



SIGMA

Podrška unapređenju uprave i menadžmenta
Zajednička inicijativa OECD i Evropske unije, koju pretežno finansira Evropska unija

FINANSIJSKI MENADŽMENT I KONTROLA JAVNIH AGENCIJA

SIGMA DOKUMENT br. 32, 2001.

Ovaj dokument je izrađen uz finansijsku pomoć Evropske unije. Stavovi izraženi u ovom dokumentu ni na koji način se ne mogu smatrati izrazom službenog mišljenja Evropske unije, a niti nužno predstavljaju mišljenje OECD i njegovih zemalja članica niti zemalja korisnica koje učestvuju u programu Sigma.

SIGMA PROGRAM

SIGMA — Podrška za poboljšanje vladavine i upravljanja u zemljama Srednje i Istočne Evrope — je zajednička inicijativa Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Evropske unije. Ova inicijativa podržava nastojanja koja se poduzimaju u reformi javne uprave u trinaest tranzicijskih zemalja, i pretežno se finansira kroz Phare program Evropske unije (EU).

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj je međuvladina organizacija 30 demokratskih zemalja sa naprednom tržišnom ekonomijom. Njen Centar za saradnju sa zemljama nečlanicama usmjerava savjete i pomoć Organizacije za širok spektar ekonomskih pitanja za zemlje Srednje i Istočne Evrope, i zemlje bivšeg Sovjetskog Saveza koje prolaze kroz proces reformi. Phare obezbjeđuje finansiranje putem grantova kako bi pomogao svojim partnerima u Srednjoj i Istočnoj Evropi do onog nivoa kada oni postaju spremni da preuzmu obaveze koje nosi članstvo u Evropskoj uniji.

Phare i SIGMA opslužuju iste zemlje: Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Bugarsku, Republiku Češku, Estoniju, Bivšu Jugoslavensku Republiku Makedoniju, Mađarsku, Latviju, Litvaniju, Poljsku, Rumuniju, Slovačku i Sloveniju.

SIGMA je osnovana 1992. godine i funkcioniše u okviru OECD-ove Direkcije za javni menadžment, koja obezbjeđuje informacije i stručne analize u smislu javnog menadžmenta kreatorima politika, te istovremeno pomaže u ostvarivanju kontakata i razmjene iskustava između menadžera u javnom sektoru. SIGMA zemljama korisnicama nudi pristup mreži iskusnih javnih administratora, usporedive informacije i tehničko znanje povezano sa Direkcijom za javni menadžment.

Ciljevi SIGME su:

- pomoć zemljama korisnicama u ostvarenju dobrog upravljanja u cilju unapređenja administrativne efikasnosti i promoviranja ustrajnosti zaposlenih u javnom sektoru u pogledu primjene demokratskih vrijednosti, etike i poštovanja vladavine zakona;
- pomoć izgradnji domaćih kapaciteta na nivou centralne vlade kako bi se ista mogla nositi sa izazovima internacionalizacije i izradi planova za integraciju u Evropsku uniju; i
- podrška inicijativama Evropske unije i drugih donatora u pomaganju zemljama korisnicama u pogledu reforme javne administracije i doprinos koordinaciji donatorskih aktivnosti.

Putem svih svojih aktivnosti, ova inicijativa veliki prioritet daje olakšavanju saradnje između vlada. Ovakva praksa uključuje i davanje logističke podrške u stvaranju mreže službenika u javnoj administraciji u Srednjoj i Istočnoj Evropi, kao i formiranje mreže između njih i njihovih kolega u drugim demokratskim zemljama.

SIGMA trenutno radi u pet tehničkih područja: strategije razvoja javne administracije; kreiranje politike; koordiniranje i propisi; budžetiranje i raspoređivanje sredstava; rukovođenje javnim službama; i revizija i finansijska kontrola. Pored ovoga, Odjel za informacijske usluge diseminira objavljene i on-line materijale koji se tiču javnog upravljanja.

Za dodatne informacije o SIGMA-i posjetite našu web stranicu:

<http://www.sigmaweb.org>

Copyright OECD

OECD dozvoljava korištenje ovog materijala u neprofitne svrhe. Svi zahtjevi vezani za komercijalnu upotrebu ovog materijala ili za prava prevođenja se trebaju dostaviti na sljedeću email adresu: rights@oecd.org.

Ovaj dokument je prvobitno objavljen na engleskom jeziku, pod naslovom: *Financial Management and Control of Public Agencies*.

PREDGOVOR

U okviru sistema javne uprave sve države članice EU i zemlje Srednje i Istočne Evrope koriste agencije različitog oblika i veličine. Pravni status tih agencija se znatno razlikuje u različitim zemljama u ovisnosti o njenoj pravnoj tradiciji i sistemu administracije. Ukoliko su pravilno zamišljene, te posjeduju odgovarajuće rukovodne strukture, javne agencije otvaraju prostor za decentralizirajuću javnu upravu, što rezultira većom transparentnošću u radu vlade, te unapređuje efikasnost i efektivnost kojom se usluge vlade pružaju njihovim krajnjim korisnicima. Stoga agencije mogu biti korisne i sa ekonomskog i socijalnog aspekta, i ponekad se zaista koriste kao odskočna daska za radikalnije opcije, kao što su npr. privatizacija vladinih usluga. Međutim, agencije se mogu i zloupotrijebjavati, odnosno koristiti u svrhe koje se suprotstavljaju odredbama savjesnog i dobrog upravljanja, i zdravog finansijskog menadžmenta. Od njih mogu potjecati neefikasnost, neregulirana i prikrivena potrošnja, političko favoriziranje i korupcija.

Ovaj dokument je nastao na zahtjev Ministarstva finansija Republike Češke u kojem se tražio savjet SIGME pri razvoju novih zakonskih odredbi koje reguliraju finansijski menadžment javnih agencija. Međutim, ovom temom se ne možemo baviti izostavljajući širi kontekst. Ovaj dokument je uvelike prešao okvire svog originalnog mandata. U njemu su prikazane prakse i iskustva pet država članica Evropske unije koje posjeduju jako različite pravne sisteme i administrativne strukture. U fokusu su mu pitanja vezana za finansijski menadžment javnih agencija, ali se, manje detaljno, osvrće i na ostala pitanja koja se odnose na pravne strukture i upravljanje. U ovoj kompleksnoj oblasti ne postoji "model" dobre prakse. Međunarodne najbolje prakse su još uvijek u procesu razvoja. Štaviše, preporučujemo da zemlje koje dođu u iskušenje da preuzmu elemente modela agencijskih struktura koji postoje u zemljama kao što su Novi Zeland, Švedska i Velika Britanija i Sjeverna Irska budu jako pažljive. Potencijalni provoditelji reformi trebaju razmotriti da li su pravne i administrativne strukture usporedive, kao i da li već postoje, odnosno mogu li se uvesti neophodni sistemi regulacije, kontrole i otvorenog izvještavanja.

Iako ovaj dokument ne nudi jednostavna rješenja, on sadrži preporuke koje kreatori politika u zemljama Srednje i Istočne Evrope trebaju uzeti u obzir prije nego se upuste u provođenje velikih reformskih procesa u ovoj oblasti.

Larry O'Toole je vršio funkciju menadžera ovog projekta, te je autor uvodnih poglavlja pod vodstvom Richarda Allena, SIGMA. Autori poglavlja koja se bave svakom od zemalja pojedinačno su Daniel Tommasi (Francuska), Peter Van der Knapp (Nizozemska), Nuno Vittorino (Portugal), Åke Hjalmarsson (Švedska) i Colin Talbot (Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske).

Za više informacija, kontaktirajte g. Boba Bonwitta, šefa SIGMA programa.

Ovaj i ostali SIGMA dokumenti su dostupni na web stranici SIGMA-e: www.sigmaweb.org

SADRŽAJ

SIGMA PROGRAM.....	3
PREDGOVOR.....	4
IZVRŠNI SAŽETAK	7
1. POGLAVLJE: FINANSIJSKI MENADŽMENT I KONTROLA JAVNIH AGENCIJA	12
1. Uvod	12
2. Sažetak nacionalnih izvještaja	14
2. POGLAVLJE: PLANIRANJE I KREIRANJE OKVIRA ZA FINANSIJSKI MENADŽMENT I KONTROLU JAVNIH AGENCIJA — PREDLOŽENI PRISTUPI	20
1. Uvod	20
2. Upotreba agencija u organizaciji vlade.....	21
3. Osnovni rizici	23
4. Odabrani elementi okvira za finansijski menadžment i kontrolu: predloženi pristupi	24
POGLAVLJE 3. IZVJEŠTAJ O ZEMLJI - FRANCUSKA.....	38
<i>DIO I. PREGLED</i>	38
1. Javna ustanova - <i>Établissement Public</i> (EP).....	38
2. Javna preduzeća.....	40
3. Ostali institucionalni aranžmani	41
<i>DIO II: JAVNA USTANOVA</i>	44
1. Institucionalni okvir.....	44
2. Aktiva i pasiva.....	48
3. Kontrola budžeta i revizija	51
4. Izrada budžeta i implementacija	54
BIBLIOGRAFIJA	62
POGLAVLJE 4. IZVJEŠTAJ O ZEMLJI - HOLANDIJA	63
1. Uvod	63
2. Agencije u Holandiji: historijsko porijeklo i razlozi nastanka	63
3. Holandija: horizontalni profil sa vertikalnim elementima	66

4. Vertikalni sektori: univerziteti, bolnice i muzeji	79
BIBLIOGRAFIJA	82
POGLAVLJE 5. IZVJEŠTAJ O ZEMLJI - PORTUGAL.....	83
1. Uvod	83
2. Javna uprava u Portugalu — Pregled	83
3. Sažetak općih ravila finansijskog upravljanja organa javne uprave (državnih tijela)	92
BIBLIOGRAFIJA	98
POGLAVLJE 6. IZVJEŠTAJ O ZEMLJI - VELIKA BRITANIJA	100
1. Pregled britanskog sistema	100
2. Muzeji.....	106
3. Bolnice.....	108
4. Univerziteti	114
5. Državni ured za reviziju	121
LITERATURA	123
POGLAVLJE 7. IZVJEŠTAJ O ZEMLJI - ŠVEDSKA.....	124
1. Veliki državni sektor — mala uprava centralne vlade.....	124
2. Upravna struktura centralne vlade	124
3. Agencije centralne vlade (Centralne državne agencije)	125
4. Drugi modeli.....	128
5. Neka zapažanja.....	133

IZVRŠNI SAŽETAK

Gotovo sve zemlje već dugo koriste javne agencije kao oblik organizacije u određenim područjima javne uprave i usluga. U posljednjoj deceniji, odnosno tokom posljednje dvije decenije, zemlje EU, i razvijene zemlje uopće, su ubrzano uspostavljale nove agencije. Vlade tranzicijskih zemalja Srednje i Istočne Evrope su naslijedile veliki broj agencija iz prethodnih režima, te su uspostavile nove agencije kako bi pomoću njih implementirale nove zadatke i ubrzale proces modernizacije javne uprave.

Ovaj dokument ima za cilj rasvjetljavanje posebnih dilema koje se javljaju u vezi sa budžetiranjem i finansijskom kontrolom javnih agencija. Ovdje se *ne bavimo* temeljnim pitanjima poput onih da li bi vlade trebale koristiti agencije kao oblik organizacije, te ukoliko da, koje zadatke bi iste trebale obavljati i kakva bi trebala biti njihova struktura. Ovaj dokument bi trebao biti od koristi zemljama u tranziciji i zemljama u razvoju u cijelom svijetu, kao i, čak i, razvijenim zemljama koje se suočavaju sa poteškoćama u radu javnih agencija ili ukoliko razmatraju mogućnost reforme istih. Međutim, on je prvenstveno namijenjen tranzicijskim zemljama u regiji Srednje i Istočne Evrope koje se pripremaju za pristup EU. Prvo poglavlje opisuje sve dimenzije ovog dokumenta, zatim povezuje pitanje javnih agencija sa pitanjem pristupanja EU, i donosi sažetak poglavlja koja se bave pojedinačnim zemljama.

Dokument se zasniva na pregledu pet zapadnoevropskih zemalja, odabranih kako bi se prikazala raznovrsnost tradicija i pristupa kada se radi o javnoj upravi i rukovođenju istom. Švedska je odabrana zbog dugogodišnje nordijske tradicije korištenja javnih agencija, Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske kao predstavnicu radikalne škole “novog javnog menadžmenta” koja stavlja jaki naglasak na korištenje tržišta, Francuska kao centralistički, ali modernizirani sistem koji je svoj javni sektor mnogo sporije otvorio silama tržišta, Nizozemska kao primjer dobre ravnoteže u korištenju različitih pristupa, i Portugal kao zemlja koja je od skora u procesu modernizacije a posjeduje jaku centralističku tradiciju. Od trećeg do sedmog poglavlja, izvještaji eksperata za pojedinačne zemlje koje su predmet ovog pregleda (u daljnjem tekstu: izvještaji o pojedinačnim zemljama) opisuju njihove zakonodavne sisteme, institucije i prakse koje reguliraju i utječu na proces uspostavljanja i kontrolu javnih agencija, navodeći i motive i zabrinutosti koji prate taj proces te utječu na oblik tih sistema.

Drugo poglavlje predstavlja esej o dizajnu i izgledu finansijskog menadžmenta i okviru kontrole javnih agencija, te u obzir uzima iskustva pet spomenutih zemalja i opće prihvaćene principe upravljanja izdacima kako bi ponudio pristupe za bavljenje ključnim pitanjima koja se odnose na proces kreiranja finansijskog menadžmenta i mehanizama kontrole. Kratki sažetak međunarodnih iskustava donosi motive koji su neke zemlje doveli do toga da koriste agencije kao organizacijski oblik još od ranog 20. stoljeća; dok se u Švedskoj i Francuskoj agencije dugo koriste kao sredstva putem kojih se provode aktivnosti opće namjene, u drugim zemljama se koriste umjereno i to za posebne namjene kao što su komunalije, regulatorne usluge i za dovođenje vanjske ekspertize u proces politika rada. Od 1980-tih godina, interes za uvođenjem i korištenjem modela agencija je u mnogim zemljama naglo porastao, uglavnom kao rezultat pritiska da se ograniči potrošnja i da se usluge koje pružaju što više prilagode potrebama građana.

Evidentno je da korištenje agencija ima mnogo stvarnih i potencijalnih prednosti (veća efikasnost i učinkovitost, bliži odnosi sa klijentima, viša kvaliteta usluge). Istovremeno, posmatrače zabrinjavaju brojni stvarni i potencijalni problemi, kao i činjenica da tvrdnje koje se odnose na postojanje prednosti korištenja modela agencije još uvijek nisu potvrđene vjerodostojnim procjenama. Doista, intelektualci i struka vode značajnu debatu o stepenu do kojeg su zemlje ostvarile očekivane prednosti koje su rezultat uspostavljanja agencija, kao i o kolateralnoj šteti koju bi one mogle izazivati. U nekim zemljama preovladava zabrinutost zbog smanjene političke odgovornosti što je dovelo i do određenog uzmicanja.

Ukratko, formiranje agencija se ne može smatrati ‘čarobnim napitkom’ koji će izliječiti sve administrativne boljke. Činjenica da je broj navodnih prednosti jednak broju potencijalnih nedostataka jasno ukazuje da je neophodno da zemlje u tranziciji pažljivo izanaliziraju svoje administrativne probleme i ispitaju sve mogućnosti prije nego se odluče za određenu strukturu i režim rukovođenja agencijom. Pitanje ne treba biti ‘gdje možemo iskoristiti agencije?’ nego se treba postaviti šire i osnovnije pitanje ‘koji su problemi sadašnjih struktura i koja su najbolja rješenja za njih?’ Takva analiza bi mogla otkriti da se problemi mogu prevazići putem mnogo direktnije i manje riskantne administrativne reforme. Ukoliko se naposljetku dođe do zaključka da se neke funkcije trebaju odvojeno organizirati, pregled različitih opcija treba uključivati više organizacijskih

modela koji se koriste u zapadnoevropskim zemljama kako bi se funkcije izdvojile iz standardnog hijerarhijskog sistema ministarstva; pored javne agencije u svim njenim različitim oblicima one uključuju centralne urede, komisije, međuministarske odbore, i savjetodavna tijela.

Pored ovih osnovnih informacija o međunarodnim iskustvima i dvojbama, ovaj dokument ide i korak dalje, te utvrđuje specifične rizike za finansijski menadžment i kontrolu koji su karakteristični za javnu agenciju kao organizacijski oblik. Sama sloboda djelovanja koja je u stvari osnovna odlika agencija otvara vrata novom broju rizika: javni novac i javna imovina se koriste u svrhe koje nisu predviđene od strane vlade i parlamenta; povećanje javnog zaduživanja preko dozvoljenih granica; stvaraju se nove prilike za korupciju, ugrožavanje prava građana bez odgovarajuće kompenzacije, i; zanemarivanje mjera odgovornosti kao što su transparentnost, finansijsko izvještavanje i revizija. Dodatni rizici koji su specifični za svaku od zemalja se ne mogu nabrojati, ali su istaknuta dva zajednička problema; ukoliko ne postoji dovoljan broj adekvatno obučeni osoba ili ukoliko ne postoje adekvatni informacijski sistemi, neće biti moguće provoditi visokokvalitetnu kontrolu; te ukoliko centralna tijela jedne administracije ne vrše efektivno budžetiranje i ne posjeduju kontrolne procedure, mala je nada da će se za podređene agencije uvesti viši standardi.

Drugo poglavlje uključuje preporučene pristupe koje bi zemlje u tranziciji trebale uzeti u obzir pri kreiranju i provedbi finansijskog menadžmenta i kontrole javnih agencija. Te preporuke su navedene u tekstu niže. Preporuke nisu predstavljene kao neka sveobuhvatna arhitektura za uređenje rukovodstva neke agencije, niti kao 'najbolja praksa', budući da se međunarodna iskustva još uvijek ne mogu smatrati 'najboljim'. Međutim, vjeruje se da predloženi pristupi predstavljaju zdravu i prikladnu praksu koja se može primjeniti u svakoj zemlji koja se odlučuje na provođenje reformi.

1. Odabir i klasificiranje različitih modela agencija

Predloženi pristupi:

- Provoditelji reformi ne bi trebali preuzimati strani model javnih agencija, nego težiti analizi specifičnih ciljeva, rizika, i povlastica za menadžment koji su navažnije u njihovoj zemlji.
- Iskustva razvijenih zemalja ukazuju na to da su suvisle klasifikacije agencija od iznimne važnosti, ukoliko se želi da inicijativa za provođenjem reformi prevaziđe tipični ciklus promjena koji podrazumijeva višestruke pokušaje i pogreške.
- Bilo bi poželjno da se grupe agencija klasificiraju u skladu sa njihovim stepenom samostalnosti, a uz pomoć zakona kojim se uređuje uspostavljanje agencija prave odgovarajuće manje prilagodbe. Međutim, prihvatljive su i klasifikacije koje se zasnivaju na drugim kriterijima, ukoliko one u obzir uzimaju posebne probleme ili pitanja u datoj zemlji. U nekim slučajevima nedostatne administrativne vještine diktiraju korištenje nepotpunih ali jednostavnih klasifikacija koje se ne razlikuju mnogo, ali čije su razlike jasno razgraničene, kao što je to slučaj u Portugalu.

2. Odabir adekvatnog stepena samostalnosti

Predloženi pristup: Pažljivo definirani ciljevi i analiza operativnih metoda obezbjeđuju osnovu za određivanje prirode i stepena samostalnosti koji je potreban agenciji kako bi ista bila u stanju učinkovito obavljati svoje funkcije. U procesu planiranja strukture i funkcija agencije usklađivanje stepena samostalnosti sa mehanizmima odgovornosti je od ključne važnosti. Kako bi se osigurali red i disciplina u procesu korištenja i planiranja agencija, zakonodavstvo mora jasno predvidjeti adekvatan proces odlučivanja kojim se odobrava uspostavljanje agencija.

3. Pravni status

Predloženi pristup: Logična početna tačka jeste obezbjeđivanje statusa osobe privatnog prava velikim agencijama koje se na tržištu bave prodajom roba i usluga, ili se tretiraju kao komercijalne ili kvazi-komercijalne organizacije (npr. imaju određene finansijske ciljeve, imaju račune jednake finansijskim računima poslovnih preduzeća, itd.), a za sve ostale status osobe javnog prava. Uz to, pravila koja uređuju uspostavljanje posebnih pravnih lica mora odrediti svaka zemlja za sebe na osnovu svog specifičnog pravnog i administrativnog okruženja. Više pažnje se, međutim, treba posvetiti osiguranju uslova, putem zakona o općem upravnom postupku ili putem zakona koji uređuju uspostavljanje agencije, u kojima odvojene agencije nisu toliko nezavisne da bi bile u stanju da zanemaruju odluke vlade o pitanjima za koje se iskaže

opravdana zabrinutost. Jasno treba utvrditi koji pojedinci ili koja radna mjesta u relevantnim ministarstvima i/ili ministarstvima finansija vrše ulogu *zakonitih kanala* za vladine poslove nadzora.

4. **Nepokretna imovina**

Predloženi pristup: Korištenje nepokretne imovine od strane agencije treba biti predmetom nadzora u onoj mjeri koja je neophodna kako bi se osiguralo da agencija istu ne koristi izvan granica njenog mandata. Velikim komercijalno orijentiranim agencijama treba dozvoliti da posjeduju i rukovode nepokretnom imovinom bez uplitanja vlade, osim u pitanju davanja saglasnosti dioničara za odobravanje poslovnog plana i/ili investicionog budžeta. Odluke drugih agencija da izmijene namjenu zemljišta ili da ga prodaju, treba biti predmetom provjere i saglasnosti vladinih tijela. Izuzetno u slučaju kada se radi o agencijama koje se bave kupovinom i prodajom zemljišta kao svojom primarnom funkcijom, zakonodavstvo koje regulira njihovo uspostavljanje ih treba izuzeti od detaljnog vladinog nadzora, istovremeno određujući striktno uslove i procese kako bi se osiguralo da sve zemljišne transakcije koje one obavljaju budu u okviru njihovog mandata.

5. **Pozajmljivanje finansijskih sredstava i zaduživanje**

Predloženi pristup: Pozajmljivanje finansijskih sredstava od strane agencija se treba vršiti pod vladinim nadzorom u skladu sa stepenom odgovornosti koji država preuzima po pitanju vraćanja duga. Za velike komercijalno orijentirane agencije za čija zaduživanja vlada izričito ne daje garanciju, aktivnosti nadzora trebaju biti ograničene na dioničarsku ulogu vlade i/ili konstruirane na način da percepciju bezuvjetne garancije svedu na najmanju moguću mjeru. Za “bolešljive” komercijalne agencije, kao i za sve ostale vrste agencija, budući da vlade teško mogu izbjeći odgovornost za dugovanja, svaki put kada agencije žele pozajmiti sredstva od vanjskih kreditora trebala bi se prvo dobiti saglasnost ministarstva finansija. Dug agencije prema vladi i dugovi agencije za koje je vlada dala svoj garant se trebaju detaljno navesti u izvještajima o državnom budžetu, a rezerve namijenjene za potencijalne gubitke se trebaju navesti u godišnjim budžetskim raspodjelama.

6. **Politike agencije o prihodima**

Predloženi pristup: Politike agencije o prihodima treba pregledati vlada u kontekstu godišnjeg budžeta ili u okviru posebno strukturiranog procesa. Po pitanju komercijalnih agencija, dobra praksa za vlade je da ograniče svoje intervencije u domenu politika o prihodima na slučajeve sa snagom monopola ili oporezivanja. Dobra praksa u slučaju ostalih agencija bi bila uspostavljanje povrata cijelog utrošenog iznosa kao osnovnog pravila; dok bi izuzeci koje predlože agencije zahtijevali odobrenje te vrste politike od strane vlade.

7. **Gotovinski programi kojima se upravlja u ime vlade**

Predloženi pristup: Budžete za gotovinske programe koje dostavi agencija treba voditi u računu potpuno odvojenom od administrativnog budžeta kako bi se izbjeglo, te kako bi javnost vidjela da se izbjegava, potencijalno “curenje” programskih sredstava u smjeru povećanja plata, uredske prostorije i namještaj ili druge slične usluge.

8. **Izdvojeni doprinosi**

Predloženi pristup: Doprinosi izdvojeni za agencije uvijek trebaju biti praćeni pisanim uslovima koji uređuju njihovu namjenu i rukovođenje istima. Te odredbe su izvan nadležnosti općeg režima kojim se uređuje kontrola i rukovođenje agencijama. Međutim, u ovom smislu ministarstvo finansija bi trebalo regulirati postupke ministarstava koja izdavaju pomenuta sredstva.

9. **Pregled budžeta i kontrola agencija koje se finansiraju iz vlastitih prihoda i koje rade blisko sa komercijalnim tržištima**

Predloženi pristup: Pregled budžeta i metode kontrole za agencije koje se finansiraju iz vlastitih prihoda i koje rade blisko sa komercijalnim tržištima trebaju biti uređene po uzoru na preduzeća koja podliježu privatnom pravu, s tim da se kod procesa revizije i kontrole specifičnih područja gdje postoji stvarni rizik trebaju dodati posebne mjere. Zahtjevi i standardi za kontrolu menadžmenta i vanjsku reviziju trebaju biti definirani putem zakona ili propisa.

10. Pregled budžeta i kontrola agencija obavljanje čijih funkcija u značajnoj mjeri ovisi o podršci od strane državnog budžeta

- (a) Budžetiranje bruto rashoda naspram neto vladinog učešća?

Predloženi pristup: Sva odobrenja agencijskog budžeta se trebaju zasnivati na analizi bruto rashoda, a ne samo učešća iz državnog budžeta, te isti podaci trebaju biti sadržani u budžetskim dokumentima koji se prezentiraju parlamentu. Ukupni kontrolni zbroj za izvršenje treba biti učešće neto budžeta za komercijalne agencije, a bruto rashodi za sve ostale. U slučaju ovih posljednjih, kontrola može biti malo fleksibilnija kada se unaprijedi tehnika upravljanja.

- (b) Proces razrade budžeta; pridržavanje vladinih standarda budžetiranja istovremeno ne ugrožavajući samostalnost agencije.

Predloženi pristup: Većina zemalja treba u dovoljnoj mjeri zadržati tradicionalni pregled budžeta koji je orijentiran ka ulaznim elementima kako bi se osiguralo da je vlada upućena u i da odobrava načine na koje agencija troši javna sredstva. Trebaju se primjenjivati redovni standardi pregleda (kao što su vladini prioriteti, privreda, efikasnost, efektivnost, itd.). Kako bi se ojačao proces pregleda treba podsticati korištenje tehnika upravljanja učinkom, kako je navedeno niže u tekstu (pod e). Uvažavanje samostalnosti agencije se treba demonstrirati putem pojednostavljenih procedura. Pregled budžeta u što većoj mjeri trebaju vršiti nadležna ministarstva. Obavljajući aktivnosti u okviru parametara koje je postavilo ministarstvo finansija, ona imaju fleksibilnost neophodnu za određivanje potrebnih informacija i procesa u skladu sa karakteristikama pojedinih agencija.

- (c) Nadzor nad zapošljavanjem i troškovima za zaposlene.

Predloženi pristup: Vladin nadzor nad zapošljavanjem i troškovima za zaposlene u agencijama treba biti proporcionalan važnosti tih stavki u budžetu agencije. Dok bi se, u principu, efektivnost agencije mogla poboljšati smanjenjem ograničenja koja se odnose na zapošljavanje i naknade, poželjno je da većina zemalja detaljnije analizira budžete koji sadržavaju informacije o troškovima osoblja u slučajevima kada oni predstavljaju značajan troškovni faktor. Ukoliko neke agencije imaju ovlasti da svojim zaposlenicima, putem odluka o zapošljavanju, daju status državnih službenika, bit će potrebni nadzor i revizija slični odredbama zakona o državnoj službi kako bi se izbjegla korupcija.

- (d) Kontrola tokom izvršenja budžeta.

Predloženi pristup: Nekomercijalne agencije trebaju ostati u sistemu trezora, te biti predmetom revizije od strane vrhovne revizorske ustanove, osim ukoliko se izuzeća istih ne mogu pravdati na osnovu njihovih individualnih odlika. Dok ex ante mjere kontrole mogu biti neophodne u srednjoročnom periodu, uvrštavanje praksi kontrole rukovodstva u standarde koje je odredilo ministarstvo finansija treba biti prioritet, te se treba raditi na njihovom unapređenju do tačke gdje se intervencije trećih strana mogu sigurno isključiti.

- (e) Prakse upravljanja radnim učinkom; odnos budžetiranja i kontrole.

Predloženi pristup: Zemlje u tranziciji trebaju naglasiti budžetiranje orijentirano ka ulaznim elementima i procese kontrole istovremeno promovirajući tehnike upravljanja učinkom kako bi ti procesi bili što efektivniji, te da se ne bi morali mijenjati. Ukoliko su sistematično osmišljeni i implementirani, kontrola menadžmenta, troškovno računovodstvo i interna revizija su aktivnosti koje će najvjerojatnije dovesti do ranih rezultata. Kako se reforme budu provodile, razrada budžeta i kontrola bi trebale postati efektivnije, te će se otvoriti mogućnost za daljnje pojednostavljenje procedura nadzora agencije.

11. Prodaja privatnih roba u konkurenciji sa privatnim sektorom

Predloženi pristup: Javnim agencijama obično ne bi trebala biti dozvoljena prodaja roba i usluga koje su po prirodi privatne robe, te dostupne od snabdjevača iz privatnog sektora; u okolnostima gdje to agencije rade, kontrolna pravila trebaju biti osmišljena na način da ne dozvoljavaju da prodajna cijena bude subvencionirana i da, kao u Nizozemskoj, zahtijevaju da se te vrste komercijalne aktivnosti u potpunosti odvoje u organizacijskom i računovodstvenom smislu, te u konačnici i privatiziraju.

12. Računovodstvo i izvještavanje

Predloženi pristup: Računovodstvo i izvještavanje koje vrše komercijalne agencije trebaju biti u skladu sa najvišim standardima koji vladaju u privatnom sektoru. O finansijskim poslovima nekomercijalnih agencija se treba javno izvještavati, te se oni u potpunosti trebaju uvrstiti u vladine finansijske izvještaje. Standardi koji važe za njihovo računovodstvo i izvještavanje trebaju biti jednaki onima koji važe u cijeloj vladi koji, s druge strane, trebaju biti usklađeni sa međunarodno prihvaćenim standardima.

1. POGLAVLJE: FINANSIJSKI MENADŽMENT I KONTROLA JAVNIH AGENCIJA

Prvo i drugo poglavlje je napisao g. Larry O'Toole, SIGMA-in konsultant, osvrćući se na ranije priređeni rad profesora Sue Richardsa sa Univerziteta u Birminghamu na čijem doprinosu smo iznimno zahvalni

1. Uvod

Gotovo sve zemlje već dugo koriste javne agencije kao oblik organizacije u određenim područjima javne uprave i usluga. U posljednjoj deceniji, odnosno tokom posljednje dvije decenije, zemlje EU, i razvijene zemlje uopće, su ubrzano uspostavljale nove agencije, usljed političkih i rukovodstvenih pritisaka. Vlade tranzicijskih zemalja Srednje i Istočne Evrope su naslijedile veliki broj agencija iz prethodnih režima, te su uspostavile nove agencije kako bi pomoću njih implementirale nove zadatke i ubrzale proces modernizacije javne uprave.

Ovaj dokument ima za cilj rasvjetljavanje posebnih dilema koje se javljaju u vezi sa budžetiranjem i finansijskom kontrolom javnih agencija. Ovdje se ne bavimo temeljnim pitanjima poput onih da li bi vlade trebale koristiti agencije kao oblik organizacije, te ukoliko da, koje zadatke bi iste trebale obavljati i kakva bi trebala biti njihova struktura. Evidentno je da uspostavljanje agencija u velikom broju zemalja ima mnogo stvarnih i potencijalnih prednosti, jednako kao što je veliki broj stvarnih i potencijalnih problema koji zabrinjavaju posmatrače ovih procesa. Ovaj dokument se bavi jednim važnim područjem koje nosi potencijalne probleme, kada agencije, uspostavljene izričito kako bi uživale slobodu i samostalnost na putu ispunjenja svoje misije, mogu tu istu slobodu koristiti i na načine koji će *iskriviti* finansijske ciljeve vlade i parlamenta. Tijela nadležna za finansijska pitanja u okviru vlasti trebaju izgraditi arhitekturu finansijskog menadžmenta i kontrole kako bi se osiguralo ostvarivanje prednosti koje nosi agencija, a da to ne predstavlja prijetnju fiskalnom redu i discipline, te djelotvornosti raspodjele.

1.1. Opisano područje i ciljna publika

Ova publikacija bi trebala poslužiti zemljama u tranziciji i zemljama u razvoju u cijelom svijetu, kao i, zaista i, razvijenim zemljama koje se suočavaju sa poteškoćama u radu javnih agencija ili ukoliko razmatraju mogućnost reforme istih. Međutim, ona je prvenstveno namijenjena tranzicijskim zemljama u regiji Srednje i Istočne Evrope koje se pripremaju za pristup EU.

Ovaj projekat se zasniva na pregledu pet zapadnoevropskih zemalja. Ovo poglavlje daje objašnjenja o osnovnim informacijama ove studije, o području kojim se bavi, i donosi sažetak poglavlja koja se bave pojedinačnim zemljama. Drugo poglavlje predstavlja esej o dizajnu i izgledu finansijskog menadžmenta i okviru kontrole javnih agencija, te u obzir uzima iskustva pet spomenutih zemalja i opće prihvaćene principe upravljanja izdacima kako bi ponudio pristupe za bavljenje ključnim pitanjima koja se odnose na proces kreiranja finansijskog menadžmenta i mehanizama kontrole. Od trećeg do sedmog poglavlja, nacionalni izvještaji, koje su pripremili eksperti za pet odabranih zemalja, opisuju njihova pravila, institucije i prakse koje reguliraju i utječu na proces uspostavljanja i upravljanja javnim agencijama.

Zemlje predstavljene u ovom pregledu su odabrane kako bi se prikazala raznovrsnost tradicija i pristupa kada se radi o javnoj upravi i upravljanju istom. Švedska je odabrana zbog dugogodišnje nordijske tradicije korištenja javnih agencija, Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske kao predstavnicu radikalne škole "novog javnog menadžmenta"¹ koja stavlja jak naglasak na korištenje tržišta, Francuska kao centralistički, ali modernizirani sistem koji je svoj javni sektor mnogo sporije otvorio silama tržišta,

¹ Novi javni menadžment označava filozofiju reforme javne uprave koja je tokom prošle decenije stekla značajnu popularnost, naročito u zemljama koje dijele anglosaksonsku tradiciju kao što su Australija, Novi Zeland, Velika Britanija i Sjeverna Irska i Kanada. Ona naglašava uvođenje metoda rukovođenja iz privatnog sektora i primjenu ili simulaciju uslova koji vladaju na kompetitivnom tržištu. Tipične reforme se odlikuju jasno definiranim rezultatima i ciljevima, raspodjelom resursa koja je usko vezana za izmjerene rezultate uspješnosti rada, većom fleksibilnošću pri zapošljavanju i naknadama, smanjivanje troškova i radnu discipline, te raspuštanje, odnosno dijeljenje monolitskih ministarstava u decentralizirane jedinice ili agencije fokusirane na precizno utvrđene proizvode ili zaduženja. Efektivnost reformi u zemljama u kojima su provedene, te njihova prikladnost za zemlje u tranziciji su i dalje predmet debata među intelektualcima, kao i među strukom. Za više informacija pogledajte, publikaciju SIGMA-e, *Menadžment vladinih izdataka u tranzicijskim zemljama (Managing Government Expenditures in Transitional Countries)*.

Nizozemska kao primjer dobre ravnoteže u korištenju različitih pristupa, i Portugal kao zemlja koja je od skora u procesu modernizacije a posjeduje jaku centralističku tradiciju.

Od autora nacionalnih izvještaja je traženo da prvo identificiraju 'horizontalne', ili opće, strukture i pravila koja se primjenjuju u cijeloj administraciji, opisujući različite vrste agencija. Određeni 'vertikalni' sektori — univerziteti, bolnice i kulturne ustanove — su od posebnog značaja nekim zemljama Srednje i Istočne Evrope, stoga se izvještaji osvrću i na ta pitanja. Međutim, najviše truda je posvećeno opisu i analizi horizontalnih grupa.

Javne agencije se mogu nalaziti na svim nivoima vlasti — centralnom, regionalnom ili lokalnom. U svakoj od zemalja u fokusu naglasak je na različitim nivoima ovisno o raspodjeli odgovornosti između nivoa vlasti. Međutim, u svrhu ovog projekta, od autora je traženo da se uglavnom fokusiraju na agencije na centralnom nivou vlasti.

Teško je definirati "javnu agenciju" tako precizno a da taj opis zvuči suvislo u zemljama koje imaju različite pravne tradicije i administrativne kulture. U svrhu ovog projekta, navodi se radni opis sljedećih obilježja:

- Organizacija funkcionira sa određenim stepenom samostalnosti u odnosu na političko opredjeljenje ministra ili drugog političkog lidera;
- Strateško usmjerenje tijela je određeno zakonom koji ga uspostavlja, poveljom ili ugovorom koji se mogu dopunjavati, do stepena koji dozvoljavaju pravila, na osnovu uputstava ministra ili drugog političkog lidera;
- Organizacija samostalno rukovodi svojim budžetom, ali u okviru pravila određenih od strane vlade;
- Finansijska sredstva potrebna za funkcioniranje organizacije potječu iz određenih kombiniranih vlastitih izvora prihoda, izdvojenih doprinosa, i operativnih i/ili investicijskih subvencija iz državnog budžeta;
- Imovina tijela je javno vlasništvo i ne može se koristiti za ličnu korist;
- Priroda i stepen odgovornosti javnosti su definirani zakonom i tradicionalnim pristupom.

Iako ovakav pristup nije u potpunosti zadovoljavajući pri pravljenju međunarodnih usporedbi, ipak je jako pragmatičan. Kako se vidi i iz samo letimičnog pregleda međunarodnih iskustava, termin javna agencija, kada se koristi u kontekstu vlade jedne države, zaista podrazumijeva sva značenja koja joj data vlada želi dati.

Ova publikacija ne analizira preduzeća u vlasništvu države kao posebnu grupu, te pravne osobe prema kojima se vlada odnosi prvenstveno u svojstvu jedinog dioničara. Međutim, u mnogim zemljama, postoji 'siva zona' koja je nastala kao rezultat skorašnjih ili predloženih promjena u pravnom statusu preduzeća. Preduzeća koja imaju oblik javne agencije su inkorporirana kao preduzeća javnog prava; komercijalne agencije i preduzeća javnog prava su u cijelosti ili djelimično predmetom, odnosno pod nadležnošću privatnog prava; vlasništvo nad kompanijom je djelimično preneseno na privatni sektor ili je planirano provođenje privatizacije u budućnosti; preduzeća koja zadržavaju oblik javne agencije su podstaknuta da usvoje rukovodne i finansijske prakse koje vladaju u privatnom sektoru. Zbog ovih previranja, većina nacionalnih izvještaja sadrže informacije o preduzećima u vlasništvu države, a neke od opservacija iznesenih u drugom poglavlju koje se bavi komercijalnim agencijama se mogu primijeniti i na preduzeća u državnom vlasništvu.

Konačno, treba se osvrnuti i na neke druge izuzetke. Centralne banke i vrhovne revizorske institucije nisu uključene u ovaj pregled zbog svog posebnog karaktera². Agencije za socijalnu sigurnost ili izvanbudžetski fondovi poprimaju veliku važnost u većini evropskih zemalja ali su njihove strukture često uslovljene socijalnim filozofijama koje čine pozadinu tih programa, kao i učešćem socijalnih partnera u procesu njihovog upravljanja.

Zbog ovih složenih aspekata, ovaj pregled ne analizira agencije za socijalnu sigurnost kao posebnu grupu agencija. Regulatorne agencije također nisu izdvojene kao zasebna grupa kojoj bi se posvetila posebna pažnja;

² Informacije o jednom važnom aspektu upravljanja centralnom bankom se mogu naći u SIGMA-inom dokumentu br. 24, *Revizorske prakse centralnih banaka (Central Bank Audit Practices)*.

izvještaji jasno navode da posmatrane zemlje imaju agencije koje spadaju u različite kategorije te koje imaju različite regulatorne ovlasti. Međutim, ukoliko bismo željeli usporediti organizaciju regulatornih funkcija agencija, kao takvih, u različitim zemljama, trebala bi se pripremiti još jedna specijalizirana studija.

1.2. Šta podrazumijeva pristupanje EU

Zemlje Srednje i Istočne Evrope pravilno postupaju kada žele evaluirati sve administrativne reforme u svjetlu zahtjeva koje nosi proces pristupanja EU. Treba se istaći da Evropska komisija ne propisuje specifična pravila koja reguliraju korištenje agencija ili načine upravljanja istima, osim kada se radi o važnom režimu finansijske kontrole koji se nameće svim tijelima uključenim u menadžment fondova EU. (Tim pravilima se ovdje ne bavimo, međutim njihovo puno pojašnjenje se može naći u SIGMA-inoj publikaciji *Menadžment vladinih izdataka u tranzicijskim zemljama (Managing Government Expenditures in Transitional Countries)*).

Istovremeno, članstvo u EU ima značajan indirektan utjecaj na razvoj javnog sektora. Nijedna zemlja koja želi postati članicom EU ne treba definirati status svojih agencija i pravila kojim se regulira njihovo rukovođenje prije nego prethodno pažljivo ne prouče implikacije koje nose određene odlike članstva u EU kako slijedi: definicija javnog sektora koja je u skladu sa kriterijima Eurostata s druge strane proizlazi iz definicija deficita i javnog duga sadržanog u sporazumima iz Maastrichta i Amsterdama; na definiciju zaštićenog javnog sektora utječu odluke Evropskog suda pravde o rezerviranim radnim mjestima za određene grupacije ljudi; pravilima za interno tržište se određuje koje javne usluge moraju biti izložene natjecanju, i; tijela Evropske komisije nadležna za tržišno natjecanje donose odluke koje utječu na status i upravljanje određenim komunikacijskim uslugama npr. kao što su poštanske usluge.

Vladama zemalja Srednje i Istočne Evrope koje su se upustile u planiranje reformi agencija se toplo savjetuje da se konsultiraju sa pravnim i finansijskim ekspertima koji dobro poznaju detaljne zahtjeve standarda EU.

2. Sažetak nacionalnih izvještaja

2.1. Francuska-Treće poglavlje

Administrativni kontekst Francuske je, s jedne strane, karakteriziran širokom mrežom kontrolnih mehanizama kojima upravlja Ministarstvo finansija i kadrom kojeg čine javni zvaničnici koji tokom duge stručne edukacije i stažiranja postaju eksperti u procesima upravljanja, s druge strane. Administrativni i zakonski sistemi, kao i jake horizontalne mreže skovane kroz zajedničke edukacije i iskustva među višim javnim zvaničnicima su se pokazale vrlo prilagodljivim tokom menadžerske revolucije koja se javila posljednjih godina.

Dugogodišnju francusku praksu čini korištenje pravnih lica za obavljanje većine vladinih zadataka nezavisno od po hijerarhijskoj strukturi nadležnih ministarstava; izuzeci su funkcije koje se smatraju 'kraljevskim povlasticama' kao što su funkcije odbrane, policije, pravosuđa i vanjskih poslova. Javni sektor podrazumijeva mnoštvo različitih pravnih oblika organizacije, ali autor izvještaja o Francuskoj je pažnju posvetio javnim ustanovama tj. tijelima (*établissement public*) kao najuobičajenijem modelu javne agencije a ujedno i najrelevantnijem za ovaj pregled. Budući da je to samo jedan od nekoliko francuskih organizacijskih modela, u ovom sažetku se također koristi termin javna ustanova (*établissement public*) kako je to rađeno i u samom izvještaju o Francuskoj. Razlikuju se dva osnovna tipa. Najbrojnije su 'administrativne' javne ustanove. 'Industrijske i komercijalne' javne ustanove uživaju najveći stepen samostalnosti, prvobitno osmišljene kako bi omogućile efikasniju konkurentost; ali je ta namjena proširena i na određene povlaštene organizacije koje imaju isključivo administrativne funkcije s ciljem povećanja fleksibilnosti menadžmenta. (Pojedine 'stručne' javne ustanove, čiji detaljan opis nije dat, su poslovna i stručna udruženja, kojima u osnovi rukovode i koja finansiraju njihove članice privatnog sektora.) Obje vrste javnih ustanova su se pokazale naročito korisnima u situacijama kada se zahtijeva saradnja između države i struke kao npr. u oblasti poljoprivrede ili zdravstvene zaštite.

Statut parlamenta treba uspostaviti kategoriju javne ustanove, kategoriju koju čini grupa javnih ustanova koja se nalazi pod istom upravnom vlašću i posjeduje slične elemente. Nakon što statut uspostavi kategoriju javne ustanove, pojedinačne javne ustanove mogu biti uspostavljene vladinim dekretom. Trenutno postoje oko dvije stotine različitih kategorija. Svaka javna ustanova je pravna osoba s javnim ovlastima; u principu, aktivnosti 'industrijskih i komercijalnih' agencija su regulirane privatnim pravom, a od ostalih javnih

ustanova javnim pravom. Međutim, čini se da postoji širok spektar mogućih kombinacija pravnih karakteristika.

U okviru širokih parametara navedenih u zakonodavstvu koje regulira uspostavljanje i funkcioniranje pojedinih kategorija (odnos sa nadzornim tijelima, struktura upravnog odbora), osnivački dekret svake javne ustanove detaljno navodi usklađeni spektar ovlasti, privilegija i nadzornih procedura koje se smatraju prikladnim za svaku pojedinačnu oblast. U poređenju sa drugim zemljama, čini se da Francuska kreira veći broj agencijskih ovlasti i procedura za upravljanje agencijom u skladu sa stvarnim specifičnim potrebama. Kreirajući i usklađujući faktore kao što su samostalan proces donošenja odluka, rukovođenje imovinom, proces odabira kadra i kompenzacije, i pravila razrade i izvršenja budžeta, ona pokušava stvoriti agenciju koja je na jedinstven način prilagođena za obavljanje svih svojih specifičnih zadataka. Štaviše i nadležnost mjerodavnog zakonodavstva može biti 'nijansirana'; neke funkcije određenih industrijskih i komercijalnih javnih ustanova mogu biti pod nadležnošću javnog prava, dok neke agencije javnog prava za pojedine namjene mogu podlijetati privatnom pravu i sudovima. Kombinirani učinak ovog procesa 'finog podešavanja' može dovesti do stvaranja agencija koje imaju gotovo isti stepen samostalnosti kao i neko javno preduzeće, te do agencija čiji je stepen nadzora jednak nadzoru jednog odjeljenja unutar nekog ministarstva.

Iako je posljednjih godina proces privatizacije u Francuskoj ubrzan, bitno je obratiti pažnju na poseban primjer velikih komercijalno orijentiranih javnih ustanova. Oko dvadeset javnih preduzeća u vlasništvu centralne vlade je zadržalo oblik javne ustanove. Neka od njih su veoma velika kao što su npr. preduzeće za elektrodistribuciju i željeznice. (*France Telecom* je transformiran u preduzeće privatnog prava i djelimično je privatiziran.) Poput svih industrijskih i komercijalnih javnih ustanova, preduzeća ove vrste su u nadležnosti privatnog prava, barem kada se radi o zapošljavanju, industrijskim odnosima i većini sporova sa trećim stranama. Ipak, ona rijetko podliježu samo jednoj vrsti prava. Rukovoditelje veoma velikih preduzeća koja pripadaju ovoj grupi imenuje direktno Vijeće ministara i njihove su ovlasti i utjecaj često jednaki onima koje ima ministarstvo kojem su nominalno podređeni. Prema tome, iako su formalno klasificirana u istu grupu kao i ostale industrijske i komercijalne javne ustanove, ova preduzeća uživaju određeni jedinstveni stepen stvarne nezavisnosti.

Usporedbe radi, ovlasti većine ostalih javnih ustanova su u velikoj mjeri ograničene općom upravljačkom kulturom i obuhvatnim okvirom vladinog nadzora u skladu sa predviđenim u osnivačkim dekretima. Općenito, nadzorna tijela u okviru agencijskih upravnih odbora imaju najveća ovlaštenja; rukovoditelji nadležnih relevantnih ministarstava i Ministarstva finansija imaju uloge tehničkog, odnosno finansijskog nadzora te se obično sastaju sa službenicima agencije prije zvaničnog sastanka rukovodstva kako bi riješili sva sporna pitanja. Viši službenici agencije se obično biraju između ranije pomenutih eksperata iz stručnog kadra.

2.2. Nizozemska-Četvrto poglavlje

Opisujući upravljačku strukturu, autor poglavlja o Nizozemskoj navodi termin 'decentralizirana unitarna država', što predstavlja opis koji lijepo dočarava ravnotežu koja karakterizira administrativni stil u upotrebi. Država je teritorijalno decentralizirana na općine i pokrajine, te funkcionalno putem prijenosa javnih ovlasti na veliki broj samostalnih upravljačkih tijela koja su odgovorna za izvršavanje neke specijalizirane funkcije, što je dugogodišnja praksa u Nizozemskoj koja ima za cilj dostupnost specijalne ekspertize ili znanja, te njihovo uvođenje u vladajući proces. Neka od ovih funkcionalnih tijela imaju područne urede što im omogućava prisutnost i na nižim nivoima vlasti. Integracija teritorijalnih i funkcionalnih tijela na nižim nivoima se ostvaruje u obliku dobrovoljnih udruženja ili partnerstava, u kojima nekoliko agencija zajedno rade na postizanju zajedničkih ciljeva kao što je ekonomska regeneracija. Nedavno uvedeni, novi 'model državne agencije' je uspostavljen kako bi omogućio fleksibilnost menadžmenta istovremeno zadržavajući veću političku odgovornost nego što je to slučaj sa samostalnim upravljačkim tijelima.

Samostalna upravljačka tijela čine kategoriju agencija koje su pravno odvojene od vlade i vladinih tijela. Postoje tri vrste agencija: (1) agencije koje u process odlučivanja uključuju eksperte; (2) agencije od kojih se zahtijeva da donose odluke i mišljenja na osnovu općih smjernica ali nezavisno od ministra; (3) agencije uspostavljene kako bi olakšale predstavljanje zajedničkih interesa i učešće nezavisnih eksperata. Termin 'samostalan' u pojmu samostalna upravljačka tijela znači da ta tijela nisu u direktnom hijerarhijskom odnosu sa ministrima. Većina samostalnih upravljačkih tijela su tijela javnog prava, koja se osnivaju posebnim aktom parlamenta. Zbog velikog broja različitih zadataka koje obavljaju, ne postoji jedinstveni nacrt po kojem se vrše procesi upravljanja ili donošenja odluka. Umjesto toga o tim procedurama se odlučuje posebno za svaki

pojedinačni slučaj. Resorni ministar odlučuje o osnovnom zadatku, ciljevima, rezultatima i uslugama i ciljnoj grupi samostalnog upravljačkog tijela. Samostalna upravljačka tijela javnog prava koja se financiraju iz svojih vlastitih prihoda samostalno rukovode svojim budžetima, nezavisno od resornog ministarstva. Budžete onih samostalnih upravljačkih tijela javnog prava koja se prvenstveno financiraju iz grantova priprema resorno ministarstvo. Nedržavna samostalna upravljačka tijela (tj. ona koja obavljaju javne funkcije kao jedan element privatnog udruženja) svoje javne zadatke uglavnom financiraju iz taksi.

Iako samostalna upravljačka tijela predstavljaju tradicionalan i uspješan model, sve veći broj agencija te vrste može stvoriti sliku da one umanjuju demokratsku raspodjelu odgovornosti. Iz tog razloga je uspostavljena nova kategorija agencija čiji je menadžment pod direktnijim političkim utjecajem. Novi oblik, tzv. 'državne agencije', je osmišljen s ciljem obavljanja zadataka za koje je potrebno preuzeti odgovornost putem demokratskog procesa, ali sa sistemom koji omogućuje više menadžerske slobode i odgovornosti, upravljanje usmjereno ka rezultatima, i obračunsko računovodstvo. Resorni ministar, zajedno sa ministrom finansija, može odlučiti da se dio nekog vladinog odjela transformira u državnu agenciju, a te ovlasti su im obezbijedene Zakonom o vladinom računovodstvu (*Government Account Act*) (1994.).

U nekim situacijama, te agencije kao sporednu aktivnost preuzmu poslove komercijalne prirode, ali se računovodstvo za te aktivnosti, kao i sistem kontrole moraju voditi posebno kako te sporedne aktivnosti ne bi stvarale nepoštenu konkurenciju te da bi se, kada se to bude smatralo prikladnim, mogle prenijeti na privatni sektor.

Državna agencija ostaje pod kontrolom ministra, ali putem 'upravljačkog' odnosa koji je utvrđen statutom i reguliran putem protokola upravljanja. U ovim specifičnim okolnostima, stepen menadžerske diskrecije i odgovornosti je pojedinačno naveden za sve agencije, ali im nije data 100 postotna samostalnost u određivanju cijena i taksi, budući da se te odluke trebaju donositi u svjetlu činjenice koliki ukupni teret za društvo predstavljaju te pristojbe. Utvrđen je okvir za sporazume, te se njime uređuje sistem za budžetski suficit, a agencija može zadržati i preusmjeriti jedan dio dobiti iz ušteda nastalih usljed efikasnog poslovanja čime se dobija stimulacija za daljnja unapređenja. Ključni princip je upravljanje učinkom. Proces pružanja usluga ne može prerasti u organizacijski oblik agencije, ukoliko, odnosno sve dok se obavljanje tog procesa ne bude planiralo s fokusom na rezultate te dok na snazi ne bude odgovarajući sistem kontrole, što čini osnovne elemente za izvještavanje prema resornom ministarstvu. Nizozemski revizorski sud vrši reviziju, na isti način kako to radi sa ostalim državnim tijelima.

Konačno, neophodno je spomenuti evoluciju statusa komercijalno orijentiranih javnih agencija tokom posljednje dvije decenije. Naročito je tokom 1980-tih 'privatiziran' veliki broj preduzeća u vlasništvu države tako što im je dat oblik društava sa ograničenom odgovornošću, te su ista počela podlijetati odredbama nizozemskog zakona o preduzećima. U nekim slučajevima prodano je 100% dionica, a u ostalim slučajevima je vlada zadržala status 100% dioničara ili u djelimičnom posjedu dionica. Oba posljednja slučaja su smatrana prelaznim korakom do potpune privatizacije. Slučajevi u kojim se vlada prema tim preduzećima odnosi kao regulator nisu obuhvaćeni ovim izvještajem. Međutim, u poglavlju koje sadrži izvještaj o Nizozemskoj opisane su osnovne prakse u slučajevima gdje vlada ima ulogu vlasnika.

2.3. Portugal-Peto poglavlje

Portugal je unitarna država koja je uvela regionalnu samoupravu, do sada, samo za svoje otoke. Lokalna samouprava postoji na općinskom nivou sa donekle drukčijim rješenjima kada su u pitanju dva najveća grada. Postrevolucionarni Portugal se ubrzano modernizira, naročito nakon što je postao članicom Evropske unije, te, nedavno, Evropske monetarne unije. Međutim, administrativna kultura je još uvijek zadržala vidljive i jake tradicije naslijeđene iz autokratske, centralizirane države. Nakon ulaska u Evropsku uniju 1986. godine, Portugal je usvojio liberalnije ekonomske politike, podstičući trend privatizacije preduzeća u javnom vlasništvu, i korištenje praktičnih tehnika i metoda u organizacijama koje su ostale u javnom sektoru.

Država ima ulogu dioničara u jednom broju privatnih preduzeća kojim se upravlja u okviru Zakona o društvima s ograničenim jamstvom bez kotacije. Nakon revolucije 1974. godine, mnoge kompanije su nacionalizirane, ali je sada veliki broj privatiziran, naročito nakon ulaska Portugala u Evropsku uniju. Trenutno u Portugalu postoji pet 'javnih' preduzeća, koja obavljaju važne funkcije kao što su upravljanje željeznicom i podzemnom željeznicom u Lisabonu, upravljanje aerodromima i štampanje valute. One su posebna pravna lica i slijede profitne ciljeve, ali njihova upravna tijela imenuje Vijeće ministara, te podliježu inspekciji od strane Općeg finansijskog inspektorata.

Najbrojnije javne agencije u Portugalu spadaju u dvije grupe, u zavisnosti od klasifikacije provedene tokom reforme javnog računovodstva u 1990-tim — ‘administrativna samostalnost’ ili ‘administrativna i finansijska samostalnost’. Reforma provedena 1990-tih predstavlja opća nastojanja usmjerena ka decentralizaciji finansijske kontrole na različite načine.

Status administrativne samostalnosti je uspostavljen kako bi se mogao primjenjivati na usluge koje ne ostvaruju značajne prihode. U situacijama u kojima je ranije bilo potrebno ex ante odobrenje od Ministarstva finansija, operativni troškovi tih agencija sada mogu nastati ukoliko su u skladu sa zakonom, ako su u okviru budžeta, ako su pravilno klasificirani, te ako su nastali u skladu s principima ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Finansijski menadžment provodi administrativno vijeće kojeg čine tri člana koja imaju isključive ovlasti za finansijska pitanja. Sa budžetima, upravljanjem gotovinom i investicijskim planiranjem se postupa kao sa sastavnim elementima države u širem smislu.

Status administrativne i finansijske samostalnosti predstavlja iznimku, a ne opće pravilo. Teoretski, dostupan je samo agencijama koje ostvaruju prihode koji su veći od dvije trećine njihovih izdataka, te se u svakom slučaju moraju naročito prijaviti. Taj viši status im daje veću fleksibilnost pri korištenju njihovog internog budžeta za ostvarenje rezultata. Agencije kojima je data administrativna i finansijska samostalnost preuzimaju odgovornost za kontrolu svojih aktivnosti u skladu sa općim principima finansijskog menadžmenta što je obezbijedeno kroz internu kontrolu, a menadžment agencije je zadužen da poduzme sve mjere kako bi njihovi sistemi bili sposobni da to postignu. Poput svih državnih tijela i one podliježu reviziji od strane revizorskog suda.

2.4. Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske-Šesto poglavlje

Velika Britanija i Sjeverna Irska nepokolebljivo provode principe i ideje Novog javnog menadžmenta od ranih 1980-tih. Prvobitno su im osnovni ciljevi bili smanjenje ukupnih izdataka i povećanje odgovornosti javnih službenika i javnih usluga, ali su zatim istim intenzitetom primjenili privatizaciju. Izvršena je privatizacija preduzeća u javnom vlasništvu — prvo onih koji su bili na konkurentnom tržištu, zatim primjera ‘prirodnog monopola’, te su s ciljem zaštite interesa ‘potrošača’ uvedene nove regulatorne institucije. Završna faza je imala naglasak na ugovaranju i na povjerenim javnim/privatnim partnerstvima koja su imala pristup ili vlasništvo nad drugom javnom imovinom. Zadržana je samo nekolicina posebnih primjera javnih preduzeća, to su pošta i Britanska radio-televizija (BBC).

Poput Nizozemske, Velika Britanija ima dugu tradiciju predstavljanja interesa putem procesa svoje politike i procesa pružanja usluga. Ta tradicija se provodi, obavljanjem mnogobrojnih i raznovrsnih uloga, putem kategorije agencije pod nazivom nedepartmansko (neministarsko) javno tijelo ili javni organ izvan odjela ministarstava (*NDPB- Non Departmental Public Body*), tijelo koje, prema Kabinetskom uredu, ‘ima ulogu u procesima nacionalne vlade, ali nije vladino ministarstvo (odjel³) niti je dio nekog ministarstva, te u skladu s tim funkcioniра u manjoj ili većoj mjeri udaljeno od ministara. Neministarska javna tijela sa izvršnom funkcijom generalno imaju nezavisnu statutarnu osnovu i sama zapošljavaju svoje osoblje. Ona funkcioniraju pod finansijskim režimom koji im dozvoljava da upravljaju vlastitim budžetom, ali njihovo ‘nadležno’ ministarstvo nadzire taj proces davanjem saglasnosti na njihov korporacijski i poslovni plan. Taj odnos se kroz historiju značajno mijenjao, ali od 1980-tih godina Trezor⁴ je nametnuo uvođenje određenih zajedničkih standarda u proces menadžmenta i kontrole neministarskih javnih tijela. Izvještaj o Velikoj Britaniji detaljno opisuje upravljanje i shemu kontrole za neministarska javna tijela na primjeru muzeja.

Drugi model samostalne agencije se pojavio u ranim 1990-tim godinama kao dio reforme Nacionalne zdravstvene službe (NHS). Pridržavajući se vladine tržišno orijetirane ideologije, stvoreno je ‘interno tržište’ tako što su se razdvojile uloge kupca i pružatelja usluga. Bolnice u okviru NHS-a i ostali pružatelji usluga zdravstvene zaštite su postali polusamostalni ‘trustovi’, uspostavljeni statutom kao posebna pravna lica u okviru NHS-a. Trustovi sami zarađuju svoje prihode putem ugovora sa ljekarima opće prakse i lokalnim ministarstvom zdravstva, zatim kontroliraju svoju imovinu u okviru granica određenih zbog potrebe da se odredi profitabilnost kapitala, te zadrži način vođenja računovodstva i izvještavanja kao u privatnom sektoru.

³ U Velikoj Britaniji odjel je, u praktičnom smislu, ekvivalent ministarstvu u drugim zemljama.

⁴ Trezor njenog veličanstva ili jednostavno Trezor je termin koji se koristi za Ministarstvo finansija Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske.

Sadašnja vlada je napravila nekoliko izmjena po pitanju pravila internog tržišta, između ostalog uklanjajući uslov da odnos kupac/pružatelj usluge mora biti 'konkurentski'.

Istaknuta odlika sistema koji vlada u Velikoj Britaniji i Sjevernoj Irskoj je postojanje sveobuhvatnog kompleksa standarda koji se odnose na pojedince i različite kategorije tijela u javnom sektoru, uključujući i tijela koja imaju status posebnog pravnog lica. Taj sistem sadrži pravila izdata od strane Trezora koja reguliraju računovodstvo, izvještavanje, reviziju, itd. i Stalnog odbora za standarde u javnom životu koji proglašava standarde upravljanja i kodeks ponašanja za članove odbora i službenike. Pored toga, agencije svih grupa podliježu reviziji od strane Državnog ureda za reviziju. Jedan važan rezultat svega nabrojanog, kako se vidi iz Izvještaja o Velikoj Britaniji, je taj da su pravila i procedure kontrole menadžmenta formalno kodificirane do najsitnijih detalja za svaku agenciju. Sistematska razrada i praćenje mehanizama kontrole menadžmenta ukazuju na jasnu razliku između Velike Britanije i ostalih zemalja obuhvaćenih ovim pregledom.

Model izvršne agencije je uveden 1980-tih, široko poznata i na međunarodnom planu spominjana kao 'izvršna agencija ili služba tj. službe ili agencije za provođenje daljnjih koraka - *Next Steps Agency*'. Nastavljajući svoju odlučnu potragu za unapređenjem efikasnosti i efektivnosti, vlada Velika Britanije je počela prelaziti na oblik izvršne agencije za obavljanje većine operativnih usluga u okviru vlade. Budući da se ne radi o sistemu zasnovanom na ustavu, ta odluka predstavlja čin izvršne vlasti, te ne zahtijeva dozvolu od parlamenta. Od tada se sve više i više usluga tretira na ovaj način, tako da sada postoji 140 izvršnih agencija koje zapošljavaju 81 posto svih državnih službenika. Te agencije ostaju integralni dio ministarstva, njihovi direktori odgovaraju stalnom sekretaru i ministru, ali imaju značajnu fleksibilnost u budžetiranju i upravljanju ljudskim resursima, kao i zasebne mehanizme računovodstva i izvještavanja.

Svi prijedlozi za uspostavljanjem nove izvršne agencije se uspoređuju sa drugim opcijama (npr. zadržavanje aktivnosti unutar ministarstva, ugovoranje s privatnim sektorom, ili puna privatizacija). Taj proces se naziva procedura 'prethodnog pregleda svih opcija', te se ista mora provesti prije nego se potvrdi odluka o osnivanju nove agencije. Ukoliko se potvrdi status izvršne agencije, priprema se okvir njene politike djelovanja i potrebnih resursa, određujući koje će delegirane ovlasti agencija imati. Ključni element u menadžerskoj strukturi je direktor, sa velikim naglaskom na ulogu te osobe i njenu uspješnost u vođenju agencije ka unapređenju njene učinkovitosti. Direktori većih agencija su imenovani i referentima za računovodstvo, ista uloga koju je imao najviši državni službenik (Stalni sekretar) ministarstva. Za razliku od agencija u drugim zemljama koje su predmet ovog pregleda, referenti za računovodstvo se mogu smatrati direktno odgovornim Parlamentu za vođenje računa o javnom novcu.

Zbog širokih diskrecijskih ovlasti koje država ima u odsustvu pisanog ustava, samostalnost izvršnih agencija nema osnovu u statutu i počiva na odredbi o samoodricanju od strane ministara, te time izaziva spektar interpretacija. Jasno razdvajanje odgovornosti 'politike' od onih 'izvršnih' kako je predviđeno u samom nacrtu sistema se nije pokazalo mogućim, kao ni definiranje precizne granice između političke uloge ministra i direktora agencije. Usljed ovih stalnih nejasnoća prijavljeno je postojanje određenih razočaranja u korištenju ovog konkretnog modela u postizanju potrebnih unapređenja u radu.

2.5. Švedska-Sedmo poglavlje

Kao nacija koja preko 300 godina koristi javne agencije, prirodno je bilo da Švedsku uključimo u ovaj pregled. Autor poglavlja o Švedskoj karakterizira ju kao zemlju koja 'ima veliki javni sektor ali malu centralnu vladu'. Ovo je djelimično objašnjeno značajem koji se u Švedskoj pridaje općinskim i okružnim vlastima, koje predstavljaju samostalne nivoe vlasti i koje svaka za sebe pružaju najveći dio ličnih javnih usluga. Ta karakteristika je objašnjena i samom strukturom centralne vlade u kojoj je malo jezgro, koje se sastoji od manje od 4 000 zaposlenih u državnim službama, odgovorno za uspostavljanje cjelokupnog okvira kontrole javnih agencija, uključujući zakone i odredbe, te postavljanje ciljeva, pripremanje i praćenje budžeta, ali nije operativno uključeno u provedbu odobrenih politika.

U Švedskoj kao model agencije dominira stari administrativni oblik koji prethodi modernom dobu. Oko 300 agencija ove vrste, koje zapošljavaju oko 200 000 osoba, su odgovorne za sve operativne poslove. One imaju značajan prostor za određivanje metoda organizacije i pružanja usluga za koje su odgovorne, iako vlada postavlja opći okvir. Uopće nema profesionaliziranog kadra državnih službenika koji imaju monopol na određene pozicije u vladi, a zakon o slobodi informacija obezbjeđuje transparentnost vladinih aktivnosti. Još

jedna Švedskoj jedinstvena odlika je činjenica da je agencija nije pravno odgovorna resornom ministru, nego cijelom Kabinetu, što predstavlja uređenje koje neosporno favorizira samostalnost.

Agencije se uspostavljaju općim statutom koji postavlja širok okvir ovlasti i odgovornosti, kada sve agencije dobiju svoj specifični pravilnik o njihovim zadacima, menadžerskoj strukturi, organizaciji i načinima javnih žalbi i naknada. Agencije ostaju dio državne administracije, ali imaju i stepen odvojenosti kao preduzeća-kćeri. One mogu rukovoditi i raspolagati povjerenim zemljištem i imovinom (u skladu sa određenim vrijednosnim pragovima). Pozajmice se dobivaju samo od Državnog ureda za zajmove (*National Debt Office*), do ukupnog iznosa dogovorenog u parlamentu, te dodjeljenih u vidu gornjih granica kredita od strane vlade.

Većina agencija se finansira iz kombinacije sredstava dobijenih iz budžetske raspodjele i korisničkih naknada. Budžetska kontrola se fokusira na prvi spomenuti izvor finansiranja, dok je drugi uglavnom prepušten agenciji i njenim marketinškim politikama, ukoliko on približno podmiruje troškove. Fokus izvještavanja je na rezultatima, sa uspostavljenim 'dijalogom o ciljevima i rezultatima' između agencije i ministarstva, sa državnim službama uključenim u proces u smislu pružanja tehničkih savjeta. Vlada agencijama postavlja cjelokupne ciljeve, a kontrola je u velikoj mjeri orijentirana na rezultate/ishode sa vrlo malom kontrolom ulaznih elemenata. Generalni direktori agencija imaju veliki stepen samostalnosti vezano za načine na koje će ostvariti ciljeve i rezultate sa budžetima koji su im dati na raspolaganje.

Državni ured za reviziju provjerava regularnost, efikasnost i efektivnost. Nedavno je četrdeset najvećih agencija dobilo instrukciju da uspostave vlastitu internu revizorsku funkciju.

Švedska koristi model dioničkog društva za državne poslove komercijalne prirode. Ta preduzeća su rijetko ovisna o direktnim subvencijama od strane države, a većina njih, kao i državne kockarnice, nekoliko preduzeća koja se bave nekretninama i državno preduzeće za električnu energiju, su profitabilne i prihode vraćaju državi, ali zadržavaju ovaj oblik kako bi se putem vlasništva, punog ili djelimičnog, omogućila kontrola njihovih aktivnosti. Ta tijela podliježu zakonu o preduzećima na isti način kao što je slučaj sa privatnim preduzećima. Ona mogu prikupljati sredstva na tržištu i snositi gubitke. Vlada im može dodijeliti subvencije, ali se to dešava pod specifičnim uslovima, dogovorenim u određenom trenutku. Nadzor od strane vlade se provodi u skladu sa zakonom propisanim metodama svojstvenim dioničarima.

Na kraju, postoji još jedan organizacijski model koji izražava vrlo uzajamnu prirodu švedske političke kulture. Društva za pomoć nezaposlenim su tijela javnog prava koja iz davnina vuku korijene u svojstvu prijateljskih društava, s tim da se sada sva davanja finansiraju od strane države. Društva za socijalno osiguranje su formalno nezavisna od države. Ukupno ih je 20, svako pokriva po jedan okrug. Ona su odgovorna za administriranje socijalnih davanja/povlastica – čiju strukturu i nivo određuje država. Socijalna davanja/povlastice, kao i 90 posto troškova administracije plaća država.

2. POGLAVLJE: PLANIRANJE I KREIRANJE OKVIRA ZA FINANSIJSKI MENADŽMENT I KONTROLU JAVNIH AGENCIJA — PREDLOŽENI PRISTUPI

1. Uvod

Izvjestaji o pojedinačnim zemljama (nacionalni izvještaji) ilustriraju širok dijapazon vrsta koje se mogu naći unutar genusa javnih agencija. Uspostavljeni obrasci finansijskog menadžmenta i kontrole⁵ pokazuju jednako bogatu raznovrsnost, i bilo bi teško demonstrirati opće prihvaćeni međunarodni obrazac. S druge strane, jasno je da će određena pravila i prakse vjerovatnije donijeti uspješne rezultate u tranzicijskim zemljama koje teže stabilizaciji i modernizaciji svog sistema menadžmenta za javne agencije. Identificiranje takvih pouzdanih praksi je zadatak ovog poglavlja.

Poglavlje se fokusira na određene aspekte sistema javnih agencija koji su posebno relevantni za finansijski menadžment i kontrolu. Prilikom toga, oslanja se na iskustvo opisano u pet nacionalnih izvještaja i na principe upravljanja izdacima koji su opće prihvaćeni od strane struke u praksi, kao i u međunarodnoj literaturi o budžetiranju. Ova publikacija ne tvrdi da nudi detaljnu analizu prednosti i nedostataka agencijskog modela kao takvog, i savjete kada ga koristiti; kratki sažetak međunarodnih iskustava (i pitanja na koje nisu dati odgovori) uključen u podpoglavlje 2.2 služi samo kao podloga za diskusiju o glavnim faktorima rizika za finansijski menadžment i kontrolu.

Podpoglavlje 2.2 identificira motive koji su neke zemlje doveli do toga da koriste organizacijski oblik agencije od ranog 20. vijeka; dok se u Švedskoj i Francuskoj agencije dugo koriste kao sredstva putem kojih se provode aktivnosti opće namjene, u drugim zemljama se koriste umjereno i to za posebne namjene kao što su komunalne usluge, regulatorna usluge, kao i za uključivanje vanjske ekspertize u proces kreiranja politika. Od 1980-tih godina, interes za uvođenjem i korištenjem modela agencija je u mnogim zemljama naglo porastao, uglavnom kao rezultat pritiska da se ograniči potrošnja i da se usluge koje pružaju što više prilagode potrebama građana.

Jasno je da postoje mnoge stvarne i potencijalne prednosti upotrebe agencija (veća efikasnost i učinkovitost, bliži odnosi sa klijentima, viša kvaliteta usluge). U isto vrijeme, posmatrače muče brojni stvarni i potencijalni problemi, kao i činjenica da tvrdnje o prednostima još uvijek nisu poduprte sa pouzdanim procjenama. Tačno je da postoji značajna debata među intelektualcima i strukom o stepenu do kojeg su zemlje dostigle očekivane koristi od uspostavljanja agencija i također o kolateralnoj šteti koju one možda uzrokuju. Zabrinutost zbog smanjene političke odgovornosti preovladava u nekim zemljama i čak je dovela do određene promjene mišljenja u ovom pogledu.

Ukratko, formiranje agencija se ne može posmatrati kao neki čarobni lijek koji će izliječiti sve administrativne bolesti. Činjenica da postoje mnoge navodne prednosti kao i mnoge potencijalne zamke naglašava potrebu da zemlje u tranziciji pažljivo analiziraju svoje administrativne probleme i ispituju opcije rješenja prije nego što donesu odluku o određenoj strukturi i režimu rukovođenja agencijom. Pitanje ne treba biti 'gdje možemo iskoristiti agencije?' nego se treba postaviti šire i osnovnije pitanje 'koji su problemi sadašnjih struktura i koja su najbolja rješenja za njih?' Takva analiza može otkriti da bi se problemi mogli nadići direktnijom, manje rizičnom vrstom administrativne reforme. Ukoliko se naposljetku dođe do zaključka da se neke funkcije trebaju odvojeno organizirati, pregled opcija treba uključivati mnoge organizacijske modele koji se koriste u zapadnoevropskim zemljama za uspostavu funkcija van standardnog hijerarhijskog sistema ministarstva; pored javne agencije u svim njenim različitim oblicima one uključuju centralne urede, komisije, međuministarske odbore, i savjetodavna tijela.

⁵ Kontrola, kontrole: termin ima dva značenja relevantna za menadžment i administraciju. U prvom i najširem smislu odnosi se na sve zakone, politike, tradicije, procese, procedure, prakse i druge instrumente koje (u ovom slučaju) koristi država, da bi se osiguralo da se poslovi administracije obavljaju u skladu sa voljom parlamenta i vlade. Uspostavljaju se specifične strukture i samoregulatorni mehanizmi koji sprečavaju greške i koji brzo otkrivaju sve vrste grešaka koje se dešavaju. U ovoj publikaciji se riječ "kontrola" koristi u tom smislu.

Drugo značenje je vezano za istragu. U ovom smislu, kontrola znači provjeriti, ispitati ili potvrditi informaciju. U svom preovladavajućem značenju, ovakva upotreba kontrole je jednaka reviziji, aktivnosti koju sprovodi osoba koja ne obavlja posao ili nije odgovorna za to da se posao obavi. Publikacija za ovo značenje koristi riječ "revizija".

Osvrćući se na ovakvu pozadinu međunarodnih iskustava i dvojbi, podpoglavlje 2.3 nadalje identificira specifične rizike za finansijski menadžment i kontrolu svojstvene organizaciji tipa javne agencije. Sama sloboda djelovanja koja je osnovna odlika agencija otvara vrata novoj grupi rizika: javni novac i javna imovina se upotrebljavaju u svrhu koja nije predviđena od strane vlade i parlamenta; povećanje javnog zaduživanja preko dozvoljenih granica; stvaraju se nove prilike za korupciju; prava građana se ugrožavaju bez odgovarajuće kompenzacije, i; rješenja namijenjena kreiranju sistema odgovornosti kao što su transparentnost, finansijsko izvještavanje, i revizija bivaju zapostavljena. Dodatni rizici koji su specifični za svaku zemlju se ne mogu nabrojati ali se ukazuje na dva uobičajena problema; ukoliko nema dovoljno obučeni osoba ili su informacijski sistemi neadekvatni, neće biti moguće provoditi visokokvalitetnu kontrolu; te ukoliko ni sama centralna tijela administracije ne vrše efektivno budžetiranje i ne posjeduju kontrolne procedure, mala je nada da će se za podređene agencije uvesti viši standardi.

Podpoglavlje 2.4 opisuje odabrane elemente okvira za finansijski menadžment i kontrolu koji se treba implementirati da bi se neutralizirali identificirani rizici. On nije predstavljen kao sveobuhvatna arhitektura za uređenje rukovodstva neke agencije, niti kao 'najbolja praksa', budući da se međunarodna iskustva još uvijek ne mogu smatrati 'najboljim'. Za svaki od ovih ključnih elemenata, predloženi pristupi – namijenjeni predstavljanju pouzdane i prikladne prakse za bilo koju zemlju koja razmišlja o provođenju reformi – su detaljno izloženi u podpoglavlju 2.4.

2. Upotreba agencija u organizaciji vlade

Prilikom razmatranja reformi općeg sistema za upravljanje agencijama u zemlji, ili čak kada se razmatra formiranje specifičnog novog tijela, možda najjednostavnije pitanje koje se treba postaviti je: „zašto upotrijebiti agencijski oblik organizacije?“. Ovdje se ne pokušava dati nikakav opći odgovor na to pitanje. Pet nacionalnih izvještaja ilustriraju mnoge od izvrsnih motiva zbog kojih zemlje uspostavljaju agencije; oni se kreću od poboljšanja komercijalne učinkovitosti do izoliranja osjetljivih odluka od politike, preko poboljšanja ekonomičnosti i efikasnosti, do dozvoljavanja stručnjacima i građanima na koje to utječe da budu uključeni u proces donošenja odluka. istovremeno, pet nacionalnih izvještaja opisuje, ili nagovještava, neke od loših razloga za uspostavljanje agencija (ili barem agencija sa previše ovlasti); oni uključuju izbjegavanje političke odgovornosti, izbjegavanje vladinih finansijskih i kadrovskih pravila, odvajanje toka javnih prihoda za isključivu korist jedne grupe, dozvoljavanje političkog uplitanja u odluke iza kulisa i dozvoljavanje favoritizma nauštrb zasluga u svrhu odlučivanja o dodjeli ugovora i drugih koristi.

Neke zemlje imaju veoma dugu historiju korištenja agencija, u određenom obliku, kao preferirano sredstvo za implementaciju programa, u ovom istraživanju su Švedska i Francuska uzete kao primjer toga. Čak i u zemljama u kojima agencije nisu bile „rješenje za sve“, određeni oblici agencija su se koristili od ranog prošlog stoljeća za zadatke koji su se smatrali nepodesnim za samu centralnu administraciju koja je vezana pravilima. Neke javne usluge koje se pružaju na komercijalan način kao što su komunalne usluge, trebaju biti oslobođene od propisa vezanih za zapošljavanje državnih službenika, strogih budžetskih linija potrošnje, limita pri zaduživanju, i ograničenja o upotrebi prihoda. Neki važni regulatorni/inspekcijski zadaci su ocijenjeni toliko osjetljivim da ih se treba staviti van dometa stranačkog političkog favoritizma. Neka područja analize politika su ocijenjena tako kompleksnim ili djeljivim, da su bili potrebni mehanizmi koji će uvesti vanresornu ekspertizu i interesne grupe u taj cijeli proces. Većinu stoljeća, neke zemlje su formirale agencije iz ovakvih razloga ali su one još uvijek predstavljale relativno mali dio njihovih javnih administracija.

Od 1980-tih godina, došlo je do velikog naglog interesa za agencije u mnogim zemljama i koncept „sklapanja ugovora“ sa ministrom je došao do izražaja kao novi mehanizam za usmjeravanje i kontrolu. Ova nagla pojava je rezultat nove grupe motivacija, koja se nadovezuje na tradicionalne koji su upravo spomenuti, te je dalje produbljena od strane intelektualaca, konsultanata i međunarodnih finansijskih institucija. Pokretačke snage za većinu zemalja su, s jedne strane, bile potreba za smanjenom potrošnjom, dok je s druge strane tu bilo jačanje sopstvenog legitimiteta putem poboljšanja kvaliteta i prilagođavanje usluga stvarnim potrebama u najvećoj mogućoj mjeri. Agencijski model nudi prednost odvajanja operativnih poslova od kreiranja politika. Ograničavanjem specifičnih operativnih zadataka unutar posebnog tijela, očekuje se da se odgovornosti i ciljevi djelovanja mogu jasnije odrediti, što će zauzvrat dovesti do odgovornijeg menadžmenta i motiviranijeg osoblja. Predviđeni rezultati uključuju veću efikasnost, ekonomičnost u upotrebi resursa, bliskije odnose sa klijentima i bolju kvalitetu usluga. Naglašava se distanciranje agencije od političkog nadzora ali iz razloga drukčijeg od opasnosti od favoritizma spomenutog u prethodnom pasusu; argument za to je da su ministri skloni pretjeranom uplitanju i 'mikromenadžmentu' poslova koje direktno

kontroliraju. Za njihova uputstva, koja su ad hoc, oportunistička i taktička, se tvrdi da ozbiljno podrivaju napore menadžmenta koji su strateški usmjereni na izgradnju efikasne, organizacije i sistema koji imaju sluha za probleme. Stoga agencije 'van dohvata ruke'⁶ pružaju model za uklanjanje ovog nedostatka. To su ukratko, prednosti za kojima vlade tragaju prilikom uvećavanja broja i oblika agencija u svojim administracijama.

S druge strane, vladama koje razmišljaju o programu uspostavljanja agencija se savjetuje oprez; formiranje agencija se ne može posmatrati kao 'čarobni lijek', opća formula uspješnosti za bilo koju svrhu u procesu modernizacije javne uprave. Zaista, postoji značajna debata među intelektualcima i strukom o stepenu do kojeg su zemlje dostigle očekivane koristi od formiranja agencija, kao i o kolateralnoj šteti koju one mogu uzrokovati. Treba napomenuti da se u zemljama gdje je formiranje agencija bilo najintenzivnije nije provelo mnogo rigoroznih evaluacija. Štaviše, zabrinutost zbog smanjene političke odgovornosti i nadzora su česti i doveli su neke zemlje do toga da smanje samostalnost agencija ili da neke od njih rasformiraju. Neke vlade su pretrpjele i političku štetu u nastojanjima da se distanciraju od agencijskih aktivnosti, bilo da je to urađeno sa pohvalnom namjerom smanjivanja 'uplitanja' ili iz manje pohvalnog motiva izbjegavanja odgovornosti. Utvrđeno je da biračko tijelo ne bi oslobodilo vladu odgovornosti za probleme samo zato što je sastavila ugovor ili na drugi način poslove stavila 'van dohvata ruke'. Zaista, vlade bi mogle iskusiti najgore sa obje strane kada bi se odrekle poluga kontrole nad agencijama bivajući istovremeno politički odgovorne građanima za neuspjehe politika, nedostatke u uslugama ili gubitak finansijske kontrole. Posmatrači ističu da su neke zemlje uspostavile agencije samo da bi izbjegle fundamentalne političke, institucionalne ili upravne reforme (kao što je decentralizacija ili reforma državne službe), ili teške političke odluke (kao što su smanjenje broja zaposlenika ili smanjenje regulative). Drugi su primijetili da očiti uspjeh novih agencija u nekim zemljama i odsustvo problema mogu biti uzrokovani disciplinarnim tradicijama dugopostojeće državne službe, koje su mogle obaviti svoj posao unutar bilo koje organizacijske arhitekture.

Treba dodati još jedan faktor. Efikasan sistem za kontrolu javnih rashoda počiva na postojanju kulture javnog interesa. Zemlje u kojima se agencije široko koriste bez nekih katastrofalnih posljedica su imale prednost da samo vrše nadogradnju na osnovama takve kulture. Dok na privatne interese – posebno buduće mogućnosti u karijeri – političara, zvaničnika i javnih menadžera utječe aparat finansijske kontrole, ukoliko osjećaju obavezu unutar kulture da djeluju u širem interesu javnosti, postojat će veća šansa da se na odgovarajući način naprave neophodni kompromisi u javnim rashodima. Kultura javnog interesa je dragocjena imovina koju ne treba olako shvatiti - mora ju se održavati i razvijati, te se trebaju stvoriti uslovi za njeno poboljšanje. U situacijama gdje kultura javnog interesa postoji u maloj mjeri ili je potpuno odsutna, moraju se uvesti strožiji zakoni i mehanizmi kontrole, kako bi se to nadomjestilo.

Također pri odlučivanju o pravnom statusu, mandatu i ovlastima koji se trebaju dodijeliti određenoj agenciji, savjetuje se znatan nivo opreza, obzirom da je utvrđeno da identični idejni model može proizvesti veoma različite posljedice kada se primjenjuje na agencije sa različitim vrstama zadataka. Jedan od ključnih faktora je skala; ukoliko zadatak zahtijeva da agencija bude vrlo velika, vjerovatno je, s jedne strane, da će se podrediti birokratskim tendencijama kao i svaka druga organizacija slične veličine dok se, s druge strane, može pokazati kao dovoljno snažna, finansijski i politički da odbaci kontrolne napore ministarstva koje vrši nadzor. Ukoliko se njom upravlja previše samostalno, agencija kojoj je dat zadatak vezan za određene aspekte razvoja resornih politika može postati 'zarobljena' od strane grupa klijenata na štetu širih nacionalnih interesa⁷; ili agencija kojoj je data prevelika diskrecija u marketinškim uslugama koje se zasnivaju na naknadama može početi vrednovati svoje prihode i unutarnje organizacijske prihode više od svojih odgovornosti vezanih za javnu službu.

⁶ Eng. "Arm's length" – sporazum između dvije strane koje djeluju neovisno jedna od druge (op.prev)

⁷ Interesantan primjer ovog fenomena se može naći u tekstu 'Slučajevi u poljoprivrednoj upravi (Danska) / Cases in the Agricultural Administration (Denmark)' autora Rolf Elm-Larsena; SIGMA dokumenti br.4, *Kontrola menadžmenta u modernoj administraciji vlade: neke uporedne prakse (Management Control in Modern Government Administration: Some Comparative Practice)*. Ukratko, revizije su otkrile da su subvencije date od strane danske interventne agencije rezultirale u pretjeranim isplatama danskim poljoprivrednicima, zato što kriteriji podobnosti koji su se koristili nisu bili dosljedni EU pravilima, od Danske se tražilo da dopuni svoj budžet i isplati naknadu EU zbog ilegalnih pretjeranih isplata. Otkrilo se da je interventna agencija bila pod jakim utjecajem poljoprivrednih interesnih grupa prilikom definiranja kriterija podobnosti, inspeksijskih i aranžmana za plaćanje kako bi se maksimizirao iznos isplata radije nego da se postignu ciljevi EU za stabilizaciju tržišta.

Činjenica da postoje mnoge navodne prednosti kao i mnoge potencijalne zamke, naglašava potrebu da zemlje u tranziciji pažljivo analiziraju svoje administrativne probleme i ispitaju sve opcije rješenja prije nego što donesu odluku o arhitekturi sistema upravljanja agencijom. Ne smije se dozvoliti da pritisak u svrhu formiranja agencije od strane vanjskih 'donatora' ili privatnog sektora bude vodilja za odluke. Pitanje ne treba biti 'gdje možemo iskoristiti agencije?' nego se treba postaviti šire i osnovnije pitanje 'koji su problemi sadašnjih struktura i koja su najbolja rješenja za njih?' Takva analiza može otkriti da bi se problemi mogli prevazići direktnijom, manje rizičnom vrstom administrativne reforme. Ukoliko se naposljetku dođe do zaključka da se neke funkcije trebaju odvojeno organizirati, pregled opcija treba uključivati mnoge organizacijske modele koji se koriste u zapadnoevropskim zemljama za uspostavu funkcija van standardnog hijerarhijskog sistema ministarstva; pored javne agencije u svim njenim različitim oblicima one uključuju centralne urede, komisije, međuministarske odbore, i savjetodavna tijela.

3. Osnovni rizici

Odgovarajući sistem finansijskog menadžmenta i kontrole mora uzeti u obzir pitanja i izazove svojstvene modelu javne agencije, kao i one koji su specifični za jednu zemlju u određenom vremenskom periodu. Skrećemo vam pažnju na to da politički rizik, rizici po usklađenosti politika i sl. nisu razmatrani u ovom podpoglavlju koje se bavi samo faktorima koji utječu na finansijski menadžment i kontrolu.

Među rizicima koji su svojstveni samom modelu javne agencije, ukazuje se na to da su najistaknutiji rizici da:

- agencije mogu alocirati javni novac u svrhe različite od onih koje su predviđene od strane vlade i parlamenta
- agencije mogu pretvoriti javna sredstva za upotrebe različite od onih koje su predviđene od strane vlade i parlamenta
- agencije mogu, direktno ili indirektno, povećati javna zaduživanja iznad limita odobrenih od strane vlade i parlamenta
- se agencije mogu uključiti u korumpirane aktivnosti za nepravedno bogaćenje ministara, zaposlenika ili favoriziranih prijatelja, ili mogu otežati sprovođenje postojećih antikorupcijskih pravila
- agencije mogu služiti kao sredstvo za zaobilaženje finansijskih i administrativnih pravila od strane nadležnih ministarstava ili drugih strana
- finansije agencije možda nisu prikladno konsolidirane u vladinim finansijskim izvještajima
- rješenja namijenjena kreiranju sistema odgovornosti kao što su transparentnost, izvještavanje o radnim učincima, finansijsko izvještavanje, kontrola i revizija mogu biti slabi ili nepostojeći
- prava građana na ulaganje žalbi protiv odluka agencije i naknade mogu biti ugrožena
- izvršna vlast možda neće moći zadržati adekvatne ovlasti da bi nametnula pravne lijekove ili sankcije kada javne agencije ne uspiju ispuniti svoje odgovornosti.

(Obratite pažnju na to da „predviđene namjere“ vlade i parlamenta, kao i drugi standardi, mogu biti izraženi na mnogo načina kao što su zakoni, povelje, ugovori o radnom učinku, administrativne politike, itd.; ne moraju obavezno biti sprovedene linijskim budžetskim stavkama ili detaljnom kontrolom tokom izvršenja budžeta).

Druga kategorija, zabrinutosti specifične za svaku zemlju, po svojoj prirodi, se ne mogu nabrojati. Ipak, važno je skrenuti pažnju na dva riskantna uslova koja, ukoliko postoje u određenoj zemlji, moraju biti uzeta u obzir kao važna u bilo kojoj strategiji reforme agencije:

- možda nema dovoljno obučeni kadrova, adekvatnih informacijskih sistema ili dovoljno novca dostupnog da bi se sprovele u djelo ideje za kontrolu i upravljanje sadržane u legislativi; čak i ako legislativa uključuje takve garancije kakve su predložene ispod, nemogućnost njihove implementacije privlači neuspjeh;
- centralna vladina tijela i sama trebaju imati učinkovit set pravila i praksi za budžetiranje, finansijski menadžment, unutarnju kontrolu i reviziju, i sistem treba biti transparentan i odgovoran. Dakle, svaki režim javnih agencija bi predstavljao odstupanje od ili oslabljenu verziju kontrola koje se odnose

na ostatak vlasti. Očigledno, ukoliko ova pretpostavka nije tačna u određenoj zemlji, standardi koji se preporučuju u donjem tekstu mogu biti viši od onih koji postoje u ostatku vlasti i tako ih učiniti gotovo nemogućim za implementaciju u podređenim agencijama.

Nijedan od gore navedenih rizika se ne može eliminirati samo jednom tehnikom. Da bi se ublažili određeni rizici, dva ili tri, a ponekad i svi, okvirni elementi izloženi u donjem tekstu moraju biti prisutni. Provođitelji reformi koji se susreću sa ovom podužom listom zadataka, mogu se, međutim, utješiti činjenicom, da se za svaki dole navedeni pristup može predvidjeti da će imati neke pozitivne koristi u smanjenju izloženosti rizicima za finansijski menadžment.

4. Odabrani elementi okvira za finansijski menadžment i kontrolu: predloženi pristupi

Ono što slijedi nije predstavljeno kao sveobuhvatna arhitektura za agencije u javnom sektoru; niti se tvrdi da predstavlja 'najbolje prakse' u bilo kom apsolutnom smislu, jer opća literatura ne daje nikakve dokaze o prihvatanju jedinstvenog standardnog modela; međutim, vjeruje se da se dole predloženi pristupi mogu posmatrati, u najmanju ruku, kao da predstavljaju 'pouzđane' prakse za vlade koje teže iskorištavanju prednosti agencijskog modela istovremeno minimizirajući rizike.

Ovdje se ne razmatraju faktori neformalne kontrole koja je vitalna komponenta dobre uprave u svim demokratskim državama; mediji, organizirane interesne grupe civilnog društva, i kultura javnog interesa u okviru uprave. Međutim, naglasak na transparentnosti prisutan svuda u ovoj diskusiji je nezaobilazan faktor u njegovanju osjećaja odgovornosti, koji daje smisao neformalnoj kontroli.

4.1. Odabir i klasificiranje različitih modela agencija

Varijacije između pet zemalja koje su predmet ovog pregleda su više puta zabilježene, a tu je i obilje usmenih dokaza da bi se slični varijabiliteti pronašli širom razvijenih zemalja. Same agencije se u velikoj mjeri razlikuju po statusu i drugim karakteristikama od zemlje do zemlje. Osim toga, sveukupne sheme agencijske uprave, uključujući finansijski menadžment, se dramatično razlikuju. Ključni uvid za aspirirajuće provođitelje reformi je da svi ovi sistemi prilično dobro funkcioniraju, bez obzira na njihove razlike. Jasno je da ne postoji samo jedan model upravljanja agencijom koji se može smatrati 'pravim' za sve zemlje.

Švedska se na centralnom nivou vlasti oslanja na jedinstveni model agencije koji se upotrebljava za sve sektore i funkcije. Većina portugalskih agencija su samostalne samo u administrativnim i područjima finansijskog menadžmenta od kojih se očekuje da doprinesu povećanju efikasnosti. U okviru veoma širokih općih pravila, francuske agencije centralne vlade uglavnom imaju ovlasti i nadzorne aranžmane koji su individualno prilagođeni specifičnim zadacima i datim okolnostima. Velika Britanija ima mnoge pravno odvojene javne subjekte sa širokim spektrom uloga koji uživaju širok (ponekad i nejasan) stepen upravljanja i finansijske samostalnosti; ali isto tako ima dobro poznate izvršne agencije unutar uprave koje djeluju na osnovu ugovora sa ministrima. Tradicionalne nizozemske agencije imaju značajne samostalne ovlasti dizajnirane na bazi individualnih slučajeva, kao što je slučaj u Francuskoj; ali zabrinutost po pitanju gubitka političke odgovornosti je dovela Nizozemsku do toga da definira novi model 'državne agencije', koji obezbjeđuje dodatnu fleksibilnost u finansijskom menadžmentu, istovremeno ostajući na kursu zadatom od strane ministarstva.

Također vrijedi spomenuti da izgleda da ni jedna zemlja nije zadovoljna s tim da svoj sistem javnih agencija previše dugo ostavi statičnim. To je priča o konstantnim popravkama i poboljšanjima. Čak izgleda da su i švedske agencije, najstariji i najstabilniji model, evoluirale kroz bezbrojne inkrementalne promjene; skoriji primjeri su budžetiranje zasnovano na rezultatima i uvođenje dijaloga o formalnim rezultatima, zakonodavstvo vezano za internu reviziju i prekid upotrebe fondacija u javnom sektoru. Isto tako, tranzicijske zemlje trebaju pratiti sve nove trendove i rješenja, te predviđati potrebu za redovnim izmjenama i dopunama i dodatnim 'podešavanjem' zasnovanom na iskustvu.

Predloženi pristup: Provođitelji reformi ne bi trebali preuzimati strani model javnih agencija, nego težiti analizi specifičnih ciljeva, rizika, i povlastica za menadžment koji su navažnije u njihovoj zemlji.

Iz ovih nacionalnih izvještaja se može izvući snažan zaključak, da će analiza javnih agencija biti najučinkovitija ukoliko započne sa klasifikacijom postojećih agencija u grupe, na osnovu sličnosti njihovih atributa. Iako ovo može izgledati kao nešto očigledno, upečatljivo je primijetiti da izgleda da su barem tri od ovih zemalja, napravile takvu klasifikaciju tek tokom nedavnih reformi. Historijski gledano, u ovim i drugim

zemljama OECD-a, tendencija je bila da se uspostave pojedinačne agencije prema potrebi kada bi se ista ukazala, svaka sa ovlastima i karakteristikama dizajniranim da odgovore na trenutne potrebe na način na koji se trenutno smatra ispravnim i koji vjerovatno nije imun na „modu“ u teoriji javne uprave koja se mijenja svakih nekoliko sezona. Kasnije, kada je bilo potrebno poduzeti reforme usljed problema koji se javljaju ili u nastojanjima da se unaprijedi sistem, svaka vlada je uložila trud da retroaktivno podijeli agencije u grupe i napravi opća pravila menadžmenta za agencije u svakoj od grupa.

U prošloj deceniji, Nizozemska je svoje klase agencija rigoroznije definirala, istovremeno omogućavajući faznu implementaciju i dozvoljavajući da određeni posebni slučajevi nastave biti izuzeti od novih pravila. Izgleda da je Velika Britanija, tokom prošle decenije, definirala grupe kroz postepen i pragmatičan proces, također dozvoljavajući izuzecima i dvosmislenostima da opstanu i omogućavajući vrijeme potrebno za postepeno prilagođavanje. Portugal je uvrstio svoju kodifikaciju pravila za javne agencije u mnogo šire izmjene i dopune budžetskih i računovodstvenih pravila vlade, iako se čini da je proces klasifikacije agencija uglavnom pojasnio sistem koji je već postojao u praksi. U Švedskoj i Francuskoj, inkrementalne promjene u pravilima i procedurama su napravljena bez potrebe za ponovnom klasifikacijom grupa agencija.

Predloženi pristup: Iskustva razvijenih zemalja ukazuju na to da su suvise klasifikacije agencija od iznimne važnosti, ukoliko se želi da inicijativa za provođenjem reformi prevaziđe tipični ciklus promjena koji podrazumijeva višestruke pokušaje i pogreške.

Kriteriji koji se trebaju koristiti za klasifikaciju agencija se moraju izabrati u skladu sa nacionalnim prioritetima i problemima. Glavni kriterij Portugala je koliki procenat budžeta je pokriven vlastitim prihodima, izbor koji vjerovatno odražava preovladavajuću preokupaciju u toku opsežnih budžetskih reformi i reformi kontrole, a od kojih reforma agencija predstavlja samo manji segment cijelog procesa. Reforme u Velikoj Britaniji odražavaju snažne ideološke preference za privatizacijom javnih usluga ili uvođenjem mehanizama „poput tržišnih“ da bi se podstakla efikasnost. Ovaj utjecaj se može primijetiti u predstojećoj klasifikaciji agencija. Nizozemska je definirala tri klase agencija, koristeći kao kriterij ciljeve ili „struku“ agencije, bilo da se radi o komercijalnim poslovima, donošenju odluka o politikama ili administrativnoj učinkovitosti.

Mogu se uzeti u obzir i druge osnove za klasifikaciju u ovisnosti o prioritetnim pitanjima određene zemlje. Na primjer, grupa treba biti sačinjena od agencija gdje je jedini cilj izolirati njihove odluke od političkog uplitanja, recimo tokom davanja grantova u svrhu podrške naučno-istraživačkim projektima, ili u kupovini i izlaganju umjetničkih djela u nacionalnom muzeju. Moglo bi se zamisliti da bi takva grupa mogla i dalje podlijegati većini običnih vladinih pravila za finansijski menadžment i kontrolu, istovremeno bivajući opremljena snažnim mjerama zaštite od političkog utjecaja u svojim suštinskim odlukama (odabir projekata isključivo putem stručnih recenzija, proces izbora rukovoditelja na osnovu zasluga, dugoročni fiksni ugovori za stručno osoblje). Ipak jedna klasifikacija bi mogla biti zasnovana na određenom sektoru, nešto kao što je slučaj Francuske koja ima 200 kategorija. U stvari, skoro sve zemlje obezbjeđuju sektorski specifične režime za agencije u oblastima socijalne sigurnosti, zdravstva i obrazovanja.

Međutim, veoma praktična i razumljiva klasifikacija bi se mogla izraditi na osnovu stepena dodijeljene samostalnosti. Progresivni nizovi od tri ili četiri nivoa samostalnosti mogu biti identificirani i definirani u smislu statusa pravnog subjekta, uloga politike (ukoliko ih ima), procesa razrade budžeta, modaliteta izvršenja budžeta, upravljanja imovinom i ovlaštenja za zaduživanje, te odnosa sa nadzornim ministarstvima. Onda bi sve agencije, neovisno o sektoru ili struci, bile smještene u novonastale grupe. U ovom pristupu, moguće je u određenoj mjeri prilagoditi stepen samostalnosti određene agencije. To bi se najlakše moglo napraviti u osnivačkom statutu agencije, uredbi ili povelji, eliminiranjem ili smanjivanjem jedne ili više ovlasti definiranih za klasu kao cjelinu.

Predloženi pristup: Bilo bi poželjno da se grupe agencija klasificiraju u skladu sa njihovim stepenom samostalnosti, a uz pomoć zakona kojim se uređuje uspostavljanje agencija prave odgovarajuće manje prilagodbe. Međutim, prihvatljive su i klasifikacije koje se zasnivaju na drugim kriterijima, ukoliko one u obzir uzimaju posebne probleme ili pitanja u datoj zemlji. U nekim slučajevima nedostatne administrativne vještine diktiraju korištenje nepotpunih ali jednostavnih klasifikacija koje se ne razlikuju mnogo, ali čije su razlike jasno razgraničene, kao što je to slučaj u Portugalu.

4.2. *Odabir adekvatnog stepena samostalnosti*

Pet nacionalnih izvještaja otkrivaju kako su vlade postepeno došle do tačke da se fokusiraju na ono što bi se moglo nazvati samostalnost „vezana za zadatke“. Historijski gledano, često je slučajan proces uspostavljanja agencija proizveo bezbrojne organizacije čije ovlasti su bile loše usklađene sa njihovim stvarnim potrebama; neke agencije sa direktnim zadacima implementacije programa su uživale mnogo veće finansijske ili ovlasti u pogledu politika nego što je to bilo neophodno; a druge agencije su smještene u slijepu ulicu nadzora koji je podrivao učinkovitost i efikasnost njihovog rada.

Prilikom definiranja prirode i ograničenja autonomije agencije, pouzdana praksa se jasnije nalazi u primjerima skorijih reformi kod onih vlada koje tragaju za preciznim odgovorima na pitanja: Koji su ciljevi i zadaci agencije? Koje ovlasti su suštinski neophodne da bi se ostvarili ciljevi i ispunili zadaci? Da li se ove ovlasti mogu dati unutar okvira koji omogućuje prihvatljivi nivo kontrole nad javnim novcem i prihvatljivu javnu odgovornost? Trebaju se procijeniti sve dimenzije autonomije, kao što su pravna/konstitucionalna, kreiranje politika, finansijska, kadrovska, radna učinkovitost, i sl.

U komercijalnom poduhvatu gdje su u pitanju efikasnost i profitabilnost, najbolje bi bilo da se, što je moguće više, dupliciraju karakteristike preduzeća iz privrednog sektora, ostavljajući vladi pravo da imenuje direktore i izvršne direktore, i ovlasti nadzora samo u pitanjima od suštinskog javnog značaja (kao što su monopolne cijene ili upotreba subvencija iz budžeta).

U situacijama gdje direktna politička odgovornost treba biti očuvana zbog izvršavanja osnovnih vladinih usluga, možda je jedino neophodno uraditi mjere na olakšavanju finansijskih i administrativnih pravila da bi se ostvarila dobit i efikasnost.

U situacijama u kojima je za agenciju potrebno da primjenjuje javne ovlasti i/ili diskrecijsku politiku da bi ispunila svoje ciljeve, daljnja analiza treba odgovoriti na pitanje, 'koliki nivo diskrecije?'. Nizozemska, na primjer, razlikuje agencije sa punom samostalnošću za donošenje odluka u okviru njihovog zakonskog mandata od onih, koje imaju ovlasti da odlučuju o pojedinačnim slučajevima ali samo unutar političkog okvira odobrenog od strane resornih ministara. Druga metoda ograničavanja samostalnosti je propisivanje procesa donošenja odluka (npr. stručna recenzija) zakonodavstvom ili ministarskom uredbom, istovremeno zabranjujući uplitanje vlade u konkretnim slučajevima.

Nepotrebno je reći, svako davanje samostalnosti za odluke po pitanju politika treba ići uz odgovarajuće sigurnosne mehanizme uključujući transparentnost, izvještavanje o radnom učinku, obaveznim procesima i odredbe o žalbama. Kod agencija sa samostalnošću u pogledu politika, vlade često održavaju odgovornost putem jednostavnog mehanizma imenovanja direktora ili izvršnih direktora „na zadovoljstvo“ što znači da podliježu razriješenju dužnosti zbog nedoličnog ponašanja. No, ovaj moćni mehanizam se treba rijetko koristiti — samo u određenim, dobro opravdanim slučajevima — zato što otvara prostor da se zloupotrijebi kao sredstvo političkog utjecaja. Suprotan mehanizam, imenovanje na određeno vrijeme trajanja mandata, koristi se da se ojača imunitet od političkog utjecaja za direktore i izvršne direktore agencija sa posebno osjetljivim ulogama kao što su mediji, administrativni sudovi ili podrška umjetnosti.

Odluke da se formiraju agencije sa samostalnošću u pogledu politika mogu izgledati ispunjene zabrinutošću po pitanju gubitka odgovornosti, što predstavlja potpuno opravdanu zabrinutost u kontekstu demokratske uprave. U četiri zemlje koje imaju agencije ove vrste, centralne vlasti sistematski pregledaju svaki prijedlog, te je obično potreban određeni nivo parlamentarne vlasti za formiranje takvih tijela. U Velikoj Britaniji i Nizozemskoj, od parlamenta se traži ili mu se daje mogućnost za posebno zakonodavstvo za svaki poseban slučaj. U Švedskoj i Francuskoj, pojedina tijela mogu biti formirana vladinom uredbom, ali samo unutar okvira prethodno odobrenog od strane parlamenta. Dok će parlamenti vjerovatno biti zainteresirani za različite detalje o slučajevima koji dođu do njih, čini se bezbjednim zaključak da je postavljanje značajnih odluka po pitanju politika van dohvata političkog nadzora zajednički činilac u njihovim problemima.

Iako je to eksplicitno spomenuto samo u izvještajima o Francuskoj i Portugalu, odsustvo takve analize vezane za zadatke u prošlosti može se posmatrati kao da je donijelo dosta zloupotrebe, ili neorganizirane implementacije modela javne agencije. Tipično za iskustva iz mnogih zemalja, poglavlje o Portugalu navodi da je status agencije često tražen i dodjeljivan bez ikakvog razloga a kako bi se izbjegla pravila vlade po pitanju budžetiranja i/ili kadrova. Poglavlje o Francuskoj opisuje široku autonomiju dizajniranu za potrebe industrijskih/komercijalnih agencija, ali ističe također da isti status može biti dodijeljen određenim organizacijama čija je funkcija čisto administrativna; i izvještava o nelagodni Ministarstva

finansija u pogledu toga da kontinuirano formiranje javnih agencija narušava finansijske kontrole bez pružanja mnogo dokaza o poboljšanjima u učinkovitosti i efikasnosti. Iako to nije uvijek jasno spomenuto u nacionalnim izvještajima, može se pretpostaviti da stranačka politička pregovaranja (traženje većih ovlasti za agencije popularne kod jedne stranke ili jednog ministra) pogađaju sve zemlje (iako se Švedska može smatrati izuzetkom obzirom da su agencije svuda prisutne i homogene); ovo je potpuno predvidljiva nuspojava u situacijama kada se autonomne ovlasti dodijele bez analize stvarnih potreba, te se može računati na to da će to prije ili kasnije uzrokovati probleme.

Konačno, zbog presudne važnosti odluka o samostalnosti agencije, mora postojati snažan i jasan proces donošenja odluka koji će voditi do uspostavljanja bilo koje agencije. Nacionalni izvještaji opisuju strukturirane procedure odabira koje se koriste u ovih pet zemalja, kao i nivoe pravnih odobrenja potrebnih za uspostavu agencije u svakoj od različitih grupa. Sam proces i nivo potrebnih ovlasti su pitanja koja svaka zemlja treba sama odabrati; važno je da se odluke o uspostavljanju agencija donose na sistematičan način i da podliježu disciplinskoj zakonskoj odgovornosti na odgovarajućim nivoima.

Predloženi pristup: Pažljivo definirani ciljevi i analiza operativnih metoda obezbjeđuju osnovu za određivanje prirode i stepena samostalnosti koji je potreban agenciji kako bi ista bila u stanju učinkovito obavljati svoje funkcije. U procesu planiranja strukture i funkcija agencije usklađivanje stepena samostalnosti sa mehanizmima odgovornosti je od ključne važnosti. Kako bi se osigurali red i disciplina u procesu korištenja i planiranja agencija, zakonodavstvo mora jasno predvidjeti adekvatan proces odlučivanja kojim se odobrava uspostavljanje agencija.

4.3. *Pravni status*

Znajući da je ovo pitanje koje izaziva posebnu zabrinutost u određenom broju zemalja Srednje i Istočne Evrope, SIGMA je od autora nacionalnih izvještaja zatražila da opišu pravni status javnih agencija i pravila, ukoliko takva postoje, pomoću kojih je specifičnim agencijama dodijeljen njihov status. Pregled nacionalnih izvještaja čini očiglednim da je praksa u ovom pogledu jedinstvena za svaku naciju i ne nudi opće obrasce. Jedan izuzetak je možda, široko rasprostranjena pojava preduzeća privatnog prava kao modela koji se koristi za velike organizacije koje djeluju na komercijalnom tržištu. U Francuskoj su, industrijske i komercijalne agencije u većini slučajeva smještene pod privatno pravo a od nedavno, neke bivaju preobražene u preduzeća i djelomično ili potpuno privatizirane.

U Francuskoj i Portugalu, izgleda da su sve agencije posebni pravni subjekti dok u Švedskoj sve agencije ostaju unutar državnog aparata. Većina nekomercijalnih agencija su u nadležnosti javnog prava, ali postoje izuzeci. U Nizozemskoj i Velikoj Britaniji, pravila određuju različite statute za različite grupe agencija, ali bezbrojni izuzeci su također dozvoljeni. Najvjerovatniji razlog za ovo je taj što mnogi faktori utječu na odluke o pravnom statusu, među kojima su faktori finansijskog menadžmenta i kontrole samo jedni od mnogih. Ustavni i pravni okvir, opseg zakona o upravnom postupku, parlamentarna praksa i administrativna kultura će vjerovatno biti drugi ključni odlučujući faktori.

Istovremeno je važno spomenuti da će vlade zadržati ovlaštenje da administrativnim putem prilagode pravne modele, gdje je to neophodno. Francuske i portugalske agencije, uprkos svom statusu, podliježu različitim oblicima administrativnih i finansijskih utjecaja od strane resornog ministra i/ili ministarstva finansija. Izgleda da se neke od agencija u Velikoj Britaniji, koje su uspostavljene u skladu sa zakonom o preduzećima, u praksi tretiraju kao sredstva za isporučivanje unaprijed određenih programa i da su potpuno podređene nadležnom ministru. I većina zemalja ima određeni mehanizam 'revolving računa' koji agenciji koja djeluje unutar ministarstva omogućuje da ima dovoljno finansijske fleksibilnosti da oponaša važne aspekte korporativnog ponašanja. Može se zaključiti da bi, ukoliko takvi mehanizmi prilagođavanja ne bi postojali, ove zemlje bile prisiljene da biraju između različitih pravnih oblika.

U svim slučajevima, agencije moraju biti jasno informirane o kanalima putem kojih će se odvijati legitimni nadzor vlade. U Francuskoj, zvaničnik nadležnog ministarstva može pravno biti određen kao 'komesar' za datu agenciju; druge zemlje mogu jednostavno identificirati nadzorne uloge unutar organizacijske sheme. Važno je da se eliminiiraju bilo kakve dvosmislenosti koje bi mogle neovlaštene zvaničnike ili političare dovesti u iskušenje da pokušaju utjecati na odluke agencije.

Predloženi pristup: Logična početna tačka jeste obezbijedivanje statusa osobe privatnog prava većim komercijalno orijentiranim agencijama a za sve ostale status osobe javnog prava. Uz to, pravila koja uređuju uspostavljanje posebnih pravnih lica mora odrediti svaka zemlja za sebe na osnovu svog specifičnog

pravnog i administrativnog okruženja. Više pažnje se, međutim, treba posvetiti osiguranju uslova, putem zakona o općem upravnom postupku ili putem zakona koji uređuju uspostavljanje agencije, u kojima odvojene agencije nisu toliko nezavisne da bi bile u stanju da zanemaruju odluke vlade o pitanjima za koje se iskaže opravdana zabrinutost (npr. francuske agencije koje su odbile poslušati instrukcije vlade u kojima se nalagalo da presele svoje sjedište izvan Pariza u okviru inicijative za regionalni razvoj). Jasno treba utvrditi koji pojedinci ili koja radna mjesta u relevantnim ministarstvima i/ili ministarstvima finansija vrše ulogu legitimnih kanala za vladine poslove nadzora.

4.4. *Nepokretna imovina*

Osnovni rizici koji se odnose na nepokretnu imovinu u rukama samostalnih agencija su da javne površine mogu biti otuđene od nacionalne baštine, neadekvatno održavane, ili korištene na način na koji se degradira okoliš; ili se zemljište može kupovati, prodavati ili koristiti na način da se pojedine osobe njime nepravedno okorištavaju, te ono ne služi javnom interesu. Dok isti rizici u određenoj mjeri važe za svu nepokretnu imovinu u vlasništvu države, politička odgovornost koju ministri imaju prema parlamentu predstavlja krajnje jamstvo koje u slučaju agencija sa visokim stepenom samostalnosti može biti nedovoljno prisutno ili potpuno izostati.

Korištenje nepokretne imovine od strane agencija će vjerovatno potpasti pod jednu od tri vrste situacija. Prva situacija je ona u kojoj se nalaze mnoge komercijalne agencije, gdje je primarni motiv za njihovo uspostavljanje bilo izdavanje određene fiksne imovine u nadi da se investicijama i eksploatacijom može efikasnije upravljati mimo vlade. U drugoj situaciji, većina agencija vjerovatno koristi nepokretnu imovinu samo kao administrativnu podršku svom glavnom mandatu. Treći slučaj predstavljaju određene agencije čiji se glavni ciljevi mogu postići samo kroz kupovinu, razvoj i prodaju nepokretne imovine (npr. kada se osniva i pušta u rad industrijski park u svrhu regionalnog razvoja). Dok u drugom slučaju vlada zadržava direktan utjecaj na odluke o korištenju i raspolaganju nepokretnom imovinom, druge situacije zahtijevaju neki općenitiji oblik nadzora putem investicijskog budžeta ili posebnih pravila.

U velikim komercijalno orijentiranim agencijama, nepokretna imovina, kao i ostala fiksna imovina, bi u pravilu trebala biti u direktnom vlasništvu, te bi vlade trebale izbjegavati korištenje metoda mikromenadžmenta za njihovo upravljanje. Međutim, prije odobravanja poslovnog plana i/ili investicijskog budžeta, vlada treba pažljivo proučiti odredbe koje se odnose na nepokretnu imovinu. U nekim zemljama, zakoni koji se odnose na javna dobra mogu kreirati dodatnu opću zaštitu za određene vrste zemljišta.

Za ostale agencije (obično sa statusom osoba javnog prava), u pet zemalja koje su bile predmet ovog pregleda prakse variraju po pitanju registracije vlasništva nad nekretninama na ime agencije. Međutim, u svim tim zemljama se nekomercijalnim agencijama daje samo ograničeni paket vlasničkih prava. Čak i kada je agenciji dopušteno da registriira vlasništvo na svoje ime i/ili uključi vrijednost imovine u svoju imovinsku bilancu, ista se obično suočava sa ograničenjima na pravo na kupovinu ili prodaju zemljišta te na upotrebu sredstava (prihoda) dobijenih od prodaje istog. Česta praksa je da se vlasništvo nad zemljištem vodi na državi, resornom ministru ili kao povjereno dobro, tako da se odluke donose u skladu sa općim državnim načelima za takve transakcije.

Predloženi pristup: Korištenje nepokretne imovine od strane agencije treba biti predmetom nadzora u onoj mjeri koja je neophodna kako bi se osiguralo da agencija istu ne koristi izvan granica njenog mandata. Velikim komercijalno orijentiranim agencijama treba dozvoliti da posjeduju i rukovode nepokretnom imovinom bez uplitanja vlade, osim u pitanju davanja saglasnosti dioničara za odobravanje poslovnog plana i/ili investicionog budžeta. Odluke drugih agencija da izmijene namjenu zemljišta ili da ga prodaju, treba biti predmetom provjere i saglasnosti vladinih tijela. Izuzetno u slučaju kada se radi o agencijama koje se bave kupovinom i prodajom zemljišta kao svojom primarnom funkcijom, zakonodavstvo koje regulira njihovo uspostavljanje ih treba izuzeti od detaljnog vladinog nadzora, istovremeno određujući striktno uslove i procese kako bi se osiguralo da sve zemljišne transakcije koje one obavljaju budu u okviru njihovog mandata.

4.5. *Pozajmljivanje finansijskih sredstava i zaduživanje*

U ovom slučaju cilj je osigurati da samostalne agencije ne donose odluke o zaduživanju koje će dovesti do javnog duga koji izlazi van granica koje su projicirane u vladinom fiskalnom planu ili da ne bi došlo do prekoračenja ovlasti kad je riječ o zaduživanju koje je odobrio parlament.

Pojava pozajmljivanja na otvorenom tržištu od strane komercijalno orijentiranih agencija je uobičajena u pet zemalja koje su predmet ovog pregleda, u okviru granica poslovnog plana kojeg je odobrila vlada kroz svoju dioničarsku ulogu. Očigledno je da je ovo i poželjno jer se time podržava cilj da se takve agencije u potpunosti podvrgavaju disciplini i pravilima koja važe na tržištu. U većini slučajeva, vlada eksplicitno ne daje garanciju za dugove, ali među zajmodavcima (kreditorima) ponekad postoji percepcija ili očekivanje implicitne garancije. Podvrgavanje takvih agencija privatnom pravu, kao što je gore preporučeno, bi moglo imati dodatnu prednost jer bi dovelo do smanjenja takvih očekivanja. Međutim, uopće nije neuobičajeno da preduzeća u državnom vlasništvu nagomilaju poslovne gubitke, da se bore sa nepromišljenim ulaganjima, i/ili da pate od lošeg rukovođenja općenito. Obzirom da će dugovi u ovim okolnostima gotovo sigurno postati budžetska dugovanja neophodno je da vlade zadrže ovlasti, kada je to potrebno, za nametanje direktne kontrole svih aspekata zaduživanja i upravljanja dugom.

Čini se da su u svih pet zemalja dozvoljena slična zaduživanja u nekom obliku agencijama koje imaju političku samostalnost. Međutim, u tim slučajevima, vlada zadržava kontrolu bilo ograničavanjem agencija na zaduživanje iz trezora (ili slične institucije), ili zahtijevanjem dobijanja saglasnosti vlade prije uzimanja kredita od tržišnih zajmodavaca. Općenito se smatra da dugovi ovakvih agencija vanjskim zajmodavcima podrazumijevaju vladinu garanciju, implicitnu ako ne i eksplicitnu. Iako je to očigledno teško potvrditi, nacionalni izvještaji ukazuju na to da zbog te garancije pojedini zajmodavci agencijama daju povoljne kamatne stope.

Prakse se razlikuju kad je riječ o bilježenju dugova agencija na državnim računima. Neke zemlje to rade, ali mnoge ne. Iz nacionalnih izvještaja se ne vidi jasno kako se u državnom budžetu prikazuju finansijski rizici vlade u svjetlu garancija za dugovanja agencija. U nekim zemljama mogu biti osigurane rezerve za potencijalne gubitke, ali i ako je tako, te rezerve nisu uvijek odvojene od ostalih rezervi. Nedvojbeno, najbolja praksa prilikom izrade državnih budžeta je da se prijave sve potencijalne obaveze i da se u godišnjim budžetskim raspodjelama sistematično odrede rezerve za pokrivanje gubitaka. Međutim, pitanje javnih agencija je u mnogim zemljama zamršeno, te se i dalje vode rasprave o mnogo širem spektru potencijalnih gubitaka vlade i o tome kako ih treba obračunavati i prikazivati u budžetu.

Predloženi pristup: Pozajmljivanje finansijskih sredstava od strane agencija se treba vršiti pod vladinim nadzorom u skladu sa stepenom odgovornosti koji država preuzima po pitanju vraćanja duga. Za velike komercijalno orijentirane agencije za čija zaduživanja vlada izričito ne daje garanciju, aktivnosti nadzora trebaju biti ograničene na dioničarsku ulogu vlade i/ili konstruirane na način da percepciju bezuvjetne garancije svedu na najmanju moguću mjeru. Za “bolešljive” komercijalne agencije, kao i za sve ostale vrste agencija, budući da vlade teško mogu izbjeći odgovornost za dugovanja, svaki put kada agencije žele pozajmiti sredstva od vanjskih kreditora trebala bi se prvo dobiti saglasnost ministarstva finansija. Dug agencije prema vladi i dugovi agencije za koje je vlada dala svoje jamstvo se trebaju detaljno navesti u izvještajima o državnom budžetu, a rezerve namijenjene za potencijalne gubitke se trebaju navesti u godišnjim budžetskim raspodjelama.

4.6. Politike agencije o prihodima

Politika o prihodima se odnosi na odluke o faktorima koji se mogu kontrolirati, a koji direktno utječu na prihod agencije, uključujući cijene, popuste za različite kanale isporuke, unakrsno subvencioniranje između proizvoda ili regija, popuste za određene klijente itd. Vladin nadzor politike o prihodima je često integriran sa procesom izrade godišnjih budžeta, a naročito kada je prihod srazmjerno mali, ali nema razloga zašto to ne bi mogla biti odvojena aktivnost ukoliko se tako želi (npr. gdje kompletan raspored naknada za bolničke usluge izdaje posebno tijelo). Važno je da se uspostavi strukturiran proces u okviru kojeg su jasno definirane uloge agencije, relevantnog ministarstva i/ili ministarstva finansija.

Za komercijalno orijentirane agencije, bitna karakteristika modela je da se politike o prihodima trebaju utvrditi u skladu sa tržišnim silama u najvećoj mogućoj mjeri. U situacijama gdje postoje stvarne tržišne sile, dovoljan nadzor se obezbjeđuje time što vlada, kao vlasnik ili dioničar, odobrava poslovni plan, investicijski budžet i plan zaduživanja koje izradi menadžment agencije. Međutim, kada prihod proizlazi iz monopola ili nekog oblika poreza, ili kada postoji stalno subvencioniranje cijena za određene klijente, tržišne sile ne obezbjeđuju adekvatan nivo reda i discipline. Građani bi mogli biti izloženi nepotrebno visokim cijenama, takve cijene mogu prikrivati rasipne i neefikasne prakse rukovođenja, a određene grupe mogu biti favorizirane subvencioniranim cijenama samo iz hira odgovornog rukovoditelja. Upravo iz ovih razloga svi nacionalni izvještaji navode dualni pristup kad je riječ o politikama o prihodima; faktori prihoda koji su povezani sa

tržištem su prepušteni na upravljanje agenciji, dok u slučaju monopola i prihoda koji proizlaze na osnovu poreza učestvuju vlade, ili zadržavaju pravo na intervenciju prilikom donošenja odluka o cijenama i nivou i kvaliteti usluge. (U Francuskoj je, doduše, parlament taj koji mora odobriti namjenske poreze iz kojih se finansiraju određene javne agencije koje funkcioniraju kao stručna udruženja i privredne komore). Subvencionirane cijene za odabrane grupe uvijek trebaju biti transparentne i zahtijevaju saglasnost vlade. Ove mjere opreza su u potpunosti opravdane kako bi se spriječila zloupotreba položaja i loše rukovođenje u agencijama kao nuspojave.

Politike o prihodima nekomercijalnih agencija su različite kao što su različiti i njihovi mandati i vrste prihoda, što usložnjava zadatak nadzora. Jedan pristup koji bi mogao pojednostaviti stvari je da vlada usvoji jasno pravilo o punoj nadoknadi troškova, a da zatim razmatra samo izuzetne slučajeve kada agencije žele odstupiti od osnovne odrednice. U jednom broju zemalja obuhvaćenih pregledom, prakse upućuju na sljedeće elemente dobrog političkog okvira: odrediti cijene tako da se nadoknade puni troškovi proizvodnje, uključujući i trošak kapitala, osim ukoliko se posebno ne dozvoli neka varijacija; cijene koje pokrivaju manje od punog utroška predstavljaju subvencije, a te subvencije moraju biti transparentne i trebaju biti odobrene na isti način kao i bilo koja druga subvencija; cijene koje proizvode 'profit' u toku cijelog proizvodnog ciklusa predstavljaju opći selektivno prikupljeni prihod (tj. samo od građana koji posluju sa određenom agencijom), te stoga moraju biti posebno odobrene od strane vlade, koja u tom slučaju postupa u skladu sa ovlastima koje joj daje parlamentarni statut. Takav politički okvir prepoznaje da postoji puno usluga koje pružaju agencije a koje *ne bi* trebale biti zaračunate po punoj cijeni; legitimne osnove za izuzeća obuhvataju socijalna i ekološka pitanja i strah od neozbiljne potražnje. Poenta politike bi bila da odluke o takvim slučajevima donose kreatori državne politike, a ne da se iste prepuštaju samo menadžmentu agencije. (Naravno, ovakva opsežna politika od samog početka treba izuzeti kategorije marginalnih troškova kao što su naknade za posjete muzejima ili naknade za parking za zaposlenike).

Nacionalni izvještaji ukazuju na zajedničku želju da se agencijama sa većim stepenom samostalnosti pruži maksimalna sloboda po pitanjima prihoda: predlaže se da se gore opisani politički okvir uskladi sa tim ciljem, jer se, pod uslovom da se agencija pridržava politike, njene detaljne odluke o cijenama ne treba dovoditi u pitanje.

Potreba za analizom i nadzorom nad politikama o prihodima daje još jedan razlog zašto se od agencija sa značajnim vlastitim izvorom prihoda treba zahtijevati da imaju dobre sisteme troškovnog računovodstva. Štaviše, u kapitalno intenzivnim agencijama, poželjno je postojanje obračunskog računovodstva u svrhu podrške troškovnom sistemu.

Predloženi pristup: Politike agencije o prihodima treba pregledati vlada u kontekstu godišnjeg budžeta ili u okviru posebno strukturiranog procesa. Po pitanju komercijalnih agencija, dobra praksa za vlade je da ograniče svoje intervencije u domenu politika o prihodima na slučajeve sa snagom monopola ili oporezivanja. Dobra praksa u slučaju ostalih agencija bi bila uspostavljanje povrata cijelog utrošenog iznosa kao osnovnog pravila; dok bi izuzeci koje predlože agencije zahtijevali odobrenje te vrste politike od strane vlade.

4.7. Gotovinski programi kojima se upravlja u ime vlade

Uobičajena uloga data agencijama je upravljanje programima novčanih davanja građanima, kao što su osiguranje za nezaposlene, istraživački grantovi, penzije i sl. Za budžetsku disciplinu, kao i za očuvanje javnog povjerenja u integritet vlade, važno je da sredstva izglasana u parlamentu za konkretna javna davanja ne budu pretvorena u druge svrhe. Agencijski model, kreiran radi davanja veće autonomije menadžmentu, mogao bi dopustiti da programska sredstva budu pretvorena u više plate i sadržaje za zaposlene i menadžment, čime se smanjuju iznosi koji su na raspolaganju za krajnjim korisnicima predviđenim od strane parlamenta.

Uobičajena praksa među zemljama obuhvaćenim ovim pregledom je čuvanje sredstava za takve programe pažljivo odvojenih od operativnog budžeta agencije. Većina zemalja budžetira takve programe u okviru samog resornog ministarstva, a isti se implementiraju kroz trezorski račun koji je odvojen od računa agencije. Drugi metod bio bi čuvanje programskih sredstava pod odvojenim izdvajanjem ili pod zasebnom stavkom u budžetu agencije, ali bez ovlasti menadžmenta da vrši transfer između stavki.

Predloženi pristup: Budžete za gotovinske programe koje dostavi agencija treba voditi u računu potpuno odvojenom od administrativnog budžeta kako bi se izbjeglo, odnosno kako bi javnost vidjela da se izbjegava,

potencijalno “curenje” programskih sredstava u smjeru povećanja plata, uredske prostorije i namještaj ili druge slične usluge.

4.8. Izdvojeni doprinosi

Izdvojeni (konkretno namijenjeni) doprinosi predstavljaju važan izvor prihoda za mnoge agencije u svim zemljama. Oni mogu voditi porijeklo od nadležnog ministarstva, drugog ministarstva, drugog nivoa vlasti ili privatnih subjekata. Bilo koji izdvojeni doprinos, po definiciji, davatelju (‘donatoru’) daje pravo da određuje uslove, a prihvatanje doprinosa od strane agencije uključuje prihvatanje davateljeve definicije svrhe, metoda, ciljeva, računovodstva i izvještavanja, itd. Ukoliko, u određenim slučajevima, ovi uslovi nisu definirani ili nisu predmet pravilnog monitoringa, greška je na strani davatelja, koji mora preuzeti odgovornost da obezbijedi sve mjere kako bi dobio odgovarajuću vrijednost za utrošeni novac.

Predloženi pristup: Doprinosi izdvojeni za agencije uvijek trebaju biti praćeni pisanim uslovima koji uređuju njihovu namjenu i rukovođenje istima. Te odredbe su izvan nadležnosti općeg režima kojim se uređuje kontrola i rukovođenje agencijama. Međutim, u ovom smislu ministarstvo finansija bi trebalo regulirati postupke ministarstava koja izdavaju pomenuta sredstva.

4.9. Pregled budžeta i kontrola agencija koje se finansiraju iz vlastitih prihoda i koje rade blisko sa komercijalnim tržištima

Agencije koje su bliske tržištu, općenito govoreći, su uspostavljene kao pravna lica privatnog prava u četiri od pet zemalja koje su predmet ovog pregleda, dok se peta zemlja, Francuska, kreće u tom smjeru. U okviru ovog modela, nadzor koji vrši vlada se realizira gotovo isključivo kroz ovlasti dioničara definirane u zakonima građanskog zakonika o preduzećima i u aktima o osnivanju preduzeća. Zaključak se čini jasan: može se tolerirati stepen samostalnosti koji je jako blizak onom koji ima kompanija iz privatnog sektora jer se za obezbjeđivanje značajne finansijske i operativne discipline nad agencijom oslanja na uslove komercijalnog tržišta.

Za agencije ove vrste, vlada (u ulozi dioničara) vrši pregled, te daje saglasnost za poslovni plan agencije, investicijski budžet i, po potrebi, program zaduživanja. Primjerene tehnike su analiza poslovne održivosti i analiza ulaganja koje zajedno rasvjetljavaju sve značajne faktore strategije i poslovanja agencije. Standardi kontrole od strane menadžmenta^{vi} su uspostavljeni ili u zakonima o preduzećima građanskog zakonika ili propisima ministarstva finansija. Obavezna eksterna revizija finansijskih izvještaja može biti povjerena vrhovnoj revizorskoj instituciji ili revizorima iz privatnog sektora u zavisnosti od statusa svake agencije. U praksi, naravno, nijedna javna agencija ne učestvuje na tržištu u toliko velikoj mjeri da bi se dozvolilo korištenje ovog modela u njegovoj čistoj formi.

Predlaže se, međutim, da bi zemlje mogle kreirati vlastita pravila korištenjem ovog osnovnog modela i dodavanjem značajki neophodnih za pokrivanje specifičnih rizika ili zabrinutosti koji su vidljivi u njihovim različitim komercijalnim agencijama. U cilju izbjegavanja složenosti, dodane značajke bi trebale biti ograničene na one najneophodnije. Među nebrojenim mogućnostima su prilagodbe kako slijedi:

- odabir agencijskog ulaganja može biti predmet redovnog procesa i kriterija korištenih unutar administracije
- kao što je to slučaj u Francuskoj, mogla bi se primjenjivati posebna pravila za upravljanje ljudskim resursima i za kontrolu ukupnih troškova plata
- javne dužnosti dodijeljene agenciji bi u poslovnom planu mogle biti odvojene radi posebnog pregleda i izvještavanja
- mogao bi se primjenjivati zakon o javnim nabavkama ili bi se od agencije moglo zahtijevati da razvije svoja vlastita pravila za provođenje nabavki koja će odobriti vlada
- konkretno navedene glavne odluke agencije bi mogle biti odobrene uz uslove ili biti predmetom odobrenja vlade u drugom stadiju
- mogle bi se zahtijevati evaluacije učinka konkretnih poslovnih radnji
- transakcije nepokretnom imovinom i transakcije vezane za pozajmljivanje finansijskih sredstava bi mogle biti predmetom odobrenja kako je prethodno predloženo.

Predloženi pristup: Pregled budžeta i metode kontrole za agencije koje se finansiraju iz vlastitih prihoda i koje rade blisko sa komercijalnim tržištem trebaju biti uređene po uzoru na preduzeća koja podliježu privatnom pravu, s tim da se kod procesa revizije i kontrole specifičnih područja gdje postoji stvarni rizik trebaju dodati posebne mjere. Zahtjevi i standardi za kontrolu menadžmenta i vanjsku reviziju trebaju biti definirani putem zakona ili propisa.

4.10. Pregled budžeta i kontrola agencija obavljanje čijih funkcija u značajnoj mjeri ovisi o podršci od strane državnog budžeta

U ovim slučajevima, imperativ je da vlade imaju dovoljna sredstva utjecaja u cilju ispunjavanja vlastite odgovornosti nad alokacijom i kontrolom resursa. Kako bi procesi pregleda i kontrole bili djelotvorniji potrebno je promovirati tehnike upravljanja učinkom.

(a) Budžetiranje bruto rashoda naspram neto vladinog učešća?

U slučajevima gdje se agencije finansiraju putem kombinacije učešća iz državnog budžeta i vlastitih prihoda, obje kategorije se moraju posmatrati kao javna sredstva i vlada je odgovorna da osigura da se primjereno alociraju i koriste. Bruto budžetiranje je standardni pristup, mada neto budžetiranje može biti primjereno pod određenim uslovima.

(Trebalo napomenuti, kao povezano ali odvojeno pitanje, da parlament treba biti obavješten o podacima o bruto prihodu i rashodu u budžetskim dokumentima i završnom računu osim u slučaju istinski komercijalnih agencija).

Kod neto budžetiranja, analiza se fokusira na učešće iz državnog budžeta koje je odobreno kao novčani limit. Implicitno, ovaj pristup daje agenciji ovlasti da formulira svoj plan potrošnje u onoj mjeri u kojoj se on finansira iz vlastitih prihoda. Tokom izvršenja, agencija ima slobodu da potroši bilo koji iznos potreban za njeno poslovanje pod uslovom da je podmiren iz vlastitih prihoda i da se ne premašuje učešće vlade. Kako je objašnjeno u sljedećim pasusima, pristup neto budžeta nije neuobičajen za agencije u naprednim zemljama koje imaju kapacitet da ga dopune drugim vidovima nadzora i discipline. Nažalost, neto pristup se ponekad pogrešno usvaja od strane slabo pripremljenih zemalja u vjeri da agencija, onda kada je kreirana, ima neku vrstu prava "vlasništva" u svojim prihodima. U takvim situacijama, svaki od rizika navedenih u podpoglavljju 2.2 postaje ekstreman. Tamo gdje je to slučaj, mogu biti potrebni energični naponi da se promijeni i administrativna kultura i bilo kakvi nepromišljeno formulirani zakoni koji podržavaju ovu pogrešnu interpretaciju samostalnosti agencije.

U slučaju bruto budžetiranja, ispituje se ukupan plan potrošnje agencije uključujući vlastite prihode i učešće države. Pored pitanja da li se plan može priuštiti u okviru fiskalnih ciljeva, to omogućava analizu ukupnih obima rada, usporedbe troška, troškove ključnih ulaznih parametara itd. Ukoliko se novčani limit na bruto potrošnju nametne tokom izvršenja budžeta, kontrola može varirati od krute do visoko fleksibilne. Pravni limit može biti nametnut od strane parlamenta u godišnjem zakonu o budžetu ili nametnut administrativno, pri čemu su ministar finansija i/ili resorni ministar ovlašteni da odobravaju trošenje viška prihoda kada je to opravdano. U bilo kojem od ova dva slučaja, kada prihod premašuju prognoze, prilikom uspostavljanja budžeta za narednu godinu uzima se u obzir bilo kakav nastali finansijski suficit. (Omogućavanje fleksibilnosti ministru finansija da odobri prijenos suficita može biti opravdano u posebnim okolnostima kao što su kašnjenja u kapitalnim projektima).

Ipak, za agencije koje se bave komercijalnom djelatnošću, izvršenje budžeta se obično kontrolira na nivou učešća u neto budžetu, jer bi bilo šta drugo zaista onemogućilo njihovu efikasnost. Kontrola na neto nivou također može biti opravdana, od slučaja do slučaja, za neke od onih agencija koje imaju visok stepen samostalnosti u donošenju odluka o politikama. (Nacionalni izvještaji ukazuju da Švedska, Nizozemska i Velika Britanija kontroliraju izvršenje budžeta u većini agencija na nivou neto učešća. Međutim, kao što je objašnjeno u nastavku teksta, to je omogućeno tehnikama upravljanja učinkom u kojima su ove tri zemlje prilično napredne, i po kulturi javnog interesa kako je spomenuto u podpoglavljju 2.2 iznad, i po sveobuhvatnim kodeksima uprave i standardima interne kontrole pod kojima djeluju). Za ove nekomercijalne agencije sa neopipljivim ili loše definiranim izlaznim parametrima, dobra praksa je stavljanje kontrolnih limita na ukupnu potrošnju. Kako agencije budu usavršavale svoje tehnike upravljanja učinkom, može postati moguće progresivno kretanje prema opuštenijim formama kontrolnih limita.

Predloženi pristup: Sva odobrenja agencijskog budžeta se trebaju zasnivati na analizi bruto rashoda, a ne samo učešća iz državnog budžeta, te isti podaci trebaju biti sadržani u budžetskim dokumentima koji se prezentiraju parlamentu. Ukupni kontrolni zbroj za izvršenje treba biti učešće neto budžeta za komercijalne agencije, a bruto rashodi za sve ostale. U slučaju ovih posljednjih, kontrola može biti malo fleksibilnija kada se unaprijedi tehnika upravljanja.

- (b) Proces razrade budžeta; pridržavanje vladinih standarda budžetiranja istovremeno ne ugrožavajući samostalnost agencije.

Kako je prikazano u nacionalnim izvještajima, postoji širok spektar mogućih permutacija pravila, procesa i uloga putem kojih zemlje nastoje da izađu na kraj sa ovim izazovom. U ovom procesu koji je najtipičniji za svih pet obuhvaćenih zemalja, budžet pripremaju rukovoditelji agencija, pregledaju resorna ministarstva a u budžet ministarstva je uključeno i učešće iz državnog budžeta što je predmet saglasnosti ministarstva finansija. Učešće iz državnog budžeta je parlamentu prikazano kao stavka u budžetu resornog ministarstva dok je u dopunske dokumente uvršten detaljan budžet ili poslovni plan agencije u tabeli sa državnim budžetom ili je objavljen na neki drugi način.

U skladu sa njihovim odgovornostima nadzora, uobičajeno je da relevantna ministarstva obavljaju većinu analiza i pregovora sa agencijama. Ipak, svaka zemlja mora utvrditi prikladu podjelu uloga između ministarstva finansija i resornog ministarstva, uzimajući u obzir raspoloživo znanje, vještine i kapacitete. U najmanjoj mjeri, međutim, ministarstvo finansija mora biti u mogućnosti da regulira konvencije računovodstva i izvještavanja i standarde kontrola od strane menadžmenta, napravi raspored, ima "pravo učešća" u problematičnim slučajevima, odredi pretpostavke o platama i inflaciji i da konačnu saglasnost za ovlasti agencija po pitanju zaduživanja.

Format i sadržaj pravila budžetskih prijedloga trebaju biti pripremljeni na način koji omogućava analizu ukupnih obima rada, raspodjele po zadacima, koristi od ulaganja, nivo usluge i pitanja kvaliteta, troškova u poređenju sa prethodnim godinama i sa sličnim aktivnostima u drugim agencijama, kao i ispitivanje troškova ključnih ulaznih parametara. Većina ovih informacija je jednaka informacijama potrebnim menadžmentu agencije za učinkovito obavljanje vlastitog posla; prema tome, ako kontrolori, predstavnici resornog ministarstva, nauče kako iskoristiti ono što je već dostupno, mogu pojednostaviti opterećenje koje velika administracija uzrokuje agenciji, te će istovremeno njihovi zahtjevi pružiti poticaj za unapređenje izvještavanja o internom upravljanju. Trebalo bi razmotriti neke ili sve od sljedećih odlika rada:

- od agencije bi se trebalo očekivati da pokaže da su njene aktivnosti striktno unutar njenog pravnog mandata i dosljedne prioritetima vlade;
- agencija bi trebala dokumentirati promjene u radnom opterećenju i kvalitetu usluge i njihovom finansijskom utjecaju;
- agencija bi trebala utvrditi troškove svojih ključnih aktivnosti odvojeno od diskrecijskih troškova;
- trebali bi biti analizirani i opravdani najznačajniji pojedinačni ulazni elementi kao što su troškovi za zaposlene;
- ukoliko su agencije izuzete od pravila javnih nabavki od njih bi se trebalo očekivati da definiraju vlastite procedure koja će odobriti vlada;
- u slučajevima gdje je investicijski budžet značajan, agencija bi trebala definirati evaluaciju projekta i kriterije odabira koji su prihvatljivi za vladu ili primjeniti one koji se koriste unutar vlade.

Predloženi pristup: Većina zemalja treba u dovoljnoj mjeri zadržati tradicionalni pregled budžeta koji je orijentiran ka ulaznim elementima kako bi se osiguralo da je vlada upućena u i da odobrava načine na koje agencija troši javna sredstva. Trebaju se primjenjivati redovni standardi pregleda (kao što su vladini prioriteti, privreda, efikasnost, efektivnost, itd.). Kako bi se ojačao proces pregleda treba podsticati korištenje tehnika upravljanja učinkom, kako je navedeno niže u tekstu (pod e). Uvažavanje samostalnosti agencije se treba demonstrirati putem pojednostavljenih procedura. Pregled budžeta u što većoj mjeri trebaju vršiti nadležna ministarstva. Obavljajući aktivnosti u okviru parametara koje je postavilo ministarstvo finansija, ona imaju fleksibilnost neophodnu za određivanje potrebnih informacija i procesa u skladu sa karakteristikama pojedinih agencija.

- (c) Nadzor nad zapošljavanjem i troškovima za zaposlene.

Ovo zapažanje samo naglašava ranije teze u vezi sa potrebom za posebnom pažnjom u odnosu na ulazne parametre visokih troškova u budžetima agencija. Zbog toga što se troškovi za zaposlene često ukazuju kao veliki, vladina tijela bi trebala imati ovlasti da ispituju sve faktore koji imaju utjecaja na njih, kao što su provjera broja zaposlenih, nivoi plata i organizacijska struktura. (Također može postojati pitanje politike za zaposlene; ukoliko se dozvoli da se nivoi naknada u agencijama povećaju u odnosu na druge dijelove javnog sektora, može se desiti situacija u kojoj će biti teško privući kompetentne pojedince u tradicionalna ministarstva.) U Portugalu i Francuskoj budžet za troškove zaposlenih je pod velikim utjecajem centra, a transakcije upravljanja zaposlenima se prate kroz čitavu fazu izvršenja budžeta. U ostale tri zemlje se odustalo od a priori kontrole koju provode treće strane. Ipak, čini se da ministarstva finansija u svim zemljama formalno ili neformalno prate pregovore o platama od strane agencija, i treba se pretpostaviti da je stepen utjecaja ili “usmjeravanja” koji oni vrše jači u praksi nego što se to formalno čini.

Dodatna komplikacija, i rizik, se javlja ukoliko zaposleni u agenciji imaju status državnih službenika ili uživaju beneficije kao što je zagarantiranost stalnog radnog mjesta ili privilegirani pristup redovnim pozicijama u državnoj službi. Pod ovim uslovima, odluka o zapošljavanju nosi sa sobom vrijednu nagradu i stoga predstavlja iskušenje za korumpirano ponašanje. Osim ako je menadžment agencije motiviran jasnim pokazateljima učinka kao što su jedinični troškovi i mjerena produktivnost, moglo bi se desiti da počnu tražiti ličnu korist za sebe putem donošenja odluka o zapošljavanju radi političke i birokratske patronaže umjesto kao sredstva za poboljšanje učinka.

Predloženi pristup: Vladin nadzor troškova zapošljavanja i troškova osoblja u agencijama treba biti proporcionalan važnosti tih stavki u budžetu agencije. Dok bi se, u principu, efektivnost agencije mogla poboljšati smanjenjem ograničenja koja se odnose na zapošljavanje i naknade, poželjno je da većina zemalja detaljnije analizira budžete koji sadržavaju informacije o troškovima osoblja u slučajevima kada oni predstavljaju značajan troškovni faktor. Ukoliko neke agencije imaju ovlasti da svojim zaposlenicima, putem odluka o zapošljavanju, daju status državnih službenika, bit će potrebni nadzor i revizija slični odredbama zakona o državnoj službi kako bi se izbjegla pojava korupcije.

(d) Kontrola tokom izvršenja budžeta.

Nacionalni izvještaji ukazuju da mnoge, ali ne sve, nekomercijalne agencije rade u okviru sistema upravljanja gotovinom i plaćanja putem Trezora. U nedostatku nekog općeg obrasca, može se tek sugerirati da se nekomercijalne agencije zadrže unutar sistema Trezora osim ako konkretna agencija može pokazati da bi njeno poslovanje time bilo sputano.

Gotovo sve takve agencije u zemljama koje su uvrštene u pregled su predmet revizije od strane vrhovne revizorske institucije, redovne finansijske revizije a često i revizije učinka. Čini se da se odstupanja od ovog pravila najčešće odnose na univerzitete od kojih se, unatoč tomu, ipak traži da imenuju profesionalne eksterne revizore po vlastitom izboru i objave njihove izvještaje.

Najviše pažnje u omogućavanju vlada da sa sigurnošću povjere finansijsku samostalnost agencijama zaslužuje široko rasprostranjeno oslanjanje na principe kontrole od strane menadžmenta⁸. (Francuska i Portugal zadržavaju ex ante kontrole ali u sve većoj mjeri također insistiraju na unaprijedenim internim kontrolama). Osnovni princip je da menadžment agencije i nadzorni odbori moraju preuzeti odgovornost za uspostavljanje, implementaciju i provođenje sistema kontrole koji su primjereni njihovim misijama. Dok je za neke agencije ova odgovornost definirana privatnim pravom, čini se da je većina nekomercijalnih agencija predmet standarda koje objavljuje ministarstvo finansija, koji se uz to često dopunjuju direktivama resornog ministarstva. Standardi također obavezuju agenciju da održava djelotvoran servis za internu reviziju; u većim organizacijama to je obično zasebna jedinica, a spoljni ugovarač ili zajednički servis u manjim agencijama.

⁸ Kontrola od strane menadžmenta (također poznata i kao interna kontrola) se ukratko može opisati kao organizacija, politike i procedure koje se koriste da se pomogne osigurati da vladini programi ostvaruju svoje zacrtane rezultate; da su resursi korišteni za realizaciju tih programa dosljedni sa navedenim ciljevima i podciljevima predmetne organizacije; da su programi zaštićeni od rasipanja, prijevara i lošeg upravljanja; i da se pouzdane i pravovremene informacije prikupljaju, održavaju, izvještavaju i koriste za donošenje odluka. (Za širu diskusiju o kontrolama od strane menadžmenta pogledati SIGMA dokumenti, br.4, *Kontrola menadžmenta u modernoj administraciji vlade: neke uporedne prakse (Management Control in Modern Government Administration: Some Comparative Practices)*).

Velike konkretne prednosti pristupa kontrole od strane menadžmenta su: da ministarstva koja vrše nadzor imaju potvrdu da primaju tačne brojeve u budžetskim zahtjevima i periodičnim izvještajima; da se održava usklađenost sa zakonom i legalnost transakcija bez nametljivih mjera trećih strana, i; da se prati kontinuirana adekvatnost "organizacije, politika i procedura" i o njoj se izvještava prema menadžerima i tijelima koja vrše nadzor od strane interne revizije. To, ukratko, predstavlja pristup koji kombinira efektivnost sa primjerenim poštivanjem samostalnosti agencije.

Predloženi pristup: Nekomercijalne agencije trebaju ostati u sistemu trezora, te biti predmetom revizije od strane vrhovne revizorske ustanove, osim ukoliko se izuzeća istih ne mogu pravdati na osnovu njihovih individualnih odlika. Dok *ex ante* mjere kontrole mogu biti neophodne u srednjoročnom periodu, uvrštavanje praksi kontrole rukovodstva u standarde koje je odredilo ministarstvo finansija treba biti prioritet, te se treba raditi na njihovom unapređenju do tačke gdje se intervencije trećih strana mogu sigurno isključiti.

(e) Prakse upravljanja radnim učinkom; odnos budžetiranja i kontrole.

Vladin nadzor finansija agencije se može smanjiti do onog stepena do kojeg se budžetske odluke mogu poduprijeti preciznim izlaznim rezultatima/parametrima i mjerama troškova. Ukoliko se izlazni elementi i rezultati rada agencije mogu pouzdano pratiti, mala je potreba za nametnutim kontrolnim mjerama ulaznih elemenata. Zaista, sve veći trend upotrebe modela javnih agencija u mnogim zemljama odražava uvjerenost da se izlazni programski rezultati manjih, fokusiranih jedinica mogu mnogo lakše pratiti i kontrolirati nego što je to slučaj sa tradicionalnim hijerarhijski strukturiranim administracijama. Primjeri trenda usmjerenog na upravljanje učinkom se mogu naći u nacionalnim izvještajima o Švedskoj, Nizozemskoj i Velikoj Britaniji gdje je sva pažnja prvenstveno usmjerena na uspješnost obavljanja zadataka, kao i na relevantne administrativne i finansijske rezultate. Sve sofisticiraniji alati za definiranje, mjerenje i praćenje učinka se koriste kao dopuna ili kao potpuna zamjena za analize ulaznih elemenata potrebne za budžetiranje, za izvještavanje prema javnosti i za naknade zaposlenicima. Obično, osnivački zakoni agencija definiraju osnovne parametre učinka, ali i ostavljaju dovoljno prostora za resornog ministra da jednom godišnje u vrijeme pripreme budžeta pregovara o ciljevima.

Od te tri zemlje, Švedska ima 'najčišći' model ovog pristupa: Nakon konsultacija sa datom agencijom, vlada odlučuje o općim ciljevima i očekivanim rezultatima poslovanja, potrebnim procedurama izvještavanja, i finansijskim resursima; tokom izvršenja, sve kategorije ulaznih elemenata su zamjenjive (uključujući i troškove za zaposlenike) a ukupna granica potrošnje je nivo neto učešća iz državnog budžeta. Izvještavanje prema ministru tokom provedbe aktivnosti, kao i na kraju godine se fokusira na ulazne elemente nego na radni učinak i izlazne rezultate. Čini se da su Velika Britanija i, u sve većoj mjeri, Nizozemska inkorporirale elemente ovog pristupa u svoje sisteme, kao što je to slučaj i sa ostalim razvijenim zemljama. (Novi Zeland se uveliko smatra svjetskim liderom u ovom kontekstu sa svojim budžetiranjem fokusiranim na izlazne rezultate/parametre ('output budgeting') i ugovornim odnosima između ministara u svojstvu 'kupaca' i zvaničnika agencije u svojstvu 'prodavača' javnih usluga.) Međutim, mali je broj zemalja koje su spremne u potpunosti napustiti upotrebu budžetiranja zasnovanog na ulaznim elementima i metodama kontrole⁹, i mora se reći da je to njihovo oklijevanje opravdano time što nema pouzdanih evaluacija dugoročnih efekata takvih radikalnih eksperimenata kao što su budžetiranje fokusirano na izlazne rezultate i zamjena hijerarhijskog sistema sa sklapanjem ugovora.

Još jedna popularna inovacija u razvijenim zemljama je praksa da se nekomercijalne agencije podređuju mehanizmima "vještačkog" tržišta s ciljem unapređenja radnog učinka i/ili kompenziranja smanjenog stepena direktne kontrole. Jedan primjer toga je mjera u vidu *obnavljajućih fondova* koja obezbijeduje avans obrtnog kapitala a ne limit potrošnje, te omogućuje agenciji da poveća ili smanje svoje izdatke u skladu sa svojom dinamikom prodaje. U drugim primjerima, nekim agencijama je dozvoljeno da od Trezora pod komercijalnim uslovima "pozajmljuju sredstva" za investicije koje će donijeti prihvatljivu dobit; druge se podstiču da prodaju svoje proizvode ili usluge po cijeni koja pokriva sve troškove, te im je dozvoljeno da budžetu dodaju dio ili cjelokupan iznos uvećanih prihoda. Pažljivo osmišljene i pomno implementirane, takve

⁹ Kako se u jednoj studiji OECD-a navodi, "ulazni elementi su još uvijek važni kao smjernica u procesu budžetiranja; veza između radnog učinka i budžeta je indirektna i često je izvedena na osnovu zaključivanja, a nije direktna i automatska; a budžetski pritisak pomjera korištenje indikatora učinka ka naknadnoj evaluaciji". (*U potrazi za rezultatima: Prakse upravljanja učinkom (In Search of Results: Performance Management Practices)*); kako je navedeno u publikaciji SIGMA-e *Menadžment vladinih izdataka u tranzicijskim zemljama (Managing Government Expenditures in Transitional Countries)*).

mjere koje oponašaju tržište se koriste sa značajnim uspjehom u mnogim zemljama kako bi se unaprijedio radni učinak i finansijski nadzor agencija učinio fleksibilnijim.

Sugerirano je da će tranzicijske zemlje imati koristi od uvođenja metodičnih praksi upravljanja učinkom, ali da ne bi trebale očekivati ili pokušavati ubrzano zamijeniti tradicionalne metode budžetiranja i kontrole. Iskustvo naprednih zemalja ukazuje da su neophodne jako zahtjevne pripreme kako bi provođenje mjera upravljanja učinkom bilo uspješno. Tranzicijskim zemljama se toplo savjetuje da i one primjene isti pažljivi pristup.

Tri gore pomenute zemlje polažu veliki značaj na troškovno računovodstvo, izvještavanje o radnom učinku i objavljivanju rezultata. Ostale ključne tehnike podrazumijevaju poslovno planiranje, programsku evaluaciju i mjerenje učinka. Kao i sve druge zemlje koje su pokušavale provesti reforme te vrste, i one su provele mnogo godina u eksperimentiranju i usavršavanju tih tehničkih preduslova za uspjeh. Sve su nastavile sa provođenjem niza inkrementalnih reformi na već jakim administrativnim institucijama. Vremenom su uspostavljene i usvaršene prakse u procesu kontrole menadžmenta, interna revizija, revizija učinka i finansijski informacijski sistemi. Agencije su pdocistane da razviju programske pristupe u svojim internim procedurama menadžmenta i izvještavanja. Uvođenje mehanizama „poput tržišnih“ kako bi se stimuliralo unapređenje efikasnosti se desilo kao posljedica postepenog razvoja, a počelo je sa otvorenim slučajevima. Da bi se razvili upotrebljivi alati za definiranje, mjerenje i praćenje radnog učinka, naročito kvalitativnih faktora koji su kritični kod većine javnih usluga, neophodno je bilo provesti poduže periode u eksperimentiranju. (Na primjer, definiranje okvira radnog učinka jedne agencije koja se bavi izdavanjem vozačkih dozvola je po sebi mnogo lakše nego isto učiniti za agenciju koja se bavi pomaganjem žrtvama AIDS-a ili za agenciju koja se bavi pitanjima imigranata.) U privatnom sektoru su razvijeni i unaprijeđeni koncepti i metodologija troškovnog računovodstva, ali su isti morali biti prilagođeni za upotrebu od strane vlade. Iako je šira primjena obračunskog računovodstva u ovim zemljama tek skoriji fenomen, s tim se započelo prije mnogo godina sa selektivnom¹⁰ upotrebom obračunskog računovodstva u kapitalno intenzivnim agencijama.

Uporedo sa tehničkim inovacijama, preusmjerenje administrativne kulture od udovoljavanja do provođenja je samo po sebi veliki izazov u humanom razvoju. Ukoliko pogledamo unatrag, možemo zaključiti da je produženi period tehničkog razvoja u zemljama u kojima vlada upravljanje radnim učinkom poslužio kao podstrek, ali i kao period inkubacije neophodan za cijelu kulturu i ljude da se svemu tome prilagode.

Predloženi pristup: Zemlje u tranziciji trebaju naglasiti budžetiranje orijentirano ka ulaznim elementima/parametrima i procese kontrole istovremeno promovirajući tehnike upravljanja učinkom kako bi ti procesi bili što efektivniji, te da se ne bi morali mijenjati. Ukoliko su sistematično osmišljeni i implementirani, kontrola menadžmenta, troškovno računovodstvo i interna revizija su aktivnosti koje će najvjerovatnije dovesti do ranih rezultata. Kako se reforme budu provodile, razrada budžeta i kontrola bi trebale postati efektivnije, te će se otvoriti mogućnost za daljnje pojednostavljenje procedura nadzora agencije.

4.11. Prodaja privatnih roba u konkurenciji sa privatnim sektorom

Postoje dva osnovna prigovora na aktivnosti ove vrste: zdravo funkcioniranje privatnog sektora se podriva u situacijama kada je isti primoran da se natječe sa državnim ovlastima i resursima, i; vladine robe i usluge koje se prodaju na poduzetnički način će vrlo vjerovatno uživati određeni stepen subvencija iz državnog budžeta koje su skrivene od očiju javnosti.

U cjelini, informacije o ovoj aktivnosti u nacionalnim izvještajima su donekle ograničene. Velika Britanija naročito zabranjuje natjecanje sa privatnim sektorom i Trezor aktivno i energično provodi ovo pravilo. Kada u Nizozemskoj neka agencija prodaje proizvode ili usluge na komercijalnom tržištu u svrhu sporedne dodatne zarade pored svojih glavnih zadataka, to se regulira dodatnim pravilima ustanovljenim s ciljem zaštite privatnog sektora od nepoštene konkurencije. Njihovo osnovno obilježje je da ta agencija mora u potpunosti odvojiti komercijalne od svojih nekomercijalnih aktivnosti; u tu svrhu se zahtijeva razdvajanje organizacije

¹⁰ Tranzicijskim se zemljama također savjetuje selektivna upotreba budući da one imaju više prioritete finansijskog menadžmenta nego što je to kompleksni i tegobni zadatak uvođenja potpunog obračunskog računovodstva. OECD Occasional Paper 93-178, *Računodvstvo za šta? (Accounting for What?)* navodi da: "...puno gotovinsko i puno obračunsko računovodstvo se trebaju smatrati krajnjim tačkama spektra potencijalne osnove za pravilno vođenje računovodstva... I da je lako moguće da je obračunsko računovodstvo korisnije kod nekih aktivnosti nego kod nekih drugih npr. sklapanje ugovora sa vanjskim pružateljima usluga, testiranje tržišta ili kod aktivnosti u koje je uključena značajana kapitalna imovina".

istih, troškovnog računovodstva i posebni finansijski izvještaji. Politika vlade je da se komercijalne aktivnosti na kraju trebaju prodati privatnom sektoru.

Predloženi pristup: Javnim agencijama obično ne bi trebala biti dozvoljena prodaja roba i usluga koje su po prirodi privatne robe, te dostupne od snabdjevača iz privatnog sektora; u okolnostima gdje to agencije rade, kontrolna pravila trebaju biti osmišljena na način da ne dozvoljavaju da prodajna cijena bude subvencionirana i da, kao u Nizozemskoj, zahtijevaju da se te vrste komercijalne aktivnosti u potpunosti odvoje u organizacijskom i računovodstvenom smislu, te u konačnici i privatiziraju.

4.12. Računovodstvo i izvještavanje

Gotovo da se ne treba ni spominjati da se računovodstvo i izvještavanje komercijalnih agencija treba povinovati najvišim standardima privatnog sektora i da, u nekim slučajevima vlade trebaju nametnuti čak i više standarde s ciljem zaštite i očuvanja principa transparentnosti javnih finansija.

Treba spomenuti da se pravila za provođenje aktivnosti računovodstva i izvještavanje za nekomercijalne agencije čiji je opis dat u pet nacionalnih izvještaja razlikuju kao i ostale odlike agencijskih sistema. U nekim slučajevima, pravila se razlikuju i među različitim agencijama u istoj zemlji. Vrlo je moguće da i sami razlozi tih varijacija jako variraju. Agencije se uspostavljane u različitim vremenskim periodima i u različitim okolnostima i, pri kasnijem uvođenju novih pravila, često je potrebno 'djedovati' nekim trenutnim situacijama. Nadalje, tokom godina su evoluirala pravila vlade o procedurama računovodstva i izvještavanja, te su tokom skorijih decenija oblikovana pod pritiskom globalnih investicija i finansijskih tržišta. Ne iznenađuje da se prakse u polusvijetu javnih agencija još uvijek nisu uspjele ustaliti kao neki opći, stabilni obrazac funkcioniranja.

Zemlje koje se ukrcavaju u proces temeljnih reformi sistema javnih agencija su možda u boljoj poziciji da provedu 'standardna' pravila nego što je to bio slučaj sa pet zemalja koje su predmet ovog pregleda u kojima su reforme više inkrementalne, nego fundamentalne prirode. U tom procesu, najbolje bi bilo u potpunosti usvojiti međunarodno prihvaćene standarde za računovodstvo i izvještavanje u skladu sa preporukama MMF-a i EU, čak i ako to znači da će se puna provedba reformi morati raditi u fazama u periodu od nekoliko godina. Osnovni zahtjev je naveden u publikaciji SIGMA-e *Menadžment vladinih izdataka u tranzicijskim zemljama (Managing Government Expenditures in Transitional Countries)*; "Sva sredstva i računi svih vladinih tijela moraju biti konsolidirani. Kako bi se omogućila ta konsolidacija, shema računa vladinih tijela i ekonomska i funkcionalna klasifikacija njihovih budžeta se mora uklapati u opći okvir koji je određen na centralnom nivou. Za postizanje potrebne odgovornosti neophodno je imati kvalitetno finansijsko izvještavanje." Detaljne odredbe i dostupne alternative su detaljno opisane u istoj publikaciji.

Ranije je spomenuta potreba za transparentnošću u vezi sa potencijalnim obavezama. Državni budžet treba prikazati sve potencijalne obaveze koji proizlaze iz garancija za agencijska dugovanja, te postaviti rezerve za predviđene gubitke. Na svaku širu reformu procesa upravljanja agencijama se treba gledati kao na priliku da se u ovom sektoru u potpunosti provedu principi fiskalne transparentnosti koju zagovara MMF¹¹.

Predloženi pristup: Računovodstvo i izvještavanje koje vrše komercijalne agencije trebaju biti u skladu sa najvišim standardima koji vladaju u privatnom sektoru. O finansijskim poslovima nekomercijalnih agencija se treba javno izvještavati, te se oni u potpunosti trebaju uvrstiti u vladine finansijske izvještaje. Standardi koji važe za njihovo računovodstvo i izvještavanje trebaju biti jednaki onima koji važe u cijeloj vladi koji, s druge strane, trebaju biti usklađeni sa međunarodno prihvaćenim standardima.

¹¹ *Kodeks dobrih praksi o fiskalnoj transparentnosti – Deklaracija o principima (Code of Good Practices on Fiscal Transparency – Declaration on Principles)* Međunarodni monetarni fond, Washington, april 1998. godine

POGLAVLJE 3. IZVJEŠTAJ O ZEMLJI - FRANCUSKA

Autori: gđa. Simone Touchon i g. Daniel Tommasi

Ovo poglavlje u 1. dijelu daje pregled različitih vrsta javnih organizacija koje uživaju određenu autonomiju u upravljanju, mada u različitim nivoima. Obuhvaćena su pravna lica (kao što su različite vrste *établissement public* (EP), javne korporacije, te određene organizacije privatnog prava) kao i neki subjekti koji u pravnom smislu nisu odvojeni od države, kao što su "*services à compétence nationale*" i nezavisne komisije zadužene za privredne propise i zaštitu građanskih prava. Dio II ovoga Poglavlja se bavi *établissement public*, koji je daleko najčešći oblik samostalnih organizacija.

DIO I. PREGLED

1. Javna ustanova - *Établissement Public* (EP)

1.1. Osnovne vrste EP-ova

Francuska vlada dugo vremena koristi EP-ove za vršenje većine svojih poslova, uz izuzetak onih dužnosti koje se tradicionalno smatraju "isključivim kraljevskim pravom" a među koje spadaju odbrana, policija, pravda i vanjski poslovi.

Kasacijski sud je jasno definirao šta se podrazumjeva pod EP-om i to davne 1856. godine. Ta definicija je zasnovana na pet kriterija:

- Agencija mora biti zasebno pravno lice od subjekta koji ju je osnovao;
- Mora biti subjekt javnog prava, čak i u slučaju kada se radi o EP-u koji djeluje u skladu sa sistemom privatnog prava i čija je djelatnost proizvodnja i distribucija;
- Mora imati konkretnu djelatnost, koja opravdava njegovo postojanje (svaka poslovna aktivnost koja ne spada u okvir EP-ove djelatnosti je nezakonita);
- Mora biti autonoman u administrativnom i finansijskom smislu, imati zasebna upravljačka tijela i vlastiti budžet;
- Mora biti pod nadzornim organom državne vlade, odnosno regionalne ili lokalne vlade.

Navedena obilježja proizilaze prije svega iz tumačenja sadržanih u presedanima upravnih sudova i to više nego što su kao takva propisana zakonima ili objavljena kao propisi. "Nastanak" EP-ova iz sudske prakse upravnih sudova je obilježilo njihovu ukupnu historiju, jer su se širili zajedno sa samim poimanjem javne službe (koja se smatra službom od državnog, privrednog i društvenog interesa).

Iako ne postoji zvanični spisak EP-ova, procjenjuje se da ih je otprilike 1.100 osnovala centralna vlada (državni EP-ovi) a više od 50.000 su osnovala lokalne vlasti. Neki su jedinstveni, uglavnom državni EP-ovi, kao što je Državna agencija za zapošljavanje (*Agence Nationale Pour l'Emploi*), Državna biblioteka (*Bibliothèque Nationale*), Agencija za zaštitu morske obale (*Conservatoire du littoral*), Državni institut potrošača (*Institut National de la Consommation*), itd. U većini slučajeva, međutim, oni pripadaju grupi agencija sa sličnim djelatnostima. Postoji više od 200 takvih kategorija samo među državnim EP-ovima.

Lokalni EP-ovi su u nadležnosti opština (8.000 školskih uprava, 30.000 opštinskih kancelarija socijalnih službi, 2.000 bolnica, itd.), okruga (*départements*) (srednji nivo škola, vatrogasnih društava, itd.) ili regija (srednje škole). Mjere decentralizacije su dovele do porasta broja lokalnih agencija. Zakonom iz 1983. godine, na primjer je izvršena transformacija 7.000 državnih srednjih škola u lokalne EP-ove. U nekim sektorima, kao što je sektor srednjeg obrazovanja, osnivanje i upravljanje EP-ovima je strogo regulirano i kontrolirano od strane centralne vlade. Škole su lokalni EP-ovi, ali nastavni kadar zapošljava centralna vlada. U stvari, francuski školski sistem je centraliziran. Na isti način, centralna vlada vrši strogu kontrolu nad lokalnim bolnicama. S druge strane, kod pružanja ostalih usluga, lokalne vlasti su te koje mogu same birati između različitih vrsta institucionalnih aranžmana: direktno upravljanje od strane lokalne administracije (*régie directe*); jedinice sa finansijskom nezavisnošću (*régie dotée de l'autonomie financière*);

industrijski i komercijalni EP-ovi pravno nezavisni od uprave lokalne vlade (*régie personnalisée*); polujavna lokalna društva, te koncesijski ili ugovori o zakupu sa privatnim društvima (ovi posljednji aranžmani su među najčešćim u snadbijevanju vodom).

EP je prije svega pogodan administrativni instrument za pružanje vladinih usluga, jer omogućava da se konkretna aktivnost obavlja zasebno od drugih. Time se olakšava povrat troškova, budući da državni budžet ne dozvoljava da se prihodi označavaju za konkretan izdatak. To predstavlja način da se garantira tradicionalna nezavisnost visokog obrazovanja. Takođe je postao široko korišten instrument za konsultacije u javnoj upravi, odnosno učešće u odlučivanju o upravljanju onih kojih se taj sektor tiče, zajedno sa predstavnicima privatnog sektora koji sjede u organima upravljanja. Omogućavaju da se organizacije i resursi prilagode konkretnom zadatku, a u isto vrijeme pružaju i administrativnu fleksibilnost kroz njihovu kompleksnu mješavinu privatnog i javnog prava. Stoga, neki subjekti dobijaju nazive industrijskih i komercijalnih EP-ova samo da bi im se omogućile pogodnosti dodatne fleksibilnosti koje stoje na raspolaganju ovoj kategoriji EP-ova, posebno kada se radi o plaćanju i zapošljavanju kadrova.

Definicija EP-a se primjenjuje na cijeli spektar subjekata; administrativni EP je najčešći oblik EP-a i veoma je blizak sistemu vladine uprave; industrijski i komercijalni EP uživa nešto veću samostalnost i oni su osmišljeni da rade kao komercijalna društva; te konačno profesionalni EP-ovi kojima upravlja privatni sektor. Ne postoje polazni kriteriji na osnovu kojih bi se odlučivalo da li će određenu aktivnost vršiti vladina upravna tijela ili jedan EP, premda postoji politički konsenzus prema kojemu one zadatke koji spadaju u "isključivo kraljevsko pravo" mora vršiti direktno centralna vlada. Ponekad se određena zaduženja koja su povjerena EP-u vraćaju centralnoj vladi, kao na primjer u slučaju testiranja za vozačke dozvole. Zakon koji je propisao svaku od kategorija EP-ova, to jeste, koji se mogu primijeniti na svaku grupu poslova, predviđa na veoma pragmatičan način šta se ima smatrati najefikasnijom vrstom organizacije, ovlasti, resursa i obaveza.

Dio II ovoga rada će se detaljno pozabaviti finansijskim upravljanjem i kontrolom kod najčešćih oblika državnih EP-ova.

1.2. Posebne vrste javnih ustanova (*Établissement Public – EP*)

Pored najčešćih oblika EP-ova, postoje i razne posebne vrste EP-ova i neki drugi posebni aranžmani. Mnogi od ovih aranžmana su usmjereni kako na povećanje fleksibilnosti u upravljanju i razvoju partnerstava među različitim javnim subjektima odnosno između javnih subjekata i privatnog sektora.

Učešće privatnog sektora u upravljanju EP-ovima

Upravni odbori vijeća za poljoprivredne proizvode, koji imaju regulatornu i istraživačku ulogu, se sastoje od većine predstavnika iz sektora na koje se odnose, uz učešće predstavnika vlade koji su u manjini, te predstavnika zaposlenih i potrošača. Učešće privatnog sektora u upravnom odboru EP-a koji regulira privatne aktivnosti, te samostalnost u upravljanju u ovim EP-ovima, ima prednost što osigurava da se potrebe i brige privatnog sektora bolje tretiraju nego da to radi administrativni odjel. Međutim, i ovdje postoje određeni nedostaci. Ponekad EP i privatni sektor postaju previše nezavisni. Privatni predstavnici mogu imati previše uticaja na politiku EP-a¹². Međusobna zavisnost može dovesti do nesavjesnog poslovanja gdje se radi sa novcem¹³.

Profesionalne komore, kao što je trgovinska komora, zanatska komora ili poljoprivredna komora, su u pravnom smislu javne agencije, ali njima upravljaju predstavnici koje izabere privatni sektor. (Postoji oko 200 profesionalnih komora koje su javne agencije). Njihovo područje djelovanja može biti široko. Njih se konsultira prilikom pripreme vladinih propisa koji se odnose na njihove sektore, ali takođe imaju i određene regulatorne ovlasti. Vršu administrativne aktivnosti kao što je održavanje trgovačkog registra. Trgovačke komore upravljaju sa nekoliko luka i aerodroma i mnogim poslovnim školama. Prihodi ovih agencija često dolaze od namjenskih poreza, što podliježe odobrenju Parlamenta. Reviziju istih vrši Računski sud, te

¹² Situacija kakva je zatečena u Državnoj agenciji za razvoj poljoprivrede, prema javnom izvještaju iz 1999. godine Računskog suda.

¹³ Zato je u martu 2000. godine, Računski sud naveo u izvještaju koji je poslao izvršnoj vlasti i parlamentu: "konfuzna organizacija" pitanja lova i "neregularna i beskorisna" potrošnja sredstava u kojoj učestvuju i Državni ured za lov (koji jeste EP) i privatne organizacije. Državni ured za lov je takođe finansirao plate sedmorice službenika iz sebi nadređenog resornog ministarstva.

podliježu nekim vladinim kontrolama, čime se vrši provjera regularnosti njihovog poslovanja. U suštini, komentari sadržani u ovom izvještaju se ne odnose na te profesionalne komore.

GIP

Centralna vlada i lokalne vlasti mogu osnivati i zajedničke EP-ove, bilo jedni sa drugima ili sa subjektima iz privatnog sektora. Isti su poznatiji kao grupe od javnog interesa, GIP (*Groupement d'Intérêt Public*). S obzirom na njihov nedavni nastanak (početkom '80-ih), GIP-ovi pružaju odgovor na sve veću potrebu za usaglašenim djelovanjem više javnih subjekata na konkretnom području (npr. istraživanje AIDS-a), radi zajedničkog pristupa resursima (kao što je automatizirani sistem upravljanja univerzitetima ili zajednički sistem telekomunikacija za istraživačke agencije i univerzitete), ili za projekte koji se preduzimaju u privatnom sektoru (npr. projekat zaštite životne sredine u kojem zajedno učestvuju centralna vlada, regionalna vlada i industrije zagađivači). Regionalne bolničke agencije koje vrše nadzor nad bolnicama u regijama su zajednički GIP-ovi države i Agencije za socijalnu sigurnost.

EP može činiti dio GIP-a koji je sam po sebi EP. Zakon koji propisuje njegove aktivnosti (javno ili privatno pravo), te pravila njegovog upravljanja i računovodstva zavise kako od prirode njegovih aktivnosti (kod EP-ova) tako i od nivoa učešća fizičkih lica u GIP-u. Da bi učestvovao u GIP-u, EP mora imati isto polje aktivnosti kao i GIP. Zakon definira kategorije GIP-a, na isti način kao i EP-ove. Osnovano je mnogo GIP-ovi ili su u procesu osnivanja.

Pored toga, industrijski i komercijalni EP-ovi, kulturni i naučni EP-ovi (uglavnom univerziteti), te naučni i tehnološki EP-ovi (istraživački centri) imaju pravo vlasništva u subsidijarnim društvima i ekonomskim interesnim grupama (GIE)¹⁴, radi vršenja poslovnih aktivnosti. GIE su subjekti privatnog prava.

EPCI

Lokalne vlasti se mogu udružiti radi osnivanja posebne vrste EP-a kao načina među-općinske saradnje, takozvane *Établissements Public de Coopération Intercommunale* (EPCI). Postoji oko 20.000 EPCI-eva ili sličnih aranžmana. EPCI može osnivati i koristiti različite oblike organizacije radi pružanja usluga. Neki EPCI-ovi su osnovani tako da vrše konkretnu aktivnost (npr. nadgledanje koncesija za snadbijevanje vodom); drugi EPCI-evi vrše poslove iz nekoliko područja, za razliku od državnih EP-ova koji imaju jedinstven zadatak. EPCI predstavlja hibridni institucionalni aranžman koji je, u nekim svojim aspektima, sličan državnom EP-u, a po svojim drugim aspektima sličan vladinom tijelu.

Druge posebne vrste EP-ova

Centralna uprava socijalnog osiguranja i neki penzioni i fondovi socijalne pomoći su EP-ovi. S obzirom na dvostranačko rukovodstvo socijalnog osiguranja, "upravni odbor" uprave socijalnog osiguranja se sastoji od predstavnika poslodavaca, uposlenika i stručnih osoba. Međutim, u toku posljednjih godina, država je počela da vrši pojačanu kontrolu nad sistemom socijalnog osiguranja.

Caisse des Dépôts et Consignations predstavlja EP posebne vrste. Radi se o finansijskoj instituciji vrlo značajne veličine, koja, između ostalog, centralizira sredstva iz osiguranih institucija štednje. U nekim aspektima, slična je investicionoj banci. To je takođe i važan instrument javne politike za lokalni ekonomski i socijalni razvoj, u područjima kao što su prostorna politika, planiranje, socijalni smještaj, upravljanje lokalnim javnim službama, transport, turizam i okoliš. Intervenira na mnogo načina: kao investitor, bankar (uglavnom u područjima socijalnog smještaja), pružalac usluga (npr. vlasnik je većine "privatnih" društava koja upravljaju koncesijama cestarina), inženjer i konsultant. Njen sistem finansijskog menadžmenta je veoma karakterističan i o njemu neće biti govora u ovom izvještaju.

2. Javna preduzeća

Otpriblike 20 javnih preduzeća su u pravnom smislu EP-ovi. Neka od tih su velika preduzeća, kao što je preduzeće za električnu energiju (EDF, Electricité de France), zatim željeznice (SNCF, Société Nationale des Chemins Français, and RFF, réseau Ferré de France) i Francuska pošta. Neka javna preduzeća podliježu vladinim računovodstvenim propisima o kojima će biti riječi dalje u tekstu (uglavnom morske luke, agencije riječnih luka, te agencija Pariškog aerodroma).

¹⁴ Grupa ekonomskog interesa je pravni aranžman za vršenje poslovnih aktivnosti koji takođe koristi i privatni sektor (okuplja privatne korporacije ili zasebne kompanije).

Ostala javna preduzeća su polujavna preduzeća i društva s ograničenom odgovornošću na koja se primjenjuje privatno pravo, a koja su u potpunom ili djelimičnom vlasništvu države, EP-ova, ili drugih javnih organa. Trenutno postoji oko 100 javnih preduzeća u kojima država direktno ima više od 50 procenata udjela ili su EP-ovi. Ta preduzeća imaju na stotine podružnica. Sve podružnice EP-ova su korporacije privatnog prava. U zavisnosti od nivoa direktnog vlasništva države, ta preduzeća mogu potpadati pod posebne propise koji se odnose na imenovanje menadžera i predstavnika države u upravnom odboru, učešće predstavnika zaposlenih u upravnom odboru i revizije koju vrši Računski sud i Državna kontrola (vidjeti ispod).

Sektor javnih preduzeća je u razvoju. Njegova veličina se dramatično smanjila u odnosu na 1985. godinu. Velika većina korporaciju u potpunom vlasništvu države je djelimično ili u potpunosti privatizirana. U prošlosti su vladini administrativni odjeli direktno upravljali većinom privrednih aktivnosti. Njihov budžet je bio sastavni dio državnog budžeta, bilo kao poseban račun za poslovne aktivnosti ili kao "aneksirani budžet". Potpadao je pod propise upravljanja državnim budžetom sa određenim posebnim izuzecima. S obzirom da takvi aranžmani nisu prikladni za obavljanje privrednih djelatnosti, većina tih administrativnih odjela je promijenila oblik ili u EP (npr. Pošta 1990. godine), ili u korporacije privatnog prava (npr. Državno izdavačko preduzeće, 1993. godine). Telekom, kojim je takođe upravljano kao administrativnim odjelom je 1990. godine postao EP, a od tada je korporatiziran i djelimično privatiziran. Samo mali broj industrijskih i komercijalnih jedinica, kao što su vojna brodogradilišta još uvijek nisu pravni subjekti.

Velika javna preduzeća u obliku EP-a imaju jako mnogo podružnica privatnog prava da bi mogli propisno vršiti veliki broj poslovnih aktivnosti. Međutim, javlja se sve veća zabrinutost, u kontekstu povećane konkurencije i otvorenosti tržišta, da bi i ta sama preduzeća trebala da promijene oblik i postanu korporacije, da bi im se omogućila veća fleksibilnost i razvijanje veza sa drugim društvima koja su u boljem stanju. Ovo bi takođe omogućilo i bolje provođenje normi korporativnog upravljanja. Stoga, što se tiče najvećih EP-ova, u nedavnom izvještaju koji je dostavljen vladi je navedeno: "funkcioniranje upravnih odbora u tim preduzećima nije veoma zadovoljavajuće, u smislu normi korporativnog upravljanja. Predstavnici države u upravnom tijelu imaju poteškoća da usaglase svoju odgovornost kao članova upravnih odbora sa svojom zavisnošću od države, te javnim interesima različitih resornih ministarstava"¹⁵.

3. Ostali institucionalni aranžmani

3.1. Nezavisni upravni organi

Mnoga tijela pružaju nezavisno savjetovanje vladi u vezi pitanja regulative i politike. Među ta tijela spada nekoliko EP-ova, kao što su Agencija za sigurnost hrane (*agence française de sécurité sanitaire des aliments*) čija je opšta misija procjena rizika, ali nema neposrednih regulatornih ovlaštenja osim na polju veterinarskih lijekova, zatim određena ministarska odjeljenja ili među-ministarski komiteti, kao što je Uprava za nuklearnu sigurnost (*autorité de sécurité nucléaire*), neke organizacije privatnog prava, te brojni komiteti, visoka vijeća i komisije. Neke od tih komisija nose naziv "Nezavisni organ uprave" (*Autorité Administrative Indépendante* -AAI). Potrebno je imati na umu da je AAI opisni naziv za ta tijela; a ne njihova pravna definicija. Kod AAI nadzor ne vrši ministar i generalno se ohrabruju da izdaju propise u svom polju djelovanja.

Pojam AAI je prvi put upotrebljen u zakonskom aktu kojim je osnovana Državna komisija za informatiku i slobodu (*Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés*) 1978. godine. Od tada se više postojećih ili novoformiranih komisija naziva AAI-ovima. Trenutno se oko dvadeset komisija smatra da AAI-ovima, u nekoliko slučajeva to je iz razloga što je tako predviđeno zakonskim aktom kojim su osnovani, a u drugim slučajevima je to u skladu sa pravnom doktrinom. U nekoliko AAI-ova samo je jedna visoko pozicionirana osoba ovlaštena za upravljanje (npr. ombudsman), ali većina AAI-ova su kolegijalne komisije sastavljene od šest do petnaestak članova. Inače, broj zaposlenih u AAI-ovima varira od oko trideset do dvije stotine osoba.

Generalno gledano, AAI-ovi vrše svoje poslove u oblastima kao što su regulacija privrednih i finansijskih aktivnosti, zaštita potrošača, regulacija emitiranja i informiranja, kontrola političke transparentnosti, te zaštita prava građana od zloupotrebe državnih ovlasti. Stvaranje AAI-ova često ima za cilj da osigura da propisi u dovoljnoj mjeri uzmu u obzir prava građana i svojine, nezavisno od političkih pritisaka i ekonomskih lobija.

¹⁵ Odbor za planiranje ; *Umrežene javne usluge*. Izvještaj Bergougnot, Francuska dokumentacija, Pariz, 2000.

Među primjere AAI-a spadaju: Komisija za vrijednosne papire i berzu (*Commission des Opérations de Bourse*), Konkurencijsko vijeće (*Conseil de la Concurrence*), regulatorne komisije u sektorima telekoma i električne energije, Uprava za kontrolu zagađenosti bukom na aerodromima (*Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires*), Visoko vijeće za emitiranje (*Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*), Nacionalna komisija za informatiku i slobode (*Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés*), Nacionalna komisija za finansiranje izbora i političkog života (*Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques*), Komisija za pristup administrativnim dokumentima (*Commission d'Accès aux Documents Administratifs*), Komisija za kontrolu prisluškivanja telefona (*Commission Nationale de contrôle des Interceptions de Sécurité*), te Kancelarija ombudsmana.

U zavisnosti od sektora, slični poslovi se mogu povjeriti različitim vrstama organizacija, AAI-ovima, ministarskim komitetima ili EP-ovima. Na primjer, Vijeće za procjenu univerziteta je po zakonu AAI, dok druga vijeća za procjenu javnih politika se ne smatraju AAI-ovima, mada je opet Agencija za procjenu i akreditaciju javnih i privatnih bolnica EP.

Uopšteno gledano, AAI predstavlja sljedeće karakteristike:

- Njegova misija je regulacija "osjetljivih" sektora i/ili zaštita građanskih ili ekonomskih prava.
- To je javno tijelo, ali za razliku od EP-a nije pravno lice koje je odvojeno od države.
- Obično se osniva zakonskim aktom koji izglasa Parlament.
- Za svoj rad ne odgovara bilo kakvom nadzornom tijelu. Njegovi članovi su nezavisni u odnosu na izvršnu vlast i parlament.
- Vršiti određene ovlasti, koje mogu varirati od prostog "uticaja" do regulatornih ovlasti, u zavisnosti od njegove zadaće. Nekoliko AAI-ova imaju mogućnost ustupanja nadležnosti sudovima. AAI kao što je Visoko vijeće za emitiranje je odgovoran za imenovanje predsjednika radio i televizijskih firmi u državnom vlasništvu. Neki AAI-ovi imaju zakonske ovlasti sankcioniranja, koji sankcioniranje vrše sami, nezavisno od ministarskih tijela. Međutim, AAI nije pravosudna institucija. Shodno tome, Ustavno vijeće i sudska praksa su strogo razgraničile ove represivne ovlasti i pobrinule se da, između ostalog, procedure sankcioniranja koje sprovode AAI-ovi idu u korist prava odbrane.
- To je upravna organizacija i kao takva potpada pod kontrolu upravnih sudova. U većini slučajeva na upravna rješenja i sankcije koje donesu AAI-ovi žalbe se izjavljuju *Conseil d'État*, najvišem Upravnom sudu. (*Conseil d'État* također postupa po žalbama na rješenja stručnih komisija privatnog sektora, kao što je Vijeće berza, *Conseil des Bourses de Valeurs*). U nekoliko drugih slučajeva, na sankcije koje izreknu AAI-ovi se može žaliti krivičnim sudovima. Prema tome, Žalbeni sud u Parizu odlučuje po žalbi na sankcije koje izrekne Komisija za vrijednosne papire i berzu. Žalbe na presude Žalbenog suda se mogu podnositi Kasacijskom sudu.
- U finansijskom smislu je nezavisan. Međutim, njegova finansijska nezavisnost je ograničena činjenicom da je budžet AAI-ova dio budžeta ministarstava, odnosno budžeta premijera, te se provjerava u istom postupku kao i druge komponente državnog budžeta. (Komisija za vrijednosne papire i berzu je izuzetak; finansira se iz namjenskih poreza kroz fond koji nije u sklopu budžeta). Većina AAI-ova ne podliježe *a priori* finansijskoj kontroli Ministarstva finansija, o čemu će biti riječi dalje u tekstu, ali podliježu vladinim računovodstvenim propisima i reviziji od strane Računskog suda.

Nezavisnost AAI-a se osigurava određenim posebnim garancijama, kao što su način izbora njegovih članova i njihov status. Članovi AAI su *de facto* (a ponekad i pravno) nesmijenjivi za vrijeme trajanja njihovog mandata. Pravila njihovog imenovanja su definirana zakonskim aktom kojim se osniva AAI i variraju od jednog AAI do drugog. Ponekad njihovo imenovanje vrše predsjednik Republike i predsjedavajući dva doma parlamenta. U drugim slučajevima, imenuju ih najviše kontrolne institucije (npr. Računski sud ili *Conseil d'État*), i/ili privatna strukovna tijela. Neki AAI-ovi imaju i članove po službenoj dužnosti (npr.: generalni direktor određenog odjela).

Zbog njihove stručne uloge i statusa, AAI-ovi nisu javne agencije u smislu ovog istraživanja i o njima neće biti riječi dalje u ovom tekstu.

3.2. *Služba na nivou države*

EP-ovi su unijeli određeni stepen decentralizacije vladinih usluga što se pokazalo produktivnim; njihov povećan broj i raznolikost su međutim doveli do toga da se taj koncept u određenoj mjeri razvodnio. Francuska i dalje redovno osniva EP-ove, ali se javljaju pitanja o potrebi da se pooštri kontrola od strane nacionalnih i lokalnih vlasti nad njima. Ministarstvo finansija ima neodređen stav prema naglom širenju EP-ova. Često se upušta u njihovo osnivanje, radi ispunjenja svojih administrativnih dužnosti, ali u isto vrijeme smatra da oni stvaraju dodatnu javnu potrošnju i da stvaraju prepreke za nadzor svojih finansija.

Zapravo, autonomija u upravljanju ne zahtijeva uvijek stvaranje posebnih pravnih subjekata. Stoga je vlada 1997. godine stvorila novi tip vladine organizacije "Služba sa nadležnošću na području cijele države" (*Services à caractère national — SCN*), koja može ponuditi alternativu daljem stvaranju EP-ova. Za razliku od EP-ova, ove jedinice nisu posebni pravni subjekti. Organizacije koje se mogu svrstati u ovu kategoriju, umjesto da imaju status EP-a, su nacionalni muzeji, centri za obuku, nacionalne arhive i sl. Trenutno je uspostavljeno samo nekoliko SCN-ova. Što se tiče muzeja barem, prvi rezultati ovoga iskustva se čine nezadovoljavajućim. Računski sud je izvjestio¹⁶: "ovaj oblik delegiranja je ponudio malo ograničenih prednosti, ali nije uticao na promjenu kompleksnosti u upravljanju ovim jedinicama, kod kojih postoji nedostatak administrativnih načina za vršenje njihovih novih odgovornosti". Vojnim brodogradilištima još uvijek upravlja administrativni odjel, Direktorat za brodogradilišta (*Direction de la Construction Navale — DCN*). DCN je nedavno transformiran u SCN, ali je Parlamentarni komitet za odbranu primijetio da ova transformacija neće u dovoljnoj mjeri olabaviti njegove "zakonske okove"¹⁷.

3.3. *Ostala tijela*

Osim EP-ova i korporacija u državnom vlasništvu, vlada, a posebno lokalne vlasti, osnivaju i koriste još nekolicinu drugih organizacionih modela za pružanje javnih usluga.

Lokalna privredna društva polu-javnog karaktera

Lokalno privredno društvo polu-javnog karaktera (SPLC) je društvo privatnog prava. Lokalne vlade mogu koristiti SPLC za upravljanje gradskim razvojem ili građevinskim projektima i za više drugih aktivnosti, kao što je upravljanje gradskim prevozom, sportskim objektima ili kongresnim centrima. Postoji oko 1.200 SPLC-ova. Da bi osnovale SPLC, lokalne vlasti moraju ispuniti određene uslove. Propisan je odgovarajući stepen učešća javnosti i privatnog sektora u SPLC-u, ali zapravo je često slučaj da je "privatni" partner podružnica *Caisse des Dépôts et Consignations*, koji je i sam EP. SPLC ne bi trebao biti u nepravednoj utakmici sa privatnim sektorom, te su stoga, generalno gledano, čisto komercijalne aktivnosti zabranjene. Aktivnosti SPLC-a moraju spadati u sferu odgovornosti organa koji ga osniva. Lokalne vlade ne mogu delegirati SPLC-u zadatke kao što su policijski zadaci. Regionalni izaslanik države (Prefekt), kao i privatna osoba, se mogu obratiti upravnim sudovima, ukoliko smatraju da je SPLC nezakonit ili da ugrožava njihova prava vlasništva. SPLC može imati podružnice. Oni u potpunosti podliježu računovodstvenim propisima privatnog sektora. Regionalne ispostave Računskog suda vrše njihovu reviziju, ali ne često (otprilike svakih 15 godina). Prefekt se obaviještava o njihovim računima, i može se obratiti regionalnim ispostavama Računskog suda, po potrebi. SPLC je efikasan i djelotvoran instrument za upravljanje lokalnim projektima i uslugama. Međutim, ponekad su mehanizmi kontrole koje lokalne vlasti imaju u odnosu na SPLC slabi, ili u drugim slučajevima su finansijski odnosi između SPLC-a i lokalnog organa koji vrši nadzor nad njim nedovoljno transparentni.

Nevladine organizacije (NVO)

Vlada ponekad koristi NVO-e za implementaciju javnih politika. Ovo je često efektivan oblik partnerstva sa građanskim grupama. Postoji takođe i mnogo "kvazi-administrativnih" NVO-a koje osnivaju i u potpunosti finansiraju vladina tijela, a posebno lokalne vlade, a ponekad i neka resorna ministarstva (oko 68 kvazi-administrativnih NVO-a za Ministarstvo kulture¹⁸). Kako se to vidi iz izvještaja Računskog suda, veći broj tih NVO-a se osniva samo iz razloga da bi se prevazišlo upravljanje vladinim izdacima i računovostvena

¹⁶ Državni muzeji i državne kolekcije umjetničkih djela ; Revizijski sud, februar 1997.

¹⁷ Mišljenje Odbora za nacionalnu odbranu o prijedlogu zakona o finansijama za 2000. godinu, Parlament

¹⁸ *Rapport Public 1999; Cour des Comptes*

pravila. Takvi organizacijski aranžmani su zabranjeni. Međutim, kako je navedeno u izvještaju *Conseil d'État iz 1999. godine*: "Ukoliko brojni administrativni cirkularni dopisi, koji zabranjuju NVO-e, nisu postigli rezultate, to je iz razloga što ti NVO-i zadovoljavaju određene potrebe. Sprečavanje takve tendencije u upravljanju vladinim izdacima zahtijeva modernizaciju vladinih metoda upravljanja i unošenje više fleksibilnosti u budžetske propise". Prema ovom izvještaju, da bi se eliminirala potreba za stvaranjem NVO-a potrebno je razmisliti o moderniziranom i "nisko-kaloričnom" obliku GIP-a i EP-a.

DIO II: JAVNA USTANOVA

1. Institucionalni okvir

1.1. Osnovne vrste javnih ustanova (agencija)

Javne agencije se smatraju pravnim licima. Kao takve, one donose odluke o onome za što su odgovorne; imaju svoja sredstva, uključujući nekretnne i ličnu imovinu; imaju budžet koji je zaseban u odnosu na lice koje ih je osnovalo; te mogu pokretati pravne postupke, uključujući i postupke protiv vlade.

Osnovnu vrstu kojoj pripadaju određuje, u principu to da li se na aktivnosti EP-a primjenjuje javno pravo ili privatno pravo. Razlikuju se administrativni EP-ovi, koji se rukovode javnim pravom, te industrijski (privredni) i komercijalni EP-ovi na koje se primjenjuje privatno pravo.

Određnice "administrativni" odnosno "industrijski i komercijalni" se ne koriste u odnosu na više EP-ova. Radi se o "privrednim javnim ustanovama", "javnim bolnicama", "javnim operaterima usluga", itd. Ipak, konceptualna razlika između "administrativnih" i "industrijskih i komercijalnih" EP-ova služi uvijek kao referenca za određivanje koji pravni sistem primijeniti.

Administrativni EP-ovi

Administrativni EP-ovi čine ogromnu većinu EP-ova. Postoji oko 1.000 državnih administrativnih EP-ova. Oni generalno podliježu budžetskim i računovodstvenim propisima sličnim onima koji se primjenjuju na državni budžet.

Na njihove uposlenike se primjenjuje javno pravo (izuzev u nekim posebnim slučajevima kao što su uposlenici Uprave socijalnog osiguranja, na koje se primjenjuje privatno pravo i kolektivni ugovor o radu). Neki od njih su ovlašteni delegiranjem da vrše policijske ovlasti (npr. Agencije za održavanje državnih parkova); da ubiru poreze (npr. finansijske agencije vodnog područja), ili da imaju pravo preče kupnje u transakcijama određenom imovinom (npr. Agencija za zaštitu morske obale). Pravne sporove sa administrativnim EP-ovima, u vezi, na primjer, nabavke ili kadrovskih pitanja, rješavaju upravni sudovi.

Početkom 1980-ih, dva sektora su dobila viši stepen autonomije u upravljanju od većine drugih administrativnih EP-ova, ali ih se suštinski nije prestalo smatrati administrativnim EP-ovima:

- Naučni, kulturni i strukovni *EP-ovi*. Postoji oko stotinu takvih ustanova (80 univerziteta, Collège de France, Francuska škola u Rimu, Nacionalni historijski muzej, Pariški opservatorij, itd.). Oni uživaju veću autonomiju, ne podliježu prethodnim finansijskim kontrolama i njihovi budžeti se mogu automatski izvršavati; isto tako, imaju pravo na određeni stepen samo-upravljanja u izboru vlastitih tijela upravljanja.
- Naučni i tehnološki EP-ovi. Ovo je vrsta EP-ova koji su osnovani Zakonom iz 1982., koji obuhvata otprilike deset istraživačkih organizacija, koje u svom upravnom odboru imaju izabrane javne službenike. Njihov budžetski i finansijski sistem je napravljen fleksibilnijim. Osim navedenog, oni se ne razlikuju mnogo od drugih administrativnih javnih agencija.

Industrijski i komercijalni EP-ovi

Broj državnih industrijskih i komercijalnih EP-ova je relativno mali (oko 80), iako su nekoliko njih veoma veliki subjekti. U ovu grupu spadaju između ostalih dvadesetak javnih preduzeća koja su ranije spomenuta, Pariška opera, Ured za poljoprivredne proizvode, koji vrši kako administrativnu tako i regulatornu ulogu, Francuski centar spoljne trgovine, koji je odgovoran za unapređenje izvoza, Svemirska agencija, itd.

U principu, na njihove uposlenike se primjenjuju zakoni o radu, a sporovi u kojima oni sudjeluju spadaju u nadležnost industrijskih tribunala, kao što važi i za privatna preduzeća. Generalno, ostali sporovi koji se tiču odnosa u ovim EP-ovima sa trećim stranama takođe spadaju u nadležnost istih sudova koji su nadležni za fizička lica. Mnogi od ovih EP-ova, međutim, uživaju privilegiju određenih javnih ovlaštenja (npr. za povrat svojih dugova, pogledati dalje u tekstu).

Njihovi računi se vode u skladu sa opštim računovodstvenim planom, koji definira osnovni kontni plan i opšte računovodstvene principe za sve industrijske i komercijalne aktivnosti. Većina njih potpada pod vladine računovodstvene propise, ali ne i pod prethodnu finansijsku kontrolu (pogledati ispod). Imaju veću fleksibilnost u upravljanju od administrativnih EP-ova.

Broj "industrijskih i komercijalnih javnih agencija" koje se bave čisto administrativnim aktivnostima je u porastu. Ti EP-ovi se klasificiraju kao "industrijski i komercijalni" EP-ovi samo iz razloga da im se omoguću više autonomije u upravljanju. Ovo je omogućeno Uredbom o računovodstvenim propisima iz 1962. godine¹⁹, koja propisuje da će: "Javne ustanove u svome nazivu sadržavati 'administrativne prirode' ili 'industrijske i komercijalne prirode', prema vrsti svoje aktivnosti ili potrebama svoga upravljanja.

Međutim, razlike između dvije vrste EP-ova u smislu autonomije u upravljanju, se smanjuju. Administrativne javne agencije su koristile pogodnost mjera modernizacije od strane centralne vlade, koje naglasak stavljaju na odgovornost, a prethodne kontrole se sve više pretvaraju u ex-post revizije. S druge strane, većina industrijskih i komercijalnih EP-ova još uvijek podliježe vladinim računovodstvenim propisima.

1.2. Pravna pitanja

Što se tiče pravnog sistema, ne postoji samo jedan standard na osnovu kojeg je moguće odrediti da li je jedan EP administrativni ili industrijski i komercijalni EP. Uredba iz 1962. godine o javnom računovodstvu je u određenoj mjeri fleksibilna, ali upravni sudovi imaju strožiji pristup.

Svaki put kada se EP osniva uredbom umjesto zakonskim aktom, što je uglavnom slučaj, sudovi će ulaziti u dublju analizu da ustanove koji se pravni sistem primjenjuje. Pri tome posmatraju grupu faktora, tako da bi se jedan EP prihvatio kao industrijski i komercijalni, mora sličiti korporaciji privatnog sektora u smislu djelatnosti, finansiranja i principa poslovanja.

U slučaju Francuskog centra za spoljnu trgovinu, Sud je ustanovio da se na njegove uposlenike primjenjivalo javno pravo (kao kod administrativnih EP-ova), premda je u uredbi kojom je osnovan navedeno da se radi o industrijskom i komercijalnom EP-u.

S druge strane, Parlament je 1986. godine donio Zakon o transformaciji međustrukovne Agencije za žitarice u "industrijski i komercijalni javni EP", unatoč činjenici da bi prema sudskoj praksi ova agencija trebala biti administrativni EP. S obzirom da upravne sudije imperativno tumače zakonske akte, ova agencija je stoga tretirana kao "industrijski i komercijalni javni" EP.

1.3. Osnivanje javnih ustanova

Od usvajanja Ustava Pete Republike 1958. godine, zakonski akti predviđaju "kategorije" EP-ova i definiraju pravila kojima se oni rukovode u svom radu.

"Kategorija" predstavlja više EP-ova pod istim administrativnim organom i sa sličnim djelatnostima. Za svaku od kategorija zakonski akt definira osnovna pravila koja se primjenjuju na organizaciju i rad agencija (opis njihovih zadataka, odnos sa nadzornim organom, priroda resursa, kategorije predstavnika u upravnim odborima i važnost svakog od njih). Nekoliko pravila su ista za sve EP-ove. Postoji otprilike 200 kategorija nacionalnih EP-ova. Slična pravila važe i u slučaju lokalnih EP-ova.

Ukoliko neka kategorija već postoji, ostale državne agencije iste vrste se mogu osnivati vladinom uredbom. Prijedlog uredbe se često podnosi Conseil d'État, najvišem upravnom sudu, radi pribavljanja mišljenja o pravnim pitanjima. Uredbe uvijek potpisuje Ministarstvo finansija, kao i Ministarstvo državne službe u slučajevima gdje agencija namjerava zapošljavati državne službenike. Iako tehnički nadzorni organ (obično je to resorno ministarstvo) za EP sačinjava samu uredbu, Ministarstvo finansija igra važnu ulogu tako što

¹⁹ Uredba br. 62-1587 od 29. decembra 1962. o općim propisima u vezi s javnim finansijama (Službeni list od 30. decembra 1962.)

osigurava postojanje uslova koji će omogućiti agenciji da uravnoteži svoj budžet i pažljivo prati stvaranje radnih mjesta. Brine se da se osnivanje javnih agencija ne koristi za zaobilaženje pravila koja ograničavaju povećanje kadrova ili čak predviđaju smanjenje kadrova.

Pravni tekst kojim se osniva EP se obično sastoji od dvadeset članova i navodi sa priličnom preciznošću djelatnost agencije, njene ciljeve, obim djelatnosti, metode (podružnice, akcione programe, zajedničke projekte, itd.), kao i njenu unutrašnju organizaciju (opšte smjernice, regionalne podjele gdje je to slučaj, itd.). Sama agencija nema mogućnost da definirana svoje zadaće. Umjesto toga, nadzorni organi su ti koji sačinjavaju osnivački pravni tekst i prilagođavaju ga svojim potrebama. Anketa koja je provedena u 174 nacionalna EP-a 1997. godine je pokazala da su, uzeto u cijelosti, njihove stvarne politike bile veoma blizu smjernica koje su sadržane u pravnim tekstovima. Stoga, malo je slučajeva "agencijskog odstupanja".

1.4. Organizacija vlasti u javnim ustanovama

"Upravni odbor"

EP-ovi imaju upravna i rukovodna tijela sa različitim nivoima ovlasti. Upravno tijelo se često naziva "upravnim odborom." Kod administrativnih EP-ova sa najmanjim nivoom autonomije, predstavnici nadzornog organa zauzimaju najveći broj mjesta, dok je Ministarstvo finansija zastupljeno doslovice u svakom od njih. Kod industrijskih i komercijalnih EP-ova, 80 posto predstavnika vlade su direktori i zamjenici direktora vladinih odjela koji su za iste nadležni, ostalih 20 posto dolazi iz redova starijih stručnjaka iz državnog korpusa ili državnih službenika. U upravnom odboru su zastupljeni takođe i izabrani predstavnici zaposlenika, u naučnim i tehnološkim i u svim industrijskim i komercijalnim EP-ovima, u skladu sa Zakonom o demokratizaciji javnog sektora iz 1983. godine. U mnogim EP-ovima, u odborima su takođe zastupljeni i predstavnici koje imenuju organizacije potrošača, kao i stručnjaci iz tog sektora, koje bira nadzorni organ. Moguće je da među članovima "upravnog odbora" ponekad ne budu vladini predstavnici, ili da čak vlada ne učestvuje u izboru članova; ovo je slučaj kod obrazovnih udruženja (*Institut de France*, francuske "Akademije", itd.) i kod velikih univerziteta i agencija za istraživanje. Članovi upravnih odbora u administrativnim i u industrijskim i komercijalnim EP-ovima ne primaju nikakvu naknadu.

Rukovođenje EP-om

Rukovodstvo EP-a često ima više izvornih ovlaštenja od svog upravnog tijela, koje samo u izuzetnim okolnostima imenuje predsjednika agencije ili izvršnog direktora. Postoji određena podudarnost između agencija određene veličine i administrativnih nivoa ministarstava centralne vlade.

Rukovodioci velikih EP-ova često uživaju isti status kao i rukovodioci vladinih generalnih direktorata, te ih kao takve imenuje Vijeće ministara. Osobe koji nisu državni službenici se mogu imenovati za rukovodioce tih agencija. Uredbom se sastavlja spisak EP-ova čijeg predsjednika i/ili direktora imenuje Vijeće ministara. Ostali se imenuju ministarskim ili među-ministarskim dekretom (u svakom slučaju kada nekoliko ministarstava dijele nadležnost nad njima). Ministarstvo finansija se uvijek konsultira u vezi sa izborom kandidata.

U praksi, rukovodioci javnih agencija dolaze iz centralne uprave nadležnog ministarstva i najčešće su iskusni javni službenici (odsjek rudarstva, šumarstva, direktori bolnica, itd.). Starije grane državne službe pri *Conseil d'État* i Računskom sudu (*Cour des comptes*) daju veliki broj nespecijaliziranih direktora agencija. Kod velikih EP-ova finansijski direktori se postavljaju ministarskom uredbom.

Stariji izvršni direktori mnogih EP-ova dolaze iz iste kvalifikacijske skupine kao i oni u vladinim agencijama, te državni službenici često prelaze iz jednih u druge i nazad, uz pomoć aranžmana "posudbe". Ovakva situacija omogućava državnim službenicima da zarade veće honorare koji su mogući u EP-u, dok u isto vrijeme zadržavaju beneficije koje idu uz rad u državnoj službi. Ovakvo šticeenje beneficija je dovelo do određenih zloupotreba, jer je praksa "posudbe" proširena na mnoge korporacije kojima upravlja država (uključujući na primjer komercijalne banke prije njihove privatizacije). Karijera u državnoj službi se može privremeno prekinuti i do šest godina, nakon kojeg perioda se državni službenik mora odlučiti da li da se vrati u svoj prvobitni odjel ili da otkaz. Nakon velikog broja slučajeva u kojima ova granica nije poštivana, sada se više pažnje posvećuje poštivanju ovih pravila.

Nadzorni organi

Svi EP-ovi imaju dva nadzorna organa (*tutelle*): (i) tehnički nadzorni organ, i (ii) finansijski nadzorni organ, odnosno Ministarstvo finansija.

Politiku EP-a predlaže njegov direktor i o njoj glasaju upravni odbori; ista podliježe redovnoj reviziji od strane nadzornih organa, obično u vezi sa primjenom budžeta i pregledom godišnjeg izvještaja. U teoriji, rukovodilac EP-a je isključivo odgovoran za njegovu politiku, ali za veliku većinu EP-ova, njihova potpuna zavisnost o finansiranju iz državnog budžeta ih prisiljava na blisko konsultiranje sa nadzornim organima. Rukovodioci EP-ova nemaju slobodu djelovanja u svim područjima. Agencija pokreće i predlaže, ali nadzorni organ ima moć veta i ovlaštenje da ograniči ukupne aktivnosti u grancama definisanim pravnim tekstovima. Na primjer, rukovodilac administrativnog EP-a nema ovlaštenje za proizvodnju roba i usluga za plasman radi finansiranja troškova bez izričite saglasnosti i, veoma vjerovatno, izmjene uredbe o osnivanju. Javna preduzeća se mogu ponekad susresti sa sličnim ograničenjima. Shodno tome, električnom preduzeću EDF se još uvijek ne dozvoljava da proširi svoje aktivnosti na cijeli komunalni sektor²⁰.

Ovlaštenja nadzornih organa obuhvataju inače prethodna odobrenja za najvažnije akte: budžetske odluke, posuđivanje, preuzimanje ili prenos udjela, ili određene naknade menadžerima i uposlenima. U budžetskim stvarima imaju dodatne substitucijske ovlasti koje se koriste u izuzetnim okolnostima. To obuhvata pravo nametanja budžeta u slučaju kašnjenja ili prekomjernog deficita, ili da se u budžet uvrsti obavezni rashod (npr. neplaćeni dug), te na kraju da naredi njegovu isplatu. Ovo ovlaštenje substitucije je precizirano kategorijom EP-a, ali takođe postoje i generalni principi koji su predviđeni zakonom, kao što su ovlaštenje nametanja rashoda koji su određeni sudskim odlukama. Navedeno ovlaštenje substitucije se može vršiti kod svih administrativnih EP-ova, uključujući univerzitete.

Međutim, nadzorni organ nije neposredno rukovodno tijelo i sudovi su se pobrinuli da se ovaj princip poštuje. Ne postoje nadzorni organi izuzev onih koji su definisani propisima, i njihove ovlasti ne prevazilaze propise. Dakle, nadzorni organ ne može vršiti ovlast substitucije koja nije zakonom određena.

Što se tiče tehničkog nadzornog organa, aranžmani su prilično jednostavni: resorno ministarstvo koje odgovorno za taj sektor je nadzorni organ. Međutim, neki EP-ovi imaju više tehničkih nadzornih organa. U slučaju velikih agencija, tehnički nadzorni organ je formalniji i povjerava se zvaničniku resornog ministarstva koji se naziva "povjerenik" (na primjer, rukovodilac ministarskog direktorata zaduženog za ekonomski sektor agencije se može zvati povjerenik). "Povjerenik" se konsultira u vezi velikih projekata i strateških smjernica, i on je član "odbora upravitelja", u savjetodavnom svojstvu.

Finansijski nadzorni organ je uticajan, s obzirom da vrši *a priori* finansijsku kontrolu nad većinom administrativnih EP-ova. Štoviše, često je slučaj da se budžeti koje izglasaju upravni organi ne izvršavaju automatski i moraju biti izričito (ili prešutnim sporazumom u slučaju naučnih i tehnoloških agencija) odobreni od strane nadzornih organa. Kako je spomenuto, nadzorni organi imaju manje kontrole u slučaju univerziteta. Stoga, budžeti univerziteta ne podliježu proceduri prethodnog odobravanja.

U praksi, uloga i stepen miješanja nadzornih organa zavisi od sektora i prirode EP-a, te od okolnosti. Anketa koja je provedena u 174 nacionalna EP-a 1997. godine je pokazala da su odnosi među EP-ovima i njihovim nadzornim organima raspoređeni prilično ujednačeno među onima koji su opisani da uživaju potpunu autonomiju (36 posto), onima sa određenom autonomijom (33 posto) i onima bez imalo atonomije (22 posto). Ne postoji jasna korelacija između prirode odnosa i veličine agencija, njihovog sektora ili nadzornog organa koji je u pitanju.

Priroda i fokus tehničkog i finansijskog nadzora odražavaju ravnotežu moći koja postoji između EP-a i odjeljenja centralne vlade, kao i preovladavajuće političke klime. U slučaju krize, posebno ukoliko ona utiče na javno mijenje (kao što je sprečavanje AIDS-a ili nuklearna bezbjednost) nadzorni organi mogu ići toliko daleko da izdaju direktive, pismeno ili usmeno. U normalnim okolnostima, nadzorni organi komuniciraju putem cirkularnih dopisa naslovljenih na nekoliko EP-ova. Svake godine, Direktorat za budžet pri Ministarstvu finansija izdaje budžetski cirkular, dok direktorati resornih ministarstava izdaju mnogo cirkulara koji se odnose na ciljeve politike, administrativne procedure i metode izvještavanja. Nadzor je često

²⁰

Ovaj propis ima za cilj zaštitu privatnih komunalnih preduzeća koja djeluju, na primjer, u vodnom sektoru, od nelojalne konkurencije monopola elektroprivrede. Međutim, to će predstavljati hendikep za EDF u kontekstu otvaranja tržišta električne energije.

periodične prirode; te svakodnevne aktivnosti protiču u nedostatku efektivnog praćenja rezultata rada; mada ipak konkretan događaj ili problem mogu ponekad izazvati veoma intervenistički odgovor od strane nadzora. Priroda *tutelle* takođe zavisi i od institucionalnih aranžmana. Stoga, Računski sud je naveo da je tehnički nadzorni organ "posebno slab u veoma čestim situacijama u kojima nadzor dijeli nekoliko resornih ministarstava, ili dva različita direktorata istog resornog ministarstva koji se ne slažu"²¹. Kako je navedeno i ranije, kod nekih agencija, privatni sektor može igrati važniju ulogu u definiranju agencije od nadzornog organa.

Da bi se mogućnost konflikta među tehničkim i finasijskim nadzornim organima svela na minimum, održavaju se sastanci prije sastanaka upravnog odbora velikih EP-ova, kojima prisustvuju samo nadzorni organi i menadžment EP-a, sa ciljem postavljanja temelja za glavne odluke koje će se donijeti. To za posledicu ima da su sastanci uprave često svedeni na puko pečaćenje, čime se umanjuje efektivno učešće uposlenih, korisnika ili stručnjaka.

Što se tiče javnih preduzeća, odnosi sa nadzornim organom su takođe kompleksni. Još 1967. godine, izvještaj Nora je naglasio potrebu da im se da autonomija u upravljanju. Bez obzira na to, od toga datuma bilo je mnogo primjera pretjeranog intervencionizma i zbunjujućih ili kontradiktornih ciljeva koji se postavljaju pred preduzeća. S druge strane, pojedina preduzeća, kao što je EDF, su razvila sofisticirane instrumente određivanja cijena i planiranja, što je takođe povećalo njegove pregovaračke moći sa svojim nadzornim organima. Kako je naveo bivši direktor EDF-a, M. Boiteux: "nama bi vlada bila neprestano za vratom da nismo uspjeli stvoriti jedinstven instrument, kojem je dodijeljena naučna aura, i koji je presjekao sve primjedbe, bez obzira na njihovo porijeklo"²².

U prošlosti, u nekim industrijskim sektorima, tehnički nadzorni organ je igrao ključnu ulogu. Nadzorni organ je koordinirao razvoj industrijskog sektora, koji je često uključivao istraživački centar EP, nacionalnog operatera EP i nacionalizirane ili privatne industrije²³. Monopolističke moći državnih operatera i metode preferiranja u politici javnih nabavki su doprinijeli stvaranju državnih šampiona. Ali promjene u tehnologiji, otvorenost tržišta i privatizacija industrija učinile su da ovakav aranžman više nije relevantan. Uloga tehničkog nadzora je proporcionalno smanjena, dok velika javna preduzeća imaju više kapaciteta u vidu ljudskih resursa za planiranje i formulaciju strategije od onih koje na raspolaganju ima resorno ministarstvo za upravljanje cijelim sektorom.

2. Aktiva i pasiva

2.1. Nekretnine

S obzirom da su EP-ovi pravni subjekti oni su takođe i vlasnici svoje imovine i/ili imaju "dodijeljenu" imovinu koja je u vlasništvu države ili lokalne vlasti, a čija se vrijednost pojavljuje u njihovim finansijskim izvještajima. Kako je to slučaj i sa državnim nekretninama, nekretnine EP-a, bilo da su u njegovom vlasništvu ili ih samo koristi, se klasificiraju kao javna ili privatna imovina. Na javnu imovinu se primjenjuju posebni propisi Zakona o državnoj imovini (*Code du Domaine Public*) koji takvu imovinu čini neotuđivom i izuzetom od izvršenja ili pljenidbe. Privatna imovina zahtijeva odobrenje Odjela za državnu imovinu (*Service des Domaines*) Ministarstva finansija i nacionalnih, regionalnih ili lokalnih komisija za promet imovinom, kod većih sticanja, zakupa i građenja. Odjel za državnu imovinu se mora konsultirati radi utvrđivanja kupoprodajne vrijednosti imovine, a finansijski kontrolor se mora pobrinuti da nema većih odstupanja između te procjene i stvarne cijene koja se isplati odnosno primi.

Država može prenijeti svoju privatnu imovinu EP-u; što je nešto što se generalno radi kao početna dotacija u vrijeme osnivanja agencije. Može takođe "dodijeliti" državnu imovinu, odnosno staviti istu na raspolaganje bez prenosa vlasništva. Dodijeljena zgrada se mora vratiti Odjelu državnog vlasništva nakon što je EP prestane koristiti, a ukoliko se proda, što se može dogoditi u specifičnim okolnostima, svi prihodi od prodaje se moraju predati državnom budžetu.

²¹ *Rapport Public 1999*; Cour des Comptes – Revizorski sud.

²² M. Boiteux citirao u M. Wiervorka i S. Trinh; *Le modèle EDF*. La Découverte, Paris.1989.

²³ Pogledati na primjer E. Cohen; *Le colbertisme high tech. Économie des Telecom et des grands projets*. Hachette, Paris 1982.

EP može sticati vlastitu imovinu. Imovina u nekretninama može biti prilično značajana kada to predstavlja dio zaduženja EP-a, kao što je to slučaj kod EP-ova zaduženih za korištenje zemlje, prostorni razvoj, Agencija za zaštitu morske obale i Agencija za šume. EP stiče odnosno raspolaže sredstvima odlukom svog upravnog odbora, koja podliježe uobičajenom nadzoru, konkretno, onom koji vrši njegov finansijski nadzor.

Kao pravni subjekt koji je reguliran javnim pravom, može imati ovlasti i za eksproprijaciju. Saniranja koja vrši podliježu posebnim pravilima, kao što je uslov da se mora vršiti prethodna istraga da bi se ustanovilo da su radovi u javnom interesu, te da se izmjeri njihov uticaj na okoliš.

EP takođe može sticati imovinu u ime države ili lokalnih vlasti. Ministarstvo finansija često intervenira kod nacionalnih EP-ova, posredstvom svog finansijskog kontrolora, radi predlaganja ovakvog pravca djelovanja, da bi imovina koja se stiče na taj način postala vlasništvo vlade i svi prihodi koji proisteknu njenom kasnijom prodajom budu vraćeni vladi, na osnovu toga što je kupovina finansirana iz vladinih subvencija. Ova metoda ima određenih nedostataka. Kao prvo, inventar vladinih nekretnina se ne vodi dovoljno ažurno, a pravni status mnogih nekretnina je nejasan, pitanje koje dođe na dnevni red samo kada se oni ponude na prodaju. Kao drugo, EP-ovi nisu stimulirani da stvaraju prihode prometom nekretninama, s obzirom da oni nemaju kontrolu nad ostvarenom zaradom; sav prihod od prodaje dodijeljene imovine se mora predati vladi, ili se isti odbija od godišnjeg granta koji država uplaćuje EP-u.

Većina administrativnih EP-ova ne umanjuju vrijednost svojih nekretnina niti ponovo izražavaju njihovu vrijednost u bilansu stanja. Navođenje vrijednosti imovine koja se dodijeli EP-ovima u vladinom knjigovodstvu, odnosno navođenje njihove imovine u konsolidovanom vladinom računovodstvu se niti radi ispravno niti ažuririra. Ministarstvo finansija se prvi put bavilo ovim pitanjem 1996.-1997. godine, u sklopu pregleda vlasničkih računa, uključujući i računovodstvene procedure za stalna sredstva.

Što se tiče aproprijacije prihoda od prodaje državnih nekretnina, same vladine agencije nisu naročito zainteresirane da ostvaruju uštedu u toj oblasti, iz razloga što bi prihodi iz takvih prodaja išli u zajednički budžet. Ministarstvo finansija je moralo promijeniti svoje prakse prije nekoliko godina, kada je vlada odlučila da izmjesti određene agencije izvan Pariza, iz razloga regionalnog razvoja. Kreiran je kompenzacijski fond, kojemu su pristup imala ministarstva i javne agencije, a radi raspodjele prihoda od prodaje zgrada na području Pariza za stvaranje novih objekata. Taj sistem se nije pokazao veoma efikasnim, jer ministarstva i EP-ovi, koji su raspolagali zemljom za prodaju, nisu bili ti koji su se izmještali. Tada je *Conseil d'État* donio odluku da vlada ne može prisiliti EP svojom odlukom da izmjesti svoje glavne kancelarije ukoliko pravni tekst kojim je taj EP osnovan nije sadržavao odredbu u tom smislu, a što je u većini i bio slučaj. Nekoliko EP-ova je uspješno tužilo vladu po tom osnovu.

U kontekstu liberalizacije evropskog tržišta, aranžmani za infrastrukturno vlasništvo nad mrežnim industrijama su nedavno razjašnjeni i reorganizirani. Infrastruktura transporta struje sada pripada EDF-u, koji je ranije samo bio koncesionar. Vlasništvo nad infrastrukturom željeznica je razjašnjeno osnivanjem EP za upravljanje infrastrukturom (RFF) koji je zaseban od operatera željeznica (SNCF).

2.2. Dug

Generalno gledano, pravni tekstovi i za administrativne i industrijske i komercijalne EP-ove predviđaju da oni mogu posuđivati sredstva, na osnovu odluke njihovih upravnih odbora i uz izričitu saglasnost njihovih finansijskih nadzornih organa. U praksi, obim posuđivanja od strane EP-ova u značajnoj mjeri varira. To je relativno česta pojava među lokalnim EP-ovima, s obzirom da lokalne vlasti to prihvataju kao redovan metod finansiranja vlastitih budžeta kao i budžeta njihovih EP-ova. Veoma mali broj državnih administrativnih EP-ova iskoriste mogućnost posuđivanja. Međutim, univerziteti posuđuju sredstva i generalno regionalne vlasti odobravaju univerzitetima investicione subvencije za otplatu dugova.

Strogi finansijski nadzor koji vlada vrši nad administrativnim državnim EP-ovima omogućava vladi da sama vrši sva pozajmljivanja i finansira EP-ove u potpunosti kroz budžetske aproprijacije. Državni administrativni EP-ovi u suštini uopće nemaju stvarnu finansijsku autonomiju. Oni ne ostvaruju prihode za otplatu kredita. Oni umanjuju vrijednost svoje imovine u skladu sa čisto računovodstvenim principima, bez razmatranja finansiranja kapitalnih projekata. Oni najčešće koriste finansiranje najmom za nabavku kompjuterske opreme, ali se to radi da bi se finansiralo iz godišnje subvencije države.

Velika javna preduzeća koriste uslovno finansiranje zaduživanjem, a te uslove usko definira finansijski nadzorni organ, te pregleda kancelarija premijera. Ta velika industrijska i komercijalna javna preduzeća

posuđuju od francuskih i stranih banaka, ili češće na tržištima kapitala izdavanjem prenosivih obveznica koje garantira vlada. Prihodi od takvih obveznica su slični onima od vladinih obveznica, s tim da razlika nikada nije veća od pola boda, te su obično ova preduzeća po svojoj kreditnoj sposobnosti dobro rangirana. EDF i GDF (*Gaz de France*) izdaju obveznice koje vlada ne garantira, a koje ostvaruju slične prihode.

U posljednjih otprilike dvadeset godina, EP-ovima se više ne dopušta posuđivanje od vlade. Prije tog perioda, Fond za ekonomski i socijalni razvoj je bio Fond posebnog trezora koji je davao beskamratne ili kredite sa kamatama, čija je cijena (manji prinost i kašnjenja u vraćanju kredita) bila uključena svake godine u vladin budžet. Isto tako, vlada više ne učestvuje u davanju kredita sa niskim kamatama, koji su ranije bili dostupni zemljoradnicima, malim i srednjim preduzećima i za izvoze. Regulatorne mjere Evropske komisije koje se odnose na konkurenciju su poslužile kao jaka inicijativa da se stavi tačka na sve takve finansijske prakse javnih agencija sa komercijalnim aktivnostima.

Dug velikih EP-ova se ne pojavljuje u vladinom zakonu o budžetu, ali se prikazuje u državnim finansijskim izvještajima pod posebnim naslovom.

2.3. Ostala sredstva i obaveze

Javne agencije koje podliježu vladinim računovodstvenim pravilima (EP sa "javnim računovođom") u ž i v a j u više privilegija. Njihova sredstva se ne mogu oduzeti i njihove tužbe se rješavaju bez potrebe da komercijalni sud izdaje rješenje. Njihovi dugovi se otpisuju nakon četiri godine (ali se ovaj rok može produžiti za neke vjerovnike odlukom upravnog odbora i uz odobrenje Direktorata za budžet pri Ministarstvu finansija).

Prije nekih dvadeset godina, prije nego su kompjuteri ušli u širu upotrebu, vlada i njeni EP-ovi su bili čuveni po tome koliko im je dugo vremena trebalo da izmire svoja dugovanja, koja su uobičajeno ostajala neizmirena više od tri mjeseca. EP-ovi sada svoja dugovanja izmiruju brzo. Praćenje kašnjenja u plaćanju nakon primanja fakture predstavlja jedan od osnovnih administrativnih kriterija koje primjenjuju EP-ovi, koji sprovode revizije poslovanja.

Cirkularnim dopisom koji je uputio Direktorat za javno računovodstvo zatraženo je da EP-ovi plate zatezne kamate na sve neizmirene fakture dobavljača, a koje su ostale neizmirene 45 dana. Mogu biti u kašnjenju samo gdje se javi kriza sa plaćanjem, što se periodično dešava u raznim EP-ovima.

Zajedničko pravilo koje važi za EP-ove koji podliježu vladinim računovodstvenim propisima je činjenica da su njihove rezerve u gotovini sastavni dio vladinog trezora, tako da njima nije dozvoljeno da ulože višak salda gotovine u obveznice. Njihov gotovinski račun mora prikazivati pozitivan bilans u svakom trenutku. Administrativnim EP-ovima se ne isplaćuju nikakve kamate, ali u nekim slučajevima industrijski i komercijalni EP-ovi zarađuju kamatu na svoje depozite u gotovini. Na univerzitetima se primjenjuje posebno izuzeće i njima je dozvoljeno da ulože dio svoga salda gotovine koje sami ostvar.

Pravila koja uređuju ovo pitanje su u posljednje vrijeme postala fleksibilnija i Ministarstvo finansija sve češće dopušta EP-ovima, čak i administrativnim, da ulože kratkoročne viškove gotovine, pod uslovom da se ulaganje vrši u vladine obveznice na period od jedne godine ili kraće. Bolnice imaju slobodu da ulože svoj višak salda gotovine, kao naravno i industrijski i komercijalni EP-ovi koji nemaju dodijeljenog "javnog računovođu."

Javne agencije koje se bave primjenjenim istraživanjem mogu imati prava intelektualne svojine. Tu su se vladine smjernice mijenjale nekoliko puta i sa tom imovinom se vjerovatno ne postupa na najbolji način. Ovo je iz razloga što je osnovna motivacija EP-ova pružanje javnih usluga i promocija tehnološkog napretka u privrednom sektoru za koji su oni zaduženi. Oni imaju mnogo kontakata sa privatnim firmama kojima dozvoljavaju da podnose zahtjeve za patentiranje u njihovo ime za otkrića do kojih se dođe u toku zajedničkog istraživanja. Zahtjevi za patentiranje koji se podnesu u ime EP-a su često iz onih područja u kojima EP nije mogao naći francusku ili stranu firmu sa kojom bi radio. Podnošenje zahtjeva za patentiranje i obnavljanje patenata uzrokuje EP-ovima troškove iz kojih se ne može automatski proizvesti prihod. Intelektualna svojina, prema tome, više košta nego što donese dobiti. Udio na koji svaki istraživač ima pravo iznosi 25 procenata od zarađenih naknada, pri čemu je maksimum određen na visinu jedne godišnje plate, čime se dodatno učvršćuje njihova tendencija da dozvoljavaju firmama koje finansiraju njihove istraživačke laboratorije da budu vlasnici patenata. Politika posljednjih godina je bila da se pusti da jedan broj neaktivnih patenata prestane da važi i da se uvede praksa jednake raspodjele naknada koje se plaćaju na aktivne patente.

3. Kontrola budžeta i revizija

3.1. Kontrola budžeta i računovodstvo: opšti principi

Kontrola nad izvršenjem budžeta

Sistem izvršenja budžeta u EP-ovima je generalno fleksibilniji od onoga za državni budžet. Međutim, za većinu EP-ova, procedure izvršenja državnog budžeta služe kao polazni osnov. U francuskom budžetskom sistemu, te procedure su organizirane na sljedeći način:

- Službenik koji vrši odobrenje (*ordonnateur*) je odgovoran za implementaciju budžeta. Resorni ministar (ili kod EP-a rukovodilac EP-a) je službenik koji vrši odobrenje. Službenik koji vrši odobrenje, odnosno njegovi delegati, angažira (*engage*), odnosno izdaje ugovore i naredbe, provjerava isporuke, fakture i potraživanja (*liquide*), te izdaje naloge za plaćanje (*ordonne*).
- Finansijski kontrolor, je službenik Ministarstva finansija raspoređen po resornim ministarstvima, koji provodi prethodni kontrolu obaveza i drugih odluka koje nose fiskalne posljedice, kao što je zapošljavanje. Finansijski kontrolor provjerava da li postoje raspoloživa sredstva za aproprijaciju i da li obaveza odgovara svrsi aproprijacije. Ovdje je riječ samo o kontroli regularnosti. Njena precizna priroda zavisi od ekonomske prirode potrošnje, iznosa i prirode subjekta (npr. zavisi od toga da li je to centralni sektor, ili "decentralizirani" sektor, ili administrativni EP).
- Službenik poznatiji kao "javni računovođa" vrši kontrolu naloga za plaćanje koje izdaje službenik koji vrši odobrenje. "Javni računovođa" je odgovoran za provjeru regularnosti naloga za plaćanje; on vrši plaćanja posredstvom Jedinственog računa trezora (ili računa EP-a kod trezora) i vodi knjige. Kako će dalje u tekstu biti objašnjeno, pojam "javni računovođa" ima poseban status i dužnosti.

Radi kontrole upravljanja, u većini velikih privatnih i vladinih organizacija značajne veličine, u primjeni je princip razdvajanja dužnosti. Time se omogućava da ista osoba ne može donositi naredbe, provjeravati isporuke i vršiti plaćanja. U francuskom sistemu ovo pravilo je institucionalizirano. "Javni računovođa" ne podnosi izvještaj "službeniku koji vrši odobrenje". On je ovlašten da odbaci svaki neregularni nalog za plaćanje koji izda službenik koji vrši odobrenje.

Stoga je princip razdvojenosti između službenika koji vrši odobrenje i "javnog računovođe" temeljni princip u francuskom sistemu. Primjenjuje se kako kod trošenja tako i kod ubiranja prihoda (tj. procjena prihoda je odvojena od ubiranja prihoda).

"Javni računovođa" je odgovoran za kanalisanje svih transakcija kroz račune trezora i za računovodstvo. On je generalno uposlenik Generalnog direktorata za javno računovodstvo, što je računovodstvena i administrativna grana trezora, ali ne uvijek. Često je u agencijama koje djeluju pod ministarstvima obrazovanja ili poljoprivrede "javni računovođa" službenik zadužen za računovodstvo iz resornog ministarstva. Ali, Generalni direktorat za javno računovodstvo kojem on ostaje funkcionalno odgovoran, uvijek odobrava njegovo imenovanje.

"Javni računovođa" ima posebne dužnosti. On je lično odgovoran, svojim vlastitim novcem, za usklađenost i administrativne greške. Njega kontrolira Generalni direktorat javnog računovodstva, obično u liku glavnog regionalnog računovođe trezora (*Trésorier Payeur Général*). On mora pripremiti godišnje finansijske izvještaje, i odgovoran je Računskom sudu, koji vrši reviziju godišnjih finansijskih izvještaja.

Zbog principa razdvajanja, službenik koji vrši odobrenje nema pravo držanja bankovnih računa ili gotovine. Računski sud može kazniti službenike koji vrše odobrenje, a koji izbjegavaju ovo pravilo, na primjer kanalima određenih NVO-a. U izuzetnim okolnostima službenik koji vrši odobrenje može primorati "javnog računovođu", uz pomoć "naloga za rekviziciju", da odobri plaćanje koje je računovođa prethodno odbio. Kada do ovoga dođe Ministarstvo finansija prijavljuje nalog za rekviziciju Računskom sudu i odgovornost prelazi sa "javnog računovođe" na službenika koji vrši odobrenje.

Službenik koji vrši odobrenje je takođe odgovoran za finansijsko upravljanje. Službenik koji vrši odobrenje mora ovjeriti finansijske izvještaje koje pripreme službenici Ministarstva finansija.

Uredba iz 1962. godine o državnom računovodstvu služi kao strogi okvir kojim su definirane dužnosti "javnih računovođa", službenika koji vrše odobrenje i prezentacije vladinih finansijskih izvještaja, uključujući i EP-ove.

Takođe propisuje da se vladini računovodstveni metodi moraju preuzeti iz "generalnog računovodstvenog plana". Kako je navedeno, "generalni računovodstveni plan" definira osnovni kontni plan i generalne principe računovodstva za sve poslovne aktivnosti. On stupa na snagu uredbom ministarstva finansija koja se priprema nakon konsultacija sa stručnjacima i računovodstvenom strukom.

Zapravo, vladino računovodstvo se još uvijek razlikuje od računovodstva u privatnom sektoru. Na primjer, centralna vlada i mnogi administrativni nacionalni EP-ovi ne evidentiraju fiksna sredstva i njihovu amortizaciju na pravilan način. Ali, posljednjim izmjenama računovodstvenih metoda stiže se dojam da se vladina računovodstvena pravila približavaju pravilima privatnog sektora. Opšti državni izvještaj iz 1999. godine pokazuje napredak u tom pravcu. Često se dešava da komplikovane procedure koje su potrebne da bi se implementirale izmjene koje donese Direktorat javnog računovodstva Ministarstva finansija ometaju reviziju propisa. Na primjer, cirkularni dopis iz 1989. godine o kompjuterizaciji nije uspio riješiti sva pitanja, a ni vlada kao ni javne agencije sa "javnim računovodom" ne mogu primati plaćanja kreditnom karticom (što će se ubrzo promijeniti).

3.2. Aranžman "javnog računovođe" u Javnim ustanovama

"Javni računovođa" je dodijeljen većini EP-ova. Međutim, dok kod vlade postoji potpuna fizička razdvojenost administrativne jedinice koja troši od "javnog računovođe", koji radi u trezoru, "javni računovođa" u EP-u i fizički radi u toj ustanovi. U mnogim EP-ovima ona/on je tu stalno zaposlen. U nekim malim EP-ovima službenik trezora vrši dužnosti javnog računovođe, ali zadržava svoju poziciju u Trezoru.

"Javni računovođa" se takođe dodijeljuje lokalnim vladama i poljoprivrednim komorama (ali ne i drugim strukovnim javnim agencijama). Ali, transakcije ovih subjekata ne prolaze prethodnu finansijsku kontrolu. Zapravo, ovi subjekti uživaju visok stepen finansijske autonomije, iako Računski sud vrši njihovu reviziju na uobičajen način.

Iz razloga što oni podliježu strogoj kontroli od strane Ministarstva finansija i ne uklapaju se dobro u rukovođenje poslovnim aktivnostima, za desetine EP-ova koji su najveća javna preduzeća ukinute su procedure izvršenja državnog budžeta i računovodstvene kontrole.

Ponekad se princip razdvajanja o kojem je prethodno bilo riječi, mijenja, pa tako u nekim javnim preduzećima, "javni računovođa" je u isto vrijeme i finansijski direktor EP-a, a kao finansijski direktor je odgovoran rukovodiocu EP-a i odobrava izdatke. Takvi slučajevi su problematični, kako je navedeno i u izvještaj Računskog suda o lučkim vlastima: "princip razdvojenosti među funkcijama odobravanja i računovodstva je poremećen. Direktor je neposredno nadređen računovođi, kojem je teško odbiti nalog za isplatu koji pripreme njegove finansijske službe ili na osnovu upute koju on sam izda kao finansijski direktor. Stvarno postojanje javnog računovođe predstavlja problem". Za takva javna preduzeća, Računski sud je preporučio ili da prekinu sa aranžmanom "javnog računovođe" ili da transformiraju ove EP-ove u državne korporacije i podvrgnu ih standardima i reviziji privatnog sektora²⁴.

Vjeruje se da veliki broj menadžera pronalazi prednosti u sistemu "javnog računovođe", jer ih oslobađa odgovornosti za upravljanje gotovinom i računovodstvo. Međutim, razdvojenost službenika koji vrši odobravanje od "javnog računovođe" ima manu što se pažnja usmjerava na opšte računovodstvene procedure, a slabi se uloga budžeta. To je usporilo uvođenje procedura obračuna troškova, odvaja menadžment od računovodstva i slabi uvid menadžera u izvršenje budžeta.

3.3. Finansijske kontrole i revizija Ministarstva finansija

Većina administrativnih i neke male industrijske i komercijalne ustanove se podvrgavaju finansijskoj kontroli, čija se priroda postepeno razvija. Ostale ustanove se podvrgavaju "ekonomskoj i finansijskoj kontroli države".

²⁴ Francuska lučka politika, Sud revizora ili Revizorski sud.

Financijska kontrola u administrativnim agencijama

Generalno, financijski kontrolor vrši prethodne kontrole ugovornih obaveza i odluka koje imaju fiskalne posljedice. Financijski kontrolor surađuje blisko sa administratorima EP-a; ima konsultativno svojstvo u upravnom odboru. On samo vrši kontrolu regularnosti i stara se da se direktive Direktorata za budžet, bilo pismene ili usmene, poštuju. On uglavnom kontrolira odluke koje se odnose na kadrove, (npr. zapošljavanje), troškove putovanja u inostranstvo, investicije, subvencije i transfere, kao i ostale troškove iznad određenog iznosa (o čemu se ponekad pregovara sa menadžerom). Univerziteti i nekolicina drugih administrativnih EP-ova se ne podvrgavaju prethodnoj financijskoj kontroli. Među izmjenama koje su uvedene u posljednjih deset godina je i usklađivanje odobrenja. Na primjer, financijski kontrolori odobravaju sve predviđene kadrovske troškove na početku godine i ne moraju odbirati svako promaknuće, mada je i dalje odobrenje neophodno za zapošljavanje.

U regijama, Glavni regionalni računovođa često vrši funkciju financijske kontrole. Vođeni su razgovori u vezi promjena u financijskoj kontroli sa ciljem smanjenja prethodnih kontrola i povećanja njihove uloge savjetnika i promotora revizije upravljanja.

Državna kontrola nad industrijskim i komercijalnim agencijama

"Ekonomska i financijska kontrola koju vrši država" se obično naziva "državna kontrola". Državna kontrola koju sprovode službenici Ministarstva finansija obuhvata EP-ove koji ne podliježu financijskoj kontroli, korporacije pod kontrolom države i sve druge subjekte koji ubiru veći dio svog prihoda iz javnih fondova. Ona obuhvata oko 600 subjekata. Ovu kontrolu vrši ili državni kontrolor ili kod velikih subjekata kontrolna misija.

Priroda takvih kontrola varira od agencije do agencije. Ponekad se sastoji od prethodnih kontrola za odluke sa začajnim financijskim uticajem. Najčešće se sastoji od revizije (ex-post). Za javna preduzeća značajne veličine državna kontrola je slična procesu revizije.

Državni kontrolori imaju konsultantska svojstva u upravnim odborima. Oni izdaju godišnje izvještaje o procjeni koji sadrže njihovo mišljenje o djelotvornosti politika EP-a. Izvještaji se šalju Ministarstvu finansija; nisu povjerljivi, ali se takođe i ne distribuiraju u velikom broju, jer ne postoji obaveza da se prosljeđuju bilo agenciji kod koje je vršena revizija niti njenom nadzornom organu.

Financijske inspekcije

Ministarstvo finansija takođe zapošljava visoko rangirane inspektore (*Inspection Générale des Finances*), sa nadležnošću da ispituju i istražuju sva pitanja koja su povezana sa "javnim fondovima". Ministarstvo finansija određuje njihov godišnji program. Prije svega, ovi inspektori vrše reviziju "javnih računovođa", ali je njihov rad takođe usmjeren na procjenu kvaliteta rada agencije. Takve inspekcije su prilično efektivne i često urode rezultatima, mada nisu veoma česte u EP-ovima.

3.4. Interna revizija

Najveći EP-ovi, bez "javnih računovođa", koriste interne procedure revizije koje oni određuju prema vlastitoj diskreciji. U većini ostalih agencija ne postoje sistematske interne financijske kontrole. Ovo se uglavnom objašnjava činjenicom da se financijske i računovodstvene kontrole posmatraju kao pitanja za Ministarstvo finansija i menadžeri agencija ne osjećaju da su odgovorni za njih.

Bez obzira na to, sva tehnička ministarstva takođe zapošljavaju inspektore i revizore, čija nadležnost obuhvata podređene EP-ove. Njihovi izvještaji su za ograničenu distribuciju i njihova efektivnost zavisi od spremnosti ministarstava da ih iskoriste. Ponekad je njihova efektivnost ograničena zbog nekvalificiranih kadrova (većina njih su državni službenici koji više ne mogu naći aktivne pozicije). Međutim, u drugim slučajevima ove inspekcije su se pokazale efektivnim.

3.5. Vrhovna revizijska instanca

Sud revizora (*Cour des Comptes*) je vrhovna revizorska institucija. Revizorski sud i njegovi regionalni sudovi imaju veoma široke revizorske ovlasti. Vršiti pregled svih završnih godišnjih izvještaja centralne i lokalnih vlada, te vrši reviziju javnih računovođa. Reviziju vrši u prostorijama EP-ova i drugih subjekata pod kontrolom države, u različitim intervalima (svakih 3 do 10 godina, u zavisnosti od veličine subjekta) za cijeli period koji je protekao od prethodnog pregleda. To je adversarni postupak, i od menadžementa subjekta u kojem se vrši revizija se očekuje da da odgovor na opservacije koje iznese Ured. Konačni izvještaj, koji se

prosljeđuje rukovodiocu subjekta i njegovim nadzornim organima, često sadrži konkretne zahtjeve za reforme. Sud revizora sud ispituje efekte njihovih prijedloga prilikom sljedeće revizije i prijedlozi se uglavnom uvaže. Po potrebi se on uvijek može postupati kao Sud finansijske usklađenosti. Sud revizora takođe provodi procjene i izdaje izvještaje na mnoge teme, po zahtjevu ili na vlastitu inicijativu. Njegov godišnji izvještaj je javan i sa nestrpljenjem ga iščekuju mediji i javnost. On predstavlja sažetak glavnih zapažanja i preporuka do kojih je Sud došao.

4. Izrada budžeta i implementacija

4.1. Prezentacija budžeta

Struktura budžeta

Raspodjela budžetskih sredstava (budžetske aroprijacije) kod administrativnih EP-ova predstavljaju granice za gotovinska plaćanja. Budžeti industrijskih i komercijalnih EP-ova se smatraju "procjenama prihoda i rashoda". Te procjene su u principu samo procjene, s obzirom da zavise od prihoda same agencije. Međutim, postoje ograničenja na kadrovske i investicione izdatke, što umanjuje fleksibilnost u izvršenju budžeta. Budžet obuhvata odobrenja za višegodišnje investicijske projekte, koji se nazivaju "programska odobrenja" ili "aproprijacija prema obavezama". Ovime se samo odobravaju obaveze, ali ne i plaćanja.

Generalno posmatrano, budžet se sastoji iz dva dijela, jedan za rad i drugi za kapitalne izdatke. Oni se mogu kompenzirati međusobno ili u kombinaciji sa obrtnim kapitalnim sredstvima. Ova dva dijela su podijeljena na "poglavlja" i "članove". Klasifikacija budžeta prati računovodstveni plan, koji klasificira konta po ekonomskoj kategoriji. Postoji međutim nekoliko nedosljednosti koje stvaraju praktične probleme. Na primjer, standard za razlikovanje operativnih troškova od investicionih ulaganja nije isti u budžetskom smislu (prag od FRF 300 000) i u računovodstvenim praksama (prag od FRF 5 000).

I struktura klasifikacije budžeta, koju propisuje računovodstveni plan i priroda kontrole izvršenja budžeta težište stavljaju na ulazne informacije umjesto na rezultate, te tako upravljanje budžetom u EP-ima sa javnim računovodama čine zamršenim. Napravljen je pokušaj poboljšanja prezentacije budžeta u slučaju istraživačkih agencija, koje imaju budžet podijeljen na tri dijela, jedan za kadrovske izdatke, drugi za generalne troškove rada i treći za operacije istraživanja. Raspodjele u trećem dijelu se mogu koristiti za finansiranje kupovine kapitalnih dobara ili male opreme kao i operacija i nekih troškova uposlenika po ugovoru, kao što je plata i naknade privremeno uposlenih za rad na istraživanju zajedno sa firmama iz privatnog sektora. Ovakva mogućnost finansiranja omogućava da se istraživačkim ustanovama dozvole "raspodjele po blokovima" koje im omogućavaju visok stepen administrativne fleksibilnosti. U isto vrijeme, ovakva praksa ima popratnu pojavu miješanja izdataka različite ekonomske prirode. Treći dio budžeta, u kojem su pregrupisane tričetvrtine ukupnih izdataka, se ne prati ispravno prema kontnom planu, i na izvjestan način predstavlja crnu kutiju.

Kada razgovaraju o svom prijedlogu budžeta sa svojim nadzornim organima neke agencije svoje procjene predstavljaju u različitim formatima, uključujući analitičke tabele koje prikazuje njihov program izdataka prema zadacima odnosno svrhama. Ove posljednje su u formi 'blich prezentacija' koje služe u informativne svrhe. Ali, s obzirom da se o budžetu glasa, da se on nadgleda i kontrolira u skladu sa prezentacijom koja je propisana zakonom ili uredbom, ti analitički radovi nemaju nikakvog uticaja na implementaciju budžeta.

4.2. Kadrovski izdaci

Planiranje budžeta za zaposlenike

Kadrovska izdvajanja se generalno izbliza prate i kontroliraju od strane nadzornog organa, dok se u isto vrijeme procedure koje se primjenjuju razlikuju između administrativnih i industrijskih i komercijalnih EP-ova.

Budžet administrativnog EP-a u prilogu sadrži tabelu kadrovskih mjesta koja su planirana budžetom u kojoj su opisana sva stalna mjesta prema zanimanju, stepenu stručnosti i staža u smislu istih poslova u državnoj službi. Prosječni koeficijent se dodjeljuje za svaki razred i kada se broj pozicija pomnoži sa vrijednošću koeficijenata prema uputstvu nadzornog organa za budžet i na osnovu sistema koji se primjenjuje na sve državne službe, može poslužiti za izračunavanje odgovarajuće budžetske raspodjele. Sve promjene koeficijenta su rezultat vladine politike kompenzacije, te EP nema učešća u tome. Popunjavanje pozicija predviđenih budžetom zahtijeva odobrenje finansijskog kontrolora. To se radi bilo da EP sprovodi

svoje vlastite testove u sklopu konkursne procedure zapošljavanja ili odluči da zaposli na upražnjenu poziciju državnog službenika koji već radi za vladu. Upražnjeno radno mjesto koje je predviđeno budžetom mora biti u platnom razredu koji odgovara kvalifikacijama lica koje se zapošljava na to radno mjesto.

Ovaj postupak kontrole je suštinski doprinio razvoju administrativnog planiranja kadrova, na način da predviđa penzionisanja, smrtne slučajeve i kraj zaduženja, što dovodi do upražnjenih radnih mjesta, ali i planira napredovanje u karijeri zasnovano na stažu i stručnosti. Razgovori o administrativnim politikama o kadrovima i karijerama predstavljaju važan dio svih pregovora o budžetu, jer je često potrebno da se struktura budžetom planiranih mjesta prilagodi potrebama agencije.

U toku proteklih dvadesetak godina, promjene su uglavnom pokretane sa vrha, i to uglavnom zbog kombinacije dva faktora. Jedan je demografski problem koji je posljedica zasićenosti sa državnim službenicima na isteku radnog vijeka koji su stupili u službu '60-ih godina i koji će otići u penziju tek za 5 do 10 godina, u kombinaciji sa padom broja novih državnih službenika koji se zapošljavaju na godišnjoj osnovi (u toku dvadeset godina implementirane su politike sa ciljem da se stabiliziraju ili smanje činovi državnih službenika). Drugi faktor je stalni rast kvalifikacija državnih službenika, s obzirom da kompjuteri postepeno zamjenjuju nekvalificirane osobe.

Administrativni EP-ovi takođe dobijaju sredstva iz budžeta za kadrove koji ne rade na pozicijama predviđenim budžetom, da bi mogli angažirati zaposlenike po osnovu ugovora na određeno vrijeme (tri godine, sa mogućnošću još jednog obnavljanja na isti period). Zapošljavanje tih kadrova pomno prate finansijski kontrolori, od kojih je potrebno pribaviti prethodno odobrenje, a zaposlenici na ugovor predstavljaju samo mali broj od ukupnog broja zaposlenih (manje od 10 %). Ograničenja na platne izdatke su navedena u izdvojenim sredstvima, a Direktor za budžet izdaje direktive u vezi povećanja budžeta za zaposlene u prvom cirkularu u kojem poziva na sačinjavanje zahtjeva za budžet.

Budžeti većine industrijskih i komercijalnih EP-ova ne sadrže tabelu pozicija koje su predviđene budžetom. Ipak oni imaju neznatno više slobode od administrativnih EP-ova, iz razloga što ciljeve izdvajanja za zaposlene postavljaju nadzorni organi. Oni moraju opravdati svako odstupanje od navedenih ciljeva. Generalno gledano, Direktor za budžet je uključen u konkretne aspekte kadrovske administracije, čak i kada se radi o velikim industrijskim i komercijalnim EP-ovima, premda mu često nedostaju tehnička sredstva za procjenu vrijednosti velikih kapitalnih projekata i njihove klizne cijene.

Naknade menadžerima

Rukovodioci administrativnih EP-ova nemaju nikakvu autonomiju kada je riječ o naknadama dok je rukovodioci u industrijskim i komercijalnim EP-ovima imaju vrlo malo. Što se tiče naknade samom direktoru, budžeti administrativnih EP-ova obično sadrže posebnu odredbu za to, s obzirom da su sve stalne pozicije identificirane prema kategoriji u budžetu, a direktor je jedina osoba u svojoj kategoriji. O tim iznosima se razgovara sa nadzornim organima u vrijeme osnivanja EP-a, a zatim na godišnjoj osnovi prilikom pregleda budžeta. Direktor za budžet pri Ministarstvu finansija igra ključnu ulogu u tom trenutku. Jedna vrsta hijerarhijske finansijske strukture se razvila među EP-ovima na osnovu plaća njihovih direktora. Do ovoga je došlo prvenstveno unutar porodica EP-ova kao što su muzeji, istraživačka vijeća itd. "Budžetom predviđena" naknada predstavlja stvarnu platu samo u rijetkim slučajevima kada predstavlja povišicu plate koju primalac smatra dovoljnom. Naknada može znatno premašiti iznos predviđen budžetom, ako se u obzir uzme odakle direktor dolazi, njegova prethodna plata i kompleksnost posla. Iznos stvarne naknade se fiksira u dopisu od Direktora za budžet. Direktor za budžet posjeduje ažuriranu komparativnu tabelu naknada koje se isplaćuju rukovodiocima administrativnih i komercijalnih EP-ova. Plate su generalno veće u industrijskim i komercijalnim agencijama, mada veličina EP igra važniju ulogu u tome od njegove vrste.

Direktor ne učestvuje u odlučivanju o nakadama koje se isplaćuju uposlenicima koji su njemu neposredno potčinjeni. Direktor za budžet Ministarstva finansija je postepeno zahtijevao od svih sektora da ograniče na 15 procenata povišenja plate državnim službenicima koji se raspoređuju u EP; što je za cilj imalo smanjenje problema prilikom njihovog povratka u matične službe.

U administrativnim EP-ovima, svaki put kada se radi o zaposleniku koji radi po osnovu ugovora, a ne stalno zaposlenom državnim službeniku, finansijski kontrolor vrši strogu kontrolu raspona plate, te vrši poređenje sa nakanadom koja se isplaćuje državnim službenicima. Svako odstupanje zahtijeva pismeno odobrenje Direktora za budžet. Teoretski je takođe moguće da direktor EP-a može vršiti prilagođavanje iznosa bonusa na plate, kao i drugdje u državnoj službi, ali se ovo rijetko dešava u praksi izuzev u slučajevima kažnjavanja

zaposlenika zbog nedoličnog profesionalnog ponašanja. Važna uloga koju vrši Direktorat za budžet u smislu raspona plata se objašnjava zaraznim efektom na druge EP-ove koji ima svaka naknada koja nije jasno usklađena sa kvalifikacijama uposlenika ili zahtjevima radnog mjesta o kojemu je riječ.

4.3. Izrada budžeta i odobravanje

Vremenski rokovi za proces izrade budžeta su veoma strogi i isto važi kako za državne EP-ove tako i za vladu. Proces započinje sa godišnjim cirkularnim pismom u vezi budžeta koje se šalje 14. aprila ili približno toga datuma; zatim slijede dvije konferencije na temu budžeta, koje za isti sto dovode Direktorat za budžet i ministarstvo i tehnička nadzorna tijela. EP-ovi, čak i oni najveći, su u današnje vrijeme sve rijede prisutni na konferencijama, jer ministarstva sa tehničim nadzornim tijelom žele da učvrste svoju ulogu i ograniče ovlaštenja Direktorata za budžet. Međutim, održavaju se česti pripremni sastanci na kojima učestvuju Direktorat za budžet i EP. Izdvajanja za subvencije EP-u se analiziraju u isto vrijeme kada i izdvajanja ministarstva koje ima nadzorno tijelo nad njim i predstavljaju dio budžeta tog ministarstva.

U cirkularnom pismu se navode smjernice za sačinjavanje budžeta, i to, iznosi povećanja ukupnih naknada za plate, tekućih troškova i kapitalnih ulaganja. Takođe sadrži upute u vezi horizontalnih reformi, kao što su planirana smanjenja radnih mjesta; postotak od ukupnih naknada za plate koji će se izdvojiti za kontinuiranu obuku, promjene u poreznim propisima ili praksama planiranja budžeta.

Prva konferencija na temu budžeta se bavi mjerama kontinuiteta i uticaja novih mjera koje su implementirane prethodne godine. Ona služi da se identificiraju ona pitanja koja se trebaju riješiti. Druga konferencija, u junu, se bavi analizom novih pozitivnih i negativnih mjera i detaljno analizira budžet EP-a, uključujući njegovo predviđanje prihoda i politiku određivanja cijena. EP takođe do sada prosljeđuje svojim dvoma nadzornim tijelima veliki spis za zahtjevom za subvencije budžeta, koji spis sadrži podatke koji često pokrivaju period od deset godina. Pri analizi se kao referenca koriste poslovne knjige iz prethodne godine i analiziraju razlike. U obzir se uzimaju neiskorištena sredstva izdvojena iz budžeta za EP i neizmireni računi. Tamo gdje postoji ugovor sa EP-om, on služi kao glavna polazna osnova za razgovore o budžetu. Važna pitanja riješava kancelarija premijera u periodu od kraja juna do 14. jula.

Subvencije iz budžeta za EP-ove im se saopštavaju telefonom od 14. jula do 15. avgusta. Oni se sastoje od četiri iznosa: jedan za kadrovske izdatke, jedan za dodatne zaposlenike, jedan za tekuće izdatke i jedan za kapitalna ulaganja. Svaki put kada se budžetom planira promet nekretninama, takođe se predviđa subvencija, jer iako oni čine dio iste budžetske stavke kao i druga kapitalna ulaganja, to dvoje nije međusobno zamjenjivo.

EP-ovi zatim započinju svoju internu proceduru planiranja budžeta, koja se generalno završava do 15. oktobra. Tehničko nadzorno tijelo šalje pismeno obavještenje agencijama u toku mjeseca oktobra, koje može sadržavati više detalja i biti prilagođeno pojedinačnim EP-ovima. U njoj se navodi planirano određivanje naknada, sve promjene u strukturi (spajanja među EP-ovima, osnivanje podružnica, itd.), te obuhvata upute u skladu sa politikom, a koje se odnose na prioritarna područja itd. Ovo je period kada se finaliziraju glavni projekti EP-a. Priprema dopisa od nadzornog tijela ponekad pokaže balans moći između tehničkog nadzornog tijela i EP-a: vodeći EP-ovi podnose vlastite pismene obavijesti Ministru na potpis. Obavijesti koje su poslale vodećim EP-ovima se prosljeđuju Direktoratu za budžet prije njihova potpisivanja.

Budžet EP-a se zatim predstavlja njegovom upravnom odboru, koji o njemu glasa prije kraja oktobra. Zatim, za veliku većinu EP-ova, budžet mora biti odobren zajedničkom odlukom dva nadzorna tijela (kako je ranije navedeno, postoje iznimke).

Interna raspodjela dodijeljenih budžetskih sredstava po odsjecima unutar agencije se odvija u periodu od 15. oktobra do 15. decembra. To se ne saopštava zvanično nadzornim tijelima i ne zahtijeva odobrenje.

Parlament dobija informaciju o budžetima EP-ova samo kroz subvencije koje su sadržane u državnom budžetu i ne dostavljaju mu se budžeti pojedinačnih EP-ova. Međutim, izvjestioci parlamentarnih komiteta imaju slobodu da pribavljaju sve neophodne podatke, bilo od ministarstva za budžet ili od tehničkih ministarstava, ili čak direktno od EP-ova. Oni to često i rade i parlament može, po vlastitoj diskreciji, izmijeniti subvencije iz budžeta za javne agencije.

Izdaci za bolnice se ne izdvajaju iz vladinog budžeta. Ali odnedavno je parlament počeo da kontrolira njihovu ukupnu potrošnju. U protekle četiri godine, Parlament je donosio godišnji Zakon o finansiranju socijalne sigurnosti. Ovaj budžet obuhvata ukupne planirane izdatke bolnica koje će finansirati zdravstveno osiguranje.

Ministarstvo zdravlja određuje te planirane izdatke po bolnicama u regijama, uzimajući u obzir različite pokazatelje. Regionalne zdravstvene agencije dijele te kovertе javnim bolnicama u toj regiji. Takav vremenski raspored je neadekvatan, jer se zakon do sada implementirao tek krajem decembra, dok su bolnicama potrebne ranije odluke da bi valjano mogle pripremiti svoje budžete.

Budžet EP-a se mora odobriti prije prvog januara svake godine, jer se ne može vršiti nikakva potrošnja prije odobrenja. U slučaju da administrativni EP ne uspije osigurati odobrenje do tog datuma, finansijski kontrolor stavlja na raspolaganje sredstva za jedan mjesec i ograničenja na gotovinu, koja odgovaraju jednoj dvanaestini budžeta od prošle godine.

Od 1996. godine, politika investiranja i posuđivanja kod najvećih industrijskih i komercijalnih EP-ova, kompanija za autoputeve i regionalnih aerodroma (koji su korporacije privatnog prava) se analizira i o njoj se odlučuje u toku druge četvrtine od strane među-ministarskog komiteta kojim predsjedava ministar finansija ("Komitet za investicije od privrednog i društvenog značaja" — CIES). Odjel za trezor Ministarstva finansija osigurava sekretarijat za CIES. Kontekst tržišne utakmice i direktive EU-a će vjerovatno dovesti do izmjene nekih aspekata ove procedure²⁵.

4.4. Pravila za upravljanje raspodjelom sredstava (apropriacijama)

Subvencije iz državnog budžeta se prenose EP-ovima prema rasporedu, po kojem se 50 procenata uplaćuje 15. januara ili približno toga datuma, 25 procenata u periodu od jula do septembra, a ostalih 25 procenata u periodu od oktobra do decembra. Doznake često kasne. Od EP-ova se očekuje da održavaju radni fond koji će biti jednak jednomjesečnom budžetu za tekuće izdatke.

Većina EP-ova nije ovlaštena da vrši premještanje sredstava iz jednog poglavlja u drugi i prenos između kadrovskih i nekadrovskih izdataka. EP-ovima sa prethodnom finansijskom kontrolom je potrebno odobrenje finansijskog kontrolora za vršenje preraspodjele po članovima. Upravni odbor i nadzorna tijela moraju odobriti reviziju budžeta, kao što je to slučaj i kod prvobitnog budžeta.

Za EP-ove sa "javnim računovođom" reguliran je prenos suficita na kraju godine. Po završetku fiskalne godine EP-ovi imaju dopunski period od dva mjeseca za trošenje svog budžeta, pod uslovom da su izdaci bili predviđeni prije kraja godine. Samo 10 procenata apropijacija za operativne troškove iz budžeta, koje nisu bile namjenjene za plaće, a koje ostanu neiskorištene na kraju dopunskog perioda, se mogu prenijeti, što u značajnoj mjeri ograničava takvu praksu. Raspodjele sredstava namjenjene za plaće se mogu prenijeti samo u slučaju ako službenik koji vrši nadzor izda izričito izuzeće u tom smislu, do čega može doći na primjer, ako se kasnilo sa implementacijom neke zakonske reforme. R a s p o d j e l e za kapitalna sredstva se mogu prenijeti u potpunosti samo ako to dozvoljava "programsko odobrenje / apropijacija po obavezi". Neiskorištene raspodijeljena sredstva koja se ne mogu prenijeti se prebacuju u fond rezerve, iz kojeg finansijsko nadzorno tijelo periodično uzima sve iznose koji prelaze jednomjesečni budžet za tekuće izdatke, a umanjuje godišnju subvenciju države za isti iznos. Ova procedura ima nepredviđene efekte na način da dovodi do povećanja inventara na kraju godine, ali EP-ovi često uspijevaju da dogovore alokaciju tih rezervi za specijalne aktivnosti.

4.5. Posebna pitanja

Politika određivanja cijena

Većina naknada se još uvijek propisuje ministarskim odlukama. Univerziteti su iznimka jer njihovi upravni odbori imaju slobodu da određuju naknade za upis, mada je relativni udio prihoda od tih naknada u njihovim budžetima vrlo mali. O bolničkim naknadama u potpunosti odlučuju nadzorna tijela, p o n a j p r i j e z a t o što oko 90 procenata prihoda koje ubiru bolnice dolazi od refundiranja sredstava korisnicima od fonda za socijalnu sigurnost.

O pitanjima u vezi sa određivanjem cijena se često odlučuje u isto vrijeme kada i o subvenciji iz državnog budžeta za EP, u bliskoj koordinaciji sa analizom predviđenih prihoda. Prihod se rijetko nisko procijeni, ali se može previsoko procijeniti zbog pretjeranog optimizma ili htijenja, a dva nadzorna tijela su zajednički odgovorna za iznos koji se na kraju dogovori. Ne postoji mehanizam koji bi ohrabrivao EP-ove i njihova

²⁵ Pogledati : Commissariat au Plan; *Services publics en réseau*. Rapport Bergougnoux, La Documentation française, Paris 2000.

nadzorna tijela da postavljaju konzervativne prognoze. Prilagodbe koje su neophodne zbog prevelikih očekivanja prihoda ili iz drugih razloga se implementiraju u toku godine u slučaju ozbiljne krize, ali najčešće u budžetu za sljedeću godinu.

Kod EP-ova sa skromnim приходima, sredstva koja se tako ostvare su dugo vremena bila zanemarivana od strane samih EP-ova koji su ih raspoređivali za razne tekuće troškove, ali i od strane nadzornih organa; i zaista oni se često nisu pojavljivali kao stavka u prvobitnom budžetu, ali je dolazilo do revidiranja kako su prikupljeni. Budžetske restrikcije proteklih godina su eliminirale takve prakse.

Mnogi EP-ovi, posebno oni u sektoru primjenjenih istraživanja, nemaju politike određivanja punih cijena. Oni naplaćuju premalo. Cijene često odražavaju varijabilne troškove i isključuju kadrovske troškove. Firme iz privatnog sektora se ponekad žale da naučni i tehnološki EP-ovi stvaraju neloyalnu konkurenciju (kod osnivanja različitih postrojenja, na primjer).

Za najveća javna preduzeća, ona koja imaju srednjeročni ugovor sa državom, koji se često naziva "program ugovora", politika određivanja cijena se analizira unutar konteksta postojećeg ugovora, koji obično obuhvata ciljane cijene. Ovlaštenja koja vrše Direktorat za budžet i Direktorat za trezor su odlučujući faktori. Ali, sve konkurentnije okruženje sve više ograničava stepen slobode onih koji donose odluke.

Javne nabavke

Administrativni EP-ovi moraju poštovati ista pravila nabavke kao i vlada. Neki industrijski i komercijalni EP-ovi su u obavezi da tako postupaju prema zakonu o njihovom osnivanju, dok drugi preuzimaju obavezu takvog postupanja dobrovoljno. Ta pravila pričinjavaju priličan teret, jer se njima nastoji postići nekoliko ciljeva u isto vrijeme, uključujući promociju slobodne konkurencije, postizanje najnižih cijena i sprečavanje pronevjera i tajnih narudžbi. Tenderi se raspisuju objavljivanjem u štampi i odabire se najbolja ponuda pod nadzorom službenika za kontrolu. U slučaju nabavke koja prelazi iznos od 300.000 FRF, sa porezima, EP-ovi moraju još obezbjediti i mišljenje komisije za nabavke, čiji je cilj da se uvedu racionalne metode u javnim nabavkama, a pri tom spriječiti određene dobavljače od monopoliziranja tržišta.

Dugo vremena nije bilo moguće slobodno birati dobavljače i njihov odbir su vršili EP-ovi specijalizirani za nabavke, koji su dogovarali kvalitet i cijenovne uslove na državnom nivou sa dobavljačima. Na kraju su se svi protivili takvom sistemu, jer je trajalo veoma dugo i nije uspjelo garantirati niske cijene. Lokalni dobavljači ili veletrgovci su često nudili mnogo značajnije rabate od popusta dobijenih posredstvom centralizirane nabavke na državnom nivou. U toku proteklih nekoliko godina, agencije više ne moraju kanalisati svoje nabavke kroz centraliziranu agenciju za nabavke, premda ista i dalje postoji i objavljuje odredbe i uslove postignute na državnom nivou za potrebe svih službenika za javne nabavke.

Pravila koja uređuju javne nabavke i dalje stvaraju određene probleme, a posebno u vezi nabavke kompjuterske opreme. EP-ovi često zavise od dobavljača koji je prodao sistem razvijen za njihove specifične potrebe i njima je teško da se pridržavaju pravila konkurentskog dostavljanja ponuda. Racionalizacija kompjuterskog tržišta od strane komisije za nabavke se često posmatra kao neadekvatna i neefikasna.

Taj sistem takođe ima i određene neželjene efekte, jer može uzrokovati da se jedna narudžba vještački podijeli na nekoliko narudžbi manjih od 300.000 FRF po jednoj narudžbi, da bi se zaobišle prethodne konsultacije sa komisijom i slobodno izabrao dobavljač, koji ne mora da bude onaj sa najnižom ponudom. Postupanje u skladu sa propisima osigurava finansijski kontrolor u EP-u koji podliježe prethodnoj finansijskoj kontroli, i "javni računovođa".

Porezi i doprinosi poslodavca za socijalno

Sve veća pažnja na poreze i doprinose poslodavca u toku posljednjih deset godina je dovela do značajnog porasta direktnih vladinih subvencija EP-ovima, dok su u isto vrijeme poboljšane vladine procedure procjene troškova, tako što su budžetske aroprijacije usklađenije sa stvarnim troškovima rada javnih agencija.

Od usvajanja Evropske direktive o PDV-u, sistem je proširen na sve EP-ove kod kojih 10 procenata ili više njihovog prihoda podliježe PDV-u. Njihove operativne subvencije se uvećavaju za vrijednost PDV-a. Prikupljeni PDV generalno daleko premašuje iznose koji se odbijaju. Ovo prividno povećava operativne subvencije, ali budžeti mnogih administrativnih EP-ova koji su izglasani i implementirani i dalje ne sadrže PDV, koji je u potpunosti prepušten "javnim računovođi", a ne službeniku koji vrši odobrenje.

Doprinosi poslodavca za socijalnu sigurnost i slično su uglavnom isti kao i doprinosi u privatnom sektoru za zdravstveno osiguranje, nesreće na radnom mjestu i doplatke za porodicu. S druge strane, doprinosi poslodavca za starosnu penziju su se povećali na 33% sa 6% u toku perioda od 5 godina (od 1987. do 1992.). Procenat od 6% je bio nepromijenjen dugo vremena, dok je stvarni trošak beneficija za penziju koji je plaćala vlada predstavljao ogromnu stavku u budžetu Ministarstva finansija. Ta stavka je sada eliminirana i troškovi preneseni na budžete pojedinačnih ministarstava, te uključeni u državne subvencije EP-ovima, s primjenom realne stope od 33%.

4.6. Odnos budžeta Javnih ustanova prema državnom budžetu

U državnom budžetu su prikazane samo državne subvencije EP-ovima. Subvencije za najveće EP-ove su prikazane u posebnom dijelu za operativne subvencije, zajedno sa kadrovskim izdacima (pod naslovom IV, poseban naslov vladinog budžeta za operativne subvencije) i dijelu za investicijske subvencije (pod naslovom VI). Subvencije ostalim EP-ovima (centri za obuku, tehničke škole, muzeji, itd.) se nalaze u jednom dijelu, ponekad kao posebna stavka unutar tog dijela.

Doznake za programe socijalne i ekonomske pomoći se nalaze u posebnom dijelu, takođe u sklopu naslova IV državnog budžeta, koji je potpuno zaseban od operativnih subvencija. Te doznake nisu navedene u budžetu EP-a koji je odgovoran za upravljanje istima i one se odobravaju u toku godine.

Situacija je drugačija kada se radi o javnim subvencijama između odjela i/ili ih isplaćuje nekoliko regionalnih ili lokalnih tijela. Ovo je tipčna situacija kod istraživačkih, naučnih i tehničkih EP-ova. Ovi EP-ovi dobijaju svoje osnovne resurse iz budžeta Ministarstva za istraživanja, ali dobijaju takođe i namjenske subvencije, koje oni osiguravaju putem nadmetanja sa privatnim istraživačkim firmama, ili na osnovu ugovora sa raznim ministarstvima ili regijama i drugim lokalnim vlastima. Te namjenske javne subvencije se tretiraju kao prihod od strane EP-a koji je u pitanju i čine sastavni dio njihovih budžeta.

Prihodi koje EP-ovi ostvare i pripadajući rashodi se ne prikazuju u budžetu njihovog nadzornog organa. Od radnih mjesta, u državnom budžetu su prikazana samo ona "mjesta planirana budžetom" (mjesta državnih službenika predviđena budžetom), ali ne i "mjesta koja nisu predviđena budžetom". S druge strane, moguće je da neki rashodi EP-a nisu navedeni u njegovom budžetu, ali su navedeni u budžetu njegovog nadzornog tijela. Takva je situacija kod EP-ova čije kadrove zapošljava i plaća vlada, kao što su to univerziteti. Osim toga, uobičajeno je da se kadrovi privremeno premještaju iz centralne ili lokalnu vladu u EP i obrnuto, a da se to ne prikazuje u budžetu. Stoga su budžeti nekih EP-ova neadekvatni pokazatelji resursa koje oni koriste i ne olakšava praksu evidencije troškova.

4.7. Upravljanje rezultatima rada

Trenutne slabosti

Trenutni budžetski i računovodstveni alati, kao i procedure kontrole su veoma prikladni za provjeru regularnosti korištenja resursa, ali su neadekvatni za ocjenu rezultata rada, odnosno za pružanje adekvatne podrške u odlučivanju o politikama. Raniji eksperimenti, iz '70-ih godina, u programskom planiranju budžeta su davno napušteni. Pažnja na resurse jasno prevaguje pažnju koja se posvećuje rezultatima.

Premda je zabilježen dramatičan pad u planiranju u toku proteklih petnaest godina, Francuska i dalje priprema planove, državne šeme i kartiranje (školska karta, univerzitetska karta, karta zdravstvene zaštite, autoputeva, željeznica ili program pristaništa, plan regionalnog razvoja itd.), akte opštih principa (npr. za poljoprivredu) i ponekad višegodišnje programske zakone (istraživanje, oružane snage). Ti planovi i akti ponekad obuhvataju konkretne ciljeve, kao što su; da potvrdu o završenoj srednjoj školi dobije 80% učenika; da se 3 procenta BDP-a odvaja za javna i privatna istraživanja; da se regije i regionalna urbana područja otvore; postizanje nezavisnosti u proizvodnji energije; te smanjenje postporođajne smrtnosti. Neki od ovih ciljeva su manje-više ostvareni. Ipak, ključni put od ciljeva o kojima razgovara parlament do rezultata koje očekuje svaki učesnik nije jasno postavljen; planovi često samo predviđaju sredstva koja će se koristiti, ali ne predviđaju operativne metode.

Veze između budžeta i tih opštih programa su često slabe iz mnogo razloga, uključujući i godišnju prirodu budžeta i odsustvo adekvatnih instrumenata za njihovo osiguranje. Budžet sadrži "aproprijacije po obavezama" za višegodišnje programe investicija, ali se isti često povlače ili otkazuju. Instrumenti kao što su

programi ugovora ili programi zakona ne mogu efektivno doprinijeti poboljšanju u upravljanju vladinim izdacima bez minimalne predvidivosti²⁶.

Korištenje pokazatelja rezultata rada još uvijek nije veoma rasprostranjeno, a još manje je rasprostranjena praksa evidencije troškova. Institucionalno razdvajanje računovodstva od upravljanja agencijom omogućava malo poticaja za razvoj novih alata. Ograničene prioritete koje računovođa određuje za opšte računovodstvo, agencije su danas suočene sa neadekvatnim sistemom informacija. Primarni i često jedini automatizirani sistem upravljanja koji se pronalazi u EP-ovima je onaj koji se koristi za računovodstvo prihoda i rashoda. To implicira nedovoljnu analizu izvršenja budžeta, probleme u identifikaciji programa, nedovoljno praćenje sredstava i korištenja sredstava, te nedovoljnu procjenu troškova, jer u mnogim EP-ovima se ne navode ni amortizacija ni troškovi za osoblje koji se finansiraju iz državnog budžeta. Po završetku, automatizirana obrada rezultata i dalje ima praznina i često se radi nezavisno od finansijskog upravljanja, sa paralelnim unosima. Iz razloga što nadzorni organi često traže od EP-ova da dostave tačne izvještaje za konkretne prioritete, oni smišljaju posebne budžetske šifre koje im pomažu da prate relevantne operacije. Sve ovo čini budžet težim za čitanje i računovodstveni software često nije u stanju da usaglasi rashode sa šiframa bez da se ponovo u potpunosti reprogramira.

U trenutnim diskusijama koje se vode o ovim pitanjima prepoznata je potreba da se pomogne EP-ovima da razviju metode kojima će odrediti obim svojih ciljeva i da osmisle informatički sistem koji će im omogućiti praćenje vlastitih rezultata rada.

Instrumenti koji su razvijeni

Komisija za atomsku energiju (CEA) je pet godina testirala upravljanje po ciljevima i koristila veoma efektivne procedure obračuna troškova, koje su zahtijevale mnogo angažmana od strane službenika agencije (finansiranje projekta se analizira sedmično).

Za ostale agencije, kojima je teže implementirati upravljanje po ciljevima, trenutni razgovori u vezi prilagođavanja struktura budžetiranja praktičnim administrativnim okolnostima su fokusirani na koncept "budžeta podijeljenog po zadacima" sa međusobno zamjenjivim resursima, izuzev u slučaju izdataka za plaće. Koncept je isproban u nekim vladinim agencijama u sklopu višegodišnjih ugovora o djelu (lokalne filijale Ministarstva javnih radova, na primjer), i premda bi takvo eksperimentiranje bilo znatno lakše sprovesti u EP-ovima nego po odjelima, do sada još nije osmišljena praktična primjena.

U proteklih nekoliko godina bolnice su počele da koriste analitičke šifre za medicinske procedure, razvijene na državnom nivou, što im je omogućilo da se rangiraju po osnovu svoje efikasnosti. Sistem je zasnovan na vremenski testiranom sistemu šifri za naknade koje se naplaćuju za medicinske postupke, koje se već koriste u vezi sa zdravstvenim osiguranjem socijalne sigurnosti. Mada je u upotrebi već tri godine, sistem se ne može koristiti za davanje pokazatelja za alokaciju sredstava. Na primjer, 1999. godine, zbog daljeg razvijanja konkretnih šifri za kompleksne dijagnoze (sa više bolesti), rangiranje bolnica se radikalno promijenilo. Međutim, napredak u medicinskoj analizi njihovih rezultata rada je nedavno doveo do toga da su pisani mediji objavili "poredak na tabeli" bolnica, rangiranih prema njihovoj efikasnosti, sa statistikama o smrtnosti od različitih vrsta bolesti povezano sa cijenom. Što se tiče univerziteta, postoje određeni indikatori rezultata rada, kao što je procenat studenata koji diplomiraju ili vrijeme koje je potrebno nakon završetka studija da se pronađe posao, koji se indikatori često objavljuju u štampi i imaju uticaja na upis studenata. Međutim, raspodjela univerzitetskih sredstava za nastavu i istraživanje više ima veze sa njihovim položajem na karti nego njihovim ciljevima.

~~Najveća javna preduzeća su koristila ugovore na period od tri do pet godina, često nazivani "program ugovora", u proteklih 30 godina. Takvi ugovori su predstavljali način prevazilaženja problema godišnjih budžeta, donošenja kratkoročnih odluka i pojašnjavaju njihovu vezu sa državom. Ti ugovori, koji su na početku bili fokusirani na cijene, investicije i kadrovsku politiku, su se razvili u sporazume o ciljevima koji su obuhvatili i ciljeve u pogledu kvalitete i rezultata. Njima su definirane obaveze kod pružanja javnih usluga, kao što je obaveza da se usluge pružaju na cijeloj teritoriji i da se osigura kontinuitet usluga. Oni pojašnjavaju finansijsku vezu između države i preduzeća (na primjer navode nivo "dividendi" za profitabilna preduzeća).~~

²⁶

U analizi vladinih izdataka koju je pripremila štampa, navedeno je da su menadžeri razočarani iskustvima kao što su "centri odgovornosti" koji su pokrenuti 1990. Formalizacija odnosa u vidu ugovora (*contractualisation*), što je predstavljalo srž reforme, je u potpunosti izbačeno budžetskim prilagodbama. (Rafaele Riva. Le Monde 24 to 27 June 1998).

Pregovori o programu ugovora se uvijek odvijaju na najvišem nivou vlade, uz nekoliko arbitražnih sjednica u kancelariji premijera.

Prethodno spomenuta anketa, provedena 1997. godine, pokazala je da dvije trećine od 174 najveća državna EP-a, koja su bila obuhvaćena analizom, i dalje nemaju nikakvu vrstu pouzdanih dugoročnih aranžmana sa svojim finansijskim nadzornim organom, bez obzira na njihov naziv. Preostala trećina su bile strane u ugovorima, koji ugovori su bili više nalik izrazima namjere nego pravim programima ciljeva i resursa.

Vlada je jasno naglasila potrebu da se generalizira korištenje ugovora od strane EP-ova. Razvijeno je nekoliko vrsta ugovora, koji odražavaju različite nivoe očekivanja.

"Ciljni ugovori" se pripremaju, u još uvijek ograničenom obimu, u slučaju istraživačkih agencija. Tek nedavno je ova praksa uvedena i na javnoj televiziji. Prije određenog vremena je takođe primijenjena na univerzitete. Podzakonski akt iz 1996. godine o reformi bolnica propisuje da se ciljni ugovori trebaju generalizirati u svim bolnicama (uključujući i privatne bolnice koje imaju ugovor sa Fondom za socijalnu sigurnost). Oni za cilj imaju da postanu alat za restrukturiranje sektora zdravstva. Za javne bolnice, oni bi trebali definirati strateške ciljeve agencije i kriterije za finansiranje bolnice u toku višegodišnjeg perioda.

"Ugovor ili povelja o menadžmentu tj. upravljanju" (*Management Charter*) postaje sve popularniji način uvođenja faktora kontrole menadžmenta u EP-ovima za koje je još uvijek teško postaviti određene ciljeve i pokazatelje rezultata rada. Muzej Louvre ima ugovor o upravljanju, koji obuhvata progamiranje sigurnih resursa za korištenje u toku perioda od nekoliko godina. Ciljevi ne nedostaju, ali su često izraženi u kvalitativnom smislu, sa malo pokazatelja rezultata rada (broj posjetioca, broj novih kupovina, broj zajedničkih međunarodnih projekata, itd.). Ovaj instrument je više alat za praćenje nego sredstvo za određivanje ciljeva.

BIBLIOGRAFIJA

Budet Jean-Michel and Françoise Blondel; *La réforme de l'hospitalisation publique et privée*. Berger-Levrault, Paris 1999.

Cour des Comptes:

- Rapports annuels 1999, 1998 and 1997;
- *La politique portuaire française*, 1999;
- *Les musées nationaux et les collections nationales d'oeuvres d'art*, 1997;
- *La valorisation de la recherche dans les établissements publics à caractère scientifique et technologique*, 1997.

Commissariat au Plan; *Services publics en réseau*. Rapport Bergognoux, La Documentation française, Paris 2000.

Conseil d'État; *Rapport public 2000*.

Dugrip Olivier and Luc Saidji; *Les établissements publics nationaux*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris 1992.

Gentot Michel; *Les autorités administratives indépendantes*. Montchrestien, Paris 1994. Ministère des Finances; *Les établissements publics nationaux M91 circulaire*, 1999. Ordonnance 96-346 du 24 avril 1996 portant réforme de l'hospitalisation publique et privée.

POGLAVLJE 4. IZVJEŠTAJ O ZEMLJI - HOLANDIJA

Autor: g. Peter Van der Knaap

1. Uvod

Javne agencije obuhvaćene ovom studijom su autonomna i poluautonomna tijela na državnom, regionalnom i lokalnom nivou koja nisu u sastavu vladinih ministarstava, ali pružaju javne usluge. Dati kratak pregled finansijskog upravljanja i kontrole u holandskim javnim agencijama koje su obuhvaćene ovom širokom definicijom nije lako. U toku posljednjih nekoliko decenija se razvio širok spektar autonomnih i poluautonomnih tijela unutar i na marginama tri tradicionalna sloja holandske javne administracije, t.j. državni nivo, provincijski nivo i lokalni, odnosno općinski nivo. Ovakav trend je 1995. godine naveo holandski Revizorski sud da objavi svoj godišnji izvještaj pod nazivom "Autonomne administrativne vlasti i ministarska odgovornost" u kojem je navedeno da je došlo do "divljeg i nekontroliranog rasta" autonomnih tijela u Holandiji.

Uprkos ovoj kompleksnosti, ipak se mogu izdvojiti neke specifične zajedničke strukture i pravila, a koja važe za cijelu holandsku vladu. Ako se za razlikovne karakteristike uzmu stepen autonomije i pravni status agencija, moguće je napraviti korisnu klasifikaciju.

U ovom izvještaju za zemlju, sistem finansiranja i kontrole vladinih agencija u Holandiji je opisan uz pomoć tri kategorije:

- Društva korporatizirana u skladu sa privatnim pravom (*geprivatiseerde ondernemingen*), kod kojih vlada vrši kontrolu kroz 100% vlasništvo nad dionicama društva;
- Autonomna upravna tijela (*zelfstandige bestuursorganen*);
- Državne agencije (*agentschappen*).

Navedeno predstavlja metodičan način opisa finansijskog menadžmenta i kontrole kod najtipičnijih oblika agencija i može pomoći da se objasne osnovi, razvoj i trenutne prakse agencija u Holandiji. Pored tri horizontalna ili uobičajena oblika agencija, biće ukratko objašnjeni i finansijski menadžment i kontrola kod tri konkretna "vertikalna" oblika agencija: bolnice, univerziteti i muzeji.

2. Agencije u Holandiji: historijsko porijeklo i razlozi nastanka

U toku posljednjih 15 do 20 godina, vlade koje su se smjenjivale su uspostavljale mnoge oblike agencija i mnogo pažnje se posvećivalo razvoju, nadležnostima i konkretno organizaciji i finansijskom upravljanju kod takvih agencija. Iako se takva aktivnost može na prvi pogled činiti slučajnom, kratak pregled historijskog porijekla i razlika u pravnom statusu i sistemima finansijskog upravljanja i kontrole kod vladinih agencija će pojasniti sliku.

2.1. 1980.-te — Smanjenje veličine države: korporatizacija radi privatizacije

Godine 1981. objavljen je prvi spisak mogućih aktivnosti koje bi se mogle privatizirati. Godine 1982. sporazum koalicije desnog centra je učinio *privatizaciju* — uporedo sa deregulacijom — zvaničnom vladinom politikom. Osnovni pokretač privatizacije je bila kombinacija budžetskih pritisaka i zahtjev za "više tržišta i manje vlade". Bilo je prihvaćeno kao ideološka doktrina da se pružanje svih dobara i usluga koje se ne mogu podvesti pod vladinu javnu zadaću treba privatizirati. Zajedno sa pokušajima da se sreže državni budžet, pojednostave pravne procedure i decentraliziraju javni zadaci sa državnog nivoa na niže nivoe vlasti, privatizacija se posmatrala kao način za ostvarenje ideala vlade desnog centra "malo je lijepo" (Roberts, 1997:98).

Rana privatizacija u Holandiji je bila usmjerena na strateško smanjenje uloge vlade i pomjeranje granica između javnog i privatnog domena (Van de Ven, 1997:6). Inicijativa za privatizaciju sa početka 80-ih je imala tri osnovna cilja (Ministarstvo finansija, 1983., u: Haffner & Berden, 1998:59):

- Ostvariti budžetske uštede [približavanjem ponude javno proizvedenih dobara potražnji i poboljšanjem proizvodne efikasnosti];

- Postizanje efikasnosti u javnom upravljanju [restrukturiranjem javnog sektora i smanjenjem njegove veličine];
- Ojačati privatni sektor [stvaranjem privatnim preduzećima više prilika za razvoj]. Većina privatizacije se dogodila za vrijeme prve i druge administracije Lubbersa 1980-ih. Sektori u kojima su vladine usluge korporatizirane su obuhvatili javni prevoz, poštu, telekomunikacije, energiju i vodu, zdravstvenu zaštitu i penzione fondove. Pored toga, četiri izvorno državne firme su privatizirane: Državno štamparsko i izdavačko preduzeće (SDU privatiziran 1988.), Holandska pošta i telekomunikacije (1989.), Državna lučka uprava IJmuiden (1989.), i Kraljevska kovnica novca (1994.). Samo manjinsko učešće države se zadržalo do danas.

2.2. **1990.-te — Poboljšanje državne djelotvornosti i efikasnosti (Dio I): Nove smjernice za autonomna upravna tijela**

Kraljevina Holandija se može okarakterizirati kao decentralizirana unitarna država. Provincije i općine predstavljaju teritorijalnu dimenziju decentralizacije, i zajedno sa državom (*Rijksoverheid*) oni čine institucije opće vlasti. Funkcionalni prenos ovlasti — umjesto decentralizacije — predstavlja prenos javnih ovlasti na *autonome upravne organe*: agencije koje su specijalizirane za vršenje karakterističnih funkcija. Autonomni upravni organ (AUO) je u potpunosti dio vlade, ali nije direktno hijerarhijski podređen ministru.

"Odbori za upravljanje vodama" (*waterschappen*) su posebna karakteristika u holandskoj javnoj administraciji. Njihovo porijeklo datira iz srednjeg vijeka i bili su dobro utemeljeni dugo prije osnivanja Kraljevine Holandije 1813. godine. Ali nisu samo historijski razlozi ti zbog kojih Odbori za upravljanje vodama još uvijek imaju svoje mjesto u Holandskom ustavu uporedo sa ustavnom okosnicom koju čine država, provincije i lokalne vlasti. Upravljanje vodenim resursima je bilo i još uvijek jeste najvažnije u nizinskim krajevima i jednako je efikasno kao i prije u organizaciji ove posebne grane javne administracije u skladu sa tamošnjom geografskom logikom.

Holandija ima dugu tradiciju funkcionalnog prenosa ovlasti. Prvi AUO-ovi su se pojavili početkom 19. stoljeća (npr. Udruženje građanskog reda). Za razliku od korporatizacije radi privatizacije, funkcionalni prenos ovlasti nema primarno za cilj da potakne efikasnost izlaganjem javnih aktivnosti silama tržišta. Takođe nema ni jačanje privatnog sektora ili smanjenje veličine države za svoj prevashodni cilj. Tradicionalno je još uvijek prevladavajući cilj funkcionalnog prenosa ovlasti bolja osposobljenost vlade za vršenje karakterističnih funkcija u specijaliziranim oblastima. 190 AUO-ova vrši zadatke kao što su kontrola, provjera, istraživanje, finansiranje, registracija ili provođenje pravde. Mogu se pronaći u oblastima kao što su umjetnost, socijalna sigurnost, kontrola saobraćaja, obrazovanje, javno stanovanje, državne penzije, te obuhvataju brojna tijela kontrole i inspekcije u poljima kao što su osiguranje, transport i emitiranje (Van de Ven 1997:7-8). Primjeri AUO-ova su Administracija za indonezijske penzije, Holandski institut ovlaštenih javnih računovođa (NIVRA), Centralni fond za javno stanovanje, te Komora za ribarstvo u slatkim vodama.

U početku je vladala prava zbrka oko toga kako nazvati različite vrste agencija. Tek 1989. godine je unesena formalna razlika između korporatizacije radi privatizacije i korporatizacije radi funkcionalnog prenosa ovlasti. Prvi naziv je rezerviran za prenos pružanja dobara i usluga na privatni sektor u potpunosti. Korporatizacija kao funkcionalni prenos ovlasti je bila ograničena na proces integracije ogranaka vlade, koji su zadržavali pružanje javnih usluga, u posebna pravna lica. Većina tih subjekata djeluje u skladu sa javnim pravom. Nekolicina ih je ipak osnovana u skladu sa privatnim pravom. Ovi posljednji se sada smatraju anomalijama koje treba ispraviti ukoliko to bude moguće (ukoliko pravni status to bude dopuštao, ukoliko korist bude veća od troška itd.). Osim toga, postoji mnogo slučajeva gdje je funkcionalni prenos ovlasti obuhvatio i delegiranje javnih ovlasti postojećim subjektima privatnog prava, kao što će kasnije biti objašnjeno.

Godine 1988., Savjetodavni komitet unutrašnjih poslova objavio je svoju studiju o funkcionalnom prenosu ovlasti. Komitet je naglasio važnost ministarske odgovornosti za AUO-ove i zagovarao krajnje potrebnu i stoga pažljivu upotrebu funkcionalnog prenosa ovlasti. Pozvao je Ministra unutrašnjih poslova da sačini okvir usporedbe radi ocjene novih AUO-ova Godine 1989., kada su socijal-demokrate (PvdA) zamijenile liberalnu stranku (VVD) u trećoj vladi Lubbersa, ideološki stav prema privatizaciji je promijenjen. Zastupano je stajalište da su tekući procesi reforme javnog sektora bili uglavnom usmjereni na povećanje djelotvornosti i efikasnosti vlade.

Godine 1991., holandsko Vijeće ministara je objavilo bijelu knjigu "Funkcionalna vlada; zašto i kako?". Dokument ne samo da se osvrnuo na mjesto funkcionalnog prenosa ovlasti unutar javnog domena, nego je i objasnio motive i uslove koji su u prošlosti primijenjivani na stvaranje novih autonomnih upravnih organa.

Studija je identificirala četiri vrste situacija koje su, sa historijskog stanovišta, motivirale funkcionalni prenos ovlasti:

- Slučajevi u kojima se smatra ključnim da svakodnevna politika ne utiče na odluke. Jedan primjer je Izorno vijeće, koje odlučuje ko može učestvovati na izborima, ko se može kandidirati na izborima, pod kojim stranačkim imenom, i konačno utvrđuje pobjedničke kandidate izbora. Još jedan primjer je Komesar za medije, koji odlučuje o podjeli državnih televizijskih i mreža za emitiranje. U t a k v i m slučajevima je naravno bolje da komitet nezavisnih mjerodavnih lica donosi odluku, a ne stranački političari.
- Slučajevi gdje su za odlučivanje potrebne stručne kvalifikacije. (npr. Komitet za registriranje lijekova i Kancelarija za patentiranje).
- Organizacije za rukovođenjem konkretnim projektima unutar dobro definiranih interesnih grupa. (npr. obavezno socijalno osiguranje kojim zajednički rukovode poslodavci i uposlenici. Izvorno je to spadalo u privatni domen, ali od 1930. to se postepeno reguliralo zakonom i nametnuto je kao obavezno. Međutim, zakonodavstvo je poštovalo organizacione aranžmane koji su postojali prethodno).
- Kasnije (od otprilike 1980. godine), kada se osjetila potreba za novim alatom upravljanja; osnivanje autonomnih tijela radi funkcionalnog prenosa ovlasti je često bilo motivirano željom da se poboljša efikasnost i djelotvornost samih organizacija mijenjanjem njihovog prethodnog statusa u odjele ministarstva.

Danas se četvrti razlog smatra neprikladnim: ukoliko se pojavi problem u upravljanju, 'rješenje' ne bi trebalo biti dekoncentracija nego decentralizacija upravljačkih nadležnosti one vrste da se može osnovati u vladinoj agenciji koja ostaje pod punom kontrolom ministra. Ovaj model nema uticaja na političku odgovornost, kao što to imaju autonomni organi.

Unatoč vrlo jasnim principima "Funkcionalne vlade" iz bijele knjige, debata se nastavila u pravcu onoga što mnogi poimaju erozijom primata politike. Zapravo, obnova primata politike i ministarske odgovornosti je postao jedan od ključnih ciljeva koalicije lijevice i desnice iz 1994. godine - "ljubičaste koalicije" (Roberts 1997:103). Stvari su ubrzane posebnim izvještajem Revizorskog suda o "nekontroliranom rastu" novih AUO-ova koji je objavljen iste godine. Nakon kritike od strane revizora, ministarstva unutrašnjih poslova i finansija su pokrenula državni pregled AUO-ova zasnovan na dokumentu o vladinom stajalištu sa novim smjernicama za osnivanje novih AUO-ova. Dokument o vladinom stajalištu se pozabavio neravnotežom između formalne političke (ministarske) odgovornosti sa jedne strane i neadekvatnih aranžmana za utvrđivanje odgovornosti AUO-ova sa druge, kroz niz pravila koja se odnose na:

- Preferiranje statusa javnog prava za nove AUO-ove
- Procedure finansijske i operativne odgovornosti za AUO-ove.

2.3. 1990.-te — Poboljšanje državne djelotvornosti i efikasnosti (Dio II): Uvođenje državnih agencija

U izvještaju "odgovorna autonomija" (1994.), principi "Funkcionalne vlade: zašto i kako?" su preoblikovani u širi okvir. Uzimajući za polazni osnov podjelu između donošenja politike i implementiranja politike i prevashodnu ambiciju da se poboljša učinak, Komisija Sint je predložila sistemski pristup agencijama koji će se koristiti u cijelom ovom poglavlju. Izdvojene su tri glavne kategorije: društva korporatizirana radi privatizacije, autonomni upravni organi, i novi oblik agencije: državne agencije (*agentschappen*). Komisija Sint je trebala da ponudi sveobuhvatan normativni okvir: u zavisnosti od željenog stepena autonomije i odgovornosti, ponuđena su tri oblika na izbor.

Uvođenje modela državne agencije označava uspon principa efikasnosti u upravljanju. Komisija Sint je ukazala na tendenciju korištenja vanjske korporatizacije (korporacije privatnog prava i AUO-ova) kao načina za izlaz iz strogog finansijskog režima vladinog Zakona o izvještajima (Maeijer, 1997:4). Stoga je uveden

oblik državne agencije radi presjecanja ove prakse korporacijama ili AUO-ovima (koji su smatrani nepoželjnima, jer su stvarali dalekosežnu autonomiju gdje je cilj bio samo promjena metoda finansijskog upravljanja).

Osnovni cilj kod stvaranja modela državne agencije je bio povećanje efikasnosti u implementaciji politike kroz uvođenje više upravljačke slobode i odgovornosti, rukovođenja orijentiranog ka postizanju rezultata i akrealnog računovodstva. Korištenjem ugovora, sličnim poslovnim ugovorima, između naručilaca i izvršioca ili godišnjih planova rezultata rada, državne agencije su dobile autonomiju na način da mogu same upravljati svojim obavezama. One se najbolje mogu razumjeti kao oblik "interne korporatizacije": državne agencije su i dalje u potpunosti u sastavu ministarstava i djeluju unutar granica nadležnosti ministarske odgovornosti. Njihova autonomija se sastoji od posebnog režima finansijskog upravljanja koji dopušta više slobode u upravljanju, kako je usvojeno 6. amandmanom Vladinog Zakona o računu.

Prve četiri državne agencije su osnovane 1994. godine: Ured za imigracije, Kompjuterske usluge za odbranu, Senter i Ured za kontrolu bolesti biljaka. Danas postoji 19 državnih agencija, koje predstavljaju f 3,5 milijarde (1.6 milijardi eura) ili gotovo 2% izdataka centralne vlade. Aneks 3 daje pregled trenutnih državnih agencija u Holandiji. 1998. godine izvršena je analiza modela državne agencije. Ukupni nalazi su bili pozitivni: model državne agencije je dobar instrument za postizanje rukovođenja orijentiranog ka postizanju rezultata i doveo je do značajnog porasta efikasnosti. Osnovni principi modela državne agencije, više upravljačke slobode i odgovornosti, rukovođenje orijentirano ka postizanju rezultata i akrealno računovodstvo, će se učiniti dostupnim i drugim službama koje se bave implementacijom politika.

3. Holandija: horizontalni profil sa vertikalnim elementima

Zaključak je da Holandija koristi pretežno horizontalni sistem za vladine agencije, što znači da se isti osnovni modeli koriste u većini vladinih sektora. Postoje tri kategorije ili arhetipa "agencija": (1) kompanije privatnog prava na putu ka potpunoj privatizaciji (kod kojih vlada vrši kontrolu kroz vlasništvo), (2) autonomni upravni organi i (3) državne agencije. Za svaku od ovih kategorija, u ovom poglavlju će se opisati:

- Pravni status i glavni aranžmani upravljanja (vezano za odlučivanje, definiranje zadataka, nivo cijena itd.);
- Glavne karakteristike bilansa stanja (vlasništvo nad imovinom i zgradama, upravljanje dugom i imovinom);
- Upravljanje budžetom;
- Propisi koji se odnose na upravljanje rezultatima rada, internu kontrolu i eksternu reviziju.

3.1. Društva korporatizirana u skladu sa privatnim pravom (kod kojih vlada vrši kontrolu kroz vlasništvo)

Kada se radi o korporatizaciji u vidu društva s ograničenom odgovornošću ("NV" or *naamloze vennootschap*) promjena se može primijeniti na obje situacije i kada vlada ima 100% udjela ili je vlasnik manjinskog paketa dionica i kada uopće nema udjela (uporediti sa Van Rossum 1997:84). U suštini postoje tri vrste kompanija koje spadaju u ovu kategoriju:

- Kompanije u kojima vlada (postepeno) namjerava da smanji ili je već počela sa smanjenjem svoje kontrole prodajom svojih dionica: Kraljevska pošta, Kraljevska kovnica novca, DSM-Hemijska industrija (bivša državna rudarska kompanija) i KLM;
- Kompanije u kojima (za sada) vlada namjerava da zadrži punu kontrolu kroz;
- 100% vlasništvo nad dionicama kompanije: Holandska državna banka;
- Nefitne institucije i fondacije koje vlada subvencionira ili sa (kvazi-) pravnim statusom: dobrotvorne ustanove, muzeji i druge kulturne institucije i penzioni fondovi za državne službenike.

Međutim, privatizirane kompanije u kojima vlada vrši primarno ulogu regulatora, izlaze iz okvira ovog pregleda. Fokus je ovdje na onim korporacijama privatnog prava u kojima vlada vrši kontrolu kroz vlasništvo (100 % vlasnik dionica). Taj skup obuhvata najvažnija vladina ulaganja u Holandiji, uključujući

Holandske željeznice NV, Banku holandskih opština NV, amsterdamski Schiphol aerodrom NV i kompanije za proizvodnju električne energije u saradnji sa NV. Kako se može zaključiti iz ovog spiska, Holandska vlada je sklona korištenju oblika ograničene odgovornosti za osnivanje zasebnih subjekata radi vršenja svojih komercijalnih aktivnosti.

Ono što je tipično za privatizaciju u Holandiji je "dvofazno pokretanje" kompanija koje su privatizirane. U prvoj fazi vlada je jedini vlasnik udjela i nadzorni organ u korporaciji privatnog prava i koristi svoje ovlasti vlasnika udjela da vrši kontrolu nad kompanijom (Snajjer 1995:54). U drugoj fazi, koja zapravo može podrazumijevati više podfaza, vlada prodaje svoje dionice i preuzima ulogu regulatora. Ovo se smatra krunskim dijelom privatizacijskog procesa. Dvofazno pokretanje omogućava postepene pomake od javnog ka privatnom sektoru (Roberts, 1997:105): U toku perioda tranzicije, vlada zadržava kontrolu kroz (djelomično) vlasništvo. Većina kompanija privatnog prava koje su u vlasništvu vlade u Holandiji, međutim, se još uvijek nalazi u prvoj fazi (te kao takve spadaju u okvir ovog poglavlja).

Pored društva s ograničenom odgovornošću primjenjuje se još jedan oblik, fondacija (*stichting*). Ovo se posebno odnosi na slučaj kada je namjera da određena privatizirana kompanija djeluje kao neprofitna organizacija (Van de Ven 1997:6). S obzirom da nema formalnog državnog vlasništva, fondacije nisu obuhvaćene ovim pregledom.

A. *Pravni okvir i glavni aranžmani upravljanja*

Osnivanje

Kao kod svih agencija, i vladine usluge koje mogu biti obuhvaćene privatizacijom se prethodno pregledaju od strane takozvanog Tima za pomoć pri korporatizaciji (*Begeleidingsteam Verzelfstandigingen*). Ovaj tim, kojeg čine državni službenici iz Ministarstva finansija i Unutrašnjih poslova, istražuje motive za privatizaciju, uslove pod kojima će doći do promjene i da li su ispunjeni uslovi iz dokumenta o vladinom stajalištu. Na osnovu svojih nalaza, tim daje savjet Vijeću ministara.

Na inicijativu resornog ministra, Vijeće ministara usvaja prijedlog za privatizaciju vladine službe ili državne firme. Na kraju je, međutim, parlament taj koji treba da da svoju saglasnost na tu odluku. U 6. amandmanu vladinog Zakona o računu (1995.), uvedena je takozvana "procedura predlaganja". Prema ovoj proceduri, resorno ministarstvo mora obavijestiti parlament o svakom prijedlogu za osnivanje, su-osnivanje ili čak i da se osnovalo društvo u skladu sa privatnim pravom (zakonom o privatnim društvima). Nakon toga, ukoliko jedna petina članova parlamenta to želi, Parlament može u roku od 30 dana zatražiti dodatne informacije od resornog ministra. Ukoliko Parlament ne postupi na taj način, može se nastaviti sa osnivanjem novog društva. Ukoliko Parlament zatraži dodatne informacije, od dana kada se te informacije dostave počinje teći period od dodatnih 14 dana. U tom periodu, prvi ili drugi dom Parlamenta mogu objaviti da je većinski odlučeno da je potrebna saglasnost prema zakonu (Član 29., vladin Zakon o računu; takođe pogledati Van Rossum 1997:86).

Na ovaj način se Parlamentu daje prilika da ocijeni da li postoji potreba za političkom analizom aktivnosti kompanije. U isto vrijeme, ova procedura uklanja potrebu da sve korporacije privatnog prava dobijaju ovlaštenja po zakonu, što se smatralo nepotrebno teškim i dugotrajnim procesom. Ipak, kada se radi o velikom preduzeću, prikladno je da Vijeće ministara izabere mogućnost posebnog zakonskog ovlaštenja. Ovo je naročito slučaj kod projekata sa dugoročnim posljedicama po državu ili državne službenike na koje se odnosi, ili kada se radi o aktivnosti koja je prethodno bila državni monopol.

Odlučivanje

Društvo osnovano prema privatnom pravu, po definiciji, više nije dio državne ili lokalne vlasti. U slučajevima gdje su u pitanju aktivnosti na stvaranju dobiti, njen glavni zakonski oblik je društvo s ograničenom odgovornošću *Naamloze Vennootschap* ili NV. Društvo s ograničenom odgovornošću podliježe holandskom Zakonu o privrednim društvima (2. knjiga Građanskog prava). Ako se vlada odluči za korištenje oblika društva s ograničenom odgovornošću (NV) radi inkorporiranja vršenja određenog posla, primjenjuju se odredbe građanskog prava. Tim odredbama se regulira uređenje i struktura bilo kojeg društva osnovanog prema privatnom pravu. Kao posljedica toga, vlada može uticati na odluke društva samo kroz mehanizme definirane Građanskim zakonikom.

Društvo s ograničenom odgovornošću osniva pojedinac ili pravno lice koje pred javnim bilježnikom potpiše osnivački akt (*statuten*). Osnivački akt sadrži najmanje sljedeće:

- službeni naziv društva;
- sjedište;
- ciljeve društva;
- izjavljeni, izdani i uplaćeni kapital po broju i nominalnoj vrijednosti dionica u guldenima (uključujući i broj i nominalnu vrijednost dionica koje uzima vlada kao osnivač firme);
- pravila u vezi s prijenosom dionica;
- ovlaštenja generalnog(ih) direktora;
- odredbe u vezi s nadzornim odborima (ukoliko je to primjenjivo);
- podatke o tome kako se završila fiskalna godina i pravila koja se odnose na godišnje obračune, internu kontrolu i reviziju;
- pravila za skupštine dioničara i glasačka prava dioničara;
- odredbe za raspodjelu dobiti ili tretman gubitaka;
- postupak raspuštanja;
- detaljne informacije o svim ugovorima koje će društvo biti dužno preuzeti prije osnivanja (npr. vladino pravo kao osnivača i na druge vrste kapitala osim gotovine, kao što je intelektualna svojina).

Promjena ciljeva društva zahtijeva promjenu osnivačkog akta. Prijedlog promjena u osnivačkom aktu kojeg sačini bilo koje društvo osnovano prema privatnom pravu mora se poslati Ministarstvu pravde radi dobivanja «izjave o saglasnosti».

Građanski zakonik Holandije omogućava prilagodbu specifičnog oblika upravljanja društvom. U svakom slučaju, centri upravljanja, prema osnivačkom aktu, treba da obuhvate:

- opću skupštinu dioničara (*Algemeen Bestuur*);
- jednog ili više generalnih direktora, okupljenih u kolegij generalnih direktora (*Raad van Bestuur*);
- jednog ili više nadzornih direktora okupljenih u kolegij nadzornih direktora (*Raad van Commissarissen*).

Pitanje uticaja vlade na privredno društvo — na primjer u pogledu poslova, ciljeva, proizvoda i usluga, grupe klijenata — mora se shvatati u svjetlu pojma „interesa korporacije“. Građanskim zakonikom Holandije članovima upravnih i nadzornih odbora nalaže se da na prvo mjesto stavljaju interese korporacije. Kao rezultat toga, mogu nastati sukobi između interesa firme i javnog interesa (kojeg štiti resorni ministar — Schreuder 1994:428). Međutim, u slučajevima kada je država jedini ili glavni dioničar, smatra se da ona prema Građanskom zakoniku ima odgovarajući zakonski mehanizam da uspostavi tu ravnotežu. Prilikom sačinjavanja osnivačkog akta, kojim se utiče na prava dioničara u pogledu finansijskih pitanja, obično se konsultira ministarstvo finansija.

Ako se smatra da su potrebna jača sredstva zaštite, moguće je osnovati „društvo od općeg interesa“ (*te algemenen nutte*), sredstvo kojim se ograničava stepen do kojeg firma može tražiti maksimizaciju profita. S druge strane, Građanskim zakonikom se ne dopušta propisivanje da društvo *djeluje* isključivo u javnom interesu.

U slučajevima kada se tim osnivačkim aktom skupštini dioničara daju mnoge nadležnosti, vlada, kao 100%-ni dioničar, ima mnogo uticaja na poslove firme kroz usvajanje odluka upravnog odbora ili izdavanje općih instrukcija. Međutim, postoji zakonska obaveza dioničara da ne odustanu od interesa društva. U slučajevima kada se osnivačkim aktom daju veće ovlasti upravnom odboru, društvom se upravlja na mnogo autonomniji način (Snajjer 1995:57). Ako se smatra neophodnim da se vladi daju još veće mogućnosti kontrole, od Parlamenta se može zatražiti zakonodavna ovlast kojom će se vladi dopustiti da izdaje instrukcije upravnom odboru.

Članove kolegija generalnih direktora i kolegija nadzornih direktora imenuje generalna skupština dioničara. Iz ovoga proizilazi da ako je država vlasnik 100% ili većine dionica, može imenovati oba centra upravljanja. Uz

to, može uticati i na način na koji kolegij generalnih direktora izvršava svoje dužnosti (na primjer u pogledu utvrđivanja tarifa, formuliranja poslovnih i investicionih planova itd.). Na taj način, ako je osnivački akt sačinjen na odgovarajući način, za državu kao dioničara moguće je da – kroz ličnost resornog ministra – utiče na sastav, procedure i odluke kolegija. Prema holandskom Građanskom zakoniku, država kao dioničar ima pravo da direktno imenuje članove kolegija nadzornih direktora, uključujući i glavnog izvršnog direktora (Schreuder 1994:429).

Osnovne karakteristike bilansa stanja

Vlasništvo nad imovinom i objektima (zemljištem)

Kao pravno lice osnovano prema privatnom pravu, društvo može registrirati vlasništvo nad zemljištem u svoje vlastito ime i na osnovu svoje vlastite odluke. Uz to, zemljištem može raspolagati (prodajom ili dugoročnim iznajmljivanjem) na osnovu svoje vlastite odluke i može zadržati prihode od raspolaganja njime. Ako se smatra potrebnim, zakonom kojeg odobri Parlament mogu se regulirati dodatne pojedinosti. Zakon o općim javnim dobrima ne primjenjuje se na društva osnovana prema privatnom pravu. Međutim, resorni ministri odgovorni za takvo društvo mogu se smatrati politički odgovornim za korištenje ovlasti dioničara radi osiguravanja dobrog finansijskog upravljanja tim društvom, uključujući i način na koji upravlja svojom imovinom.

Kao što je navedeno, osnivačkim aktom precizira se izjavljeni, izdani i uplaćeni kapital po broju i nominalnoj vrijednosti dionica. Bar 20% izjavljenog kapitala mora se izdati prilikom osnivanja i tom prilikom se mora uplatiti barem 10%. Minimalni uplaćeni kapital „NV“-a mora iznositi 100 000 holandskih guldena. Svaka promjena u izjavljenom kapitalu firme iziskuje promjenu osnivačkog akta. Svi drugi doprinosi kapitalu osim u gotovini (intelektualno vlasništvo, dobra volja) moraju se vrednovati odvojeno.

Holandske firme po zakonu nemaju obavezu stvaranja rezervi. Međutim, uobičajeno je da se rezerve drže dobrovoljno. Uz to, u osnivački akt se mogu ubaciti zahtjevi u pogledu rezervi i drugih pojedinosti koje se odnose na upravljanje ili imovinu.

Dug

Kao pravno lice prema privatnom pravu, korporacija može posuđivati od banaka na tržištu ili izdavati vrijednosne papire s fiksnom kamatom odnosno obveznice (*obligaties*). U principu, ovlaštenje da posuđuje novac i odobrava iznos, oblik i uslove posuđivanja ima rukovodstvo agencije. Međutim, vlada kao dioničar i tu zadržava odgovarajući uticaj.

Odgovornost za dug regulirana je holandskim Građanskim zakonikom. Ako je država vlasnik 100% dionica, Građanskim zakonikom je predviđeno da je odgovorna za dugove. Uz to, precizirano je da uticaj na politike i prakse određenog društva povlači za sobom odgovornost za finansijsku situaciju. Iako ne postoje empirijska istraživanja ili formalni aranžmani, ta vladina garancija igra ulogu u dobijanju preferencijalnih kamatnih stopa na tržištu.

Dug korporacije osnovane prema privatnom pravu se ne evidentira u godišnjem budžetu ili u finansijskom obračunu. Međutim, svi namjenski ili paušalni doprinosi za društvo, odnosno plaćanja za pružene usluge, naći će se u godišnjem budžetu i finansijskom obračunu. Uz to, budžetom se predviđa rezerva za moguće gubitke po vladinim garancijama za korporativne dugove; ona se obračunava kao 0,1% od ukupnih obaveza.

Konkretna imovina i obaveze

Određeni režim za raspolaganje ostalom važnom imovinom, kao što je intelektualno vlasništvo, se mora precizirati aktima o osnivanju, ako se smatra neophodnim.

C. Budžet

Budžet korporacije osnovane prema privatnom pravu utvrđuje kolegij generalnih direktora, ali ga treba odobriti generalna skupština dioničara. Vladi se ni jedan konkretan dio tog budžeta ne smije direktno podnijeti na odobrenje. Ipak, kroz svoju ulogu kao dioničara i kroz svoje imenovanje generalnih ili nadzornih direktora, država može kontrolirati sve sastavne elemente operativnog i investicionog budžeta firme. Nema posebnih aranžmana u slučaju da društvo primi doprinose i od centralne i od lokalne vlade: ako se to smatra potrebnim, ti se aspekti mogu razmotriti u zakonu o osnivanju.

Ta društva nisu obuhvaćena vladinim trezorskim sistemom upravljanja gotovinskim sredstvima i uplatama. Zakoni o javnim nabavkama (sticanje, nabavka) se ne primjenjuju. Ministarstva koji koriste takva društva da bi proveli program vladinih uplata — kao što su subvencije — budžet za takav program naknada vode odvojeno od operativnog budžeta agencije kao linijsku stavku u ministarskom prijedlogu budžeta.

Zbog pravnog statusa društva prema Građanskom zakoniku, ne primjenjuje se nikakav specijalni režim ako je agencija osnovana svojim vlastitim prihodima. Organi odlučivanja o ključnim pitanjima u vezi s prihodom kao što su nivoi davanja ili namjenski porezi, cijene koje se zaračunavaju za dostavljenu robu ili izvršene usluge, nivoi usluga i kvalitete, te definiranje klijentskih grupa spadaju u domen kolegija generalnih direktora i generalne skupštine dioničara, osim ako nije drugačije određeno u zakonu o osnivanju. Prilikom davanja svog finansijskog doprinosa, država će u obzir uzeti vlastite prihode društva.

U ovisnosti od konkretne prirode javnog posla kojim se društvo bavi, njegov se budžet može djelomično financirati dotacijama (paušalnim iznosima) ili uplatama za usluge izvršene prema ugovoru. Država može uplatiti doprinose uz navedene posebne uslove: na primjer Holandske željeznice su obavezne da određene linije drže otvorenima uprkos njihovom neprofitabilnom karakteru. Zakonom o osnivanju ili osnivačkim aktom se može precizirati korištenje eventualnog finansijskog suficita na kraju godine. Međutim, vlada, kao dioničar, u svim slučajevima ima ovlaštenje koje je potrebno za isplatu dividendi ili iskup duga itd. kada se na kraju godine pojavi suficit.

D. Upravljanje rezultatima rada, interna kontrola i vanjska revizija

Rezultati rada

Ciljevi u pogledu rezultata rada, određene vrste, mogu se za društvo osnovano prema privatnom pravu definirati na tri načina: (1) zakonom o osnivanju, (2) osnivačkim aktom, i/ili (3) obavezama preuzetim po ugovorima s resornim ministrom ili kao uslovi koji su prihvaćeni u zamjenu za doprinose budžetu. Kao rezultat toga, definiranje cilja radnih rezultata može predstavljati dio budžetskog procesa kada je cilj povezan s finansijskim doprinosom. U slučajevima kada postoje sporazumi koji nalikuju ugovoru, moguće je da je potrebno dostavljati izvještaje o rezultatima rada za resornog ministra. On sa svoje strane može te izvještaje koristiti za informiranje ministra finansija i/ili Parlamenta. Uz to, holandskim Građanskim zakonikom se od društava zahtijeva da objavljuju godišnje izvještaje. Pravni lijekovi i/ili sankcije koje se odnose na radne rezultate mogu biti regulirani zakonom o osnivanju, osnivačkim aktom, a za ugovore i doprinose, u samim sporazumima.

Interna kontrola

Kao pravno lice prema privatnom pravu, korporacija, prema Građanskom zakoniku, podliježe holandskom Zakonu o privrednim društvima. Kao posljedica toga, primjenjuje se obavezni okvir interne kontrole. Vladini standardi za internu kontrolu se ne primjenjuju direktno. Pošto holandski Sud za reviziju (pogledati dalje u tekstu) može vršiti reviziju društva, postoji posredni učinak.

Vanjska revizija

U Holandiji, domen kontrole od strane Vrhovne revizorske institucije – karakter i svrhu finansiranja budžeta, određuje holandski Sud za reviziju. U slučajevima kada je finansiranje više strukturalne prirode i kada je usmjereno na finansiranje javnog posla društva osnovanog prema privatnom pravu, Sud za reviziju mora biti u mogućnosti da izvrši inspekciju regularnosti i efikasnosti cjelokupnog finansijskog upravljanja firme. Takav slučaj bi bio kada vlada daje značajan dio operativnog budžeta ili garantira da će namiriti deficite u budžetu.

Članom 59. Zakona o vladinom računu precizirano je da se ova mogućnost odnosi strogo na društva u kojima je država vlasnik 100% dionica ili dominantne većine dionica tog društva. Ako je vlada vlasnik manjeg dijela ili male većine dionica, revizorska nadležnost Suda ograničena je na sredstva koja dotiču iz budžeta. U svakom slučaju, od Suda se očekuje da kao polazište za svoje istraživanje u što većoj mjeri koristi rezultate interne kontrole i drugih vanjskih kontrola. Na zahtjev resornog ministra, društvo Sudu za reviziju mora dostaviti sve materijale koji se smatraju neophodnim za reviziju. Sud ima pravo da vrši inspekcije na licu mjesta.

Svi izvještaji Suda revizora upućuju se direktno Parlamentu. Prije toga, resorni ministar ima pravo da pročita i odgovori na nalaze Suda.

3.2 *Autonomni upravni organi*

Autonomni upravni organi (AUO) su sve samo ne novi. Kao što je opisano u paragrafu 2, Holandija ima dugu tradiciju prenošenja javnih ovlasti na AUO-e koji su specijalizirani za vršenje karakterističnih funkcija. Primarni cilj osnivanja AUO je da se vlada bolje osposobi za vršenje karakterističnih funkcija u specijaliziranim oblastima. Da bi unaprijedila način na koji AUO-i daju doprinos tom cilju, Kokova vlada je uvela nove smjernice u dokumentu pod nazivom Vladina stajališta iz 1996. godine. Za te smjernice se može smatrati da predstavljaju današnju politiku prema AUO-ima u Holandiji i sljedeći paragrafi se zasnivaju na njima.

A. *Zakonski okvir i glavni aranžmani upravljanja*

Osnivanje

Prema javnom pravu, AUO je pravno lice osnovano u skladu sa nekim konkretnim zakonom (Van de Ven 1997). U slučaju AUO-a, „Postupak predlaganja“ nije dostupan iz razloga koji su opisani u paragrafu 60. Kada razmatraju osnivanje novog AUO, resorni ministri su dužni da se u ranoj fazi konsultiraju s ministrima unutrašnjih poslova i finansija. Uz to, potrebno je konsultirati i Sud za reviziju. Kao i kod svih prijedloga za osnivanje agencija, takozvani „Tim za pružanje pomoći u korporatizaciji“ pregleda prijedloge za nove AUO-e. Kao što je to slučaj i kod privatizacije, ovaj tim istražuje motive za osnivanje određenog AUO-a, uslove pod kojima će se to osnivanje odvijati, te pravne zahtjeve. Na osnovu njegovih nalaza, tim daje savjete Vijeću ministara.

U skladu s izvještajima o „Funkcionalnom upravljanju“ i „Odgovornoj autonomiji“, Kokova vlada iz 1994. godine je i službeno odredila da se AUO treba uspostaviti samo ako postoji potreba za:

- društvenim sudjelovanjem, i/ili
- nezavisnim prosudbama,
- standardnim primjenama pravila ili propisa na masovne subjekte.

Kada se utvrdi potreba za novim AUO-om, potrebno ga je osnovati u skladu sa sljedećim općim principima:

- osnivanjem AUO-a bi se trebala dopuniti osnovna struktura i institucije opće vlasti (AUO bi trebao da „doda vrijednost“);
- predmet za osnivanje novog AUO-a trebao bi sadržavati i dokumentirano poređenje prednosti i mana funkcionalnog prenosa ovlasti;
- funkcionalni prijenos ovlasti/osnivanje AUO-a ne smije prouzročiti nepopravljive opstrukcije za institucije opće vlasti;
- funkcionalni prijenos ovlasti/osnivanje AUO-a je jedino prikladno kada je politički značaj određenog posla takav da je prihvatljiv smanjeni nivo ministarske odgovornosti;
- novi AUO bi trebao da ispuni zahtjeve demokratske, zakonite i efikasne vlasti.

Prema smjernicama iz 1996. godine, novi AUO-i bi prema javnom pravu obično trebali imati status reguliran zakonom. U izuzetnim slučajevima, javno ovlaštenje se može povjeriti postojećim organizacijama koje imaju status prema privatnom pravu ako se za određenu organizaciju smatra da je prvenstveno ona ta koja je sposobna za vršenje određenog javnog posla. Inspektorati i certifikacijske i inspeksijske organizacije predstavljaju dobar primjer službi kojima je potrebna tehnička stručnost, koje, prema eksplicitnim uvjetima, delegiranje javnih ovlasti mogu učiniti legitimnim. Međutim, država obično ne bi trebala osnivati nove subjekte koji se osnivaju prema privatnom pravu u cilju prijenosa javnih ovlasti.

Preferiranje statusa prema javnom pravu je dobro utemeljeno. Najizraženija osobina vlade je sposobnost da vrši „javne ovlasti“, odnosno: jednostrana sposobnost da mijenja status drugih društvenih subjekata. Ta sposobnost je regulirana načelima demokracije i ustavne države, što je osnov javnog prava. Kao rezultat toga, organizacije koje su konstituirane u skladu s javnim pravom automatski preuzimaju temeljna načela javnog organa i pojmove demokracije i ustavne države (Peters 1997:6). To je fundamentalna razlika između organizacija prema privatnom pravu (zakonu o društvima) i organizacija osnovanih prema javnom pravu: javno pravo se ne primjenjuje na organizacioni plan djelatnosti u sklopu kojih se ne vrše javne ovlasti.

AUO-i vrše javne poslove samo u okviru ustavne osnove prema javnom (upravnom) pravu. Uspostavljanje novog AUO-a zahtijeva specifičan ustavni zakonski akt, odnosno zakon o osnivanju, u kojem se precizira:

- razlog zbog čega se posao AUO-a smatra nadležnošću vlade;
- razlog zašto taj posao nije decantraliziran na pokrajine ili općine (u sklopu teritorijalne decentralizacije);
- zašto se posao ne vrši pod punom ministarskom odgovornošću;
- analiza troškova-koristi na kojoj je zasnovana odluka da se javna ovlast prenese na AUO;
- mehanizmi koordinacije između AUO-a i drugih vladinih grana (pokrajina i općina).

Pošto osnivanje AUO-a za sobom povlači i smanjenje ministarske odgovornosti, a time i parlamentarne kontrole, (pogledati dalje u tekstu), on se može ovlastiti *samo* ustavnim zakonskim aktom. I na taj način Parlament ima priliku ocijeniti svrhu i oblik novog AUO-a. U slučaju da se predviđa osnivanje niza sličnih AUO-a (npr. državne mreže regionalnih ogranaka koji vrše jedan posao), vlada može osnovati pojedine jedinice u okviru mreže koja je definirana u jedinstvenom ustavnom zakonskom aktu.

Po pravilu, AUO-i ne vrše poslove koji im nisu propisani zakonom. U slučajevima kada određeni posao povlači za sobom monopol, načini na koji se to regulira navedeni su u zakonu o osnivanju za taj organ (vidjeti više u vezi sa utvrđivanjem cijena kod monopola u daljnjem tekstu). U principu, nadležnost za donošenje zakona se može pripisati AUO-u samo u oblasti organizacionih ili tehničkih zakonskih propisa.

Odlučivanje

Organizacioni izgled, odlučivanje, načini rada, te političko upravljanje i kontrola AUO- osmišljeni su tako da odgovaraju njegovim poslovima i odgovornostima. Iz tog razloga, nije moguće definirati uobičajeni plan za sastav svakog pojedinog AUO-a. U svakom odvojenom slučaju, podjela ovlasti i odgovornosti između autonomnog organa i ministra, sposobnosti internog odlučivanja i vanjske odgovornosti mora se regulirati zakonom o osnivanju.

U cilju poboljšanja dosljednosti i transparentnosti, raznolikost među AUO-ima je, pomoću novih smjernica, smanjena na tri osnovna tipa:

- ekspertni tip: sačinjen od stručnjaka koji su postavljeni na dovoljnu distancu od ministra da ne može uticati ni na opće politike AUO-a niti na njegove konkretne odluke ili preporuke;
- tip neovisnog organa: sačinjen od iskusnih upravljača, gdje ministar može uticati na opće politike AUO-a kroz nametanje općih smjernica, ali mu nije dopušteno da se upliće u donošenje individualnih odluka;
- sudjelujući tip: sačinjen od predstavnika različitih interesnih grupa i neovisnih eksperata, gdje se mogu osigurati različiti interesi ministarskog uticaja kako to već konkretna situacija bude zahtijevala (nametanje općih smjernica, odobravanje odnosno poništavanje konkretnih odluka).

U zavisnosti od njihove funkcije, AUO-i se mogu značajno razlikovati i po svojoj veličini. Zakonom o osnivanju za veće AUO-e definira se struktura kolegija direktora i procedure za imenovanje, ponovno imenovanje, suspenziju i otkaze njegovih članova (uključujući i glavnog izvršnog direktora). One uključuju veličinu kolegija, kao i kvalifikacije koje njegovi članovi moraju imati. Državni službenici koji su hijerarhijski podređeni ministru, a koji je blisko povezan s poslom AUO-a, ne mogu biti članovi kolegija direktora AUO-a. Svrha toga je da se resorni ministar spriječi da putem direktnog kanala vrši uticaj na odlučivanje u okviru kolegija. Svaki AUO mora imati propise kolegija u kojima su predviđena pravila za sjednice, odlučivanje i funkcioniranje komponenti kolegija. Resorni ministar mora odobriti propise kolegija.

Odnosi između AUO-a i ministarstva za koje radi regulirani su u zakonu o osnivanju. Dovoljan stepen ministarske odgovornosti osiguran je nadležnostima koje su tim zakonom pripisane odgovornom ministru ili Kruni (*Kroon*). Međutim, treba imati na umu da je definirajuća karakteristika autonomnog upravnog organa odsustvo hijerarhijske podređenosti njegovom resornom ministarstvu (ministru unutarnjih poslova 1996:2). Za razliku od osnivanja državnih agencija, funkcionalni prijenos ovlasti povlači za sobom smanjenje stepena ministarske odgovornosti. Uticaj resornog ministra je ograničen na upravljačke aranžmane koji su ugrađeni u ustavni zakonski akt (Van Rossum 1997:86). Iz tog razloga, resorni ministar je prvenstveno odgovoran za

način(e) na koje je prije svega modelirao upravljačke aranžmane i iskoristio mogućnosti za kontrolu AUO-a kasnije.

U zakonu o osnivanju precizirano je da resorni ministar ili Kruna moraju odobriti tarife i naknade koje predloži AUO. To tipično vrijedi za situacije gdje postoji *de facto* ili pravni monopol: ako AUO plasira svoje proizvode i usluge na konkurentskom tržištu, smatra se dovoljnim da resorni ministar ili Kruna utvrde maksimalne cijene.

Resorni ministar je taj koji utvrđuje poslove, ciljeve i usluge, kao i klijentsku grupu AUO-a. Parlamentarnom debatom i odobrenjem tih aspekata osigurava se politička kontrola. Uz to, u slučaju AUO-a po privatnom pravu, zakonom o osnivanju regulirana je ovlast resornog ministra da odobrava godišnji i višegodišnji budžet. U ovisnosti od prirode posla AUO-a, ustavnim zakonskim aktom se resornom ministru može dati dodatna ovlast da:

- utvrđuje opće obavezujuće propise u vezi s određenim pitanjima;
- utvrđuje opće obavezujuće propise ili pravila politike u pogledu izvršavanja posla AUO-a;
- odobri, suspendira ili poništi određene odluke koje su precizirane u zakonu;
- odobrava akte kolegija direktora prije njihove provedbe.

Sam AUO ne može odrediti koje će poslove vršiti ili koje poslove može preuzeti da vrši kao javne poslove. Kada se mandat AUO-a mora izmijeniti, potrebno je da ta procedura što bliže prati proceduru osnivanja.

B. *Glavne karakteristike bilansa stanja*

Vlasništvo nad imovinom i objektima (zemljištem)

Glavni osnov da se AUO-u dodijeli status pravne osobe jeste želja da se na stranu stavljaju kapitalna dobra. Međutim, rukovodstvo može koristiti ili izmijeniti kapitalna dobra samo u onoj mjeri koja je neophodna da bi se izvršio javni posao AUO-a.

Akti koji imaju karakter privatnog prava, a koje donesu svi vladini organi (kao što je registracija vlasništva nad zemljištem, prodaja imovine, uspostavljanje pravnih subjekata, ulaganje u ugovore o iznajmljivanju) regulirani su u Državnoj odluci o aktima privatnog prava. Kada se slične ovlasti trebaju uvrstiti u zakon o osnivanju AUO-a, potrebno ih je definirati onako kako se pojavljuju u državnoj odluci. Tako AUO neće moći registrirati vlasništvo nad zemljištem u svoje vlastito ime: resorni ministar je taj koji će to uraditi. Isto vrijedi i za raspolaganje zemljištem. Kao opće pravilo, zakon o javnim dobrima (*Regeling goederenbeheer*) je potrebno primijeniti na AUO-e kao i na sve subjekte prema javnom pravu. Međutim, ne primjenjuje se na AUO-e osnovane prema privatnom pravu i u izuzetnim prilikama mogu se načiniti izuzeci i za druge.

Nadalje, u praksi odluke o pojedinim AUO-ima mogu i na druge načine odstupati od općih smjernica. U mnogim slučajevima, zakonom o osnivanju AUO-u se dopušta da registrira vlasništvo nad zemljištem u svoje vlastito ime i da raspolaze njime bez obavezivanja odredbama Zakona o vladinom računu. Takva odstupanja bi trebala biti motivirana posebnim potrebama agencije, ali ona nekada podliježu uobičajenim političkim pregovorima.

Dug

Izuzev ako je drugačije predviđeno u zakonu o osnivanju, AUO može posuđivati novac iz banaka i/ili na tržištu. Osim ako nije drugačije precizirano, ovlaštenje da vrši posuđivanje, odobrava iznos, oblik i uvjete posuđivanja itd. ima rukovodstvo agencije. U zakonu o osnivanju se može precizirati da se dugovi AUO-a garantiraju sredstvima iz budžeta. U suprotnom, oni će se garantirati prema općim odredbama Javnog upravnog zakona Holandije (*Algemene Wet Bestuursrecht*). U slučaju stečaja agencije, primjenjuje se Zakon o državnom stečaju. Dugovi AUO-a se ne evidentiraju u godišnjem budžetu ili finansijskom obračunu. Kao subjekat prema javnom pravu, čini se da je implicitna obaveza dovoljno vjerodostojna da bi se na tržištu dobile preferencijalne kamatne stope.

Posebna imovina i obaveza

Režim za raspolaganje drugom važnom imovinom kao što je intelektualna svojina definira se, po potrebi, u zakonu o osnivanju.

C. *Budžet*

Primarna funkcija budžeta AUO-a je da se planiraju troškovi i prihodi agencije i da se osiguraju sredstva za finansijsku kontrolu nakon budžetskog perioda. Finansijska kontrola je regulirana u zakonu o osnivanju AUO-a, uz poštivanje pojedinosti navedenih u Javnom upravnom zakonu Holandije.

Planiranje budžeta AUO-a može se vršiti na različite načine. Za AUO osnovanom prema javnom pravu, njegov budžet će obično biti sastavljen – djelomično ili u potpunosti – od doprinosa resornog ministra i bit će obuhvaćen, kao linijska stavka, budžetom ministarstva. U tim slučajevima, puni operativni budžet AUO-a mora ispitati i odobriti resorni ministar i ministar finansija, a Parlament ga mora odobriti. Budžet se može djelimično finansirati kao dotacija (paušalni iznos), kao „uplata za pružene usluge“, ili kao kombinacija ovo dvoje. Ovisno o poslu AUO-a, može se prikupiti i dodatni prihod od taksi ili naknada od korisnika proizvoda ili usluga AUO-a. Pošto je u sklopu države, primjenjuju se računovodstvene klasifikacije koje se primjenjuju u svim organima vlasti, kao i zakoni o javnim nabavkama. Osim ako postoje motivacije za nešto drugo, AUO bi trebao biti uključen u vladin trezorski sistem radi upravljanja novčanim sredstvima i uplatama. Kao opće pravilo, za agencije koje provode program vladinih uplata (subvencije, socijalno osiguranje), budžet programa korisnika se planira odvojeno od budžeta agencije.

Za AUO osnovanom prema privatnom pravu, prema Ustavu Holandije, način planiranja njegovog budžeta mora biti reguliran u zakonu o osnivanju. Većina AUO-a sa statusom onih koji su osnovani prema privatnom pravu (specijalizirane službe koje, zbog svoje posebne stručnosti, vrše nekoliko javnih poslova) svoj javni posao finansiraju naknadama ili tarifama. Ako je za AUO osnovanom prema privatnom pravu potreban doprinos iz državnog budžeta da bi nadopunio svoje prihode, on se dostavlja kao subvencija prema uvjetima iz Zakona o javnoj upravi. U slučajevima kada se AUO djelomično finansira iz svojih vlastitih prihoda koji se odnose na izvršavanje javnog posla, ministar ili Kruna moraju odobriti tarife i naknade. Kada postoje subvencije iz budžeta, resorni ministar može propisati nivo i kvalitetu usluga i definiciju klijentskih grupa u sklopu uslova koje ministar postavlja za finansiranje.

Ako se budžet AUO-a u potpunosti finansira iz tarifa i naknada, resorni ministar će zakonom o osnivanju biti ovlašten da odobrava te tarife i naknade. Kada agencija budžet prima i od centralne i od lokalne vlasti, mehanizmi koordinacije se reguliraju zakonom o osnivanju. Agencije osnovane prema privatnom pravu ne uključuju se u vladin trezorski sistem i na njih se ne primjenjuju zakoni o javnim nabavkama. Kao način da se agencija spriječi u tome da prikaže svoje prihode nižim u vrijeme donošenja budžeta (da bi dobila veći dio sredstava iz budžeta) zakon o osnivanju uključuje odredbe za sprečavanje „unakrsnih subvencija“. U zakonu o osnivanju, država se isto tako može obavezati da će pokriti deficite agencije ili precizirati kako će se postupati s finansijskim suficitima na kraju godine.

D. *Upravljanje rezultatima rada, interna kontrola i vanjska revizija*

Finansijska kontrola se regulira ustavnim zakonskim aktom AUO-a, uz poštivanje načela i pojedinosti iz Zakona o javnoj upravi Holandije.

Radni rezultati

Kada je AUO obuhvaćen budžetom resornog ministra, linijska stavka ili druge finansijske informacije moraju uključivati i indikatore rezultata rada. Tačni uvjeti pod kojima će se to raditi dogovaraju se između resornog ministra i ministra finansija.

Stepen (npr. obim, nivo detalja i tačnosti) u kojem će godišnji budžet i godišnji izvještaj AUO-a sadržavati informacije o radnim rezultatima je također reguliran u zakonu o osnivanju. Taj zakon isto tako uključuje propise koji se odnose na teški nemar u vršenju poslova i dužnosti AUO-a. AUO-i potpadaju pod nadležnost ombudsmena.

Interna kontrola

Zakonom o osnivanju zahtijeva se da AUO objavljuje izvještaj o svom finansijskom upravljanju, kojeg mora ovjeriti registrirani računovođa. Izvještaj o finansijskom upravljanju mora sadržavati pregled prihoda i rashoda, finansijski obračun, bilans stanja i objašnjenje obje te stavke. Izvještaj će se procjenjivati i po osnovu potpunosti i po osnovu regularnosti.

Uz to, resorni ministar AUO-a može sačiniti obavezujuća pravila u vezi sa strukturom budžeta AUO-a, njegovog izvještaja o finansijskom upravljanju i, konkretnije, posebnim tačkama od interesa za pregled od strane registriranog računovođe. Na internu kontrolu primjenjuju se standardi Građanskog zakonika.

Vanjska revizija

Kao što je ranije navedeno, domen kontrole od strane holandskog Suda za reviziju ovisi od prirode finansiranja i njene svrhe. U slučajevima kada je finansiranje budžeta više strukturalne prirode i kada mu je cilj finansiranje javnog posla firme osnovane prema privatnom pravu, holandski Sud za reviziju mora biti u mogućnosti da ispita regularnost i efikasnost finansijskog upravljanja te firme. Isto pravilo primjenjuje se i na AUO-e. Odjeljkom 59. holandskog Zakona o vladinim računima precizirano je da Sud za reviziju ima revizorske ovlasti u pogledu „pravniha lica koje vrše određenu funkciju koja je regulirana na osnovu ili u skladu sa zakonom koji donosi parlament i koje se u tom smislu u potpunosti ili djelomično finansiraju od primanja po osnovu naknada koje su uvedene na osnovu ili u skladu sa zakonom koji donosi parlament“.

Općenito, očekuje se da će Sud u što većoj mjeri koristiti rezultate interne revizije ili druge vanjske revizije kao polazište za svoje istraživanje. Sud ima pravo da inspekcije vrši na licu mjesta. Kao i svi revizorski izvještaji, izvještaji o regularnosti i efikasnosti finansijskog upravljanja AUO-a upućuju se Parlamentu. Prije toga, resorni ministar ima pravo da pročita i odgovori na nalaze Suda.

3.3 *Državne agencije*

Kao pravni oblik, državna agencija svoje postojanje duguje želji da se prekinu putevi ka korporatizaciji, bilo prema privatnom ili javnom pravu, kada je cilj samo upravljačka efikasnost. Kao model da se samo poboljša finansijsko upravljanje, i za privatizaciju i za funkcionalni prijenos se smatra da su previše dalekosežni. Za neke politički osjetljive javne poslove, bilo koji od ova dva oblika „vanjske korporatizacije“ se odbacuje jer za sobom povlači gubitak direktnog ministarskog uticaja.

Nakon perioda kada su osnovani mnogi novi AUO-i, oblik državne agencije uveden je kao formula da se poveća efikasnost provedbe politike kroz uvođenje većih sloboda i odgovornosti u upravljanju, rukovođenja orijentiranog ka postizanju rezultata, te akrealnog računovodstva. Državne agencije se mogu najbolje razumjeti kao oblik „unutarne korporatizacije“: one ostaju dijelom ministarstava i u potpunosti rade u okvirima ministarske odgovornosti. Njihova autonomija je ograničena na specijalni režim finansijskog upravljanja, koji je propisan 6. amandmanom na Zakon o vladinom računu.

A. Zakonski okvir i osnovni vladini aranžmani

Osnivanje

Resorni ministar je taj koji zajedno s ministrom finansija može odlučiti da određenom dijelu ministarstva da status državne agencije. Takva odluka se ne smije provesti bar 30 dana od dana kada se o toj namjeri Parlament obavijesti u pisanom obliku. Ako u tom periodu Parlament bude zahtijevao više informacija u vezi s predloženom odlukom, odluka se ne donosi dok se te informacije ne dostave. Kao i sve agencije, „Tim za pružanje pomoći pri korporatizaciji“ vrši pregled dijela ministarstva koji bi mogao postati državna agencija. Kao što je slučaj i kod privatizacije i AUO-a, tim istražuje motivacije za dobivanje statusa državne agencije, uvjete pod kojima bi došlo do takvog osnivanja i pravne zahtjeve. Na osnovu svojih nalaza, tim daje savjete Vijeću ministara.

Za razliku od korporacije osnovane prema privatnom pravu ili AUO-u, državna agencija u potpunosti ostaje u okviru resornog ministarstva i nastavlja raditi u okvirima ministarske odgovornosti. Uloga i odgovornosti, kao i aranžmani za finansiranje budžeta i kontrolu svake pojedine državne agencije navedeni su u statutu o osnivanju za konkretnu agenciju. Pravni osnov za model državne agencije sadržan je u Zakonu o vladinom računu. U stvari, veći dio 6. amandmana na taj Zakon (1994) posvećen je stvaranju modela državne agencije. U odjeljku 70. stoji: „Ako su drugačija pravila upravljanja poželjna za dio ministarstva, naš ministar i naš ministar finansija mogu odlučiti da tom dijelu daju status državne agencije, ako se Kabinet tako složi“. U odjeljcima 71. i 72. predviđen je režim finansijskog upravljanja, dok se odjeljkom 73. ministar finansija ovlašćuje da „propíše bliža pravila koja se odnose na agencije uopće, odnosno na jednu ili više konkretnih agencija“.

Donedavno, državne agencije kandidati trebale su ispuniti tri uvjeta:

- da proizvodi i/ili usluge moraju biti mjerljive kako kvantitativno (obim i cijena) tako i kvalitativno;
- da mora postojati bezrezervno mišljenje ovlaštenih javnih računovođa koje opravdava potrebu za upravnom organizacijom;
- da mora postojati stvarna prilika za učinak zarade (jedinične cijene ili tarife moraju vremenom padati).

Nakon izvršene procjene modela državne agencije 1997. godine, ta tri uvjeta su modificirana 1998. godine. Buduće državne agencije trebaju:

- opisati administrativnu organizaciju i procese proizvodnje, uključujući i metodologiju za utvrđivanje cijena proizvoda i usluga;
- definirati okvir sistemskog mjerenja koji će se naknadno koristiti za ocjenjivanje stepena do kojeg je efikasnost povećana (primarni indikator bi trebala biti cijena koštanja po proizvedenom proizvodu odnosno pruženoj usluzi);
- biti opremljena mehanizmima za planiranje i kontrolu orijentiranim ka rezultatima rada.

U bliskoj budućnosti primjenjivat će se poseban niz pravila za svaku državnu agenciju koja vrši sporedne djelatnosti na konkurentskom tržištu. Kao rezultat studije izvršene u sklopu nedavnog vladinog projekta „Tržište, deregulacija i kvaliteta zakonskih propisa“, prihvaćeno je kao načelo da državne agencije koje posluju na komercijalnim tržištima ne smiju imati nikakvih nelojalnih prednosti nad konkurentima. U slučajevima kada se bave komercijalnom djelatnošću u sklopu svojih javnih poslova ili uz njih, trebaju poslovati pod istim konkurentskim uslovima kao i privatna preduzeća koja posluju na tim tržištima. Najdalekosežnija posljedica ovog načela jednakih konkurentskih uslova je ta da agenciju tjeraju da odvoji javne i privatne djelatnosti u pravnom, organizacionom i finansijskom smislu. U konačnici, to odvajanje bi trebalo voditi ka ukidanju komercijalnih aktivnosti.

Postoje četiri izuzetka od ovog načela:

- komercijalne djelatnosti su potrebne radi vršenja javnog posla;
- komercijalne djelatnosti se odnose na istraživačke mreže;
- komercijalne djelatnosti su stvorene korištenjem minimalnih kapaciteta potrebnih za javni posao (npr. vojni aerodrom koji se koristi i u civilne svrhe kada nije potreban vojsci);
- kada je već donesena odluka da se za javne usluge dopusti konkurencija.

Odlučivanje

Pošto je sastavni dio ministarstva, resorni ministar je taj koji donosi konačnu odluku za agenciju. Sektorni ministar, uz podršku Vijeća ministara i Parlamenta, je taj koji odlučuje o ciljevima, poslovima i proizvodima i uslugama državne agencije, kao i o klijentskoj grupi i izmjenama u mandatu agencije.

„Upravljački“ odnos između resornog ministra i državne agencije je opisan u vladinoj Uredbi o osnivanju, koja se donosi tek nakon obavještanja Parlamenta na gore opisani način. Aranžmani se mogu bliže elaborirati u „upravljačkom protokolu“. Tim dokumentima se preciziraju teme u pogledu kojih resorni ministar i državna agencija moraju ući u ugovore o upravljanju. Tipične teme mogu uključivati odlučivanje o cijenama, rukovodnu slobodu u raspolaganju viškovima budžeta, način na koji se postupa s investicionim ili poslovnim planovima agencije, ili agencijski sistemi za kontrolu kvalitete. Istim dokumentima se definiraju procedure odlučivanja o ključnim pitanjima u vezi s prihodima — kao što su cijene koje se zaračunavaju za proizvode ili usluge, njihov nivo usluga i kvalitete, te definiranje klijentskih grupa. Odlučivanje o nivoima naknada ili namjenskih taksi ostaje na resornom ministru, jer se moraju uskladiti s ukupnim opterećenjima naknadama i taksama kojeg javni sektor nameće društvu (*collectieve lastendruk*).

Imenovanje direktora ili glavnog izvršnog direktora državne agencije vrši se prema redovnim državnim zakonskim propisima što znači da je za njega potrebna odluka Vijeća ministara. Imenovanje drugih visokih službenika, uključujući i glavnog finansijskog službenika, mora odobriti generalni sekretar Upravnog vijeća (najviši državni službenik) resornog ministarstva.

B. Glavne karakteristike bilansa stanja

Vlasništvo nad imovinom i objektima (zemljištem)

Odjeljkom 71. Zakona o vladinom računu propisuje se da se finansijsko upravljanje državne agencije, a time i njezin budžet i finansijski izvod, zasnivaju na akrealnom sistemu računovodstva („sistem troškova i koristi“). Akrealni sistem računovodstva bilježi prirast kapitalnih resursa. Načelo je da budžet državne agencije mora dati pravi, jasni i sistematski prikaz razvoja kapitalnih dobara agencije. Jedna od karakteristika povećane autonomije u upravljanju je ta da državna agencija može neovisno nabavljati kapitalna dobra. Isto tako može raspolagati zemljištem, njegovom prodajom ili dugoročnim iznajmljivanjem na osnovu svoje vlastite odluke i može zadržati prihode od raspolaganja zemljištem prema općem uslovu da se ti prihodi angažiraju za vršenje posla agencije.

Državna agencija može registrirati vlasništvo nad zemljištem u svoje vlastito ime „na čuvanje“, za državu. Zakoni o javnim dobrima i zakoni o javnoj nabavci primjenjuju se na uobičajeni način.

Dug

Državne agencije mogu vršiti posuđivanje samo iz budžeta. Državna agencija vodi poseban račun kod Ureda za državni račun (*Rijkshoofdboekhouding*) u ministarstvu finansija, koji je odvojen od računa resornog ministarstva. Da bi posuđivala od Ureda državnog računa, agencija mora prvo sačiniti prijedlog i dobiti odobrenje od Direkcije za finansijska i ekonomska pitanja resornog ministarstva.

Pošto su državne agencije u sklopu države, njihova dugovanja se garantiraju budžetom. Krediti dobiveni od Ureda državnog računa imaju fiksnu kamatnu stopu. Dug agencije se evidentira u budžetu agencije i finansijskom obračunu i kao takav se objavljuje u godišnjem budžetu ministarstva.

Konkretna imovina i obaveze

Režim za raspolaganje drugom važnom imovinom kao što je intelektualno vlasništvo po potrebi se precizira u posebnim osnivačkim uredbama.

C. Budžet

Pošto je sastavni dio resornog ministarstva, budžet državne agencije se utvrđuje u skladu s propisima zakona o državnoj službi. U budžetskom procesu, sklapaju se ugovori o proizvodima i uslugama koje će agencija proizvesti tokom budžetske godine. Resorni ministar, zajedno s ministrom finansija i Vijećem ministara odobrava budžet agencije. Odobrava ga Parlament.

Budžet državne agencije se objavljuje kao poseban Naslov 3 u budžetu ministarstva. Budžet agencije prati kratki opis prirode i ciljeva agencije, kao i njenih poslova i dužnosti. U njemu se opisuju i planovi agencije za unapređivanje efikasnosti i izvještava o postignućima u protekloj godini. Budžet državne agencije moraju pratiti i relevantni pokazatelji uspješnosti i rezultata i ukupne informacije o kvantitetu i kvalitetu proizvoda i/ili izvršenih usluga. Uplate koje izvrši ministarstvo zaduženo za agenciju, ministarstvo uplaćuje odnosno isplaćuje sa jednog ili više budžetskih dijelova relevantnih područja osnovne politike. Sve u svemu, budžet državne agencije se sastoji od uplata koje izvrše ministarstvo i druge strane minus uplate državne agencije prema ministarstvu.

U budžetu ministarstva se za svaku od njegovih državnih agencija prikazuju ukupni procijenjeni troškovi, procijenjene koristi, bilans troškova i prihoda, te ukupni procijenjeni kapitalni izdaci i primici (uključujući i poravnanja između ministarstva i njegove državne agencije). Postoje tri oblika plaćanja ministarstva prema državnim agencijama:

- doprinosi za troškove poslovanja;
- doprinosi za investicije;
- uplate za pružene usluge ili proizvedene proizvode²⁷.

Kao posljedica toga, budžet se može djelomično finansirati unaprijed kao dotacija (paušalni doprinos operativnom budžetu agencije) odnosno kao uplata za izvršene usluge. Državne agencije koje dostave

²⁷ Memorandum kojim se objašnjava Odjeljak 71. Zakona o vladinom računu, 1995.

program koji uključuje uplate (subvencije, socijalno osiguranje) imaju podjelu na operativni budžet i programski budžet. Po pravilu, vode se pod odvojenim budžetskim naslovima.

Slijedeći načelo autonomije u upravljanju, procjene koje se odnose na osoblje i opremu državne agencije ne uvrštavaju se u odjeljak koji se odnosi na „kadrove i opremu“ u budžetu određenog ministarstva nego pod „troškove“ u budžetu državne agencije. Broj osoblja agencije se objavljuje kao poseban aneks budžetu ministarstva. Na taj način se izražava autonomija i udaljenost državne agencije u odnosu na ministarstvo. I pored toga koriste se računovodstvene klasifikacije koje se koriste u cijeloj vladi. Modifikacije budžeta državne agencije se ne moraju dostavljati Parlamentu tokom fiskalne godine: one su obuhvaćene Zakonom o završnom računu budžeta kojim se zaključuje fiskalna godina.

Kao što je navedeno, državna agencija ima poseban račun kod Ministarstva finansija koji je odvojen od računa resornog ministarstva. Međutim, u potpunosti je uklopljen u vladin trezorski sistem za upravljanje gotovinom i uplatama kojim upravlja Ministarstvo finansija. Uplate agencije kojima se vrši program vladinih uplata (subvencije, socijalno osiguranje) prema primaocima se vrše preko vladinog računa resornog ministarstva. Na taj način budžet programa korisnika ne samo da se planira zasebno od budžeta agencije, nego se i vodi odvojeno tokom izvršenja. Pošto državne agencije ostaju u potpunosti odvojene od države, postoji otvorena obaveza da se pokriju svi dugovi državne agencije. Pošto državne agencije posluju na osnovu akrualnog sistema računovodstva, deficiti na kraju godine se moraju odmah pokriti. Nadalje, pošto sistem sadrži i prikaz uvećanja kapitalnih dobara agencije, on ima inherentne poticaje da se ispravi situacija u slučajevima kada deficiti hronično prevazilaze planirane.

Uz tri oblika uplata od strane ministarstva (opći doprinosi, investicioni doprinosi i uplate za pružene usluge ili proizvedene proizvode), izvori budžeta državne agencije mogu uključivati prihode i iz drugih ministarstava ili trećih strana. Kao poticaj za finansijsku efikasnost i efikasnost u upravljanju, prihode neće u potpunosti preuzeti resorni ministar. U ustavnim uredbama ili protokolima državne agencije, predviđa se okvir ugovora kojim se precizira režim za viškove budžeta koji potiču od efikasnog upravljanja. Očekivani prihodi agencije uzimaju se u obzir prilikom utvđivanja općeg doprinosa od strane ministarstva i/ili cijena proizvoda.

Na kraju godine, državna agencija će resornom ministarstvu morati dostaviti puni finansijski obračun. Tada će se pokazati sve niske procjene prihoda agencije iz vremena donošenja budžeta (da bi se dobio veći iznos iz budžeta). Institucionalnim statutima ili protokolima agencije regulira se šta se dešava sa finansijskim viškovima na kraju godine. U praksi često postoji kombinacija pravaca kuda oni odlaze: dio može otići kao dividenda budžetu, drugi dio se može koristiti kako bi omogućio sniženje cijena, dok će, zbog slijeđenja akrualnog računovodstvenog sistema, najveći dio voditi ka povećanju kapitalnih resursa (koji će se koristiti u investicionim budžetima naredne godine).

D. Upravljanje rezultatima rada, interna kontrola i vanjska revizija

Rezultati rada

Da bi postale državnom agencijom, službe kandidati moraju objasniti kako će se sistematski procjenjivati njihovo buduće povećanje efikasnosti. Primarni indikator koji se koristi je cijena koštanja po proizvedenom proizvodu odnosno pruženoj usluzi. Ti proizvodi i usluge dakle moraju biti mjerljive kako kvantitativno tako i kvalitativno. Cilj rada kojeg agencije trebaju definirati potiče iz tog traženog povećanja efikasnosti. U običnom budžetskom ciklusu, redovni izvještaji o radu dostavljaju se resornom ministru. Uz to, državne agencije resornom ministru dostavljaju i višegodišnje preglede planiranih ciljeva u pogledu efikasnosti.

Interna kontrola

Kao novi uslov za sticanje statusa, državne agencije moraju biti opremljene sistemom planiranja i kontrole koji je orijentiran ka rezultatima rada. To uključuje obavezan okvir interne kontrole pomoću kojeg rukovodstvo agencije mora biti u stanju pratiti i rukvoditi njenim proizvodnim procesima. Mogu se primjenjivati vladini standardi za internu kontrolu.

Vanjska revizija

Kao punopravni dio države, holandski Sud za reviziju vrši reviziju državnih agencija. Sud istražuje regularnost i efikasnost rada agencije i finansijskog upravljanja agencije. Kao i svi revizorski izvještaji, i ovi se upućuju Parlamentu. Prije toga, resorni ministar ima pravo da pročita i odgovori na nalaze Suda.

"Usluge akrualnog računovodstva": državne agencije po pismu

Vrijedno je napomenuti da se uz državne agencije i drugim provedbenim službama državnih ministarstava može dati odobrenje da primjenjuju sistem akrualnog računovodstva.

4. Vertikalni sektori: univerziteti, bolnice i muzeji

Pored gore opisanih općih odlika finansijskog upravljanja i kontrole holandskih agencija, tri sektora zaslužuju posebnu pažnju: bolnice, univerziteti i muzeji. Kao i drugdje u ovom izvještaju, koncentriramo se na institucije koje su, uprkos svom autonomnom položaju, čvrsto ustanovljene u javnoj domeni. Međutim, potrebno je imati na umu da u Holandiji postoje brojni privatni muzeji, a mogu se naći, mada u mnogo manjoj mjeri, i privatne klinike i jedan privatni univerzitet.

Bolnice

Holandija uživa visok stepen zdravstvene zaštite sa stopom (obaveznog) osiguranja koja je gotovo 100%. Ukupna potrošnja zdravstvenog sektora iznosila je 66,4 milijuna u 1998. godini što znači 21 posto od ukupne neto potrošnje državne vlade i socijalnih fondova. Ključna načela holandskog sistema su: *solidarnost* (između mladih i starih; zdravih i bolesnih i bogatih i siromašnih), dostupnost, „plativost“ i sloboda izbora (između institucija, doktora itd.)²⁸. Ministar zdravstva odgovoran je za očuvanje tih vrijednosti. U Holandiji ima 156 bolnica i većinom su opće bolnice (uz akademske bolnice). Samo oko 15% općih bolnica pripada javnom sektoru, preostalih 85% su u privatnom vlasništvu i njima se autonomno upravlja kao neprofitnim subjektima.

Postoje četiri izvora finansiranja u zdravstvenom sektoru. Na obavezno zdravstveno osiguranje otpada otprilike 70% budžeta. Privatni i javni izvori doprinose s još 12% i 9% svaki od njih. Direktno uplate čine preostali dio s oko 9% (Tarife Centralne agencije za zdravstvo, 1995). Zbog svoje posebne odgovornosti za zdravstvo, država (Ministarstvo zdravstva) ima jaku poziciju u sektoru zdravstva. Između ostaloga, vladina intervencija obuhvata objavljivanje godišnjeg plana potrošnje (koji sadrži cjelokupni indikativni budžet) i bližu regulaciju dvije obavezne šeme osiguranja²⁹. Ministar finansija nadgleda okvir budžeta za zdravstvo.

Uprkos nekolicini pokušaja da pokrene prijedloge radikalne reforme u proteklim godinama, osnov sistema je još uvijek Zakon o tarifama u zdravstvu iz 1982. godine (HCTL) i Zakon o snabdijevanju bolnica. Zakon o snabdijevanju bolnica je centralni instrument vladinog planiranja, kojim se regulira kojim će se institucijama dopustiti da pružaju bolničku zaštitu i pod kojim uslovima. Zakon o tarifama provodi i nadzire Centralna agencija za tarife u zdravstvu. Cilj HCTL-a je promoviranje dobro izbalansiranog sistema tarifa, što vodi ka boljoj cjelokupnoj kontroli budžeta.

Kao rezultat toga, od 1983. godine, u bilateralnim pregovorima, bolnice i osiguravajuće firme utvrđuju bolničke budžete uzimajući u obzir obim bolničke obrade (prijemi, dani njege, operacije) i smjernice u okviru zakona o tarifama (broj kreveta, doktora, medicinskih sestara, prihode medicinskog sektora, standarden troškove itd.). Na taj način, budžet — kojeg mora odobriti Centralna agencija — odgovara očekivanom obimu bolničkih usluga u različitim kategorijama i cijenama po stavci usluge. Jednom utvrđen, dogovoreni budžet pruža sigurnost bolnicama. U slučaju da stvarne uplate osiguravajućih firmi i/ili osiguranika bolnicama odstupa od očekivanih (zbog različitog obima bolničke proizvodnje), višak ili manjak koji nastane kao rezultat toga bit će eliminiran u narednoj godini prilagođavanjem cijena.

Bolničko rukovodstvo — koje se sastoji od nadzornog odbora i upravnog odbora — je to koje je odgovorno za efikasnost korištenja budžetskih sredstava. Pored toga, ono je odgovorno za održavanje odgovarajućeg nivoa infrastrukture za zdravstvenu zaštitu — kako u kvantitativnom tako i u kvalitativnom smislu. Rukovodstvo bolnice mora izbalansirati dogovoreni bolnički budžet sa svojim tekućim troškovima (plaće, troškovi socijalnog osiguranja, troškovi za hranu i medicinsku opremu): tekući troškovi ne smiju premašivati izračunati budžet bolnice. Uprkos smjernicama prema kojima je budžet osnovan, rukovodstvo bolnice ima značajnu fleksibilnost u zamjeni ulaznih stavki u okviru budžeta.

²⁸ Ministarstvo javnog zdravstva, socijalne skrbi i sporta, *Jaaroverzicht Zorg 1997* (1997 Godišnji izvještaj o zdravstvenoj zaštiti), 1997.

²⁹ Pogledati OECD-ovu (Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj) studiju zdravstvene politike br. 2, *Reforma zdravstvene zaštite* (OECD 1992), glava 7: „Reforma zdravstvenog sistema u Holandiji“.

Međutim, potrebno je imati na umu da se bi se holandske bolnice teško mogle opisati kao „cjelokupni subjekti“. Interesi njenog rukovodstva i medicinskog osoblja nisu neophodno isti. Uz to, finansiranje bolnice i finansiranje liječnika specijalista vrši se na različite načine i odvojeno jedno od drugoga. I dok bolničko rukovodstvo brani interese finansijskog upravljanja, specijalisti će prioritet dati medicinskim razlozima.

*Univerziteti*³⁰

Pored Univerziteta Nijenrode koji je u privatnom vlasništvu i koji kao takav radi, u Holandiji ima četrnaest univerziteta. Najstariji univerzitet u zemlji je Univerzitet Leyden koji je osnovan 1575. godine. Postoje tri tehnološka, devet „redovnih“ univeziteta i jedan poljoprivredni univerzitet. Ovaj potonji potpada pod nadležnost Ministarstva poljoprivrede.

Holandski univerziteti imaju demokratsku rukovodnu strukturu. Izvršni odbor, koji se sastoji od predsjedavajućeg i rektora Magnificus-a, čini vrh svakog rukovodstva univerziteta. Ministar obrazovanja predlaže članove odbora. Savjetovan od strane dekana fakulteta univerziteta, izvršni odbor je odgovoran za upravljanjem univerzitetom i njegovu dugoročnu strategiju. Univerzitetsko vijeće, čiji je najvažniji zadatak da utvrđuje budžet univerziteta, nadgleda odbor. To vijeće uključuje i akademsko i neakademsko osoblje i studente.

Holandski univerziteti imaju tri osnovna izvora finansiranja: državnu vladu (Ministarstvo obrazovanja, kulture i nauke), Holandsku organizaciju za naučno istraživanje i „tržište“. U stvari, oni su poznati doslovno kao prvi, drugi i treći izvor novčanih sredstava. Glavni finansijer je država, koja osigurava do 64% budžeta univerziteta. Na prihod koji potiče iz istraživanja ili koje finansira Holandska organizacija za istraživanja otpada 10% budžeta univerziteta. Aktivnosti koje se poduzimaju za treća lica čine do jedne četvrtine budžeta univerziteta. Ti prihodi uglavnom potiču od ugovorenih istraživanja kako za firme iz privatnog sektora tako i za vladine grane. U zadnjih deset godina opada dio prihoda koji dolazi iz državnih doprinosa.

Doprinos državne vlade budžetu utvrđuje se godišnje. Sastoji se od tri različite komponente: paušalni iznos, budžet za pokrivanje troškova ranog penzionisanja i nezaposlenost univerzitetskog osoblja, i iznos za investiranje u univerzitetske zgrade. Uz to, manji dijelovi budžeta daju se za postdiplomske studije za nastavnike i univerzitete sa nastavnim bolnicama. Ukupni paušalni iznosi izračunavaju se na osnovu formule za finansiranje u koju se uvrštavaju troškovi za obrazovanje (zasnovani na broju studenata i broju dodijeljenih diploma), istraživanju (zasnovani na doktorskim disertacijama i zasebnom dijelu) i troškovi integracije između istraživanja i obrazovanja.

Međutim, u načelu, holandski univerziteti uživaju prilično veliku autonomiju u svom finansijskom upravljanju i mogu koristiti sredstva na bilo koji način za koji smatraju da je prikladan. Posluju podalje od Ministarstva obrazovanja, kulture i nauke. Prije 1980-tih, država je bila u potpunosti uključena, do najmanjih pojedinosti, u politike univerzitetskog obrazovanja, istraživanja, smještaja i osoblja. Danas su univerziteti u velikoj mjeri i sami odgovorni za upravljanje poslovima u okviru institucija. To uključuje odluke da se registrira vlasništvo nad zemljištem, da se uspostave novi pravni oblici, te da se upravlja drugom imovinom. Ovaj razvoj je službeno potvrđen u Zakonu o visokoškolskom obrazovanju i istraživanjima iz 1993. godine. Pa ipak, u izvjesnom broju područja, država još održava svoj uticaj (na primjer na sistem dotacija studentima, internacionalizaciju univerzitetskog obrazovanja i istraživanja i kvalitetu programa univerzitetskog obrazovanja).

Zakonom o visokoškolskom obrazovanju uloga države u finansijskom upravljanju promijenjena je iz preventivne kontrole ex ante u sankcionirajuću kontrolu ex post. Kvaliteta i kvantitet univerzitetske potrošnje (diplomirani studenti, doktorske disertacije, drugi rezultati istraživanja) u vezi s angažiranim sredstvima od centralnog su značaja za novi odnos između Ministarstva obrazovanja, kulture i nauke i univerziteta. Univerziteti su sačinili planove upravljanja kvalitetom. Vanjska procjena kvalitete upotpunjuje te sisteme i za cilj ima da se izvrši procjena kvalitete obrazovanja i doprinese upravljanju kvalitetom. Univerziteti moraju podnijeti godišnji plan koji je prošao reviziju, u kojem se daju podaci i o izdacima (uključujući i „izvore troškova“) i o proizvodnji (broj diplomiranih studenata i doktorskih disertacija). Prihodi od „trećeg izvora novčanih sredstava“ (ugovorno istraživanje) moraju biti uključeni u budžete i finansijske obračune koje univerziteti predočavaju ministarstvu.

³⁰ Većina informacija koje su ovdje navedene je preuzeta iz brošure „Univerziteti u Holandiji“ Asocijacije univerziteta u Holandiji“ (VSNU), Utrecht 1996. i Zakona o visokoškolskom obrazovanju i istraživanjima 1993.

Muzeji

U Holandiji ima preko 700 muzeja, od kojih su većina u privatnom vlasništvu i koji kao takvi rade. Od 192 muzeja u javnom vlasništvu u Holandiji, 51 su državni muzeji. (Vollebergh 1997).

Počev od 1990-tih, nekadašnji državni holandski muzeji su pretvarani u privatne pravne subjekte. Obrazloženje za to je da se smanji veličina javne uprave i ostvare uštede. Kao oblik, društvo s ograničenom odgovornošću (*Naamloze Vennootschap* ili NV) je odbačen s fiskalnog stajališta. Umjesto toga muzeji su bili pretvoreni u fondacije čije je nadzorne odbore imenovao i raspuštao ministar kulture. Nadzorni odbor imenuje rukovodstvo fondacije (upravni odbor). To je kanal kojim se osigurava ministarska odgovornost. Kao fondacije, muzeji su dostupni privatnim sponzorima i dobrovoljcima. Nove fondacije se osnivaju korištenjem standardnih propisa, nakon dobivanja odobrenja od Parlamenta.

Država Holandija ostaje zakonski vlasnik muzejskih kolekcija. Muzeji imaju kolekcije koje su im posuđene i plaćaju rentu za zgradu u kojoj rade (ugovor na 30 godina sa službom ministarstva finansija). Preko posrednika, rukovodstvo muzeja može dobiti predmete za muzejsku kolekciju (koja je u vlasništvu države!). Uz to, uz konsultacije sa službom iz tog domena, rukovodstvo muzeja može odlučiti da izda u podzakup dijelove svoje imovine. Budžet muzeja se sastoji od državne subvencije, koju dopunjavaju prihodi od naknada za ulaz, donacije i drugi izvori prihoda. Usprkos eksperimentima s budžetima orijentiranim ka rezultatima rada početkom 1990-tih, ministar kulture se odlučio za model subvencije: na temelju godišnjih planova i ugovora o mjerljivim postignućima (broj posjetitelja, izložbe, akvizicije), muzej prima višegodišnji paušalni budžet. Godišnji planovi i procjene prihoda i rashoda moraju zadovoljiti određene zahtjeve ministra kulture. Muzeji koji posluju kao poduzetništva nisu kažnjeni: subvencije neće biti umanjene za dodatni prihode. Holandski muzeji su oslobođeni plaćanja poreza na dodanu vrijednost.

BIBLIOGRAFIA

Coops, R.H.; B.M.J. Pauw; Y.C.T.M. van Rooy en J. Weitenberg (1995), *Van overheid naar markt*, SDU Uitgevers, Den Haag.

De Groot, H (1994), "Privatisering van de eerste zes rijksmusea", in *Bb*, No. 22, 11 November 1994.

De Snaijer, J.B. (1995), "Publieke taak en private markt vanuit het perspectief van het vennootschapsrecht", in *Publieke taak, private markt*, Kluwer, Deventer 1997.

Haffner, R.C.G. & K.G. Berden (1998), "The Netherlands", in *Survey of Budgeting Developments* (prepared for the OECD/PUMA 19th Annual Meeting of Senior Budget Officials), OECD/PUMA, February 1998.

Peters, J.A.F. (1997), "Voorkeuren in vormgeving van (zelfstandige) bestuursorganen", in *Tijdschrift Privatisering*, Jrg. 4, No. 5, 3 June 1997.

Roberts, S. (1997), "The Implementation of Dutch Public Management Reforms 1980 — 1996", in *Public Management Reforms: Five Country Studies*, Ministry of Finance (Finland), 1997.

Schreuder, C.A. (1994), *Publiekechtelijke taken, private rechtspersonen*, Kluwer, Deventer 1994.

Van de Ven, A.T.L.M. (1995), "Verzelfstandiging: vormen en begrippen", in *Financieel overheidsmanagement*, mei 1995, pp.2-14.

Van de Ven, A.T.L.M. (1997), *Structural Adjustment and Economic Incentives in the Dutch Public Sector* (paper written for IASIA), Ministry of Finance, 26 March 1997.

Van Rossum, A.A. (1997), "Het gebruik van privaatrechtelijke rechtspersonen" (NV of BV) in het kader van privatisering, in *RM Tremis*, 1997, No. 3.

Van Rossum, N. & M. Visser (1997), "Jaarlijks worstelen met het krappe budget", in *Elsevier magazine*, 20 September 1997.

POGLAVLJE 5. IZVJEŠTAJ O ZEMLJI - PORTUGAL

Autor g. Nuno Vitorino

(Želimo izraziti svoju zahvalnost za podršku i komentare gđici Mariji Adelaide Ruano)

1. Uvod

Zbog posebnih osobina portugalskog političkog i administrativnog sistema, opis sistema organa javne uprave (državnih tijela) mora početi kratkim objašnjenjem opsežnih ustavnih aranžmana, kao i nekim komentarima o ostalim skorašnjim razvojem događaja.

Poštujući ustavni kontekst, u ovom dokumentu ćemo predstaviti opći prikaz administrativne organizacije, zajedno sa kategorizacijom organa javne uprave po njima sličnim osobinama. Takođe ćemo se, u kontekstu predstavljanja općih pravila i procedura, fokusirati na finansijski menadžementi i kontrolu, najrelevantnije aspekte javne finansijske administracije te na koncepciju i sadržaj različitih stepena autonomije javnih organa.

Kako bismo upotpunili predstavljanje osobina i pravila koja se odnose na javne tijela, dokument će uključivati predstavljanje novog javnog računovodstvenog plana, uključujući njegove osobine, definirane račune i principije računovodstva koji su uzeti u obzir.

U tekstu se govori o određenim osvrtima i pozivanjima na pravila nabavke roba i usluga te na ugovore o javnim radovima, nakon čega je obuhvaćen opis glavnih kontrolnih tijela.

Takođe su ukratko opisana i posebna pravila za kompanije u vlasništvu države i kompanije u mješovitom vlasništvu. Predstavljanje ovog horizontalnog sistema državnih tijela u Portugalu zaključuje se skraćenim prikazom u okviru podnaslova koji se odnose na pravni status, glavne osobine bilansa stanja, budžeta, te, konačno, upravljanje učinkom, kontrolu i reviziju.

Na kraju, dat je kratki pregled diferencirane primjena ovog horizontalnog sistema u obrazovanom, zdravstvenom i kulturom sektoru.

2. Javna uprava u Portugalu — Pregled

2.1 Ustavni kontekst

Iako je ustavom usvojena (početkom ovog vijeka³¹) demokratska organizacija nezavisnog zakonodavnih, izvršnih i sudskih grana moći, Portugal poznaje — većinom zbog političkih i istorijskih razloga — neuobičajeno dodjeljivanje zakonodavne ovlasti Vladi. Iako donekle smanjena nakon revolucije 1974. godine, ova karakteristika i dalje je prisutna.

Prema postojećem Ustavu, Vlada ne samo da ima ovlasti da odobrava zakone i propise kako bi implementirala principe definirane u parlamentarnim zakonima, već ima i dodatne ovlasti da donosi zakone o pitanjima koja "nisu rezervisana" za Parlament i, isto tako u oblastima gdje je Parlament prenio zakonodavne nadležnosti odgovornosti dodijeljene Parlamentu, kako je određeno Ustavom³².

Ustav posebno identificira problematiku u kojoj zakonodavna nadležnost može biti dodijeljena Vladi od strane Parlamenta; lista uključuje sljedeća pitanja koja bi mogla utjecati na menadžment i kontrolu organa javne uprave:

- definicija sektora vlasništva, uključujući sektore u kojima nije dozvoljen rad privatnim kompanijama i sličnim subjektima; zadnji dio ove formulacije potječe iz revolucionarnog usmjerenja Ustava 1974. godine, nije kompatibilna sa važećim politikama, nema praktičnog utjecaja na aktivnosti privatnog sektora;

³¹ Portugal je usvojio republičko ustrojstvo 1910.; ustavno uređenje od početka prošlog vijeka bilo je ustavna monarhija

³² Postoji, zapravo, hijerarhija zakonodavnih akata, prema njihovoj prirodi i nadležnosti za njihovo odobranje. Naravno, Vlada takođe ima ovlaštenje da predstavi prijedloge zakona Parlamentu.

- osnova poljoprivredne politike i definicija minimalnih i maksimalnih dimenzija privatnih jedinica poljoprivredne eksploatacije;
- obavezna pravila lokalnog upravljanja;
- zakonske odredbe (uredbe s zakonskom snagom) lokalnih uprava;
- lokalni finansijski sistem;
- javna udruženja, građanska prava i zaštita tih prava i upravna nadležnost;
- definicija i sistem javnih sredstava;
- statut kompanija u državnom vlasništvu.

Potrebno je napomenuti da dodjeljivanje zakonodavne nadležnosti Vladi od strane Parlamenta nije samo teoretsko; to je redovna praksa, posebno kada vladajuća politička stranka ima većinu u Parlamentu.

U zavisnosti od tačke gledišta, može se tvrditi da ovi ustavni aranžmani stvaraju ili veću fleksibilnost u javnoj upravi, ili smanjenu fleksibilnost.

Fleksibilnost je veća u smislu da su vlade, općenito, razumnije i osjetljivije te se više brinu o socijalnim, ekonomskim kretanjima i pritiscima te pravicima i pritisku javnog mišljenja nego Parlament — i zato je veća mogućnost da će prilagoditi postojeća pravila i režime kako bi išla u korak sa promjenama okolnosti.

S druge strane, fleksibilnost je smanjena kada se Vlada pretjerano oslanja na svoje zakonodavne ovlasti kako bi popravila, uz pomoć pravnih sredstava i procedura, svoje odluke i mjere koje bi bile bolje određene pomoću instrumenata javnog upravljanja (menadžmenta).

2.2 Opsežna administrativna organizacija

Upravna organizacija Portugala je visoko centralizirana i — velikim dijelom osmišljena na osnovu francuskog modela.

Donedavno, Ustav je dozvoljavao samo dva nivoa vlasti, centralni i lokalni. Lokalne uprave u Portugalu su relativno male³³ i tradicionalno imaju ograničene ovlasti i resurse.

Ustav iz 1976. godine je odredio decentralizaciju ovlasti i resursa na općine i također je omogućio stvaranje srednjeg nivoa vlasti — regionalni nivo.

No i pored toga, regije još nisu oformljene³⁴, osim za Azorska ostrva i Madeiru, koji su postali autonomne regije.

Mnoge bitne nadležnosti su prebačene sa državne na općinske vlasti, zajedno sa pripadajućim finansijskim resursima. Međutim, lokalne uprave su još uvijek odgovorne za upravljanje manje od 10 posto državnih finansijskih resursa.

U okviru portugalske centralizirane vlasti, oduvijek je bila očigledna dominacija Ministarstva finansija, najviše u pogledu upravljanja budžetom i trezorom, kao i finansijske kontrole.

Nadležnost u oblasti općeg upravljanja osobljem u državnim institucijama, koja je neko vrijeme bila integrirana u novo Ministarstvo za reformu uprave, sada je pod okriljem državnog Sekretara za javnu upravu i modernizaciju uprave u Ministarstvu za reformu državne i javne uprave.

Jedna od najvažnijih inovacija koja je imala utjecaja na organe javne uprave bilo je uspostavljanje institucije odvojene od Ministarstva finansija, koja bi bila zadužena za planiranje i upravljanje investicijskim budžetom³⁵.

³³ Portugal ima otprilike 300 općina, koje u prosjeku imaju od 30 hiljada stanovnika i velikim deblansom (Grad Lisabon, koja je najveći, ima oko 600 hiljada stanovnika). Na nivou ispod općina je oko 4 000 tzv. "freguesias" (organizovane prema lokalnim zajednicama ili župama).

³⁴ Prethodna Vlada je stvaranje administrativnih regija odredila kao prioritet. Međutim, pošto su rezultati referenduma iz 1999. godine bili negativni, administrativne regije neće biti oformljene u bližoj budućnosti.

³⁵ Međutim, investicijski budžet je u potpunosti integriran u državni budžet, a isti zajednički pripremaju i njime upravljaju Ministarstvo finansija i Ministarstvo odgovorno za ekonomsko planiranje.

Nakon 1986. godine, s integracijom Portugala u Evropsku uniju, liberalniji pristup javnim politikama i menadžmentu doveo do važnog razvoja događaja, kao što je privatizacija kompanija u javnom vlasništvu i, u nekim situacijama, usvajanja pravila upravljanja privatnim sektorom i procedura za javne subjekte.

2.3 *Kategorije državnih tijela*

U raznolikom kontekstu portugalske javne uprave moguće je identificirati — kako sa konceptualnim tako i u operativnim obrazloženjima — četiri glavne kategorije organa javne uprave:

- prvo, ona koji su integrirana u strukturu ministarstava i koja, sasvim jasno, podliježu nadzoru i instrukcijama od članova Vlade;
- drugo, ona koja, iako rade sa određenom autonomijom, koju nalaže bilo priroda njihovih nadležnosti odgovornosti ili praktični razlozi (kao što je činjenica da imaju ograničen teritorijalni mandat), i koja su još uvijek u potpunosti integrirana unutar Vlade;
- treću kategoriju čine organi koji imaju svoje vlastito upravljačko tijelo i obično im se dodjeljuje zasebna pravna osobnost (svojsvo zasebnog pravnog subjekta). Takve organizacije ostaju pod nadležnošću Vlade putem indirektnih instrumenata. Ona provode svoje aktivnosti pod nadležnošću svojih upravljačkih tijela, imaju svoju vlastitu imovinu, prihode, budžete i osoblje i odgovorna su za svoje eventualne dugove. —Međutim, ona i dalje primaju instrukcije za svoje aktivnosti i načine na koje ih provode, te u političkom smislu ostaju pod nadzorom i kontrolom Vlade i nije im dozvoljeno da samostalno imenuju svoje menadžere (rukovodioce);
- posljednja kategorija obuhvaća one organe čiji je status skoro privatn u statutarnom (zakonski propisanom) i upravljačkom smislu, iako država učestvuje u njihovom kapitalu, a članovi Vlade ih nadziru do određenog stepena.

Budući da je treća od gore navedenih kategorija osnovna tema ove studije, važno je identificirati glavne razloge koji su, prema iskustvu iz Portugala, opravdavanje ne samo za stvaranje takvih državnih tijela — ili javnih službi — već, također, za njihov sve veći broj.

Pozitivni razlozi mogu se definirati kao (i) tehnička kompleksnost funkcija i nadležnosti ovakvih organizacija, (ii) menadžerski (upravljački) uslovi da bi ova tijela učinkovito izvršavala svoje zadatke ili (iii) relevantnost utjecaja njihovih aktivnosti bilo na ekonomske ili socijalne uslove bilo na javno mišljenje; ali mogu se identificirati i druga dva, ne baš pozitivna motiva, (iv) želja da se izbjegnu javne računovodstvene procedure, disciplina u pogledu upravljanja ljudskim resursima i budžetska kontrola i (v) želja da se ukine finansijski i politički monitoring i kontrola, naročito od strane računovodstvenog suda i Parlamenta.

2.4 *Upravljanje javnim finansijama*

Važan doprinos formalnom pojašnjenju klasifikacije javnih organa dat je kao rezultat nedavnih reformi javnog računovodstva.

Osnovni principi ove reforme, koja je usvojena 1990.³⁶, su sljedeći:

- troškovi više ne podliježu prethodnom odobrenju od strane Ministarstva finansija (samim tim se, općenito, osigurava povećana autonomija državnim službama);
- upravljanje javnim finansijama će se provoditi u skladu sa dva osnovna sistema odnosno režima: opće pravilo koje je definirano kao "upravna autonomija", i poseban sistem koje je definiran kao "upravna i finansijska autonomija". Uz određene izuzetke i prelazna pravila, upravna i finansijska autonomija se dopušta svim državnim službama čiji vlastiti prihodi premašuju dvije trećine njihovih ukupnih troškova);
- javno računovodstvo će biti organizovano u dva sistema: računovodstveni sistem blagajničkog poslovanja, koji trebaju koristiti državne službe s upravnom autonomijom; računovodstvo obaveza, koje trebaju koristiti tijela sa upravnom i finansijskom autonomijom.

³⁶

Ova reforma, zapravo, je kompleksan zakonski proces koji uključuje neke amandmane na Ustav u Portugalu (a koji se tiču strukture budžeta i principa i metoda budžetskog menadžmenta), dva zakona koja je odobrio Parlament i dekretski zakon odobren od strane Vlade.

- biće uveden novi sistem plaćanja, gdje će se koristiti bankovni transferi ili izdavati krediti na računovodstvene naloge ili narudžbe (eng. *account orders*)

U implementaciji ovih reformi 1992. godine uvedene su dvije druge glavne inovacije.

Prva je definisala tri kriterija za odobrenje troškova od strane svih javnih organa (ova odobrenja ranije su bila predmetom prethodnog odobrenja od strane Ministarstva finansija), na sljedeći način:

- usklađenost sa zakonom, u smislu da troškovi moraju biti napravljeni u skladu sa zakonom;
- finansijska regularnost, što znači da troškovi moraju nastati u skladu sa budžetom i moraju biti ispravno klasificirani;
- principi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti, koji imaju za cilj osigurati maksimalnu vrijednost za minimalni trošak.

Drugom inovacijom, koja se odnosi samo na javne subjekte s upravnom i finansijskom autonomijom, uvedena su tri tipa kontrolnih procedura:

- samokontrolu³⁷ (koja se takođe zove interna kontrola ili kontrola upravljanja), i treba biti organizovana u nadležnosti njihovih upravnih odbora;
- interna revizija³⁸, koju obavljaju posebne jedinice za reviziju kroz sistematske kontrole;
- eksterna kontrola, od strane Računovodstvenog suda³⁹.

Treba napomenuti da se ove odredbe ne odnose na javne subjekte i organizacije koji imaju naprednije nivoe autonomije — uglavnom kompanije koje su u vlasništvu države.

2.5 *Pravne i upravne (administrativne) osobine tijela*

Upravna autonomija

Tijela koja su klasificirana u ovu kategoriju imaju ovlasti da obavljaju finalne upravne poslove i aktivnosti u okviru svog postojećeg mandata (npr. aktivnosti koje su u skladu sa njihovim ovlastima i nadležnostima, unutar prihvatljivog vremenskog roka, i koja podliježu uputstvima i kontroli od strane svog ministra).

Ova kategorija uključuje sve službe čiji vlastiti prihodi iznose manje od dvije njihovih trećine troškova i na taj način obuhvaća većinu državnih službi.

Operativne osobine ovog sistema su sljedeće:

- Finansijsko upravljanje (menadžment) provodi upravno vijeće, koje se sastoji od tri člana i ima isključive nadležnosti u oblasti finansija.
- Raspodjela budžeta načinjene su u državnom budžetu.
- Predviđanja (prognoze) u pogledu potreba za gotovinskim sredstvima moraju na mjesečnoj osnovi biti predstavljeni Ministarstvu finansija, sa zahtijevom za puštanje neophodnih sredstava. U ovaj zahtjev spadaju kako budžetski transferi tako i vlastita sredstva, budući da vlastiti prihodi moraju biti deponovani u Trezoru (ministarstvu finansija). Mjesečno gotovinsko korištenje novca ograničeno je maksimalno na jednu dvanaestinu godišnjeg budžeta, osim ako linijski ministar i ministar finansija zajednički ne odobre veći iznos.
- Ministarstvo finansija, putem Opće uprave za budžet⁴⁰ (koja je u svakom ministarstvu zastupljena preko svoje delegacije), osigurava koordinaciju i centralizaciju sistema; evidentiranje i vođenje izvještaja o zahtjevima za sredstva; budžetske i trezorske transakcije i provjeru zakonitosti troškova.

³⁷ Samokontrola, što je formulacija u zakonu, obično se zove interna kontrola i obavlja se u okviru svakog javnog subjekta.

³⁸ Da ponovimo, interna kontrola je izraz usvojen zakonom, međutim njeno značenje ustvari znači interna revizija, kao što se koristi u drugim zemljama, aktivnost kojom u okviru svake uprave, poduzimaju specijalno ovlaštenih tijela.

³⁹ Koje formalno priprada sudskoj vlasti i u skladu s tim je nezavisno od Vlade.

⁴⁰ Opća uprava za budžet je zamijenila raniju Opću upravu za javno računovodstvo.

- Svi vlastiti prihodi moraju biti prebačeni na deponovanje u Trezor.
- Troškovi se moraju pravdati Računovodstvenom sudu.
- Svaka državna služba s upravnom autonomijom mora linijskom ministru dostaviti godišnji plan aktivnosti, koji sadrži ciljeve, krajnje ciljeve, resurse i program aktivnosti, a koji se koristi kao osnova za prijedlog budžeta.

Upravna i finansijska autonomija

Kao što je ranije spomenuto, ova kategorija se sastoji subjekata odnosno tijela koja imaju kapacitet da ostvare značajne prihode⁴¹.

Ovaj viši stepen autonomije mora biti izričito naveden u osnivačkim aktima⁴² i obično se odnosi na priznavanje svojstva zasebnog pravnog lica (zasebne pravne osobnosti). Ovaj status daje ovakvim tijelima ovlasti da posjeduju vlastitu imovinu da ugovaraju zajmove (u okviru granica i uslova određenih od strane Parlamenta i nakon odobrenja od strane ministra finansija).

Privatni budžeti ovih tijela su integrirani, kao ukupni iznos, u državni budžet. Što se tiče finansijskog upravljanja, najvažnija razlika u odnosu na nivo upravne autonomije jeste ta da su ova tijela ovlaštena da sama odrede primjenu svojih finansijskih resursa, kako vlastitih prihoda i tako i sredstava dobivenih putem budžetskih transfera.

Operativne karakteristike sistema upravne i finansijske autonomije su sljedeće:

- Finansijska autonomija mora biti formalno priznata u osnivačkom aktu javnog subjekta o kojem je riječ.
- Takvi javni subjekti imaju svoje vlastite privatne budžete koji su inkorporirani u državni budžet pod općim uslovima; kada njihovi vlastiti prihodi prelaze određeni iznos⁴³ oni moraju biti individualizirani u državni budžet.
- Ovi javni subjekti organi sami provode finansijsko upravljanje i vode svoje računovodstvo. Ovi subjekti ne podliježu pojedinačnim kontrolama od strane Opće uprave (*General Directorate for Budget*) za budžet po pitanju zakonitosti troškova; takva kontrola se vrši samo pod općim uvjetima. Međutim, ministarstvo finansija mora odobriti sve aktivnosti koje se odnose na zajmove, prije nego što počnu pregovarati sa finansijskim institucijama.
- Finansijsko upravljanje provodi Upravno vijeće (*Managing Council*), u kojem se nalaze predstavnici Računovodstvenog suda i Opće uprave za budžet, a koji su članovi koji ne glasaju.
- Računovodstvene procedure se provode u okviru javnih subjekata, zajedno sa upravljanjem imovinom i upravljanjem trezorom.
- Prijedlozi privatnog budžeta moraju se podnijeti Ministarstvu finansija (Općoj upravi za budžet).
- Privatni prihodi se prebacuju i deponuju u Trezor, mada se neovisno ubrajaju u privatne budžete.
- Gotovinska sredstva se stavljaju na raspolaganje na način pošalje mjesečni zahtjev za sredstva, za što je potrebno odobrenje Opće uprave za budžet, kako je prethodno objašnjeno.
- Sav finansijski viša odnosno preostala sredstva na kraju godine prebacuje se u privatni budžet za narednu godinu.
- Godišnji finansijski izvještaji se izdaju na osnovu ovlaštenja Upravnog vijeća, pregledava ih Opća uprava za budžet, a ocjenjuje ih Računovodstveni sud⁴⁴.

⁴¹ Značajan nivo se odnosi na dvije trećine ukupnih troškova.

⁴² Osnivački akti javnih organa svih vrsta su u Portugalu se uvijek sačinjavaju putem zakona, obično ih sačinjava Vlada i, u izuzetnim slučajevima, Parlament. U procesu odlučivanja, zainteresovano ministarstvo mora dobiti prethodnu suglasnost od strane ministra finansija, prije nego što prijedlog podnese na odobrenje u Vijeću ministara.

⁴³ Zapravo 10 miliona eskuda (npr. otprilike 50 hiljada američkih dolara).

2.6 Zvanični plan javnog računovodstva

Vlada je u septembru 1997. godine odobrila Uredbu sa zakonskom snagom o Zvaničnom planu javnog računovodstva, koji se odnosi na sva javna tijela — sa izuzetkom javnih kompanija — i koji podliježe izuzećima i posebnim odredbama kad je riječ o univerzitetima⁴⁵, zdravstvu, socijalnoj zaštiti i lokalnoj upravi. Niti jedna od izmijenjenih odredbi za ove sektora još uvijek nije objavljena.

U kontekstu Evropske monetarne i ekonomske unije, ovaj zakonodavni akt, koji će se implementirati postupno, ima za cilj integraciju različitih računovodstvenih sistema (budžetska klasifikacija, klasifikacija bilansa stanja, i klasifikacija ekonomske analize). Namjera je omogućiti pripremu instrumenata odnosno alata za upravljanje, poboljšati finansijsku kontrole, povećati broj dostupnih informacija i ostvariti transparentnije javno upravljanje.

Ostali ciljevi bili su da se standardiziraju različiti računovodstveni planove koji već postoje u nekim sektorima portugalske javne uprave, te da se uvedu relevantni aspekti računovodstvenih metoda u privatnom sektoru.

Najrelevantnije karakteristike ovog računovodstvenog plana su sljedeće:

- računovodstveni sistem više ne služi samo u budžetske svrhe; on će biti podrška upravljanju imovinom, te ekonomskoj i finansijskoj analizi. Kao posljedica toga, javni organi i kontrolna tijela će imati instrumente kojim će provoditi sve zadatke modernog upravljanja, uključujući evaluaciju rezultata rada i evaluaciju javnih politika.
- Na kontima budžetskih korisnika se evidentiraju i finansijske i budžetske transakcije (dvojno knjigovodstvo). Iako se vode na odvojenim kontim, računovodstvo budžeta i finansijsko računovodstvo su povezani preko zajedničkog informacionog sistema u kojem su konta podijeljena na 10 klasa koje su organizirane u 4 grupe:

- **Grupe konta, klase konta**

1. Konta izvršenja budžeta	0	Konta kontrole budžeta
	1	Gotovinska sredstva
	2	Trećinski dijelovi
2. Konta bilansa stanja	1	Gotovinska sredstva
	2	Trećinski dijelovi (eng. third parts)
	3	Zalihe
	4	Stalna sredstva
	5	Imovina
	8	Rezultati
3. Konta rezultata	6	Troškovi i gubici
	7	Dobici i zarada
	8	Rezultati
4. Ostala konta	9	Slobodna konta — analitičko računovodstvo

- Dok registar finansijskih transakcija koristi akrealnu osnovu, budžetske transakcije se obračunavaju na gotovinskoj osnovi.
- Finansijski izvještaji će obuhvatati tri dokumenta: bilans stanja, izvještaj o dobiti i gubitku i mape budžetskog izvršenja (stvarni rashodi u odnosu na budžet, stvarni prihodi u odnosu na budžet, kao i gotovinski tj. novčani tok).

⁴⁴ Revizija Računovodstvenog suda koristi *sampling* procedure (procedure uzorkovanja); u slučaju neregularnosti, Sud može odlučiti da primijeni kazne, sankcije za Vladu ili pošalje prigovor.

⁴⁵ Zapravo svako ministarstvo može preuzeti inicijativu kako bi opravdalo specijalne odredbe i prilagođavanje općim odredbama plana javnog računovodstva. Spomenuti sektori su oni kod kojih je najočiglednija potreba za posebnim odredbama, iako je prilagođavanje u pripremi, nijedna nije još formalno usvojena.

Principi kojima se rukovodi ova računovodstvena reforma su:

- štedljivost, a što znači da finansijski planovi trebaju odražavati opreznu, promišljenu isplatu kada postoji neizvjesnost, dok se eksplicitno odbacuje mogućnost korištenja tajnih rezervi, u okviru ocjene aktive i prihoda, kao i preko procjene dugovanja i troškova;
- kontinuitet, u smislu da se pretpostavlja da će administrativna tijela nastaviti s radom u daljnjem periodu koji nije doređen;
- historijski troškovi, prema kojima se računovodstvene evidencije moraju zasnivati na troškovima akvizicije (kupovine) ili proizvodnim troškovima, bilo u konstantnim bilo u nominalnim vrijednostima;
- specijalizacija, kako bi se osiguralo da prihodi i troškovi budu prepoznati kada nastanu, neovisno od datuma kada su primljeni ili plaćeni. (u zakonima se koristi termin "specijalizacija" umjesto uobičajenijeg termina "akrualno računovodstvo");
- dosljednost, a što znači da bilo koja izmjena računovodstvenih definicija od jedne do druge godine mora biti opravdana u napomenama uz finansijske izvještaje, a isto ako posljedice tih promjen moraju se u potpunosti kvantificirati u godišnjim finansijskim izvještajima;
- neravnoteža salda, što znači da pozitivni i negativni iznosi na kontima bilansa stanja, bilansa uspjeha ili kontima izvršenja budžeta nisu isti;
- materijalnost, što znači da svi finansijski bilanci moraju uzeti u obzir svaku značajniju transakciju;

Plan javnog računovodstva takođe definira računovodstveno tijelo, organe javne uprave koji moraju pripremiti i predstaviti izvještaje.

Očekuje se da će ovaj novi plan javnog računovodstva omogućiti bolje uslove za:

- osiguravanje strateškog mišljenja u procesu odlučivanja o budžetu, (naročito koristeći višegodišnje planiranje sredstava i prognozirajući buduće potrebe za trošenjem);
- dostavljanje informacija koje su potrebne za efektivnu kontrolu javne finansijske aktivnosti;
- osnaživanje transparentnosti finansijskih i vlasničkih transakcija i finansijskih odnosa u okviru javne uprave;
- polakšati ocjenu relevantnih računovodstvenih agregatnih vrijednosti (prim. prev.nešto poput grupnog, konsolidiranog izvještaja) kao što se traži u kontekstu evropske budžetske i finansijske discipline povezane sa Evropskom monetarnom i ekonomskom unijom.

Uz ove ciljeve i interese, ovaj sistem treba stvoriti uslove za kontinuirano i integrirano budžetsko upravljanje, za cjelovito korištenje informacijskih tehnologija, za veću decentralizaciju ovlasti, kao i zahtjev za većom odgovornošću javnih menadžera⁴⁶.

⁴⁶ Važno je napomenuti da sve aktivnosti javne uprave, uključujući finansijsko upravljanje, imaju obavezu slijediti novi Kodeks upravnog postupka (*Code of Administrative Procedures*) koji je usvojen 1992. godine. Odredbe koje su od relevantnosti za ovu studiju uključuju:

- opće reguliranje upravnih kolegijalnih tijela (koje obuhvata takva pitanja kao što su sastanci, vijećanja, procedure glasanja, itd);
- definiciju zakonitosti u pogledu "difuznim raspršenih interesa";
- definiciju maksimalnog općeg trajanja za sve upravne postupke (tri mjeseca);
- reguliranje građanskih prava na administrativne informacije;
- odobrenje privremenih mjera u bilo kojoj fazi upravnog postupka;
- obavezu da se zainteresovanim građanima omogući saslušanje prije donošenja nepovoljne odluke;
- povećanje vrsta i broja situacija gdje je prešutno odobrenje od strane uprave automatsko;
- definiciju procesa za pripremu propisa;
- nove definicije upravnog akta;
- povećanje slučajeva gdje je moguće poništenje upravnih akata;
- reguliranje upravnih akata o konačnom izvršenju (u smislu konačnih upravnih odluka, neovisnih o sudskoj intervenciji);
- definiciju kraće odgode za žalbu na upravnih akte (15 dana umjesto 30);
- reguliranje hijerarhijskog procesa žalbe;
- povećanje mogućnosti korištenja upravnih ugovora;

2.7 *Javne nabavke*

Zamjenom mnogih starih i raštrkanih zakonskih normi, Vlada je, u martu 1995. godine, odobrila uredbu sa zakonskom snagom kojom se definiira novi režim za nabavku roba, iznajmljivanje prostora, građevinske i druge usluge. Ovaj režim je primjenjiv na sve javne subjekte s izuzetkom kompanija u državnom vlasništvu.

Nove odredbe definiraju ovlasti u vezi sa maksimalnom potrošnjom za dvije kategorije tijela i nivoe izvršne vlasti.

- opći maksimalni nivoi:
 - 10 miliona eskuda (otprilike 50 000 US dolara) za menadžere javnih subjekata s upravnom autonomijom;
 - 20 miliona eskuda za menadžere javnih subjekata s upravnom i finansijskom autonomijom;
 - 500 miliona eskuda za ministre;
 - 1 000 miliona eskuda za Premijera;
 - bez ograničenja za Vijeće ministara.
- u vezi sa troškovima koji su uključeni u planove aktivnosti, a koji su pravovremeno odobreni od strane članova Vlade u čijoj je to nadležnosti:
 - 20 miliona eskuda za menadžere javnih subjekata s upravnom autonomijom;
 - 40 miliona eskuda za menadžere javnih organa s upravnom i finansijskom autonomijom;
- u vezi sa troškovima prema višegodišnjim planovima i programima koji su odobreni zakonom:
 - 100 miliona eskuda za menadžere javnih subjekata s upravnom autonomijom;
 - 200 miliona eskuda (otprilike 1,0 miliona US dolara) za menadžere javnih subjekata sa upravnom i finansijskom autonomijom;
 - bez ograničenja za ministre i Vijeće ministara⁴⁷.

2.8 *Organi kontrole*

Postoji nekoliko tijela u portugalskom sistemu koja su odgovorna za kontrolu javnih finansija. Prema Ustavu, najmjerodavnije od ovih tijela je Računovodstveni sud. Ovaj Sud čini dijelove sudskih ogranaka vlasti i vrhovno je tijelo za kontrolu zakonitosti javnih rashoda, kao i ocjenu javnih računa. Njegova posebna ovlaštenja uključuju pregled finansijskih izvještaja centralnih, regionalnih (Azorska ostrva i Madeira), i lokalnih vlada i uprava za socijalno osiguranje. Sud također ima sudske ovlasti da se bavi finansijskim prekršajima.

– jačanje potrebe da se dobavljači roba i usluga odaberu preko javnog tendera.
⁴⁷ Izraženi u US dolarima, maksimalna ograničenja su otprilike sljedeća:

- a. Opći maksimalni nivoi:
 - 50 hiljada US dolara za menadžere javnih subjekata sa upravnom autonomijom
 - 100 hiljada za menadžere javnih subjekata sa upravnom i finansijskom autonomijom
 - 2,5 miliona za ministre
 - 5,0 miliona za Premijera
 - bez ograničenja za Vijeće ministara.
- b. U vezi sa troškovima uključenim u planove aktivnosti pravovremeno usvojenim od strane članova Vlade u čijoj je to nadležnosti:
 - 100 hiljada za menadžere javnih subjekata sa administrativnom autonomijom
 - 200 hiljada za menadžere javnih subjekata sa administrativnom i finansijskom autonomijom.
- c. U vezi sa troškovima koji se odnose na izvršenje višegodišnjih planova i programa koji su zakonom odobreni:
 - 500 hiljada za menadžere javnih subjekata sa upravnom autonomijom
 - 1,0 milion za menadžere javnih subjekata sa upravnom i finansijskom autonomijom – bez ograničenja za ministre i Vijeće ministara.

U smislu njegovog konkretnog osnivanja organizacionih akata (koji je odobrio Parlament), Računovodstveni sud osigurava zakonitost i regularnost javnih prihoda i rashoda, istražuje dobor funkcioniranje finansijskog upravljanja i koristi sudske ovlasti pogledu finansijskih prekršaja. Njegove ovlasti se protežu na sve javne organe uključujući i kompanije u vlasništvu države.

Iako Sud ima ovlasti da interveniše u svim javnim subjektima i u svim fazama javnog finansijskog upravljanja, aspekt koji je najrelevantniji (i najneobičajeniji među svim evropskim parlamentarnim revizijskim institucijama) za ovu studiju je njegova uloga u prethodnom odobravanju određenih tipova javnih troškova⁴⁸.

Različiti zakoni koji su usvojeni od strane Parlamenta ili Vlade propisuju specifične transakcije ili pravne instrumente, koji zahtijevaju prethodno odobrenje Računovodstvenog suda. U transakcije koje su specificirane, spadaju aktivnosti davanja zajma (posuđivanja) i imenovanja državnih službenika. U svim takvim slučajevima mjera ili pravni instrument se neće koristiti prije nego što Računovodstveni sud izda izjavu o usklađenosti od strane. Sva javna tijela moraju podnijeti svoje godišnje izvještaje Računovodstvenom sudu na reviziju i ovjeru. Računovodstveni sud je takođe odgovoran za evaluaciju internog sistema kontrole javnih tijela, uključujući pregled zakonitosti, ekonomičnosti i efikasnosti njihovog finansijskog upravljanja.

Sljedeće važno kontrolno tijelo je Opći inspektorat za finansije (*General Inspectorate of Finance*), u okviru Ministarstva finansija, čije nadležnosti uključuju i finansijsku kontrolu i tehničku podršku. Ove funkcije obuhvataju (i) kontrolu javnih finansijskih službi i trezor, (ii) provođenje inspekcije u svim javnim tijelima⁴⁹ te javne ili privatne kompanije koje su povezane sa ekonomijom, finansijskim i fiskalnim pitanjima (iii) provođenje finansijske revizije privatnih i javnih kompanija (sa izuzetkom banaka i osiguravajućih društava). Njegova intervencija uglavnom se odvija kroz inspekcija i istrage.

Ovaj Opći inspektorat takođe ima ovlasti da učestvuje u zakonodavnom procesu, da sastavlja prijedloge bilo u vezi sa fiskalnim sistemom ili inicijativama, kako bi se poboljšala operativnost javnih kompanija ili drugih javnih subjekata.

Kao što je već pomenuto, postoje interne revizijske jedinice ili inspektorati u okviru nekih ministarstava i Generalnog inspektorata i koji nadopunjuju aktivnosti Generalnog inspektorata za finansije tako što provode finansijske i revizije poslovanja javnih organa koji su podređeni njihovom ministarstvu. Ove jedinice podnose izvještaje direktno njihovim ministrima kako bi osigurali nezavisnost od subjekata revizije.

Četvrta institucija za kontrolu, koja je već nekoliko puta bila spomenuto u ovom dokumentu, je Opća uprava za budžet (*Directorate General for the Budget*). Ova Opća uprava je operativno, tehničko i konsultativno tijelo u okviru Ministarstva finansija, odgovorno za javno računovodstvo. Osim svog centralnog ureda, vo tijelo ima delegacije koje su službeno pridružene svakom ministarstvu⁵⁰. Funkcije ove opće uprave obuhvataju tehničke pripreme državnog budžeta, monitoring izvršenja (uključujući izmjene) budžeta, izradu godišnjih državnih izvještaja te ekonomsku i finansijsku analizu svih zakonodavnih inicijativa.

Nadležnosti delegacija koje su pripojene svakom ministarstvu su sljedeće:

- učešće u pripremi državnog budžeta kako bi se osigurala usklađenost sa zakonima i propisima i odobrenje individualnih budžetskih projekata od strane nadležnih organa;
- razmatranje i prosljeđivanje zahtjeva za izmjene budžeta Ministarstvu finansija;
- pregled i ispravka računovodstvene klasifikacije javnih prihoda i rashoda;
- razmatranje i odobrenje naloga za plaćanje;
- provođenje finansijske kontrole projekata javnih investicija;
- održavanje računovodstvenih evidencija;

⁴⁸ Treba pomenuti da postoje neki izuzeci u ovlastima i procedurama, od kojih je najrelevantnije ograničenje godišnje definiranje graničnih iznosa u državnom budžetu, ispod kojih se finansijske transakcije i ugovori izuzimaju od prethodne kontrole od strane Računovodstvenog suda.

⁴⁹ Uključujući lokalnu upravu.

⁵⁰ Opća uprava za budžet takođe ima delegacije pridružene Predsjedništvu Republike i Parlamentu.

- vođenje registra biografija javnih službenika;
- priprema informacija i baze podataka potrebnih za završne izvještaje;
- tehnička pomoć u finansijskom upravljanju za sve javne subjekte;
- monitoring finansijskog učešća Portugala u projektima sufinansiranim sredstvima iz evropskih strukturnih fondova, uključujući ispitivanje njihovih budžetskih i zakonskih usklađenosti.

Konačno, vrijedi pomenuti ulogu Opće uprave za javnu upravu koja je nadležna za izradu politika, reviziju, koordinaciju i tehničku pomoć u oblasti ljudskih resursa. Opća uprava potpada pod Sekretarijat za modernizaciju (*Secretariat for Modernisation*) u Ministarstvu za reformu državne i javne uprave (*Ministry for Modernisation of State and Public Administration*).

Ciljevi Opće uprave su racionalizira upravne strukture, promoviraju punu zaposlenost i razvoj društveno-profesionalnog usavršavanja ljudskih resursa, te da na taj način doprinese poboljšanju rezultata rada (učinka) i disciplini u javnom upravljanju.

2.9 Kompanije u vlasništvu države

U portugalske javne institucije spadaju i kompanije u vlasništvu države. Iako su ovi subjekti osnovani putem pojedinačnih Vladinih uredbi sa zakonskom snagom, njihovo se finansijsko upravljanje, općenito, odvija u na liniji privatno - sektoralno. Tri značajne razlike u odnosu na njihove pandane u privatnom sektoru su to da su nastali na osnovu odluke države, izvor njihovog dioničkog kapitala (u cjelini ili djelimično) je u državnom budžetu, te princip da postoje kako bi služili javnom interesu.

Nakon revolucije 1974. godine, te u skladu sa političkom orijentacijom tog vremena, mnoge privatne kompanije su nacionalizirane, stvorivši na taj način veliki javni ekonomski sektor. Od tog vremena situacija se dramatično promijenila; nakon revizije Ustava 1989. godine, i intergracije Portugala u EU, vlade koje su došle poslije toga, provodile su veliki program privatizacije koji sada ulazi u svoju posljednju fazu.

Preostale državne kompanije djeluju u sektoru koji se smatra “strateškim”⁵¹.

Javne kompanije imaju zasebnu pravnu osobnost, njihovo polje aktivnosti je definirano osnivačkim statutom (koji je odobren od strane Vijeća ministara) i one nastoje slijediti ciljeve za ostvarivanje profita.

Ove kompanije imaju dva upravljačka tijela: upravni odbor i fiskalnu komisiju. Upravni odbor provodi politike i izvršne funkcije, dok fiskalna komisija nadgleda zakonitost upravljanja i izvršavanje zadataka, kao i računovodstvo. Opći inspektorat za finansije je odgovoran za reviziju njihovih izvještaja.

Članove upravnog odbora imenuje Vijeće ministara, dok članove fiskalne komisije zajednički imenuju nadležni linijski ministar i ministar finansija.

Postoje druge situacije u kojima portugalska država ima manjinski udio u temeljnom kapitalu – kompanija kojima upravlja trgovačko pravo (i u skladu s tim skoro imaju status privatnog sektora). U ovim situacijama, sve organizacijska, upravljačka i kontrolna pravila i procedure su one koje se odnose na privatne kompanije, sa jednim značajnim izuzetkom: nakon što njihove izvještaje pregledaju određena revizijska i kontrolna tijela, te izvještaje pregleda i Opći inspektorijat za finansije. Sadržaj ovih pregleda moraju u obzir uzeti predstavnik portugalske države na godišnjoj općoj skupštini dioničara, gdje se pregledaju svi izvještaji.

3. Sažetak općih ravila finansijskog upravljanja organa javne uprave (državnih tijela)

Dosadašnje predstavljanje finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sketoru Portugala ima za cilj da osigura ne samo kontekst za razumijevanje situacije u pogledu organa javne uprave, već i da opiše preovladavajuće horizontalne strukture, pravila i procedure.

Međutim, sistem finansijskog upravljanja u Portugalu je jedan mješoviti sistem – u smislu da prvenstvo općeg načela koegzistira sa značajnim brojem izuzetaka i posebnih slučajeva.

⁵¹ Postoje zapravo samo pet kompanija u vlasništvu države u Portugalu: ANA (menadžement aerodroma), CP (upravljanje željeznicama), IN-CM (proizvodnja valute i službenih publikacije), METROPOLITANO (Lisabonska podzemna željeznica) i REFER (željezničke infrastrukture).

Prije nego što predstavimo neke posebne situacija za odabrane sektore, mi ćemo se, u slijedećim odjeljcima koncentrisati na horizontalni sistem koji preovladava u portugalskim organima javne uprave, dajući time kratki pregled onoga o čemu smo prethodno govorili, uz drugačiju sistematizaciju:

3.1 Pravni status

Organi javne uprave (državna tijela) u Portugalu uvijek se osnivaju na bazi zakonski obavezujućih dokumenta, koji definiraju njihov mandat, upravljačku strukturu, stepen autonomije, internu organizaciju, status osoblja te pravila i procedure finansijskog upravljanja. U skladu s tim, bilo koja izmjena nekog od ovih statutornih, zakonski određenih aspekata datog organa mora, također, biti odobrena zakonom.

Iako, u nekim situacijama, zakonsku inicijativu i odobrenje statusa državnih tijela biva pokreće Parlament, to se ipak obično u okviru nadležnosti Vlade, uključujući Vijeće ministara. Primarna inicijativa uvijek pripada zainteresiranom ministarstvu, koje mora uključiti Ministarstvo finansija i dobiti njegovo odobrenje prije nego što zakonodavni prijedlog podnese Vijeću ministara.

Osnovna motivacija za osnivanje državnog tijela može biti u potrebi da se poboljša efikasnost javnih subjekata, ili da se dozvole procedure upravljanja koje su manje manje restriktivne, ili kako bi se osigurala jača veza sa građanima i klijentima; u nekim situacijama ova opravdanja se koriste samo da zamaskiraju prave razloge, a to su da se smanji papirologija ili izbjegne detaljna finansijska, politička ili parlamentarna kontrola.

Državne tijela sa upravnom i finansijskom autonomijom obično dobivaju svojstvo zasebnog pravnog subjekta i njima upravlja javno pravo.

Imenovanje upravljačkih tijela je u nadležnosti nadzornog ministra. Za službe s upravnom i finansijskom autonomijom, imenovanja mora odobriti ministar finansija.

Prema zakonima opisanim u prethodnom tekstu, državna tijela u Portugalu, koja su relevantna za ovu studije, su ona koje imaju status upravne i finansijske autonomije (čak i ako postoje manje diferencijacije u vezi sa njihovim upravljačkim ovlastima).

Definicija klasa u okviru ove kategorije može se uraditi na osnovu tri kriterija: prirode njihovih nadležnosti, njihove sektorske aktivnosti i prostornog uticaja. U prvom slučaju možemo naći državna tijela sa regulatornom ili izvršnom funkcijom; u drugom slučaju, institucije u obrazovnom, zdravstvenom, kulturnom sektoru te sektoru telekomunikacija, transportnom i drugim sektorima; u smislu njihove teritorijalne nadležnosti mogu imati ili državni, ili regionalni utjecaj.

Zbog toga što je Portugal i dalje centralizirana zemlja, ne postoje regionalni organi javne uprave, osim na Azorskim ostrvima i u Madeiri. S druge strane, područje aktivnosti nekih tijela centralne Vlade je ograničeno na regionalni nivo.

Trudeći se održati korak sa političkim kretanjima u pravcu decentralizacije, uključujući i prenos ovlasti na lokalne upravu, a što je praćeno prenosom odgovarajućih finansijskih resursa, neke zakonske odredbe se već primjenjuju na općine, dok su druge tek u pripremi. Vrijedno je napomenuti da, u kontekstu ovog izvještaja, su mnoge općine osnovale svoja vlastita tijela za izvršavanje određenih funkcija kao što su vodosnabdijevanje i kanalizacija, a koji rade prema sličnim pravilima kao ona na centralnom nivou.

3.2 Osnovne osobine bilansa stanja

Vlasništvo nad nekretninama i zgradama je usko povezano sa dodjelom zasebne pravne osobnosti (svojstva zasebnog pravnog subjekta) – što znači da, kada se u osnivačkim aktima odredi takvu osobina, državno tijelo može registrirati vlasništvo nad zemljom u svoje ime, ukoliko nije drugačije određeno jasnom odredbom.

Sa zasebnom pravnom osobnošću, ide pravo odlučivanja o nekretninama i kupovini zgrada, čak i ako se, u praksi, takve odluke donose akon konsultacija ili odobrenja od strane dotičnog ministra. Identična pravila se primjenjuju na odluke o nekretninama i raspolaganju zgradama.

Unatoč tome, metode i procedure za kupovinu nekretnine ili raspolaganjem istim, moraju biti u skladu sa uredbom sa zakonskom snagom o javnim nabavkama, kako je objašnjeno u prethodnom tekstu.

Pravila koja se tiču aktivnosti koje se odnose na dug i pasivu su restriktivnija od onih koja se odnose na dugotrajnu imovinu odnosno osnovna sredstva.

U principu, državna tijela imaju ovlaštenje da se zaduže, odnosno uzmu kredit, ukoliko im to nije zabranjeno u osnivačkom aktu. Međutim, ovakve radnje podliježu prethodnom odobrenju, kako iznosa tako i opsega vladinih garancija. To odobrenje treba dati linijski ministar na kojeg se ovo odnosi, kao i ministar finansija. Uz to, sve operacije koje uključuju dug kontrolira Računovodstveni sud.

Nakon što im se odobori pozajmica, državna tijela mogu početi sa pregovorima o pozajmici sa bilo kojom finansijskom institucijom po njihovom izboru, uključujući pregovore o kamatnim stopama i bio kakve zahtjeve u pogledu instrumenata osiguranja i/ili vladinih garancija koje traži finansijska institucija.

3.3 Budžet

Pravila o planiranju sredstava za državna tijela zahtijevaju pripremu privatnih budžeta (godišnji budžet tog tijela koji obuhvata sve troškove, vlastite prihode i udio iz državnog budžeta) sa standardnim obrascem i sadržajem kako je odredilo Ministarstvo finansija. Privatni budžet moraju odobriti i linijski ministar i ministar finansija.

Nadzor finansijskog upravljanja i reviziju organa javne uprave provodi Ministarstvo finansija (Opći inspektorat za finansije i Opća uprava za budžet) kao i Računovodstveni sud. Većina linijskih ministarstava takođe imaju svoje vlastite službe za kontrolu, kao što je ranije objašnjeno, sa ovlaštenjem kako za finansijsku reviziju tako i za provođenje analize operativnog aspekta.

Organi javne uprave moraju pripremiti godišnji i, obično, višegodišnje planove (koji obuhvataju programirane investicije), koje odobrava nadzorni ministar.

I godišnji i višegodišnji budžeti moraju sadržavati definiciju finansijskih ciljeva.

Uključeni su i privatni budžeti organa javne uprave – kao zasebne linijske stavke – u odjeljku nadzornog ministarstva o državnom budžetu, tako da ih, u principu, objavljuje i kontrolira Parlament. Međutim, detaljni privatni budžeti obično se ne objavljuju.

Godišnji investicijski planovi su dio njihovih privatnih budžeta, kao i odredbe o uposlenicima (broj, tip, plate). Ipak, u pregovorima oko godišnje plate unutar organa javne uprave, poštuju se široke smjernice koje definira Ministarstvo finansija, a pregovori podliježu političkom nadzoru od strane nadzornog ministra.

Računovodstvena klasifikacija i procedura koje se odnose na državna tijela su one koje su određenim zvaničnim planom javnog računovodstva, kako je prethodno objašnjeno, a koji uključuje mnogo osobine računovodstva u privatnom sektoru.

U situaciji gdje državna tijela isporučuju robe ili pružaju usluge, njihova upravna tijela u principu određuju cijenu ili naknade. Međutim, mora se baviti konsultacija sa nadzornim ministrom prije nego što se provedu promjene. U mnogim slučajevima, postoje zakoni koji daju Vladi ovlasti da definira politiku i metodologiju određivanja cijena metodologiju, dok njenu detaljnu primjenu ostavlja datom državnom tijelu.

Privatni budžeti su sačinjeni po bruto osnovi – u smislu da se u njima određeni maksimalni troškovi, uzimajući u obzir i transfere iz državnog budžeta (kao grantove) i prihode koji se ostvare vlastitim radom. Ako žele potrošiti više nego je predviđeno njihovim budžetom, neophodno je da pripreme reviziju budžeta na odobrenje linijskom ministru i ministru finansija.

Privatni budžeti državnih tijela moraju biti u skladu sa odredbama državnog budžeta – što znači da njihova priprema može biti završena tek što Parlament odobri državni budžet. U nekim situacijama, Vlada sklapa ugovore o izvršenju određenih aktivnosti sa državnim tijelima, u kojima definira posebne višegodišnje zadatke ili operacije koje tijela moraju implementirati i pri tome izdvaja iznos sredstava koja će se dodijeliti iz državnog budžeta; takve ugovori o izvršenju uvijek mora odobriti Ministarstvo finansija.

Kao opće pravilo, finansijski viškovi koji se ostvare na kraju godine a potiču iz vlastitih prihoda, mogu se uključiti u privatni budžet za narednu godinu. Postoji i mali broj situacija gdje javne službe moraju prenijeti takve viškove u državni trezor. Viškovi koji su potječu od prihoda državnog budžeta moraju, u svakom slučaju, biti prenešeni u državni terzor.

Aktivnosti državnih tijela ne bi trebale ostvarivati manjak – sistem monitoringa i kontrole imaju za cilj spriječiti takve situacije. Kada se one ipak dogode, upravljačka tijela ovih organa imaju službenu odgovornost da pronađu rješenje. Unatoč tome, u posebno složenim situacijama, manjak se pokriva iz državnog budžeta.

3.4 Upravljanje učinkom (rezultatima rada), kontrola i revizija

Situacija u Portugalu, kad je riječ o ciljevima rada državnih tijela i odgovarajućim procedurama kontrole i revizije, ni sada nije jako pozitivna ili ohrabrujuća.

Godišnji izvještaji o aktivnostima i finansijski upravljanju moraju uključivati prezentaciju ostvarenih rezultata rada, ali o izvještajima se rijetko vodi detaljnija rasprava. Čak štoviše, s obzirom da se ne pregovara o ciljevima rada niti se ti ciljevi određuju u toku prvobitnog procesa planiranja sredstava, efektivnost izvještaja nakon događaja tj. okončanja rada je očigledno upitan.

Slična situacija prevladava kada je u pitanju interna kontrola, koju zakon definira kao prvi nivo kontrolnog sistema i čini je obaveznom za sve subjekte.

Međutim, nedostatak obaveznog okvira za internu kontrolu kao i nedostatak općih standarda, doprinose potcjenjivanju efikasnosti implementacije. Isti nedostaci čine monitoring gotovo nemogućim.

Nasuprot tome, eksterna revizija u Portugalu je dobro uspostavljena i odlikuje je efektivna praksa. Uz Revizijski sud, ovu reviziju energično provodi i Opći inspektorat za finansije.

Generalni inspektorat sa ovlastima glede finansijskih pitanja, kao i onim u pogledu zakonske usklađenosti, svoje aktivnosti u pogledu državnih tijela provodi na bazi uzorkovana (*sampling*) ili u skladu sa prijavom o prestupu tj. protupravnom djelu ili pritužbom za počinjeni prestup. Inspektorat provodi godišnje inspekcije koje odbrava Ministar finansija, koji također ima ovlasti da naredi posebne revizije.

3.5 Odabrani sektori

Kao što se događa u mnogim različitim situacijama, zakonodavne odredbe i pravila se primjenjuju u složenoj praksi javne uprave sa različitim stepenima usklađenosti, koje često pogoršava potreba za privremenim mehanizmima ili nedovoljni ili neadekvatni resursi (tehnički, finansijski ili ljudski).

Ovakve okolnosti se javljaju naročito kada su, kao što je trenutna portugalska situacija, pravila i procedure javnog finansijskog upravljanja usred procesa fundamentalnih transformacija i modernizacije.

Iako nije moguće detaljno predstaviti ove izuzetke, mi ćemo ukratko razmotriti situacije u tri sektora: obrazovanju (univerziteti), zdravstvu (bolnice) i kultura (državna pozorišta, državni muzeji, nacionalne biblioteke itd.).

Univerziteti

Portugalski ustav daje neobično visok nivo finansijske autonomije univerzitetima⁵² uključujući:

- priznavanje zasebne pravne osobnosti i zakonom određene autonomije u oblasti njihovih naučnih, pedagoških, administrativnih, finansijskih i disciplinskih aktivnosti;
- autonomiju u stvaranju vlastitih zakona i propisa koji, ukoliko se ne kose sa državnim zakonom, podliježu samo odobrenju od strane Ministarstva obrazovanja;
- autonomiju da odobre vlastitu interne administrativnu i finansijsku organizaciju;
- administrativnu i finansijsku autonomiju koja prevazilazi onu koju imaju druga državna tijela, u sljedećim aspektima: (i) izuzeće od prethodne kontrole od strane Računovodstvenog suda (iako njihove godišnje izvještaje mora pregledati i ocijeniti Sud), (ii) ovlasti da raspolažu svojom imovinom, (iii) ovlaštenje da slobodno upravljaju godišnjim finansijskim doprinosima iz državnog budžeta, (iv) mogućnost da modificiraju svoje privatne budžete i pripreme dopunske privatne budžete, (v) mogućnost da pripreme višegodišnje investicijske programe, (vi) ovlasti za iznajmljivanje nepokretne imovine i zgrada koje je opravdano njihovim operativnim potrebama i (vii) mogućnost da ostvaruju vlastite prihode i koriste ih putem privatnih budžeta;

Skoro istovremeno sa usvajanjem novog zvaničnog plana javnog računovodstva, Vlada je donijela uredbu sa zakonskom snagom kojom definira izuzeće od pravila i procedura koji se odnose na univerzitete. Osnovne karakteristike ovih pravila su:

⁵² Mi u ovim odjeljcima spominjemo samo državne univerzitete; privatnim univerzitetima se upravlja kao privatnim kompanijama.

- Pored finansijskih transfera iz državnog budžeta, univerziteti su slobodni da ostvaruju i druge prihode, da ih deponiraju u bilo koju finansijsku instituciju i osiguraju njihovo upravljanje u skladu sa vlastitim privatnim budžetima;
- univerziteti su izuzeti od općeg pravila kojim se zahtijeva povrat viškova koji se odnose na transfere iz državnog budžeta (zapravo, korištenje tih viškova je izuzeto od odobrenja Ministarstva obrazovanja);
- univerzitetima je dozvoljeno da odlučuju o svim tipovima pokriva osiguranjem, pod uslovom da troškove pokrivaju iz vlastitih sredstava;
- troškove u stranoj valuti univerziteti mogu direktno platiti, koristeći finansijske institucije po svom izboru;
- vanjska revizija finansijskog upravljanja univerziteta će biti provedena svake druge godine, koristeći usluge privatnih revizijskih firmi po izboru (revizijski izvještaji moraju biti prezentovani Ministarstvu finansija i obrazovanja);
- imovina univerziteta uključuje nekretnine i zgrade koje su kupili ili izgradili, čak i ako je zemlja u vlasništvu države;
- u slučaju stavljanja na raspolaganje nekretnina ili zgrada, 50 posto od ostvarenih prihoda će biti državnih prihoda, a drugu polovinu zadržava univerzitet za investicijske svrhe.

Bolnice

Vlada je 1988. godine odobrila opće principe organizacije i upravljanja bolnicama⁵³, u skladu sa kojima one imaju zasebnu pravnu osobnost te upravnu i finansijsku autonomiju.

Upravljanje bolnicama mora biti organizovano i izvedeno na profesionalan način, sve kako bi se osigurali najbolji rezultati rada uz minimalne troškove. Da bi ostvarile ove rezultata, bolnice moraju pripremiti godišnje i višegodišnje planove koje odobrava Ministarstvo zdravlja.

Njihovi prihodi su oni koji su prebačeni iz državnog bužeta, kao i oni koji potječu iz njihovih aktivnosti – naime, oni koji potječu iz usluga zdravstvene zaštite i usluga s tim u vezi.

Općenito, te uzimajući u obzir nedavno donesene zakone o upravljanju javnim finansijama kao što je opisano prethodno, upravljanje bolnicama i njihova kontrola se ne razlikuje značajno od drugih državnih tijela s upravnom i finansijskom autonomijom.

Državna pozorišta

Državna pozorišta nemaju poseban režim kojim se definiiraju izuzeci ili posebnosti i na taj način spadaju pod opću kategoriju javnih službi sa upravnom autonomijom.

Jedini izuzetak je državno pozorište D. Maria. Ono ima svojstvo zasebnog pravnog lica koje ima upravnu i finansijsku autonomiju. U njegova upravljačka tijela spadaju upravni odbor, sa tri člana, (imenuje ih Premijer prema prijedlogu ministra kulture), fiskalna komisije, sa tri člana (od kojih jednog imenuje Ministarstvo finansija) i konsultativno vijeće (koje intervenira u domenu kulturnih i umjetničkih pitanja).

Ovdje finansijski upravljanje i kontrola prate horizontalni model: višegodišnji i godišnji planovi, privatni budžet (pripremljen u skladu sa odredbama državnog budžeta i transferima) i godišnji izvještaji i računi. Eksternu reviziju provode Ministarstvo finansija i Računovodstveni sud.

Međutim, dešavaju se posebne situacije – a najviše se ističe ona koja se odnosi na Državno pozorište S. Carlos, koje je neko vrijeme imalo (od 1980. godine donedavno) status javne kompanije.

Njegovo finansijsko upravljanje, kao i odgovarajuća pravila kontrole, tokom ovog perioda bila su u skladu sa onim prethodno spomenutim: zasebna pravna osobnost, i pripadajuća upravna i finansijska autonomija; aktivnost ograničena na promociji i širenje umjetnosti i kulture, naime kroz pisanu riječ, muziku, a naročito operu, sa dva upravljačka tijela (upravni odbor i fiskalna komisija), koje imenuje Vlada.

⁵³ Kao i kod univerziteta, i ovdje navodimo samo primjere državnih bolnica.

Zanimljivo je napomenuti da su u to vrijeme bili definirani neki posebni aranžmani za ovo državno pozorište: zgrada koju ovo javna kompanija koristi pripada državi; njegovi godišnji izvještaji su izuzeti od ocjene Računovodstvenog suda; bilo koji ugovori i dokumenti ili djelatnost su takođe izuzeti od prethodne kontrole od strane suda (i od registracije od strane Ministarstva finansija); upravljanje ljudskim resursima se zasniva na privatnom pravu.

Istovremeno, posebne nadležnosti su bile povjerene sektorskom ministru, koje je odobravao godišnji i višegodišnji planove aktivnosti i programe kao i finansijske planove, postojeće i investicijske budžete, godišnje izvještaje i konta, pozajmice i garancije s tim u vezi, kao i naknade osoblju.

Nakon ovih promjena, Državno pozorište S. Carlos više nije javna kompanija; to je državno tijelo koje u svom radu prati jednu opsežnu organizaciju i procedure koje su prethodno spomenute, a koje su veoma slične onima koje se odnose na Državno pozorište D. Maria.

Nacionalni muzeji

Svi portugalski nacionalni muzeji su, u svrhu upravljanja i kontrole, subjekti integrirani i podređeni Portugalskom institutu za kulturnu imovinu (*Portuguese Institute of Cultural Assets*). Sam Institut spada u opću kategoriju upravne i finansijske autonomije (sa karakteristikama, pravilima i procedurama koje smo prethodno spominjali).

Kao rezultat ove situacije, finansijsko upravljanje nacionalnog muzeja je centralizirano i koordinirano od strane Instituta prema uobičajenim pravilima za državna tijela.

Nacionalne biblioteke

Mi samo imamo jednu Nacionalnu biblioteku u Portugalu, koja se nalazi u Lisabonu, i koja je odnedavno⁵⁴ dobila novu, statutornu, zakonom uređenu definiciju, čime je priznata njena relevantnost za kulturu i potreba da se prilagodi potrebama modernog informacijskog društva.

Nacionalna biblioteka ima zasebnu pravnu osobnost i upravnu autonomiju, pod nadzorom ministra kulture.

Bibliotekom će upravljati direktor (zajednički da imenuju Premijer i ministar kulture, sa visinom plate jednakom onoj univerzitetskog dekana), upravno vijeće (posebno odgovorno za finansijsko upravljanje) i tehničko konsultativno vijeće (sastavljeno od direktora i svih šefova službi unutar institucije, koji imaju savjetodavne ovlasti).

Finansijski upravljanje se koordinira kroz godišnji plan aktivnosti (odobrava ga ministar kulture), kroz godišnji budžet i godišnji izvještaj. Prihodi Nacionalne biblioteke obuhvataju transfere iz državnog budžeta i druge prihode koji dolaze od usluga koje pruža.

aU svakom drugom pogledu, Nacionalna biblioteka slijedi opća pravila upravljanja i kontrole koja se primjenjuje na kategoriju upravne autonomije.

⁵⁴ U aprilu 1997. godine.

BIBLIOGRAFIJA

- (1979.), Decreto-Lei broj 513-Z/79 iz 27. dec. — Reestrutura a Inspeção-Geral de Finanças, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1980.), Decreto-Lei broj 259/80 iz 5. avg. — Transforma o Teatro Nacional de S. Carlos em Empresa Pública e Aprova os respectivos Estatutos, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1980.), Decreto-Lei broj 404/80 iz 26. sept. — Cria, na dependência do Instituto Português do Património Cultural, o Museu Nacional do Azulejo, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1982.), Decreto-Lei broj 188/82 iz 17. maja — Confere às Universidades do Estado mecanismos legais e administrativos adequados, em matéria de Gestão Administrativa e Financeira, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1982.), Decreto-Lei broj 241/82 iz 22. juna — Cria, na dependência do Instituto Português do Património Cultural, o Museu Nacional do Teatro, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1983.), Decreto-Lei broj 81/83 iz 10. feb. — Define o Regime Jurídico do Pessoal dos Órgãos e Serviços Centrais do Ministério da Educação, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1987), Decreto Regulamentar broj 17/87 iz 18. feb. — Aprova a Orgânica da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1987), Decreto Regulamentar broj 40/87 iz 2. jula — Aprova a Orgânica da Direcção-Geral da Administração Pública, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1987.), Decreto-Lei broj 312/87 iz 18. avg. — Aprova a Orgânica da Inspeção-Geral dos Serviços de Saúde, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1987), Decreto-Lei broj 94/87 iz 2. marta — Cria na Inspeção-Geral de Finanças (IGF) a Inspeção Patrimonial e Financeira das Autarquias Locais, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1987.), Portaria broj 682/87 iz 8. avg. — Concede Autonomia Administrativa e Financeira à Universidade do Porto, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1988.), Decreto-Lei broj 19/88 iz 21. jan. — Aprova a Lei de Gestão Hospitalar, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1988.), Lei broj 108/88 iz 24. sept. — Define a Autonomia das Universidades, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1989.), Decreto-Lei broj 202/89 iz 22. juna — Altera o Decreto-Lei nº 19/88 de 21 de Janeiro (Aprova a Lei de Gestão Hospitalar), Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1990.), Decreto-Lei broj 216/90 iz 3.3 jula — Aprova o novo Estatuto Orgânico do Instituto Português do Património Cultural (IPPC) e Revoga o Decreto Regulamentar broj 34/80, iz 2. avg., Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1992.), Decreto-Lei broj 155/92 iz 28. jula — Estabelece o Regime da Administração Financeira do Estado, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1994.), Despacho Normativo broj 197/94 iz 25. marta — Homologa os Estatutos da Universidade Aberta, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1995.), Decreto-Lei broj 55/95 iz 29. marta — Empreitadas e Fornecimentos de Obras Públicas, Locação, Prestação de Serviços e Aquisição de Bens, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1996.), Decreto-Lei broj 170/96 iz 19. sept. — Transfere para as Universidades diversas Competências de Âmbito Académico, revogando em simultâneo legislação vária cuja vigência na ordem jurídica se entende prejudicada pela entrada em vigor da Lei de Autonomia das Universidades (Lei broj 108/88, iz 24. sept.), Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1997.), Constituição da República Portuguesa — 4ª Revisão, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1997.), Decreto-Lei broj 242/97 iz 18. sept. — Aprova a Orgânica do Teatro Nacional de São João, do Ministério da Cultura, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1997.), Decreto-Lei broj 252/97 iz 26. sept — Disciplina e Desenvolve o Exercício da Autonomia Administrativa e Financeira das Universidades, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1997.), Decreto-Lei broj 89/97 iz 19. aprila — Aprova a Orgânica da Biblioteca Nacional do Ministério da Cultura, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1997.), Decreto-Lei broj 90/97 iz 19. aprila — Aprova a Orgânica do Instituto Português do Livro e das Bibliotecas do Ministério da Cultura, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1997.), Lei broj 98/97 iz 26. avg. — Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1998.), Despacho Normativo broj 11-A/98 iz 21. feb. — Homologa a Nova Versão dos Estatutos da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

ANTÓNIO MIGUEL PINELA e JOSÉ MANUEL CARRETO (1996.), Novo Regime Jurídico de Realização das Despesas Públicas, Rei dos Livros, Lisboa.

ANTÓNIO PIRES CAIADO e ANA CALADO PINTO (1997.), Manual do Plano Oficial de Contabilidade Pública, Vislis Editores, Lisboa.

DIOGO FREITAS DO AMARAL (1987.), Curso de Direito Administrativo, Livraria Almedina, Coimbra.

DIOGO FREITAS DO AMARAL (1992.), O Novo Código do Procedimento Administrativo, Instituto Nacional de Administração, Oeiras.

GIANDOMENICO MAJONE (1997.), The Agency Model: The Growth of Regulation and Regulatory Institutions in the European Union, Eipascop, Maastrich.

ISABEL CORTE-REAL (1995.), O Livro da Modernização Administrativa 1986-1995., Secretaria de Estado da Modernização Administrativa, Lisboa.

JOÃO CAUPERS (1992.), Os Princípios Gerais do Procedimento e o Direito à Informação, Instituto Nacional de Administração, Oeiras.

JOÃO CAUPERS (1997.), Leis da Organização Administrativa, Editorial Notícias, Lisboa.

JORGE MANUEL COUTINHO DE ABREU (1990.), Definição de Empresa Pública, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra.

MARCELO REBELO DE SOUSA (1995.), Lições de Direito Administrativo, Pedro Ferreira — Editor, Rio de Mouro.

POGLAVLJE 6. IZVJEŠTAJ O ZEMLJI - VELIKA BRITANIJA

Autor gosp. Colin Talbot i gosp. Colin Morgan, Univezitet Glamorgan, Vels, Velika Britanija

1. Pregled britanskog sistema

Velika Britanija se sastoji od četiri teritorije — Engleske, Škotske, Velsa i Sjeverne Irske – a striktno govoreći ‘Britanija’ se sastoji samo od prve tri regije. Zbog posebne ustavne i institucionalne historije Sjeverne Irske, ona je isključena iz ove analize, tako da je fokus na dijelu Kraljevstva koje se naziva ‘Britanija’.

Ako i izuzmemo Britaniju, velikom brzinom se javljaju razlike u organizaciji javnih uprava koje su rezultat uspostavljanja Škotskog parlamenta i Skupštine Velsa, formirajući kvazi-federalno organizaciju. Ovakvo uređenje koji se mijenja velikom brzinom mijenjaju impliciraju da ćemo ovdje, najvećim dijelom, analizirati ‘Engleski’ način organizacije, iako u nekim slučajevima sve su ovo britanski načini institucionalni organizacije.

1.1 Organi javne uprave (državna tijela)

U posljednjih 10 do 15 godina, Ujedinjeno Kraljevstvo ima vjerovatno jedan od najvećih programa ‘desegregacije’ javnih institucija u manje jedinice bilo koje OECD-ove zemlje članice. Nove organizacije koje su stvorene (kroz razbijanje većih struktura), obuhvataju:

- skoro 500 novih organizacija za pružanje zdravstvenih usluga se odvojilo od Nacionalne zdravstvene službe (*NHS Trust*);
- oko 45 novih univerziteta (bivši politehnički), preko 500 novih, onedavno nezavisnih koledža za obrazovanje odraslih i 1 200 grantova održavalo je škole, a svi su odvojeni od direktne kontrole lokalnog obrazovne vlast
- oko 140 izvršnih službi centralne Vlade je oformljeno od (ali još uvijek unutar) odjela centralne Vlade.

Lista je skoro beskonačna. U nekim područjima došlo je do smanjenja broja organizacija, ali čak i ovdje postoji porast udjelu javne potrošnje. Broj nedepartmentskih javnih tijela (poznata u Ujedinjenom Kraljevstvu kao "quangos") se smanjio, ali se njihov udio u javnoj potrošnji povećao sa 3 milijarde funti 1979. godine na preko 8 milijardi do 1997. godine.

‘Državna tijela (organi javne uprave)’ u Ujedinjenom Kraljevstvu obuhvataju veoma širok spektar organizacija. One uključuju:

- Ministarstva — centralna i regionalna, pod upravom Vlade ili regionalnih vlada (Škotske i Velsa).
- Izvršna tijela – organizacije državnih službi u okviru ministarstava.
- Nedepartmentska javna tijela (*NDPB - Non Departmental Public Bodies*)— nedržavne javne organizacije koje direktno finansiraju i ministarstva, koja ih i kontroliraju.

Javne korporacije — većinom organizacije u državnom vlasništvu u komercijalnom sektoru.

- Lokalne službe — organizacije uglavnom finansirane iz centra, ali organizovane lokalno (npr. policija, vatrogasci isl.)
- Nacionalna zdravstvena služba — NHS je kategorija za sebe. Nije ni ministarstvo, iako sada čini dio nekoliko ministarstava — u Westminsteru za Englesku i u regionalna skupštinama za Škotsku i Vels, a niti spada u druge kategorije (npr. agencije, javne korporacije, lokalne službe).

Lokalna uprava takođe kontroliše ili ima određeno učešće u lokalnim javnim tijelima. Ona osigurava fondove i ima ovlasti koje se tiču nekih lokalnih službi – npr. policije i vatrogasaca. Lokalna uprava može napraviti vlastite lokalne službe (npr. organizacije za direktni rad) i često ima blisko povezana sa drugim polu-javnim tijelima (npr. neki muzeji ili galerije). Britanija zato ima izuzetno složene i heterogene sisteme upravljanja ciljnih tijelima.

Ovaj izvještaj se fokusira na tri područja ili tri funkcije — visoko obrazovanje (univerzitete), zdravstvo (bolnice) i kulturu (nacionalne muzeje, pozorišta i biblioteke).

Analiza statusa raznih tijela u Britaniji koja potpadaju pod velikih zdravstvene i kulturne organizacije, te organizacije u polju visokog obrazovanja, pokazuje koliko su one različite i heterogene po svom mjestu i statusu. (vidi tabelu 1).

Tabela 1. Primjeri raspodjele kulturnih, zdravstvenih i univerzitetskih funkcija

Odjel	Izvršna tijela (službe) ⁵⁵	Izvršna tijela (službe) ⁵⁶	Druge i javne korporacije ⁵⁷	Nacionalna zdravstvena služba	Visoko obrazovanje
Obrazovanje i zaposlenje		HEFC ⁵⁸ Engleska			Institucije (135)
Kultura, mediji, sport (bivše Nacionalno naslijeđe)	Služba za istorijske kraljevske palače; Služba za kraljevske parkove	Vijeće za umjetnost Engleske; Englesko naslijeđe; Nacionalna galerija; Britanski muzej; Galerija Tate	BBC; Udruženje pozorišta; Kraljevska komisija za lijepe umjetnosti		700 biblioteka u okviru VO i FE
Zdravstvo	Služba za medicinske uređaje; Služba za medicinsku kontrolu; nekrentie NHS-a	Engleski državni odbor za medicinske sestre i njegovateljice; Odbor za laboratorij javnog zdravstva	Savjetodavni komitet za lijekove; Komisija za lijekove	Izvršni NHS.; Posebne zdravstvene ovlasti (13); Zdravstvene ovlasti (100); NHS-ove zaklade (425)	
Trgovina i industrija		Vijeće za istraživanja			
Ured za Škotsku	Historijska Škotska	Vijeće za škotsku umjetnost; Škotski HEFC; Nacionalna galerija; Biblioteka i muzej Škotske		Zdravstveni odbori (15); NHS –ove zaklade (trustovi) (47)	Institucije (21)
Ured za Vels	Cadw (Velški historijski spomenici)	Vijeće za velšku umjetnost; HEFC za Vels;		Zdravstvene ovlasti (5); NHS-ove zaklade (29)	Institucije (14)
Lokalna uprava	Upravlja mnogim tijelima iz oblasti kulture (npr. 1 700 muzeja, 5 000 javnih biblioteka, i sl.) direktno a više njih finansira indirektno (npr. umjetnička tijela). Igra određenu ulogu u zdravstvu (većinom vezanom za zdravlje prirodnog okoliša i provođenje standarda na prodajnim mjestima gdje se nude prehrambeni artikli) i malu direktnu ulogu sa univerzitetima.				

U slučaju bolnica i univerziteta, postoje posebna pravila i kontrole koje se odnose na ove specifične organizacije, sa nekim malim varijacijama između tri britanske jurisdikcije tj. sudska područja (Engleska, Škotska i Vels). Stoga su ovo pretežno sektorski ili ‘vertikalni’ načini organizacije ili uređenja, s nekim regionalnim varijacijama. Međutim, za muzeje (i neke druge kulturne institucije), organizacija je ‘horizontalna’ ili generička. Većina nacionalnih muzeja su poznati kao ‘javni organi izvan odjela ministarstava ili nedepartmanska javna tijela’ (ili *NDPB*). Ima mnogo takvih *NDPB* koji su obuhvaćena

⁵⁵ Izvršna tijela (agencije) su organizacije državne službe u okviru vladinih odjela.

⁵⁶ Nedepartmanska javna tijela su nedržavne organizacije koje su kontrolisane od strane, ali nisu dio, specifičnog vladinog odjela. O općim pravilima kojima se upravlja *NDPB*-ima govori se u daljem tekstu.

⁵⁷ Javne korporacije su obično u vlasništvu države i/ili statutorno spadaju u nedržavne organizacije. One najčešće odgovaraju ministrima, ali samo u okviru vrlo specifičnih zakonskih ograničenja (ne kao agencije i *NDPB*).

⁵⁸ Vijeće za finansiranje visokog obrazovanja.

općom grupom setom pravila, ali čak i ovdje postoje neki specifični detalji za sektor koji se odnose na muzeje⁵⁹.

1.2 Izvršna tijela (službe ili agencije)

Izvršna tijela (službe ili agencije) (ili 'Next Steps' službe, odnosno agencije za provođenje daljnjih koraka, kako su ponekad poznate) počele su se osnivati Ujedinjenom Kraljevstvu 1988. godine, nakon izvještaja podnesenog vladi pod nazivom 'Poboljšanje menadžementa u Vladi: sljedeći koraci'. Od tog vremena, preko tri četvrtine državnih službenika Ujedinjenog Kraljevstva je prebačeno u oko 140 službi. U većina agencija uposleni su državni službenici koji podliježu pravilima državne službe, ali u nekoliko agencija uposleno je i voljno osoblje i drugo osoblje koje ne dolazi iz državne službe.

Agencije nemaju pravnu osobnost odvojenu od njihovog matičnog odjela i predstavljaju dio odjela. One prave posebne izvještaje (koji su prošli reviziju) i izvještaje za svoje aktivnosti ali se njihovi izvještaji uvrstavaju u izvještaje odjela kojem pripadaju. Svaka služba ima dva računodstvena službenika – stalnog sekretara rmatičnog odjela i direktora same agencije.

Svaka služba ima Okvirni dokument koji je izdao resorni ministar a odobrilo Ministarstvo finansija i Vlada — u dokumentu se navodi svrha i namjena agencije, okvirna politika, mehanizmi upravljanja za agenciju i njen finansijski režim.

U pogledu raspodjele finansijskih sredstava budžeti agencija su podvedeni pod budžete odjela radi glavnog procesa dodjele javnih sredstava, iako neki aspekti budžeta agencije mogu biti odvojeno dodijeljeni, zavisno od prirode agencije.

Službe učestvuju u internim diskusijama u okviru odjela o stepenu finansiranja koji je potreban za sljedeći budžetski ciklus, ali u većini slučajeva odjeli su tijela koja pregovaraju sa Ministarstvom finansija (*HM Treasury*). (Postoje neki izuzeci gdje vrlo velike službe tj. agencije imaju direktan uvid u diskusije u Ministarstvu finansija — npr. Služba za zatvore. Takođe, službama sa velikim 'programskim' budžetima, na primjer, Agencija za povlastice iz socijalnog osiguranja se neka „njihova“ sredstva određuju u zvaničnom, parlamentarnom budžetskom procesu.

Opća pravila koja obuhvataju finansije agencije, propisana su u Bijeloj knjizi pod nazivom "Finansiranje i odgovornost Next Step agencija", a koji je Ministarstvo finansija objavilo 1989. godine.

Postoji jedan osnovni izuzetak od općeg modela — a to su one službe koje su osnovane kao (ili prebačene na) "trading fund" agencije (s trgovinskim fondom) prema Vladinom zakonu o trgovini i poslovanju iz 1990. godine (*Government Trading Act*). Nećemo ići previše u detalje zbog toga što niti jedno tijelo koje je razmatrano u ovom izvještaju nije „trading fund“ agencija, ali u suštini to su službe čije finansije dolaze iz prihoda od prodaje usluga ili zakonom određenih naknada za licence ili naknada koje prikupe. Umjesto limita potrošnje, trgovinski fondovi su kontrolirani ograničenjem njihovog obrtnog kapitala. Iako im je data mnogo veća sloboda kad su u pitanju njihove unutrašnje finansije, još uvijek postoji čvrsta kontrola — na primjer prijedlozi za licence ili naknade ne mogu sa dati bez odobrenja Ministarstva finansija a i njihova sposobnost da izvana prikupljanju finansijska sredstva je takođe vrlo striktno kontrolirana

1.3 Nedepartmanska javna tijela (NDPB)

Nedepartmanska javna tijela ili javni organi izvan ministarstava (*NDPB* ili 'quangos'⁶⁰) postoje, kao što im ime kaže, striktno izvan ministarstava. Uposlenici su im većinom osoblje koje ne dolazi iz državne službe (iako ih nekoliko uključuje neke vrste državnih službenika) i zbog toga ne podliježu dikretno pravilima državne službe (npr. po pitanju osoblja).

NDPB -ovi pokrivaju mnoštvo funkcija, uključujući savjetodavna tijela, Kraljevske komisije, tribunale (kvazi-pravna tijela), i izvršne (pružanje usluga) organizacije. Njihov pravni status je različit:

⁵⁹ Zbog ovih kompleksnosti odlučeno je da se tematika pojednostavi i razmatraju samo nacionalni muzeji, a da se izuzmu biblioteke i pozorišta.

⁶⁰ Tehnički, 'quangos' su 'kvazi-autonomna nevladina organizacije'. NDPB-ovi u Ujedinjenom Kraljevstvu nisu striktno govoreći 'quangos' prema ovoj definiciji, budući da su 'vladini', ili su generalno poznati kao 'quangos', čak i u vladinim publikacijama.

- Savjetodavna tijela su obično osnivaju upravnim (izvršnim) aktom;
- Kraljevske komisije su osnovane kraljevskim nalogom koji se izdaje povjerenicima;
- Tribunali su statutorna tijela koja se osnivaju zakonom koji donosi Parlament;
- Izvršni NDPB obično se osnivaju zakonom koji donosi Parlament ili kraljevskom poveljom.

NDPB-ovi koje razmatramo u ovom izvještaju su svi izvršni NDPB-ovi — organizacije koje se bave pružanjem usluga.

Već postojeći NDPB-ovi mogu također postati korporacije pod uvjetima Zakona poduzećima, koji osigurava daje određene pravne i finansijske povlastice. Tako je, na primjer, BBC osnovan kraljevskom poveljom kao pravni subjekt, ali je registrovan i kao kompanija prema Zakonu o kompanijama.

Ova tijela mogu također biti osnovana prema Zakonu o kompanijama koji omogućava osnivanje kompanije na bazi dionica (ograničene dioničkim vlasništvo) ili garancija (ograničene finansijskim garancijama⁶¹). One se obično koriste u slučaju kada se osnivaju veoma mala tijela ili tijela čije je vrijeme postojanja ograničeno, a koja ne opravdavaju posebne zakone.

U praksi skoro svi novi izvršni NDPB-ovi imaju zakonsku osnovu, za razliku od izvršnih agencija, bilo da je ta osnova u posebnom zakonu, kraljevskom nalogu ili Zakonu o kompanijama. NDPB-ovi obično ne uživaju *Crown status* (status državnog tijela, tijela pod okriljem Krune kao države, ili institucije, koju čine Parlament, ministarstva, državni službenici itd.) (pa tako i imunitete), opet, za razliku od ostalih izvršnih tijela.

NDPB-ovi mogu također biti priznati kao dobrotvorna društva (prema zakonima o dobrotvornim društvima), bilo primjenom ili mogu biti tretirane kao dobrotvorne, tako što će se u njihove osnivačke zakone uključiti izuzeci. Ovo nudi brojne porezne olakšice, ali se NDPB ne mogu osnivati putem zakona o dobrotvornim društvima – mora se prvo definirati.

U finansijskom smislu, većina izvršnih NDPB-ova je u veoma sličnoj poziciji kao izvršna tijela (agencije). Oni imaju matični odjel koji pregovara u njihovo ime oko njihovog budžeta sa ministarstvom finansija i vrši raspodjelu njihovih sredstava. Kontrole koje provodi Ministarstvo finansija su, u širem smislu, slične onim za izvršne agencije, a detaljno su utvrđene u u 'Nedepartmanska javna tijela: Vodič za ministarstva' (Vlada i Ministarstvo finansija, 1992. godina). Kao i kod agencija tj. službi, nivo kontrole u praksi razlikuje se prema veličini i važnosti izvršnih NDPB-ova, ali u svim slučajevima postoji poprilična kontrola.

Muzeji su podskup NDPB-ova i ne razlikuju se mnogo u pravnom statusu, finansijskoj organizaciji niti strukturama upravljanja od većine drugih NDPB-ova. Razlike najvećim dijelom potječu iz historijskih slučajeva — muzeji su često stare institucije i u mnogim slučajevima su prvobitno bile osnovane kao privatne ili dobrotvorne organizacije prije nego što su postale vlasništvo države. Zbog ovakvog prijašnjeg konteksta, razlike su male, ali većina tih izuzetaka su se postepeno su vremenom smanjivali. U današnje vrijeme, na primjer, nezamislivo je da novi državni muzej bude uspostavljen i na kojoj drugoj osnovi osim na jasnoj zakonskoj.

1.4 Ustav

Dio razloga zašto Ujedinjeno Kraljevstvo ima ovakvu neujednačenu organizaciju je nedostatak zvaničnog (pisanog) ustava i specifičnosti po pitanju preostalih ovlasti Monarhije. Dok je ovo posljednje u praksi izvršeno samo od strane tadašnje Vlade, postojanje 'krunskog prerogativa' odnosno posebnog prava i nedostatak ustava znači da javne institucije često počivaju na vrlo klimavim ustavnim i zakonskim osnovama. Da uzmemo jednostavan primjer - Ujedinjeno Kraljevstvo je, u okviru državne službe, od 1988. oformilo preko 140 "izvršnih službi". Praktično niti jedno od ovih tijela nema nikakvo zakonsko uporište i njihovo postojanje ovisi o raspoloženju ministara koji ih mogu osnovati ili ukinuti bez ikakvog obraćanja Parlamentu ili pozivanja na zakon.

Uprkos ovim očiglednim ustavnim i zakonskim 'slabostima' — kada se upoređi sa drugim evropskim jurisdikcijama — Ujedinjeno Kraljevstvo ima veoma jaku garnituru općih kontrola finansija i upravljanja svih

⁶¹ Ograničavati kompaniju garancijama jednostavno znači da vlasnik (u ovom slučaju Vlada) preuzima da ispuni bilo kakve dugove, do određenog iznosa, u koje je tijelo zapalo, za razliku od kompanija koje su ograničene dioničkim vlasništvom gdje je odgovornost vlasnika dionica ograničena na njihove investicije.

javnih tijela. Ovo je veoma kompleksan sistem i pomenućemo ovdje samo nekoliko centralnih aranžmana koja obuhvataju tijela koja su analizirana u ovom odjeljku.

1.5 *Finansije*

Finansije za sva tijela finansirana iz javnih sredstava dolaze u najvećoj mjeri iz godišnjih odobrenja troškova od strane Parlamenta, na osnovu "Dokumenta o finansijama" koji predlaže izvršna vlast. Prema tradiciji, ovi dokumenti se veoma teško i rijetko dopunjavaju ili im se suprotstavlja (osim kada opozicija želi da pokuša provocirati opće izbore)

‘Sredstva’ koja su dogovorena u Dokumentu o finansijama su predmet razmatranja i prije i poslije dogovora od strane Komiteta za javne račune, najvažnijeg komiteta iz Doma naroda i po tradiciji predsjedavatelja iz glavne opozicione stranke.

Finansije tako budu odobrene od strane Parlamenta i efikasno delegirane ministrima, svaki od kojih je određen kao ‘računovodstveni službenik’ (obično kao trajni sekretar) koji može, doslovno, biti odgovoran za trošenje javnog novca. (Ovaj sistem je proširen na izvršne službe i JOIO-ove, generalnog direktora u svakom tijelu koji je takođe određen kao računovodstveni službenik).

Trezor očigledno izvršava direktnu stvarnu kontrolu nad finansijama određenih javnih službi a koja uključuje mjere kao što je limitiranje protoka gotovine, kontrolu osoblja, zahtjeve za izvještaje, mehanizme odobravanja (naročito za glavne ili kapitalne troškove) i proceduralna pravila. Trezor takođe zahtijeva detaljno izvještavanje o troškovima (često svaka tri mjeseca).

1.6 *Uloga Trezora Njenog veličanstva*

Trezor Njenog veličanstva Ujedinjenog Kraljevstva (*HM Treasury*) je relativno neobično na način da je i Ministarstvo privrede i Ministarstvo finansija. Iako su neke od njegovih makro-ekonomskih funkcija su onedavno ukinute (npr. politika koja se odnosi na kamatne stope prebačena je Banci Engleske), ono još uvijek igra važnu ulogu u ekonomskoj politici, a ima i ulogu zaštitnika javnih finansija, uključujući oporezivanje i potrošnju.

Očigledno je da u javnim finansijama Trezor ima ključnu ulogu u oporezivanju i odlukama o ukupnoj javnoj potrošnji. Prije 1997. godine, njihova uloga u odobravanju ukupne javne potrošnje i određivanju posebnih javnih troškova ostvarivala se kroz godišnji ciklus praćenja javne potrošnje (*Public Expenditure Cycle - PES*), koji predstavlja proces dijaloga između Trezora i odjela za potrošnju. Ovo je bio prilično tipičan godišnjeg planiranja sredstava, a osnovna razlika između Velike Britanije i drugih razvijenih demokratskih zemalja je bila u tome što je cijeli proces provoden u tajnosti i samo jednom je objavljeno da su sve glavne odluke donešene. Planovi javne potrošnje su onda dostavljeni na odobrenje Parlamentu, što je obično bila rutina i proces koji je bi najmanje osporavan.

Od izbora laburističke vlade na vlast 1997. godine, pozicija se značajno promijenila, kada su izvršena velika radzvanja – prvo su laburisti razdvojili investicijske troškove i tekuće rashode te, što je radikalnije, odvojili su Potrošnju kojom se upravlja na godišnjoj osnovi (*Annually Managed Expenditure – AME*) od ‘Ograničenja potrošnje po odjelima’ (*Departmental Expenditure Limits- DEL*). AME i DEL su, svaki pojedinačno, predstavljali približno pola ukupne javne potrošnje, s tim da se AME planirao na godišnjoj osnovi, a DEL za period od tri godine, putem procesa Općeg pregleda potrošnje (*Comprehensive Spending Review- CSR*).

(CSR je navodno trogodišnji ciklus, ali je u praksi se pokazalo da je to dvogodišnji ciklus, ali sa trogodišnjim planovima – prvi CSR je bio 1998. godine, drugi 2000. a treći je planiran 2002.).

Nakon što se budžeti odobre, uloga Trezora mijenja svoju ulogu i prebacuje se na monitoring (praćenje) i kontrolu potrošnje. Različiti priručnici i kodeksi koje je izdao Trezor — npr. ‘Vladino računovodstvo’ (*Government's Accounting*) i NDPB-ov — ‘Smjernice za Ministarstva’ (*Guide for Departments*) su, ustvari obavezan, iako, kao što je slučaj i sa ostalim upravnim organizacijama i modalitetima Velike Britanije, nemaju jasne zakonom propisane ovlasti. Oni reguliraju opće ponašanje javnih ustanova pri potrošnji državnog novca i čine dio osnove za reviziju, kako onu internu ako i onu koju provodi NAO (Državni ured za reviziju) ili Komisija za reviziju. (Revizijska tijela uvijek se konsultiraju sa Trezorom pri pripremi, provođenju revizije i izvještavanju o istoj).

Detaljnija 'rukovodna ili menadžerska' kontrola potrošnje (koja je u suprotnosti sa jednom vrstom 'regulatorne' kontrole, spomenute u prethodnom tekstu) provodi se kroz seriju mehanizama izvještavanja. Profili za troškove pojedinačnih odjela se određuju na početku svake godine (uključuje naknade za sezonske varijacije) i nadgledaju čitave godine, uz mogućnost da se, kada je potrebno, provedu korektivne mjere. Ove kontrole se protežu na tijela koja su pod direktnom kontrolom ministarstava (npr. agencije i NDPB-ovi) i u cijelosti na druga tijela (npr. NHS-ove zaklade i policijske snage). Trajanje monitoringa i stepen detaljnosti koji traži Trezor značajno variraju, ali je u svim slučajevima monitoring je opsežan. Posljednjih godina, Trezor pokušava da se odmakne od vrlo detaljnih kontrola i da ide više u pravcu strateškog monitoringa i izvještavanju o 'izuzecima'. Cijelim procesom (dodjela sredstava u budžetskom procesu i monitoring u toku godine) upravljaju timovi za potrošnju u Trezoru, koji su imenovani za konkretna područja državne potrošnje.

Trezor Njenog veličanstva igra ključnu ulogu i u uspostavi bilo kojeg državnog tijela — izvršnih tijela (agencija), NDPB-a, tijela NHS-a, itd. U većini slučajeva, Trezor mora odobriti odluku o uspostavi novih tijela bilo na konkretan način (kao u slučaju izvršnih agencija i NDPB-a) ili odobrenjem općeg okvira (kao u slučaju NHS-ovih fondacija i zaklada). U slučaju posebnih odobrenja, Trezor Njenog visočanstva će morati da prihvati odluku o uspostavljanju novog tijela (npr. agencije ili NDPB) i upravljanje i finansijski okvir za organizaciju. Naprimjer, za izvršna tijela tj. agencije, Trezor će prihvatiti Okvirni dokument. Konkretno, Trezor će osigurati da se uspostavi zadovoljavajući finansijski sistem za svako novo tijelo.

1.7 Revizija

Sve državne organizacije u Velikoj Britaniji su predmetom revizije kako za ispravnost (odgovarajući trošenje javnih sredstava) tako i za dobivenu vrijednost za novac.

Finansijski kontrolor i Glavni revizor, šef Državnog ureda za reviziju (*National Audit Office- NAO*), izvršavaju najviše revizorske funkcije. Oni odgovaraju Parlamentu koji ih i direktno finansira, a ne Vijeće ministara. C&AG/NAO su odgovorni za reviziju svih ministarstava centralne vlade, agencija, NDPB-a i javnih korporacija te nekih drugih tijela. Oni revidiraju godišnje izvještaje i račune, te godišnje provedu nekih 50 studija o pricipu vrijednost za novac.

Takođe, postoje Komisija za reviziju za Englesku i za Vels, a koje su po svojoj prirodi NDPB. AC ima revizijsku nadležnost za lokalnu upravu i zdravstvene usluge (iako ima područja koja se preklapaju sa NAO).

1.8 Javna imenovanja i upravljanje

Budući da se početkom '90-tih godina prošlog vijeka desilo nekoliko skandala, te da je u javnosti vladala velika zabrinutost za standarde javnog života, vlada je poduzela brojne mjere kako bi osigurala visoke standarde.

Te mjere uključuju imenovanje Stalni odbor za standarde javnog života (*Standing Committee on Standards in Public Life*), koji ima ovlasti da predlaže reforme i standarde za vladine mehanizme u upravljanju državnim tijelima, državnim imenovanjima, standarde za ministre, članove parlamenta kao i druge izabrane dužnosnike i ostalo. Pomoću njih su postavljeni dalekosežnih "Sedam principa javnog života" (*Seven Principles of Public Life*) koji čine osnovu za mnoga druga pravila i procedure koja sada postoje.

Vlada(e) je i sama objavila čitav niz uputstava i standarda, uključujući pravila za ministre, više državne službenike, članove parlamenta, članove odbora različitih državnih tijela, itd. Na primjer, "Model pravilnika o postupanju za članove upravnih odbora savjetodavnih nedepartmanska javnih tijela" (*Model Code of Practice for Board Members of Advisory Non-Departmental Public Bodies*), a koji predstavlja osnovu za konkretne kodekse i zbirke pravila kojih se treba pridržavati svaki savjetodavni NDPB, i na snazi je od 1. januara 1999.

1.9 Inspektorati

Postoji i veliki broj statutornih, zakonom propisanih 'inspektorata' raznih vrsta, a koji pokrivaju razna državna tijela (škole, univerzitete, zatvore, socijalne službe, policiju, itd.) Oni su obično zaduženi održavanja profesionalne standarde i/ili standarde kvalitete u službama koje pokrivaju.

Ostatak ovog Poglavlja je podijeljen po 'sektorima', gdje se redoslijem govori o muzejima, bolnicama i univerzitetima.

2. Muzeji

Postoji oko 2 500 muzeja i galerija u Britaniji, od kojih je većina pod nadležnošću lokalnih uprava ili je nezavisna, ali prima podršku vlade.

Postoji takođe izvjestan broj ‘nacionalnih*’ muzeja koji su pod direktnom podrškom i upravom Ministarstva za kulturu, medije i sport (*Department for Culture, Media, and Sport - DCMS*). Finasiranje koje daje DCMS u 1997./1998. ukupno je iznosilo oko 200 miliona funti.

(*Neki od 17 muzeja koje direktno finansira DCMS nisu tzv. ‘nacionalni’ — npr. Geffrye and Horniman Museums i Muzej grada Londona).

Finasiranje za nezavisne i lokalne muzeje se usmjerava preko NDPB- a — Komisije za muzeje i galerije. Ova sredstva su za 1997/8. godinu iznosila ukupno 9 miliona funti.

Takođe, još oko 200 miliona funti se dodjeljuje galerijama i muzejima preko Ministarstva odbrane (za vojne muzeje), preko Ministarstva za obrazovanje i zapošljavanje (*Department for Education and Employment*) (za univerzitetske muzeje) i preko Skupštine Velsa i Parlamenta Škotske.

‘Nacionalni’ muzeji spadaju u opću kategoriju ‘nedepartmanska javnih tijela” (NDPB,), za koje postoje opća pravila. Svaki pojedinačni muzej ima jedinstvenu historiju osnivanja i pravni kontekst, te kao rezultat toga, određeni sistemi i modaliteti za svaki mogu biti idiosinkratični. U ovom dijelu izvještaja mi ćemo uglavnom navesti opća pravila i reći nešto o izuzecima.

2.1. Pravni status

Mnogi nacionalni muzeji su osnovani zakonom koji donosi Parlament, iako se precizni detalji razlikuju. Na primjer, Muzej Britanije je osnovan zakonom iz 1753. godine, koji je kasnije zamijenjen novim zakonom iz 1963. Muzej je takođe registriran kao dobrotvorna organizacija. Zakonom o Novom Muzeju Britanije iz 1963. takođe je osnovan Muzej prirodne historije kao posebno tijelo. Muzej imperijalnih ratova, kao što mu i ime kaže, osnovan je 1917. u spomen na Prvi svjetski rat i inkorporiran je u zakon koji je Parlament donio 1920. godine. Muzej Viktorije i Alberta, sa druge strane, osnovan je 1851. ali nije zakonski bio "inkorporiran" sve do Zakona o nacionalnoj baštini iz 1983. godine.

Drugi muzeji nemaju pravnu osnovu u zakonima koje donosi Parlament, ali su ‘inkorporirani’ bilo kao kompanije na bazi garancija bilo kao kompanije sa ograničenom odgovornošću — npr. Državni muzej Horniman i Državna zaklada za parkove, su dobrotvorne kompanije ograničene garancijama.

Kao zakonski ‘pravni subjekti’ — bilo da su osnovani zakonima Parlamenta bilo da su samo-osnovani prema zakonima o privrednim društvima i dobrotvornim organizacijama — ova tijela su sama odgovorna za svoju imovinu, uposlenike i finansijske obaveze.

Jedna zajednička osobina svih ovih tijela je da, za razliku od organizacija Državne službe, oni ne uživaju tzv. *Crown status* (status državnog tijela, tijela pod okriljem Krune kao države, ili institucije, u koju spadaju Parlament, ministarstva, državni službenici itd.) i većina zakona koja se tiče NDPB-a uključuje i izjavu u tom smislu. Uzimajući u obzir implikacije uživanja statusa Krune, a koji uključuje imunitet pred krivičnim gonjenjem, izuzeće od mnogih aspekata zakona o zapošljavanju itd., ovo je glavna razlika između izvršnih tijela državne službe i izvršnih NDPB-a.

Konačno, status većine muzeja kao dobrotvornih institucija utječe na njihov položaj vis-à-vis prihoda. Uobičajeno je da se NDPB-a, čiji su prihodi su u potpunosti i djelimično nastali finansiranjem iz javnog novca, traži da vrate svu ili dio dobiti glavnom Trezoru kada se ta imovina proda. Status dobrotvorne organizacije, međutim, znači da je ovo relativno rijedak slučaj kad su sredstva muzeja u pitanju. Ovo podupire činjenicu da su mnoge umjetničke tvorevine koje posjeduju muzeji, prvobitno donirala privatna lica, ili korporacije, te na taj način nisu obuhvaćene pravilima Trezora o imovini.

2.2. Adekvatan način upravljanja

Skoro svim muzejima upravljaju nadzorni odbori (odbori povjerenika), osnovani zakonima koje je donio Parlament ili njihovim udruživanjem. U slučaju ovog posljednjeg, obično je nadležnost relevantnog Državnog sekretara da imenuje povjerioce. Kod ‘pravni subjekata’, povjerioci su obično samoobnavljaju, iako Državni sekretar može imati formalnog ili neformalnog udjela u imenovanju.

Odnedavno uvedena nova pravila, zahtijevaju da svi NDPB-i budu otvoreni, odgovorni i efektivni. Svi oni koji obavljaju dužnosti u odborima javnih tijela – ili su zaposleni u javnom sektoru – moraju se pridržavati najviših ličnih i standarda struke. Od državnih tijela se očekuje imaju odgovarajuće kodekse ponašanje za članove odbora. Ovi kodeksi odnosno pravila ponašanja uspostavljaju standarde koji se očekuju od onih koji obnašaju javnu dužnost, i sadržavat će odredbe za rješavanje svih vrsta konflikta interesa. Njima se takođe određuje vođenje evidencije interesnih skupina, kao i njihova javna dostupnost. Slični kodeksi trebaju biti uvedeni i za osoblje. (Primjeri pojedinačnih kodeksa mogu se dobiti direktno od relevantnog državnog tijela).

Većina kodeksa za muzeje će biti zasnovana na modelu kodeksa koje je izdao ured Premijera, pod sljedećim tačkama:

- Kodeks ponašanja i Kodeks odgovornosti za članove odbora NHS.
- Vodič kroz Pravilnik postupanja za članove odbora javnih tijela.
- Model kodeksa za osoblje izvršnih NDPB-a.
- Model kodeksa za članove odbora savjetodavnih državnih tijela izvan odjela.

2.3. Prihod i bilans stanja

Omjer u kojem se ova tijela finansiraju iz državnog novca značajno se razlikuje. Tradicionalno, ulaz u ove institucije je bio oslobođen besplatan, ali tokom 1980-tih neki muzeji, predvođeni V&A, počeli su prikupljati 'dobrovoljne' priloge na vratima. Muzeji takođe prikupljaju dodatna sredstva preko grantova za istraživanje, komisija, te donacija, iznajmljivanja prostora i prodajom roba i usluga. (V&A su takođe bili kontraverzni reklamirajući se pod sloganom "odlično mjesto za popiti kafu, uz muzej kao dodatak").

Većina sredstava, međutim, dolaze kao grantovi za konkretne projekte od matičnog ministarstva, obično u razmjeri 75 procenata pa sve do — 95 procenata. Oni zato premašuju općeprihvaćeni nivo od 50, a to je slučaj kada takva državna tijela mogu da se zaduže. Međutim, statutorna pozicija mnogih muzeja znači da oni mogu imati ugrađene odredbe u svoj statut koje im omogućavaju zajmove od Ministarstva za kulturu, medije i sport, u svrhu novčanog, gotovinskog toka. Međutim, pravila još uvijek znače da Trezor mora biti konsultiran o bilo kakvim zajmovima koje ministarstva daju muzejima.

Slično tome, pravila Trezora određuju smjernice prema kojima se naknade i pristojbe za usluge mogu ubirati (Vodič za naknade i pristojbe – *Fees and Charges Guide*), te bilo kakvo naplaćivanje te vrste mora biti uključeno u korporativni proces planiranja. Svaki prijedlog za ubiranje naknada i pristojbi koji izlazi iz okvira smjernica mora se razmotriti direktno od strane Trezora. Ovo stvara prilično velika ograničenja organizacijama kao što su muzeji o pogledu šta spotencijalno smiju naplaćivati, a šta ne, na primjer, pristojbe za ulaznice.

Svaki muzej koji smo ovdje spomenuli mora napraviti godišnji javni izvještaj i račune koji su u skladu sa *Računovodstvom javnih finansija (Vladino računovodstvo - Government Accounting)*. S uvođenjem računovodstva resursa, o ovim bilansima stanja se izvještava na akrealnoj osnovi.

2.4. Budžet

Opći kriteriji za budžetske i finansijske sisteme za sve NDPB-ove, uključujući i sve muzeje, utvrđeni su u 'Nedepartmanska javna tijela: Vodič za ministarstva'. Ti zahtjevi obuhvataju:

- Sistem upravljačkog računovodstva kako bi se tijelu omogućilo da vrši monitoring i kontrole svojih troškova u odnosu na budžet.
- Finansijsko upravljanje i informacijski sistemi koji omogućavaju izradu godišnjih računa.
- Sistem korporativnog planiranja koji vodi izradi godišnjeg korporativnog plana.
- Sistemi mjerenja upravljanja kako bi se osiguralo postojanje kontinuirane evaluacije progressa prema ključnim ciljevima, a koji obuhvataju finansijske rezultate, kvalitet usluga i efikasnost.
- Sistemi kojima se osigurava najbolje iskorištavanje resursa i dobivanje vrijednosti za novac.

Detalji ovih aranžmana i sistema općenito su stvar za pregovaranje između ministarstva koje daje novac i pojedinačnih muzeja, iako, naravno, u tim aranžmanima u određenoj mjeri postoje i zajednički elementi. Nedavno je Ministarstvo za kulturu, medije i sport ispregovoralo i objavilo sporazume između ministarstva i

njegovih NDPB-a, postavljajući ciljeve i dugoročne ciljeve, planove troškova i ciljeve rada koje obuhvataju trogodišnji period (u skladu sa novim trogodišnjim Vladinim procesom analize potrošnje).

Općenito, detaljni sadržaji godišnjih budžeta su takođe predmet pregovora između Ministarstva za kulturu, medije i sport i pojedinačnih muzeja, ali korporativni plan i/ili godišnji operativni plan koji nastaje u ovom doista ide u Trezor. U nekim slučajevima, Trezor može zahtijevati da vidi nacрте planova i direktno intervenirati u diskusijama, tamo gdje to smatraju neophodnim.

Kada muzejima daje novac u vidu granta za konkretne projekte (*grant-in-aid*), Ministarstvo za kulturu, medije i sport potpada opće odredbe o javnoj potrošnji po sistemu 'glasanja', i prema principima državnog računovodstva, kao što je određeno u *Računovodstvom javnih finansija*.

2.5. Upravljanje rezultatima rada (učinkom), kontrola i revizija

Rezultati rada (učinak)

'Vodič za NDPB-e' koji smo citirali u prethodnom tekstu, zahtijeva da sva takva tijela odrede 'izlazne rezultate i ciljeve rada, kao i mjere koje bi trebale biti izvršene u sveobuhvatni proces planiranja aktivnosti i sredstava. Međutim, vi dokumenti nisu nužno, ili bar nisu do nedavno, bili objavljeni. Do 1996. godine veoma mali broj informacija je objavljen i nejasno je šta je zapravo prikupljeno a šta se koristi interno. Od tada su, međutim, određeni ciljevi rada koji moraju biti javno objavljeni, te su objavljeni rezultati za sve veći broj izvršnih NDPB-a. Zasada ovo obuhvata samo polovinu broja muzeja koje finansira država, ali ovaj broj raste svake godine.

Kontrola

Kontrolu finansija i upravljanja za muzeje mora provoditi Ministarstvo za kulturu, medije i sport i odbora povjerenika za svaki muzej. Od Ministarstva za kulturu, medije i sport se traži da sa svakim tijelom dogovori finansijski memorandum i izjavu menadžmenta, time definirajući kako će funkcionirati i eksterna i interna finansijska kontrola i kontrola upravljanja. Također se od njega očekuje da postigne dogovor o ciklusima izvještavanja. Općenito, takva tijela trebaju podnijeti izvještaj najmanje svaka tri mjeseca svom matičnom ministarstvu, iako konkretni aranžmani mogu varirati. 'Nezavisniji' muzeji možda neće podnositi izvještaje na tako detaljan način i tako često, kao što je to slučaj kod tijela pod jačom kontrolom.

Revizija

Svi muzeji o kojima ovdje govorimo su predmet godišnje revizije od strane finansijskog kontrolora i glavnog revizora (Državni ured za reviziju), koji reviziju provode u ime Parlamenta. Finansijski kontrolor i glavni revizor mogu, također, ako žele ili ako Parlament to zahtijeva, izvršiti specifična istraživanja ili revizije 'vrijednosti-za-novac' u bilo koje vrijeme; na primjer, sljedeći izvještaji NAO-a pokrivaju aspekte upravljanja muzejima:

- *Nacionalni muzeji Škotske i galerije: Kvalitet usluga i zaštita zbirki*, Dom naroda, 14, parlamentarne sjednice 1995-96. (*Scotland's National Museums and Galleries: Quality of Service and Safeguarding the Collections HC 14, Parliamentary Session 1995-96*)
- *Ministarstvo nacionalne baštine**, *Nacionalni muzeji i galerije: Kvalitet usluga javnosti*, Dom naroda (*Department of National Heritage**, *National Museums and Galleries: Quality of Service to the Public HC 841, Parliamentary Session 1992-93*)

(* Ministarstvo nacionalne baštine je bivši naziv Ministarstva za kulturu, medije i sport - DCMS).

3. Bolnice

3.1. Pravni status

Status

U Bijeloj knjizi Vlade iz 1989. godine, pod nazivom 'Raditi za pacijente' te kasnijem Zakonu o Nacionalnoj zdravstvenoj službi (NHS) i skrbi u društvenoj zajednici iz 1990. godine, dat je prijedlog da bolnice i druge zdravstvene ustanove postanu samo-upravljajuće fondacije i zaklade NHS-a, a koji bi bili biti osnovani prema statutu kao zasebni pravni subjekti okviru NHS-a. Time se bolnicama daje veća sloboda nego što su ikada

prije imale, međutim problemi ispravnosti, odgovornosti i ministarskih nadležnosti u praksi su ograničili ovlasti organizacija.

Kao dio prijedloga, napravljeno je 'Unutrašnje tržište' u sektoru zdravstvene zaštite, gdje se odvajaju uloge onih koji koriste usluge (kupaca) i pružatelja zdravstvenih usluga:

- Korisnici:
 - Zdravstvene vlasti okruga (*DHA – District Health Authorities*);
 - Ljekari općih praksi koji su vlasnici sredstava (*GP Fundholders* — prakse kojima je dozvoljeno da imaju vlastite budžete);
 - Privatni kupci — pojedinci i osiguravajuće kompanije.
- Pružatelji zdravstvenih usluga:
 - Jedinice kojima se direktno upravlja — njima direktno upravljaju *DHA*;
 - *NHS* trustovi i zaklade;
 - Privatno

Zamišljeno je da zaklade budu najpovoljniji metod za osiguravanje zdravstvene brige u okviru *NHS* i da, vremenom, svi *DMU* postanu organizacije *NHS*-a.

Kako bi dobile status zaklade *NHS*-a, bolnice moraju uvesti nove menadžerske strukture, (uvodeći upravni odbor), sačiniti zdrav i dobro utemeljen plan poslovanja i finansijske prognoze, te napraviti sisteme finansijskog računovodstva koji će biti dovoljno veliki da podržavaju sistem ugovaranja koji je uveden između onih koji pružaju zdravstvenu skrb i korisnika.

Do 1997. godine gotovo svi koji nude usluge zdravstvene zaštite usluge u Velikoj Britaniji su dobili status zaklada. Dobivanje ovog statusa je bolnicama u sklopu *NHS* je omogućilo da:

- Kupuju, posjeduju i raspolazu imovinu kako bi se osiguralo najefikasnije korištenje.
- Iznesu razloge i opravdanje za investicijsku izgradnju.
- Stvaranje vlastite strukture upravljanja
- Upošljavaju vlastito osoblje, određuju strukturu osoblja, određuju vlastite uslova zapošljavanja.
- Liječe privatne pacijente.
- Ostvaruju prihode (ako predmet toga ne ometa druge obaveze) u okviru Zakona o zdravlju i lijekovima iz 1988. godine.

Međutim, možda najveći utjecaj statusa fondacije na način na koji se upravlja zdravstvenom zaštitom jeste uvođenje finansijskih aranžmana i modaliteta prema kojima zaklada radi. Konkretno:

- Zaklada je ostvarila vlastiti prihod.
- Zaklada bi mogla posuditi sredstva (podliježe odobrenom godišnjem finansijskom ograničenju).
- Zaklada je imala slobodu da zadrži viškove ostvarene njenim radom i da pravi rezerve.
- Zaklada je mogla zadržati deprecijaciju (amortizaciju) i sve viškove nakon ispunjenja finansijskih obaveza i mogla je koristiti novac da vrati pozajmice, da investirati ili koristi za kapitalnu potrošnju.
- Zaklada mora ostvariti 6 - postotni povrat na svoja sredstva i tačku pokriva
- Izvještaji zaklade moraju biti predstavljeni u komercijalnom, poslovnom stilu (u skladu sa Zakonom o privrednim društvima).

Pobjeda laburističke stranke 1997. godine najavila je dalje reforme zdravstvenog sektora, a glavni rezultat je je bio ukidanje statusa općih praksi kojima je dozvoljeno da imaju vlastite budžete (*GP Fundholding status*) *NHS* zaklade su ostale iako je njihov broj bio smanjen sjedinjavanjem postojećih zaklada.

3.2. Adekvatan način upravljanja

Zaklade NHS-a su nezavisne organizacije, a koje imaju vlastite upravne odbore. Odbor se sastoji od ne-izvršnog predsjedavajućeg (kojeg imenuje Državni sekretar), do pet ne-izvršnih direktora, kao i do pet izvršnih direktora, s tim da mora uključivati generalnog direktora i direktora finansija.

Zaklade NHS-a u upravljačkom smislu su nezavisne od zdravstvenih vlasti i imaju slobodu upravljanja vlastitim poslovima. Odgovorne su ministru za zdravstvo (preko izvršnih NDPB-a). Postoje četiri glavna instrumenta odgovornosti:

- Proces poslovnog planiranja — osmišljen da osigura efikasno i efektivno pružanje usluga i demonstrira javnu odgovornost NHS zaklade, te njenu povezanost sa planovima korisnika. U okviru procesa zaklade moraju: napraviti strateške smjernice u trogodišnjim intervalima, dokument koji će pokriti sljedećih pet godina; napraviti godišnji plan poslovanja i staviti javnosti na raspolaganje sažetak tog plana; dati argumente i opravdanje za kapitalna ulaganja.
- Godišnji izvještaj — integrirani dokument koji sadrži tri izvještaja: bilans uspjeha, bilans stanja i izvještaj o gotovinskom toku, uz koje postoje tri odjeljka: računovodstvene politike, napomene uz finansijski izvještaj i napomene uz bilans stanja.
- Monitoring regionalnog ureda — poduzet kako bi se osiguralo da zaklade: imaju efikasne procese poslovnog planiranja, postavljaju ciljeve u skladu sa njihovim dugoročnim strategijama i strategijama njihovih korisnika, imaju ciljeve koji su realni, priuštivi i prikladni.
- Godišnji izvještaj — dokument koji sadrži finansijske i ne-finansijske rezultate rada zaklade iz proteklih godina.

3.3. Prihodi i bilansi stanja

Zaklada ne prima dodjele sredstava; umjesto toga oni ostvaruju prihode iz:

- ugovora kojima se usluge bolnica i zdravstvenih službi u društvenom zajednicama pružaju zdravstvenim vlastima, općim praksama kojima je dozvoljeno da imaju vlastite budžete (*GP Fundholding status*), privatnim pacijentima ili osiguravajućim kompanijama (obično 80 procenata — 90 procenata prihoda zaklade);
- izvan-ugovorno upućivanje pacijenta u zaklade (*extra contractual referrals ECR*) — usluge koje nisu pokrivenne ugovorima;
- ugovori za obuku medicinskog i nemedicinskog osoblja i usluge obrazovanja medicinskih sestara;
- načini ostvarivanja prihoda npr. naknade za osoblje, posjetioce ili pacijente za usluge kao što je *catering* i smještaj.

Kod naplaćivanja svojih usluga zaklada mora ispunjavati sljedeće zahtjeve:

- za ugovore NHS-a, cijene moraju biti jednake trošku
- troškovi moraju uključivati deprecijaciju i povrat na vrijednost korištene imovine u iznos od 6%;
- ne smije biti preklapanja i unakrsnog subvencioniranja između ugovora a granični troškovi mogu biti naplaćeni samo gdje postoji neplanirani slobodni kapacitet;
- za ugovore sa privatnim sektorom, cijene koje treba naplaćivati su one koje tržište može podnijeti, ali kojima se pokrivaju nastali troškovi

Generalno, finansijske kontrole u okviru NHS zaklada su kompleksnije od onih u zdravstvenim institucijama, a kao posljedica toga zaklada mora osigurati da:

- zaklada objavi dokument strateškog plana svake tri godine, a koji pokriva naredni petogodišnji period;
- zaklada objavljuje sažetak poslovnog plana do 31. marta svake godine, ističući planove za narednu finansijsku godinu i da ostvaruje finansijske rezultate tj. ishode za naredne dvije godine;

- godišnji prihod zaklade i budžet troškova bude realističan i ispunjava finansijske obaveze zaklade, da se sačine planovi hitnih mjera kako bi pokrili bilo kakve značajnije manjke u prihodima te da se sačine adekvatne odredbe za inflaciju;
- Odbor zaklade prima mjesečne izvještaje koji pokazuju finansijsko stanje na kraju prethodnog mjeseca, zajedno sa svim predviđanjima za stanje na kraju finansijske godine.

Zaklade posjeduju svoju imovinu — zemlju, zgrade i opremu. Vrijednost neto imovine (imovina/aktiva manje pasiva) nakon što se prebaci na zakladu po njenom osnivanju, uspoređuje se s kapitalnim dugom (dug ministarstvu finansija) koji je se sastoji od dva elementa:

- Kamatonosni dug koji ima definirane kamate i uslove za vraćanje;
- Dividende javnog kapitala, a što je oblik dugoročnih državnog finansiranja na koje zaklada plaća dividende državi.

Zaklade su slobodne da raspolažu imovinom; podliježu jedino zadržanim ovlastima Državnog sekretara da intervenišu, ukoliko se smatra da bi stavljanje na raspolaganje bilo protiv javnog interesa.

Ako je zaklada likvidirana tj. ako se zatvori, njena imovina se vraća u vlasništvo Državnog sektara.

Zaklade imaju dva potencijalna izvora finansija, kako bi zadržale i proširile prostorije i dobile radni kapital:

- fondovi prikupljeni od strane zaklade iz deprecijacije i zadržanog viška, ili od prodaje imovine;
- vanjsko pozajmica od Državnog sekretara ili od privatnog sektora (u praksi je malo vjerovatno da će zaklada dobiti bolje uslove od onih koji su dostupni Državnom sekretaru). Pozajmice su obično u obliku zajmova sa kamatama po fiksnim ili promjenjivim kamatnim stopama.

Zaklade podliježu vanjskim ograničenjima finansiranja (*External Financing Limits - EFL*), koja su zapravo ograničenja gotovine na neto vanjskom finansiranju. Eksterne (vanjske) finansije su razlika između potrošnje kapitala koju je odobrila zaklada i unutrašnjih prikupljenih izvora. EFL za zaklade je sljedeći:

- novi zajmovi koje je uzela zaklada; manje
- vraćanje zajmova tokom godine; plus ili minus
- neto promjene u depozitima i drugom vlasništvu tekuće imovine.

Očekuje se od zaklada da se drže u okvirima svojih EFL-a.

3.4. Budžet

Namjera je bila da zaklade imaju najveću moguću slobodu da vode svoje vlastite poslove, ali s obzirom da su one javna tijela, Ministar za zdravlje ima kontrolu nad njihovim korištenjem ovlasti. Zaklade trebaju još postojati i moći pokazati da mogu još postojati, finansijski stabilne. Od njih se traži da obavijeste Državnog sekretara, ako, bilo kada, smatraju da je njihova dugoročna održivost pod rizikom.

Državni sekretar ima ograničen izbor zadržanih ovlasti koje može koristiti u izuzetnim slučajevima. U njih spadaju zadržane ovlasti da izdaju smjernice zaklada NHS-a i da pokrene istrage gdje je slučaj sa (na prvi pogled) dovoljno dokaza.

3.5. Upravljanje rezultatima rada (učinkom), kontrola i revizija

Zaklade NHS-a moraju raditi u okviru finansijske kontrole i odgovornosti. Kao dio javnog sektora, a budući da su odgovorne za trošenje velikih iznosa javnog novca, nije nimalo iznenađujuće da je okvir finansijske kontrole i odgovornosti daleko strožiji od one koja se provodi u komercijalnim organizacijama.

Generalni direktori zaklada NHS-a su imenovani kao "odgovorni službenici" svojih organizacija i kao takvi imaju sveobuhvatnu odgovornost za standarde upravljačke i finansijske kontrole. U praksi, dužnostima koje se odnose na finansijsku kontrolu rukovodi direktor finansija koji je odgovoran za uvođenje i održavanje sistema finansijske kontrole i za prijavljivanje kršenja finansijske kontrole odboru zaklade.

Odbor zaklade, preko izvršnog direktora i direktora finansija mora osigurati da zaklada:

- ima pokriće za svoj izvještaj o bilansu stanja, iz godine u godinu;

- napravi realnu stopu povrata na svoju imovinu u u iznosu od 6%;
- radi u okviru svojih eksternih ograničenja finansiranja koje na godišnjoj osnovi određuje izvršni direktor NHS-a.

Glavni elementi okvira finansijske kontrole zaklade su:

1. Finansijske smjernice — opće upute koje je izdao Državni sekretar preko izvršnog NHS-a, a koje opisuju, u vrlo širokom smislu, zahtjeve za finansijskom kontrolom zaklade. One osiguravaju minimalne statutorne zahtjeve za finansijsku kontrolu. Neka od pitanja koje obuhvataju finansijske smjernice uključuju:
 - potrebu za odobrenjem godišnjih budžeta;
 - potrebu za monitoringom finansijskog učinka;
 - potrebu za čuvanjem i zaštitom resursa organizacije.
2. Poslovnik — koji je sačinila zaklada a koji sadrži okvir za sveobuhvatno vođenje poslova u organizaciji. Na taj način, poslovnik zaklade obuhvata mnoštvo raznih pitanja, uključujući:
 - imenovanje zamjenika predsjedavajućeg;
 - vođenje aktivnosti odbora;
 - aranžmane i modalitete za delegacije, službenike ili druga tijela;
 - aranžmane za tendere i ugovore.

Zaklada treba periodično pregledati svoj poslovnik kako bi osigurala da je ažuriran.

3. Finansijske upute — urađene od strane finansijskog direktora, u koje su temelje na finansijskim smjernicama i poslovniku, i u kojima se, u vrlo širokom značenju, opisuje način na koji će organizacija kontrolirati i voditi svoje finansijske poslove. One trebaju obuhvatiti sljedeća pitanja:
 - uloge direktora i menadžera u finansijskoj kontroli;
 - ovlasti za zapošljavanje osoblja i njihovo imenovanje;
 - sigurnost imovine;
 - sistem interne revizije;
 - delegirana ograničenja potrošnje za direktore i menadžere.

Nakon što stalne finansijske upute izradi finansijski direktor, prije njihove implementacije mora ih odobriti odbor zaklade.

4. Finansijske procedure — poštujući finansijske upute, finansijski direktor će biti odgovoran za izradu i provedbu pisanih finansijskih procedura koje, prilično detaljno, propisuju kako treba primjenjivati sadržaj finansijskih uputa. One će ukazati na različite procese i sisteme koji trebaju skijediti, koje evidencije treba voditi i koje osobe mogu odobriti razne transakcije. Primjeri vrsta procedura koje će biti potrebne obuhvataju:
 - nabavka roba i usluga;
 - plaćanje vjerovnicima;
 - prikupljanje prihoda;
 - isplata plata i zarada;
 - kontrola zaliha;
 - fiksna sredstva;
 - budžetska kontrola.

Uloga je unutarnje revizije da evaluira veličinu sistema finansijske kontrole u zakladi i da vrši monitoring usaglašenosti sa pravilima.

Modaliteti revizije

NHS zaklade su predmetom četiri vrste revizija:

- interna revizija ;
- eksterna revizija
 - revizijska komisija ;
 - Državni ured za reviziju;
 - Evropski revizorski sud.

Interna revizija — se može obaviti na dva glavna načina:

- od strane osoblja direktno zaposlenog u zakladi;
- na osnovu ugovora sa vanjskom organizacijom kao što je privatna računovodstvena firma, neka druga NHS organizacija ili na neka oblik konzorcija za interne reviziju NHS-a.

Interna revizija NHS-a mora biti u skladu sa profesionalnim standardima koje propisuje Priručnik za internu reviziju NHS-a, a kojim se utvrđuju opseg i ciljevi interne revizije, a to su pregled, ocjena i izvještaj menadžmentu o:

- dobrom funkcioniranju, adekvatnosti i primjeni finansijskih i drugih kontrola upravljanja;
- stepenu usaglašenosti sa postavljenim politikama, planovima i procedurama;
- u kome se mjeri odgovara za i štiti sredstva i interese organizacije od raznih vrsta gubitaka, koji potječu od:
 - prevare i drugih povreda zakona;
 - rasipnosti, neumjerenosti, nedovoljne administracije, slabe vrijednosti za novac.
- prikladnost i pouzdanost finansijskih i drugih podataka o upravljanju prikupljenih u organizaciji.

Važno je napomenuti da se funkcija interne kontrole ne treba ograničiti samo na efikasnost finansijskih kontrola zaklade, već također treba analizirati i efikasnost kontrola upravljanja koje se ne odnose na finansije.

Eksterna revizija — Revizijska komisija

Eksterna revizija organizacija NHS-a (uključujući zaklade) je u nadležnosti revizijske komisije, a koja je, iako organizacija iz javnog sektora, u najvećoj mjeri nezavisna od centralne vlade. I dok je interna revizija upravljački, menadžmentski instrument, eksterna revizija je nezavisna od organizacije i vanjsko mišljenje o organizaciji. Iako će eksterni revizori obezbijediti primjerke izvještaja za organizaciju, njihova primarna funkcija uključuje izvještavanje ministru zdravlja o finansijskom upravljanju i radu organizacije.

U praksi ova eksterna revizija može biti urađena na dva načina:

- oko 70 procenata revizije se vrši od strane Okružne Službe za reviziju, operativnog ogranka revizijske komisije
- preostali dio se provodi kroz firme u privatnom sektoru a koje se po ugovoru angažuju od strane Revizijske komisije.

Od obje vrste revizora se zahtijeva da rade prema Pravilniku o postupanju revizijske komisije.

Osnovne uloge eksternog revizora su:

- ispitati adekvatnost sistema i procedura finansijske kontrole u organizaciji i stepen usklađenosti sa tim procedurama. Pri tome će eksterni revizor željeti da se osloni na rad unutrašnjeg revizora u ovom području;

- ispitati godišnje finansijske izvještaje i tajne finansijske podatke i sisteme organizacije, kako bi se utvrdilo da li ili ne ovi računi daju poštenu i ispravnu sliku finansijskog poslovanja i boniteta organizacije;
- ispitati način na koji organizacija koristi resurse koji su joj dostupni, da bi se utvrdilo u kojoj je mjeri dobivena vrijednost za novac.

Eksterna revizija — Državni ured za reviziju (National Audit Office - NAO)

Šef NAO-a — finansijski kontrolor i glavni revizor (KGR) imaju ulogu propisanu zakonom da, u ime Parlamenta, revidiraju izvještaje svih vladinih odjela. CAG je parlamentarni službenik koji podnosi izvještaj Komisiji za javne finansije i nezavisan je od izvršnog ogranka vlade. Iz službe može biti otpušten samo nakon rješenja koje su donijela oba doma Parlamenta.

CAG, je kroz NAO, odgovoran za revidiranje godišnjih izvještaja o raspodjeli budžetskih sredstva NHS-u unutar Ministarstva zdravlja i, u konačnici, za ovjeru ispravnosti tih izvještaja, nakon što budu predstavljeni Parlamentu. U obavljanju ovih dužnosti, NAO mora biti zadovoljan adekvatnošću sistema finansijske kontrole koje se koriste u NHS-ima. U obavljanju zadataka NAO će se, u velikoj mjeri, oslanjati na rad povjerenika za kao vanjskih revizora na isti način kako se eksterni revizori oslanjaju na rad unutrašnjih revizora.

Eksterna revizija — Evropski revizorski sud

Kada organizacije NHS-e dobiju sredstva od Evropske komisije za posebne projekte, od njih se traži da pripreme finansijskih izvještaje i potvrde da su ta sredstva potrošena u odobrene svrhe. Iako nije uobičajeno, ali član Evropskog revizorskog suda može posjetiti čak i organizaciju, a željet će da provjeri ispravnost finansijskih izvještaja koje su podnešeni Sudu.

4. Univerziteti

4.1. Pravni status

Status

Institucije koje čine postojeći sektor visokog obrazovanja u Engleskoj i Velsu imaju raznoliku historiju i tradicije a koji se ogledaju u njihovim ustavnim aranžmanima te strukturi i ovlastima njihovih upravnih tijela. Ipak, one se mogu podijeliti u dvije široke grupe: univerzitete prije 1992. godine koje je nekada finansiralo Vijeće za finansiranje za univerziteta (*Universities Funding Council - UFC*) ili one koje direktno finansira Ministarstvo obrazovanja (tj. Open University i Cranfield University); i druga grupa univerziteta i koledža osnovanih poslije 1992. godine koje je ranije finansiralo Vijeće za finansiranje politehničkih fakulteta i koledža Polytechnics and Colleges Funding Council (PCFC) u Engleskoj, kao i one koje je finansirao Velški ured ili velške obrazovne vlasti u Walesu.

Univerziteti prije 1992. godine sami po sebi su vrlo raznolika grupa, koja uključuje tako široke kategorije kao što su stari univerziteti Oxford i Cambridge, Federalni univerzitet u Londonu, federalni koledži univerziteta u Velsu, 'građanske' univerzitete osnovane krajem 19. i početkom 20. vijeka, bivše univerzitetske koledže osnovane 1960-tih, Koledž naprednih tehnologija koji je dobio univerzitetski status nakon Robbins Izvještaja iz 1963. godine.

Većina univerziteta poslije 1992. godine su bivši politehnički, koji su do 1988. (ili 1992. u Velsu) bili dio lokalnih obrazovnih vlasti koje su ih i finansirale, i koji su dodjeljivali diplome stepene koje je ovjeravalo od Vijeće za dodjelu akademskih zvanja (*Council for National Academic Awards CNAA*). Zakon o obrazovnoj reformi iz 1988. učinio ih je nezavisnim korporacijama, a na osnovu tog zakona osnovan je PCFC, koji je pružio odgovornosti za finansiranje ovih institucija u Engleskoj. Nakon toga, Zakon o obrazovanju odraslih i visokom obrazovanju iz 1992. godine omogućio ovim institucijama da dodijeljuju akademska zvanja usvoje vlastito ime, kao i da dobiju funkciju univerziteta.

Koledže unutar visokog obrazovanja - visoke škole, ili fakultete, koji su dio sektora visokog obrazovanja u Engleskoj, također je osnovao takođe PCFC, nakon izglasavanja Zakona obrazovnoj reformi iz 1988. U Velsu su se koledži nastavili finansirati od strane njihovih lokalnih obrazovnih vlasti sve do 1992., ili u dva slučaja, do 1993. Velški ured je osnovao volonterski fakultet za obrazovanje odraslih. Crkve imaju brojne koledže, odnosno visoke škole.

Koledži se mogu podijeliti na opće koledže koji nude manji broj programa od univerziteta, često s naglaskom na biznisu i menadžmentu, humanističkim naukama i obrazovanju, specijalističke koledže gdje je više od pola studenata sluša spada u grupu istog studijskog predmeta kao što je muzika, umjetnost ili dizajn. Neki od koledža visokog obrazovanja imaju ovlasti da dodjeljuju vlastita akademske zvanja.

Zakonom o obrazovanju odraslih i visokom obrazovanju iz 1992. godine, osnovano je vijeće za finansiranje visokog obrazovanja za Englesku, Vels i Škotsku, a koja je preuzelo odgovornost za finansiranje svih institucija visokog obrazovanje u njihovim regijama.

Iako se institucije u postojećem sektoru visokog obrazovanja razlikuju po svom nastanku, veličini i organizaciji, one dijele sljedeće karakteristike:

- pravno-nezavisne korporativne institucije;
- tijela koja imaju dobrotvorni status;
- odgovorne su kroz upavljačko tijelo koje snosi konačnu odgovornost za sve aspekte institucije.

Pravni status određene institucije može, međutim imati različite oblike, kao što je dolje objašnjeno.

Univerziteti prije 1992. godine (Engleska i Vels)

Većina univerziteta prije 1992. godine su osnovani od strane kraljevskom poveljom koju je odobrilo ržavno ili Krunsko vijeće, zajedno sa pripadajućim nizom statuta. Ovaj oblik organizacije je poznat kao korporacija s posebnim ovlastima temeljem povelje (*chartered corporation*).

Međutim, veoma mali broj univerziteta prije 1992. godine je bio osnovan posebnom odlukom koju donosi Parlament, a čiji operativni dio čini skup statuta. Ovaj oblik organizacije je poznat kao javna korporacija (*statutory corporation*).

Struktura upravljanja svakog univerziteta je utvrđena u instrumentima njihovog osnivanja (npr. akt o osnivanju ili povelja o osnivanju ili statut). Povelje i statute može mijenjati samo Krunsko vijeće.

Univerziteti Oxford i Cambridge nemaju ni odluku Parlamenta niti povelju o osnivanju, ali imaju skup statuta. Promjene onih važnijih statuta zahtijevaju odobrenje Krunskog vijeća takođe. Još jedan izuzetak je Ekonomski fakultet u Londonu (*London School of Economics*) koja je kompanija ograničena garancijama.

Kako su naredne generacije univerziteta dobivale svoje statute, uvedene su sve značajne varijacije i razlike

Univerziteti poslije 1992. godine i koledži visokog obrazovanja (Engleska i Vels)

Zakonom o obrazovnoj reformi iz 1988., kao visokoškolske ustanove (*Higher Education Corporations - HEC*), osnovane su određene institucije visokog obrazovanja u Engleskoj koje su prethodno vodile lokalne obrazovne vlasti čiji su bile dio. Preduslovi su bili da imaju više od 350 redovnih studenata na kursevima naprednog obrazovanja za odrasle, koji su činili barem 55 procenata ukupnog broja upisanih, ili koji imaju najmanje 2 500 redovnih ekvivalentnih studenata koji pohađaju takve programe. Zakonom je propisano da svaku visokoškolsku ustanovu treba voditi u skladu sa odredbama vlade koje odobrava Državni sekretar. Modele zakonskih odredbi pripremila je Mnistarstvo obrazovanja i nauke kako bi se uputile institucije na način kako da same naprave vlastite odredbe

Zakon o obrazovanju odraslih i visokom obrazovanju iz 1992. proširio je odredbe Zakona iz 1988. godine na Vels. Ovim zakonom donesene su izmjene i dopune ranijih zakona te postavljen opći model za upavljački dokument ili akt (*instrument of government sadrži*) koje treba donijeti svaka visokoškolska institucija, i treba ga odobriti Krunsko vijeće. Ovaj instrument regulira članstvo i osnivanje upavljačkog tijela. Zakonom se od visokoškolskih ustanova (HEC) tražilo da sačine nove odredbe o upravljanju koje je trebalo odobriti Krunsko vijeće.

Dok su većinom bivših viših tehničkih škola upravljale HEC, pet (kojim je prije rukovalo Unutrašnje obrazovno tijelo Londona (*Inner London Education Authority*)) ih je osnovano prema zakonu o privrednim društvima kao kompanije ograničene garancijama. Ovakve institucije su osnovane na osnovu statuta poduzeća i aktima o osnivanju, a koja sadrže odredbe o upavljačkim aktima i statutima koji su traženi prema zakonima iz 1988. i 1992. godine. Upravljačko tijelo također djeluje kao upravni odbor za kompaniju. Druge kompanije ograničene garancijama obuhvataju mali broj općih i stručnih visokoškolskih koledža, čiji je bivši osnivač bio PCFC.

Neki koledži su osnovani kao dobrotvorne zaklade ili fiduciji u dobrotvorne svrhe, prema dokumentu o zakladi ili putem sistema koju su izradili povjerenici dobrotvorne ustanove. One podliježu nadzoru od strane dobrotvornih povjerenika i rade prema upravljačkim aktima i statutima odobrenim od strane Krunskog vijeća.

4.2. Upravljanje

Institucije visokog obrazovanja su zakonski nezavisne korporativne institucije, koji imaju zajedničku svrhu, a to je obezbijede podučavanje i istraživački rad. Vijeće upravnog odbora (odbora direktora) je izvršno upravljačko tijelo institucije koje snosi odgovornost za osiguranje efikasnog upravljanja institucijom i za planiranje njenog budućeg razvoja. Ono ima konačnu odgovornost za sve poslove institucije.

Zakon o obrazovanju odraslih i visokom obrazovanju iz 1992. i upravljački akti navode da upravni odbor treba da se sastoji od ne više od 12 i ne manje od 24 člana (plus šef institucije ukoliko on/ona ne izabere drugačije) Od imenovanih članova:

- do 13 članova moraju biti nezavisni članovi, naime, osobe koje se organima za imenovanje doimaju da imaju iskustva i da pokazuju vještine u privrednim, poslovnim ili pitanjima zapošljavanja u bilo kojoj profesiji, kao i da nisu članovi osoblja ili studenti institucije ili izabrani članovi lokalnih vlasti;
- do dvoje mogu biti prosvjetni kadar date institucije, imenovani od strane akademskog odbora, a do dvoje mogu biti studenti institucije, imenovani od strane studenata;
- barem jedan i ne više od devet trebaju biti kooptirani članovi, imenovani od strane članova upravnog odbora koji nisu kooptirani članovi.

Kooptirano članstvo moraju uključivati članove osoblja, bilo da su nastavnici ili ne, a barem jedan kooptirani član mora imati iskustva u pružanju obrazovnih usluga. Izabrani članovi bilo koje lokalne vlasti su izuzeti od članstva u upravnom odboru, osim ako su kooptirani članovi.

Pridržavajući se gore spomenutog općeg načela, upravni odbor sam može odrediti broj članova svake varijabilne kategorije, ali moraju osigurati da barem pola svih članova odbora su nezavisni članovi.

Osnivanje i ovlasti upravljačkog tijela su postavljeni i utvrđeni u, i ograničeni, poveljom i statutima institucije u slučaju kada se radi o univerzitetima prije 1992. godine, ili Zakonom o reformi obrazovanja iz 1988. (izmjenjen i dopunjen Zakon o obrazovanju odraslih i visokom obrazovanju iz 1992.), zajedno sa upravljačkim aktima i statutima u slučaju univerziteta i koledža poslije 1992. U slučaju kompanija ograničenih garancijama, statuti poduzeća i akti o osnivanju uključuju odredbe o upravljačkim aktima. Upravljačka tijela su dužna osigurati da njihove institucije ne proširuju svoje aktivnosti mimo dozvoljenih ovim dokumentima. Glavne odgovornosti upravljačkog tijela su sljedeće:

Primjereno vođenje javnih poslova

Upravljačkim tijelom su povjerena sredstva, bilo da su javna ili privatna, i prema tome, imaju posebnu odgovornost da poštuju najviše standarde korporativnog upravljanja. U ovo spada da se osiguraju i pokažu integritet i objektivnost u vođenju njihovih poslova, kadgod je moguće, poštovanje politike otvorenosti i transparentnosti u objavljivanju njihovih odluka.

Strateško planiranje

Upravljačko tijelo ima dužnost da omogući instituciji da ostvari i izradi svoje primarne ciljeve a to su podučavanje i istraživački rad. Ova odgovornost uključuje razmatranje i odobrenje strateškog plana institucije koji postavlja akademske ciljeve institucije i identifikuje finansijske, fizičke i strategije popunjavanja radnih mjesta, koje su neophodne za postizanje ovih ciljeva.

Upravljačka tijela nekih institucija imaju komisije za planiranje i resurse, kako bi im pomogle u ostvarivanju ovih ciljeva.

Finansije

U finansijske odgovornosti upravljačkih tijela spadaju:

- odobravanje godišnjeg operativnog plana i operativnih budžeta koji trebaju da reflektuju strateški plan institucije;
- osiguranje solventnosti institucije i zaštita njene imovine;

- osigurati da fondovi koje daje Vijeće za finansiranje budu korišteni u skladu sa uslovima određenim finansijskim memorandumima Vijeća za finansiranje;
- primanje i odobrenje godišnjih izvještaja;
- osiguranje postojanja integriteta sistema finansijske kontrole.

Upravljanje nekretninama

Upravljačko tijelo je odgovorno za nadzor strateškog upravljanja zemljom i zgradama koje pripadaju instituciji. U okviru svoje odgovornosti ono treba da razmotri, odobri i revidira strategiju za nekretnine kojom se identifikuju zajtjevi za nekretninama i prostorom, potrebni da bi se ispunili ciljevi strateškog plana institucije te osigurao plan održavanja.

Dobrotvorni status

Sve visokoškolske institucije imaju dobrotvorni status prema zakonima o dobrotvornim društvima iz 1960. i 1993. godine. U slučaju institucija koje su izuzete dobrotvorne institucije ili dobrotvorne institucije oslobođene od određene obaveze, prema gore pomenutim aktima, članovi upravljačkih tijela nisu, u zakonskom smislu, povjerenici. Međutim, oni moraju osigurati da se svojina i prihodi koriste samo kao podrška definiranoj dobrotvornoj svrsi, kao što je određeno u povelji ili drugim upravljačkim aktima.

Zapošljavanje

Upravljačko tijelo ima odgovornost za politiku zapošljavanja institucije. Ovo uključuje da su plate i uslovi zapošljavanja definirani na odgovarajući način te da se primjereno provode.

Unija studenata

Zakonom obrazovanju iz 1994. od upravljačkog tijela se traži da poduzme korake, koji su u razumnoj mjeri ostvarivi, kako bi osiguralo da udruženja studenata rade na pošten i demokratski način, kao i da su odgovorni za svoje finansije.

Zaštita na radu

Prema Zakonu o zaštiti na radnom mjestu iz 1974. godine, upravljačko tijelo snosi odgovornost za zdravlje i sigurnost zaposlenika, studenata i drugih osoba dok se nalaze u prostorima institucije i drugim mjestima gdje mogu biti pod izložene aktivnostima institucije. U njegove dužnosti spada da osigura da institucija ima pisanu izjavu o politici zaštite na radu sigurnosti i mehanizmima za implementaciju te politike.

4.3. Prihodi i bilans stanja

Visokoškolske institucije imaju prihode iz raznih izvora. Relativni udjeli prihoda osiguranih od ovih izvora odražavaju se na raznolikost zadataka institucije i tržišta na kojima pruža svoje usluge. Glavni izvori finansiranja su sljedeći:

Školarina

Školarina za najveći broj redovnih studenata dodiplomaca se plaća iz državnih fondova. Ovo plaćanje vrši direktno Ministarstvo obrazovanja preko lokalnih obrazovnih vlasti. Lokalne obrazovne vlasti imaju statutornu obavezu da izvrše plaćanje školarina za školovanje domaćih studenata koji slušaju određene programe redovnog studija okviru višeg obrazovanja, pod uslovom da ispunjavaju određene uslove. Od 1999. međutim studenti moraju plaćati učešće u školovanju u iznosu od 1,000 funti.

Grantovi Vijeća za finansiranje

Grant Vijeća za finansiranje spada u četiri osnovne kategorije:

- finansiranje podučavanja;
- finansiranje istraživačkog rada;
- finansiranje izvan formule (*non-formula funding*) (decentralizirano finansiranje u Velsu);
- kapitalno finansiranje.

Međutim, i finansiranje za obrazovanje i istraživački rad kao i neko od finansiranja izvan formule, iako se dodjeljuju pod ovim stavkama, sva su dostupna kao grantovski paket (*block grant*). Drugim riječima, institucija može rasporediti sredstva interno po svom nahođenju.

Finansiranje obrazovanja

Stepen finansiranja obrazovanja je određen godišnje od strane Vijeća za finansiranje. Metod finansiranja mora se primjenjivati širom sektora te mora osigurati stabilnost, promovirati efikasnost i održati raznolikost. Zasnovana je na pristupu *core plus margin* prema kojem je institucijama garantovan visok udio glavnog, osnovnog finansiranja iz godine u godinu, pod uslovom da imaju onaj broj studenata koji je dogovoren sa Vijećem za finansiranje. Naknadno finansiranje je put za privlačenje dodatnih prihoda za obrazovanje: to raspoređuje Vijeće za finansiranje u skladu sa njihovim prioritetima u to vrijeme.

Finansiranje istraživačkog rada

Politika Vijeća za finansiranje za finansiranje istraživačkog rada jeste da dodijele fondove selektivno onim institucijama koje su pokazale kvalitet u istraživačkom radu.

Procjena kvalitete istraživačkog rada institucije se vrši od strane četiri tijela za finansiranje u visokom školstvu, svake tri do četiri godine. Procjena se vrši na nivou pojedinačnih subjekata ili grupa (poznato pod nazivom jedinice procjene). Zasnovana je uglavnom na kvalitetu objavljenih istraživačkih radova (ili ekvivalentu), ali se takođe uzima u obzir, kao indikator, broj postdiplomaca koji rade istraživačke radove, stipendija za istraživanja, prihode od eksternog istraživanja i izjave o planiranim istraživanjima. Subjekti se rangiraju na uzlaznoj skali od 1 do 5: subjekti nagrađeni sa 5 su ocjenjeni kao od studenti od međunarodne reputacije.

Određenom broju aktivnosti, koje ne mogu biti finansirani preko formula finansiranja (formula funding) za istraživačkog rad i podučavanje, mogu biti finansirani preko „finansiranja izvan formule“ (non formula). Osnovni ciljevi finansiranja izvan formule su plaćanje naslijeđenih obaveza i finansiranje koje priznaje dodatne troškove djelatnosti u Londonu. Finansiranje izvan formule dostupno je i u Engleskoj, za podršku specijaliziranim muzejima, galerijama, kolekcijama i bibliotekama, koje su dostupne svim istraživačima u okviru sektora te da se osigura da određeni manjinski predmeti za koje ne vlade preveliko interesovanje studenata, budu zadržani u okviru visokog obrazovanja. Takođe, finansiranje izvan formule se koristi za podršku zajedničkih aktivnosti od strane sve tri vijeća za finansiranje u visokom obrazovanju, kao što je Komisija za zajedničke informacione sisteme.

Ulaganja u osnovna sredstva

Vijeća za finansiranje nisu više glavni izvori kapitalnih ulaganja, institucije sve više traže kapital od komercijalnih izvora.

Kapitalna ulaganja koja osiguravaju Vijeća za finansiranje doprinose stjecanju ili izgradnji imovine, a koja ima životni vijek duži od 12 mjeseci. Podijeljena su između:

- Finansiranje projekata za nekretnine (*Estate Project Funding*) - u Engleskoj - a koje može biti korišteno za finansiranje bilo kupovine ili izgradnje školskih zgrada. Vijeća za finansiranje u visokom obrazovanju (HEFCE) obično doprinose s 25 procenata sredstava za troškove ovakvih projekata, a prihvatljivost institucije za takvo finansiranje određuje se na osnovu visine njenih prihoda. Vijeća takođe osiguravaju finansiranje projekata za nekretnine kako bi pokrili troškove neizvršenog dugoročnog održavanja. Institucije budu pozvane da se godišnje natječu za finansiranje projekata za nekretnine prema posebnim kriterijama određenim od strane vijeća za finansiranje.
- Kapitalna ulaganja prema formuli (*Formula Capital Funding*) (u Engleskoj i Velsu) svim institucijama obezbjeđuje neku vrstu kapitalnog finansiranja, a koje doprinosi troškovima opreme i projekata za nekretnine. Kapitalno ulaganje prema formuli je određeno od strane vijeća i plaća se na mjesečnoj osnovi.

Grantovi za istraživanja i ugovori

Osim podrške Vijeća za finansiranje, institucije takođe dobivaju finansije za istraživanja na sljedeći način: preko grantova i ugovora od Vijeća za istraživački rad, ugovora od privrednih i komercijalnih firmi i vladinih odjela, grantova dobrotvornih organizacija i EU. Kada je osiguran ugovor, a ne grant, organizacija obično traži konkretan povrat svojih investicija.

Finansiranje iz Ministarstva zdravlje

Ministarstvo zdravlja, preko NHS-a, osigurava pozamašan iznos glavnih sredstava, kako direktno ili tako i indirektno, za obrazovanje i istraživački rad na polju medicine, stomatologije i drugih oblasti zdravstvene zaštite. Brojno kliničko i stomatološko školsko osoblje uposljeno na univerzitetima finansirase od strane NHS. Indirektna podrška za kliničko podučavanje i istraživanje osigurana je od NHS-a za obrazovanje u bolnicama u kojima se, uz liječenje obavlja i edukacija, a koje su pridružene univerzitetima, kako bi im se omogućilo da održe prostore, opremu i infrastrukturu za medicinsko i stomatološko obrazovanje i istraživanje. Posljednjih godina, NHS je transformirao zdravstvene koledže i srednje medicinske škole, u visokoškolske institucije, te sada naručuje obuhvata ne-medicinsko obrazovanje i obuku za zdravstvene radnike od univerziteta i koledža, na bazi ugovora.

Konsultacije i druge usluge

Institucije sve više pružaju konsultantske usluge za, kao i i ostale usluge, vanjskim tijelima, a na komercijalnoj osnovi. Izbor i opseg ovih konsultacija i usluga je velik, i kreće se od savjeta za razvoj poslovanja do testiranja proizvoda i robe, kao i iznajmljivanje kapaciteta univerziteta. Mnogi univerziteti i koledži su osnovali zasebne kompanije za plasman svojih usluga na tržište.

Zadužbine (fondacije), donacije i drugi izvori prihoda

Univerziteti i koledži imaju nekoliko dodatnih izvora prihoda, uključujući:

- Prihode od dotacija, poklona i iz 'fondacija' (zaklade za prikupljanje novca za institucije, naročito preko bivših studenata);
- donacije;
- sponzorstvo određenih radnih mjesta (uključujući, konkretno, katedre — često u područjima od direktnog interesa sponzorskim kompanijama a ponekad za određeni period);
- kamate zarađene na stanju blagajne i investicije;
- prihod od korištenja rezultata određenih istraživanja ili otkrića a koja imaju komercijalnu primjenu;
- nastavnički ugovori za određene korisnike (medicinske sestre, drugi profesije u vezi sa medicinom, obrazovanje odraslih i početna nastavnička obuka);
- prihod od kratkih kurseva.

Važnost ovih ostalih prihoda razlikuju se od institucije do institucije: prihod od investiranih zaklada, na primjer, čini se da je značajniji kod starih univerziteta, a donacije su više fokusirane na univerzitate sa medicinskim školama.

4.4. Budžet

Vijeća za finansiranje u visokom obrazovanju, koja djeluju u ime Trezora, kao uslov za dodjelu fondova pred institucije postavljaju izvjestan broj zahtijeva za finansijsku odgovornost. Ovi zahtjevi utvrđeni su u Finansijskom memorandumu koji se izdaje svakoj instituciji. Glavne odredbe su sljedeće:

- Institucije moraju osigurati da imaju zdrav sistem unutrašnjeg upravljanja i kontrole.
- Upravljačko tijelo je odgovorno da osigura da fondovi dobiveni od Vijeća za finansiranje budu korišteni samo u skladu sa: uslovima finansijskog memoranduma; uslovima Zakona o obrazovanju odraslih i visokom obrazovanju iz 1992. godine, a koji predviđa da se fondovi vijeća za finansiranje moraju trošiti samo na pružanje usluga obrazovanja, provođenje istraživanja, ili na prostorije ili aktivnosti koje su potrebne u te svrhe; i bilo koji drugi uslovi koje Vijeće za finansiranje, s vremena na vrijeme, može propisati.
- Upravljačko tijelo mora imenovati glavnog službenika institucije koji je odgovoran da upravljačko tijelo uvjeri da institucija u cijelosti poštuje uslove koji se odnose na korištenje sredstava Vijeća za finansiranje. Upravljačko tijelo imenuje šefa institucije kao glavnog službenika institucije.
- Institucija mora voditi odgovarajuću računovodstvenu evidenciju te podnositi revidirane finansijske izvještaje vijeću za finansiranje do 31. decembra na kraju finansijske godine. Finansijski izvještaj

mora biti u skladu sa smjernicom Vijeća za finansiranje, koja se zasniva na preporučenim praksama računovodstva za institucije visokog obrazovanja, koje su prihvaćene od strane Odbora za računovodstvene standarde.

- Institucije moraju osigurati da ukupni prihod za finansijsku godinu bude dovoljan da pokrije ukupne troškove. Međutim, u ispunjavanju dugoročnih ciljeva, institucije moraju snositi planirani manjak, ovisno o određenim uslovima koje je specificiralo vijeća za finansiranje.
- Godišnje finansijski izvještaji moraju pokazati: ukupna prihode šefa institucije, broj osoblja plaćenog više od 50, 000 funti, poredanih u grupe od po 10 000 funti, svaku nadoknadu u pogledu gubitka funkcije, plaćenih šefu institucije ili osoblju koje zarađuje iznad 50, 000 funti.

Vijeće za finansiranje takođe traži da sve institucije predstavljaju dugoročne planove tako što će podnijeti svoje strateške planove i strategije za nekretnine. Odobrenje ovih planova je preduslov za finansiranje.

Vijeće za finansiranje takođe određuje procedure koje treba poštivati u pogledu korištenja imovine koja se finansira državnim novcem kao instrumenta osiguranja kod pozajmice, visinu neosiguranih pozajmica, te kupovinu i raspolaganje zemljištem i zgradama.

4.5. Upravljanje rezultatima rada (učinkom), kontrola i revizija

Univerziteti trebaju osigurati da imaju zdrav i postojan sistem unutrašnjeg finansijskog upravljanja i kontrole. Najvažniji elementi takvog sistema su:

- Efikasan pregled od strane članova laika;
- Sisteme kontrole upravljanja koji uključuju definiranje politika, postavljanje ciljeva i planova, monitoring finansijskih i drugih rezultata;
- Finansijski i operativni kontrolni sistemi i procedure koji uključuju fizičko osiguranje imovine, razdvajanje dužnosti, procedure davanje ovlasti i odobrenja i informacioni sistemi;
- Efikasnu internu reviziju.

U formalnim uslovima, finansijska kontrola se obično vrši preko sistema komisija. Upravljačko tijelo obično je nadležno za finansije institucije. Mnoge institucije su osnovale komisiju za planiranje i resurse koja razmatra strateške planove i dodjelu resursa kako bi se ispunili ti planovi. Detaljan monitoring boniteta tj. finansijske situacije i sistema finansijske kontrole obično su odgovornost komisije za finansije ili njoj slične.

U praksi, službenici institucije izvršavaju svakodnevne finansijske kontrole. Mnogi univerziteti prije 1992. godine također ima blagajnika laika, neprofesionalca (ili ekvivalenta njemu), često nekoga sa značajnim finansijskim iskustvom ko je imao značajnu ulogu u predstavljanju finansijskih izvještaja upravljačkom tijelu. Međutim, praktična odgovornost za vođenje finansija finansija i davanje savjeta u vezi sa finansijskim pitanjima obično pada na uposlenika sa punim radnim vremenom, općenito imenovanog kao direktor finansija. Ta osoba moraju imati pristup šefu institucije kadgod ona/on smatra da je to potrebno.

Značajan element finansijskog upravljanja je godišnji budžet. Ovo je plan prihoda i rashoda kojim se nastoji identificirati raspoložive izvore prihoda za instituciju, te povezati potrošnju sa strateškim planovima i raspoloživim prihodom

Uz budžet prihoda, budžet za kapitalna ulaganja bi trebao biti pripremljen na način da se stavi prioritet na odobrene projekte izgradnje i identifikuje neophodne izvore finansiranja i strategije za finansiranje takvih projekata.

Kada se budžeti odobre, važno je da šefovi budžetskih jedinica dobivaju redovne finansijske informacije kako bi im pomogle u upravljanju sredstvima za koja su odgovorni. Postojeći trendovi idu u pravcu većeg prenošenja, prepuštanja budžetskim jedinicama kao i tome da im se dozvoli fleksibilno upravljanje i prenos u okviru propisanih parametara. Međutim, ovako preneseni budžetski aranžmani zahtijevaju zdrave informacijske sisteme koji bi ih podržali.

Institucije trebaju imati interni priručnik o finansijskim procedurama i propisima. U Priručniku treba odrediti ulogu komisije, odgovornost i ograničenja ovlasti osoblja na višim pozicijama, te detalje o finansijskim procedurama i pravilima koje treba poštivati u svakodnevnim finansijskim transakcijama. Potrebno je imati i

jasne politike o upravljanju blagajnom, upravljanju investicijama, upravljanju rizikom i osiguranju, utjerivanju duga i potraživanju grantova. Ovo bi trebalo periodično pregledati i ažurirati.

Mehanizmi revizije

Dok odgovornost za raspodjelu, razvoj i održavanje sistema kontrole leži na upravljanju, interna revizija ima ključnu ulogu u pružanju usluge instituciji i osiguranju adekvatnosti i efektivnosti sistema interne kontrole. Osim njene uloge u osiguravanju ispravnosti, interna revizija treba također pomoći u osiguravanju vrijednosti za novac.

Vijeća za finansiranje od institucija traže da oforme odbore za reviziju i osiguraju internu i eksternu reviziju u skladu sa Revizijskim postupovnikom, objavljenom od strane HEFCE i HEFCW 1993. godine.

Odbori za reviziju trebaju biti mala, mjerodavna tijela, koja imaju neophodnu finansijsku ekspertizu i vrijeme da ispituju finansijsko stanje institucije rigoroznije od vladinog tijela kao cjeline. Ovi odbori se ne trebaju ograničiti na finansijski sistem i detalje, već trebaju biti spremni da zauzmu nezavisan stav, kritički ispituju stvari i budu na oprezu zbog potencijalna područja rizika (uključujući prevaru i zloupotrebu položaja i dužnosti), a na koje onda trebaju skrenuti pažnju upravljačkom tijelu. Odbori za reviziju trebaju biti u poziciji da stvore mišljenje o institucionalnim mehanizmima koji promoviraju efikasnost, ekonomičnost i efektivnost, kao i osiguraju vrijednost za novac u svim područjima. Odbor je odgovoran za izradu godišnjeg izvještaja za državno tijelo.

Revizijskim postupovnik propisuje da odbor za reviziju treba biti sastavljen od najmanje tri člana upravljačkog tijela i da, kako bi sačuvao svoju nezavisnost, članovi odbora za reviziju ne smiju imati nikakve izvršne nadležnosti za upravljanje institucijom. Oni ne trebaju biti ni u jednom finansijskom odboru ili komisiji za planiranje i resurse, osim ako institucija ne obrazloži zašto je ovo neophodno iz praktičnih ili statutornih razloga i osigura posebnu dozvolu od vijeća za finansiranje. Barem jedan od članova odbora mora imati obrazovanje i iskustvo u oblasti finansija, računovodstva ili revizije; odbor može kooptirati tj. birati nove članove koji imaju određenu ekspertizu.

Konkretna odgovornosti članova upravljačkog tijela u pogledu revizije su sljedeće:

- imenovati odbora za reviziju;
- razmotriti i, gdje je neophodno, poduzeti korake u skladu sa godišnjem izvještaju odbora za reviziju;
- razmotriti i odobriti strateški plan službe interne revizije (ukoliko ovo nije dodijeljeno odboru za reviziju);
- imenovanje vanjskih revizora (ukoliko ova funkcija nije dodijeljena odboru za reviziju);
- primiti i odobriti godišnje finansijske izvještaje nakon što su revidirani od strane vanjskih revizora, kao i dalje prosljeđivanje pismo upravljačkom tijelu (*Management Letter*) o izvršenoj reviziji finansijskog izvještaja koje su sačinili eksterni revizori o upravljanju vijeću za finansiranje.

5. Državni ured za reviziju

Državni ured za reviziju je odgovoran za pregled izvještaja vladinih ministarstava i određenih javnih tijela, kao i za izvještavanje Parlamenta o tome. Na njegovom čelu su finansijski kontrolor i glavni revizor

Državni ured za reviziju ispituje izvještaje Vijeća za finansiranje kako bi osiguralo da resursi, koji su vijeću stavljeni na raspolaganje, budu ekonomično, efikasno i efektivno iskorišteni. Ovaj pregled obuhvata ne samo sredstva koja su neophodna za tekuće troškove Vijeća za fondove, već i takođe korištenje fondova Vijeća od strane pojedinačnih institucija. Predsjednik uprave svakog od vijeća za finansiranje je računovodstveni službenik koje je odgovoran za korištenje ovih fondova. Predsjednici uprava HEFEC-a i HEFCW-a mogu biti pozvani da se pojave pred Komisijom za javne finansije Donjeg doma kako bi podnijeli činjenice i dokaze ili odgovorili na pitanja. Računovodstveni službenik ministarstva može pratiti generalnog direktora za obrazovanje ili velškog ureda, prema potrebi. Komisija može takođe uputiti poziv šefovima institucija, kao glavnim dužnosnicima, da podnesu činjenice.

Kako bi se osiguralo da institucije prave odgovarajuće modalitete za finansijsko upravljanje i računovodstvo, te da sredstva Vijeća za finansiranje koriste na način koji odgovara svrsi zbog koje su i dodijeljeni, vijeća za

finansiranje u visokom obrazovanju HEFCE i HEFCW su osnovali Službu za reviziju. Službe za reviziju imaju pravo pristupa svim evidencijama i finansijskim informacijama koje imaju njihovo matično Vijeće za finansiranje i pojedinačne institucije koje finansiraju. U dogovorenom vremenskom intervalu, Služba za reviziju analizira sisteme finansijskog upravljanja pojedinačnih institucija i i izvještaj o nalazima dostavlja odboru za reviziju HEFCE-a ili HEFCW-a, a kroz odbor za reviziju i predsjedniku uprave. Ona ima pravo pristupa svim arhivama i finansijskim podacima koje imaju vijeća za fondove i pojedinačne institucije, a koje ih finansiraju. Ovaj proces uključuje posjete službi za reviziju institucija koje se razmatraju.

LITERATURA

Department of Health (1989). *Working for Patients – Working Paper 1: Self-Governing Hospitals* London, HMSO.

Department of Health (1990). *Working for Patients – NHS Trusts: A working guide*. London, HMSO.

Healthcare Financial Management Association (1998). *Introductory Guide to NHS Finance in the United Kingdom*. London, HfM.

Prowle, M. and Jones, T. (1997). *Health Service Finance – An Introduction*. London, Association of Chartered Certified Accountants.

POGLAVLJE 7. IZVJEŠTAJ O ZEMLJI - ŠVEDSKA

Autor gosp. Åke Hjalmarsson

1. Veliki državni sektor — mala uprava centralne vlade

Na samom početku švedskog ustava navodi se da sudovi upravljaju primjenom propisa i da funkcije javne uprave izvršavaju upravna tijela centralne i lokalne vlade.

Upravne aktivnosti centralne vlade provode se u prilično jednoobraznom modelu državnih tijela, iako se upravni i administrativni zadaci u značajnoj mjeri razlikuju jedan od drugoga. Upravna tijela centralne vlade, administracije, sudovi, Parlament i njegova tijela, zajedno predstavljaju pravni subjekt, Državu. U nekim slučajevima, međutim, upravne aktivnosti vlade provode se preko organizacija koje nisu dio Države. Za aktivnosti takve vrste, u većini slučajeva, koriste se pravne osobe, koje su to prema građanskom pravu na primjer, dionička društva, fondacije ili neprofitna udruženja. Štoviše, u nekoliko slučajeva koriste se jedinstveni modeli koji su osmišljeni za konkretnu svrhu.

Karakteristične osobina švedskog državnog sektora je ta da lokalne uprave provode daleko najveći dio državnih funkcija.

U dijelu koji slijedi opisan je organizacioni model centralnih državne tijela. Zatim slijede primjeri drugih modela, a koji su izabrani za aktivnosti državnog karaktera. Takođe, ukratko su navedene institucije lokalnih uprave i njihove aktivnosti. Kao uvod, data je kratka prezentacija upravne strukture centralne vlade.

2. Upravna struktura centralne vlade

Uprava centralne vlade u Švedskoj je pod kontrolom Vlade s izuzetkom nekoliko veoma malih tijela koja pripadaju Parlamentu. Osim toga, Centralna banka pripada Parlamentu, ali se smatra zasebnim pravnim subjektom, odvojenim od države.

Uredi vlade pružaju podršku Vladi, ili bolje rečeno Uredu premijera. Ovo posljednje je samo po sebi vladina agencija na čijem je čelu Premijer. Uredi vlade sastoje se od Ureda Premijera, 10 ministarstava i upravnih odjela. Broj uposlenika u ovim organizacijama broji do 3, 700 od kojih u Ministarstvu vanjskih poslova u Stokholmu ima 1, 000 uposlenika. Prosječno ministarstvo ima samo oko 200 uposlenih. Ova mala tijela koja čine kardovsku organizaciju Vlade pripremaju vladine prijedloge Parlamentu, na primjer prijedloge budžeta, ostale prijedloge, zakone, te pomažu vladi da stavi na snagu odluke Parlamenta. Organizacija i rad vladinih ureda, a koji se poprilično razlikuje od rada obične vladine agencije, utvrđen je propisima vlade.

Otprilike 300 vladinih agencija je podređeno Vladi. Među njima su velika tijela kao što su oružane snage, državna porezna uprava i državno vijeće za tržište rada, ali i veoma mala tijela kao što je inspekcija za igre na sreću i agencija za javne nabavke, sa vrlo malim brojem uposlenika.

Među tih 300 tijela su ona koja se gotovo isključivo finansiraju iz sredstava raspodijeljenih iz državnog budžeta i ona koja se manje ili više u potpunosti finansiraju od naknada koje plaćaju korisnici njihovih usluga. Broj uposlenika u tijelima centralne vlasti ukupno je nešto više od 200, 000⁶².

Vladine agencije su podređene vladi kao kolektivno tijelo i nisu pod direktnom kontrolom niti jednog jedinog ministra. Naravno, svaki ministar je odgovoran za dobro definirana područja politike, kao i za vladine agencije koje su imenovane za te oblasti. Odgovornost uključuju da se osigura da svaka agencija ima izvedive kratkoročne i dugoročne ciljeve, da ima balansirane finansijske resurse, rukovodstvo (menadžment) koje dobro funkcioniše, te da izvršavaju svoje dužnosti na efikasan i efektivan način. Kada odgovorni ministar priprema odluku Kabineta u vezi sa vladinom agencijom, on ili ona konsultuju ostale ministre na koje se to odnosi — a uvijek se konsultira sa Uredom Premijera i Odjelom za budžet u Ministarstvu finansija.

Vlada kontrolira aktivnosti agencije u općim stvarima, određujući ciljeve i rezultate monitoringa, kao i putem budžeta agencije i preko zakonskih odredbi, vladinih uredbi, i konkretnih odluka. Izvršni direktor agencije je generalni direktor koji donosi operativne odluke bez miješanja vlade. Ovo znači da vladine agencije imaju

⁶² Švedska ima 9 miliona stanovnika, a radna snaga broji 4,3 miliona.

prilično autonoman odnos sa Vladom. Dakle, u Švedskoj ne postoje velike ministarske organizacije sa desecima hiljada uposlenih i opsežnim operativnim zadacima koje primaju direktne naloge od ministra, a koje što odgovara onom što možemo vidjeti u većini ostalih evropskih zemalja.

Odredbе javnog prava koje oblikuju model državnih agencija u Švedskoj kombiniraju čvrstoću i fleksibilnost na takav način da administrativne, upravne operacije, koje se dosta razlikuju, mogu prema ovom modelu da se provode ikakvih smetnji. Zbog ovoga je, u velikoj mjeri, bespotrebno koristiti druge modele za aktivnosti centralne vlade. Sistem se može smatrati veoma horizontalnim; tj. jedan jednoobrazni model se koristi za skoro kompletnu upravu centralnu vlade. Međutim, postoje okolnosti kada se izaberu i drugi modeli, za različite vrste operacija. U daljnjem tekstu ćemo predstaviti ilustrativne primjere.

S obzirom na okolnosti predstavljene ovdje, postoji dobar razlog da se švedske agencije centralne vlade klasificiraju kao autonomna i polu-autonomna državna tijela. U sljedećem odjeljku, opisuju se karakteristične osobine upravljanja i kontrole švedske vladinih agencija.

Treba spomenuti da u Švedskoj ne postoji niti sveobuhvatno planiranja osoblja unutar upošljavanju setkroa centralne vlade, niti javnr funkcije koje bi se mogli identificirati posebnom obukom, ili kroz stručne vještine ili vrijednosti — osim s izuzetkom pravnog osoblja. Svakoј vladinoј agenciji ostavlja se potpuna sloboda da upošljava osoblje koje posjeduju stručnost i znanje koje su joj potrebne i da razvija potrebne stručnosti i znanja (kompetencije). Isto vrijedi i za lokalne uprave — moguće, s izuzetkom izuzetka medicinskih radnika koje je uvezani skupa profesionalnim kodeksima i standardima.

3. Agencije centralne vlade (Centralne državne agencije)

3.1. Zakonski okvir

Model i uslovi za upravne aktivnosti agencija centralne vlade propisani su u par vladinih uredbi o kojima je odluku donijela Vlada. Vlada, u okviru svojih ustavnih prava, može odlučiti o pravilima u pogledu ovog izvršnog karaktera. Od fundamentalnog je značaja Uredba o vladinim agencijama (*Government Agency Ordinance*) (SFS 1995:1322)⁶³ a koja se, sa manjim izuzecima, odnosi na sve agencije centralne vlade. Ovaj pravilnik sadrži 35 članova s odredbama koje se uglavnom odnose na:

- ovlasti da predstavljaju Državu na sudu;
- upravljačku strukturu;
- nadležnosti odbora i generalnog direktora;
- kako treba postupati sa revizijskim izvještajima;
- kako treba vršiti pripreme u pogledu raznih pitanja i odlučivati o istim;
- imenovanja.

Zajednička Uredba o vladinim agencijama za državne agencije ima dodatak u vidu posebnog pravilnika koji sadrži uputstva za svaku pojedinačnu vladinu agenciju. (Vidi npr. SFS 1996:148 s uputstvima za Državno vijeće za poljoprivredu – *National Board for Agriculture*). U uputstvima koja su također odluke vlade, postoje odredbe koje se uglavnom tiču:

- općih i specifičnih zadataka za agenciju;
- mjerodavnosti članova U Uredbi o ržavnim agencijama;
- odborom agencije i upravljanjem (menadžmentom);
- organizacijom;
- kako se žaliti na odluke agencije.

Odluku o osnivanju ili ukidanju agencije donosi Parlamenta nakon prijedloga Vlade. Informacije koje se dostavljaju Parlamentu, prethode važnim promjenama u zadacima državne agencije. Isključivo Vladi priprada pravo da imenuje članove odbora i generalne direktore vladinih agencija.

⁶³ Odnosi se na broj u Zakoniku (zbirci zakon) Švedske (Swedish Statute Book - SFS).

Veoma važan opći preduslov za administrativne operacije vladinih agencija jeste da sve obavezane budu Zakonom o upravnom postupku (SFS 1986:223), Zakonom o javnim nabavkama (SFS 1992:1528), Zakonom o slobodi medija (SFS 1949:105) i Zakonom o državnim tajnama (SFS 1980:100), a koji su sve zakoni koje je donio Parlament.

Jedva da je i moguće dati jednostavno objašnjenje zašto je model vladinih agencija prevladavajući. Onpostoji ve stoljećima, i tokom godina postepenop se razvijao. Jedna važna okolnost može se naći u činjenici da su vladine odluke kolektivne, a što daje Ministarstvu finansija — ili Ministarstvu za javnu upravu, kada postoji takvo ministarstvo — mogućnost da promovira jedinstvenu upravnu strukturu. Ukoliko kontrola bude data pojedinačnim ministrima veća je vjerovatnoća da će razvoj biti usmjeren ka sektorskim modelima. Treba naglasiti da su, u nekim prilikama, vladine komisije su razmatrale različita pitanja u vezi sa dobrim načinom upravljanja i kontrolom vladinih agencija. (Vidi npr. izvještaji komisija državnih agencija u SOU 1985:40 i 41)⁶⁴. Odluke Kabineta i Parlamenta koje su reziltirale iz toga o različitim pitanjima, takođe su doprinijele unificiranom razvoju.

3.2. *Godišnji izvještaj*

Vladine agencije su dio pravnog subjekta države. Ali one imaju i svoj ekonomski identitet koji se ne razlikuje mnogo od podružnice ili kompanije kćeri u grupi kompanija. Od 1992. godine svaka vladina agencija ima obavezu da prezentuje kompletan godišnji izvještaj vladi, koji sadrži izvještaj o dobiti i gubitku, završni račun i račun sa postignutim rezultatima.

U bilasu stanja vladinih agencija zabilježene su sve vrste materijalne, nematerijalne i finansijske aktive (imovine) i pasive (obaveza) kao i rezidualni državni kapital. Agencija može biti registrirana kao vlasnik nekretnina u ime države. U okviru određenih granica, agenciji je dozvoljeno da kupuje i prodaje nekretnine. Neke vladine agencije, koje koriste ili upravljaju velikom imovinom u vidu nekretnina, ovlaštene su da prodaju imovinu koja nije potrebna, ako vrijednost nekretnine ne iznosi 15 MSEK (1,8 miliona američkih dolara). Postoje odredbe o tome kako se trebaju koristiti prihodi od takvih prodaja.

Dug vladine agencije se sastoji od gotovo samo do unutrašnjih državnih zajmova uzetih od Državnog ureda za zajmove (*National Debt Office*), a kako bi se finansirale investicije u dugotrajnu imovinu ili ispunila trenutnu ili trajna potreba za obrtnim kapitalom. Također, pozajmice kojima se finansira visoko obrazovanje većine studenata, refinansiraju se internim zajmovima u Državnog ureda za zajmove od strane Državnog odbora za pomoć studentima (*National Board for Student's Aid*), a koji predstavlja agenciju koja osigurava zajmove.

Na prijedlog Vlade, Parlament odlučuje svake godine o agregatnim ograničenjima na interne zajmove vladinim agencijama. Vlada svakoj agenciji dodjeljuje kreditne limite. Uz to, vladine agencije imaju normalne kredite od dobavljača. Samo četiri vladine agencije čije su aktivnosti većinom komercijalne, imaju dozvolu da pozajmljuju direktno na tržištu, do limita koji su određeni za svaku agenciju⁶⁵. Na kraju, Vlada je odgovorna za ove zajmove.

Parlament može ovlastiti Vladu da izda garancije i Vlada takve ovlasti može prenijeti na vladinu agenciju. Obaveze ove vrste su prikazane u godišnjem izvještaju.

Izvještaj o dobiti i gubitku vladinih agencija bilansi stanja godišnje se konsolidiraju u izvještaj o dobiti i gubicima i bilans stanja (završni račun) za pravni subjekt Državu, koji se predstavlja Parlamentu.

3.3. *Upravljanje budžetom*

Vladine agencije se, u različitoj mjeri, finansiraju budžetski raspodjelama, naknadama korisnika te, u nekim slučajevima, i naknadama u skladu sa javnim pravom⁶⁶. Mogu se pojaviti i prihodi od prodaje imovine. Takođe, neke agencije, naročito univerziteti i kulturne institucije, često primaju donacije od osoba, kompanija i fondacija.

⁶⁴ Odnosi se na broj u nizu službenih vladinih izvještaja (SOU).

⁶⁵ Švedska državna željeznica, Uprava za civilno zrakoplovstvo, Državna uprava za pomorstvo, Državna i Državna uprava koordinatnu mrežu.

⁶⁶ Državno zakonske naknade se naplaćuju za neke usluge, dozvole, itd., a koje su obavezne prema određenim preduslovima. Primjeri ovakve vrste naknade su naknade za pasoš, vozačku dozvolu, patente, naknade za tehnički pregled automobila.

Veličina budžeta za vladine agencije je zasnovana na informacijama koje sadrži godišnji izvještaj i analizi postignutih rezultata u raznim područjima i finansijskom izvještaju. Od velike je važnosti, naravno, bilo koja odluka vlade da se promjeni obim, kvalitet ili općeni pravac određenih aktivnosti te procjena finansijskih posljedica takvih promjena. U pripremi godišnjeg budžeta, raspodjele budžetskih sredstava su prilagođene novim platama i cijenama. Ovo prilagođavanje je zasnovano na nedavnim službenim statistikama, npr. oje se odnose na promjene u platama i produktivnosti u privatnom uslužnom sektoru.

Planiranje sredstava je fokusirano na one dijelove aktivnosti koje se finansiraju iz raspodjele budžetskih sredstava. Što se tiče vladini agencija, čiji se znatan dio aktivnosti finansira iz naknada, pažnja se pridaje i ovim segmentima aktivnosti. Međutim, nisu uspostavljena nikakva stvarna ograničenja na troškove za te aktivnosti, te se općenito prihvaćaju rezultati raspodjela za poslovanje. Vlada može postaviti ciljeve za nivo usluga, visinu cijena i sveukupne finansijske rezultate. Obično agencije odlučuju o visini nakande, uz uslov da prihod približno namiri troškove. Općenito, očekuje se da aktivnosti koje se finansiraju iz naknada za korisnike imaju tačku pokrića. S obzirom da se većina investicija u nepokretnu imovinu finansira od internih pozajmica, ovo znači da vladine agencije moraju plaćati kamate na uloženi kapital. Od četiri agencije sa komercijalnim aktivnostima, kao i od nekoliko drugih agencija, čiji je temeljni kapital u vidu državnog kapitala, očekuje se da plaćaju godišnje dividende državnom budžetu.

Kada je Parlament odlučio o državnom budžetu, uključujući raspodjelu budžetskih sredstva, vladine komisije za različite državne agencije, očekuje se da one izvrše odobrene operacije. Ovo se provodi na način da se preda dopis za ovlaštenje raspodjele budžetskih sredstava i izvršenje, koji Vlada uručuje svakoj pojedinačnoj agenciji. Ovaj dopis sadrži ciljeve aktivnosti, potrebne izvještaje, posebne zadatke i finansijska ovlaštenja. Metode kontrole su najviše orjentisane prema izlaznim rezultatima i krajnjim rezultatima. Ciljevi su u potpunosti specifični za svaku agenciju ili grupu agencija sa sličnim zadatkom. Ciljevi često sadrže i kvantitativne i kvalitativne aspekte, npr. broj ispita koji su položeni na različitim fakultetima, broj dodijeljenih doktorata, broj i kvalitete različitih vrsta oružanih jedinica armije.

Provodi se vrlo mala ili nikakva kontrola ulaznih podataka i sredstava. To znači da gotovo i ne postoje upute koje se odnose na to kako troškovi treba da budu raspoređeni između različitih troškovnih kategorija. Samo se ukupan iznos, koji se može naplatiti u odnosu na raspodjelu sredstava, navodi sa ograničenjima koja se odnose na obaveze i interne pozajmice.

Za vladine agencije koje zahtijevaju dosta investicija, Parlament i Vlada su utvrđuju investicione planove. Investicije su određene računovodstvenim pravilima.

Nema odredbi koje se tiču broja uposlenika niti iznosa plata i zarada za različite agencije. Na svakom je generalnom direktoru da odluči o broju osoblja i da pregovara o naknadama za rad sa sindikatima, a u okviru ograničenja koja nameću raspodijeljena sredstva. Ovi pregovori su, do određene mjere, koordinirani od strane Agencije za državne uposlenike. Međutim, ni vlada ni Ministarstvo finansija nisu uključeni u pregovore.

Vladine agencije svoje računovodstvo vode prema odredbama koja se mogu naći u *Uredbi o računovodstvu* (SFS 1979:1212) i *Uredbi o godišnjim izvještajima* (SFS 1996:882), o kojima je donijela Vlada. Ove uredbe sadrže odredbe koje su, iz praktičnih razloga, u skladu sa onima koje se nalaze u *Zakonu o računovodstvu* (SFS 1976:125) i *Zakonu o godišnjim izvještajima* (SFS 1980:1103), a koji se odnose na poslovne kompanije. Nekoliko izuzetaka odnose se na finansijske odnose između vladine agencije i državnog budžeta i način na koji se treba izvijestiti o finansijskim rezultatima i iste analizirati. Državne agencije primjenjuju obračunsko (akrualno) računovodstvo računovodstvo, iako se državni budžet i raspodjela njegovih sredstva sredstva zasnivaju na modificiranoj akrualnoj osnovi. Najvažnija modifikacija je ta da se troškovi investicija ili troškovi za kamate i otplatu internih investicijskih zajmova – a ne deprecijaciju – zaračunavaju prema budžetskim raspodjelama i državnom budžetu. Konsolidirani ex-post izvještaj dobiti i gubitaka i bilans stanja Države se u cijelosti zasnivaju na akrualnoj osnovi. Ex- post izvještaj o budžetskim raspodjelama

Vladine agencije imaju neke mogućnosti da nepotrošenih raspoređena budžetska sredstva prenesu u sljedeću fiskalnu godinu. Zapravo, postoji čak i ograničena mogućnost za pozajmicu od sredstava raspodijeljenih za sljedeću godinu. S obzirom da gotovo da i ne postoje ograničenja na to kako se novac raspodjeljuje između kategorija troškova – nema potrebe ponovo raspoređivati novac između različitih stavki. Država ima sistem jedinstvenog računa za upravljanje gotovinom, koji sadrži nekih 5 000 računa, kojim rukovodi žiro banka u vlasništvu države. strane države koja ima žiro račun. Vladine agencije izdaju nalogr za plaćanja i primaju uplate preko njihovih računa u ovom sistemu.

3.4. Izvještavanje, kontrola i revizija

Vladine agencije financirane iz raspodjela sredstava iz državnog budžeta podnose izvještaje o iznosima zaračunatim prema sredstvima, koja su im raspodijeljena, na mjesečnoj osnovi, a vladini uredi izvršavaju mjesečne provjere. Nakon šest mjeseci svaka agencija predstavlja finansijski izvještaj za prvo polugodište. Izvještaj takođe uključuje predviđanje za ostatak fiskalne godine. Na kraju fiskalne godine sve vladine agencije predstavljaju godišnje izvještaje koji sadrže izvještaje o raspodijeljenim sredstavima i analizu gotovinskog toka. Vlada redom predstavlja Parlamentu, na jednom sveobuhvatnom nivou, rezultate ostvarene u različitim područjima politika.

Veoma važan element u sistemu upravljanja i kontrole je ono što se naziva "dijalog o ciljevima i rezultatima". Svake godine se vode strukturirani razgovori između nadležnog ministra ili državnog sekretara i generalnog direktora koji je zadužen za državnu agenciju. U ovom dijalogu — kontroloj listi koju su sastavili vladini uredi, razgovara se diskutira o ostvarenim i očekivanim rezultatima. Također se razgovara o različitim aspektima položaja generalnog direktora. Kompletan godišnji izvještaj svake vladine agencije prolazi reviziju od strane Državnog revizijskog ureda (vrhovna revizijska institucija Švedske), u skladu sa dobrim računovodstvenim praksama. Revizijski izvještaji se predstavljaju Vladi. Revizije vladinih agencija su eksterne i uključuju finansijsku reviziju, reviziju usklađenosti i reviziju ne-finansijskih rezultata. Izvještaj revizora sadrži potvrdu o tome da li godišnji izvještaj daje istinitu i poštnu sliku o finansijskoj situaciji i da li je računovodstvo vođeno prema pravilima. Državni revizijski ured – NAO takođe provodi reviziju revizije efikasnosti ili "vrijednosti-za-novac".

Važna zapažanja od strane revizora, tj. izjave koje sadrže uvjetna mišljenja, Vlada podnosi kao izvještaj Parlamentu. Događalo se da su zapažanja revizora su dovela do pokretanja upravnog postupka pa čak i krivičnih postupaka. Međutim, NAO nema ovlasti suda.

Kako bi ojačala internu kontrolu u vladinim agencijama, vlada je naredila 40 većih agencija da osnuju svoje vlastite unutrašnje revizijske jedinice i propišu opće standarde za iste (Vidi SFS 1995:686). Interni revizori izvještaj podnose se upravnom odboru ili — ako nema odbora — generalnom direktoru. Takođe, u Uredbi o državnim agencijama postoji član koji predviđa da su generalni direktori obavezni da osiguraju zadovoljavajuću internu reviziju u svojim agencijama.

4. Drugi modeli

U Švedskoj nema drugih organizacionih modela osmišljenih specijalno da odgovaraju posebnim sektorima unutar aktivnosti centralne vlade. Ovo vrijedi i za čak i za sektore kao što su univerziteti i kulturne institucije gdje se sektorski modeli mogu naći u nekoliko evropskih zemalja. Međutim, nije neobično da se druge organizacione modele kao što su fondacije, dionička društva i neprofitna udruženja koriste za aktivnosti državnog ili javnog karaktera. Osim toga, ponekad se može dešavati da se jedinstven model organizacije napravi za specifičnu svrhu. Kao što je pomenuto u odjeljku 3, lokalna uprava ima najveći udio u svim javnim robama i uslugama koje građani direktno koriste. U narednim odjeljcima, bit će govora o organizacijskom modelu koji je zastupljen u lokalnoj upravi i dat ćemo primjere javnih aktivnosti koje se provode i u drugim organizacijskim modelima osim vladinih agencija. Odgovarajući modeli su opisani na odgovarajući način, a navedeni su i razlozi za izbor različitih modela .

4.1. Fondacije

Tokom godina, Vlada je uzela udjela u osnivanju i korištenju fondacija za operacije javnog karaktera. Jedan primjer je Nacionalni koncertni institut, čija je svrha promoviranje razvoja muzičkog života, na primjer kroz dopunsku muzičku produkciju. Drugi primjeri su Institut za okoliš iz Stockholma (*Stockholm Environment Institute*), Institut za modernu futurologiju (*Institute for Future Studies*) i Međunarodni institut za mirovna istraživanja. Fondacijama kao što su ove obično nedostaju značajniji iznosi vlastitih sredstava i zavise od godišnjih doprinosa osnivača. Ranije je model za fondacije bio poprilično neuređen i mogao se lako prilagoditi uvjetima u nekom specifičnom slučaju. Fondacije su često bile korištene u poslovima koja uključuju saradnju između države i neke druge zainteresirane strane i finansijera.

Zakon o fondacijama iz 1996. je stupio na snagu i na detaljan način regulirao institucijski model fondacije. Novi Zakon o fondacijama (SFS 1994:1220) ne priznaje nove fondacije, čije aktivnosti zavise od godišnjih doprinosa od donatora ili nekog drugog. Fondacija mora imati kapital, u količini razumnoj u odnosu na svrhu

fondacije. Međutim, postojećim fondacijama, koje zavise od sadašnjih doprinosa, dozvoljeno je da nastave svoje aktivnosti.

Posljedica novog zakona je da fondacije ubuduće neće biti korištene od strane vlade za aktivnosti koje zavise od trenutnih doprinosa Države. (Vidi: Izvještaji Vladine komisije u SOU 1994:147 i 1995:93). Također, brojne postojeće fondacije će biti reorganizirane u vladine agencije, dionička društva i neprofitna udruženja. Nekoliko takvih reorganizacija je već provedeno. Primjeri ovoga su Švedski institut za predstavljanje Švedske u inostranstvu, Služba za putujuće izložbe koja organizira i pravi kulturne izložbe. U oba slučaja izabran je model vladine agencije. Međutim, još izvjesno vrijeme će postojati neke fondacije koje manje više u cijelosti ovise od godišnjih doprinosa iz državnog budžeta.

Fondacija je tijelo koje nema vlasnika, koje je u okvirima građanskog prava, i čiji rad koju regulira Zakon o fondacijama i povelja o osnivanju. Odbor fondacije možda neće preduzeti mjere kojima nedostaje podrška ili su protivne Zakonu o fondacijama ili povelji o osnivanju. Ovo je tačno, bez obzira da li je fondaciju osnovala država ili neko drugi. Fondacija ima sve obaveze i ovlasti koje pripadaju pravnim licima općenito, npr. kupuje imovinu, prava, preuzima obaveze, zaključuje sporazume. Nakon stupanja na snagu Zakona o fondacijama, fondacija je skoro nikada nije održiv organizacijski model za saradnju različitih strana.

Vladi nije dozvoljeno da koristiti javna sredstva s ciljem osnivanja fondacija, bez saglasnosti Parlamenta.

Cilj osnivanja fondacije je osigurati da su sredstva ostavljena po strani i da se duži vremenski period koriste za posebnu namjenu. Cilj je takođe i nezavisnost u odnosu na npr. državu. Posljedica te želje za nezavisnošću je ta da je odboru ili osnivaču fondacije vrlo teško prilagoditi svrhu fondacije novim okolnostima. Prihodi fondacije su vezani za njenu svrhu i mogućnosti državne kontrole je ograničena.

Ove karakteristike modela fondacije su namjerno korištene kada su u Švedskoj, prije nekoliko godina, likvidirani naširoko osporavani radnički fondovi, te veliki iznosi sredstava raspoređeni brojnim novim fondacijama čija je svrha bila podrška npr. naučnim istraživanjima.

Oprilike u isto vrijeme dva univerziteta — koji su prije bili vladine agencije — su, iz ideoloških motiva, reorganizovani u fondacije. Međutim ovi univerziteti ovise o grantovima iz državnog budžeta za svoje aktivnosti. Grantovi budu procijenjeni na isti način, kao što su to raspodjele sredstava za univerzitete. Vrijedi spomenuti da dvije fondacije univerziteti svoje druge aktivnosti provode preko dioničkih društava koja su u cijelosti u vlasništvu pojedinih fondacija.

Fondacija od bilo kakvog značaja, ima obavezu da vodi račune i svoj godišnji izvještaj predstavlja prema pravilima Zakona o računovodstvu i Zakona o godišnjem izvještaju. Računovodstvo, godišnji izvještaj i operacije treba, na godišnjoj osnovi, pažljivo pregledati ovlašteni revizor. Tipična posljedica samosvojne karakteristike fondacije, odnosno činjenice da nemaju vlasnike, je da se revizorski izvještaj prezentira pred odborom fondacije.

Vlada godišnje daje sredstva brojnim fondacija koje je osnovala država ili druga tijela koja izvršavaju aktivnosti više ili manje javnog karaktera. U ovim slučajevima Parlament donosi odluke o raspodjeli sredstava i zadatak vlade je onda da se pobrine za provedbu tih odluka. Približna procjena pokazuje da vlada godišnje fondacijama i sličnim institucijama dodijeli 6.5 BSEK (785 miliona dolara). Najveći dio ide za podršku visokom obrazovanju, drugim obrazovnim aktivnostima, kulturnim institucijama i sportskim aktivnostima.

Godišnji doprinos vlade fondacijama je obično finansijska podrška aktivnostima i vrlo rijetko uključuje uslove pod kojima novac treba biti potrošen i kakva vrsta izvještavanja je potrebna. Međutim, u nekim slučajevima grantovi se daju s izričitim uslovima koji se tiču korištenja i izvještavanja. U ovim slučajevima transfer novca se može smatrati plaćanjem za određene usluge koje treba pružiti.

4.2. Dionička društva

Dražava ima dionice u brojnim dioničkim društvima. Većina ih nije zavisna od direktnih subvencija vlade; umjesto toga plaćaju značajne dividende državnom budžetu. Primjeri kompanija ove vrste su kompanije za igre na sreću, neke kompanije za trgovinu nekretninama, neke finansijske kompanije, trgovine na malo alkoholom i farmaceutskim proizvodima, Švedski telekom i državna elektrodistribucija. To su komercijalna poduzeća koje se natječu na tržištu i samo u nekim slučajevima imaju monopolsku poziciju ili poziciju sličnu takvoj. One neće biti više spominjane u tekstu.

Interesantnije su neke aktivnosti javnog karaktera koje se izvršavaju u organizacijskom obliku dioničkih društava.

Jedan primjer je Švedska kompanija za inspekciju motornih vozila koja vrši testove motornih vozila. Država posjeduje 52 procenta dionica u kompaniji. Ostatak dionica je u vlasništvu profesionalnih ili industrijskih organizacija i osiguravajuća društava. Aktivnosti uključuju provođenje javne ovlasti naspram građana. Parlament je kompaniji dao ove ovlasti. Operacije se financiraju naknadama čiji iznos određuje Vlada. Kao motiv za izbor datog organizacijskog modela navedeno je da je cilj da provodi racionalne i efikasne aktivnosti i da potpomogne fleksibilne prilagođavanje proizvodnih kapaciteta. Model dioničkih društava takođe čini mogućim podjelu vlasništva i sa drugim zainteresiranim stranama.

Još jedan primjer je Samhall Kompanija čiji je zadatak da osigura zaposlenje osobama nesposobnim za rad. Ranije su aktivnosti provedene u vidu organizacijskog modela fondacije ali su, prije nekoliko godina, reorganizirane u model dioničkih društava. Sve dionice posjeduje država. Kompanija je, bez premca, najveći jedinstveni primalac grantova iz državnog budžeta. Grant ili subvencijski doprinosi čine polovinu prihoda. Ostatak dolazi od prodaje roba i pruženih usluga. Postoje uslovi koji prate primanje subvencija, koji se tiču opsega radnih sati i učestalosti prelazaka na stalno zaposlenje. Postoje detaljni zahtjevi za izvještavanje. Najvažniji razlog za reorganizaciju kompanije u dioničko društvo je bio taj da je grupa razmatrala da dobije bolje mogućnosti za svoje aktivnosti i da bi one mogle postati efikasnije. Model dioničkog društva smatra se boljim i iz razloga što je raspodjela odgovornosti i ovlasti u takvom modelu dobro poznata partnerima i konkurenciji, što olakšava njihove radne odnose.

Treći primjer su dva kraljevska pozorište, Opera i Dramsko pozorište, koji su oba dionička društva u vlasništvu države. Grantovi koje institucije dobivaju od države čine približno 80 procenata ukupnih prihoda. Iako model dioničkih društava nije napravljen kako bi zadovoljio umjetničke potrebe, u praksi se čini da jasna pravila u pogledu raspodjele ovlasti, računovodstva itd. i dobro pogoduje pogodna zahtjevima za produkciju u kulturnim institucijama. Vođenje poslova može biti efikasnije i brzo, što je važno u konkurentnom poslovnom okruženju.

Konačno, možemo spomenuti da je Vlada nedavno Parlamentu predložila da institut za tehnička istraživanja bude osnovan u obliku dioničkog društva. Ukratko, razlozi koji su navedeni za ovaj model bili su da je dobro poznat privrednim granama i da potiče privredu da direktno učestvuje u vlasništvu.

Vladi je potrebno odobrenje Parlamenta da osnuje dioničko društvo. Isto vrijedi i za operacije vladinih agencija koje će biti reorganizirane u dionička društva, bez obzira da li kompaniju posjeduje država ili privatna strana.

Dionička društva su neovisni pravni subjekti i pravila za njihove izvršne aktivnosti propisuje Zakon o dioničkim društvima (SFS 1975:1387) i povelja o osnivanju za kompanije. Uz to, može postojati sporazum ili ugovor između države i kompanije. Subvencije mogu biti povezane s određenim uslovima.

Svaka kompanija u državnom vlasništvu podnosi izvještaje ministarstvu. Kad je riječ o kompanijama sa više ili manje jasnom komercijalnom svrhom, nadležnost ministra — u okviru Vlade — odgovara grubo ulozi vlasnika. Kada su u pitanju kompanije kojima je povređen zadatak da pruže javne usluge, ministar, u principu, ima iste odgovornosti kao za vladinu agenciju. Međutim, formalna kontrola dioničkih društava mora se izvršena vršiti preko preko tijela kompanije – ponajprije sastankom dioničara.

Računovodstvo i revizija se provode prema pravilima Zakona o dioničkim društvima, Zakona o računovodstvu i Zakona o godišnjim izvještajima.

4.3. *Neprofitna udruženja*

Za neke javne aktivnosti koristi se model neprofitnog udruženja. U poređenju sa dioničkim društvima i fondacijom, ne postoji zakoni nema koji sadrže temeljne odredbe za organizacioni model neprofitnog udruženja. Rezultat toga je da sva važna pravila moraju biti postavljena u dokumentu o udruživanju - osnivačkom dokumentu udruženja. Međutim, postoji već prilično dobro uhodana praksa kako treba sačiniti osnivački dokument za neprofitna udruženja. Osim povelje ili dokumenta o udruživanju, moguće je da bude potrebno da osnivači sklope ugovor o ključnim pitanjima kao što su finansijski doprinosi.

Neprofitna udruženja su osnovana od strane jednog broja ljudi koji imaju za cilj promociju interesa svojih članova u određenom području. Model je posebno koristan kada ima nekoliko članova osnivača i kada

postoji mogućnost da se naknadno prime novi članovi. S obzirom da ne postoje jasno određena i jednoobrazna pravila za podjelu odgovornosti i model računovodstva, model je neodrživ za poslovne aktivnosti.

Model neprofitnog udruženja se već duže vrijeme koristi za Vijeće za švedski jezik (*Swedish Language Committee*). U ovom udruženju ima 20 članova. Takođe se koristi za Državno udruženje za informiranje o alkoholu i drogama (*National Association for Information on Alcohol and Drugs*). Članovi su brojni popularni pokreti. Takođe, neprofitno udruženje sa značajnim brojem članova koje je imenovalo udruženje upravlja Švedskim institutom za međunarode poslove (*Swedish Institute for International Affairs*). Odnedavno je jedno tijelo, s prilično nejasnim zakonskim statusom, Institut za invalidne osobe (*Disabled Person's Institute*), reorganiziran u neprofitno udruženje. Država, Savez švedskih okružnih vijeća (*Federation of Swedish County's Councils*) i Savez švedskih općina (*Federation of Swedish Municipalities*) su osnovali ovo udruženje.

Rijetko je slučaj da Vlada mora dati značajne novčane iznose kada se osnivaju neprofitna udruženja pošto nije potrebno da postoji vlasnički, dionički kapital. Međutim, često je neophodno da vlada i druge strane prihvate da imaju višegodišnje obaveze za davanje budućih godišnjih grantova udruženjima. Takve obaveze mogu se prihvatiti samo uz odobrenje Parlamenta.

4.4. Posebni modeli

Pored opisanih organizacijskih modela, postoje neki jedinstveni modeli čije porijeklo seže daleko u prošlost.

Prvo, postoje udruženja i društva za pomoć nezaposlenim osobama. Ova udruženja imaju zadatak vođenja aktivnosti u vezi sa osiguranjem nezaposlenih. Organizacijski model je danas potpuno reguliran (osnivanje, upravljanje, članovi, računovodstvo, revizija itd.) u Zakonu o udruženjima nezaposlenih (SFS 1997:239). Udruženja su tijela kojima upravlja javno pravo, i ima ih približno 40. Udruženja, koja su blisko povezana sa sindikatima, daju osiguranje nezaposlenim u skladu sa odredbama propisanim u Zakonu o novčanim naknadama za nezaposlene. Naknade koje se daju ukupno iznose oko 45 BSEK (5.5 milijardi američkih dolara). Država finansira sve troškove za naknade. Naknada za članstvo pokriva samo administrativne troškove za udruženja, koji iznose do 750 MSEK (90 miliona američkih dolara). Aktivnosti nagleda Odbor za tržište rada. Računovodstvo se mora voditi biti u skladu sa općim odredbama Zakona o računovodstvu. Revizore bira Generalna skupština svakog društva. Najmanje jedan od revizora mora biti certificirani revizor.

Od velike su važnosti društva za socijalno osiguranje. Ova tijela su formalno nezavisna od države i smatraju se specijalnim tijelima kojima upravlja javno pravo. Postoji oko 20 društava i svako djeluje regionalno u području koje odgoara teritoriji okružnog vijeća. Broj uposlenih je oko 15 000. U Zakonu o socijalnom osiguranju (SFS 1962:381) uključene su odredbe koje se tiču organizacijskog modela. Državno vijeće za socijalno osiguranje (*National Social Insurance Board*) nadgleda aktivnosti društva. Preko NSIB, Vlada utvrđuje ciljeve i nadgleda rezultate provođenja socijalnog osiguranja. Društva naknade dijele u skladu sa Zakonom o socijalnom osiguranju, uglavnom naknade za bolovanje, roditeljstvo i osnovne državne penzijske naknade. Država finansije sve troškove naknada – koji iznose do 300 BSEK (36 milijardi dolara) — i 90 procenata administrativnih troškova. Državni grant za administrativne svrhe iznosi 4.3 BSEK (520 miliona dolara). Osiguravajuća društva podliježu reviziji od strane Državnog ureda za reviziju.

Treba pomenuti da Centralna banka, koja je agencija koja pripada Parlamentu, ima jedinstven organizacijski oblik koji je reguliran Zakonom o centralnoj banci (SFS 1988:1385).

4.5. Lokalne uprave

Važna osobina švedskog oblika vlade i javne uprave je lokalna samouprava.

Kao što je prije spomenuto, lokalne uprave su najdominantniji pružaoci javnih usluga u Švedskoj. Postoje dvije vrste lokalnih uprava, skoro 290 općina i 20 okružnih vijeća. Općinama je povjeren zadatak da osiguraju skrb o djeci, osnovno i srednje obrazovanje, brigu o starim i nemoćnim i tehničke usluge. Osnovni zadatak okružnih vijeća je da osiguraju zdravstvenu zaštitu, ali su često uključena u aktivnosti regionalnog i gradskog prevoza. Većina okružnih vijeća su uključena i u regionalne kulturne institucije kao što su pozorišta i muzeji.

U određenoj mjeri, lokalne uprave koriste fondacije da bi izvršavale dio svojih aktivnosti. Postoje fondacije čiji je zadatak promoviranje kulturnih ciljeva, trgovinske razmjene i privrednih aktivnosti, turizma i zaštite okoline itd. No, ukupni opseg ovih aktivnosti je mali. Kompanije u vidu dioničkih društava se često koriste za operacije poslovne prirode, npr. usluge prevoza, tehničke usluge i usluge stanovanja i stanogradnje. Broj osoba koje su uposlene od strane lokalnih uprava je oko 1 000 000⁶⁷.

Troškovi lokalnih uprava se finansiraju sa lokalnih poreza na prihod, korisničkih naknada, te grantova iz centralne vlade. Danas postoji opći grant koji je plaćen po istoj stopi glavarine (SEK po stanovniku) za sve općine i okružna vijeća. Državni grantovi čine oko 20 procenata ukupnih prihoda lokalnih uprava. Takođe, postoji sistem izjednačavanja koji ponovo distribuira sredstva između lokalnih uprava.

U prošlosti, Parlament i Vlada su kontrolirali aktivnosti lokalnih uprava na način da su distriburali namjenske grantove, kao i putem opsežnih propisa. Također, vladine agencije nadgledaju usklađenost sa pravilima. Ova ambicija za preuzimanjem kontrole danas je izbljedila. Danas Parlament i Vlada postavljaju ciljeve za različita područja, skrbi o djeci, školi, zdravlju, medicinskoj zaštiti. Na svakoj je lokalnoj upravi da koristi finansijske resurse, poreze i nakande, kako ona smatra prikladnim. Kontrolu aktivnosti lokalnih uprava i njihov rad na kraju vrše izabrani dužnosnici.

Članovi supština u lokalnim upravama koje donose odluke biraju se na lokalnim izborima. Lokalne uprave imaju pravo da ubiru proreze kako bi finansirale svoje aktivnosti. Lokalne uprave su uređene Zakonom o lokalnim upravama (SFS 1991:900) koji osigurava okvir za lokalnu demokratiju, organizaciju, operacije i administraciju. Ovaj zakon uključuje pravila u vezi sa budžetom i revizijom. No, centralna vlada ne postavlja zvanična pravila o tome kako lokalne uprave trebaju osnivati agencije. Računovodstvo u lokalnim upravama provodi se prema Zakonu o računovodstvu u lokalnim upravama (SFS 1997:614). Uz neke prilagodbe, ova pravila odgovaraju opće prihvaćenim principima računovodstva. Skupštine biraju revizore koji pažljivo razmatraju sve općinske i aktivnosti okruga. Nema zahtjeva za profesionalnim kvalifikacijama za ove revizore.

U vezi s ovim, postoji jedan dobar razlog da se posebna pažnja skrene na okružna vijeća čiji je osnovni zadatak da osiguraju zdravstvenu zaštitu. Okružno vijeće vodi i finansira skoro sve bolnice i domove zdravlja u okrugu. Okružna vijeća kupuju medicinsku opremu koju daju privatne klinike i bolnice. Oko 85 procenata ukupnih troškova okružnih vijeća odlaze za finansiranje zdravstvene zaštite. Nakon operativnih prihoda, samo 15 procenata ukupnih troškova okružnih vijeća se finansira iz državnih grantova. Ostatak se finansira od prihoda od poreza čiji iznos određuje svako okružno vijeće. Okružna vijeća upošljavaju oko 250 000 ljudi.

Članovi okružnog vijeća se biraju na općih i lokalnim izborima svake četvrte godine. Skupština bira, iz svojih redova, članove izvršnog odbora čiji je zadatak koordiniranje aktivnosti okružnog vijeća. Često su izvršni odbori direktno odgovorni za područje zdravstvene zaštite, a uz njih postoje i njima podređene komisije za druge aktivnosti, kao što su prevoz i kultura. U nekim vijećima okruga postoje komisije za zdravstvenu zaštitu. Po uputstvima izvršnih odbora – ili komisije za zdravstvo – upravljanje bolnicama i jedinicama primarne zaštite provodi određeni broj nepolitičkih upravljačkih odbora.

Proizvodne jedinice, npr. bolnice, čine integralni dio okružnih vijeća i njihove aktivnosti i finansije se obično pomno nadgledaju od strane izvršnih odbora ili zdravstvenih komisija. Na taj način, proizvodne jedinice nemaju poluautonomni odnos sličan onom koji imaju agencije centralne vlade. O strukturnim pitanjima, recimo, zatvaranje bolnice, uvijek se odlučuje na političkom nivou.

Na osnovu prijedloga od izvršnog odbora, skupština okružnog vijeća donosi odluku o godišnjem budžetu. Obično je ovaj budžet izuzetno agregiran i podijeljen na samo nekoliko područja, među kojima prevladava zdravstvena zaštita. Izvršni odbor – ili komisija za zdravstvenu zaštitu, ako postoji – distribuiraju reursre različitim bolnicama i jedinicama primarne zaštite. Različiti sistemi ili mehanizmi se koriste za kombinovani transfer zadataka i sredstava od političkih korisnika zdravstvene zaštite do profesionalnog rukovodstva proizvodnih jedinica.

U nekim okružnim vijećima se koristi tradicionalna dodjela budžeta sa jakim inkrementalnim, postupnim karakterom, dok se druge dodjele zasnivaju na socijalnim i demografskim varijablama u različitim okruzima. U drugim vijećima postoje manje ili više sofisticirani sistemi zasnovani na očekivanim ili ostvarenim izlaznim

⁶⁷ Broj stanovnika u Švedskoj je oko 9 miliona a radne snage ima oko 4,3 miliona.

rezultatima ili rezultatima rada. Kada okružno vijeće kupuje zdravstvene usluge od privatnih ustanova, često postoje ugovori na bazi plaćanja prema izvršenom radu, tj. usluzi.

Vladine agencije nadgledaju zdravstvene institucije i stručno osoblje, naime Državno vijeće za zdravlje i socijalnu skrb (*National Board of Health an Welfare*).

Najvažniji zadatak za okružno vijeće je da osigura i finansira zdravstvenu zaštitu. Iako je organizacijski model tipičan za lokalne uprave u Švedskoj, može se reći da predstavlja poseban sektorski model organizacije koji se općenito koristi za bolnice i domove zdravlja – u svakom slučaju to je drugačiji model za javne usluge od onog za vladine agencije.

5. Neka zapažanja

Švedska pripada zamljama Evrope sa najvećim javnim sektorom i najvećim omjerom poreza na prihod i BDP-a. Može se, dakle, očekivati da je i sektor centralne vlade velik. To, međutim, nije slučaj.

Samoupravljujuće općine i okružna vijeća pružaju najveći dio usluga javnog sektora. Ove lokalne uprave ubiru poreze kako bi finansirale većinu svojih troškova. Grantovi iz državnog budžeta – koji su nenamjenskog, nepaušalnog karaktera – čine oko 20 procenata prihoda lokalnih uprava. Ovo znači da postoji decentralizirani sistem zasnovan na bliskom odnosu između građana, koji su korisnici javnih usluga, na primjer zdravstvene zaštite, i izabраниh lokalnih političara, a koji su na kraju odgovorni za opseg i kvalitet usluga.

Treba primjetiti da je upravljanje velikim sistemina socijalne skrbi povjereno tijelima kojima upravlja javno pravo, odvojenim od pravnog subjekta države. Ovdje su cilj društva za nezaposlene i društva za socijalnu zaštitu. Obje ove organizacije, a koje korjene vuku iz starih udruženja, uspjele su da zadrže poseban demokratski karakter.

Švedska je društvo s brojnim i jakim organizacijama. Ističu se, naravno, različiti savezi zaposlenika i sindikati. Općine i okružna vijeća takođe imaju uticajne organizacije. Udruženja poljoprivrednika još su jedan primjer organizacija; udruženje stanara, takođe, postoje jake organizacije za zaštitu okoline. Sve ove organizacije odražavaju mišljenja svojih članova i svojim članovima daju potrebne informacije. Postojanje takvih organizacija olakšava međusobnu razmjenu informacija između važnih interesnih grupa i vlade.

Okolnosti ove vrste – veliki autonomni sektor lokalne uprave i jake organizacije – djelimično objašnjavaju kako je moguće imati jaku socijalnu državu sa velikim javnim sektorom, bez velike aministracije centralne vlade.

Decentralizirani karakter javnog sektora i aktivnosti ističu se i u sektoru centralne vlade. Nema tipične glomazne evropske organizacije ministarstava - umjesto nje postoje mala ministarstva i relativno autonomne vladine agencije. Iako gotovo da nema kontrole ulaznih sredstava i podataka, koja se nigdje ne provodi osim na općem, sveobuhvatnom nivou, način dobrog upravljanja poprima oblik u kojem se postavljaju ciljevi a zatim prati izvršenje, ostvarenje ciljeva i rezultata. Organizacijski model vladine agencije kombinira čvrstinu i fleksibilnost na način koji može biti korišten za skoro sve vrste vladinih aktivnosti. Posljedica toga je da nije postojala hitna potreba da se stvaraju drugi modeli za različite sektore uprave centralne vlade. U onim slučajevima kada se vladina agencija smatra manje održivim modelom, izbor obično pada na organizacijski model u okviru privatnog prava, kao što su dioničarska društva, fondacije ili neprofitna udruženja.