



Finansijsko upravljanje i kontrola kao dio općih reformi javne uprave

Klas Klaas

**Viši savjetnik za politiku
OECD SIGMA**

**Treća regionalna konferencija o PIFC-u
Ankara, 4.-6. lipnja 2013.**



Sažetak glavnih poruka

1. Radi razvoja naprednijih elemenata FMC-a, u svakoj javnoj upravi moraju postojati određene osnovne pretpostavke.

Te se pretpostavke često stvaraju kroz reforme na drugim područjima javne uprave, kao što su državna služba, strateško planiranje ili proračunsko upravljanje.
2. I napredniji ciljevi poput učinkovitosti i djelotvornosti utvrđuju se kroz procese odlučivanja koje obično ne pokreću SHJ.
3. Za razliku od PIFC-a, u procesu pristupanja EU-u reformi javne uprave nije posvećeno nikakvo posebno poglavlje radi promicanja promjena na tom području.

FUiK kao dio procesa pristupanja EU-u

Poglavljem 32 obuhvaćeni su:

- Financijsko upravljanje i kontrola (FUiK)
- Unutarnja revizije (UR)
- Vanjska revizija (VR)

Čini se kako je napredak najteži na području FUiK-a:

- a) Ne može ga se graditi od nule.
- b) Ne svodi se tek na financijske kontrole, već se radi o unutarnjim kontrolama prema definiciji COSO-a.
- c) U međusobnoj je zavisnosti s nizom postojećih praksi, interesa i tradicija unutar javnog sektora.

FUiK i upravljanje

- Propisna provedba FUiK-a moguća je jedino ako postoji dobar sustav upravljanja.
- FUiK sam po sebi ne može pokretati upravljačku reformu
- FUiK mora počivati na potrebi za “povjerenjem”, “lojalnošću” i “odgovornošću”.

Postoji suglasnost kako uspjeh FUiK-a ovisi o ostalim reformskim područjima bitnim za upravljanje u javnom sektoru.

Što je reforma javne uprave?

- Javna uprava je organizirani državni aparat kojim se osigurava ispunjenje zadaća i odgovornosti izvršne vlasti.
 - podliježe vladavini prava, tj. unutarnjim i vanjskim kontrolama
- Reforma javne uprave (RJU) svodi se na provođenje promjena u:
 - pravno-administrativnom okviru države i
 - njegovim administrativnim/upravljački praksama kako bi se poboljšalo funkcioniranje države.

RJU obuhvaća finacijsko upravljanje

- Holistički pristup reformi javne uprave iziskuje napore koje u najmanju ruku treba uložiti u:
 - upravljanje ljudskim resursima u državnoj službi i javnom sektoru;
 - ustrojstvo, postupke i nadzor javne uprave;
 - **finacijsko upravljanje;**
 - donošenje politike i kvalitetu zakonodavstva;
 - E-vladu;
 - unapređivanje javnih usluga; i
 - višerazinsko upravljanje.

Primjeri koncepata bitnih za FUiK

- Delegiranje i ovlašteno donošenje odluka
 - Odgovornost i uspješnost (radni učinak)
 - Upravljanje rizicima
1. Ta se pitanja ne svode tek na finansijske kontrole.
 2. Da bi se takvim postupanjem ostvario željeni omjer uloženog i dobivenog, potrebno je povjerenje i visoka razina profesionalizacije upravljačkih kapaciteta u javnom sektoru.

No, koje su osnovne pretpostavke?

Primjeri osnovnih pretpostavki za FUik

Sljedeće pretpostavke su bitne uspjeh FUik-a u bilo kojoj zemlji:

- Jasnoća i transparentnost u raspodjeli odgovornosti između tijela javnog sektora;
- Postupci zapošljavanja koji su transparentni i odgovarajućem rukovoditelju omogućuju da utječe na proces i usredotoči se na stvarne odlike i zasluge;
- Administrativni postupci kojima se osigurava odgovornost za obavljanje i kvalitetu javnih usluga;
- Redovno godišnje planiranje rada;
- Odredbe kojima se zahtijevaju procjene troškovnih implikacija kod predlaganja novih projekata i novih zakona;
- Transparentni postupci i praksa javne nabave;
- Snažna riznička funkcija i jasna pravila o upravljanju novčanim sredstvima i računovodstvu novčanih tokova, uz pouzdane računovodstvene informacije.

Napredniji ciljevi FUik-a: učinkovitost i djelotvornost

Ključni procesi u kojima se određuje omjer uloženog i dobivenog:

- odlučivanje o ispravnom strateškom usmjerenju;
- donošenje optimalnih odluka o pojedinačnim mjerama i raspoređivanje sredstava u proračunskom procesu;
- javna nabava;
- upravljanje imovinom, uz maksimalno iskorištavanje njenog potencijala.

Ni jedan od ovih procesa obično ne razrađuje niti ne razvija SHJ, ali oni su ipak važni za ciljeve FUik-a.

Određivanje redoslijeda reformskih koraka

Određivanje redoslijeda je potrebno, ali bit će realnije unutar užih reformskih područja,

- kao što su državna služba, proračunsko upravljanje ili javna nabava

Šire određivanje redoslijeda je teško jer:

- mnoga područja RJU-a su međusobno zavisna; i
- RJU često treba biti oportunistička.

Osiguravanje napretka u RJU

- Kao dio PIFC-a, FUİK počiva na Poglavlju 32 pristupnog procesa.
 - Stoga je u zemljama koje kandidiraju za članstvo u EU potreban jasno vidljiv napredak.
- RJU zauzima sve važnije mjesto u redovnim izvješćima EK o napretku, ali još uvijek ne uživa dovoljnu podršku pristupnog procesa.
 - Ne postoji nikakva odredba o standardima ili određivanju redoslijeda reformskih koraka za zemlje koje kandidiraju za članstvo u EU.

Moguća rješenja za zemlje

ideje za raspravu

- SHJ bi trebale raditi na problemima uočenim na lokalnoj razini, čak i ako se oni doimaju vrlo elementarnim.
 - SHJ bi trebale provesti temeljitu analizu radi otkrivanja problema u provedbi
- Prebacivanje naglaska na strategije finansijskog upravljanja u javnom sektoru koje obuhvaćaju ciljeve vezane uz PIFC
 - u koordinaciji sa širim inicijativama RJU
- Rad na optimiziranju i poboljšanju postojećih postupaka
 - Jedinice za metodologiju proračunskog upravljanja u državama članicama
- Stvaranje snažnijih kontrolnih struktura radi donošenja finansijski “zdravih” odluka
- Transparentnost na svim razinama odlučivanja