

EFZG WORKING PAPER SERIES
EFZG SERIJA ČLANAKA U NASTAJANJU
ISSN 1849-6857
UDK 33:65

Br. 18-05

Nidžara Osmanagić Bedenik

Marin Mikić

Mogućnost uvođenja kontrolinga u hrvatsku javnu upravu na primjeru općine



Mogućnost uvođenja kontrolinga u hrvatsku javnu upravu na primjeru općine

Nidžara Osmanagić Bedenik
nosmanagic@efzg.hr
Ekonomski fakultet Zagreb
Sveučilište u Zagrebu
Trg J. F. Kennedy 6
10 000 Zagreb, Croatia

Marin Mikić
mmikic2910@gmail.com

Stajališta iznesena u ovom članku u nastajanju stavovi su autora te ne predstavljaju stavove Ekonomskog fakulteta Zagreb. Članak nije prošao formalnu recenziju i odobrenje. Članak je objavljen kako bi dobio komentare o istraživanjima u tijeku, prije nego što se pojavi u konačnom obliku u akademskom časopisu ili na nekom drugom mjestu.

Copyright October 2018 by Nidžara Osmanagić Bedenik & Marin Mikić
Sva prava pridržana.
Dijelovi teksta mogu biti navedene pod uvjetom da se u potpunosti navede izvor.

Sažetak

Primjena kontrolinga u javnoj upravi je područje istraživanja ovog rada. Temeljna svrha rada je istražiti koristi i ograničenja uvođenja kontrolinga u javnu upravu, a cilj rada je predložiti instrumente kontrolinga koji bi pridonijeli povećanju transparentnosti i učinkovitosti u radu javne uprave. Budući da je javna uprava vrlo kompleksna, potreba za većom razinom transparentnosti, stručnosti i znanja u njezinom funkcioniranju postaje sve naglašenija. Zbog toga je u ovom radu kontroling, koji je nositelj stručnosti i transparentnosti u poduzećima, izabran kao instrument pomoću kojeg bi bilo moguće unaprijediti rad javne uprave. U tu svrhu su analizirani najveći problemi javne uprave te su na primjeru općine prikazane prednosti za javnu upravu koje proizlaze iz primjene kontrolinga. Na temelju rezultata istraživanja ponuđena su rješenja primjene kontrolinga kao i konkretni modeli njegove implementacije.

Ključne riječi

javna uprava, općina, kontroling, stručnost, transparentnost

JEL klasifikacija

H11

Abstract

Subject of research in this paper is implementation of controlling in public administration. Main purpose of the paper is to explore the benefits and limitations of implementation of controlling in public administration, and its goal is to suggest instruments of controlling that would contribute to increase in transparency and efficiency in work of public administration. Since public administration is very complex, requirements for a greater level of transparency, competence and knowledge in its functioning becomes increasingly emphasized. Because of that, in this paper, controlling, which is the bearer of competence and transparency in companies, was chosen as an instrument that would enable to improve the work of public administration. Therefore, greatest issues of public administration were analyzed and advantages for public administration that derive from the implementation of controlling were shown on the example of municipality. Based on the results of the research, solutions for implementation of controlling were provided, as well as concrete models of its implementation.

Key words

public administration, municipality, controlling, competence, transparency

JEL classification

H11

Uvod

Prije dvadesetak godina je u javnoj upravi u Njemačkoj počeo prijelaz prema novim modelima upravljanja i kontrolinga. Temeljna mjerila su bila transparentnost, efikasnost i efektivnost. U Austriji je Ured premijera 1996. godine objavio priručnik za kontroling u javnoj upravi. Upravljanje u javnoj upravi postaje centralna tema. Poticaji za uvođenje kontrolinga u javnoj upravi su brojni: budžet se smanjuje, kritična svijest javnosti, manjkavosti upravljanja u javnoj upravi te potreba ekonomskog načina razmišljanja i u javnoj upravi postaju sve naglašenije. Kontroling nudi instrumente planiranja, kontrole, i informiranja kojima se značajno povećava transparentnost, a time i uspješnost rada javne uprave.

Svrha ovog rada je na temelju analize jedinice lokalne samouprave, koja je jedna od sastavnica javne uprave, ispitati koristi koje uvođenje kontrolinga može imati za cjelokupnu javnu upravu Republike Hrvatske uzimajući u obzir obilježja kontrolinga kao i specifičnosti javne uprave. U ovom radu fokus će biti na mogućnostima unapređenja kvalitete pruženih usluga i/ili snižavanja troškova u sadašnjem ustroju javne uprave kroz uvođenje kontrolinga.

Kontroling je u današnjem poslovnom svijetu postao neophodan instrument za uspješno poslovanje u sve dinamičnijim i kompleksnijim uvjetima. S obzirom na njegov uspjeh u privatnom sektoru (prema istraživanju provedenom u Hrvatskoj kontroling pridonosi uspješnosti u poslovanju te su poduzeća s kontrolingom uspješnija nego poduzeća bez kontrolinga), ispitat će se mogućnost primjene njegovih načela i instrumenata u javnom sektoru, odnosno u javnoj upravi.

Kako bi se ispitala takva mogućnost, istraživanje uključuje analizu poslovanja općine, analizu proračuna i projekcija proračuna te metodu intervjua s općinskom načelnicom i zaposlenima u jedinstvenom upravnom odjelu. Općina koja se nalazi u Sisačko-moslavačkoj županiji neće biti imenovana sukladno zahtjevu kojeg su ispitanici postavili. S obzirom na rezultate koje će istraživanje u samoj općini polučiti, razmotrit će se mogućnosti primjene kontrolinga, načini njegove implementacije kao i učinci koje takva implementacija može imati. Također, na osnovi tih rezultata i zaključaka pokušat će se dati rješenja za uvođenje kontrolinga u javnu upravu u Republici Hrvatskoj.

Radi cjelovitijeg i jednostavnijeg shvaćanja prednosti koje donosi kontroling, ovaj rad prije svega uključuje pregled nekih od njegovih glavnih značajki. Nakon toga, aktualizirat će se problemi javne uprave što će, uz prethodno dan sažetak ključnih obilježja kontrolinga, omogućiti njihovu sintezu iz koje će se moći razlučiti prednosti za analiziranu općinu. Prije zaključka, razmotrit će se doprinos kontrolinga povećanju učinkovitosti i kvalitete cjelokupne javne uprave.

Kontekstualni okvir i obilježja kontrolinga

Kontroling „pridonosi efikasnosti i efektivnosti u radu menadžmenta, čime se povećava sposobnost prilagođavanja poduzeća unutarnjim i vanjskim promjenama, povećava vitalnost poduzeća i njegova tržišna akceptabilnost“. Takva definicija kontrolinga prije svega odražava njegovu svrhu koja se ogleda u pružanju podrške menadžmentu kako bi što kvalitetnije mogao obavljati svoj posao, što za krajnji cilj ima povećanje učinkovitosti i poboljšanje poslovanja cjelokupne poslovne jedinice. U prilog takvoj tvrdnji ide i to da je zadatak menadžmenta usklađivanje sustava izvođenja, dok je zadatak kontrolinga usklađivanje unutar sustava vođenja. Zbog toga je kontroling neodvojiv od menadžmenta, odnosno procesa poslovnog upravljanja. No kako to da ima ili može imati takav utjecaj na poslovanje poduzeća? Odgovor se prvenstveno nalazi u njegovom pristupu poslovanju. Može se reći da se pristup kontrolinga temelji se na tri osnovna principa: cjelovitosti, transparentnosti i stručnosti. S obzirom na to da je u današnjem poslovanju kontroling gotovo postao *conditio sine qua non*, autori smatraju kako se zbog navedenih obilježja uspješno može implementirati i u javnoj upravi u Hrvatskoj. Takvo mišljenje može potkrijepiti i definicija kontrolinga koju nudi Osmanagić-Bedenik, a prema kojoj je kontroling stručna i neutralna podrška menadžmentu u procesima odlučivanja i upravljanja poduzećem. Osim već navedenih principa, neutralnost je vrlo važan aspekt, posebice za

javnu upravu koja može biti pod značajnim političkim utjecajem koji bi se pomoću kontrolinga mogao umanjiti.

Kontroling unapređuje učinkovitost rada javne uprave. Temeljni zadatak javne uprave jest pružanje kvalitetnih usluga u interesu javnosti te uz što je moguće učinkovitije korištenje resursa. Pored toga, pritisak za smanjenjem broja radnih mjesta uz ograničenje budžeta sve je veći izazov u javnoj upravi. Financijska kriza je stvorila dodatni pritisak za uštedama u javnoj upravi, demografske promjene povećavaju kompleksnost u europskom prostoru, stoga su sve izraženije inicijative prilagođavanja i uvođenja 'Novog poslovnog modela' u javnu upravu.

Za razliku od privatne ekonomije gdje je naglasak na financijskim aspektima, kontroling u javnoj upravi se fokusira budžetiranje i planiranje financija, no također i na indikatore učinaka, odstupanja od plana te izvještavanje. Uvođenjem kontrolinga u javnu upravu teži se postizanju narednih ciljeva:

- uvođenje suvremenog principa upravljanja i učenja te podržavanje pogleda prema naprijed;
- primjena konzekventnog i sustavnog planiranja i upravljanja;
- ocjena postojećeg stanja i pravodobna korekcija odstupanja;
- poticanje razmišljanja o troškovima i učincima u svim područjima;
- otkrivanje odstupanja u odnosu na vladine smjernice;
- stvaranje pouzdanog temelja za financijsko planiranje i budžetiranje;
- podrška koordinaciji ukupne uprave.

Kontroling omogućuje značajnije usmjerenje javne uprave prema kupcima i tržištu. Ta promjena se naziva Nova javna uprava ('New Public management') koja podrazumijeva preciznije definiranje političkih ciljeva javne uprave, njihovo kritičko propitivanje te otkrivanje njihovih slabosti i nekonzistentnosti. Kontroling pridonosi atraktivnijem oblikovanju javne uprave te pravodobnom reagiranju na promjene u okolini. Internom konkurencijom putem rangiranja i usporedbom sa najboljim sastavnicama nadoknađuje se tržišna funkcija koja postoji u privatnoj ekonomiji. U tu svrhu kontroling u javnoj upravi razvija pokazatelje učinaka, razvija sustav obračuna troškova i učinaka te potiče orijentaciju prema korisnicima usluga.

Ključne teme primjene kontrolinga u javnoj upravi su: izbor koncepcije kontrolinga, strategijsko upravljanje u političkom kontekstu, mjerljivim ciljevima usmjereno upravljanje u javnom sektoru, upravljanje ljudskim potencijalima pomoću kontrolinga, oblikovanje pokazatelja učinkovitosti te upravljanje rizicima.

Osnovni principi kontrolinga jesu koordinacija i integracija. Oni se mogu promatrati kao holistički aspekt kontrolinga, odnosno cjelovit pogled na stvari kojeg kontroling donosi okruženju u kojem se nalazi. Također, koordinacija i integracija predstavljaju orijentiranost kontrolinga k povezivanju manje ili više neovisnih, iz šire perspektive ipak međusobno povezanih dijelova, i njihovom usklađivanju i usmjeravanju prema postizanju zajedničkog cilja. To uključuje međusobno usklađivanje raznih hijerarhijskih razina unutar poduzeća, ali i ciljeva poduzeća i zahtjeva okoline. Tako kontroling omogućava postizanje veće razine usklađenosti raznih dijelova prvenstveno unutar, ali i izvan poduzeća čime povećava učinkovitost u poslovanju. Potreba za takvim usklađivanjem, odnosno koordinacijom i integracijom, nastaje uslijed sve veće diferencijacije i specijalizacije zadataka menadžmenta te složenosti i dinamike okruženja. Iz koordinacije i integracije deriviraju se transparentnost i stručnost.

Poticanje povećanja transparentnosti je jedan od zadataka kontrolinga u poduzećima koji se može prenijeti i na javnu upravu. U teoriji je moguće razlikovati strategijsku transparentnost koja označava jasno iznošenje vizije, misije, ciljeva i strategije organizacije, te organizacijsku transparentnost koja omogućava da se na jasan i pregledan način uvidi doprinos svake organizacijske cjeline ostvarenju poslovnih ciljeva. Tako kontroling u poduzećima pridonosi spoznaji o svrsi i načinima njenog ostvarenja, ali i omogućuje uvid u to koliko koji dio pridonosi poslovanju cjeline i koja je njegova uloga, čime je moguće donijeti zaključke o efikasnosti. Osim unutra, kontroling povećava i razinu

transparentnosti prema van, što je neophodno u današnjem poslovanju bilo radi povećavanja povjerenja javnosti bilo radi povećanja kvalitete poslovanja.

Stručnost se ponajprije manifestira kroz instrumente kontrolinga. To su konkretni alati i mjere koje kontroleri primjenjuju i koji za cilj imaju povećanje učinkovitosti poslovanja. Prema Osmanagić-Bedenik, instrumenti kontrolinga proizlaze iz podsustava menadžmenta te je s obzirom na to moguće razlikovati instrumente u sustavu vrednota, sustavu planiranja, sustavu kontrole, sustavu informiranja, sustavu organiziranja i sustavu upravljanja ljudskim potencijalima. Ti alati predstavljaju provjeren instrumentarij u poslovanju poduzeća, a kontroling, bilo kroz njihovu primjenu ili poticanje na nju, podiže razinu stručnosti i svijesti o njoj.

Ideja vodilja Novog upravljačkog modela je preorijentacija javne organizacije od uobičajene javne uprave do politički usmjerene organizacije koja pruža usluge te u okviru političkih zadataka samostalno djeluje prema ciljevima i rezultatima. Takva temeljna ideja je usporediva sa konceptom upravljanja pomoću ciljeva, poznatim iz područja privatne ekonomije. Novi model upravljanja u javnoj upravi obuhvaća:

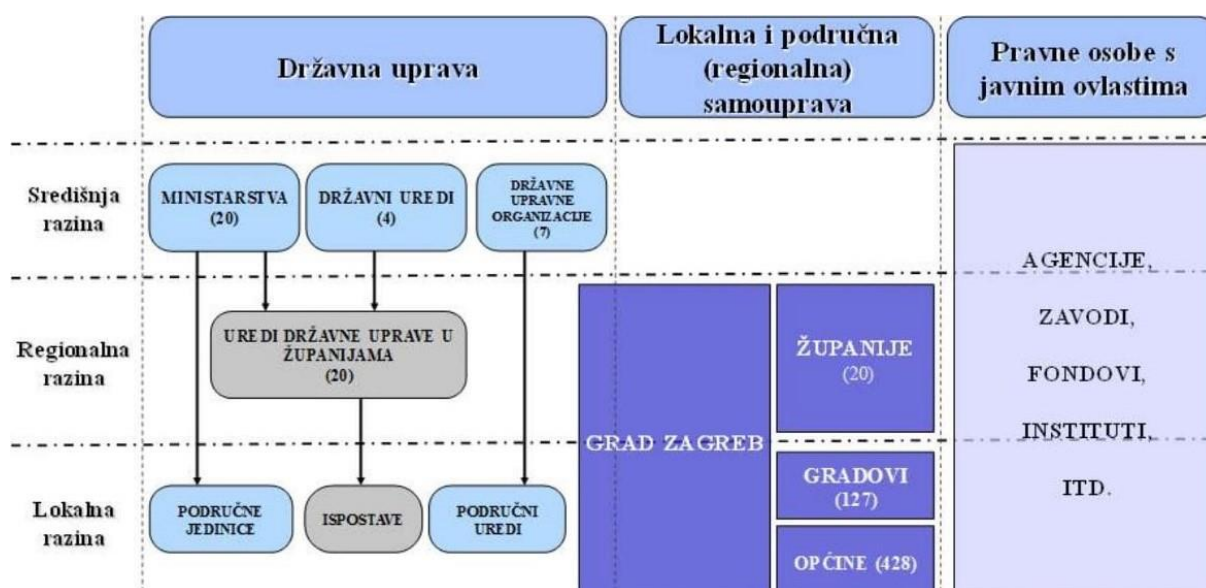
- vođenje i djelovanje usmjereno ciljevima u okviru stratejske političke okoline;
- jednoznačno utvrđivanje odgovornosti između politike i javne uprave, kao i između javne uprave i pojedinih sastavnica;
- upravljanje učincima pomoću obračuna troškova i učinaka;
- usmjerenje prema kupcima tj. građanima i upravljanju kvalitetom;
- upravljanje zaposlenicima u smislu povećanja učinkovitosti i motiviranosti;
- uvođenje kontrolinga i njegovih instrumenata sa svrhom povećanja transparentnosti i uspješnosti rada javne uprave.

Zadaci kontrolinga u javnoj upravi su u pružanju stručne, proaktivne i neutralne podrške kod definiranja operativnih i stratejskih ciljeva, operativnog i stratejskog planiranja, informiranja i izvještavanja za politiku, javnu upravu i njezine sastavnice. Kontroling je također zadužen za provođenje posebnih istraživanja kod pripreme važnih odluka u politici i javnoj upravi te za analizu promjena u javnoj upravi i njezinoj okolini, kako bi se pravodobno uvele mjere prilagođavanja. Kontroling je odgovoran za primjenu suvremenih metoda koje pridonose povećanju transparentnosti i uspješnosti u radu javne uprave i njezinih sastavnica.

Izazovi u javnoj upravi Republike Hrvatske

Iako danas u društvu gotovo postoji konsenzus oko toga da su reforme u javnoj upravi potrebne, u stvarnosti postoji značajno područje njezina unapređenja. U raspravama o njezinoj eventualnoj reformi najčešće se poteže pitanje preustroja jedinica lokalne i regionalne samouprave. Kako je vidljivo na prikazu u nastavku, jedinice lokalne i regionalne vlasti čine samo jedan dio javne uprave koja je puno širi i kompleksniji pojam koji uključuje razna tijela na različitim razinama i s različitim funkcijama. Ipak, preustroj lokalnih i regionalnih jedinica i njihovo eventualno ukidanje i okrupnjavanje neće biti predmetom ovog rada, iako on svoje uporište ima upravo u analizi rada jedne lokalne jedinice samouprave. Fokus će, kako je navedeno i ranije, biti na tome kako kontroling može unaprijediti promatranu jedinicu, a posljedično i ostatak javne uprave.

Slika 1: Shematski prikaz javne uprave Republike Hrvatske



Izvor: Ministarstvo uprave: Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine

Prema Kopriću, ključni nedostaci javne uprave mogu se sistematizirati u četiri temeljne skupine kao problemi:

- orijentacije,
- organizacije,
- motivacije,
- implementacije.

U ovom dijelu radu će se nešto opširnije razjasniti problemi organizacije i implementacije koji su najmanje bili zastupljeni u predmetu analize. Također, dijelom će se obraditi i problem motivacije s obzirom da ga nije bilo moguće spoznati u općini u njegovoj cjelokupnosti. Onaj dio u kojem je probleme motivacije bilo moguće prepoznati u općini obrađen je u nastavku rada zajedno s problemima orijentacije, koji se prvenstveno odnose na strateško planiranje.

Kao glavne organizacijske probleme Koprić vidi stalne promjene u broju ministarstava, koja su ključne upravne organizacije na nacionalnoj razini, zbog političkih potreba, te navodi kako nema opravdanog kriterija po kojem bi to bilo prihvatljivo s obzirom na to da se ministarstva ne razlikuju od drugih tipova upravnih organizacija i javnih agencija na nacionalnoj razini. Takve stalne promjene otežavaju konzistentno provođenje politika te se iz njih iščitava prednost koja se daje političkim interesima na uštrb javnima. Osnovni problemi javnih agencija su pak nepostojanje zakonske regulacija koja bi regulirala pitanja njihova osnivanja, upravljanja, nadzora i odgovornosti, ali problem je i njihov rastući broj kao i rastući broj državnih ureda. Tako slaba kontrola i nedostatak transparentnosti i nadzora nad javnim agencijama može dovesti do neučinkovitog korištenja javnih sredstava kao i do niže kvalitete javnih usluga te slabijeg upravljanja troškovima. To također može biti odraz nekvalitetno utvrđenih procedura ili njihovog provođenja te nedovoljnog interesa mjerodavnih institucija za poslovanje javnih agencija. Organizacijski problemi jedinica lokalne i regionalne samouprave razmatrat će se u nastavku rada kroz analizu općine.

„Problemi osiguranja zakonitosti upravnog djelovanja i odluka, etički problemi, birokratski otpori i „menadžerizam“, smatraju se glavnim problemima implementacije javnih politika. Pod zakonitošću upravnog djelovanja smatra se, između ostalog, da zakonodavni postupak i drugi slični regulacijski postupci trebaju zadovoljiti temeljna načela (kao što su pravna sigurnost i predvidljivost), lokalni propisi ne smiju biti suprotni višim propisima, sva provedbena tijela moraju svoje odluke temeljiti na propisima, što uključuje i lokalna upravna tijela koja pored svih ostalih trebaju provoditi i lokalne

propise i opće akte. Etički problemi se prije svega odnose na probleme nepovjerenja javnosti i korupciju. Ipak, Koprić navodi „menadžeriranje“ kao negativan aspekt u javnoj upravi s čime se autori mogu samo donekle složiti s obzirom na pozitivne aspekte poslovanja u privatnom sektoru koji se ne smiju zanemariti, što u svom radu prepoznaje i sam Koprić.

Kao ključne probleme motivacije Koprić navodi politizaciju javne službe, nedovoljno poznavanje mehanizama motivacije, nepostojanje sustava obrazovanja za rad u javnoj upravi te autoritarnu i birokratsku kulturu javnog sektora. U Hrvatskoj ne postoji dovoljno dobro uređen obrazovni sustav koji će educirati profesionalce u javnoj upravi, suradnja javne uprave s akademskom stručnom zajednicom je slaba, a u lokalnoj upravi je posebno naglašen sustav stručnog usavršavanja koji se zasad pokazao neučinkovitim. Problem izostanka sustavnog obrazovanja profesionalaca u bilo kojem segmentu društva se negativno odražava na taj segment, ali i na samo društvo, što nije različito ni u javnoj upravi koja je iznimno važna za ukupno stanovništvo i gospodarstvo zemlje. Ključni problemi vezani uz kulturu javne uprave jesu ti da je ona autoritarnog i birokratskog tipa, zasnovana na formalizmu, tajnosti, poslušnosti, otporu promjenama i izbjegavanju odgovornosti te da se radni procesi odvijaju odozgo prema dolje, bez inicijative i inovacije službenika. Takva kultura i ustroj djeluju kao demotivirajući faktor u radu zaposlenika javne uprave, njome se smanjuje transparentnost i otvorenost prema javnosti te se ograničavaju budući potencijali razvoja. Osim toga, Koprić navodi i slabo sudjelovanje građana, što također pridonosi neučinkovitosti u radu javne uprave.

Analiza mogućnosti implementacije kontrolinga na primjeru analizirane općine

Istraživanje potencijala uvođenja kontrolinga u lokalnu jedinicu javne uprave provedeno je u samoj općini s ciljem otkrivanja slabosti i nedostataka te načina odvijanja procesa odlučivanja i donošenja proračuna, koji se smatra ključnim instrumentom fiskalne politike na ovoj razini upravljanja. Istraživanje je ostvareno putem metode intervjua s relevantnim osobljem, obavljena je pretraga službenih internetskih stranica koje su trebale dati određene općenite informacije te je izvršena analiza proračuna kao i njegovih planova, projekcija i izvršenja. Na osnovu toga su doneseni određeni zaključci o područjima unapređenja rada te primjeni instrumenata kontrolinga koji doprinose povećanju transparentnosti i učinkovitosti u radu općine.

Općina u kojoj je provedeno istraživanje nalazi se u ruralnoj sredini na području posebne državne skrbi, stoga nije neočekivano da je obilježava loša demografska i gospodarska slika, a to potvrđuje i informacija na službenim internetskim stranicama općine gdje se navodi kako je: „gospodarstvo u jako lošem stanju, stopa nezaposlenosti velika, a mnoge obitelji s područja Općine su korisnici socijalne pomoći.“ U općini ne postoji nikakav proizvodni pogon niti bilo kakav drugi vid industrije te su mogućnosti za zapošljavanje ograničene, izuzevši samozapošljavanje kroz OPG-ove, koje prema navodima žitelja općine, samo iznimno može biti dostatno kao dovoljan izvor prihoda. Osim poljoprivredne proizvodnje iz ukupno 60-ak OPG-ova na području općine, kratkoročna strategija razvoja se oslanja i na seoski i lovni turizam te drvnu industriju. Prema navodima načelnice, dugoročna strategija razvoja bi se trebala temeljiti na izgradnji poduzetničke zone koju trenutno najviše opstruira rasejepkanost zemljišta između općine, države i privatnih vlasnika.

Procesi koji se odvijaju u općini ne razlikuju se od procesa sličnih državnih tijela na bilo kojoj drugoj razini, što posljedično sa sobom nosi značajnu političku konotaciju u vođenju općine i donošenju odluka. Načelnik i vijeće jesu izvršno, odnosno predstavničko tijelo i biraju se na neposrednim izborima te su kao takvi kreatori politike na općinskom području. Jedinstveni upravni odjel zadužen je za obavljanje stručnih, administrativno tehničkih i općih poslova za općinsko vijeće i općinskog načelnika, a sastoji se od referenta za poljoprivredu i gospodarstvo, računovodstvenog referenta, administrativnog referenta, referenta za komunalne djelatnosti (komunalni redar) i spremačice.

Važno je još napomenuti kako je fiskalni kapacitet općine vrlo skroman te njen opstanak uglavnom ovisi o pomoći države i županije. Tome u prilog ide i činjenica da od ukupno 4 milijuna kuna prihoda kojih je općina ostvarila u 2016. godini, nešto više od 3,2 milijuna kuna se odnosi na stavku Pomoći od subjekata opće države, od čega gotovo 2,2 milijuna kuna se odnosi na dotacije iz državnog

proračuna. Otegotna okolnost je i ta što je zbog niskih samostalnih prihoda, većina rashoda predeterminirana pa tako od ukupnih rashoda u 2016. godini koji iznose oko 3,6 milijuna kuna, oko 2,6 milijuna kuna se odnosi na rashode za zaposlene i materijalne rashode što ostavlja malo novca za poticanje gospodarstva i socijalne naknade i usluge, segmente o kojima ovisi opstanak ovog područja.

S obzirom na to da u ovom trenutku ne postoje niti preduvjeti ni namjera uvođenja kontrolinga kao zasebne funkcije u javnu upravu pa tako ni u promatranu općinu, razmatrat će se uvođenje kontrolinga u onom opsegu u kojem kapaciteti lokalne jedinice to dopuštaju. To bi bilo svojevrsno uvođenje funkcije kontrolinga u instrumentalnom smislu, gdje bi se njegovi zadaci disperzirali među postojećim zaposlenicima ili se delegirali na samo jednog zaposlenika. Razumno bi bilo za pretpostaviti da bi ti zadaci bili delegirani na zaposlene u jedinstvenom upravnom odjelu čiji je zadatak pružanje stručne podrške načelnici i vijeću. Međutim, postojeća obrazovna struktura odjela je takva da ne postoji niti jedan diplomirani ekonomist na kojeg bi ti zadaci mogli biti delegirani ili koji bi preuzeo ulogu nositelja zadataka kontrolera pa je pružanje takve stručne podrške znatno otežano. To je jedan od problema ovakvog krnjeg uvođenja kontrolinga, što će se pomnije analizirati u idućoj cjelini u kojoj će se razmatrati i institucionalizirano uvođenje kontrolinga. Ipak, taj nedostatak se može dobrim dijelom ublažiti edukacijom zaposlenih, što zahtjeva dodatan napor, ali zasigurno nije neizvedivo te se takvo proširivanje kompetencija stručnog osoblja općine može smatrati poželjnim i pozitivnim.

Istraživanje je kroz metodu intervjua s općinskom načelnicom iznjedrilo neka otvorena pitanja na koja se unutar općine zasad nisu pronašli zadovoljavajući odgovori:

- nedostatak dugoročne strategije,
- nepostojanje jedinstvenog izvora informiranja,
- nedostatak stručnog osoblja.

Osim toga, kroz analizu odvijanja unutarnjih procesa bilo je moguće prepoznati i sljedeća slaba mjesta koja bi se uvođenjem kontrolinga mogla unaprijediti:

- nepostojanje sustava mjerenja učinaka,
- nedostatak transparentnosti,
- nedovoljna motivacija suradnika.

Jedan od osnovnih zadataka kontrolinga u sustavu vrednota, ali i uopće, jest poticanje, aktivno sudjelovanje i pružanje stručne podrške pri stvaranju misije i vizije te dugoročne strategije. Tako bi prvotni zadatak kontrolinga u ovoj općini bio potaknuti načelnicu i vijeće na izradu dugoročne strategije te pružiti potrebnu stručnu pomoć u njenoj izradi. Zbog političkog utjecaja kontroling može djelovati kao vezivno tkivo između različitih političkih opcija te kroz svoju neutralnost i stručnost poticati definiranje zajedničkog smjera razvoja općine koji će u vidu imati dobrobit svih žitelja i kojeg će se pridržavati sve političke opcije. Osim moderatorske uloge, svojom integrativnom i koordinativnom ulogom može uzeti u obzir plan razvoja središnje države, ali i mišljenja stanovnika općine čime bi se dodatno ojačao legitimitet, ali i kvaliteta takve dugoročne strategije. Trenutno u općini ne postoji takvo građansko tijelo koje bi posredno ili neposredno izražavalo potrebe i stavove javnosti i s kojim bi se moglo surađivati. Zadaci strategijskog kontrolinga su u kontinuiranom usmjeravanju te konkretizaciji dugoročnih ciljeva i strategijskih političkih namjera .

Prilikom izrade strategije moguće je koristiti instrument planiranja koji je nezamjenjiv u poslovanju, a njegova izrada je jednostavna i lako primjenjiva. Riječ je o SWOT analizi koja omogućava kvalitetniju spoznaju vanjskih i unutarnjih čimbenika koji utječu na poslovanje općine i koja transparentno prikazuje moguće strategije razvoja.

Strateško planiranje u jedinicama lokalne samouprave utvrđeno je i zakonskim okvirom te se ono načelno provodi i u analiziranoj općini. Naime, prema Strategiji reforme državne uprave za razdoblje 2008. – 2011. godine strateško planiranje bi se trebalo manifestirati u vidu planova za trogodišnje razdoblje. Takve projekcije proračuna provode se i u općini, ali samo radi zadovoljavanja forme i zakonske obveze. Tome u prilog ide podatak da su u planu i projekciji proračuna iz 2015. godine za razdoblje od 2016.-2018. godine planirani prihodi i rashodi za 2016. bili na razini od 2,4 milijuna

kuna, a stvarno ostvareni prihodi i rashodi su bili veći za 1,6 odnosno 1,3 milijuna kuna, što u najmanju ruku dovodi u pitanje vrijednost projekcije za naredne dvije godine, ali i utemeljenost izrade i shvaćanje važnosti takvog proračuna. Računovodstveni referent u intervjuu navodi kako se proračun i njegove projekcije izrađuju na temelju prošlogodišnjih proračuna te se pojedini prihodi i rashodi u planiranom proračunskom razdoblju dublje ne propituju niti se analizira njihova opravdanost i potreba. S obzirom na navedeno, neupitno je da čak i neinstitucionalizirani kontroling može dovesti do značajnih pozitivnih promjena u samo jednom segmentu poslovanja kakvo je strateško planiranje. To je moguće ostvariti kroz pružanje stručne podrške pri izradi proračuna i poticanje na kvalitetniju izradu projekcija ili pak kroz veću kontrolu tijekom izrade i izvršenja proračuna. Pritom bi zadaća kontrolinga bila propitivati opravdanost pojedinih stavki i odluka, paziti da se planovi utvrđuju na temelju stvarnih mogućnosti i potreba te da se proračun izvršava u skladu s tim planom kako bi se odstupanja svela na minimum ili otklonila. U tom pogledu moguće je primijeniti analizu odstupanja, koja je također instrument kontrolinga, ali i neke druge načine mjerenja učinaka.

Veliki nedostatak u poslovanju općine je upravo izostanak sustava mjerenja učinaka čiju izradu Ministarstvo financija preporučuje za pojedine grupe proračunskih korisnika. Na to su obvezani i Zakonom o proračunu u članku 30. gdje je navedena obveza korisnika na upotrebu i razvoj pokazatelja. Iako je jedini proračunski korisnik prema navodima u općini knjižnica, sustav mjerenja učinaka može se primijeniti i na druge aktivnosti koje se odvijaju unutar općine ili su pod njenim nadzorom. Poticanje izrade i uvođenja pokazatelja učinkovitosti zadaća je kontrolinga, koja se može proširiti i na analizu odstupanja te izvještavanje. Mjerenje učinaka dovodi i do veće racionalizacije poslovanje te sukladno tome i snižavanja nepotrebnih troškova. Analiza odstupanja, kao jedan od instrumenata kontrole, također može biti koristan alat pomoću kojeg bi se već utvrđeni proračun uspoređivao s ostvarenim nakon čega bi se pokušalo utvrditi gdje dolazi do odstupanja i zašto. Iako bi se tako nešto trebalo provoditi, ipak se to ne čini te je kontroling neophodan da upravo kroz mjerenje učinaka i instrumente kontrole poveća budnost i osvijesti važnost kvalitetnije izrade i kvalitetnog provođenja proračuna. Osim poticanja na kvalitetniju izradu kako proračuna tako i njegovih projekcija, čemu se u općini ne pridaje dovoljno pozornosti te se ne propituju mogućnosti drugačije alokacije sredstava, kontroling može poticati primjenu metode nultog proračuna koji, prema nekim istraživanjima, omogućuje prosječne uštede i do 22%. Na taj bi se način razbio začarani krug proračuna koji se izrađuju na temelju prošlogodišnjih, a ujedno bi se doveo u pitanje iznos izdvojen za svaku pojedinu stavku, ali i sama stavka.

Problem informiranja također je u domeni kontrolinga s obzirom na to da mu je to jedna od osnovnih funkcija. Uz pomoć kontrolera informacije koje dolaze iz različitih izvora bilo bi moguće prikupiti, obraditi, sažeti i rangirati po važnosti te predstaviti načelnici i vijeću na način koji bi olakšao odlučivanje. Osim toga, zadatak kontrolera je da informacije stižu na vrijeme te da su relevantne što može povećati učinkovitost rada općine. Također, zaposlenici obučeni za ulogu kontrolera mogli bi biti kvalitetan sugovornik u planiranju, ali i svim relevantnim procesima u općini te bi bili u stanju propitivati određene odluke, način odvijanja procesa i sve ono što može poboljšati kvalitetu rada općine.

Jedan od problema je i neadekvatna obrazovna struktura zaposlenih u jedinstvenom upravnom odjelu, čija je svrha, između ostalog, upravo pružanje stručne podrške. Naime, načelnica je jedini diplomirani ekonomist, a ostali zaposlenici nemaju nužno odgovarajuće obrazovanje za obavljanje pojedine funkcije. Stoga, prema navodima načelnice, u određenim situacijama često ne postoji dovoljno kvalitetan sugovornik koji bi mogao pružiti potrebne odgovore na određena pitanja ili ponuditi rješenja. Upravo je zadatak kontrolinga biti stručna podrška menadžmentu te u svim situacijama, a ne samo na zahtjev, biti kvalitetan sugovornik i inzistirati na dijalogu u svim procesima i odlukama, kako s načelnicom tako i s vijećem.

Vrlo važan doprinos kontrolinga ogleda se i u transparentnosti za koju se zalaže, a to je posebno važno za javnu upravu gdje se raspoloživo javnim novcem. Konkretno, prvi zahtjev javnosti bi zasigurno bio veća transparentnost. Iako je situacija bolja nego ranije jer su pojedini akti i proračun kao i njegovi planovi javno dostupni, to još nije dovoljno. Tako u analiziranoj općini u 2016. godini oko 2%

ukupnih rashoda nema svoje razjašnjenje u proračunu, odnosno iz njega se ne može jasno iščitati na što se taj novac točno troši. Problematično može biti što čak i nominalno konkretne stavke prosječnom građaninu ne znače puno ako za svaku stavku ne postoji razjašnjenje što se pod njom podrazumijeva. Tako bi se onda primjerice stavku na rashodovnoj strani Građevinski objekti trebalo konkretizirati i razjasniti o kojim se točno objektima radi i koliko je novaca potrošeno za koji objekt kako bi se moglo jasno vidjeti kako se raspolaže novcem. Osim toga, postoje i konkretni alati koji se mogu primijeniti za povećavanje transparentnosti poput proračunske poruke, javne tribine i proračuna u malom. Kontroler može poticati osnivanje građanskog tijela koje bi davalo određene preporuke ili smjernice u kojima se navodi poželjan smjer razvoja ili ono što se smatra prioritarnim u općini, a zadatak kontrolera bio bi i koordinacija između takvog građanskog tijela i donositelja proračuna, odnosno kreatora politike. Osim vanjske, dužnost kontrolera je povećati i unutarnju transparentnost. Naime, kontroling može razjasniti obveze i odgovornosti zaposlenika te njihovu ulogu u funkcioniranju cjelokupne općine. To pak povećava efikasnost zaposlenih čime se smanjuje utrošak vremena i energije koja se onda ne troši na pogrešne i nepotrebne aktivnosti. Veća svijest o svojim dužnostima i obvezama, i zašto su one važne, povećava i zadovoljstvo samih zaposlenika jer točno znaju na koji način i gdje doprinose javnom dobru. Također, zadatak kontrolera je usmjeravanje komunikacije na rješavanje problema te poticanje timskog rada. Transparentnost koju donosi kontroling također omogućava spoznaju o tome koji dijelovi jesu dobri i funkcioniraju dobro, a koji to nisu, što omogućava daljnje bavljenje njima. Općenito govoreći, povećanje transparentnosti dovodi do kontinuiranog propitivanja postojećeg stanja što dovodi do boljih rješenja i u konačnici do povećanja sveopće kvalitete, bilo života stanovništva, bilo funkcioniranja same općine.

Važnu ulogu kontroling može imati i u sustavu poticanja i nagrađivanja, što se prije svega ogleda u motivaciji suradnika, bilo financijski bilo kroz druge načina samoostvarivanja kao što su usmjeravanje karijere i dodatno obrazovanje. Uvođenjem kontrolinga moguće je staviti veći naglasak na djelatnike lokalne jedinice što bi zasigurno povećalo njihovu motivaciju za kvalitetnije obavljanje posla, ali bi i povećanje kvalitete njihova rada kroz profesionalni razvoj također moglo dovesti do istog ishoda. Budući da su u današnjem poslovanju sve važnije „meke varijable“ poput zaposlenika i njihovih kompetencija i osobina, primjenom ovog instrumentarija moguće je doprinijeti povećanju efikasnosti rada djelatnika i suradnika.

Načini uvođenja kontrolinga u javnu upravu

Javni sektor pruža javna dobra i usluge. Korisno je ukazati na razlike u načinu poslovanja između privatnog i javnog sektora jer se iz njih mogu izvući određeni zaključci o potencijalnoj važnosti kontrolinga. U oba sektora potrebno je definirati ciljeve, planirati, kontrolirati izvršenje plana, informirati, koordinirati, donositi proračune i organizirati (upravljačke aktivnosti), ali i utvrditi procedure kako bi se povezale politike s praksom, osigurala konzistentnost te olakšala kontrola (administrativne aktivnosti). Razlika je prije svega u tome što su upravljačke aktivnosti dominantne u privatnim organizacijama, a administrativne u javnim.

Tablica 1: Razlike između javnih i privatnih organizacija s obzirom na administrativne i upravljačke aktivnosti

Javne organizacije	Privatne organizacije
Ciljevi su iskazani veoma općenito i rijetko se provjeravaju ili mijenjaju.	Ciljevi su jasniji, vremenski određeni i točno definirani.
Kriterij uspješnosti je izbjegavanje pogrešaka.	Kriterij uspješnosti je postizanje zadanih ciljeva koji se najčešće kvantificiraju.
Ekonomičnost i efikasna upotreba resursa je od sekundarne važnosti.	Ekonomičnost i efikasna upotreba resursa je od primarne važnosti.

Odgovornost je jasno definirana i ograničena je njena delegacija, hijerarhijska struktura je duboka te postoji tendencija k opreznosti i upućivanju problema na više razine.	Postoji veća delegacija odgovornosti, hijerarhijska struktura je plića, veća je usmjerenost na zadatke kao i volja za odlučivanjem.
Upravljanje u javnim organizacijama se više svodi na arbitražu i tumačenje pravila.	U privatnim organizacijama se traže prilike, bori se za resurse i preuzima inicijativa.

Izvor: Farnham, D., Horton, S.: *Managing the New Public Services*, 2. izdanje, MACMILLAN PRESS LTD, London, 1996., str. 36.-37.

Kontroling može, s obzirom na to da je nastao u privatnom sektoru i primarno je tržišno orijentiran, pridonijeti većoj fokusiranosti na upravljačke aktivnosti u kojima se pokazao iznimno uspješnim. Tako bi se u javnu upravu uz pomoć kontrolinga mogle implementirati neke značajke upravljanja u poduzećima kao što su veća orijentiranost na ciljeve, bolje korištenje resursa i upravljanje troškovima, propitivanje postojećeg stanja i njegovo unaprjeđenje. Osim toga, može pozitivno djelovati i na razgradnju okoštalih struktura te na nepotrebnu birokratizaciju kroz utvrđivanje novih, učinkovitijih i jednostavnijih procesa, kao i na poticanje drugačije kulture poslovanja u javnoj upravi.

Također, u sadašnjem ustroju javne uprave postoji dodatan problem koji proizlazi iz postojanja nižih razina vlasti kao što su lokalna i regionalna samouprava, iako se ti problemi mogu prepoznati u cijeloj javnoj upravi. Ekonomska teorija kao najveće razloge protiv postojanja nižih razina vlasti prepoznaje korupciju, kvalitetu lokalne administracije te postojeće regionalne i lokalne vlasti koje su određene na temelju političkih, a ne ekonomskih kriterija, dok se najvećim nedostatkom decentraliziranog sustava smatra njegova neučinkovitost i neprimjeren stupanj pravednosti. Kontroling može imati pozitivne učinke na sva tri problema zbog svoje transparentnosti, objektivnosti, stručnosti te neutralnosti u odnosu na politiku. Iz istih razloga može pridonijeti smanjenju neučinkovitosti proizašle iz neučinkovite alokacije resursa, ali i povećati stupanj pravednosti u lokalnim jedinicama vlasti te javnoj upravi u cjelini. Osim toga može djelovati na smanjenje učinkovitosti koje proizlazi iz oportunitizma i ograničenih kognitivnih sposobnosti menadžmenta. Naime menadžment može imati ciljeve koji nužno ne koreliraju s ciljevima organizacije zbog čega može doći do koruptivnih radnji, a prisutnost kontrolera i njegovo detaljno propitivanje planova i odluka te zahtjev za transparentnošću dovodi do odustajanja od takvih namjera. Također, kroz propitivanje planova i odluka kontroler zahtjeva da oni budu optimalni te će uprava sukladno tome biti primorana posvetiti punu pozornost pri njihovoj izradi i donošenju čime će se izbjeći situacije poput donošenja proračuna na temelju nekritičkog propitivanja prošlogodišnjeg i tome slično. Osim toga, kontroler svojom stručnošću i znanjem pridonosi u izradi planova i odvijanju procesa što umanjuje eventualne nedostatke u znanju.

Vrlo važna uloga kontrolinga trebala bi se ogledati u planiranju, bilo strateškom bilo operativnom. Sudeći prema analiziranoj općini, strateško planiranje ne postoji (trogodišnja projekcija proračuna bi se teško mogla nazvati strateškim planiranje), a operativno se ne provodi dovoljno kvalitetno. O strateškom planiranju u javnoj upravi govori dovoljno da je trogodišnja projekcija proračuna jedna od strategija razvoja javne uprave propisana od najviše razine vlasti, a u stvarnosti se provodi tek toliko da se zadovolji zakonska norma. To pak može dovesti u pitanje kvalitetu i svrhu takvog načina planiranja, ali i zainteresiranost javne uprave u provođenju vlastitih strategija. Upravo je zadatak kontrolinga poticati, usmjeravati, propitivati svrhovitost i pružati stručnu podršku u strateškom planiranju, ali i povećati razinu kontrole čime bi se osiguralo da se tako nastali planovi provode kvalitetno i savjesno. I u Strategiji razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine se, između ostalog, navodi da se javna uprava treba temeljiti na načelima pouzdanosti i predvidljivosti, otvorenosti i transparentnosti, odgovornosti, učinkovitosti i djelotvornosti te koherentnosti. Obilježja kontrolinga omogućavaju lakše suživljavanje javne uprave s ovim načelima jer su to načela za koja se kontroling zalaže i koja on promovira u okruženju u kojem posluje. No unatoč tome nameće se pitanje o razlogu neefikasnosti u planiranju javne uprave? Odgovor daje Starling navodeći specifične barijere u planiranju koje se javljaju u javnoj upravi :

- očekivanje nastavka statusa quo,

- pokušavanje da se učini previše,
- emocionalna uključenost,
- previše planiranja,
- premalo planiranja.

Iako razne barijere postoje i u poduzećima, zbog tržišno orijentiranog upravljanja i već navedenog upravljačkog pristupa više nego administrativnog, takvi problemi se nadilaze, a oni koji ih ne nadiđu nestaju s tržišta što je znatna razlika u odnosu na javnu upravu. U javnoj upravi ne postoje takvi instrumenti upravljanja i kontrole koji bi dovoljno potaknuli zaposlenike te je stoga potreban kontroling. Stoga bi zadatak kontrolinga u strateškom planiranju, osim već navedenih, bio i koordinirati cjelokupan proces planiranja, djelovati kao moderator koji nije politički ovisan te koji se zalaže za stručnost i transparentnost. Pri operativnom planiranju, posebno tamo gdje je stanje poput onog u analiziranoj općini gdje možda ne postoji dovoljno stručan kadar, kontroling može pružiti dovoljnu stručnu potporu te izraditi potrebnu metodologiju kako bi se takvi planovi podigli na višu razinu te kako bi se implementirali na pravi način. Važan doprinos proizlazi i iz primjene instrumenata kontrole izvršenja planova i mjerenja učinaka. Uvođenje kontrolinga u javnu upravu podrazumijeva ulaganje napora na duge staze.

Osmanagić-Bedenik prepoznaje dva načina uvođenja kontrolinga u poduzeće: jedan je pridruživanje poslova i zadataka kontrolinga već postojećim funkcijama u poduzeću, a drugi je uvođenje kontrolinga kroz stvaranje samostalnog područja, odnosno funkcije. Prvi način je već razmotren u prethodnoj cjelini na razini analizirane općine te su uočene mogućnosti napredovanja, poglavito u području stručnosti i znanja o filozofiji i principima kontrolinga.

Drugi način pak razmatra institucionaliziranje kontrolinga u javnu upravu koje se razmatra u ovoj cjelini. To konkretno podrazumijeva dodatnog zaposlenika u tijelima javne uprave koji će se baviti isključivo kontrolingom i koji će imati potrebne strukovne kvalifikacije. Takav kontroler bi posjedovao puno bolje kompetencije za obavljanje posla od priučenog kontrolera kojem su ti zadaci pridruženi. To bi javnoj upravi omogućilo bolju primjenu struke kroz primjenu šireg spektra instrumenata, kvalitetniju primjenu načela i veću posvećenost svojim zadacima. S druge strane, on je također za javnu upravu i dodatni trošak što se posebno negativno odražava na velik broj lokalnih jedinica s malim fiskalnim kapacitetom poput one analizirane u radu. Također, te jedinice su često i vrlo male te možda nemaju potrebu za kontrolerom na puno radno vrijeme. Zbog toga bi se, gdje za to postoji mogućnost i potreba, kontroling mogao uvesti tako da nekoliko lokalnih jedinica koristi usluge istog, zajedničkog kontrolera. Zbog geografske blizine takvih općina, kako je slučaj i u promatranj koja u svojoj neposrednoj blizini ima još dvije općine sličnih karakteristika, to bi bilo realno i optimalno rješenje. Takav pristup bi rasteretio rashodovnu stranu za dodatnog zaposlenika i raspodijelio ga među više lokalnih jedinica, a takav ustroj može imati i pozitivne učinke na rad samih lokalnih jedinica. Naime, kontroler bi u tim situacijama bio upoznat s radom i programom u više općina što bi mu omogućavalo kvalitetniji uvid u potencijalni razvoj cijelog jednog područja. Tako bi bilo moguće prepoznati određene projekte ili potrebe stanovništva koje općine mogu provesti ili zadovoljiti zajedničkim naporima ako to nisu u stanju učiniti samostalno, što je slučaj i u promatranj jedinici lokalne samouprave. Uvođenje takvog kontrolinga bi uz povećanu koordinaciju i integraciju u samim jedinicama lokalne samouprave dovelo i do povećanja koordinacije i integracije među njima. Također, kontroleri na nižim razinama vlasti bi mogli surađivati s onim na višim razinama što bi dovelo do veće konzistentnosti u javnoj upravi na svim razinama. Gradovi i općine, posebno oni manji i s neadekvatnom stručnom i obrazovnom strukturom zaposlenika te slabijih fiskalnih kapaciteta, bi tako dobili novi način stručnog komuniciranja sa središnjom državom i njenim organima te bi se njihovi problemi mogli bolje predstaviti i na zajednički način rješavati.

Ipak, za javnu upravu koristi koje proizlaze iz kontrolinga bi se prije svega ocrtavale u većim gradovima i višim razinama vlasti gdje je okruženje kompleksnije, strukture složenije te je i potreba za kvalitetnijom potporom upravljanju veća. Stanovništvo bi uvođenjem kontrolinga u suštini dobilo instancu koja zastupa njihove interese u smislu povećanja kvalitete usluge i smanjenja troškova. Manja davanja koja bi bila potrebna za istu razinu usluga ili veći broj i kvalitetnije usluge za istu razinu

davanja je cilj kojem cijeli javni sektor treba težiti i čijem ostvarenju kontroling može pomoći. Također bi bio važan i u državnim poduzećima, fondovima, agencijama i ostalim pravnim osobama s javnim ovlastima gdje bi se prije svega povećala razina transparentnosti te bi se ta tijela vodila kao onakva kakva bi trebala biti, javna i od kojih svi trebaju imati koristi. Svoju primjenu također može pronaći i u bolnicama koje konstantno generiraju značajne gubitke u zdravstvenom sustavu te se već godinama ne uspijeva iznaći rješenje tog problema.

Prednosti koje kontroling može donijeti u jedinice lokalne samouprave, ali i u cijeli javni sektor su očigledne. Prije svega se to odnosi na povećanje koordinacije i integracije unutar tijela javne uprave i među njima. Zatim povećanje stručnosti primjenom instrumenata kontrolinga kao i filozofije kontrolinga koja je usmjerena na ostvarivanje ciljeva što je vrlo važno za javnu upravu, a na što se u ovom trenutku obraća premalo pozornosti. Na to se nadovezuje i kvalitetnija izrada i izvršenje proračuna kao i njegova bolja kontrola te mjerenje učinaka. Jedna od najvećih prednosti bi zasigurno bila i povećanje transparentnosti što je važno kako bi se vratilo povjerenje stanovništva u javnu upravu, ali i smanjila razina korupcije koja se najčešće javlja tamo gdje ne postoji dovoljna razina transparentnosti. Osim toga, kontroling bi mogao djelovati kao vezivno tkivo između administrativnog i upravljačkog pristupa, ali i među zaposlenima kroz svoje stalno usmjeravanje i podučavanje suradnika. Ujedno bi njegov zadatak bio i propitivati postojeće stanje te ukazivati na promjene u okolini.

Iako je teško sagledati tako dalekosežnu i pomalo apstraktnu misao kao što je uvođenje kontrolinga u javnu upravu, ipak je moguće prepoznati nekoliko ključnih ograničenja. Prije svega se to odnosi na povećanje ionako prevelikog administrativnog aparata u Hrvatskoj. Već je godinama aktualna tema o smanjivanju javne uprave koja je neučinkovita s obzirom na svoju veličinu. Uvođenjem kontrolinga bilo bi potrebno stvoriti nova radna mjesta u javnoj upravi što bi dodatno povećalo njene troškove. To bi prije svega moglo stvoriti pogrešnu percepciju u javnosti nedovoljno upućenoj o kontrolingu kao o novom načinu politički motiviranog zapošljavanja u javnoj upravi. Iz toga proizlazi da bi kontroleri morali biti nezavisni u svom poslu te da se ne bi mogli zapošljavati po stranačkom ili nekom drugom političkom ključu, nego bi morali djelovati kao stručna te donekle zasebna i samostalna instanca unutar javne uprave. Viši troškovi u javnoj upravi ne znače nužno i potrebu za odustajanjem od takve ideje ako bi koristi proizašle iz nje za sveukupno stanovništvo bile veće, odnosno ako bi bilo moguće nuditi javna dobra i usluge više kvalitete. Učinkovitija uprava koja pruža bolje usluge svima je u interesu, a kontroling može djelovati i na optimizaciju poslovanja što u konačnici može dovesti i do nižih troškova u javnoj upravi.

Također se nameće i problem nedjelotvornosti kontrolinga. Samo zato što je uspješno primijenjen u poduzećima ne znači da će se to automatski primijeniti i na javnu upravu. Taj argument se posebno odnosi na područne jedinice, ispostave, područne urede te manje gradove i općine, kakva je ona analizirana u radu, gdje se učinci kontrolinga mogu manifestirati u znatno manjem opsegu. Neki od razloga za takvo mišljenje jesu manja razina ekonomije obujma koja proizlazi iz veličine tih jedinica kao i njihovo manje područje djelovanja i odgovornosti zbog čega se sve prednosti kontrolinga nužno ne bi manifestirale u punini. Stoga je prethodno potrebno provesti detaljne analize i ispitivanja kojima bi se utvrdilo točno gdje je kontroling potreban te koji je optimalan način njegova uvođenja.

Uvođenjem kontrolinga u javnu upravu moguće ju je donekle depolitizirati te povećati prijeko potrebnu razinu transparentnosti, stručnosti i neutralnosti, za čime u postojećem ustroju postoji jasna potreba. Osim toga, kontroling kroz kvalitetniju koordinaciju i integraciju može optimizirati procese i sveukupno poslovanje javne uprave što bi za posljedicu imalo kvalitetnije upravljanje javnom imovinom, snižavanje nepotrebnih troškova te podizanje razine kvalitete usluga. Posebno velik doprinos kontrolinga bio bi u definiranju ciljeva, planiranju, kontroli i izvještavanju te u usklađivanju političko-pravnih i ekonomskih ciljeva u javnoj upravi.

Zaključak

Uzevši u obzir da je controlling postao gotovo neizostavan dio današnjeg poslovanja, s razlogom se nameće pitanje o mogućnostima njegove primjene i u javnom sektoru. Takva potreba proizlazi iz zahtjeva za optimizacijom poslovanja odnosno odgovornijeg upravljanja javnim novcem budući da se usluge pružaju uz ograničen budžet. Pored toga, u procesu demokratizacije se postavlja pitanje veće uloge decentraliziranog odlučivanja tamo gdje se posljedice odluka izravno manifestiraju i gdje postoji mogućnost izravnog utjecaja. Građani sa svoje strane također očekuju veću transparentnost u smislu mjerljivih rezultata.

Uvođenje controllinga u javnu upravu podrazumijeva ulaganje napora na duge staze. U tu svrhu, analizirani su procesi i rad općine na području posebne državne skrbi što dodatno pojačava važnost dobivenih zaključaka. Na osnovu analize je utvrđena stvarna potreba za kvalitetnijom podrškom u odlučivanju te su predložena rješenja u sklopu controllinga i razjašnjen način njihove primjene kao i mogući učinci. Na temelju rezultata istraživanja dobivenih u općini nastavno je razmotrena mogućnost uvođenja controllinga u cjelokupnu javnu upravu. Sintezom prethodno analiziranih obilježja controllinga i problema javne uprave uočeno je da bi implementacija controllinga potencijalno mogla imati pozitivne učinke na javnu upravu. Također ne treba smetnuti s uma da je controlling primarno nastao u profitno orijentiranim organizacijama, što ipak ne isključuje mogućnost primjene dobrih praksi iz privatnog sektora u javnu upravu, čega bi nositelj bio upravo controlling. Predloženi su i modeli institucionaliziranja controllinga u javnu upravu, posebice u jedinice lokalne samouprave te su na kraju predstavljene osnove prednosti i ograničenja. Zaključno valja reći kako ne treba očekivati da će controlling biti *deus ex machina* rješenje svih problema javne uprave u Hrvatskoj, no controlling svakako nudi mnoge elemente koji se mogu primijeniti na sveopću dobrobit.

Literatura

A. Knjige i članci:

Bachmann, P. , (2004) *Controlling für die öffentliche Verwaltung*, Springer, Gabler

Bajo, A., Jurlina Alibegović, D. (2008). *Javne financije lokalnih jedinica vlasti*, Školska knjiga, Zagreb

Cvijanović, D. et al. (2003) *Priručnik za upravljanje financijama (u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave)*, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb

Controlling-Handbuch für die öffentliche Verwaltung, Bundeskanzleramt, Wien, Verlag Oesterreich, 1996.

Farnham, D., Horton, S. (1996) *Managing the New Public Services*, 2. izdanje, MACMILLAN PRESS LTD, London

Hahn, H., *Controlling in der öffentlichen Verwaltung Ausarbeitung*, 2000 , Grin

Jakir, I. et al. (2016) *Priručnik za planiranje 2017.-2019.: za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i financijskih planova proračunskih i izvan proračunskih korisnika jedinica*, TIM4PIN, Zagreb

Osmanagić-Bedenik, N. (2007) *Kontrolling: abeceda poslovnog uspjeha*, 3. dopunjeno izdanje, Školska knjiga, Zagreb

Osmanagić-Bedenik, N. et al. (2010) *Kontrolling između profita i održivog razvoja*, M.E.P., Zagreb

Schuberth, K., Rentmeister, H., (2012) *Vom Eingriff zur Steuerung – wie Controlling in der öffentlichen*

Verwaltung funktionieren kann, PUBLIC GOVERNANCE, Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

Starling, G. (2008) *Managing the public sector*, 8. izdanje, Wadsworth Cengage Learning, Boston

Tauberger, A.,(2008) *Controlling für die öffentliche Verwaltung*, Oldenbourg Wien

B. Ostali izvori:

Koprić, I.: *Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene – nužna je nova upravna paradigma*, *Političke analize*, 7 (26), str. 3.-12., (dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/167364>)

Ministarstvo uprave: *Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine*, (dostupno na:

<https://uprava.gov.hr/UserDocsImages/Istaknute%20teme/Strategija%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202015%20do%202020%20godine.pdf>)

Osmanagić-Bedenik, N.: *The Challenge of Controlling*, *International Journal of Industrial Engineering and Management (IJIEM)*, 6 (4), str. 153.-163., (dostupno na:

https://www.researchgate.net/profile/Nidzara_Bedenik/publication/293814491_The_Challenge_of_Controlling/links/56bb847e08ae47fa3956a4ce.pdf)

<https://www.verwaltung->

[innovativ.de/DE/Steuerung/Arbeitskreis_Steuerung_und_Controlling/arbeitskreis_steuerung_und_controlling_node.html](https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Steuerung/Arbeitskreis_Steuerung_und_Controlling/arbeitskreis_steuerung_und_controlling_node.html)

<https://fuldok.hs-fulda.de/opus4/frontdoor/deliver/index/docId/140/file/Verwaltungscontrolling.pdf>

Witschi, A., Team BW (<http://www.kttg.ch/formulare/fik/pdf/11.1.pdf>)

<http://www.kttg.ch/formulare/fik/pdf/11.1.pdf>

http://www.konvent.gv.at/K/DE/INST-K/INST-K_00041/fname_040009.pdf

Podaci prikupljeni u općini.