koje provode ministarstva, dok je za neke propisan upravni nadzor od strane središnjeg tijela državne uprave (npr. HERA) (Musa, 2013).

- *sudski nadzor*

Provode ga sudovi putem instituta žalbe stranke ili upravnog spora koji se mogu pokrenuti pred nadležnim sudom (Musa, 2013).

b) financijska kontrola

Kako pojašnjava Musa (2013), financijska kontrola usmjerena je na kontrolu korištenja financijskih sredstava, a neki od načina su:

- podnošenje *plana prihoda i rashoda* na odobrenje Ministarstvu financija

Podnošenje plana na odobrenje je oblik prethodne kontrole.

- kontrola Državnog ureda za *reviziju*/neovisne revizije

Kontrola Državnog ureda za reviziju provodi se nad korisnicima proračuna, dok su agencije koje samostalno stječu prihode podloženi kontroli neovisne revizije.

- podnošenje *financijskog izvješća*

Za neke agencije propisano je podnošenje godišnjeg financijskog izvješća, ali može postojati i obveza dostave posebnih izvješća na zahtjev Vlade.

c) političko - demokratska kontrola / odgovornost

Musa (2013) također navodi alate za provedbu ove vrste kontrole. Ogleda se u kontroli koju provode vanjska nadzorna tijela, a mehanizmi su:

- obveza *izvještavanja o radu*

Agencije podnose izvješća osnivaču, godišnja izvješća ili izvanredna, o svome radu (Saboru, Vladi, ministarstvu). Može biti propisano da se podnose ovlaštenim tijelima ili tijelima EU, a može postojati i obveza objavljivanja izvješća na vlastitim mrežnim stranicama.

- *javnost rada* agencije

Agencije upoznaju javnost o svome radu i rezultatima rada te se dužne omogućiti pristup informacijama.

- *suradnja s drugim dionicima*

U mnogim slučajevima propisana je dužnost suradnje i komunikacije s drugim tijelima, domaćim ili inozemnim, što posljedično dovodi do oblika međusobne kontrole tijela koja surađuju.

- *participacija*

Kao i suradnja, uvid u rad kroz sudjelovanje zainteresirane javnosti dovodi do oblika kontrole agencija budući da se na taj način daje uvid u elemente koji bi inače mogli ostati „skriveni”. Kao neke od metoda koristi se postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, ustrojavanje savjetodavnih tijela i sl.

Musa (2013) uz navedene 3 kontrole navodi kao četvrtu:

d) kontrola učinkovitosti

Ova vrsta kontrole usmjerena je na rezultate koje postiže agencija u odnosu na ciljeve i svrhu koji su pred nju postavljeni, a najčešće je vezana uz rad izvršnih agencija kao što je npr. donošenje godišnjih programa rada agencije.

Budući da kontrola može biti *ex ante* i *ex post*, pravni okvir djelovanja kojeg skroji zakonodavac predstavlja oblik prethodne kontrole, dok se naknadna kontrola u pravilu postiže izvješćivanjem i inim alatima (Musa, 2013).

Koprić (2013) primjećuje da su agencije poslale predmet interesa javnosti i medija, na žalost, ne zbog svojih uspjeha i učinkovitosti već zbog sumnje u neetičnost i rastrošnost, izdašnih materijalnih prava zaposlenika, političkih imenovanja i utjecaja. Iako takva pažnja nije ono čemu se teži, ipak je pokazatelj određene demokratske kontrole koja je prisutna⁹.

⁹Poslovni.hr. URL: <https://www.poslovni.hr/hrvatska/revizori-sokirani-jer-je-rastrosna-drzavna-agencija-trosila-milijune-kuna-327882>

5. SREDIŠNJE BANKE KAO NEOVISNA TIJELA

Središnje banke su državne financijske institucije odgovorne za provođenje monetarne politike.¹⁰ Monetarna politika kojom se utječe na cijenu novca¹¹ kao jedan od stupova makroekonomske politike države je alat za održavanje stabilnosti cijena unutar pojedinih država, što je i osnovna zadaća centralnih banaka. Sve centralne banke nemaju jednaku razinu neovisnosti što je uvjetovano političkom voljom, državnim političkim uređenjem i okolnostima svake države zasebno (Dall'Orto Mas et al., 2020). Često ih se smatra bankom svih banaka, a ponekad mogu odigrati ulogu, kako navode Wachtel i Blejer (2020) i „zajmodavca u krajnjoj nuždi”¹² te imaju monopol emisije/izdavanja novca (Radošević, 2001).

Bankarski sustav učestalo je pod prudencijalnim nadzorom i „budnim okom” nacionalne regulatorne nadzorne vlasti (Miletić, 2008), koju provode centralne banke. Svrha nadzora središnjih banaka prema bankarskom sustavu motivirana je ekonomskom stabilnošću čitavih država budući da bankarski sektor ima iznimno veliki utjecaj na gospodarstvo i stanovništvo, ekonomske pokazatelje i prosperitet, a tim putem, i na politička kretanja unutar država. Bankarsko tržište, kao i svako drugo, ima potencijal za malformacije i zloupotrebe, iskorištavanja i rigidnu praksu prema korisnicima pa se regulatori svojim djelovanjem bave ispravljanje anomalija koje mogu nastati na tržištu.

Prva središnja banka je Rijksbank (Švedska narodna banak) koja je osnovana 1668. (Dall'Orto Mas et al., 2020), dok je Bank of England osnovana 1694. godine¹³. U svojim počecima javljaju se kao privatne banke ili u mješovitom vlasništvu (Dall'Orto Mas et al., 2020). Kako navode Wachtel i Blejer (2020), Milton Friedman 1962. postavio je pitanje treba li postojati samostalna monetarna vlast (Smatra se da je prvi uveo pojam „Central Bank Independance” (CBI) – „*Should There Be an Independent Monetary Authority?*”).

Središnje banke predstavljaju jedan od dva stupa makroekonomske politike jedne države (uz fiskalnu politiku). Razvoj neovisnosti centralnih banaka uzeo je svoj zamah 70ih god. 20. st., a neovisnost jača u formalnom (pravnom) i stvarnom smislu. Autonomija centralnih banaka usko je povezana s uspješnošću zauzdavanja inflacije pa se stupanj neovisnosti ogleda i u

¹⁰Središnja banka. Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža URL: <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=57590>

¹¹Monetarna politika. ECB. Pristupljeno 23. 8. 2023. URL: <https://www.ecb.europa.eu/ceb/educational/explainers/tell-me/html/what-is-monetary-policy.hr.html>

¹²Zajmodavac u krajnjoj nuždi. Hrvatska narodna banka 23. 8. 2023. URL: <https://www.hnb.hr/temeljne-funkcije/financijska-stabilnost/o-financijskoj-stabilnosti/zajmodavac-u-krajnjoj-nuzdi>

¹³Engleska centralna banka. Povijest.hr. URL: <https://povijest.hr/nadanasnjidan/bank-of-england-utemeljena-kao-privatna-sredisnja-banka-1694/>

uspješnosti rada. Budući da su one značajno prerasle razinu snage koju su imale u svojim počecima, potrebni su adekvatni mehanizmi za njihov nadzor (Bandaogo, 2021).

Praksa i teorija su pokazale da je postojanje neovisnosti centralnih banaka faktor koji značajno doprinosi uspješnijem izvršenju cilja koji je postavljen pred centralne banke – što je prvenstveno stabilnost cijena odnosno održavanje niže stope inflacije. Što je razina samostalnosti veća, to su cijene stabilnije, a inflacija manja. Kako je stabilnost cijena osnovna zadaća svih centralnih banaka, izravno je uočljivo da razina autonomije doprinosi uspješnijem izvršenju cilja koji je pred središnju banku postavljen (Dall'Orto Mas et al., 2020). Upravo je razina neovisnosti jamac da dnevna politika ne bi oportuno, prema trenutnim političkim motivima, mogla intervenirati u bankarski sustav radi postizanja kratkoročnih interesa zbog npr. postizanja političkog uspjeha u izbornim procesima, dok bi dugoročne posljedice mogle biti katastrofalne.

Radošević (2001) navodi da se središnje banke javljaju razvojem tržišnog gospodarstva krajem 19. i početkom 20. st. (1900. samo 18 država imalo je centralne banke, a 1998. čak 172). Razvojem tržišta i društva, monetarna vlast je postala četvrta grana vlasti (uz klasičnu trodiobu vlasti na sudsku, zakonodavnu i izvršnu).

Središnjem bankama važno je osigurati političku i funkcionalnu samostalnost kako bi mogle vršiti svoje zadaće (Radošević, 2001), no i dalje imaju odgovornost prema središnjoj državi, ali i javnosti. One imaju pravo samostalno birati metode i instrumente kojima će postići postavljeni cilj (Dall'Orto Mas et al., 2020), no određivanje cilja ne mogu provoditi same već se cilj određuje na centralnoj razini zakonodavnim aktom.

Djelovanje središnje banke u kontekstu monetarne politike ne smije biti suprotno ciljevima demokratski izabrane vlasti već mora postojati suradnja, a centralne banke trebaju djelovati kompatibilno i podržavajuće prema javnim politikama (Radošević, 2001).

Ideal neovisnosti centralnih banaka bi značio da su centralne banke institucije slobodne od svih političkih utjecaja kako bi mogle svoje monetarne instrumente koristiti za postizanje svojeg osnovnog cilja – stabilnost cijena odnosno kontrola inflacije. U praksi, ideal nije moguće postići. Razina neovisnosti pojedini središnje banke u rukama je politike odnosno zakonodavca budući da zakonodavac svojim odlukama utječe na širinu ciljeva i ovlasti kojima će ona raspolagati, uređuje pitanje odabira, imenovanja i razrješenja čelnika ili članova tijela koja njome upravljaju. Dall'Orto Mas et al. (2020) proveli su istraživanje na 13 najvećih centralnih banaka te utvrdili šarolikost uređenja. Neke centralne banke imaju *de jure* samostalnost

(Meksiko) dok nekima ona nedostaje, druge pak imaju stvarnu, a nedostaje *de jure* (npr. Brazil) i sl.

Dincer i Eichengreen (2014) proveli su istraživanje o razini transparentnosti i samostalnosti centralnih banaka te utvrdili da postoji stalan smjer povećanja ta dva elementa kroz vrijeme. Prema autorima, neovisnost je usmjerena na zaštitu od vanjskih pritisaka, slobodu u donošenju *policy* odluka te odabira taktika za njihovo postizanje, dok se transparentnost javlja kao temelj odgovornosti i procjene učinkovitosti, ali i komunikacije s akterima na koje se odluke odnose.

Rast razine transparentnosti javlja se kao globalni trend zbog pritiska javnosti prema vlasti. Ona je osnovni element odgovornosti, a ima i funkciju postizanja više razine suradnje aktera kojima su odluke nametnute (bolje pripremljenost na promjene i zahtjeve). Ona se javlja i kao „dokaz” o posvećenosti organizacije da je posvećena postizanju cilja i daje joj na uvjerljivosti u njezinom djelovanju (Dincer i Eichengreen, 2014).

Demokratski legitimitet centralnih banaka je derivat predstavničkog legitimiteta – proizlazi iz legitimiteta zakonodavne vlasti koja svojevoljno prenosi dio ovlasti na središnje banke, određujući cilj i druge važne elemente djelovanja (Radošević, 2001). Njezina samostalnost mora biti rezultat demokratskog akta (Lastra, 2020). Ona sama nema izravni izborni legitimitet, ali uz derivirani legitimitet putem predstavničkog tijela – vlastit gradi svojim djelovanjem i stručnošću. Kako navodi Radošević (2001) odgovornost centralne banke protuteža je njezinoj političkoj neovisnosti.

Kako navode Dall'Orto Mas et al. (2020), osnovna obilježja svih centralnih banaka u vidu autonomije očituju se u 4 osnovne kategorije:

Institucionalna samostalnost

Podrazumijeva da ne moraju prihvaćati ničije instrukcije i naputke prilikom provođenja svojih aktivnosti i postizanja svojega cilja – bilo kao institucija, bilo kao pojedinci koji donose odluke.

Funkcionalna i operativna samostalnost

Iskazuje se kroz jasno određene ciljeve te alate koje ima na raspolaganju radi ostvarivanja svojih dužnosti. S jedne strane, samostalno odlučuju o najprihvatljivijem instrumentu i pristupu rješavanja određenog zadatka, a s druge strane jasno propisani cilj ograničava centralne banke u smislu da mogu samostalno djelovati isključivo u domeni postizanja cilja, što ograničava djelovanje na određenu svrhu i nadležnost te se na taj način ne mogu upuštati u nadležnosti i

djelokrug nekog drugog tijela (npr. nemaju nikakve ovlasti u poslovima diplomacije, unutarnjih poslova ili oružanih snaga).

Financijska samostalnost

Centralne banke ne smiju financirati vlast, čime se izbjegava mogući pritisak politike kako bi financijska sredstva dodijelila politici (npr. financiranje deficita). Također, dovoljna sredstava za centralne banke nužna su za izbjegavanje utjecaja politike kroz „financijske ucjene” o odjeljivanju nužnih sredstava.

Personalna samostalnost

Transparentnost kod imenovanja i razrješenja, jasni kriteriji i element stručnosti u značajnoj mjeri umanjuju mogućnost utjecaja na odlučivanje unutar središnjih banaka.

Navedena obilježja su opća obilježja neovisnosti centralnih banaka. Sve banke nemaju istu razinu neovisnosti i ovise uglavnom o političkoj volji koja razina autonomije će im se dodijeliti.

Tijekom vremena, transparentnost u radu centralnih banaka je postala jedan od značajnijih trendova kao reakcija na pritisak javnosti da vlast bude responsivnija. Ona pojačava dojam vjerodostojnosti njezinih aktivnosti, a i omogućava lakšu prilagodbu subjekata njezinim odlukama. Transparentnost je ključni element odgovornosti središnjih banaka koji je u nužnoj korelaciji s podizanjem razine neovisnosti. Često se kolokvijalno koristi engleska uzrečica: „*With independence comes responsibility*” koja je u primjenjiva i kod autonomije središnjih banaka (Lastra, 2020).

Odgovornost kao takva ima 3 osnovna smjera koji se odnose na: nadzor od strane drugih aktera, polaganje računa za svoj rad i procjenjivanje učinaka koji su ostvareni. Prilikom utvrđivanja konkretnih mehanizama za nadzor i odgovornost pojedinog subjekta potrebno je utvrditi komu je netko odgovoran, za što i koji su mehanizmi kontrole (Banka za međunarodno poravnanje, 2009:136). Odgovori na navedena pitanja mogu se dati u konkretnom slučaju nakon evaluacije temeljene na zadacima koje su dodijeljeni subjektu – univerzalnog odgovoran nema jer se radi o uređenju odgovornosti za konkretni subjekt s njegovim specifičnim zadacima i ovlastima. Kako uređenje centralnih banaka nije unificirano na globalnoj razini, u praksi se nalaze različiti mehanizmi nadzora nad njihovim radom.

Prema Lastra (2020) kako bi se odgovornost mogla utvrđivati, potrebno je utvrditi koji subjekt je taj koji se poziva na odgovornost?, kome je odgovoran?, koji je sadržaj te odgovornosti? te koji su kriteriji utvrđivanja odgovornosti. Odgovor na prvo pitanje je samorazumljivo – radi se

o odgovornosti centralnih banaka. Što se tiče pitanja sadržaja odgovornosti, autorica navodi da one imaju „objašnjavajuću” odgovornost – dužne su obrazložiti svoje aktivnosti, a kriteriji se uređuju od strane vlasti kroz prethodne i naknadne mehanizme kontrole.

U pogledu centralnih banaka možemo govoriti o parlamentarnoj kontroli, kontroli koju provodi izvršna vlast, pravnoj koju vrše sudovi, financijskoj putem raznih revizora te kontrola i nadzor od strane javnosti. Središnje banke dužne su surađivati s izvršnom vlasti radi dosljednosti u osmišljavanju politika. Parlamentarna kontrola odnosi se na utvrđene procedure i mehanizme kojima parlament raspolaže, obavezi izvješćivanja, pojavljivanja pred predstavničkim tijelom rukovodstva kako bi obrazložilo svoje odluke i dali odgovore na pitanja i sl. Sudska kontrola se odnosi na zakonitost postupanja i donesenih odluka, što je temelj vladavine prava. Njome se sprječava arbitrarnost u aktivnostima centralnih banaka. Revizije su te koje pak prate financijsko postupanje, a rješenje za kojim je pojedina država posegla kao bi se odgovornosti utvrđivale, varira među državama što je uvjetovano specifičnim okolnostima svake zemlje za sebe (npr. tradicija, politički sustav itd.). Mehanizmi kontrole utvrđuju se zavisno o svrsi i ciljevima koji su pred centralne banke postavljeni (Lastra, 2020).

Centralne banke odgovorne su javnosti, ali i izvršnoj odnosno zakonodavnoj vlasti. Odgovornost prema centralnoj državi formalnog je karaktera, dok je neformalnog prema javnosti. Sukladno tome, Banka za međunarodno poravnanje u svojoj publikaciji (2009: 139-144) načelno utvrđuje 2 osnovna oblika odgovornosti / nadzora centralnih banaka:

Formalna

Obično je propisana pravnim aktima određene države (Ustav, zakon, i sl.). Centralne banke odgovorne su legislativnoj ili izvršnoj grani vlasti (npr. The Federal Reserve System odgovoran je Kongresu kao zakonodavcu), ovisno o političkom uređenju države.

Nadgledanje od strane zakonodavca/izvršne vlasti može se provoditi propisivanjem obveze provođenja redovitih konzultacija i razmjene informacija između centralnih banaka i vlada, posebice ministarstva financija; neke države propisuju sudjelovanje predstavnika vlade na sjednicama tijela centralne banke, a može se propisati nužnost provođena revizije od strane zakonodavca.

Moguće su i obveze izvješćivanja - obveze predaje izvješća zakonodavnom tijelu, godišnje ili češće; sažetak bilance; izvješća o monetarnoj politici i sl.

Jedan dio centralnih banaka (20% njih) podliježe formalnim postupcima kada se ciljevi koji su im dati u ingerenciju promaše (najveće se odnose na dodatna

izvješćivanja koja bi obrazložila neuspjeh). Većina zakonodavstava ipak nema mogućnost razrješenja rukovodstva u slučaju neuspjeha politika, što ipak pruža određenu zaštitu od odgovornosti rukovodećeg kadra.

Neke države omogućuju parlamentu mijenjanje odluka centralnih banaka ili davanje formalnih uputa, dok svuda parlament ima mogućnost kritiziranja odluka koje središnje banke donose.

Mnoge države imaju odbor koji nadzire postizanje cilja središnje banke i korištenje resursa, provođenje revizije ili se koristi mogućnošću imenovanja neizvršnih vanjskih stručnih članova u tijelo banke.

Neformalna

Neformalni nadzor u pravilu je nadopuna formalnom, propisanom. Može biti kanaliziran kroz formalna tijela države, stručnu javnost ili objavljivanjem informacija koje se valoriziraju od strane tržišta i javnosti. U ovom segmentu do jakog izražaja dolazi ranije navedena transparentnost.

Prema Dincer i Eichengreen (2014), centralne banke moraju težiti transparentnosti na nekoliko razina:

- 1) politička – odnosi se na otvorenost vezanu uz ostvarenja cilja politike
- 2) ekonomsku – s fokusom na ekonomske informacije na temelju kojih se krojila monetarna politika
- 3) proceduralna – dostupnost informacija vezanih na način kako se odluke monetarne politike donose
- 4) *policy* transparentnost – odnosi se na objavljivanje odluka i njihovo obrazlaganje te
- 5) operativna transparentnost – usmjerena je na praćenje implementacije i rezultata donošenih odluka.

Kao što je ranije spomenuto, unificirano odgovora za sve centralne banke nema već njihova razina autonomije, kao i mehanizmi nadzora se uređuju ovisno o državno političkom uređenju.

Odgovornost središnjih banaka je drugo lice neovisnosti kojom raspolaže. Svoj radi i rezultate treba „braniti” pred zakonodavcem i javnošću – kroz „polaganje računa” za svoje djelovanje u postizanju cilja pred zakonodavnom vlasti, ali i kroz javnost rada odnosno transparentnost prema općoj javnosti. Kako navodi Lastra (2020), previše neovisnosti može dovesti da centralna banka ima položaj „države u državi”, dok prejaki stisak kontrole ima tendenciju neutralizirati postojanje neovisnosti.

5.1. Europska središnja banka (ECB/ESB) – neovisno tijelo Europske unije

Budući da je Republika Hrvatska 1. siječnja 2023. godine i formalno ušla u euro područje, a Hrvatska narodna banka (u daljnjem tekstu: HNB/Banka) postala dio Euro sustava, u nastavku su osnovna obilježja Europske centralne banke kao neovisnog tijela EU čija institucionalna pravila imaju izravnu primjenu i unutar RH nakon pristupanja euro-zoni.

Europska središnja banka je centralna banka Europske unije čije je sredstvo plaćanja euro (euro-zona). Osnovna zadaća je održavanje stabilnosti cijena, kako navodi Radošević (2001), dok ECB na svojim službenim stranicama navodi da joj je glavna zadaća stabilnost cijela u euro-zoni¹⁴. Za postizanje njenog osnovnog cilja nužna joj je politička neovisnost. Osnovana je kao neovisna upravo kako bi mogla slobodno djelovati u najboljem interesu građana euro-zone. Njezine ovlasti i zadaci su jasni i jasno razgraničeni. Institucijski okvir štiti ECB od svih vrsta političkog utjecaja – utvrđeni su Ugovorom o funkcioniranju EU te Statutom Europskog sustava središnjih banaka - a bazira se na 5 temelja, koji su objavljeni na mrežnim stranicama ECB-a¹⁵:

- a) Institucijska neovisnost – ne smije primati upute od članica ili bilo kojeg drugog tijela, a članice i institucije ne smiju pokušati utjecati na rad tijela i odluke ECB-a (UFEU).
- b) Osobna neovisnost – članovi Izvršnog odbora ECB-a imenuju se na 8 godina uz nemogućnost obnove mandata (Statut).
- c) Funkcionalna i operativna neovisnost – ima isključivu nadležnost za monetarnu politiku unutar euro područja te nasmije izravno kreditirati javni sektor kako bi se ECB zaštitio od utjecaja javne vlasti (Statut).
- d) Financijska i organizacijska neovisnost – ima vlastite prihode i financijske sredstva, a unutarnju organizacijsku strukturu samostalno uređuje (Statut).
- e) Pravna neovisnost – ima pravnu osobnost i može samostalno pokrenuti postupke pred Europskim sudom.

Radošević (2001) navodi da centralne banke novih članica trebaju imati rukovodstvo birano u parlamentu, osnovni cilj im treba biti stabilnost cijena, podržavati makroekonomsku politiku Vlade te imati limit (zabranu) kreditiranja države.

Unutar EU postoje elementi koji određuju minimalni standard neovisnosti te se načelno teži k

¹⁴ECB. Europska središnja banka. URL: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/index.hr.html>

¹⁵Neovisnost ECB-a. Europska središnja banka. URL: https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/tell-me-more/html/ecb_independent.hr.html

ujednačavanju pristupa centralnim bankama na razini čitave EU, no većina država, gledano globalno, nisu članice te mogu svoj centralno bankarski institut urediti na različite načine, s različitim raznim samostalnosti i odgovornosti.

Odgovornost, kao druga strana medalje neovisnosti, u praksi se ogleda kroz određene mehanizme: predsjednik ECB-a sudjeluje u saslušanjima nadležnog odbora Europskog parlamenta (Ugovor o funkcioniranju EU, čl. 284¹⁶), a euro parlamentarci mogu uputiti i pitanja u pisanom obliku ECB-u¹⁷. Kako je propisano, ECB objašnjava i razlaže motive za donošenje svojih odluka javnosti, političkim predstavnicima i drugim subjektima¹⁸. Ugovorima EU je propisano da je odgovorna građanima preko Europskog parlamenta, a koristi razne kanale radi provedbe načela transparentnosti i javnosti (konferencije za novinare, prikazi sastanaka Upravnog vijeća, ključne informacije objavljuje na svojim mrežnim stranicama, sustavno omogućuje pristup dokumentima i slično¹⁹). Radošević (2001) napominje da je ECB izložena kritikama jer ne objavljuje zapisnike sa sjednica na kojima su se donosile odluke vezane uz monetarnu politiku.

ECB spada u kategoriju mladih banaka budući da je osnovana 1. 7. 1998., a pravni temelj joj se nalazi u Ugovoru o funkcioniranju EU²⁰. Prvenstveno je odgovorna Europskom parlamentu, ali su utemeljeni mehanizmi kontrole kojima raspolažu Komisija i Vijeće. Sudsku kontrolu provodi Sud EU, a podložna je financijskoj reviziji. Drugi sudovi ne mogu kontrolirati zakonitost njezina djelovanja. Postoji i odgovornost prema javnosti (Lastra, 2020).

Parlamentarni nadzor očituje se u obrazlaganju pred Europskim parlamentom odluka koje je donijela, sudjelovanju predsjednika u saslušanjima pred Odborom EP i odgovaranja na pitanja te podnošenja izvještaja. Parlament ima savjetodavnu ulogu u imenovanju izvršnog odbora (Lastra, 2020).

¹⁶Ugovor o funkcioniranju EU. Službeni list EU. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>

¹⁷Odgovornost ECB. Europska središnja banka. URL: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/accountability/html/index.en.html>

¹⁸Odgovornost ECB. Europska središnja banka. URL: [Youtube https://www.youtube.com/watch?v=dE-uvPefRnk](https://www.youtube.com/watch?v=dE-uvPefRnk)

¹⁹Metode transparentnosti/izvještavanja. ECB. URL: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/accountability/html/index.en.html>

²⁰ECB. Europska središnja banka. URL: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/index.hr.html>

6. HRVATSKA NARODNA BANKA

Ustav Republike Hrvatske, kao akt najviše pravne snage, definira Hrvatsku narodnu banku čla. 53. st. 1. kao središnju banku Republike Hrvatske, dok je sta. 2. određuje kao samostalnu i neovisnu, ali determinira i obvezu izvješćivanja Hrvatskoga sabora o svome radu. Zakonodavac, prema ustavnoj odredbi, zakonom uređuje njeno ustrojstvo, cilj, zadatke i nadležnost. Kako primjećuje Popović (2017), Ustavom je samo HNB-u priznata samostalnost eksplicitno čime je njezin položaj dodatno osnažen. Neovisnost HNB-a određena je i UFEU i Statutom ECB-a budući da je od 1. siječnja 2023. HNB postala sastavnica euro-područja (vidi 5.1 Europska središnja banka (ECB/ESB) – neovisno tijelo Europske unije).

Hrvatska narodna banka djeluje kao javnopravno tijelo, regulatorno po svojoj prirodi, koja vrši prudencijalni nadzor bankarskog sektora u Republici Hrvatskoj. Sukladno Zakonu o HNB, čl. 3., osnovni cilj joj je održavanje stabilnosti cijena. HNB je tijelo javne vlasti, specijalizirano po svojoj naravi i usmjereno na bankarski sektor. Uz sektorske zadaće, HNB je zakonom određeno i kao tijelo koje je nositelj službene statistike²¹ i dio je Hrvatskog statističkog sustava.

Uz prava i obveze koji proizlaze iz pozitivnog zakonodavstva RH, pred HNB su stavljene prava, obveze i odgovornosti koje proizlaze iz Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Statuta Europskog sustava središnjih banaka (ESSB) te Statuta Europske središnje banke (ESB).²²

Musa (2013) naziva Hrvatsku narodnu banku „emancipiranim regulatorom” čime naglašava visoku razinu autonomije kojom HNB raspolaže u obavljanju svojih zadaća. Autorica navodi da se takav naziv može primijeniti i na druge centralne banke budući da su one prototip regulatora koji je svoju svrhu nadišao postajući od agencije „principal” izvršnoj i zakonodavnoj vlasti. Takav pogled na središnje banke jasno pokazuje da su postale važan subjekt političkih procesa, a ne samo alat za postizanje željenih politika. Radošević (2001) pak navodi da uobičajena podjela vlasti na sudsku, zakonodavnu i izvršnu zanemaruje postojanje i 4. grane vlasti koja je monetarna.

6.1. Agencijska obilježja (HNB)

Na primjeru HNB-a mogu se uočiti obilježja agencija:

²¹Hrvatski statistički sustav. Državni zavod za statistiku. URL: <https://dzs.gov.hr/hrvatski-statisticki-sustav/398>

²²Članak 2. Statuta Hrvatske narodne banke. URL: https://www.hnb.hr/documents/20182/120586/on-fs-sr-pdf-h-statut_hnb.pdf/f0138335-d692-4d50-85ac-883b9584c19a

Sama ustavna odredba ju određuje kao samostalnu i neovisnu pokazuje hijerarhijsku odvojenost u odnosu na tijela središnje uprave (ministarstva). Samostalnost i neovisnost naglašene su i u Zakonu o Hrvatskoj narodnoj banci, čl. 2. (u daljnjem tekstu: Zakon) i čl. 2. Statuta Hrvatske narodne banke (u daljnjem tekstu: Statut).

Funkcija obavljanja javnih poslova vidljiva je također iz zakonskih odredbi koje omogućuju Banci da određuje mjere i instrumente za provođenje i ostvarivanje monetarne i ine politike (regulacijske ovlasti – npr. čl. 68. Zakona). Također, na temelju Zakona, izdaje i oduzima određene dozvole subjektima nad kojima ima nadležnost (npr. odobrenje za rad sukladno čl. 5.) te nadzire rad subjekata (npr. čl. 77.). Isti Zakon određuje i ovlast donošenja rješenja kao pojedinačnog akta²³.

Javnopravni karakter Banke primjetan je u djelovanju koje joj je omogućeno u kontekstu donošenja regulacije – podzakonskih propisa kojima se uređuju određeni segmenti bankarskog poslovanja, a koji najčešće imaju oblik Odluke²⁴ te se objavljuju u službenom glasilu Republike Hrvatske (u Narodnim novinama). Sukladno čl. 87.c Zakona, Banka je ovlaštena izricati sankcije.

Sukladno Statutu (npr. čl. 18.), HNB donosi opće i pojedinačne akte koji moraju biti u skladu sa Statutom kao osnovnim općim aktom. Njihovo nepoštovanje za posljedicu ima financijsku kaznu propisanu Zakonom. Također, sudjeluje u postupku izricanja sankcija ESB-a u dijelu regulacije koje se provedeno od strane ECB-a.

Banci Zakon dodjeljuje i ovlasti koje omogućuju upravno sankcioniranje čime banka nastupa kao tijelo koje kažnjava odnosno raspolaže alatom prisile (npr. čl. 87.c ili prekršajne odredbe).

Zaposlenici HNB-a ne spadaju u kategoriju javnih službenika u klasičnom smislu riječi. Sukladno Zakonu i Statutu, uvijete zapošljavanja i rada određuje guverner HNB-a u skladu sa Zakonom o radu i drugim propisima, iz čega je vidljivo da se za rad i prijam u Banku ne primjenjuje zakon o državnim službenicima već čelnik tijela općim aktom uređuje materiju (čl. 52.). Može se primijetiti da se autonomija HNB-a ogleda i u ovlastima vezanim uz zaposlenike. U odnosu na državne službenike koji zasnivaju radni odnos odnosno stupaju u službu na osnovi rješenja o prijmu, u Banci je zasnivanje radnog odnosa temeljeno na sklapanju ugovora o radu (sličnije privatnom sektoru). U osnovi, radi se o javnim službenicima.

²³Članak 69. Zakona o HNB-u

²⁴Primjer podzakonskog akta HNB-a. Narodne novine, mrežna stranica. URL: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_09_94_2188.html

Element proračunskog financiranja HNB-a vidljiv je u čl. 1., st. 2. Zakona koji nedvojbenog govori da Republika Hrvatska jamči za obveze Banke. Također, ukoliko se temeljni kapital Banke umanjuje radi gubitaka iz dužeg razdoblja, ukupna visini manjka temeljnog kapitala osigurati će se iz državnog proračuna (čl. 57., st. 7.). HNB ima vlastite izvore prihoda kao što su naknade za svoje usluge (npr. naknada za složena vještačenja obojenih novčanica: „Hrvatska narodna banka ne naplaćuje naknadu za procjenu i zamjenu oštećenog novca, osim za složena vještačenja novčanica obojenih aktiviranjem elektrokemijske zaštite...”) ²⁵.

Kontrola nad HNB-om postoji u više segmenata: političko-demokratska kontrola se provodi putem određivanja pravnog okvira unutar kojega djeluje i to putem Zakona, što je i ranije „najavljeno” kroz Ustavnu odredbu. Zakon detaljno definira cilj, status, položaj, zadatke i ustroj (npr. cilj rada je održavanje stabilnosti cijena te je u tom dijelu svoga djelovanja u potpunosti samostalna). Također, jasno je naglašeno da su određeni elementi njenog poslovnog djelovanja od posebnog interesa za Republiku (sigurnosni, gospodarski i financijski te obrana – čl. 2.).

Dužnost je Banke dva puta godišnje izvještavati parlament o stanju financija, postizanju cilja (odgovornost za rezultate) i provedbi monetarne politike, a svakoga mjeseca mora dostavljati Ministarstvu financija skraćenu bilancu (čl. 62.). Guvernera, zamjenika guvernera i viceguvernere imenuje i razrješava Hrvatski sabor koristeći svoje ovlasti kadrovanja (čl. 80.). Iz svega navedenoga se može primijetiti da postoje određeni mehanizmi političkog nadzora nad radom Banke.

HNB donosi rješenja o pitanjima iz svog djelokruga primjenjujući Zakon o upravnom postupku („Postupak izdavanja rješenja za odobrenje reproduciranja gotovog novca kune/eurokovanica vodi se pred Hrvatskom narodnom bankom kao upravni postupak, u skladu s odredbama Zakona o općem upravnom postupku” ²⁶ (NN, br. 47/2009. i 110/2021)). Ovlast je u domeni guvernera prema čl. 43. U pravilu, žalba nije dopuštena no može se pokrenuti upravni spor (čl. 69.). U ovom segmentu vidljiva je i kontrola zakonitosti nad djelovanjem HNB-a u dijelu koje se tiče odlučivanja u pojedinačnim slučajevima. HNB može donositi i provedbene propise (npr. prema čl. 109.).

Zakonska odredba propisuje i provođenje interne kontrole nad vlastitim poslovanjem koja se

²⁵Zamjena novčanica. HNB. URL: https://www.hnb.hr/najtrazenije/-/most_viewed_assets/fHw5lCdsj12P/content/zamjena-novcanica

²⁶Reproduciranje. Hrvatska narodna banka. URL: <https://www.hnb.hr/novac/zastita-od-krivotvorenja/reproduciranje>

provodi kao „unutarnja revizija” (čl. 51.), a koja o svojim nalazima izvješćuje guvernera HNB-a te Savjet. Uz internu reviziju, provodi se i revizija koju vrši neovisni vanjski revizor (čl. 108.) kojega je, do uvođenja eura kao nacionalne valute, odabrao Odbor za financije i državni proračun Hrvatskog sabora. Vanjska revizija je oblik financijske kontrole budući da provodi cjelovitu reviziju financijskih izvješća i ukupnog poslovanja HNB-a. Od ulaska u euro-područje, kod izbora vanjskog revizora odluka se donosi prema Statutu ESSB-a (Europski sustav središnjih banaka – sastoji se od ESB-a i svih središnjih banaka EU neovisno o tome jesu li dio euro sustava) i ESB-a (čl. 108.).

Pravna osobnost joj je dodijeljena zakonom budući da je izrijekom propisano da „banka ima svojstvo pravne osobe”²⁷, a surađuje s Vladom i drugim tijela državne vlasti na način da ne utječu na njezinu samostalnost (čl. 6.). Od odgovornosti za štetu, zaposlenici i rukovodstvo su isključeni kod vršenja poslova supervizije, nadzora i sanacije te poslovima davanja naloga posebnoj upravi za vođenja poslovanja kreditnih institucija, osim u slučajevima krajnje nepažnje ili namjere (čl. 8. Zakona). Doseg odgovornosti je sužen kako „strah od djelovanja” ne bi paralizirao sustav donošenja odluka.

6.2. Tijela HNB-a

6.2.1. Savjet

Savjet Hrvatske narodne banke je kolegijalno tijelo koje je nadležno i odgovorno za postizanje cilja i ostvarenje zadataka Banke te utvrđuje politike koje su vezane uz njezino djelovanje.

Sastoji se od 8 članova: guvernera, zamjenika guvernera i 6 viceguvernera (sve ih imenuje Odbor za izbor, imenovanja i upravne poslove Hrvatskog sabora prema čl. 79. Zakona). Prije proteka mandata može ih razriješiti Sabor na prijedlog Savjeta, no razlozi razrješenja su izuzetno uski i, u praksi, gotovo nemogući (čl. 81. Zakona). Mandat im traje 6 godina i Zakonom nije propisana nemogućnost reizbora, no kao uvijete za mogućnost imenovanja Zakon naglašava osobni ugled i profesionalno iskustvo na uskom području djelovanja (čl. 80.).

Nadležnosti i ovlasti Savjeta utvrđene su Statutom i Zakonom²⁸, a isti Zakon propisuje i određene elemente koji bi trebali umanjiti mogućnost utjecaja vanjskih faktora na članove Savjeta koji donose odluke od iznimnog značaja (propisana su ograničenja vezana uz

²⁷Članak 2. stavak 3. Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci

²⁸Članak 42. i 104. Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci

moćnost obnašanja funkcije odnosno nespojivosti funkcija), a članovi Savjeta dužni su predati pisanu izjavu koja sadrži podatke o pitanjima vezanim uz ograničenje²⁹:

Ograničenja su različitog karaktera i možemo ih razlikovati po usmjerenju:

- političke prirode – nespojivost funkcije s funkcijom saborskog zastupnika ili funkcijom na koju je osoba imenovana od strane Hrvatskog sabora, člana Vlade ili s dužnosti koja se obavlja u jedinicama lokalne ili regionalne samouprave, sindikata i političkih stranaka.
- financijsko interesne prirode – zabrana posjedovanja dionica i udjela u subjektima kojima izdaje odobrenja za rad ili koje nadzire (što se širi i na članove obitelji).
- informacijsko-tržišne prirode – ne smije biti član tijela, zaposlenik ili vanjski suradnik u osobama koje bi mogle biti zainteresirane za dolazak u posjed ključnih informacija kojima član Savjeta raspolaže, a koje se mogu iskoristiti za povoljniji položaj na tržištu (povlaštene informacije), a navedeno se odnosi i na članove kućanstva.

Navedena ograničenja su određena kako bi se eliminirao ili umanjio politički utjecaj na donošenje stručnih odluka, zloupotrebe položaja kao i na izbjegavanje „zarobljavanja” članova od strane subjekata koje reguliraju.

6.2.2. Guverner

Uz Savjet, Guverner je još jedno tijelo HNB-a, ali za razliku od Savjeta, ta funkcija je monokratska (dok je Savjet kolegijalno tijelo). On zastupa Banku, predsjednik je Savjeta Banke, ovlasti su mu određene Statutom te je odgovoran za provođenje odluka Savjeta. Poslovi guvernera određeni su čl. 43. Zakona, a od 1. siječnja 2023. godine član je Upravnog vijeća ECB-a. Guverner ima zamjenika i viceguvernere.

6.3. Neovisnost Hrvatske narodne banke

Kao što je već ranije izloženo, neovisnost centralnih banaka od kritične je važnosti za uspješno obavljanje temeljne svrhe središnjih banaka. U Hrvatskoj, samostalnost u radu HNB-a zajamčena je i najvišim pravnim aktom u državi – Ustavom.

Budući da je Republika Hrvatska 1. srpnja 2013. godine pristupila Europskoj uniji, neovisnost

²⁹Članak 45. Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci, članak 9. Statuta Hrvatske narodne banke

HNB-a jamči se, osim hrvatskom pozitivnim zakonodavstvom, i čl. 130. Ugovora o Europskoj uniji. Hrvatska narodna banka svoju samostalnost konzumira kroz nekoliko vrsta autonomije³⁰:

- a) Institucionalna – svoje odluke donosi neovisno o utjecaju drugih, potpuno samostalno
- b) Osobna – odnosi se na zaštitu dužnosnika od vanjskih utjecaja, isključuje sukob interesa te jasno definira uvjete imenovanja i razrješenja članova Savjeta i guvernera
- c) Funkcionalna / funkcijska – odnosi se na jasan cilj i slobodu u odabiru mjera i instrumenata kojima će se postizati
- d) Financijska – omogućuje samostalno prikupljanje vlastitih sredstava.

6.4. Odgovornost Hrvatske narodne banke

Iako su ranije navedeni razni segmenti nadzora odnosno odgovornosti Hrvatske narodne banke, možemo ih objediniti na slijedeći način:

Politički nadzor utemeljen je na pravnom okviru kojeg donosi zakonodavac – on jasno određuje cilj za koji je HNB ovlašten i ne postoji šire ovlaštenje za djelovanje od onoga koje je eksplicitno navedeno (djelokrug ne postoji van dozvoljenog).

Zakonom je pripisana učestalost obaveze izvještavanja Hrvatskog sabora kao i Ministarstva financija, a Hrvatski sabor je političko tijelo koje izravno odlučuje o imenovanju i razrješenju čelnika i kolegijalnog tijela HNB-a prema propisanim pravilima.

Pravni nadzor provodi se putem sudova kroz pravne lijekove i primjenu Zakona o općem upravnom postupku, dok je propisana provedba interne i vanjske kontrole u odnosu na poslovanje Banke (koje nije vezano uz postizanje temeljnog cilja).

HNB dužna je izvještavati javnost, pridržavati se antikorupcijskih pravila, ali i surađivati s drugim (domaćim i inozemnim) tijelima.

Sve navedeno stvara cjeloviti mehanizam koji kontrolira rad Banke.

³⁰Uloga HNB-a. Hrvatska narodna banka. URL: <https://www.hnb.hr/o-nama/funkcije-i-struktura/uloga>

7. ZAKLJUČAK

Ovaj rad usmjeren je na koncept agencijskog upravljanja koji je postao karakterističan za moderno doba. Prikazane su temeljne okolnosti i opće postavke nastanka agencija kao posljedice razvoja uprave.

Fragmentacija i diferencijacija unutar upravnih struktura dovela je do stvaranja klime potrebne za stvaranje većeg broja specijaliziranih entiteta. U drugom dijelu rada navedeni su razlozi i posljedice fragmentacije i vrste diferencijacije. Također, obrađeni su razlozi nastanka agencija, pozitivne i negativne strane procesa te faze agencifikacije koje je prošla Republika Hrvatska.

Agencijski model ustrojavanja i izvršavanja poslova na razini države pokazao je mnoštvo pozitivnih obilježja koji poboljšavaju uspješnost postizanja ciljeva koje država želi doseći. Uz mnoštvo pozitivnih elemenata, određene negativnosti su razvidne i nisu otklonjene.

Obilježja agencija i nezavisnih tijela obrađeni su u trećem dijelu rada gdje je naglasak stavljen na dvije vrste podjela agencija – ovisno o osnovnim zadacima koji su im dodijeljeni, ali i prema udaljenosti od struktura centralne države. Sadržajno je pokazano da regulatorne agencije imaju daleko veću snagu od izvršnih agencija, koje se u sustavu javljaju kao izvršioци, pojednostavljeno rečeno, naloga politike, dok su regulatorne stekle ulogu osmišljavatelja politike u užem području svoga djelovanja.

Neovisnost i nadzor nad agencijama tema je četvrtog dijela rada kao specifičnim obilježjima koja ih karakteriziraju. Tu su obrađene pozitivne strane autonomije agencija, ali i prijetnje koje visoka razina samostalnosti donosi. Također su obrađeni elementi neovisnosti i odgovornosti agencija uz naglasak na nužnost balansa ta dva elementa.

U petom dijelu pažnja je posvećena središnjim bankama kao posebnoj vrsti institucija koje imaju obilježja agencije odnosno neovisnih tijela, no one su specifične po svom položaju i snazi pa se iz prikaza može primijetiti da autonomija kojom raspolažu je vrlo visoka, dok nadzor često ide u smjeru minimalističkog. Kao posebna cjelina unutar petog dijela rada obrađena je Europska centralna banka, njezina autonomija i odgovornosti budući da je Republika Hrvatska 1. siječnja 2023. poslala članica monetarne unije te je ECB dobio veći značaj za Hrvatsku.

Šesti dio, kao posljednja cjelina, bavi se Hrvatskom narodnom bankom i pravnom regulacijom

djelovanja HNB-a, posebno u kontekstu mehanizama kojima joj se osigurava autonomija te ograničenja u radu. Uspoređena su opća obilježja autonomije sa zakonski zajamčenom autonomijom Banke, analizirana tijela Banke i njihova ograničenja te prikazani elementi neovisnosti i odgovornosti.

Nakon svega prikazanoga, može se zaključiti da je agencifikacija kao pojava iznjedrila mnoge pozitivne elemente u djelovanju javnih struktura – specijalizacija i stručno znanje, usmjerenost ka subjektima, povećanje transparentnosti i fleksibilnosti – no odvojenost od sustava može dovesti i do nekih izazova za koje još ne postoje potpuno uspješna rješenja. Agencije jesu dio rješenja problema povećanja poslova stavljenih pred državu, ali one moraju biti dio sustavnog rješavanja i palete drugih mehanizama s kojima bi mogle otkloniti društvene poteškoće i postići željene ciljeve društva u cjelini. Zakonodavac treba uložiti dodatnu energiju u pronalasku boljih rješenja regulacije i nadzora agencija i drugih neovisnih tijela, te tome problemu pristupiti sistematizirano i promišljeno, ne ignorirajući struku kao do sad.

LITERATURA

Knjige i članci:

- (1) Bandaogo, Mahama Abdel Samir Sidbewende (2021) - *Why Central Bank Independence Matters (English)*. Research & Policy Briefs, no. 53 Washington, D.C.: World Bank Group
- (2) Banka za međunarodno poravnanje/Bank of the International Settlement (2009) – *Issues in the Governance of Central Banks*. Report from Central Bank Governance Group: 135-150 URL: <https://www.bis.org/publ/othp04.pdf>
- (3) Dall'Orto Mas, Rudolf; Vonessen, Benjamin; Fahlker, Christian; Arnold, Katrin (2020) – *The case of central bank independence*. ECB Eurosystem, Occasional Paper Series
- (4) Dincer, Nazire Nergiz; Eichengreen, Barry (2014): *Central Bank Transparency and Independence: Updates and New Measures*. International Journal of Central Banking, Vol. 10, No 1: 189-253
- (5) Jurlina Alibegović, Dubravka (2017) – *Razlozi i potrebe za reformom javnih agencija* U: Musa, Anamarija (ur.) Forum za javnu upravu - *Javne agencije - u potrazi za reformom*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Institut za javnu upravu, ured za Hrvatsku: 55-61
- (6) Koprić, Ivan; Kovač, Polonca; Musa, Anamarija (2012/2013) - *Agencies in Three South Eastern European Countries: Politics, Expertises and Law - The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. V, No. 2, 17-44
- (7) Koprić, Ivan; Marčetić, Gordana; Musa, Anamarija; Đulabić, Vedran; Lalić Novak, Goranka (2014) - *Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta, Studijski centar za javnu upravu i financije
- (8) Koprić, Ivan (2013) - *Razvoj i problemi agencijskog modela s posebnim osvrtom na nezavisne regulatore*. U: Koprić, Ivan; Musa, Anamarija; Đulabić, Vedran (ur.) *Agencije u Hrvatskoj: Regulacija i privatizacija javnih službena državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini*. Zagreb, Institut za javnu upravu: 1-29
- (9) Koprić, Ivan; Musa, Anamarija; Lalić Novak, Goranka (2012) - *Europski upravni prostor*. Zagreb, Institut za javnu upravu
- (10) Koprić, Ivan (2017) – *Paradoks agencijskog modela u Hrvatskoj: Rupa bez dna ili centar upravne izvrsnosti?* U: Musa, Anamarija (ur.) Forum za javnu upravu - *Javne agencije - u potrazi za reformom*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Institut za javnu upravu, ured za Hrvatsku: 47-53
- (11) Lastra, Rosa M. (2020) - *Accountability Mechanisms of the Bank of England and of the*

- European Central Bank. U: European Parliament, *Accountability Mechanisms of Major Central Banks and Possible Avenues to Improve the ECB's Accountability*, Study for the Committee on Economic and Monetary Affairs, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg, 2020: 5 - 42
- (12) Lozina, Duško (2017): Anamarija Musa - *Agencijski model javne uprave*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 54: 535-543
- (13) Miletić, Ivica (2008) – *Nadzor banaka i stabilnost bankarskog sustava*. Economic research - Ekonomska istraživanja, Vol. 21 No. 3, 2008.
- (14) Musa, Anamarija (2012) – *Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati*.
- (15) Musa, Anamarija (2013) - *Dobro upravljanje u hrvatskim regulacijskim agencijama: prema pravnom okviru*. U: Koprić, Ivan; Musa, Anamarija; Đulabić, Vedran (ur.) *Agencije u Hrvatskoj: Regulacija i privatizacija javnih službena državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini*. Zagreb, Institut za javnu upravu: 103-154
- (16) Musa, Anamarija (2017) – *Kakva reforma agencija u Hrvatskoj?* U: Musa, Anamarija (ur.) *Forum za javnu upravu - Javne agencije - u potrazi za reformom*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Institut za javnu upravu, ured za Hrvatsku: 23-45
- (17) Popović, Nikola (2017) – *Neovisni regulatori – kako osigurati neovisnost i odgovornost?* U: Musa, Anamarija (ur.) *Forum za javnu upravu - Javne agencije - u potrazi za reformom*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Institut za javnu upravu, ured za Hrvatsku: 7-21
- (18) Radošević, Dubravko (2001) - *Politička demokratizacija i neovisnost centralne banke u Hrvatskoj* – *Ekonomski pregled*, Vol. 52 (2001): 29-56
- (19) Wachtel, Paul; Blejer, Mario I. (2020) - *A fresh look at Central Bank Independence* – *Cato Journal*, Vol. 40, No. 1 (Winter 2020): 105-132

Dokumenti:

- Vlada RH: Nacrt Prijedloga strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, svibanj 2015. URL: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2015/229%20sjednica%20Vlade//229%20-%202.pdf>

Internet stranice:

- Državni zavod za statistiku URL: <https://dzs.gov.hr/>
- Europski parlament URL: <https://www.europarl.europa.eu/>

- Europska središnja banka (ECB) URL: <https://www.ecb.europa.eu/>
- Europska unija URL: <https://european-union.europa.eu/>
- Hrvatska enciklopedija URL: <https://www.enciklopedija.hr/>
- Hrvatska narodna banka URL: <https://hnb.hr/>
- Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo URL: <https://www.ccaa.hr/>
- Narodne novine URL: <https://narodne-novine.nn.hr/>
- Publication Office of the European Union URL: <https://op.europa.eu/>
- Poslovni.hr URL: <https://www.poslovni.hr/>
- Povjerenik za informiranje URL: <https://tjv.pristupinfo.hr/>
- Povijest.hr URL: <https://povijest.hr/>
- Službeni list EU URL: <https://eur-lex.europa.eu/>
- YouTube ECB URL: <https://www.youtube.com/@ecbeuro>

Propisi:

- Ustav Republike Hrvatske (NN 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014)
- Zakon o Hrvatskoj narodnoj banci (NN 75/08, 54/13, 47/20) URL: https://www.hnb.hr/documents/20182/505925/h-zakon-o-HNB_npt.pdf/f6ce161c-bb34-474a-1998-1cc3dde8d0f9
- Statut Hrvatske narodne banke (14. listopada 2020.) URL: https://www.hnb.hr/documents/20182/120586/on-fs-sr-pdf-h-statut_hnb.pdf/f0138335-d692-4d50-85ac-883b9584c19a
- Ugovor o EU (Službeni list Europske unije) URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_2&format=PDF
- Ugovor o funkcioniranju EU (Službeni list Europske unije) URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>