

## Konferencija *Hrvatski javni sektor u aktualnim gospodarskim uvjetima*

Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika organizirala je i ove godine svoju, treću po redu, domaću znanstveno-stručnu konferenciju pod naslovom *Hrvatski javni sektor u aktualnim gospodarskim uvjetima*. Konferencija je održana 2. i 3. travnja 2009. u Opatiji. Ona je svojevrsna multidisciplinarna javna tribina koja omogućava izravni susret i razmjenu stavova kompetentnih državnih dužnosnika kao predstavnika izvršne vlasti, znanstvenika i stručnjaka o brojnim temama iz područja djelovanja javnog sektora.

Nastojanje organizatora bilo je programom konferencije obuhvatiti najznačajnije procese i aktualnosti u djelovanju hrvatskog javnog sektora. Širi kontekst programa obilježava intenziviranje procesa reforme javnog sektora u uvjetima svjetske financijske krize koja se neminovno prelila i na hrvatsko gospodarstvo te ovi procesi još više dobivaju na značenju. Općeprihvaćena načela reformiranja proračunskih procesa, kako na državnoj tako i na lokalnoj razini, u osnovi uvijek uključuju kvalitetnije pružanje javnih usluga, učinkovitije i bolje namjensko korištenje sredstava i veću odgovornost za provedbu utvrđenih prioriteta.

Reforma javnog sektora složen je proces koji se odvija usporedno na čitavom nizu aktivnosti potpomognut različitim zakonskim i stručnim instrumentarijem. Jedno od vrlo značajnih područja je uređenje sustava javne nabave. S jedne strane proračunska potrošnja je najznačajniji generator ukupne potražnje u hrvatskom gospodarstvu, a s druge se strane njenom racionalizacijom oslobađa financijski potencijal za gospodarski rast. Istodobno s fiskalnom i financijskom konsolidacijom prisutni su i procesi decentralizacije, regionalizacije i administrativne reforme javne uprave.

Nataloženi problemi funkcioniranja komunalnog sektora također iziskuju promjene u zakonskoj regulativi. Uza sve navedeno, reforma se odvija u kontekstu priprema za pristupanje Europskoj uniji što, osim dinamike promjena, u mnogo čemu definira njihov i pravac i intenzitet.

Program konferencije izveden je plenarnim izlaganjima dvadeset i jednog referata raspoređenih u četiri tematske cjeline: 1. Financijski i zakonski okvir djelovanja javnog sektora u 2009. godini, 2. Lokalne financije i komunalno gospodarstvo, 3. Reforma javne uprave, regionalizacija i decentralizacija, te 4. Menadžersko računovodstvo i upravljačka kontrola u javnom sektoru.

Uvodno izlaganje održao je zamjenik predsjednika Hrvatske zajednice računovođa i financijskih djelatnika i glavni urednik časopisa *Računovodstvo i financije* prof. dr. sc. Danimir Gulin pozicionirajući problematiku djelovanja hrvatskog javnog sektora u kontekstu aktualnog hrvatskog gospodarskog trenutka kao izravnoj ekonomsko-financijskoj determinanti. Na uvodno izlaganje nadovezala se Ivana Jakir Bajo, načelnica Uprave za izvršavanje državnoga proračuna u Ministarstvu financija Republike Hrvatske, koja je, umjesto najavljenog ministra financija, izložila temu *Državni proračun za 2009. godinu u uvjetima svjetske financijske krize*. Predstavljajući netom usvojeni rebalans državnoga proračuna, naglasila dodatna ograničenja financijskih resursa koja nameću imperativ daljnjeg poboljšanja i unapređenja sustava upravljanja javnim financijama. Prema iznesenome, na državnoj razini inzistirat će se na osiguranju ukupne fiskalne discipline koja je temelj makroekonomske stabilnosti, a na međusektorskoj razini na osiguranju učinkovite međusektorske alokacije sredstava, odnosno alokacije resursa u skladu sa strateškim prioritetima države. Pritom su, istaknula je autorica u okviru svoje druge teme s naslovom *Unapređenje i modernizacija proračunskih procesa*, planiranje proračuna »od vrha prema dnu« i razvoj višegodišnjega proračunskog okvira osnovna institucionalna rješenja i alati za jačanje strateške alokacije resursa.

U procesu racionalizacije javne potrošnje, ali i u kontekstu provođenja vladinog antikorupcijskog programa, iznimno važnu ulogu ima osuvremenjivanje sustava javne nabave, javno-privatnog partnerstva i koncesija. Učinke dosadašnjih mjera i postavljanje aktualnog normativnog okvira u kontekstu reforme sustava javne nabave predstavila je mr. sc. Tamara Obradović-Mazal, državna tajnica u Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva. Izlažući temu *Učinci zakonskog okvira javne nabave i JPP na sprečavanje korupcije i racionalizaciju javne potrošnje*, istaknula je kako se u mnogim državama Europske unije u proteklom razdoblju povećavala

vrijednost javne nabave te njezin udio u bruto nacionalnom dohotku. Rast je u velikoj mjeri uvjetovao razvoj zakonodavstva u području javne nabave. Navedeni je trend kao posljedica uvođenja sustava javnih nabava u praksi uočen i u Hrvatskoj te je, prema statističkim izvješćima koje je Uprava za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva, ukupna vrijednost javnih nabava u 2007. iznosila 44,9 milijarde HRK (16,34 % BDP-a) za razliku od 2006. kad je ukupna vrijednost javnih nabava iznosila 29,5 milijardi HRK, odnosno udio javne nabave u BDP-u 11,77%. Značajna promjena trenda uočljiva je u 2008. za koju preliminarni podaci pokazuju da je ukupna vrijednost javnih nabava iznosila oko 30 milijardi HRK, iz čega je uočljiva povezanost vrijednosti javne nabave s općim gospodarskim trendovima, odnosno s iznosom dostupnih javnih sredstava.

Razvoj sustava javne nabave u Hrvatskoj značajno je utjecao na naručitelje, ali i na tržište ponuditelja, koji su pravnim reguliranjem toga područja morali početi postupati na drugačiji, odnosno kompleksniji način, koji je činjenično predstavljao bitan odmak od dotadašnje prakse sklapanja ugovora između države i privatnog sektora. Učinci javnih nabava istovremeno bi se morali odraziti i na druga područja značajna za normalno djelovanje države, kao i osnaženje povjerenja javnosti prema radu države i sprječavanju korupcije. Prema Obradović-Mazal, »uređeni odnosi između javnog i privatnog sektora pozitivan su signal gospodarstvenicima u jačanju njihove konkurentnosti kako bi imali više uspjeha u nadmetanjima, a javni sektor u ulozi poduzetnika, primjenjujući načelo dobrog gospodara i pružajući svima jednake mogućnosti, dobiva mogućnost odabira optimalne tržišne ponude.« Pretpostavka prethodno iznesenom je, prije svega, uređeni sustav pravne zaštite sudionika u procesu javne nabave. Pravna zaštita sudionika u sustavu javne nabave u izravnoj je nadležnosti Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave. Iskustva u radu i očekivanja u okolnostima primjene novih zakonskih rješenja na konferenciji je svojom temom pod nazivom *Iskustva Državne komisije u kontroli postupaka javne nabave* predstavila Marija Cvrle, zamjenica predsjednice Komisije, koja je istaknula da izmijenjeni Zakon o javnoj nabavi otklanja nejasnoće i pravne praznine te omogućuje prilagodljiviji pristup nego dosadašnja zakonska rješenja. Izmijenjeni postupak pravne zaštite pred Državnom komisijom, naime, omogućuje kontrolu postupka nabave u svim fazama postupka nabave, uključujući i rok od godinu dana nakon sklapanja ugovora.

Plenarna izlaganja o temama iz područja javne nabave poslužila su i kao uvod u okrugli stol koji je u održan u poslijepodnevnim satima prvoga dana konferencije pod nazivom *Problemi i nepravilnosti u primjeni Zakona o javnoj nabavi i javno-privatnom partnerstvu*. Gosti okruglog stola bili su emi-

mentni stručnjaci i članovi Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave (Marija Cvrlje, Ivan Žilić i mr. sc. Ante Perdić) koji su se u izravnom susretu s praktičarima mogli uvjeriti da zakonski sustav javne nabave u svojoj operacionalizaciji još uvijek sadržava određene »pukotine«.

Uvijek aktualnu i kontroverznu problematiku plaća u javnom sektoru svojim je izlaganjem u okviru teme *Novi model određivanja plaća državnih službenika* artikulirala mr. sc. Marija Zuber, savjetnica u Hrvatskoj zajednici računovođa i financijskih djelatnika. Predstavljajući novi model plaća državnih službenika utemeljen na platnim razredima, ona je podsjetila na Strategiju reforme državne uprave za razdoblje 2008.–2011. iz ožujka 2008., u kojoj je ocijenjeno da ne postoji jedinstvena politika plaća u državnoj upravi te da nema stimulativnog sustava koji bi poticao na plaćanje prema rezultatima rada i privlačio i zadržavao mlade i sposobne stručnjake. Uvođenjem platnih razreda u sustav određivanja plaća državnih službenika, Hrvatska slijedi model kakav primjenjuju države članice Europske unije i većina država u našem okruženju. Već su gotovo sve države nastale na području bivše zajedničke države, uz stručnu pomoć međunarodnih institucija, donijele propise i reformirale sustave plaća državnih službenika.

Posebnu pozornost, istaknula je Zuber, zaslužuju novi kriteriji na temelju kojih se službenik promiče u viši platni koeficijent. Ocjenjivanje rada državnih službenika je parametar koji većina država primjenjuje kao relevantan za napredovanje u visini plaća i napredovanje u državnoj službi. Postoji bojazan da primjena tog kriterija u Hrvatskoj neće biti objektivizirana, da će biti pod snažnim utjecajem vladajućih političkih skupina, da neće rezultirati željenim i potrebnim pomacima u modernizaciji službeničkog sustava te da neće omogućiti zadržavanje i privlačenje visokoobrazovanih stručnjaka u državnoj upravi.

Ne umanjujući značenje i opravdanost takvih upozorenja, autorica naglašava da je novi model plaća državnih službenika izrađen na temelju preporuka Europske komisije, da su u taj model ugrađena stručna stajališta i prijedlozi ekspertnih skupina te da slična rješenja primjenjuje većina država u našem okruženju. Stoga je, umjesto novih odgađanja primjene tog modela, »uputnije s više odlučnosti i uvažavanja stručnih znanja, sadržajno i normativno unapređivati sustav praćenja i ocjenjivanja rada državnih službenika te s više hrabrosti nagrađivati zapažene radne rezultate službenika pojedina«.

U drugoj tematskoj cjelini, doc. dr. sc. Anto Bajo iz Instituta za javne financije predstavio je rezultate istraživanja zaduženosti hrvatskih jedinica

lokalne samouprave u kontekstu utvrđivanja njihova kreditnog rejtinga. Autor je u okviru teme *Zašto je potreban kreditni rejting lokalnih jedinica?* iznio zanimljivu hipotezu da lokalne jedinice nisu prezadužene, ali za ocjenu ukupne razine zaduženosti treba procijeniti i zaduženost (izloženost kreditnom riziku) društava u njihovu vlasništvu. Ocjena ukupne kreditne sposobnosti lokalnih jedinica nužna je i predstavlja sredstvo za minimiziranje kreditnih rizika, ograničenje zaduživanja i smanjenje izloženosti lokalnih jedinica poslovanju komunalnih društava. Svoju je hipotezu potkrijepio primjerom Grada Zagreba. Naime, potkraj 2008. agencija za ocjenu kreditnog rejtinga Moody's snizila je rejting zagrebačkom komunalnom Holdingu s Baa2 na Baa3 (dobar rejting sa srednje na nižu kategoriju sposobnosti plaćanja) te Gradu Zagrebu s Baa1 na Baa2 (dobar rejting s više na srednju kategoriju dobre sposobnosti plaćanja). Rejting je snižen zbog visokog zaduženja komunalnog društva organiziranog u Holding i slabih uvjeta za otplatu duga te uglavnom odražava pogoršanje financijske pozicije komunalnog društva. Takav razvoj događaja upozorio je na potrebu utvrđivanja kreditne sposobnosti lokalnih jedinica u Hrvatskoj vodeći računa o ukupnom financijskom poslovanju tih jedinica i njihovih komunalnih društava. Zaključno, autor je podsjetio da od 2009. u ukupno proračunsko ograničenje na zaduživanje lokalnih jedinica, pored svih izravno kreiranih obveza (kredita, obveznica, nepodmireni obveza) i izdanih jamstava, ulaze i suglasnosti koje lokalne jedinice daju na zaduživanje svojih ustanova i izvanproračunskih korisnika. Zbog proširenog obuhvata obveza koje ulaze u proračunska ograničenja potrebna je ocjena kreditne sposobnosti lokalnih jedinica zajedno s njihovim komunalnim društvima. Na temelju ukupne ocjene kreditne sposobnosti, istaknuo je autor, treba rangirati lokalne jedinice od nižih prema višim rizicima sposobnosti otplate duga. Najbolje rangiranim lokalnim jedinicama (na temelju ocjene kreditne sposobnosti) omogućilo bi se zaduživanje na financijskom tržištu. Rangiranjem se rješava problem nepredviđenih rizika, neizravno poboljšava transparentnost zaduživanja lokalnih jedinica, objektivnije utvrđuju proračunska ograničenja na zaduživanje i kontrolira njihovo pridržavanje. Ukupna ocjena kreditne sposobnosti lokalnih jedinica, smatra autor, može pomoći u povećanju njihove tekuće (operativne) učinkovitosti u financiranju kroz smanjenje fiskalnih potpora iz lokalnih proračuna.

Problematika lokalnih financija na konferenciji je bila zastupljena i vrlo aktualnom temom o oporezivanju imovine kao izvoru prihoda lokalnih proračuna dr. sc. Saše Drezgića s Ekonomskog fakulteta u Rijeci. Autor je u izlaganju teme *Porezi na imovinu lokalnih jedinica* istaknuo kako teorija i

praksa poreza na imovinu pokazuju da je riječ o jednom od najsloženijih poreznih oblika te da fiskalni i nefiskalni učinci ovoga poreza nisu jednoznačni i ovisе u prvom redu o modalitetima dizajna i primjene samog poreza u pojedinoj zemlji. Njegova primjena pokazuje velike varijacije među pojedinim zemljama u pogledu definicije i načina procjene porezne osnovice, raspona poreznih stopa, oslobođenja i olakšica te ostalih elemenata poreza. Stoga su i učinci poreza bitno različiti. Navedena iskustva upućuju na to da pri uvođenju poreza na imovinu treba voditi računa o specifičnim ciljevima i obilježjima ekonomskog i fiskalnog sustava svake zemlje. Zaključno, Drezgić je istaknuo kako je Hrvatska jedna je od rijetkih zemalja u Europi koja nije uvela porez na imovinu, iako za uvođenje tog poreznog oblika postoje brojni argumenti te je stoga potrebno i važno analizirati modalitete njegova dizajna te potencijalne učinke. Brojne su i prepreke i problemi u njegovoj implementaciji, međutim dosadašnji ekonomski rast te razvoj poreznog sustava čine njegovu primjenu sve jednostavnijom. U svakom slučaju, teorijska i praktična iskustva europskih zemalja, prema autoru, dovoljan su argument za detaljnu analizu i simulaciju uvođenja ovog poreznog oblika u porezni sustav Republike Hrvatske.

U nastavku konferencije uslijedile su tri teme iz područja komunalnog gospodarstva kojemu predstoje značajne promjene. One su, između ostalog, potaknute promjenama u pravnom sustavu Republike Hrvatske uslijed njegova usklađivanja s pravnom stečevinom EU. Osvrt na najavlјenu reformu u sustavu komunalnog gospodarstva iznijeli su pravni eksperti za komunalni sustav Boris Gospodnetić, savjetnik u Hrvatskoj gospodarskoj komori, s temom *Nužnost reforme zakonskog okvira djelovanja komunalnog gospodarstva* i Desanka Sarvan, pravna savjetnica u Istarskoj županiji, s temom *Komunalne usluge – de lege ferenda*. Naime prošlogodišnji sastanak predsjednika Vlade i suradnika s predstavnicima sindikalnih središnjica, Hrvatske udruge poslodavaca, Udruge gradova i općina, Zajednice županija i Udruge potrošača rezultirao je zaključkom da se analizira primjena Zakona o komunalnom gospodarstvu s ciljem iznalaženja prijedloga za konkurentnije i racionalnije poslovanje komunalnih trgovačkih društava. U tom smislu nadležna su ministarstva zajedno s Udrugom gradova i općina analizirala stanje u komunalnom gospodarstvu i provela detaljnu analizu dosadašnje provedbe Zakona posebice s obzirom na poslovanje komunalnih trgovačkih društava i cijena usluga. Rezultati provedenih analiza inicirali su pokretanje procedure izmjene i dopune Zakona. Novim zakonskim rješenjima sustavno bi se uredila načela i opći uvjeti građenja i održavanja građevina i uređaja komunalne infrastrukture te načela i načini obavljanja komunalnih djelatnosti. Osiguravanje slobode kretanja robe,

rada i kapitala kao temeljnih sloboda koje proizlaze iz Ugovora EU traži izmjene dosadašnjih obrazaca ponašanja i u komunalnom gospodarstvu, s ciljem njegove efikasnosti, racionalizacije i učinkovitosti, a novi zakon mora stvoriti pretpostavke za ostvarenje tog cilja.

S novim rješenjima općih uvjeta uvjeti građenja i održavanja građevina i uređaja komunalne infrastrukture u uskoj je svezi i predstavljena tema financiranja trgovačkih društava u javnom sektoru. Zajednički rad o toj temi pripremile su prof. dr. sc. Vesna Vašiček s Ekonomskog fakulteta u Zagrebu i mr. sc. Nediljka Rogošić, pomoćnica glavne državne revizorice. Autorice u radu i izlaganju primarno problematiziraju pitanje karaktera državnih potpora kao vrlo značajnog izvora financiranja djelatnosti trgovačkih društava u javnom sektoru. U tom smislu autorice su istaknule ključno pitanje karaktera državnih potpora odnosno: jesu li državne potpore za primatelja prihod ili se trebaju pripisati njegovu javnom kapitalu. Kroz računovodstvenu prizmu, a u kontekstu primjene Međunarodnih računovodstvenih standarda, autorice su predstavila argumente u prilog i argumente protiv svake od tih mogućnosti pomno analizirajući ekonomsko-financijske implikacije njihove primjene. Izlaganje ove teme upotpunjeno je i predstavljanjem hrvatske prakse na temelju iskustava i stavova državne revizije.

Drugi dan konferencije započeo je izlaganjem tema iz tematske cjeline *Reforma javne uprave, regionalizacija i decentralizacija*. Posebno zanimanje sudionika izraženo je za teme prof. dr. sc. Ivana Koprića s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu *Kritična važnost kapaciteta javne uprave pridruživanju Hrvatske EU: jesu li važnije političke zapreke ili upravne mogućnosti?* i *Neposredan izbor župana i gradonačelnika: prednosti i ograničenja*. Strukturu izlaganja svoje prve teme Koprić je prilagodio davanju obrazloženja, osobnih stavova i odgovora na niz ključnih pitanja: Što su to upravni kapaciteti, odnosno ponajprije što Europska unija misli pod njima? Nadalje, tko i na koji način u okviru Unije određuje što se misli pod kapacitetima te kako se nadzire njihovo (ne)postojanje? Koje su posljedice nedovoljnih upravnih kapaciteta s gledišta Unije odnosno pojedine zemlje? Kakvi su hrvatski upravni kapaciteti te što Hrvatska poduzima radi njihova jačanja? Jesu li upravni kapaciteti doista važni, a ako jesu, za što su važni – za ulazak u Uniju ili za kvalitetu života u Hrvatskoj? Hoće li upravni kapaciteti doista biti presudni za ulazak Hrvatske u članstvo Europske unije? Zaključno, u svjetlu aktualnih političkih previranja i kolebanja oko ulaska Hrvatske u članstvo Europske unije, usredotočio se na temeljno pitanje: Radi koga se treba provesti značajna upravna reforma?

U odgovoru na to pitanje, istaknuo je, moguća su dva odgovora. »Prema jednom riječ je o ispunjenju institucionalnog kriterija radi udovolja-

vanja svim uvjetima za članstvo u Uniji. No, takav odgovor ne podupire činjenično stanje: u ogromnoj većini članica koje su ušle u sastav Unije tijekom 2000-ih uvjet institucionalnog kriterija nije bio u potpunosti ispunjen. Drugim riječima, neispunjenje tog kriterija nije bilo eliminatorno. U odnosu na Hrvatsku to se naravno može promijeniti. Drugi odgovor, na prvi pogled populistički, kaže da se javna uprava mora reformirati radi hrvatskih građana, poslovnih subjekata i čitave zajednice. Takav je odgovor točan, no valja mu dodati i sljedeće: interakcija s Europskom unijom na domaće reformske napore djeluje u najmanju ruku blagotvorno, a ulazak u članstvo stvorio bi nove, još efikasnije mehanizme potpore i pritiska za reformom javne uprave.«

S obzirom na predstojeće lokalne izbore, posebno zanimanje sudionika pobudilo je izlaganje druge teme u kojoj je Koprić sustavno prezentirao međunarodna iskustva i rasprostranjenost neposrednih izbora lokalnih čelnika. Obrazlažući moguće političke, upravne i pravne učinke neposrednih izbora, analizirao je razloge zašto se u Hrvatskoj uopće ulazi u takav dalekosežan reformski projekt zaključujući da je »riječ je o višestrukoj preraspodjeli političke moći po nekoliko linija«. Uzimajući u obzir specifičnosti pravne regulacije u Hrvatskoj, autor ističe i obrazlaže neke od mogućih oblika i aspekata preraspodjele moći zaključno konstatirajući da »u Hrvatskoj nije provedena sustavna analiza učinaka prethodnog sustava u kojem su postojala dva izvršna organa u svakoj lokalnoj jedinici, načelnik i poglavarstvo. Učinci sustava nisu istraženi, a ne postoji ni sistematizacija iole detaljnijih statističkih podataka. Kritike tog sustava bile su uglavnom paušalne, komparativna situacija se nerijetko zamagljivala, pa i falsificirala, a dojmovi i medijske afere tretirale kao dokazi neuspjeha. Radu na promijeni sustava izbora načelnika prišlo se pod utjecajem i uz financijsku podršku američke organizacije za međunarodnu pomoć, USAID, koja je favorizirala rješenje dobro poznato u SAD. Kako god bilo, novi sustav traži velike investicije, uključujući i lako vidljive financijske rashode za državni i lokalne proračune. Veliki je rizik da će tako velika investicija dati premale rezultate«.

U nastavku, prof. dr. sc. Vladimir Čavrak s Ekonomskog fakulteta u Zagrebu prezentirao je temu *Regionalizacija i regionalna politika u recesiji*. Referent je uvodno naglasio kako je uloga regija u nacionalnim ekonomijama značajno promijenjena u suvremeno doba kao rezultat globalizacije i strukturnih prilagodbi, ističući kako je razumijevanje tih promjena važno za izradu regionalne ekonomske analize i programiranje regionalnog razvitka. Analizirajući stanje u Hrvatskoj, Čavrak je istaknuo činjenice da problem regionalizacije Hrvatske ima svoju dugu povijest, a promjene i



korekcije teritorijalnog ustrojstva bile su veoma česte i rađene dominantno prema političkim, a manje prema ekonomskim kriterijima. Nepostojanost regionalnog ustrojstva uvjetovala je i nepostojanost regionalne strategije i ekonomske politike. Aktualnu regionalizaciju Hrvatske autor također vidi u funkciji administrativno-političkog ustroja, a manje u funkciji ekonomskog prosperiteta. U svojem izlaganju predstavio je je aktualni model regionalizacije Hrvatske na tri NUTS 2 regije i ključne indikatore distribucije prostora, stanovništva, BDP-a i investicija po županijama i NUTS 2 regijama. Analizirajući interakciju procesa regionalizacije i recesije, Čavrak je konstatirao da regionalna politika najčešće nije značajniji dio standardne antirecesijske politike. Ideja o uključivanju regionalne politike u antirecesijski program utemeljuje se na činjenici dugotrajnijeg funkcioniranja hrvatskog gospodarstva u uvjetima nepotpune zaposlenosti (regionalno neravnomjerno distribuirane) te se oslanja na mogućnost kombiniranja kratkoročnih i dugoročnih učinaka takve regionalne politike. Prema njegovim riječima, »kratkoročni učinci mogli bi se očitovati u mogućnosti brzog aktiviranja trenutno imobiliziranih resursa lokalnih zajednica uz manje troškove u odnosu na nabavu potpuno novih resursa uz visoke kamate, a dugoročni učinci očitovali bi se kroz ujednačavanje regionalne razvijenosti, što je glavni cilj svake regionalne politike. Time bi se istovremeno ostvarivale kratkoročne, ali i dugoročne zadaće regionalne politike, i to u sklopu programa antirecesijskih mjera«.

U širem kontekstu reforme javne uprave, temu *Konvergenција hrvatske financijske i proračunske regulative okvirima i praksi EU* izložila je Ivana Maletić, državna tajnica u Ministarstvu financija. Prema njezinim riječima, u procesu pristupanja Europskoj uniji pokrenute su značajne promjene u sustavu upravljanja javnim financijama kojima je krajnji cilj poboljšanje kvalitete rada te djelotvornosti i učinkovitosti u upravljanju javnim sredstvima. Donošenjem novog Zakona o proračunu uvedene su važne novosti u procese planiranja i izvršavanja koje omogućavaju lakšu implementaciju sustava unutarnjih financijskih kontrola kojemu je osnovni zadatak praćenje i ocjenjivanje postižu li se postavljeni ciljevi na legalan i regularan, djelotvoran i učinkovit način. Među značajnijim promjenama istaknula je uvođenje strateškog planiranja i izrade trogodišnje strategije vladinih programa kako bi strateški prioriteti i ciljevi vladine politike izravno utjecali na alokaciju sredstava unutar proračuna. U fazi izvršavanja proračuna, novi Zakon omogućava veću fleksibilnost donošenjem proračuna na višoj razini ekonomske klasifikacije, ali se uvodi i obveza praćenja izvršavanja kvalitete ugovornih obveza, o čemu ovisi i dinamika njihova konačnog plaćanja iz proračuna.

Svoj doprinos razmatranju potreba i smjera organizacijskih promjena u javnom sektoru dala je prof. dr. sc. Vesna Bosilj Vukšić s Ekonomskog fakulteta u Zagrebu u okviru teme *Metodologija za razvoj procesne orijentacije u javnom sektoru*. U svom izlaganju Bosilj-Vukšić je obrazložila osnove metodologije provedbe projekata razvoja procesne paradigme, s naglascima na specifičnostima primjene metodologije u organizacijama iz javnog sektora u Hrvatskoj. S obzirom na to da posljednjih godina jača svijest o važnosti kvalitete i efikasnosti usluga javnog sektora za građane i gospodarske subjekte, bez obzira na brojna ograničenja pri provedbi projekata usmjerenih razvoju procesne orijentacije (politički razlozi, kruta struktura, zakonski i pravni okvir), referentica očekuje intenziviranje procesne orijentacije u organizacijama javnog sektora. Za realizaciju tih zahtjeva potrebno je provesti organizacijske promjene u javnom sektoru, definirati nove zakonske okvire, osigurati informacijsko-komunikacijske infrastrukturu i odgovarajuću razinu znanja korisnika. Unapređivanje poslovnih procesa, efikasnost i interoperabilnost dominantni su pokretači modernizacije hrvatskog javnog sektora, a uspješna provedba projekata uvođenja procesne orijentacije polazna je osnova za prelazak na višu razinu razvoja procesne zrelosti. Pozitivni rezultati provedbe tih projekata, smatra referentica, posebno su važni u kontekstu razvoja elektroničke uprave, kao i zbog uključivanja u tokove europske integracije.

U završnom tematskom bloku konferencije pod nazivom *Menadžersko računovodstvo i upravljačka kontrola* izloženo je šest tema.

Danijela Stepić, ravnateljica Uprave za harmonizaciju unutarnje revizije i financijske kontrole u Ministarstvu financija, govorila je o temi *Unutarnja financijska kontrola kao podrška osuvremenjivanju sustava riznice*. Referentica je obrazložila osnovne komponente sustava upravljačke financijske kontrole i upoznala sudionike s aktivnostima Vlade na pripremi novog dokumenta Strategije o razvoju sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru. Učinkovit sustav unutarnjih financijskih kontrola vitalna je komponenta reformskih procesa, a u procesu pridruživanja Europskoj uniji uvodi u praksu zemlje kandidatkinje kroz dva procesa. Jedan je priprema i korištenje pretpripravnih programa pomoći EU, a za to institucije moraju imati potpuno uspostavljen, u skladu sa zahtjevima EU, sustav unutarnjih financijskih kontrola. Drugi je pregovarački proces u sklopu kojeg se, u poglavlju 32. Financijski nadzor, zemlja kandidatkinja obvezuje na uspostavljanje i primjenu sustava unutarnjih financijskih kontrola. Referentica se posebice osvrnula na implementaciju Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola i predstojeći proces osuvremenjivanja sustava državne riznice kao ključnog elementa funkcioniranja javnih financija.

Temom Upravljanje imovinom javnog sektora – stanje i međunarodni trendovi mr. sc. Gorana Roje s Ekonomskog instituta u Zagrebu govorila je o stanju i potrebama unapređenja razvoja javnog menadžmenta u segmentu upravljanja nenovčanim državnim resursima. Referentica je naglasila distinkciju između upravljanja i vlasništva te identificirala ključne postavke i aktivnosti u sustavu upravljanja imovinom, analizirajući međunarodna iskustva i posebnosti pojedinačnih normativnih rješenja u pogledu izgradnje odgovarajućeg sustava upravljanja državnim imovinom i s njome povezanim obvezama. Prikazujući vrlo različita rješenja, sukladno posebnostima sustava u pojedinim regijama i zemljama, referentica je opisala razvoj varijantnih sustavnih rješenja i praktičnih postupaka kojima se odgovara na pitanja o načinu upravljanja državnim imovinom. Iako međunarodna iskustva u upravljanju državnim imovinom ne upućuju na jedinstveni model upravljanja, upozoravaju na povećanu izravnu odgovornost i asignaciju rizika novog javnog menadžmenta za donošenje odluka o uporabi državne imovine. Sve je više naglašeno razlikovanje prava na upravljanje (korištenje) od vlasničkog prava, a učinkovita uporaba i s njom usko povezan odabir profesionalnog menadžmenta postaju važne teme znanstvenih i stručnih radova u međunarodnoj literaturi.

U nastavku rada konferencije predstavljena su tri rada iz područja razvoja i primjene menadžerskog računovodstva.

Reforma državnog računovodstva i njegova nadogradnja sustavom internog računovodstva (računovodstvom troškova i upravljačkim računovodstvom) smatra se polaznom pretpostavkom uspješnosti ukupnih reformi javnog sektora. To proizlazi iz činjenice da je računovodstvo najpouzdaniji i najcjelovitiji generator upravljačkih informacija kako na mikro, tako i na makroplanu.

Posebno značenje razvoja internog obračuna i upravljanja troškovima u javnom sektoru istaknula je prof. dr. sc. Milena Peršić s Fakulteta za hotelski i turistički menadžment u Opatiji. Prema riječima referentice, pretpostavka uspješne realizacije internog obračuna u javnom sektoru jest dobro poznavanje programa, projekata i aktivnosti, za koje treba pratiti troškove i učinke, na način da se na transparentan način sagledaju oni činitelji koji pridonose ostvarenju cilja, za razliku od onih koje tome ne pridonose i stoga bi ih trebalo eliminirati. Projekte i aktivnosti unutar programa, koji se stavljaju u zadatak pojedinom proračunskom korisniku, potrebno je, smatra Peršić, u okviru internog obračuna prezentirati kroz relacije »troškovi – učinci – kvaliteta – javno priznati rezultati«. U tu svrhu nužno je raspolagati bazom o troškovima i učincima pojedinih aktivnosti i projekata, koji u internom obračunu imaju karakter mjesta troška, a koji ovise o specifičnim aktivnostima karakterističnim za svaku državnu

jedinicu. Posebno značenje u tom procesu pruža informatička potpora, posebno ako se nameće potreba optimiranja kapaciteta, otklanjanja uskih grla te vremenske i organizacijske usklađenosti alokacije resursa i stvarnih potreba ciljnih korisnika. U suvremenim uvjetima informacije internog obračuna, naglasila je referentica, koriste se i za donošenje strateških poslovnih odluka, posebno povezanih s provođenjem ekoprograma ili programa unapređenja kvalitete. Navedeno zahtijeva primjenu specifičnog računovodstvenog instrumentarija, koji će omogućiti pripremu informacija, prijeko potrebnih za uspješnu realizaciju obveza u danom ekonomskom i društvenom okruženju.

U kontekstu potrebe intenziviranja razvoja menadžerskog računovodstva u javnom sektoru rezultate svojih istraživanja predstavio je i doc. dr. sc. Davor Vašiček s Ekonomskog fakulteta u Rijeci. U okviru teme *Računovodstvo u funkciji menadžmenta u javnom zdravstvu* referent je prezentirao aktualni sustav računovodstva naglašavajući njegova ograničenja u procesu upravljanja. U svezi s razvijenosti primjene računovodstva troškova i upravljačkog računovodstva, predstavljeni rezultati autorovih istraživanja pokazuju da se računovodstvo troškova u ograničenoj mjeri i s ograničenim informacijskim učinkom primjenjuje u djelatnosti javnog zdravstva. Njegova primjena i razvijenost može se uočiti primarno kroz praćenje ukupne razine troškova te strukture troškova po prirodnim vrstama i mjestima troškova. Praćenju ukupne razine troškova pridaje se posebna pozornost u kontekstu ugovorom ograničenih ukupnih financijskih sredstava za ugovorene obveze izvršenja određene količine usluga. Praćenje troškova po nositeljima troškova nije razvijeno, a isto tako ni mjerenje uspješnosti pruženih usluga. Primjena tehnika i metoda financijske analize poslovanja, konstatira referent, na niskoj je razini. Nedvojbeno je potrebno značajno unaprijediti interni obračun u sustavu javnog zdravstva, uz primjenu računovodstvenog modela utemeljenog na konceptu nastanka događaja, čime bi se unaprijedio i stupanj konvergencije internog i eksternog obračuna.

Eksterno financijsko izvještavanje na konferenciji je bilo zastupljeno izlaganjem teme prof. dr. sc. Josipe Mrša s Ekonomskog fakulteta u Rijeci s naslovom *Priznavanje prihoda od transakcija s protučinidbom i bez protučinidbe* i Mirjane Hladika, univ. spec. oec., s Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, s naslovom *Računovodstveni vs. statistički pristup konsolidaciji u sustavu proračuna*.

Profesorica Mrša obrazložila je posebnosti priznavanja prihoda u javnom sektoru predstavljajući rješenja Međunarodnog računovodstvenog standarda za javni sektor br. 9 – Prihodi od transakcija s protučinidbom i standarda br. 23 – Prihodi od transakcija bez protučinidbe. Referentica je naglasila kako se prihvaćanjem načela nastanka događaja u računovodstvu

jedinica javnog sektora priznavanje i mjerenje ostvarenih prihoda značajno približilo priznavanju prihoda privatnog sektora. Naime, i u jedinicama javnog sektora nametnuta je računovodstvu obveza utvrđivanja vjerojatnosti ostvarenja budućih ekonomskih koristi ostvarenih priljevima resursa ili smanjenjem obveza, ali i pridodavanjem sposobnosti imovini da se njome obavi određena usluga, odnosno povećanjem uslužnog potencijala postojeće imovine.

U posljednjem izlaganju, Hladika je obrazložila potrebu usklađenosti računovodstvenog i statističkog pristupa konsolidaciji u sustavu proračuna, posebice u kontekstu europskih integracija s obzirom na to da je time determiniran okvir za statističke analize i utvrđivanje obuhvata javnog sektora u cjelini i sektora opće države kao jednog dijela tog sektora. Razvidno je, naime, da standardizacija računovodstva na međunarodnoj razini mora biti podudarna i u suglasju sa zahtjevima državne financijske statistike kako bi podaci i informacije kao output računovodstvenog procesa istovremeno bili korisni i za izvještavanje prema potrebama države, ali i kao podloga za međunarodno izvještavanje o poslovanju države. Pristupi definiranju analitičkog okvira međusobno se razlikuju promatrano sa statističkog odnosno računovodstvenog pristupa, ali nisu međusobno isključivi. Na tom tragu, u praksi je potrebno uskladiti zahtjeve obaju pristupa te postaviti sustav koji će istovremeno omogućiti dobivanje agregatnih podataka o kretanjima u općoj državi, dok će se kroz pojedinačne izvještaje o poslovanju i usklađenosti poslovanja osigurati informacije o pojedinom subjektu.

Predstavljeni referati objavljeni su u Zborniku referata konferencije s uvjerenjem organizatora da će stručni i znanstveni sadržaj objavljenih radova poslužiti znanstvenicima, stručnjacima, dužnosnicima, menadžerima, studentima i ostalim zainteresiranim čitateljima kao korisna podloga i smjerokaz za njihove daljnje aktivnosti. Zbornik je moguće naručiti kod organizatora na internetskoj adresi [www.rif.hr](http://www.rif.hr).

*Davor Vašiček\**

\* Doc. dr. sc. Davor Vašiček, docent na Katedri za računovodstvo Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (assistant professor at the Chair of Accounting, Faculty of Economics, University of Rijeka, Croatia)