
IZBOR OD STRANE PARLAMENTA KAO GARANT LIČNE NEZAVISNOSTI DRŽAVNIH REVIZORSKIH INSTITUCIJA - PRIMER ČETIRI ČLANICE EVROPSKE UNIJE**

Miloš B. Stanić

U ovom radu se korišćenjem uporednopravnog metoda, na primeru četiri evropske zemlje, koje su bile članice nekadašnjeg komunističkog bloka, a sada su članice Evropske unije, istražuju određena pravna rešenja koja se tiču načina izbora državnih revizora, a kojima se dodatno podstiče njihova nezavisnost. U radu se utvrđuju njihova zajednička karakteristika, a to je izbor u parlamentu. Autor na odgovarajućim mestima pruža i odgovarajuća razmatranja. Ove države su odabrane, jer su u istorijsko-socijalnom smislu prolazile ono kroz šta prolazi Srbija u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Takođe, pretpostavka je da su one samim pristupanjem ispunile određene standarde. Uvek se na umu mora i imati činjenica da pravnim normama valjano zajemčeni i proklamovani ciljevi, ne moraju uvek da se ostvaruju u praksi. No, mora se biti i svestan da je valjan pravni okvir onaj prvi korak, bez kojeg nema ostvarenja proklamovanih ciljeva. Upravo se u tome ogleda društvena opravdanost naučnog proučavanja ove teme. Cilj rada je davanje opšteg pregleda stanja u ovoj oblasti u odabranim zemljama, a nakon ispitivanja njihovih pozitivnopravnih rešenja, te pružanje nekih opštih i zajedničkih zaključaka u skladu sa ovim rešenjima.

Ključne reči: državne revizorske institucije, način izbora, nezavisnost, samostanost, Bugarska, Hrvatska, Mađarska, Slovenija.

UVOD

Trošenje javnih sredstava koje je zakonito i odgovorno je bilo i jeste u centru pažnje političara, filozofa, pravnika, ekonomista, ali i samih građana, jer od njihovog načina trošenja, svakako, zavisi i funkcionisanje društva i države u celini. Toga su bili svesni i filozofi u staroj Grčkoj, pa je Aristotel o tome pisao: „Neki državni službenici raspolazu velikim iznosima javnih sredstava, pa je zbog toga neophodno postojanje drugih službenika koji će kontrolisati njihovo odgovorno i savesno ponašanje. To ne mogu biti lica koja raspolazu tim javnim sredstvima. U različitim gradovima se nazivaju kontrolorima, revizorima ili javnim zastupnicima“ (Rabrenović, 2009: 45; Šuput, 2014: 339).

* Ovaj rad je nastao kao rezultat rada na projektu Srpsko i evropsko pravo-upoređivanje i usaglašavanje (Ev. broj 179031) koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja.

** Dr Miloš Stanić je naučni saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu, *email: stanicmisa@gmail.com*

Istorijski gledano, organi koji vode računa o načinu trošenja javnih sredstava vode poreklo još iz drevne Kine od pre 3000 godina. Danas se slobodno može, a kada se pogleda uporednopravno, kazati da su opšteprisutni, jer postoje u 170 zemalja, pošto su mnoge države u cilju kontrole zakonitosti i efikasnosti utroška javnih sredstava osnivale i osnivaju različita državna kontrolna tela (Blume & Voigt, 2007). Njihov zadatak je i da kroz obraćanje javnosti i sačinjavanje objektivnih izveštaja utiču na sud javnosti i na pospešivanje shvatanja o pravilnom utrošku sredstava. Gledano, ponovo uporednopravno, u osnovi postoje tri modela organizovanja ovih tela. To su: vestminsterski model, sudski ili Napoleonov model i kolegijalni model (Department for International Development, Characteristics of different external audit systems, 1; Janković-Andrijević, 2015: 46). Vestminsterski model karakteriše postojanje generalnog ili vrhovnog revizora. Mana ovog modela je opasnost od koncentracije moći u rukama jednog lica. Pored toga, tu je i pitanje njegove sposobnosti za obavljanje ovakvog zadatka. Obeležje drugog sistema je postojanje posebnog suda, koji se stara o pravilnom trošenju sredstava, čija je nadležnost i pokretanje odgovarajućih postupaka, kao i izricanje kazni. Manjkavost ovog modela je nedostatak finansijskih stručnjaka iz ove oblasti u njegovom okrilju i koncentrisanje uglavnom na zakonitost, a ne i na efikasnost trošenja sredstava, što je, logično, takođe bitan aspekt. Povrh toga, tu je i „lebdeća“ opasnost od smanjenja procesa odgovornosti ovih tela usled deficitarne uključenosti parlamenta. Kod kolegijalnog modela postoji odbor na čijem se čelu nalazi predsednik. Opet, u ovom slučaju problem je sporost odlučivanja, pošto se zasniva na većem broju lica i principu konsensualnosti. Povrh toga, postoji i mogućnost uticaja politike u slučaju dominacije određene opcije u parlamentu, a relativno kratko trajanje mandata članova onemogućava im da mnogo postignu tokom trajanja mandata (Department for International Development, Characteristics of different external audit systems, 3-11).

U ovom radu će biti obrađivan samo jedan aspekt koji se tiče organa koji vrše kontrolu utroška javnih sredstava, a to je način njihovog izbora, odnosno nadležnosti za izbor i uslova koji se tiču znanja i iskustva koje kandidat mora da ispuni. Ova dva pitanja su značajna, jer predstavljaju značajan element garantija lične nezavisnosti lica koja obavljaju ove funkcije. Pored toga, a kao svojevrsni dodatak uvodu, u radu se ukazuje, u meri u kojoj je to primereno na njihove osnovne nadležnosti i kratak istorijat ovih organa u odabranim državama. Uporednopravnim metodom biće proučavana rešenja u četiri evropske zemlje koje su sada članice Evropske unije, a ranije su bile deo tzv. komunističkog bloka. Radi se o Bugarskoj, Hrvatskoj, Mađarskoj i Sloveniji. Ovakav odabir deluje logično, jer je i naša zemlja pripadala toj grupi zemalja, a sada stremlji ka članstvu u Evropskoj uniji, te je korisno videti rešenja koja postoje u zemljama sličnim našoj.

1. ISTORIJAT DRŽAVNE REVIZIJE U ODABRANIM ZEMLJAMA

Bugarska ima bogatu i na neki način promenljivu istoriju, a kada je reč o postanku i funkcionisanju tela nadležnog za poslove državne revizije. Nju karakteriše „buran“ period od 1880. godine, pa do 1925. godine kada su usvojena čak četiri zakona o državnoj revizijskoj

instituciji.¹ Ipak, nakon završetka Drugog svetskog rata sledi potpuno „zatišje“ kada prestaje da deluje ovakav organ u dotadašnjoj formi. Nakon tog perioda i sloma komunističkog sistema sledi period ponovne uspostave delovanja državne revizorske institucije što se i događa 1995. godine kada se usvaja Zakon o Bugarskoj nacionalnoj revizijskoj kancelariji, a nakon toga, slično periodu pre Drugog svetskog rata, su usvojena još tri zakona.² To nas navodi na zaključak da su u Bugarskoj u protekle tri decenije u nekoliko navrata vršene reforme Nacionalne revizorske kancelarije, a kako bi se na institucionalnoj osnovi stvorili uslovi za poboljšanje njenog rada (Yordanov, 2015).

Za preteču ovog organa u Hrvatskoj se smatra uspostavljanje Kancelarije za reviziju u Zagrebu 1935. godine, koja je ukinuta 1939. godine. Nakon Drugog svetskog rata, važno je da se istakne uloga Službe društvenog knjigovodstva (SDK) koja je osnovana 1972. godine kao ovlašćena revizorska organizacija za obavljanje poslova revizije javnih rashoda i javnih preduzeća. Slično kao u Bugarskoj, značajna promena zbilila se devedesetih godina prošlog veka, nakon sloma komunističke vlasti, tačnije 1993. godine kada je usvojen Zakon o državnoj reviziji kojim se ukida SDK i Zakon o SDK Hrvatske te uspostavlja Državna kancelarija za reviziju kao vrhovna revizijska institucija Republike Hrvatske, sa sedištem u Zagrebu, na čijem je čelu glavni državni revizor. U periodu od 2001. do 2005. godine na snazi je bio i Zakon o reviziji konverzije i privatizacije jer je on uređivao i pitanje sprovođenja revizije konverzije i privatizacije od strane Kancelarije (Član 54. Ustava Hrvatske).

Mađarska, kada je reč o državnoj reviziji, ima bogatu istoriju, koja seže još u šesnaesti vek, tačnije u 1528. godinu, kada je osnovana Kraljevska komora, kao organ koji bi trebalo da se stara o finansijskim poslovima države (National Audit Office, State audit in the European Union, 2005: 125). Kasnije je osnovana 1870. godine Vrhovna kraljevska revizorska kancelarija, koja se smatra pretečom današnje Državne kancelarije za reviziju. Međutim, slično Bugarskoj i Hrvatskoj, ona je 1949. godine prestala da postoji (Giday, 2012: 3). Ipak, slično ovim zemljama, nakon pada komunističkog sistema, ovo telo je ponovo osnovano 1989. godine, da bi sa radom počelo 01.01.1990. godine (Giday, 3; National Audit Office, State audit in the European Union, 125).

Sličan „razvojni put“ je imala i istorija državne revizije u Sloveniji. Ona se može pratiti kroz istoriju revizije Austro-ugarske monarhije, čiji je Slovenija bila deo, sve do 1918. godine. U tom periodu, revizorska institucija nekoliko puta je promenila ime, konačno usvojivši zvanje Vrhovnog revizorskog suda, pod kojim nazivom je i delala sve do propasti Austro-ugarske monarhije nakon Prvog svetskog rata. U novoosnovanoj Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca, kasnije u Kraljevini Jugoslaviji, dakle u periodu pre Drugog svetskog rata, uspostavljena je državna finansijska revizijska institucija - Opšta kontrola. U njenoj nadležnosti je bila kontrola državnog budžeta, odnosno njegovo izvršenje (National Audit Office, State audit in the European Union, 232). Posle Drugog svetskog rata osnovan je Revizorski zavod sa sedištem u Beogradu. Ovaj zavod se više bavio uvođenjem jednoobraznog knjigovodstva u sva državna preduzeća, što je bio složen i važan zadatak,

¹ Više informacija o Bugarskoj državnoj revizorskoj kancelariji nalazi se na sledećoj internet stranici: <https://www.bulnao.government.bg/en/articles/history-1047>, 23.09.2020.

² *Ibid.*

nego samom revizijom (Janković-Andrijević, 59; National Audit Office, State audit in the European Union, 232). Sadašnji Kontrolni sud Republike Slovenije je osnovan Zakonom o Kontrolnom sudu i počeo je sa radom početkom 1995. godine, da bi 2001. godine novi Zakon o reviziji proširio nadležnosti Suda za obavljanje različitih vrsta revizije, te su tada uvedene važne strukturalne i organizacione promene, kako bi se pojednostavilo njegovo funkcionisanje (National Audit Office, State audit in the European Union, 232).

2. GARANTOVANJE NEZAVISNOSTI DRŽAVNIH REVIZORSKIH INSTITUCIJA I NJIHOVE OSNOVNE NADLEŽNOSTI U ODABRANIM ZEMLJAMA

U Bugarskoj je Nacionalna revizorska kancelarija nezavisna u svom radu i o tome izveštava parlament (Član 3. Zakona o Nacionalnoj revizorskoj kancelariji). U 2010. godini u Ustav Republike Hrvatske (Član 54. Ustava Republike Hrvatske), su unete osnovne smernice za funkcionisanje Državne kancelarije za reviziju, te je prema njima Kancelarija najviša revizorska institucija u Republici Hrvatskoj. Ona je samostalna i nezavisna u svom radu, njome upravlja glavni državni revizor, koji o svom radu izveštava Hrvatski sabor (Mamić Sačer *et al.*, 2015: 208; Dabić, 2016: 631). Pravni položaj i ovlašćenja Državne kancelarije za reviziju Mađarske utvrđeni su Ustavom (Član 43. Ustava Mađarske) i zakonom, prema kojima je Kancelarija vrhovna finansijska i ekonomska revizijska institucija mađarskog parlamenta, koja parlament izveštava o svom radu, dostavlja mu sve izveštaje, te njemu i odgovara. U vršenju poslova revizije Kancelarija je nezavisna (Član 1. Akta LXVI o Državnoj kancelariji za reviziju; Giday, 126). i u svom radu se rukovodi principima ustanovljenim Limskom deklaracijom, te je nezavisna od Vlade, iako u pojedinim slučajevima Vlada može zatražiti da Kancelarija izvrši reviziju nekog subjekta revizije (National Audit Office, State audit in the European Union, 126). U skladu sa slovenačkim Ustavom (Član 150-151. Ustava Slovenije), Kontrolni sud je nezavisan u vršenju svojih nadležnosti, dok Zakon o Kontrolnom sudu predviđa da akti kojima Sud vrši svoja revizijska ovlašćenja ne mogu biti osporavani pred sudovima ili drugim državnim organima. Nijedan državni organ, institucija ili drugi subjekt ne može mu naložiti da obavlja zadatke niti mu dati uputstva kako da obavlja zadatke, te koju vrstu revizije bi trebalo da sprovodi ili šta bi trebalo da vrši, osim kada je reč o tzv. obaveznim revizijama (Dabić, 631; National Audit Office, State audit in the European Union, 232).³

Kada je reč o osnovnim nadležnostima, pomenućemo ukratko da je u Bugarskoj glavni zadatak Kancelarije kontrola pouzdanosti i verodostojnosti finansijskih izveštaja budžetskih organizacija, kao i nadzor nad zakonitim, efektivnim, efikasnim i ekonomičnim upravljanjem javnim resursima i aktivnostima, kao i obezbeđivanje parlamentu pouzdane i objektivne informacije o tome (Član 2. Zakona o Nacionalnoj revizorskoj kancelariji, član 91. Ustava Bugarske). U Hrvatskoj, osnovno je da Kancelarija obavlja poslove revizije utvrđene Zakonom. Konkretno, pod revizijom se podrazumeva provera dokumenata, isprava, izveštaja, sistema unutrašnjih kontrola, računovodstvenih, finansijskih i drugih

³ Više o Kontrolnom sudu Republike Slovenije na internet stranici: <http://www.rs-rs.si/en/about-the-court-of-audit/about-the-court-of-audit/about-us/>, 23.09.2020.; Zakon o Kontrolnom sudu, <http://www.rs-rs.si/en/about-the-court-of-audit/legal-basis/court-of-audit-act/>, 23.09.2020.

postupaka te drugih evidencija radi izražavanja mišljenja jesu li godišnji finansijski izveštaji sastavljeni u skladu sa merodavnim finansijsko-izveštajnim i pravnim okvirom. Revizija je i postupak ocenjivanja jesu li aktivnosti, finansijske transakcije i informacije u svakom bitnom pogledu u skladu sa merodavnim propisima kojima se uređuje poslovanje subjekta revizije, kao i postupak ocenjivanja ostvaruju li se programi, projekti i aktivnosti subjekta revizije efikasno odnosno prema načelima ekonomičnosti, delotvornosti i svrishodnosti i mogu li se poboljšati (Član 8. Zakona o Državnom uredu za reviziju). U Mađarskoj Kancelarija ima opšte ovlašćenje da vrši kontrolu odgovornih u procesu finansijskog upravljanja javnim fondovima, kao i upravljanja imovinom države i jedinica lokalne samouprave. Izveštaji i zaključci Kancelarije se ne mogu osporavati, odnosno pobijati pred bilo kojim drugim organom (Član 1. Akta LXVI o Državnoj kancelariji za reviziju; Giday, 2012: National Audit Office, State audit in the European Union, 126). Kontrolni sud Republike Slovenije je vrhovna revizorska institucija za nadzor državnih računa, državnog budžeta i celokupne javne potrošnje u Republici Sloveniji (Član 1. Zakona o Kontrolnom sudu). Videli smo, da manje-više, u ove četiri zemlje postoje uniformna rešenja koja se tiču definisanja ovih tela, njihovih osnovnih nadležnosti, kao i proklamovane nezavisnosti. Kako predviđena nezavisnost, a ovde pre svega mislimo na njen lični aspekt, ne bi ostala samo „na papiru“ neophodno je normativno joj pružiti dodatne garantije. One se tiču, pre svega, načina izbora članova ovih tela, kao i uslova koji se tiču znanja i iskustva koji će omogućiti izbor najkvalitetnijeg, odnosno najstručnijeg kadra.

3. ODLUČIVANJE O IZBORU I TRAJANJE MANDATA DRŽAVNIH REVIZORSKIH INSTITUCIJA U ZEMLJAMA

Kada govorimo o nezavisnosti ovih tela, kako u odnosu prema drugim državnim organima, a pre svega nosiocima političke moći, nju prate dva međusobno povezana pitanja, a to su, ko bira, te ko se bira? Ona su, vidimo, jasno postavljena, ali odgovori na njih nisu jednostavni (Stanić, 2020: 7). Neophodno je, da bi se proklamovani cilj i ostvario, pomiriti, na prvi pogled, dva suprotstavljena interesa. Prvi, da ovi organi, budu dovoljno udaljeni od političkih interesa i igara, odnosno da se iz postupka odabira onih koji će vršiti ove funkcije isključe oni subjekti, koji bi kasnije mogli da ugroze njihovu nezavisnost, odnosno njihovih članova. Drugo, valja pronaći odgovarajući organ koji će snagom svog legitimiteta udahnuti isti takav legitimitet i telu koje bira, a da u sebi organ koji bira ne sadrži „toksičnu“ političku primesu (Stanić, 2020: 7). U isto vreme, moramo da budemo svesni činjenice da političke uticaje i nije moguće potpuno izbeći, što, čak, ne bi ni bilo poželjno, baš zbog strukture savremenih demokratskih društava, koja ne mogu da postoje bez političkih procesa. Drugim rečima, politički akteri su neophodni radi pružanja podrške u radu, a sve u okvirima dozvoljenih pravila igre. Tu iskršava i sledeće pitanje, tj. kako bismo mogli da te interese uzmemo u obzir, a da istovremeno ne narušimo zamišljenu, idealnu konstrukciju? Odgovor se krije u osećaju za meru, odnosno u uvažavanju svih interesa u pitanju. Kako bismo pokušali da pronaemo odgovor, videćemo kakva su rešenja u odabranim zemljama (Stanić, 2020: 7).

U Bugarskoj, Kancelariju čine predsjednik, dva potpredsjednika i dva člana koje bira parlament. Predsjedniku, potpredsjednicima i članovima mandat traje 7 godina. Kancelarijom rukovodi i zastupa je predsjednik, koji ne može biti ponovo biran, a za razliku od potpredsjednika (Član 12. i 13. Zakona o Nacionalnoj revizorskoj kancelariji). Čini se da je mogućnost dopuštanja ponovnog biranja potpredsjednika želja bugarskog zakonodavca da se postigne izvestan kontinuitet. Glavnog državnog revizora u Hrvatskoj bira Hrvatski sabor na predlog Odbora nadležnog za izbor i imenovanja, uz mišljenje Odbora nadležnog za finansije i državni budžet. On se bira na vreme od osam godina, uz mogućnost reizbora (Član 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju). U Mađarskoj se predsjednik i potpredsjednici Kancelarije biraju na period od 12 godina, dvotrećinskom parlamentarnom većinom. Oni mogu da budu reizabrani (National Audit Office, State audit in the European Union, 126). U Sloveniji Sudom predseada predsjednik, koji ima dva zamenika koje na devet godina bira parlament, na predlog predsjednika Republike, koji se sačinjava na osnovnu javnog poziva objavljenog u Službenom glasniku Republike Slovenije. Predsjednik Suda deluje i zastupa Sud i generalni je državni revizor, te šef Suda. Dva zamenika obavljaju funkciju generalnog državnog revizora prema ovlašćenju predsjednika Suda (Član 6-8. Zakona o Kontrolnom sudu).

Vidimo da su u odabranim zemljama rešenja praktično uniforma i da državne revizore bira zakonodavna funkcija vlasti, odnosno, parlament. Odmah ćemo konstatovati da je takvo rešenje u skladu sa onima koja postoje u uporednom pravu, gde ih, u većini država bira parlament (Eurosai, Survey on the independence of supreme audit institutions, 2013: 6). Takođe, u uporednom pravu, većina ovih tela je odgovorna parlamentu, ali se mogu pronaći i primeri da se radi o predsjedniku ili nekom drugom telu (Eurosai, Survey on the independence of supreme audit institutions, 3). Na prvi pogled, činilo bi se da se ovakvo rešenje može lako staviti pod udar kritike, zbog mogućeg politizovanja. Ipak, na drugi pogled, a ukoliko pogledamo malo dublje, shvatićemo da moramo uvek imati u vidu da je određen dodir sa politikom neizbežan, ali da on ne mora da bude i štetan, što smo i pomenuli. Upravo suprotno od očekivanog deluje da je u ovom slučaju potencijalni dodir sa politikom i mogućnost prekomernog uticaja politike i najmanja, a upravo zbog karaktera parlamenta kao organa (Stanić, 2020: 10). Šta to znači? Prvo, parlament je organ koji je predstavnik nosilaca suverenosti, svih građana i ne može se utemeljeno osporiti pravo jednog organa kroz koji su predstavljeni građani da donosi ovakvu vrstu odluka, bitnih upravo za te građane. Drugo, parlament je telo koje veća, u okviru kojeg se, čak i u današnje vreme, diskutuje, u svim formama parlamentarnog rada. Treće, parlamentarna pravila su, ipak, neka vrsta garantije da se odluka neće donositi isuviše lakomisleno, tj. zlomisleno. Četvrto, parlament je takav organ, koji nije ona neposredna „pesnica“ istinske političke moći (Stanić, 2020: 10). Sasvim je, stoga, logično da rad organa koji kontroliše trošenje sredstava građana nadgleda organ koji građane kao nosioce suverenosti i oličava, parlament. Pored toga, politički pritisak predstavničkog tela je snažno sredstvo za sprovođenje preporuka vrhovnih revizorskih institucija.⁴

⁴ F. R. Cazala, How can the Supreme audit Institutions' Relationship with Parliament including its reports to Parliament support Implementation of Audit Recommendations?, rad predstavljen na Drugoj INTOSAI konferenciji o internoj kontroli, Budimpešta 2000, 9-10, navedeno prema A. Rabrenović, V. Čorić Erić (2012)

Hipotetički, čini se da kada zakonodavna funkcija državne vlasti bira, da ona istovremeno i ne nadzire sa tolikom budnošću i željom da potčini sve oko sebe svojom političkom snagom. Isto tako hipotetički, sve suprotno važi za vladu, za izvršnu funkciju državne vlasti, odnosno za vladu. Ona vrši operativnu, delatnu vlast, pa je i uticaj politike u tim odnosima prisutniji u značajnijoj meri. Stoga, čini nam se da je rešenje koje poverava izbor parlamentu svakako bolje, Pod pretpostavkom da članove imenuje šef države, trebalo bi da imamo u vidu tri bitne stvari. Prvo, pozicija šefa države u ustavnom sistemu je najčešće takva da on nije u tolikoj meri ona delatna politička vlast, kao što je to vlada. Drugo, šef države, kao garant nacionalnog jedinstva bi trebalo da na neke političke procese gleda lišen pristrasnosti, pogotovo one političke. Treće, u slučaju tzv. „kohabitacija“ umetanje šefa države u proces izbora bi moglo i da dovede do „relaksiranja“ potencijalnog pritiska vlade (Stanić, 2020: 11). Pored toga, potencijalno bi u obzir trebalo uzeti i širu sliku, koja se tiče načina izbora predsednika. Tako, ukoliko se radi o njegovom neposrednom izboru, onda on ima isti legitimitet koji ima parlament, uz, razume se, činjenicu da se radi o inokosnom organu. Suprotno, ako ga bira parlament, onda zapravo se parlamentarnoj emanaciji pruža mogućnost da imenuje članove nadzornog tela (Andonović, 2019: 255).

Ipak, i kod izbora u okviru parlamenta mora se biti svestan da suviše izražena i nedobronamerna politička moć može dezavuisati rad vrhovnih revizorskih institucija, pa je potrebno imati odgovarajuće garantije, koje se, pre svega, odnose na trajanje njihovog mandata. U skladu sa tim, čini se kao opravdano rešenje da se trajanje njihovog mandata ne vezuje za trajanje mandata legislative i to iz dva razloga. Mandat bi svakako trebalo da bude duži od legislaturnog perioda, jer „na taj način bi se isuviše vezali za političke procese, odnosno izbore, te bi u slučaju mogućnosti reizbora došli u opasnost da kalkulisu što sa pozicijom što sa opozicijom. Drugo, valjalo bi im omogućiti i nešto duži mandat, a kako bi imali priliku da sprovedu svoje planove i programe u delo. Sa tim je vezano i pitanje reizbora, jer su u tom smislu rešenja različita. Deluje nam da je možda najprimerenije nekakvo srednje rešenje, koje bi podrazumevalo nešto duži mandat, možda u trajanju od dva ili tri redovna legislaturna perioda, ali bez mogućnosti reizbora“ (Stanić, 2019: 238).

4. USLOVI ZA IZBOR KAO DODATNA GARANTIJA NEZAVISNOSTI

Često se kaže da čovek nosi funkciju, te je u skladu sa tim najbitnije da oni najbolji, oni najkompetentniji, oni koje odlikuje najviši stepen čestitosti na kraju budu i izabrani. Pretpostavka je da će lica sa takvim karakteristikama, obavljati kvalitetno svoj posao, što će stvoriti i poverenje javnosti. U ovom slučaju najvažniji je dobro sazdan pravni okvir, jer ukoliko je on adekvatno postavljen učinjen je onaj neophodni, prvi korak ka istinskoj nezavisnosti ovih tela. Stoga, neophodno je da se u okviru njih predvide takvi uslovi da zaista budu izabrani oni najkompetentiji. Drugim rečima, na taj način se „vezuju ruke“ bilo kome ko bi ovu nezavisnost mogao da ugrozi (Stanić, 2020: 13).

„Uloga Narodne skupštine u primeni preporuka eksterne revizije“, u: *Usklađivanje prava Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU, prioriteti, problemi, perspektive*, A. Rabrenović, J. Čeranić (ur.), Beograd: Institut za uporedno pravo, 297 fn. 78.

U Bugarskoj kandidati za predsednika, potpredsednika ili člana Kancelarije su lica sa fakultetskim obrazovanjem, koja su stekla naziv master i imaju najmanje 15 godina profesionalnog iskustva u oblasti revizije, administrativnog ili finansijskog prava, finansijske kontrole, finansijska ili računovodstva (Član 16. Zakona o Nacionalnoj revizorskoj kancelariji). U Hrvatskoj za glavnog državnog revizora može biti imenovan državljanin Republike Hrvatske koji je završio dodiplomske i diplomske univerzitetske studije ili integrisane dodiplomske i diplomske univerzitetske studije ili specijalističke diplomirane strukovne studije ekonomije ili prava, sa 15 godina radnog iskustva u struci, iskustvom poslovnog upravljanja i položenim ispitom za ovlašćenog državnog revizora, uz postojanje ličnog ugleda (Član 15. Zakona o Državnom uredu za reviziju). U Mađarskoj, parlament će osnovati osmočlani odbor za imenovanje koji se sastoji od članova parlamenta da predlažu osobe koje mogu biti izabrane za predsednika Kancelarije (Član 9. Akta LXVI o Državnoj kancelariji za reviziju). Svaki građanin Republike Slovenije može biti izabran, ukoliko ima završen fakultet i koji je stručnjak u oblasti relevantnoj za vršenje ovlašćenja Kontrolnog suda, te vlada najmanje jednim svetskim jezikom (Član 6. stav 2 Zakona o Kontrolnom sudu).

Ovde je važno zastati i konstatovati da su u ovoj oblasti pravni standardi ili nekakvi ne toliko određeni izrazi, koji su dobro prisutni u nekim drugim oblastima, i koji su u ponekad nužnost, zapravo retki. U vezi sa tim, na primer, prilikom izbora različitih regulatornih tela „kriterijum u vidu pravnog standarda „uglednog stručnjaka“ postavljen prilično apstraktno i ostavlja prostor za široku diskrecionu, pa i političku ocenu i zavisi od mnogo faktora“, (Andonović, 5) te je takve formulacije nužno svesti na najmanju moguću meru. To znači da bi pravni standardi trebalo da budu samo nužnost u misaonom procesu stvaranja pravne norme, odnosno da omoguće zakonodavcu da se prilikom stvaranja norme zapita, šta zapravo znači konkretni pravni standard, odnosno iz kojih se elemenata konkretno sastoji, to jest, šta bi zaista lice trebalo da ispuni da bi se smatralo da je standard ispunjen? Nakon toga valjalo bi u normu taj odgovor precizno i preneti, te omogućiti objektiviziran izbor, bez mnogo tumačenja i samim tim subjektivnih elemenata (Stanić, 2020: 13).

Dakle, uopšteno gledano *mutatis mutandis*, slično kao za oblast zaštite ličnih podataka, čini se „da je najadekvatnije rešenje da se zakonom propišu strogi uslovi koji se zahtevaju za rukovodećeg ili člana nadzornog nezavisnog tela. Jedino na taj način se može očekivati integritet obavljanja delatnosti i stručnost u radu nadzornog nezavisnog organa. Propisivanjem obaveznih uslova poput stručnosti u oblasti prava i informatike i dugogodišnjeg rada u oblasti zaštite podataka i ljudskih prava, omogućavaju stabilne polazne tačke za stručan i kvalitetan rad ove važne institucije“ (Andonović, 2019: 256). Deluje da su u tom naumi zakonodavci u navedenim zemljama i uspeli. Naime, traži se uglavnom iskustvo osim fakultetskog obrazovanja i iskustvo u trajanju od 15 godina. Kada je o standardima reč, čini se i da se sa tim nije preteralo, pa se u Hrvatskoj traži da lice ima ličnu reputaciju, odnosno ugled, dok se u Sloveniji zahteva da izabrano lice bude stručnjak u oblasti relevantnoj za vršenje ovlašćenja Suda. Bez obzira na to što se sa standardima nije preteralo deluje i da su oni na neki način suvišni, jer će, primera radi, prema našem sudu u Hrvatskoj, to biti svako lice koje ispunjava pobrojane uslove određene Zakonom, a koje je u

svom dosadašnjem radu obavljalo svoj posao u skladu sa pozitivnim propisima i pravilima struke. Takođe, čini se da je zahtevanjem ugleda hrvatski zakonodavac krajnje opravdano želeo da istakne da lice koje pretenduje da bude izabrano ne bi trebalo da poseduje samo stručnost, već da ga odlikuje i moralnost. U Sloveniji, deluje da zakonodavac nije učinio još jedan korak i njime definisao značenje termina stručnjak u oblasti relevantnoj za vršenje ovlašćenja Suda, kao što su to učinili bugarski i hrvatski zakonodavac.

ZAKLJUČAK

Bitno je naglasiti da je "suštinska funkcija državne revizije da podržava i promoviše javnu odgovornost. Svojim objektivnim, nezavisnim i pravovremenim izveštajima o pravilnosti i zakonitosti trošenja sredstava poreskih obveznika, vrhovna revizorska institucija sa jedne strane zadovoljava potrebu parlamenta, poreskih obveznika i drugih zainteresovanih strana za objektivnim, nezavisnim i pravovremenim informacijama, a sa druge strane utiče na jačanje odgovornosti izvršne vlasti u trošenju javnih sredstava i upravljanju javnim dobrima." (Janković-Andrijević, 7). Imajući to u vidu, neophodno je ustanoviti odgovarajuću pravnu osnovu, pravni okvir, a kako bi joj se omogućilo da ove važne društvene funkcije i izvrši. Stoga je način izbora, može se reći, jedan od ključnih elemenata za ispunjenje tog cilja, pošto je ključno da se ovim telima obezbedi nezavisnost i samostalnost u radu (Pollitt, Summa, 1997: 329-330).

Konkretno, videli smo da se izbor članova državnih revizorskih institucija u ovim zemljama vrši u okviru parlamenta. Na prvi pogled, reklo bi se, da u ovom slučaju postoji politički uticaj. No, tako je samo na prvi pogled. Videli smo da je uticaj politike, a kada uporedimo sa potencijalnim uticajima drugih državnih organa, daleko manji i neškodljiv u tom slučaju. Takođe, sa aspekta nosilaca suverenosti, građana, a u čije se ime i za čiji se račun vrši ova kontrola, najopravdanije je da to bude nadležnost zakonodavne funkcije državne vlasti. Pored toga, kao dodatno jamstvo nezavisnosti, neophodno je i da ove poslove obavljaju najstručniji i najmoralniji, a do njih se dolazi propisivanjem jasnih i objektivnih kriterijuma, koji i govore da se radi o takvim kandidatima.

Kada je o dužini trajanja mandata reč, na stanovištu smo da bi trebalo predvideti nešto duži mandat, a kako bi imali priliku da sporovedu svoje zamisli. Svakako, mandat bi trebalo da bude duži od legislaturnog perioda i ne bi za njega trebalo da bude vezan. Kada je o reizboru reč, deluje da je najcelishodnije tražiti srednje rešenje, koje znači duži mandat, možda čak u trajanju od dva ili tri redovna legislaturna perioda, ali bez mogućnosti reizbora. Takođe, mišljenja smo da je neophodno zakonom predvideti objektivne uslove koje lice mora da ispuni da bi se kandidovalo na ove funkcije. Drugim rečima, trebalo bi da se gleda da se u najvećoj meri izbegnu pravni standardi.

Na kraju, želeli bismo da naglasimo još jedan, vanpravni element, koji čini celinu slagalice zajedno sa njenim pobrojanim pravnim delovima. To je odnos ovih organa sa javnošću i njihovo promovisanje u javnosti (Gonzalez-Diaz, 2008). Na taj način se postiže dvostruku efekat. Prvo, jača se njihov ugled i tako im se omogućava da sa širim kapacitetom obavljaju svoje poslove. Drugo, jačanjem njihovog ugleda se "primoravaju" i drugi državni organi na saradnju sa njima, odnosno sprečavaju se da na njih vrše nedozvoljeni uticaj,

a sve u cilju ispunjenja najvišeg cilja u ovoj oblasti, zaštite javnih sredstava, što je, interes svih (Stanić, 2020: 238-239).

LITERATURA

1. Andonović, S. (2020) Analiza Regulatornog tela za elektronske medije u Republici Srbiji, Fondacija Centar za javno pravo, http://www.fcjp.ba/analize/Stefan_Andonovic2-Analiza_Regulatornog_tela_za_elektronske_medije_u_Republici_Srbiji.pdf, 23.09.2020.
2. Andonović, S. (2019) *Zaštita podataka u elektonskoj javnoj upravi u Republici Srbiji – pravni aspekti*, doktorska disertacija, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
3. Blume, L., Voigt, S. (2007) Supreme audit institutions: supremely superfluous? A cross country assesment, International centre for economic research, Working paper, no 3, <https://core.ac.uk/download/pdf/6929138.pdf>, 23.09.2020.
4. Dabić, Lj. (2016) „Pravni položaj Državne revizorske institucije (u pravu državne revizije javnog sektora Republike Srbije)“, u: *Ljudska prava između ideala i izazova sadašnjosti*, zbornik radova, M. Krvavac (ur.), Kosovska Mitrovica: Pravni fakultet Univerziteta u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici, 621-650.
5. Department for International Development, Characteristics of different external audit systems, <http://gsdrc.org/docs/open/pf31.pdf>, 23.09.2020.
6. Eurosaï, Survey on the independence of supreme audit institutions, novembar (2013) https://www.eurosaï.org/handle/404?exporturi=/export/sites/eurosaï/.content/documents/training/training-events/InSem2014/3.-Survey-on-the-Independence-of-SAIs_final.pdf, 23.09.2020.
7. Giday, Z. (2012) *State Audit Office of Hungary, External auditor of internal audit and control*, https://www.pempal.org/sites/pempal/files/attachments/1-state_audit_office_zoltan_giday_2012.eng.pdf, 23.09.2020.
8. Gonzalez-Diaz, V. B., Garcia Fernandez, R. (2008) „Supreme Audit Institutions and their communication strategies“, *International Review of Administrative Sciences*, 74(3)/2008.
9. Janković-Andrijević, Lj. (2015) *Revizija javnog sektora u funkciji jačanja parlamentarne kontrole i stabilnosti finansijskog sistema*, Novi Sad: Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, <https://nardus.mpn.gov.rs/bitstream/handle/123456789/5934/Disertacija3866.pdf?sequence=7&isAllowed=y>, 23.09.2020.
10. Mamić Sačer, I., Vuković, D. i Pavić, I. (2015) „Komparativna analiza vrhovnih revizorskih institucija u Republici Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini“, *Zbornik radova Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Mostaru*, posebno izdanje, <https://hrcak.srce.hr/file/300890>, 23.09.2020, 204-224.
11. National Audit Office, *State audit in the European Union*, NAO Information Centre (2005) https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2005/12/State_Audit_Book.pdf, 23.09.2020.
12. Pollitt, C., Summa, H. (1997) Reflexive watchdogs? How supreme audit institutions account for themselves, *Public administration*, no 75, <https://onlinelibrary.wiley.com/>

- [doi/pdf/10.1111/1467-9299.00063](https://doi.org/10.1111/1467-9299.00063), 23.09.2020, 313-336.
13. Rabrenović, A. (2009), *Financial Accountability as a condition for EU Membersip*, Beograd: Institut za uporedno pravo.
 14. Rabrenović, A., Ćorić Erić, V. (2012) „Uloga Narodne skupštine u primeni preporuka eksterne revizije“, u: *Usklađivanje prava Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU, prioriteta, problemi, perspektive*, A. Rabrenović, J. Ćeranić (ur.), Beograd: Institut za uporedno pravo, 282-299.
 15. Sajt Kontrolnog suda Republike Slovenije, <http://www.rs-rs.si/en/about-the-court-of-audit/about-the-court-of-audit/about-us/>, 23.09.2020.
 16. Stanić, M. (2020) *Težnja ka nezavisnosti regulatornog tela za elektronske medije: nedostatak modela*, http://fcjp.ba/analize/Milos_Stanic5-Teznja_ka_nezavisnosti_regulatornog_tela_za_elektronske_medije-nedostatak_modela.pdf, 23.09.2020.
 17. Stanić, M. (2019), „Ustavni položaj i osnovne nadležnosti državne revizorske institucije na primerima Bugarske, Hrvatske, Mađarske, Slovenije, Severne Makedonije i Srbije“, u: *Finansijski kriminalitet i korupcija*, J. Kostić, A. Stevanović (ur.), Beograd: Institut za uporedno pravo, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, 229-241.
 18. Šuput J. (2014) „Državna revizorska institucija i prevencija kriminaliteta belog okovratnika u javnom sektoru“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, broj 67, 331-346.
 19. Yordanov, K. (2015) „The new circumstances in the management of the Bulgarian National Audit Office and the control of the audit quality“, *KSI Transactions on KNOWLEDGE SOCIETY*, no. 8(1), <http://tksi.org/tksi.org/ojs/index.php/KSI/article/view/57/52>, 23.09.2020.

Pravni izvor

1. Akt LXVI od 2011. o Državnoj kancelariji za reviziju, https://asz.hu/storage/files/files/Angol_portal/Introductions/act_on_sao_july_2013.pdf, 23.09.2020.
2. Ustav Hrvatske, *Narodne novine*, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.
3. Ustav Mađarske, https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2016?lang=en, 23.09.2020.
4. Ustav Slovenije, https://www.constituteproject.org/constitution/Slovenia_2016?lang=en, 24.09.2020.
5. Zakon o Državnom uredu za reviziju, *Narodne novine*, br. 25/19, <https://www.zakon.hr/z/478/Zakon-o-Dr%C5%BEavnom-uredu-za-reviziju>, 23.09.2020.
6. Zakon o Kontrolnom sudu, <http://www.rs-rs.si/en/about-the-court-of-audit/legal-basis/court-of-audit-act/>, 23.09.2020.
7. Zakon o Nacionalnoj revizorskoj kancelariji, *Službeni glasnik*, br. 12/13.02.2015, 98/9.12.2016, 96/01.12.2017, 99/12.12.2017, 103/28.12.2017, 7/19.01.2018, <https://www.bulnao.government.bg/en/articles/national-audit-office-act-1035>, 23.09.2020.

ELECTION BY PARLIAMENT AS GUARANTEE OF PERSONAL INDEPENDENCE OF STATE AUDIT INSTITUTIONS - EXAMPLE OF FOUR MEMBERS OF THE EUROPEAN UNION

In this paper, using a comparative legal method, on the example of four European countries, which all were members of the former ex communist bloc, and are now members of the European Union, author examines certain legal solutions concerning the electing of state audits, in order to achieve their independence. He found out that common legal solutions within these countries is the election of state audits in parliament. These countries were chosen because, in the historical and social sense, they went and going through what Serbia is going through in the process of joining the European Union. Also, it is assumed that they have met certain standards by joining EU. It has to be noted that the goals guaranteed and proclaimed by legal norms do not always have to be achieved in practice. However, one must also be aware that a valid legal framework is the first step, without which the proclaimed goals cannot be achieved. This is where the social justification of the scientific study of this topic is reflected.

Keywords: state audit institutions, electing state audits, independence, four EU members, Bulgaria, Croatia, Hungary, Slovenia