

## *SIGMA – ocjene hrvatske javne uprave iz lipnja 2005.*

*Iva Milošević\**

Sredinom prosinca 2005. SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), zajednička inicijativa OECD i Europske unije, objavila je pet ocjena. Riječ je o pet sadržajno međusobno povezanih ocjena koje se odnose na stanje iz lipnja 2005.:

1. Ocjena javne službe i upravnog okvira (*Public Service and Administrative Framework Assessment*),
2. Ocjena oblikovanja javnih politika i koordinacije (*Policy-Making and Co-ordination Assessment*),
3. Ocjena elemenata sustava javnog poštenja (*Elements of Public Integrity System Assessment*),
4. Ocjena sustava upravljanja javnim rashodima (*Public Expenditure Management System Assessment*),
5. Ocjena unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru (*Public Internal Financial Control Assessment*).

### 1. Ocjena javne službe i upravnog okvira

Ustanovljeno je da je u razdoblju od prethodne procjene postignut napredak u izgradnji institucija te osobito u postavljanju zakonskih temelja i pretpostavki za jačanje profesionalizma, depolitizaciju i upravljanje ljudskim potencijalima u javnom sektoru. Iza te početne relativno optimistične tvrdnje stoji prilično izražena kritika trenutačnih nedostataka.

---

\* Iva Milošević, dipl. iur., sudska savjetnica Općinskog suda u Zagrebu

SIGMA uzima u obzir temeljni zakon koji je u vrijeme ocjene uređivao status državnih službenika i namještenika, Zakon o državnim službenicima i namještenicima (NN 27/01.; dalje: ZDSN). Ujedno se osvrće i na nacrt novog Zakona koji je u međuvremenu donesen, Zakona o državnim službenicima (NN 92/05.; dalje: ZDS). Moglo bi se reći da su dva zakona u paralelnoj primjeni,<sup>1</sup> a upravo je ta okolnost jedna od opasnosti na koju se upozorava u ocjeni SIGMA.

Kao osnovni nedostaci i problemi postojećeg sustava istaknuti su:

– Pravna nesigurnost koja proizlazi iz činjenice da različiti zakoni, pored ZDSN-a i ZDS-a, uređuju položaj, ovlasti i obveze pojedinih kategorija službenika i namještenika za određena područja uprave, pri čemu se ne zadržavaju samo na regulaciji pitanja specifičnih za određeno područje i na popunjavanje praznina, nego ulaze u pitanja već regulirana temeljnim zakonom, osobito u klasifikaciji državnih službenika i namještenika.

– Negativnom je ocijenjena supsidijarna primjena odredbi Zakona o radu na pitanja koja nisu uređena ZDS-om, s obzirom na veću fleksibilnost radnih odnosa od relativno jednostranog odnosa države i njezinih službenika.

– Neujednačena regulacija upravnog postupka, s obzirom na to da postoje brojni posebni upravni postupci. Njihov se broj preporučuje smanjiti te ujednačiti upravno postupanje.

– Nepostojanje jedinstvenog sustava i standarada za prijam državnih službenika i namještenika. Kriteriji za izbor ili su pretjerano formalni (daju prednost formalnim kvalifikacijama pred iskustvom, kvalitetom rada, pokazanim sposobnostima i vještinama) ili ih uopće nema, kao u slučaju političkih imenovanja.

– Prekomjerna politizacija te nedovoljno razlikovanje između političkih položaja i službeničkih radnih mjesta jedna je od glavnih zamjerki. Politizaciju omogućuju brojne iznimke od pravila o selekciji državnih službenika i namještenika propisanih ZSDN-om (odnosno ZDS-om). Naime, čelnici i drugi dužnosnici središnjih tijela državne uprave, ali i drugih upravnih tijela, postavljaju se bez natječaja, odnosno imeno-

<sup>1</sup> Naime, ZDS predviđa da će se do donošenja posebnog zakona i provedbenih propisa kojima se uređuje pitanje plaća državnih službenika te plaća i klasifikacije radnih mjesta državnih namještenika primjenjivati odredbe starog Zakona.

vanjem Vlade na prijedlog predsjednika Vlade ili nadležnog ministra. SIGMA upozorava da se na taj način rad upravnih tijela nužno politizira, osobito stoga što takav način imenovanja doseže preduboko u hijerarhijskoj ljestvici te tako uzrokuje političke smjene ne samo u političkom vrhu tijela državne uprave (npr. položaji ministara) već i u stručno-tehničkom dijelu. Time se onemogućuje kontinuitet rada uprave i smanjuje kapacitet obavljanja povjerenih joj funkcija.

– Neprivlačnost rada u javnom sektoru. Sposobno i kvalitetno osoblje odvraća se od rada u upravnim tijelima ne samo nedostacima u postupku selekcije kandidata nego i nejasnim kriterijima za napredovanje. Ono prvenstveno ovisi o dužini staža službenika te o ispunjavanju formalnih kriterija, a ne o sposobnostima. Plaće u javnom sektoru znatno su manje od onih u privatnom sektoru te premale s obzirom na troškove života. To ne može privući perspektivne mlade ljude s potrebnim znanjima i kvalifikacijama. Bolje su plaćene čelne pozicije, no kako se na njih uglavnom dolazi političkim utjecajem, proizlazi da adekvatna financijska satisfakcija ne odlazi uvijek osobama koje su po kriterijima rada i stručnog znanja najzaslužnije.

– Ne postoji jedinstveni sustav usavršavanja za sva upravna tijela. To se nastoji otkloniti usvajanjem *Strategije za stručno osposobljavanje i usavršavanje javnih službenika* iz kolovoza 2004. i jačanjem ovlasti Središnjeg državnog ureda za upravu (dalje: SDUU), nadležnog za njezino provođenje. SIGMA preporučuje da se obukom i pojačavanjem kapaciteta SDUU kao središnjeg upravljačkog tijela stvori homogeni sustav trajnog usavršavanja službenika.

– Nedovoljna je mobilnost službenika, što otežava usavršavanje i stjecanje novih znanja i vještina. Opisi radnih mjesta pretjerano su detaljni, što također umanjuje fleksibilnost i prilagodljivost upravnog sustava.

– Nedostaje jasan zahtjev političke neutralnosti službenika u obavljanju službe. Odredba čl. 6. ZDS napredak je u usporedbi s čl. 5. ZDSN, jer propisuje zabranu diskriminacije i povlašćivanja građana po političkoj osnovi od strane državnih službenika i namještenika u obavljanju njihovih poslova.<sup>2</sup> Određeni je napredak i reguliranje prava građana na pristup informacijama javnog sektora, kao i regulacija

<sup>2</sup> Zaštita samih službenika propisana je odredbom čl. 11. ZDS.

sukoba interesa Zakonom o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti.<sup>3</sup>

– Sudski nadzor nad radom javnih službenika, koji bi trebao bio garancija zakonitosti i kvalitete njihova rada, nedovoljno je kvalitetan. Upravni sud se, osim u određenim zakonom propisanim iznimkama, ne upušta u utvrđivanje činjeničnog stanja radi izmjene upravnog akta, već uglavnom samo ispituje njegovu zakonitost. Pravnu sigurnost ugrožava i sporost Suda uzrokovana zaostacima u rješavanju predmeta.

U nastojanju da se ostvare ocjenom predložene promjene te ciljevi postavljene *Strategijom za stručno osposobljavanje i usavršavanje javnih službenika* bit će važan budući razvoj Središnjeg državnog ureda za upravu. On bi trebao biti povezujući čimbenik u upravnom sustavu. Ocjenjuje se da SDUU zasad nema potreban kadrovski kapacitet ni autoritet za obavljanje takvog zadatka.

## 2. Ocjena oblikovanja javnih politika i koordinacije

Ta se ocjena osvrće na sustav donošenja odluka, oblikovanja javnih politika i stvaranja temeljnih programa Vlade poduprte ponajprije ministarstvima i drugim tijelima središnje državne uprave. Sustav donošenja vladinih odluka temelji se na odredbama Poslovnika (NN 107/00. i 22/05.; dalje: PV) koje su ocijenjene jasnim, prihvaćenim i poštovanim od svih sudionika procesa odlučivanja. Pravila odlučivanja već se dulje vrijeme primjenjuju, što pridonosi njihovoj razumljivosti, prihvaćenosti i stabilnosti sustava.

Glavna zamjerka odnosi se na nedovoljnu usmjerenost na utvrđivanje strateških prioriteta, godišnje planiranje rada te na kontrolu provedbe odluka Vlade. Naime, propisani sustav odlučivanja predviđa da se prijedlozi zakona i drugih propisa s kratkim sadržajem te mišljenjem Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija, Ministarstva fi-

<sup>3</sup> Predmetni zakon i sam unosi određenu konfuziju u postojeći pravni sustav, jer se odnosi na širok spektar državnih službenika, uključujući one već obuhvaćene ZDS-om, pa je nejasno ostaju li oni izvan regulacije ZDS-a.

nancija, Ureda za zakonodavstvo te drugih državnih tijela u djelokrug kojih spada određeni prijedlog podnose tajniku Vlade. On ih, ovisno o stupnju potrebe daljnjeg raspravljanja i usuglašavanja stajališta, šalje ili izravno nekoj od nadležnih vladinih koordinacija ili stručnim radnim skupinama.<sup>4</sup> Nakon toga se u slučaju potrebe za daljnjom raspravom prijedlozi prije same sjednice Vlade upućuju užem kabinetu.<sup>5</sup>

Prednost takvog sustava ogleda se u mogućnosti filtriranja podataka prije sjednice Vlade te postupnog razmatranja otvorenih pitanja i njihova eventualnog usklađivanja i rješavanja prije odlučivanja na sjednici Vlade.

SIGMA upozorava na nedovoljnu koordinaciju u radu i nedovoljnu usuglašenost prijedloga između različitih središnjih tijela državne uprave. Naime, obveza pribavljanja mišljenja raznih tijela često se svodi na formalne konzultacije uz prihvaćanje stajališta onog tijela koje je predlagatelj, odnosno u resor kojeg prijedlog pripada. Sastav tijela koja sudjeluju u procesu odlučivanja uglavnom se preklapa. Ima li se u vidu da u sastav koordinacija i užeg kabineta ulaze članovi Vlade, koja na kraju donosi odluku, i to upravo oni koji su s obzirom na resor kojem pripadaju ovlašteni za podnošenje prijedloga, može se opravdano sumnjati u mogućnost znatnije promjene već podnesenog prijedloga te njegova usklađivanja s potrebama svih drugih područja na koja odluka može utjecati.

Potrebnu povezanost trebalo bi osigurati Tajništvo Vlade, na čelu s tajnikom, koje ima ulogu koordinatora raznih vladinih tijela. Ističe se da se Tajništvo više koncentrira na logističku podršku tijelima koja sudjeluju u procesu odlučivanja, dok nema praksu ni kapacitet djelovati kao programski i sadržajni koordinador.

Radi postizanja bolje programske povezanosti i usklađivanja prijedloga te raznih sektorskih strategija i programa donesen je Nacionalni razvojni plan za razdoblje 2005.–2009. za provedbu kojeg bi se trebao brinuti Središnji državni ured za razvojnu strategiju.

---

<sup>4</sup> One su sastavljene od pomoćnika ministara i ravnatelja državnih upravnih organizacija te drugih državnih službenika koje pak određuju upravo članovi koordinacija, odnosno ministri, državni tajnici središnjih državnih ureda te ravnatelji državnih upravnih organizacija – čl. 16. PV.

<sup>5</sup> Članci 26.–29. PV.

Ujedno je usvojen Poslovník o izmjenama i dopunama Poslovníka Vlade (NN 22/05.) u veljači 2005. kojim je propisana obveza da se uz svaki prijedlog propisa prilože ova četiri iskaza s procjenama učinaka takvog propisa:

1. iskaz o procjeni učinka na državni proračun te na proračune lokalnih jedinica, kao i na broj državnih službenika i namještenika, odnosno financijskog učinka,
2. iskaz o procjeni učinka na tržišno natjecanje i državne potpore,
3. iskaz o procjeni socijalnog učinka,
4. iskaz o procjeni ekološkog učinka.

SIGMA upozorava na dva dodatna problema. Tajništvo i tajnik Vlade, koji su uključeni u proces donošenja odluka, nemaju dovoljan kapacitet za usklađivanje prijedloga različitih predlagatelja s Nacionalnim razvojnim planom. Nije im dana ni ovlast kontrole usklađenosti navedenih iskaza s Nacionalnim razvojnim planom te samih iskaza međusobno (izrađuju ih različita ministarstva s često suprotstavljenim interesima).

S druge pak strane, Središnji državni ured za razvojnu strategiju nije uključen u proces donošenja odluka u svojstvu koordinatora, kao što je to formalno predviđeno za tajnika Vlade. Zato se ne može očekivati da bi taj ured mogao efektivno kontrolirati primjenu Nacionalnog razvojnog plana.<sup>6</sup>

S primjenom navedenih izmjena započelo se 1. travnja 2005. (a procjenu učinka na tržišno natjecanje i državne potpore samo pokusno),<sup>7</sup> dok će procjena socijalnog i ekološkog učinka biti obvezna od 15. studenoga 2006.

Trebalo bi utvrditi jasniji i kohezivniji strateški okvir procesu donošenja odluka, odnosno pojačati kapacitet Tajništva Vlade za snažniju koordinaciju u oblikovanju javnih politika i programa te za provođenje nadzora nad provedbom vladinih odluka. Nužno je ojačati i kontrolu

<sup>6</sup> Eventualno članstvo državnog tajnika koji rukovodi uredom u nekoj od koordinacija teško može promijeniti takvo stanje, jer se unutar koordinacije raspravlja na »nižoj« razini. Formalni je zadatak koordinacija analizirati pojedina otvorena pitanja, a ne ocijeniti usklađenost prijedloga propisa s Nacionalnim razvojnim planom.

<sup>7</sup> Stvarna primjena bila je predviđena za 15. studenoga 2005.

usklađenosti opisanih iskaza o učincima novih propisa. SIGMA preporučuje povezivanje Središnjeg državnog ureda za razvojnu strategiju s Tajništvom Vlade – time bi se povezalo strateško i operativno tijelo.

Također se preporučuje veća koncentracija na dugoročno planiranje i stvaranje sveobuhvatnih programa rada, kao i razvoj mehanizama kontrole Vlade nad izradom i homogenošću procjena učinaka novih propisa, što uključuje i tehničku pomoć pri izradi metodologije te stalno usavršavanje osoblja.

### 3. Ocjena elemenata sustava javnog poštenja

SIGMA analizira elemente sustava javnog poštenja kroz tri osnovna aspekta: pravni i institucionalni okvir, politički aspekt te antikorupcijsku politiku i strategiju.

Naglasak je na ocjeni mogućnosti postojećih institucija u borbi protiv korupcije koja je predstavljena kao trenutačno najveći problem hrvatskog sustava vlasti i uprave, na gotovo svim razinama, kao i na ulogu novih te poboljšanje postojećih instituta, s ciljem razvoja etike te povjerenja građana u tijela vlasti i uprave.

#### a) Pravni i institucionalni okvir

U procjeni se ponajviše analiziraju dva zakona koja propisuju nespojivost obavljanja pojedinih javnih i privatnih funkcija. Tako Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (NN 69/03.; dalje: ZIZ) propisuje nespojivost funkcije zastupnika u Hrvatskom saboru s obavljanjem drugih javnih dužnosti, osobito s članstvom u upravama trgovačkih društava koja su u vlasništvu RH ili koja su obvezna Hrvatskom saboru podnositi izvješća. Ako zastupnik prihvati takvu dužnost, mandat mu za sve vrijeme obavljanja dužnosti mora mirovati (čl. 9. st. 1. i 2. ZIZ).

Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obavljanju javnih dužnosti (NN 163/03., 94/04. i 48/05.; dalje: ZSSI) definira sukob interesa kao situaciju u kojoj su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim

interesom ili kad privatni interes utječe ili može utjecati na nepristranost dužnosnika u obavljanju javne dužnosti.

Kao glavna zamjerka ZIZ-u ističe se činjenica što propisuje nespojivost zastupničke funkcije samo s obavljanjem drugih javnih funkcija. Taj je nedostatak donekle otklonjen odredbama ZSSI koje propisuju nespojivost obavljanja niza dužnosti (ne samo zastupničke) s poslovima u javnom, ali i u privatnom sektoru.

Unatoč procjeni da je ZSSI solidan temelj za sprječavanje sukoba interesa, istaknuto je da se odredbe tog zakona odnose na preširoku i različitu grupu dužnosnika. Naime, taj se zakon odnosi i na čelnike tijela državne uprave, njihove zamjenike i pomoćnike, razne državne službenike, ali i na pravosudne dužnosnike te na političke funkcionare u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Ujedno, postoji mogućnost proširenja primjene Zakona i na druge nositelje dužnosti koje imenuju ili potvrđuju Vlada, Sabor ili predsjednik RH, što potencijalno značajno proširuje obuhvat Zakona.

Reguliranje pitanja sukoba interesa svakako je nužno za svaku od navedenih dužnosničkih i službeničkih skupina. SIGMA preporučuje da se to pitanje uredi zasebno za različite grupe nositelja dužnosti, jer svaka ima specifične probleme i iskušenja.

Kao problem ističe se i postojanje kontradiktornosti i neusuglašenosti tih zakona sa zakonima koji uređuju pojedine skupine, sektore ili vlasti<sup>8</sup> te između samih Zakona o izboru zastupnika i Zakonu o sprječavanju sukoba interesa u obavljanju javnih dužnosti.<sup>9</sup>

Unatoč tome što će se za pojedine skupine dužnosnika i službenika primjenjivati *lex specialis*, neusklađenost ili postojanje dvostrukih i nejasnih pravila ponašanja ne pridonosi jačanju pravne sigurnosti i nužnom razvoju transparentnosti i poštenja u javnom sektoru.

Pohvaljeno je uvođenje obveznog davanja podataka o načinu stjecanja imovine i porijeklu sredstava za stjecanje te imovine u sklopu izvješća

<sup>8</sup> Poput Zakona o državnim službenicima i namještenicima, Zakona o sudovima i sl.

<sup>9</sup> Tako za razliku od odredbi ZIZ-a ZSSI predviđa da zastupnici, kao i predsjednik i potpredsjednik Sabora te drugi dužnosnici, mogu biti članovi nadzornih odbora trgovačkih društava u vlasništvu RH ili u kojima ona ima većinski udio. Ujedno ZSSI predviđa da dužnosnici iznimno, uz odobrenje tijela koje ih je imenovalo, ipak mogu obavljati i druge javne funkcije.



koje se u roku od 30 dana od dana stupanja na dužnost podnosi Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa u obavljanju javnih dužnosti. Međutim, naglašava se i nedostatak kapaciteta Povjerenstva. Činjenica je da Povjerenstvo formalno postoji od 2003., ali je nedavno popunjeno sa svih sedam predviđenih članova te mu se tek odnedavno osiguravaju sredstva u proračunu. Povjerenstvo svakako još nema potreban utjecaj i iskustvo, ni opremu ni osoblje, za obavljanje povjerenih mu zadataka. SIGMA je opravdano rezervirana prema sastavu Povjerenstva, jer je većinom riječ o članovima Sabora. Nadležnost Povjerenstva proteže se i na dužnosnike iz drugih grana vlasti te se time ugrožava načelo diobe vlasti.

Temeljni je problem da se, neovisno o kvaliteti i broju zakona, oni slabo i/ili neadekvatno primjenjuju. Jednim je dijelom to uzrokovano nedostatkom stvarne političke volje, ali i nedovoljnim kapacitetom institucija za provedbu zakona.

## b) Politički aspekt

Vrlo je negativno ocjenjena činjenica da sustav financiranja političkih stranaka i predizbornih kampanja nije dovoljno transparentan i uređen zakonima. Ima li se u vidu da uspjeh stranaka na izborima izravno utječe na sastav tijela vlasti, s obzirom na široku nadležnost Vlade u imenovanju niza državnih službenika i izrazitu politiziranost uprave, taj uspjeh stoga izravno i/ili neizravno utječe i na personalnu situaciju uprave. Ako se želi ojačati povjerenje građana u javne institucije, izvori i načini financiranja političkih stranaka moraju biti potpuno transparentni.

## c) Antikorupcijska strategija

Nacionalni program za borbu protiv korupcije donesen je još 2002. (NN 34/02.) te je ocijenjen pohvalnim korakom za daljnji razvoj načela i institucija. Akcijski plan donesen u sklopu Nacionalnog programa utvrđuje četiri prioriteta problema:

- efikasnost sustava otkrivanja, procesuiranja i kažnjavanja korupcije,

- nedostatak adekvatnih institucija,
- neučinkovitost kazni za korupciju,
- pitanje privatizacije kao osobito osjetljivog područja.

Donošenje novih zakona i mijenjanje zakona na snazi izraz su nastojanja da se načela Nacionalnog programa i Strategije, koju priprema sadašnja Vlada, što dosljednije primijene radi jačanja poštenja i borbe protiv korupcije u javnom sektoru. Potrebno je ojačati postojeće institucije razvojem njihova kapaciteta za obavljanje povjerenih im funkcija, u što svakako spadaju usavršavanje i trajna obuka kadrova, financijska i informatička podrška te adekvatno opremanje te mijenjanje i donošenje novih zakona.<sup>10</sup>

Vrlo je važno iskoristiti sredstva i institute koji već stoje na raspolaganju. Tako se ističu mogućnosti Hrvatskog sabora (interpelacije, otvoreni sat, glasovanje o povjerenju Vladi ili njezinim članovima), važnost Državne revizije, sustava unutarnje financijske kontrole, upravnog nadzora, interne revizije, a osobito nužnost jačanja utjecaja i operativnosti sudstva, državnog odvjetništva te pučkog pravobranitelja.

#### 4. Ocjena sustava upravljanja javnim rashodima

Zakonski okvir za pitanja vezana uz državni proračun te potrošnju u javnom sektoru čine: Ustav RH, Poslovnik Hrvatskog sabora, Zakon o proračunu i Zakon o izvršavanju državnog proračuna RH. Glavna je zamjerka takvom zakonskom okviru što Ustav sadržava samo općenite odredbe o državnom proračunu,<sup>11</sup> dok su preciznije odredbe koje se odnose na njegovo pripremanje, donošenje, provedbu i nadzor nad provedbom sadržane u Zakonu o proračunu (NN 96/03.), dakle u

<sup>10</sup> Tako su izmijenjeni ZSSI, Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala, Kazneni zakon, dok su doneseni Zakon o pravu na pristup informacijama, Zakon o kaznenoj odgovornosti pravnih osoba, itd.

<sup>11</sup> Hrvatski Sabor donosi državni proračun na prijedlog Vlade RH – čl. 90. i 112. Ustava RH (NN 41/01.).

pravnom propisu koji je potencijalno podložniji izmjenama od Ustava. Ujedno, znatan dio podzakonskih provedbenih propisa predviđenih Zakonom o proračunu još nije donesen, unatoč rokovima postavljenima Zakonom.

U analizi postupka donošenja državnog proračuna te njegove provedbe uočeno je nekoliko nedostataka, i to:

a) Prijedlog proračuna podnosi se Saboru prekasno. Naime, Vlada je dužna prijedlog državnog proračuna podnijeti do 15. studenoga, što Saboru ostavlja 30 dana (posljednje zasjedanje završava 15. prosinca) ne samo za glasovanje već i za proučavanje, raspravu i predlaganje izmjena. Zato bi se prijedlog proračuna morao podnositi prije, a i postupak pripremanja prijedloga proračuna u Ministarstvu financija morao bi započeti prije.

b) Mjesečni financijski planovi potrošnje su predetaljni, što otežava likvidnost i prilagodljivost sustava.

c) Postoji više računa preko kojih se izvršavaju transakcije vezane za državni proračun. Unatoč tome što svi korisnici proračuna moraju imati račun unutar jedinstvenog računa državnog proračuna, u stvarnosti pored njega posluju i putem računa Hrvatske poštanske banke, a ujedno je Hrvatska narodna banka prebacila nadležnost u pogledu jedinstvenog računa na Financijsku agenciju (Fina). Radi povećanja transparentnosti prometa korisnika državnog proračuna, kao i radi mogućnosti kvalitetnijeg nadzora nad korištenjem sredstava državnog proračuna treba osigurati promet isključivo unutar sustava jedinstvenog računa državnog proračuna.

d) Računovodstvo se temelji na registraciji prometa gotovinskim sredstvima. Preporučuje se što hitnija dosljedna primjena IPSAS<sup>12</sup> te ESA 95 standarda.

e) Ne postoje jasni zakonski rokovi za podnošenje godišnjeg izvještaja o proračunskim računima. Godišnji bi se računi morali podnijeti Državnoj reviziji do ožujka, a revidirani računi te izvještaj Državne revizije Hrvatskom saboru prije lipnja. Naime, dosadašnja je praksa da Sabor izvještaj o računima odobrava u lipnju, dok izvještaj Revizije o eventualnim nepravilnostima u već odobrenim računima dobiva na

<sup>12</sup> International Public Sector Accounting Standards.

uvid tek u razdoblju listopad-studenj. Tu je praksu potrebno izmijeniti da bi se postigla uvjerljivost Sabora kao kontrolora i eventualnog korektora načina korištenja sredstava državnog proračuna.

Nužno je razviti strategiju koja će djelovati kao programska poveznica svih mehanizama i metoda sustava javne potrošnje, osobito u okolnostima kad se pojedini elementi toga sustava mijenjaju i prilagođuju obvezama koje proizlaze iz procesa pristupanja Europskoj uniji.

## 5. Ocjena unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru

Pohvaljen je napredak Hrvatske prema rezultatima utvrđenim prethodnom ocjenom, ponajprije u izgradnji zakonodavstva, institucija i uopće razumijevanja pojma unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru. Osnovni zakon koji uređuje pitanje financijske kontrole je Zakon o proračunu (NN 96/03.) koji određuje pojmove korisnika proračunskih sredstava te regulira unutarnju reviziju kod proračunskih korisnika, nadzor izvršavanja proračuna te financijske kontrole. Glavna zamjerka postojećem zakonskom okviru je ta da podzakonski provedbeni propisi nisu dovoljno razrađeni ili uopće ne postoje, osim u području računovodstva, financijskog izvještavanja, nadzora proračuna i unutarnje revizije.

S ciljem razvoja sustava unutarnje financijske kontrole Vlada je u rujnu 2004. donijela Strategiju razvoja unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru, kojom se predviđa daljnji razvoj sustava te priprema zakona kojim bi bila obuhvaćena temeljna načela i institucije predviđene Strategijom. Sustav unutarnje financijske kontrole sastojao bi se, prema Strategiji, od triju komponenata: financijsko upravljanje i unutarnja kontrola (*ex ante* i *ex post* kontrola; funkcije računovodstva i financijskog izvještavanja; obrada dokumentacije), unutarnja revizija te središnja harmonizacijska jedinica.

SIGMA konstatira da trenutačno postoje različita i neujednačena pravila za provedbu unutarnje kontrole i nadzora u sklopu različitih ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave. Taj bi se nedostatak

mogao otkloniti osposobljavanjem središnje harmonizacijske jedinice. Trenutačno funkciju središnje harmonizacijske jedinice obavlja Uprava za unutarnju reviziju i nadzor Ministarstva financija. Njezin je zadatak razvoj zakonskog okvira i koncepcije sustava unutarnje financijske kontrole, osposobljavanje unutarnjih revizora te razvoj metodologije i koordinacija djelatnosti unutarnje financijske kontrole. Cilj je da Uprava u potpunosti preuzme ulogu središnje harmonizacijske jedinice, za što će biti potrebno i jačanje njezina tehničkog, metodološkog i kadrovskog kapaciteta.

Kao važan problem ističe se i terminološka neusklađenost između Zakona o proračunu i drugih propisa te nove Strategije razvoja. Ona će se morati otkloniti radi omogućivanja jasne podjele poslova između novih institucija.

Naglašava se i potreba jasnijeg razvoja odgovornosti za planiranje i potrošnju javnih sredstava, za efikasno funkcioniranje sustava unutarne financijske kontrole te za razvoj unutarnje revizije. Naime, postojeći Zakon o proračunu relativno općenito propisuje da je čelnik određenog tijela – korisnika proračuna odgovoran za zakonito i pravilno planiranje te izvršavanje proračuna. Mogućnost delegiranja takvih ovlasti uzrokuje određenu nesigurnost u sustavu.

Sukladno odredbama Zakona o proračunu, svako državno i javno tijelo mora uspostaviti svoju unutarnju reviziju. SIGMA skreće pozornost na činjenicu da se ne može očekivati, imajući u vidu brojnost javnih tijela na koje se ta odredba odnosi, potpuna efikasnost i kapacitet takvih revizija. Vladin Ured za unutarnju kontrolu zato bi trebao djelovati kao kohezivni element. Međutim, Strategija ne predviđa konkretne kriterije i procedure uspostavljanja jedinica unutarnje revizije ni reguliranje statusa internih revizora. Ocjenjuje se da se unutarnja revizija uglavnom svodi na proces stručnog usavršavanja i povećavanja svijesti čelnika središnjih tijela državne uprave o ulozi i načinima funkcioniranja unutarnje revizije.

Unatoč dobro postavljenim načelima i strateškom oblikovanju sustava, mnogo se mora učiniti na praktičnoj izgradnji institucija i metoda sustava unutarnje financijske kontrole te na razvijanju uvjeta rada i osposobljavanja kvalitetnih kadrova. Ujedno se upozorava na potrebu usklađenja postojećeg sustava s novom terminologijom i zahtjevima koje pred javni sektor postavlja nova Strategija razvoja. Pri tome je

važno izbjeći stihijsko donošenje novih zakona i hiperregulaciju. SIGMA preporučuje dopuniti postojeći sustav donošenjem podzakonskih i provedbenih propisa i razvijanjem postojećih institucija u skladu s postavljenim ciljevima.

\* \* \*

Iz svih pet ocjena može se iščitati kritika sklonosti donošenju propisa koji dobrim dijelom ostaju mrtvo slovo na papiru. Dosljedna primjena europskih standarada i načela uvjet je za punopravno članstvo u Europskoj uniji. Ima li se na umu da se pod dosljednom primjenom ne razumije samo usklađivanje zakonodavstva, strateških opredjeljenja i načela, već njihova kvalitetna i dosljedna provedba, bit će nužno stalno razvijati kapacitete svih tijela vlasti i uprave.