

MANAGING PUBLIC EXPENDITURE, A Reference Book for
Transition Countries, Richard Allen i Daniel Tommasi,
2001, Paris: OECD, 500 str.

Prikaz*

Upravljanje javnim rashodima tema je koja zadire u srž problema javnih financija i gospodarstva zemalja u tranziciji. Na temelju dogovora o suradnji između OECD-a (SIGMA program¹) i ADB-a (Asian Development Bank), autori su na podlozi knjige *Managing Government Expenditure* koja opisuje problematiku zemalja jugoistočne Azije (objavljena u travnju 1999. g.), napisali ovu knjigu, prilagođenu potrebama i specifičnostima tranzicijskih zemalja središnje i istočne Europe.

Knjiga analitički pokriva cjelokupno područje upravljanja javnim rashodima, uključujući i pripremu izvršenja proračuna, nadzor i sve razine revizije. Riječ je o praktičnom i operativnom priručniku kojemu je glavna zadaća pružati potporu zemljama koje su u fazi pripreme, donošenja i primjene novih zakona i propisa s područja upravljanja javnim rashodima, te pomoć u unapređivanju transparentnosti proračunskog postupka i protoka informacija. Uz iscrpan uvodni dio, knjiga se sastoji od četiri dijela, podijeljena na petnaest poglavlja. Budući da se autori posebno osvrću na problematiku zemalja u tranziciji te na njihovo moguće priključenje Europskoj uniji, u svakom poglavlju navode preporuke i opasnosti koje se mogu pojaviti u procesu reforme. Preglednost knjige posebno pridonosi mogućnosti dobivanja brzog uvida pomoću uvodnog sažetka, posebnog sažetka na kraju svakog dijela, brojnih vrlo slikovitih grafičkih prikaza, tablica, aneksa i pojmovnika.

U uvodnom dijelu autori navode tri komplementarna i međuovisna cilja sustava upravljanja javnim rashodima, a odnose se na: 1. održavanje fiskalne discipline, 2. učinkovitu alokaciju resursa u skladu s prioritetima države te 3. učinkovito pružanje usluga. Međunarodni monetarni fond ističe dodatni temeljni cilj, a to je fiskalna transparentnost. Autori opisuju povijesno naslijeđe bivših komunističkih režima zemalja središnje i istočne Europe, koje i dalje djeluje kao ograničavajući čimbenik u provođenju reformi

* *Primljeno* (Received): 10. 08. 2001.

Prihvaćeno (Accepted): 12. 09. 2001.

¹ SIGMA - Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries - Potpora za unapređenje vođenja i upravljanja u središnjoj i istočnoj Europi - inicijativa Europske unije i OECD-a.

postupaka upravljanja javnim rashodima i jačanju institucionalne uloge ministarstva financija. Također navode polazne kriterije prema kojima zemlje mogu prosuditi koliko njihov sustav upravljanja javnim rashodima odgovara međunarodnim standardima, uključujući posebne zahtjeve za pridruživanje Europskoj uniji. Na kraju poglavlja navode se metode koje se mogu primijeniti za učinkovito upravljanje procesom promjena. Za uspješno provođenje reformi potrebna je djelotvorna komunikacija, suradnja i koordinacija aktivnosti, dok je za provođenje reformi ključna spremnost ministarstva financija, drugih ministarstava i relevantnih organizacija za reforme.

Proračun i institucionalni odnos tema je prvog dijela knjige, a autori je obrađuju u tri poglavlja (1-3). U prvom poglavlju daju pregled osnovnih koncepcija i definicija proračuna. Također analiziraju druge oblike državnih aktivnosti koji imaju fiskalne učinke kao što su kvazifiskalne aktivnosti, državne obveze, obveze po izdanim jamstvima i porezni izdaci. Posebno ističu potrebu obuhvatnog prikazivanja svih državnih prihoda i rashoda, radi provođenja nadzora rashoda i učinkovite alokacije resursa. U drugom poglavlju opisuju važnost zdrave zakonodavne osnove za proračun, kao što su ustav i zakon o proračunu te njegove bitne elemente. Time bi se trebala osigurati uravnotežena podjela odgovornosti između izvršne vlasti i parlamenta u proračunskom postupku. Unutar izvršne vlasti navode podjelu odgovornosti između vlade, ministarstva financija, ostalih ministarstava i drugih proračunskih korisnika. Također obrađuju raspodjelu odgovornosti među različitim razinama vlasti. U trećem poglavlju navode ključne elemente proračuna Europske unije, prihode i rashode, ulogu Komisije, Vijeća ministara i Europskog parlamenta, te postupke za pripremu godišnjeg proračuna i njegovo izvršenje. Obrazlažu značenje proračuna Europske unije s obzirom na nacionalne proračune i fiskalnu politiku zemalja članica i zemalja kandidata. Paktom o stabilnosti i pristupom posebnim sredstvima namijenjenim zemljama kandidatima uvjetuje se veća proračunska disciplina, usklađivanje nacionalnih računa i vođenje statistike javnih financija u skladu s europskim standardima, sastavljanje višegodišnjih proračunskih okvira i uvođenje strogih postupaka nadzora, kontrole i izvještavanja.

Drugi dio knjige obrađuje pitanja koja se odnose na alokaciju resursa, formuliranje politike i planiranje proračuna, što su autori obradili u daljnja tri poglavlja (4-6). U četvrtom poglavlju opisuju način prezentacije rashoda u proračunu i važnost učinkovitih, suvremenih sustava klasifikacije proračuna u obliku funkcionalne klasifikacije (COFOG²), ekonomske klasifikacije (GFS³) i prema administrativnim jedinicama. Na osnovi usporedbe različitih pristupa klasifikaciji rashoda daju pregled snaga i ograničenja tih tehnika te zemljama u tranziciji daju prijedloge za provođenje i planiranje proračuna. Autori razmatraju mogućnosti uvođenja tržišnog upravljanja u javnu upravu (NPM⁴). Međutim, upozoravaju zemlje u tranziciji na opasnosti koje se pojavljuju pri mogućem uvođenju takvog sustava jer je potrebno zadovoljiti određene preduvjete kao što je jačanje sustava upravljanja gotovinom i uvođenje kontrolnih mehanizama. U petom poglavlju navode glavne korake i postupke pripreme proračuna, a vrlo ih slikovito predočuju i

² COFOG - UN Classification of the Functions of Government.

³ GFS - Government Finance Statistics.

⁴ NPM - New Public Management Model.

grafičkim prikazima. Opisuju različite pristupe u sastavljanju proračuna, npr. pristup odozgo prema dolje i odozdo prema gore. Priprema proračuna kreće od okvira za makroekonomsku i fiskalnu politiku koju određuje vlada, uključujući glavne srednjoročne fiskalne ciljeve. Ističu važnost uloge ministarstva financija u definiranju glavnih pretpostavki i parametara za godišnju pripremu proračuna. Ono daje smjernice i šalje obavijesti, utvrđuje vremenski raspored proračuna, određuje postupke pregovaranja i podjele odgovornosti. U šestom poglavlju opisuju razvoj i iskustva u sastavljanju srednjoročnoga proračunskog okvira (MTBF⁵). Razmatraju glavna pitanja koja se odnose na određivanje osnovne politike, planiranje novih politika i programa te povezivanje godišnjeg proračuna s višegodišnjim proračunom. Objašnjavaju odnos između planiranja kapitalnih investicija i srednjoročnoga proračunskog okvira, te problematiku programa javnih investicija (PIP⁶) i potrebu integriranog pristupa planiranju operativnih i kapitalnih proračunskih rashoda.

Treći dio knjige obrađen je u četiri poglavlja (7-10), a govori o izvršenju i upravljanju proračunom, uključujući internu kontrolu i reviziju. Glavna pitanja o izvršenju proračuna razrađena su u sedmom poglavlju. Navedeni su osnovni ciljevi i opisan ciklus izvršenja proračuna u koracima od nastanka obveze do odobravanja sredstava, istaknuta su operativna pravila za isplaćivanje te kontrolu ispunjavanja svih uvjeta uzimajući u obzir i višegodišnje obveze. Autori razmatraju i pravila upravljanja usklađivanjem proračuna (npr. transferima među proračunskim stavkama), prekomjerno i premalo trošenje sredstava te nadzor izvršenja proračuna. U osmom poglavlju autori navode glavna područja u izvršenju proračuna koja se odnose na upravljanje dospjelim i nedospjelim obvezama, planiranje i kontrolu troškova za zaposlene te upravljanje postupkom nabave. Sva navedena područja izvori su zlorabe i neučinkovitog upravljanja javnim sredstvima, za što je potrebno strože upravljanje iz samog središta državne vlasti. Autori osobito ističu posebne zahtjeve i prioritete Europske unije vezane za postupke nabave, a zemlje članice obvezne su uskladiti svoje nacionalne zakone i propise s direktivama Europske komisije i obvezama iz ostalih ugovora. Devet poglavlje obrađuje funkcije upravljanja gotovinom i riznicom. Osnovni je cilj centralizirati gotovinska salda unutar jednog računa riznice kako bi se minimizirali troškovi i povećala učinkovitost plaćanja i prikupljanja prihoda. Nužno je učinkovito planiranje financija i primjena prognostičkih tehnika. Također su obrađena pitanja vezana za upravljanje javnim dugom i državnom imovinom. Autori u desetom poglavlju razrađuju problematiku uvođenja učinkovite interne kontrole i postupke interne revizije bitne za minimiziranje rizika lošeg upravljanja i zlorabe javnih sredstava, pronevjera i pogrešaka ili nezadovoljavajućeg vođenja računovodstva. Navode dva glavna modela interne kontrole - centralizirani pristup (kontrolu provode npr. službenici koje je odredilo ministarstvo financija) i decentralizirani pristup. Također opisuju financijsko upravljanje sredstvima Europske unije u zemljama kandidatima pomoću Sustava nacionalnog fonda za koji se primjenjuju posebna pravila.

Četvrti dio knjige autori su podijelili na pet poglavlja (11-15), a posvećen je računovodstvu, financijskom izvještavanju, informacijskim sustavima, reviziji, mjerenju i

⁵ MTBF - Medium-term budget framework.

⁶ PIP - Public investment programmes.

ocjeni provođenja. U jedanaestom poglavlju opisuju računovodstvene okvire koji su osnova dobrog proračunskog sustava. Obrazlažu prednosti i nedostatke vođenja računovodstva na novčanoj osnovi i na osnovi nastanka poslovnog događaja. U svezi s tim smatraju da zemlje u tranziciji najprije trebaju uspostaviti učinkovito vođenje računovodstva na gotovinskoj osnovi prije nego što prijeđu na vođenje na osnovi nastanka poslovnog događaja. Poseban je osvrt napravljen s obzirom na planiranje proračuna na osnovi nastanka poslovnog događaja, generacijsko računovodstvo, mjerenje troškova i troškove kapitala. Dvanaesto poglavlje obrađuje pripremu izvještaja o izvršenju proračuna, obuhvat i pokrivenje financijskog izvještavanja unutar države, uključujući izvještavanje o projektima i programima koji se financiraju izvana, kao što je pomoć Europske unije zemljama kandidatima. Potreban je primjeren vanjski nadzor takvih izvještaja koji provodi parlament ili eksterna revizija. U trinaestom poglavlju autori obrađuju informacijske sustave za upravljanje državnim financijama koji obuhvaćaju pripremu i izvršenje proračuna, upravljanje javnim dugom, planiranje gotovine, provođenje plaćanja, prikupljanje prihoda, računovodstvo i izvještavanje. Četrnaesto poglavlje odnosi se na eksternu reviziju u kojemu se opisuju različite vrste revizije i pretpostavke za učinkovitu reviziju. Također se navode ograničenja u postupku revizije i načini izvještavanja o rezultatima revizije. Petnaesto poglavlje posvećeno je mjerenju provedbe, nadzoru i ocjenjivanju programa. Korištenje tim instrumentima i tehnikama usmjereno je na unapređenje upravljanja programima, jačanje odgovornosti i uspješnije donošenje odluka. Razmatraju se povratne informacije o rezultatima postojećih državnih politika i programa, koje se zatim primjenjuju za unapređenje provođenja postojećih i stvaranje boljih novih programa i politika. Autori upozoravaju da je riječ o vrlo zahtjevnoj aktivnosti koju treba pažljivo smisliti i provoditi, pri čemu troškovi mogu nadmašiti koristi.

Knjiga ima četiri aneksa. Prvi je aneks upitnik što su ga autori sastavili za zemlje koje provode reformu upravljanja javnim rashodima. Upitnik pomaže u procjeni snaga i slabosti sustava u područjima kao što su priprema proračuna, upravljanje gotovinom ili interna kontrola i predlaže mogućnost mjerenja poboljšanja u sustavu tijekom vremena. Upitnik također omogućuje usporedbu rezultata s drugim zemljama. U drugom aneksu naveden je popis svih relevantnih točaka za uspostavu učinkovitog sustava upravljanja sredstvima Europske unije. Treći je aneks popis pravila Europske komisije koja se odnose na proračun, financijsku kontrolu i reviziju, a u četvrtom se navodi MMF-ov Kodeks dobre prakse u fiskalnoj transparentnosti.

Knjiga na vrlo praktičan i pregledan način analizira sva bitna pitanja koja se odnose na upravljanje javnim rashodima, bolnu točku većine zemalja u tranziciji. Stoga se može preporučiti svima onima koji se bave javnim financijama, bilo ministrima, političarima, znanstvenicima, studentima ili ostalim zainteresiranim čitateljima.

mr. sc. Marijana Sumpor