

# Uloga i značaj kontrolinga u javnom sektoru na primjeru agencije za znanost i visoko obrazovanje

---

Rebić, Željka

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2018

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Libertas International University / Libertas međunarodno sveučilište**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:223:510521>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-23**



Repository / Repozitorij:

[Digital repository of the Libertas International University](#)



**LIBERTAS MEĐUNARODNO SVEUČILIŠTE  
ZAGREB**

**ŽELJKA REBIĆ**

**SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI RAD**

**ULOGA I ZNAČAJ KONTROLINGA U JAVNOM SEKTORU  
NA PRIMJERU  
AGENCIJE ZA ZNANOST I VISOKO OBRAZOVANJE**

**Zagreb, listopad, 2018.**

**LIBERTAS MEĐUNARODNO SVEUČILIŠTE  
ZAGREB**

**SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ**

**Menadžment bankarstva, osiguranja i financija**

**ULOGA I ZNAČAJ KONTROLINGA U JAVNOM SEKTORU NA  
PRIMJERU**

**AGENCIJE ZA ZNANOST I VISOKO OBRAZOVANJE**

**THE ROLE AND SIGNIFICANCE OF CONTROLLING IN PUBLIC  
SECTOR - EXAMPLE OF THE AGENCY FOR SCIENCE AND  
HIGHER EDUCATION**

**KANDIDAT: ŽELJKA REBIĆ, back.oec**

**MENTOR: mr. sc. JOSIP KERETA**

**Zagreb, listopad, 2018**

## SAŽETAK

Kontroling je upravljačka aktivnost, što znači da je vođen ciljevima i teži usmjeravanju svih odluka prema postizanju tih ciljeva. Kontroleri prate proces određivanja ciljeva sve do njihova izvršenja, pa su i suodgovorni za njihovo postizanje. Kontroling se nalazi pred novim područjem, javnim sektorom. O tome se sve više razmišlja kako u organizacijama, tako i na političkim razinama, no kod njegove implementacije potrebno je uzeti u obzir specifičnosti javnog sektora u kojemu cilj gotovo nikada nije profitabilnost ili udio na tržištu. Pri uvođenju kontrolinga u javni sektor treba uzeti u obzir posebnosti misije, ciljeva i procesa, a primarni zadatak kontrolera u javnom sektoru je te ciljeve precizirati i jasno definirati. Potreba za uvođenjem kontrolinga i u područje javnog djelovanja, koje ima posebnu važnost za društvo u cjelini, svakako je opravdana s obzirom na to kontroling podrazumijeva aktivni menadžment usmjeren na cilj, pa je s rastom očekivanja građana, sve jača i potreba za kontrolingom u javnoj upravi. Kontroling u javnom sektoru u Republici Hrvatskoj tek je u začetcima. Cilj izrade ovoga rada je razumijevanje pojmova kontrolinga i javnog sektora, kao i analiza kontrolinga u javnom sektoru općenito, s posebnim naglaskom na mogućnost provedbe na primjeru Agencije za znanost i visoko obrazovanje. Pri izradi rada primijenjene su znanstvene metode indukcije i dedukcije te metoda deskripcije i kompilacije.

**Ključne riječi:** kontroling, javni sektor, kontroler, strategijski kontroling, učinkovito upravljanje u javnom sektoru

## **ABSTRACT**

Controlling is a managerial activity, meaning that it is goal-driven and aims at guiding all decisions towards achieving goals. Controllers monitor the process of determining goals from start to finish, and share the responsibility for their achievement. Controlling is making its way into a new area, the public sector. Although its introduction into the public sector is being increasingly discussed by both the organisations and policy-makers, it will require taking into account specific features of the sector in which profitability or market shares are rarely the goal. When introducing controlling into the public sector, the specifics of the mission, goals and processes should be considered; the primary task of a public sector controller should be to clarify and precisely define these objectives.

The introduction of controlling in the public sector is certainly justified, on account of the growing expectations of the public; as this sector has a particular importance for the society as a whole, it requires an active, target-oriented management. In Croatia, public sector controlling is at the very early stage of development. The aim of this paper is to examine the concepts of controlling and public sector, as well as to analyse public sector controlling in general. A particular emphasis is put on the possibilities of its implementation, by using the example of the Agency for Science and Higher Education. Scientific methods of induction and deduction, as well as descriptive and compilation methods, were used in the making of this paper.

**Key words:** controlling, public sector, controller, strategic control, effective public sector management

## Sadržaj

|  |    |
|--|----|
| SAŽETAK .....  | 1  |
| ABSTRACT.....  | 2  |
| 1. UVOD.....   | 4  |
| 1.1. Predmet istraživanja .....  | 4  |
| 1.2. Svrha i cilj istraživanja.....  | 5  |
| 1.3. Metode istraživanja .....   | 5  |
| 1.4. Struktura rada .....  | 6  |
| 2. TEORIJSKE ZNAČAJKE KONTROLINGA.....   | 7  |
| 2.1. Pojam i razvoj kontrolinga .....  | 7  |
| 2.3. Zadaci kontrolera.....  | 14 |
| 2.4. Vrste kontrolinga.....  | 18 |
| 3. ZNAČAJKE JAVNOG SEKTORA .....   | 21 |
| 3.1. Pojam javnog sektora .....  | 21 |
| 3.2. Struktura javnog sektora.....   | 22 |
| 3.3. Struktura javnog sektora u Republici Hrvatskoj .....                            | 25 |
| 4. ULOGA I ZNAČAJ KONTROLINGA U JAVNOM SEKTORU.....                                  | 28 |
| 4.1. Kontroling u javnoj upravi .....  | 28 |
| 4.2. Učinkovito upravljanje u javnom sektoru Republike Hrvatske .....                | 32 |
| 4.3. Reforme u javnoj upravi.....  | 35 |
| 4.4. Strategijski kontroling u javnom sektoru .....                                  | 36 |
| 5. AGENCIJA ZA ZNANOST I VISOKO OBRAZOVANJE .....                                    | 44 |
| 5.1. Strateški kontroling na primjeru Agencije za znanost i visoko obrazovanje ..... | 44 |
| 5.2. Analiza okoline .....   | 46 |
| 5.3. Analiza dionika .....   | 49 |
| 5.4. Analiza organizacije i poslovnih procesa.....                                   | 51 |
| 6. ZAKLJUČAK.....  | 54 |
| LITERATURA .....   | 56 |
| POPIS SLIKA.....   | 59 |
| POPIS TABLICA .....  | 59 |

# 1. UVOD

## 1.1. Predmet istraživanja

Svojim djelovanjem kontroling ujedinjuje kvalitetu te definira viziju, misiju i ciljeve i predstavlja integralnu aktivnost menadžmenta. Kontroling se bavi konkretno prikupljanjem i analizom podataka vezanih za rezultate poslovanja koji se u obliku izvješća predočuju upravi kao podloga za donošenje odluka, pa se stoga smatra upravljačkom funkcijom mjerenja i korekcije individualnih i organizacijskih performansi kako bi se osiguralo usklađenje između realizacije i planova.

Osnovna svrha postojanja javnog sektora doprinos je društvu u cjelini, pa je misija tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima definirana u velikoj mjeri zakonima i uredbama koje reguliraju njihovo osnivanje. Javni sektor zapravo je državni sektor koji čine materijalni i ljudski resursi putem kojih državni menadžment provodi politike i upravlja državom. Od sposobnosti i učinkovitosti javnog sektora ovisi stupanj izgrađenosti ekonomsko-pravnog ambijenta, odnosno stupanj razvijenosti proizvodnih snaga i proizvodnih odnosa.

Kontroling postaje sve važniji u javnom sektoru, kako u organizacijama, tako i na političkim razinama, pa su pred njim brojni izazovi i zadaće koje je potrebno premostiti kako bi se povećala razina kvalitete javnih usluga te djelotvornost i učinkovitost javnog sektora. Kod uvođenja kontrolinga u javni sektor treba posebno paziti na specifičnosti misija, ciljeva, procesa i heterogenost dionika. Zadaća kontrolera u tom postupku je te ciljeve precizno i jasno definirati, odnosno moderirati proces određivanja i formuliranja ciljeva sve do njihova operativnog izvršenja, koje treba pomno pratiti kroz specifičan sustav pokazatelja.

Kontroling je u javnom sektoru u Republici Hrvatskoj još u svojim počecima, no potreba za njim je svakako opravdana s obzirom na to da su kvalitetno postavljanje strategije, plana aktivnosti, ravnopravna i objektivna podjela posla, eliminiranje aktivnosti koje ne donose novostvorenu vrijednost, mjerenje učinkovitosti korištenja državne imovine i financijskih sredstava, temelji ekonomije javnog sektora svake zemlje.

## **1.2. Svrha i cilj istraživanja**

Cilj izrade ovoga rada je prikazivanje razumijevanja pojma kontrolinga, te značajki i vrsta istog, pojma javnog sektora i njegove strukture, kao i strukture javnog sektora u Republici Hrvatskoj. Kao cilj rada nameće se i potreba analiziranja uloga i važnosti kontrolinga u javnom sektoru, strategijskog kontrolinga u javnom sektoru te mogućnost provedbe kontrolinga u javnom sektoru na primjeru Agencije za znanost i visoko obrazovanje.

## **1.3. Metode istraživanja**

Da bi se ostvarila svrha i postavljeni ciljevi u ovome radu primijenjene su određene znanstvene metode. Istraživanje podrazumijeva sustane metode koje obuhvaćaju prikupljanje i analizu podataka te objavu zaključaka i preporuka.

U teorijskom dijelu primijenjene su metode istraživanja na osnovi sekundarnih izvora informacija. Analizirana je odgovarajuća stručna literatura u vidu relevantnih znanstvenih knjiga i stručnih novinskih i internetskih članaka, s namjerom da se iskoriste primjeri i dokumentacija ostalih istraživanja i stručnjaka iz ovoga područja.

U empirijskom dijelu primijenjene su sljedeće znanstvene metode:

- 1) Metoda deskripcije – postupak jednostavnog opisivanja činjenica, procesa i predmeta. Rabi se u početnom dijelu istraživačkog rada kod opisivanja pojma kontrolinga, pojma javnog sektora, strukture javnog sektora te opisivanja načina na koji kontroling funkcionira u javnom sektoru.
- 2) Metoda klasifikacije – sistematska ili potpuna podjela općeg pojma na posebne. Primjenjuje se kod klasifikacije različitih vrsta kontrolinga te strukture javnog sektora općenito, kod strukture javnog sektora u Republici Hrvatskoj te kod nabiranja različitih vrsta analiza koje se koriste u strategijskom kontrolingu javnog sektora.
- 3) Metoda komparacije – postupak utvrđivanja istih ili srodnih činjenica, procesa i odnosa, odnosno uspoređivanje njihove sličnosti ili različitosti. Primijenjena je pri uspoređivanju vrsta kontrolinga, operativnog i strategijskog, kao i različitih vrsta analiza kod strategijskog kontrolinga u javnom sektoru te kod strukture javnog sektora.
- 4) Metoda analize – metoda raščlanjivanja složenih pojmova i zaključaka na njihove jednostavnije dijelove.



- 5) Metoda sinteze – spajanje jednostavnih pojmova u složene.
- 6) Induktivna metoda – na temelju pojedinačnih činjenica dolazi se do novih činjenica i saznanja.
- 7) Deduktivna metoda – na temelju općih zaključaka dolazi se do pojedinačnih zaključaka i činjenica.
- 8) Metoda specijalizacije – na temelju općeg pojma dolazi se do novog, užeg pojma.
- 9) Metoda dokazivanja – postupak dokazivanja istinitosti na temelju navedenih činjenica.
- 10) Povijesna metoda – na temelju raznovrsnih dokumenata i dokaznog materijala bavi se analizom onoga što se u prošlosti dogodilo i po mogućnosti, kako i zašto se to tako dogodilo. Primijenjena je kod objašnjavanja nastanka kontrolinga, nastanka javnog sektora, kao i razvoja kontrolinga u javnom sektoru Republike Hrvatske.

#### **1.4. Struktura rada**

Ovaj specijalistički diplomski rad o kontrolingu u javnom sektoru podijeljen je u šest osnovnih dijelova.

U uvodnom dijelu rada definiran je predmet i svrha istraživanja, te osnovni ciljevi koji se nastoje postići. Objasnjena je primijenjena metodologija istraživanja te struktura i sadržaj rada.

Drugi dio rada odnosi se na pojam i razvoj kontrolinga, ulogu kontrolinga u poduzeću, vrste kontrolinga, kao i zadatke, odnosno ulogu kontrolera.

Treći dio rada posvećen je značajkama javnog sektora, odnosno pojmu i strukturi javnog sektora, s posebnim naglaskom na strukturu javnog sektora u Republici Hrvatskoj.

Četvrti dio rada govori o ulogama i važnosti kontrolinga u javnom sektoru.

Peti dio rada odnosi se na Agenciju za znanost i visoko obrazovanje i prikazuje stvaranje temelja potrebnih za implementaciju kontrolinga. Prikazane su analize strateškog kontrolinga i to analiza okruženja, analiza dionika, analiza organizacije, te je izrađena mapa procesa Agencije.

Posljednji dio rada kratak je osvrt na cjelokupan rad i zaključak o navedenom u prijašnjim poglavljima.

Na kraju rada nalazi se popis literature te popis slika, grafikona i tablica.

## 2. TEORIJSKE ZNAČAJKE KONTROLINGA

### 2.1. Pojam i razvoj kontrolinga

„Kontroling se može definirati kao skup multidisciplinarnih znanja koja su potrebna kako bi se na temelju bezbrojnih podataka iz poduzeća, ali i izvan njega, prikupio optimalan broj onih koji su nužni menadžerima te svima koji upravljaju poduzećem za kvalitetno odlučivanje“ (Očko, Švigir, 2009: 1). Kontroling zapravo je potpora upravljanju i odlučivanju, odnosno stručna podrška u procesu vođenja, tj. aktivnost koja je izravno podređena vrhu poduzeća radi postignuća usklađene aktivnosti poduzeća i njegovih normiranih strateških i operativnih ciljeva (Škrtić, 2006).

Često se u određenim ekonomskim krizama javlja potreba za ulaganjem dodatnog napora u rješavanje određenih poteškoća poslovanja poduzeća koje su uzrokovane eksternim ili internim čimbenicima. Upravo je zbog toga obilježja umijeća kontrolinga, njegova osnovna funkcija usmjerena na postizanje što veće efikasnosti poslovanja. Naime, kontroling je funkcija vođenja bez koje je teško zamisliti suvremeno poduzeće, a kojom se rješavaju sve prisutniji problemi koordinacije i integracije.

Jedan od razloga pojave kontrolinga može biti i odvajanje funkcije vlasništva od funkcije upravljanja što dovodi do poteškoća pri komunikaciji i vođenju, kao i pojava potrebe za sve bržim donošenjem poslovnih odluka. Naime, upravo multidisciplinarnost kontrolinga podrazumijeva potrebu njegova preciznijeg definiranja. Multidisciplinarna vještina usmjerena prikupljanju optimalnog broja podataka svih organizacijskih jedinica poduzeća s ciljem što učinkovitije koordinacije poslovnih procesa i pružanja stručne pomoći menadžmentu naziva se kontroling (Mreža znanja, 2012). Primarna uloga kontrolinga je spajanje različitih dijelova poduzeća u jednu cjelinu radi stvaranja sveobuhvatnog pogleda na njegovo cjelokupno poslovanje. Kontroling povezuje parcijalne organizacijske funkcije u jednu jedinstvenu cjelinu radi maksimizacije efikasnosti i efektivnosti poduzeća. Premda se koncepcija kontrolinga mijenjala tijekom vremena, može se reći da je kontroling nastao na temelju računovodstvenog koncepta (Mreža znanja, 2012).

„Pojam kontrolinga se izvodi iz korijena riječi *control*, za koju se smatra da ima više od pedeset različitih tumačenja (Eschenbach, 1996): upravljati, usmjeravati, regulirati, voditi, ovladavati, kontrolirati, ispitivati, provjeravati, nadzirati, uspoređivati potrebno s ostvarenim itd. Kontroling predstavlja funkciju unutar sustava menadžmenta kojom se povećavaju

njegova efikasnost i efektivnost, a time i sposobnost prilagođavanja promjenama unutar i izvan poduzeća. Kontroling u anglo-američkoj znanosti o upravljanju označava, uz planiranje, organiziranje i slično, središnju funkciju menadžmenta. Naime, kontroling se, kao središnji zadatak menadžmenta, ostvaruje na linijskim instancijama svih hijerarhijskih razina i stoga nije isključivo aktivnost samog kontrolera. Uspješan kontroling osigurava spoznaju potencijalnih i aktualnih planskih odstupanja te njihovo uklanjanje nakon višekratnog provođenja pojedinih faza menadžmenta“ (Osmanagić Bedenik, 2008: 64).

Kontroling je povezan s poduzetničkim ciljevima i aktivnostima pa se njezini počeci mogu povezati s trgovcima i začetkom poduzetništva u doba Mezopotamije. Arheološki nalazi potvrđuju da su moderni elementi poduzeća bili prisutni, pa čak i dominantni već u Mezopotamiji u trećem tisućljeću prije Krista, a da je institucionalni kontekst bio pogodan za dugoročan razvoj (Landes et al., 2010).

Kao pojam kontroling „se prvi put spominje još u 15. stoljeću u Velikoj Britaniji u kontekstu državne uprave, budući da je u to doba „Countrollour“ na engleskom kraljevskom dvoru bilježio priljev i odljev novca i dobara“ (Malić, 2016: 107). Razvoj kontrolinga u Sjedinjenim Američkim Državama počinje u 18. stoljeću također u okviru upravljanja državom i državnim proračunom. Godine 1778. Kongres je osnovao, u sklopu državne riznice, urede kontrolinga (comptroller), revizora, rizničara i šest knjigovodstvenih povjerenika koji su djelovali u Vijeću riznice (Chatfield, Vangermeersch, 1996). Postanak kontrolinga u današnjem smislu „rezultat je prije svega industrijskog razvoja u SAD-u u drugoj polovici 19. stoljeća, a budući da je u to vrijeme u SAD-u razvoj željezničkog prometa bio glavni pokretač industrijskog razvoja, to je i prvo poduzeće koje je uvelo radno mjesto Comptroller bilo Atchinson, Topeka i Santa Fe Railway System, 1880. godine. Razvoju kontrolinga u Sjedinjenim Američkim Državama pridonijeli su:

- 1) nazočnost sve većeg broja velikih poduzeća, koja su dodatno morala rješavati rastuće probleme komunikacije i koordinacije,
- 2) rastuća internacionalizaciju američkih poduzeća, tj. sve veći broj ovisnih društava i udjela u inozemstvo utjecali su na proširenje zadataka u računovodstvu, planiranju i kontroli osobito inozemnih društava uz uvažavanje često sasvim drukčijeg gospodarskog, socijalnog i političkog okruženja,

- 3) zaoštavanje međunarodne konkurencije, sve kraći životni vijek proizvoda, te individualizacija proizvoda, što je rezultiralo strukturnim promjenama u organizacijama,
- 4) zbog sve veće automatizacije raslo je značenje fiksnih troškova, što je sve više ograničavalo poduzetničku fleksibilnost poduzeća,
- 5) nefleksibilni i prema prošlosti orijentirani sustavi obračuna troškova otežavali su provođenje programa sniženja troškova, odlučivanje i strategijsko planiranje, razvijaju se sustavi obračuna troškova orijentirani na budućnost,
- 6) povećana važnost strategijskog planiranja i potreba njegova usklađivanja s operativnim planiranjem, uvođenje kvalitativnih analiza,
- 7) razvoj novih upravljačkih instrumenata te informacijskih i komunikacijskih tehnika, koji u praksi nisu bili dovoljno poznati i korišteni,
- 8) pojačana turbulencija i nesigurnost pojačavali su potrebu za korištenjem takvih efikasnih instrumenata (Osmanagić Bedenik, 2004: 29).“

U Europi kontroling izrazitiji razvoj doživljava nakon Drugoga svjetskog rata i dolaskom američkom kapitala ponajprije u njemačkim poduzećima, kćerima američkih koncerna. Prema istraživanju McKinseyja, na temelju uzorka od 30 tipičnih njemačkih velikih poduzeća s prometom većim od jedne milijarde DEM, 1974. godine već je 90 % poduzeća imalo osamostaljeno mjesto kontrolinga (Weber, 1995), a od tada do danas razvoj kontrolinga kategorizira se u tri generacije ovisno o specifičnostima razdoblja u poslovanju. Razdoblje kontrolinga kao registratora odnosi se na pedesete i šezdesete godine 20. stoljeća, kada su poduzeća poslovala u okruženju s vrlo malim brojem promjena. Pasivno prilagođavanje bila je zadovoljavajuća poslovna strategija, a i u takvim uvjetima, relativno statičnog okruženja u poduzećima se prognozira i planira, koriste se relativno jednostavne tehnike rješavanja problema, nastoji se očuvati proizvodni program bez većih promjena (Osmanagić Bedenik, 1998). U Njemačkoj je „kontroling dugo vremena bio nepoznat, a krajem 1960-ih godina mjesto kontrolera imale su samo njemačke kćeri američkih koncerna. Što se tiče razvoja kontrolinga u austrijskim poduzećima, isti odgovara na prvi pogled stanju razvoja kontrolinga u njemačkim poduzećima: neke specifičnosti proistječu primarno iz razlike u okvirnim uvjetima. Internacionalna usmjerenost austrijskog gospodarstva poticala je i internacionalizaciju koncepcija i instrumenata, osobito SAD i Njemačke, a visoka ovisnost austrijskog gospodarstva o izvozu pretpostavlja još bolju pripremu odluka i brže prilagođavanje poduzeća.

U Francuskoj se kontroling proširio 1960-ih godina. Naime, 1965. godine oko 50 % najvažnijih francuskih poduzeća imalo je odjel za kontroling. Niz godina su se funkcija i zadaci kontrolinga pogrešno razumijevali. Zbog pogrešnog tumačenja kontrolinga kao nadzornog organa padao je i ugled kontrolera među kolegama i nadređenima“ (Osmanagić Bedenik, 2004: 33). Ipak, nakon početnih pogrešnih interpretacija kontroling se u Francuskoj razvio u funkciju i zadatak, prisutan u gotovo svim velikim i mnogim srednjim poduzećima, a za razliku od poduzeća u drugim zemljama, težište funkcije kontrolinga u Francuskoj je u području kratkoročnog i srednjoročnog planiranja.

„U Italiju je kontroling koncepcija prenesena iz Sjedinjenih Američkih Država, preko američkih poduzeća koja su u njoj osnovala svoja ovisna društva. U Italiji je mnogo poduzeća-kćeri velikih inozemnih koncerna, odnosno njemačkih i švicarskih poduzeća u djelatnostima kemije i proizvodnje lijekova, američkih poduzeća za proizvodnju računala i elektrotehnike, zatim proizvođača prehrambenih proizvoda, kaučuka, automobilskih guma, te lanaca veletrgovinskih poduzeća iz različitih zemalja. Strategijski kontroling počeo se javljati u Italiji 1970-ih godina, budući da je talijansko gospodarstvo osjetilo tada posljedice naftnog šoka: rast troškova kapitala, visoku inflaciju, promjene tečajeva valuta, nužna prilagođavanja proizvodnih postupaka i slično. Treba reći da se kontroling u Italiji počeo razvijati u industrijskim poduzećima, te ubrzo nakon toga i u trgovinskim poduzećima, a suvremena je tendencija razvoja uvođenje kontrolinga u banke i neprofitne organizacije“ (Osmanagić Bedenik, 2004: 35).

## **2.2. Uloga kontrolinga u poduzeću**

U velikim poduzećima često može doći do situacija da svaki odjel radi poprilično samostalno te djelomično samostalno postavlja određene ciljeve zbog čega dolazi do nejasno postavljenih ciljeva, pa je uloga kontrolinga u takvom društvu zapravo povezivanje tih odjela radi stvaranja jedinstvenih ciljeva i planova (Mreža znanja, 2012).

Treba reći da je područje kontrolinga unutar organizacije i postavljanja njegove vizije, strategije i ciljeva. Naime, uloga kontrolinga je preispitivanje vizije i ciljeva poduzeća, pa će u tom postupku kontroling analizirati cijelo poduzeće, konkurenciju, granu djelatnosti te cjelokupno tržište. U slučaju da su ciljevi pogrešno postavljeni impliciraju krivo formiranje sustava vrijednosti, što zahtijeva određene korektivne mjere. Osnovna logika pri postavljanju

ciljeva poduzeća, a time i njegove vizije ističe se u potrebi da oni moraju biti optimalno postavljeni, što znači da ciljevi ne smiju biti postavljeni previsoko jer će biti nedostižni čime će demotivirati operativni menadžment za njihovo ostvarivanje, a s druge strane, ciljevi ne smiju biti postavljeni prenisko jer će biti vrlo lako ostvarivi i na taj način neće dovoljno motivirati menadžment (Mreža znanja, 2012).

Planiranje poslovanja jedan je od najvažnijih objekata kontrolinga, kojim se predviđaju određeni ishodi u poslovanju čime se mogući rizici nastoje svesti na prihvatljivu razinu. Premda postoje različite razine planiranja, kao najznačajnije se ističu strateško, taktičko i operativno planiranje. Planiranjem se susreću različite organizacijske jedinice putem parcijalnih operativnih planova cijelog poduzeća, a zadatak kontrolinga je parcijalne planove međusobno uskladiti uvažavanjem svih bitnih informacija prikupljenih unutar i izvan poduzeća. Kako bi uspješno uskladili parcijalne planove, kontroling mora pronaći uzroke međusobnih neusklađenosti, a osim navedenoga, kontroling ima ulogu i provjere realnosti postavljenih planova (Mreža znanja, 2012).

Sastavnim elementom kontrolinga smatra se sustav kontrole, a čini je najvažniji instrument analiza odstupanja. Budući da je cilj sastavljanja poslovnih planova i njegova realizacija, postavlja se pitanje zbog čega u određenim okolnostima dolazi do odstupanja. Da bi se to odstupanje svelo na minimum, potrebno je definirati sustave kontrole čija je uloga praćenje poslovanja kroz njegovo realiziranje i uklanjanje nedostataka koji uzrokuju odstupanje od zacrtanih veličina (Mreža znanja, 2012). Važnost postojanja funkcija kontrole u nekoj organizaciji zapravo je provođenje mjera i akcija koje rezultiraju povećanjem efikasnosti poslovanja s ciljem realizacije postavljenih planova.

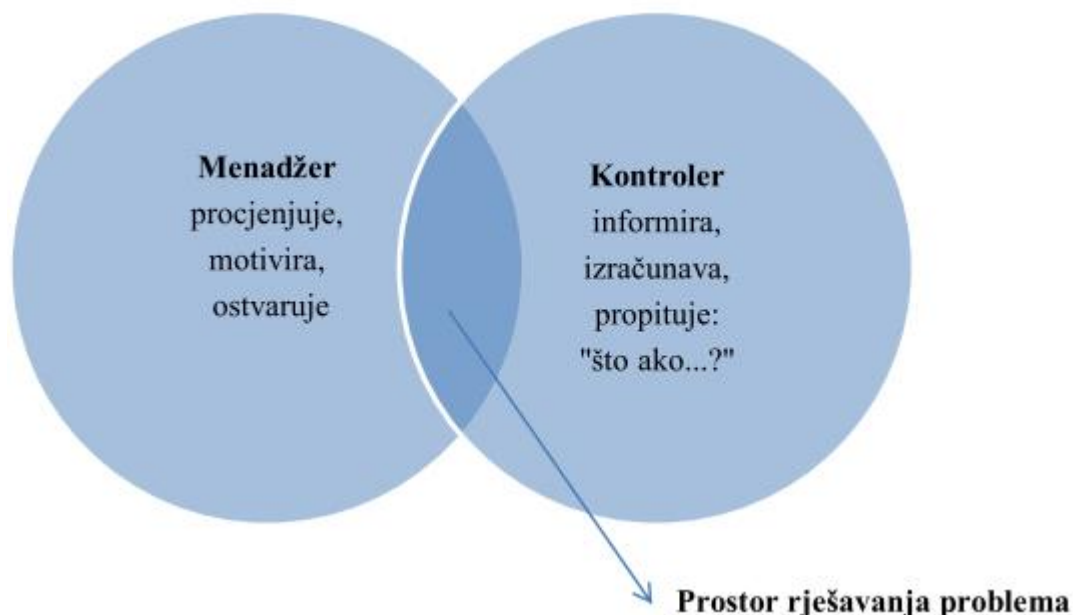
Za kvalitetno funkcioniranje kontrolinga, od velike je važnosti i kvalitetan informacijskih sustav s obzirom na to da kontroling ima zadaću da u mnoštvu različitih informacija odabere one koje su presudne za odlučivanje, pa predstavlja nepremostivu kariku u kvalitetnom odlučivanju i izvještavanju.

Kako bi bitni podaci i informacije lakše i potpunije cirkulirali do osoba koje su za njih zadužene, formuliranje nove ili restrukturiranje već postojeće organizacijske strukture također može biti uloga kontrolinga. Temeljna vrijednost svake organizacije su i ljudski potencijali, koji čine osnovnu poveznicu svih dijelova poduzeća, pa kada su oni u pitanju, zadatak kontrolinga je koordinacija sustava upravljanja ljudskim resursima sa sustavom

planiranja, kontrole, informacijskim sustavom te sustavom organiziranja (Očko, Švigir, 2009).

Da bi kontroling uspješno funkcionirao, potrebno je postojanje interesa menadžmenta za njegovo provođenje, no ta zainteresiranost ne smije biti deklarativnog karaktera, već stvarna, istinska i konstantna, te tako kontroling može biti „desna ruka“ menadžmenta. Također, kontroling bi se trebao razvijati kao izvanhijerarhijska funkcija, odnosno kao neovisno tijelo koje prikuplja informacije iz cijelog poduzeća, s obzirom na to da smještanje kontrolinga unutar bilo koje organizacijske jedinice narušava njegovu neovisnost i sveobuhvatnost. Naime, voditelj kontrolinga mora biti podređen isključivo Upravi društva te se tako osigurava nesmetan protok informacija od svih segmenata poslovanja do Uprave i obrnuto (Mreža znanja, 2012). Uloga menadžera u poduzeću je u donošenju konačne odluke, uvjeravanju i motiviranju kolega i zaposlenika, oblikovanju ciljeva te procijeni izvedivosti, odnosno korisnosti određenog pothvata. Kontrolerov doprinos tomu su informacije relevantne za donošenje odluka, a za uspješnu procjenu važnosti određenih informacija ključan je timski rad (Blazek, 2014).

**Slika 1.** Model sjecišta koji pokazuje da menadžer i kontroler djeluju kao tim



Izvor: Blazek A., D. A. (2014). *Kontroling i kontroler*, Zagreb: Kognosko

„Snažnija suradnja između kontrolera i menadžera utječe na razvoj i afirmaciju kontrolinga. Dobar menadžer je nezamisliv bez podrške kontrolera, kao što je i kontroler nezamisliv bez kvalitetno menadžera. Obje funkcije su upravljačke funkcije zbog čega se smatraju srodnim funkcijama, a u uspješnom poslovnom odlučivanju, menadžment ima potporu i pomoć od strane kontrolinga“ (Jakelić, 2011: 2013).

Računovodstvo je jedan od glavnih saveznika kontrolinga u poduzeću s obzirom na to da je u poduzećima funkcija računovodstva često vrlo tradicionalno orijentirana prema prošlosti, odnosno prema prikazivanju povijesnih podataka. Rezultati prikazani u računovodstvenoj evidenciji posljedica su menadžerskog odlučivanja, a upravo zbog toga je bitno da menadžeri budu sposobni prepoznati financijski dojam na poslovanje poduzeća koji je nastao na temelju njihovih odluka, pa se kao najefikasnija poveznica između računovodstvenih informacija i menadžmenta javlja kontroling.

Vrlo često dolazi do poistovjećivanja pojmova interne revizije, kontrole i kontrolinga. Do toga dovodi i pojam kontrolinga iako on predstavlja određeni poticaj odgovornosti menadžmenta radi ostvarivanja postavljenih ciljeva (Mreža znanja, 2012). Premda se interna revizija može razmatrati kroz tri različita segmenta koja uključuju financijsku reviziju, reviziju poslovanja i upravljačku reviziju, ona uvijek predstavlja naknadni nadzor. Naime, interna revizija ima formalnu organizacijsku strukturu i odbor interne revizije kao krovno tijelo, te obavlja svoje funkcije u skladu sa standardima interne revizije, zakonskim propisima i pravilima odbora interne revizije, a provodi se kroz nekoliko osnovnih faza koje uključuju njezino planiranje, ispitivanje i prikupljanje informacija te analizu i izvještavanje (Mreža znanja, 2012). Iako su ciljevi i zadaci interne revizije i kontrolinga vrlo slični, postoje značajne razlike između tih dviju disciplina, pa tako unutar funkcije kontrolinga ne postoje određeni standardi i standardizirani izvještaji, a njegovi su ciljevi usmjereni na mjerenje učinaka poslovanja te ocjenu zadovoljstva kupaca, za razliku od interne revizije koja je usmjerena na ispitivanje objektivnosti i realnosti financijskih izvještaja i nadzora nad primjenom zakonskih propisa. Također, interni revizori često moraju nastupati kritički, provode ispitivanja, inspekcije, dokazuju postojanje nepravilnosti, sprječavaju eventualne zloporabe, a zbog toga vrlo usko surađuju s eksternom revizijom. Za razliku od toga, kontroling mjeri efekte loših poslovnih poteza.

S druge strane, kontrola se može definirati kao trajan proces obrade informacija radi spoznaje odstupanja između planiranih i ostvarenih veličina, uključujući analizu razloga tih



odstupanja. Sustav kontrole je zaokružena cjelina međusobno povezanih aktivnosti kontrole, a treba ju razlikovati od kontrolinga. Dok je kontroling usmjeren na sustavnu i sveobuhvatnu, koordinacijsku i integracijsku podršku menadžmentu, dotle je kontrola pojedinačni instrument, odnosno parcijalna funkcija izdataka podrške menadžmentu (Osmanagić Bedenik, 2008). Kriterij razlikovanja kontrolinga od kontrole je i njihov objekt: kontroling je podsustav menadžmenta i odnosi se na menadžment i njegove funkcije, a kontrola se odnosi primarno na sustav izvođenja (Osmanagić Bedenik, 2008).

### **2.3. Zadaci kontrolera**

Kontroler je osoba koja najbolje poznaje poslovanje poduzeća, odnosno razumije njegovo cjelokupno poslovanje za što su mu potrebna multidisciplinarna znanja iz područja financija i računovodstva, revizije, statistike, matematike i informatike, organizacije, menadžmenta i psihologije (Očko, Švigir, 2009). Kontroleri moraju biti sposobni povezivati navedena područja s ciljem sastavljanja smislenih izvještaja koji će se moći promjenjivati u svim organizacijskim sektorima.

Treba istaknuti da kontroleri podržavaju menadžere na različite načine jer oni rasterećuju menadžere preuzimanjem određenih zadataka (npr. organiziranjem planiranja ili pružanjem informacija), te djeluju na menadžere kao ekonomska savjest. Također, kontroleri sprječavaju menadžere u donošenju neučinkovitih poslovnih odluka ili onih koje se temelje na osobnom interesu te nastoje osigurati racionalnost korporativnog upravljanja. Kontroleri podupiru menadžere na individualan način, uvažavajući da svaki menadžer ima različite upravljačke vještine, sklonosti i iskustva (Internationaler Controller Verein, 2012). U skladu s tim kontroleri se moraju prilagoditi individualnosti svakog menadžera, a njihova se međusobna interakcija odnosi na ukupne upravljačke zadatke menadžera.

„Kontroleri oblikuju i prate proces menadžmenta u pronalaženju ciljeva, planiranju i usmjeravanju i time nose suodgovornost za ostvarivanje ciljeva, što znači:

- 1) kontroler se brine za transparentnost strategije, rezultata, financija i procesa i time pridonosi većoj ekonomičnosti;
- 2) kontroler cjelovito koordinira parcijalne ciljeve i parcijalne planove te organizira cjelovito izvještavanje usmjereno budućnosti;

- 3) kontroleri modeliraju i oblikuju proces menadžmenta u pronalaženju ciljeva, planiranju i usmjeravanju tako da svaki nositelj odlučivanja može djelovati usmjereno prema cilju;
- 4) kontroler pruža za tu svrhu potrebnu uslugu opskrbe poslovnim podacima i informacijama;
- 5) kontroler oblikuje i njeguje sustave kontrolinga“ (Očko, Švigir, 2009: 36).

Temeljni zadaci kontrolera upravljanja su prema (Očko, Švigir, 2009: 36):

- 1) pripremiti informacije za upravljanje
- 2) pratiti i kontrolirati njihovu realizaciju
- 3) omogućiti upravljanje u stvarnom vremenu
- 4) davati savjete ohrabrenja (ne kazne) svim sudionicima u poduzeću
- 5) koordinirati sve upravljače aktivnosti
- 6) unapređivati informacije u skladu s potrebama organizacije
- 7) pružati stalnu pomoć putem raznih tehnika i metoda
- 8) permanentno savjetovati i motivirati sve sudionike u poduzeću i to u vertikalnoj organizacijskoj strukturi poduzeća.

**Slika 2.** Potpora upravljanju od strane kontrolera



Izvor: Internationaler Controller Verein, I. G. of C. (2012). Temeljna načela kontrolinga.

Važno je naglasiti da kontroler treba imati širok raspon multidisciplinarnih znanja, i to prije svega iz područja financija i računovodstva, matematike, statistike, informacijske tehnologije, klasične ekonomske teorije, organizacije poduzeća, strateškog i operativnog menadžmenta, komunikacije i upravljanja ljudskim resursima, s obzirom na to da bez multidisciplinarnosti nema kvalitetnog kontrolinga. Tako će kontroleri teško moći obavljati svoje zadatke bez kvalitetno izrađenoga informacijskog sustava. Naime, pri odabiru informacijskog sustava često se javlja problem zbog manjkavosti svakog od njih, a razlog leži u činjenici da programeri nisu ekonomisti te im je teško predvidjeti sve zahtjeve menadžmenta. Osim toga, takvi informacijski sustavi najčešće se razvijaju za velik broj korisnika zbog smanjenja troškova i kako bi bio dostupan većem krugu interesnih skupina, pa je na taj način nemoguće predvidjeti specifičnosti svake pojedine djelatnosti, ali i organizacije (Mreža znanja, 2012).

Kontroleri daju velik doprinos ciljno orijentiranom i racionalnom korporativnom upravljanju, a dodijeljena su im dva zadatka: upravljanje procesom planiranja (od definiranja procesa do dokumentiranja rezultata) i doprinos kroz suradnju u izradi sadržaja (od pripreme plana do kritične rasprave i revidiranja planova).

Kontroleri su odgovorni za odgovarajuće oblikovanje i interakciju među svim instrumentima upravljanja poduzećem kao i za njihov daljnji razvoj, a s tim u vezi riječ je o složenoj i analitički zahtjevnoj menadžerskoj zadaći, za čije izvršenje menadžmentu uglavnom nedostaje vremena, interesa i stručnih sposobnosti (Internationaler Controller Verein, 2012). Također, sve se više slučajeva pojavljuje koji se mogu okarakterizirati kao savjetovanje u vezi s pojedinačnim odlučivanjem ili projektom, pa se kontrolerima dodjeljuju različite menadžerske teme, od analize tržišta do podrške pri implementaciji novih poslovnih procesa.

U slučaju da kontroleri žele pružiti sveobuhvatnu potporu menadžerima, trebaju imati široki raspon vještina koje se mogu svesti na šest ključnih kompetencija. Slika 2. prikazuje klasičnu shemu zahtijevanih kompetencija prema Albrechtu Deyhleu koja svakim danom postaje sve važnija za kontrolera kao poslovnog partnera.

**Slika 3.** Ključne kompetencije kontrolera



Izvor: Internationaler Controller Verein, I. G. of C. (2012). Temeljna načela kontrolinga.

Iz Slike 3. je vidljivo da kontroleri trebaju imati analitičke vještine, komunikacijske vještine, poslovna znanja, bihevioralna znanja, postojanost te znanja vezana uz sustave mjerenja i upravljanja. Analitičke vještine su tako potrebne za pretvaranje ideja u brojke. Također, kontroleri moraju vladati svim sustavima mjerenja i upravljanja, a to vrijedi za svaki pojedinačni sustav za sebe, ali i za način na koji sustavi imaju međusobnu interakciju. Kontroleri moraju biti sposobni prikladno komunicirati te se moraju znati prilagoditi na individualna obilježja menadžera. To se odnosi na njihova stručna znanja i preferencije, kao i na njihov pristup (Internationaler Controller Verein, 2012). Ako kontroleri surađuju s menadžerima na ravnopravnoj osnovi, moraju biti zadovoljavajuće upućeni u poslovanje. Da bi mogli biti uključeni u menadžerske funkcije, kontroleri moraju razumjeti prirodu menadžerskog posla, u protivnom, podaci ubrzo postaju beznačajni i „anemični” (Internationaler Controller Verein, 2012). Od velike je važnosti i da kontroleri budu postojani, odnosno nepotkupljivi i neutralni prema menadžerima, a u slučaju sukoba trebaju biti u stanju pokazati „da imaju kičmu”. Štoviše, oni trebaju razviti i održavati karakter „suca” u slučajevima koordiniranja različitih menadžera (Internationaler Controller Verein, 2012).

## 2.4. Vrste kontrolinga

Dvije su osnovne vrste kontrolinga: operativni i strateški. Operativni kontroling predstavlja stručnu podršku menadžmentu radi povećanja efikasnosti poslovanja (podizanje razine korištenja potencijala poduzeća), dok strateški kontroling predstavlja stručnu podršku menadžmentu radi povećanja efektivnosti poslovanja (osiguranje dugoročne egzistencije poduzeća, tj. usmjerenje na izgradnju potencijala uspjeha poduzeća). U prošlosti su kontroleri bili pretežno operativno orijentirani s obzirom na to da su njihovi zadaci bili vezani uz operativno i taktičko planiranje, upravljanje i kontrolu, no od 1980-ih godina njihovo se djelovanje širi i na strateško područje.

Za operativni kontroling je važno reći da „pruža informacije o trenutnom položaju poduzeća, definira pomoću taktičkih i operativnih planova u kojem smjeru poduzeće želi ići, odnosno koji su ciljevi poduzeća, zatim predlaže alternative kako se ti ciljevi mogu postići, te prati ostvarenje i putem instrumenata analize izvještava menadžment o ostvarenju planova kako bi se eventualno mogle poduzeti korektivne mjere. Dakle, operativni zadaci kontrolinga su:

- 1) kontinuirana komunikacija kroz cijelo poduzeće,
- 2) kontinuirani rad na unaprjeđenju informacijskog sustava, s naglaskom na financijsko računovodstvenu službu,
- 3) aktivna suradnja na izradi operativnih planova,
- 4) utvrđivanja relativnih veličina i pokazatelja nužnih za razumijevanje stanja i kretanja poslovnih događaja u poduzeću,
- 5) utvrđivanja standardnih veličina s obzirom na djelatnost,
- 6) testiranja različitih alata i instrumenata kontrolinga kao i brojnih ekonomskih pokazatelja te odabiranje onih koji u dotičnom slučaju najbolje prikazuju najvažnije parametre za ocjenu poslovanja,
- 7) posebnu pažnju potrebno je posvetiti korelacijama između različitih veličina, tj. postoje li one ili ne,
- 8) utvrđivanje pozitivnih i negativnih trendova te prijedlozi poboljšanja,
- 9) izrade poslovnih izvještaja prema potrebama i specifičnostima poduzeća na dnevnoj, tjednoj, mjesečnoj, kvartalnoj i godišnjoj razini i prema osnovnim hijerarhijskim razinama (obično tri razine – visoki, srednji i niži menadžment),
- 10) iniciranje i organiziranje sastanaka na različitim menadžerskim razinama – nakon što su izvještaji završeni, moraju se prezentirati pred odgovornima, a to je najčešće

prigoda da se razvije konstruktivna rasprava, na kojoj je kontroler moderator, ali jednako tako i aktivni sudionik diskusije koji apsolutno vlada materijom i svim potrebnim podacima“ (Očko, Švigir, 2009: 40).

S druge strane, „strateški kontroling treba pružiti menadžmentu pomoć pri utvrđivanju, preispitivanju, provođenju i kontroli strateških ciljeva. Tako su strateški zadaci kontrolinga:

- 1) permanentan pogled u budućnost te na temelju analiza i trendova tržišta i konkurencije – izrada strateških prognoza,
- 2) na temelju gospodarskih kretanja pomoć menadžmentu pri procjeni smjernica budućeg poslovanja,
- 3) informiranje i savjetovanje menadžmenta na putu ostvarivanja vizije te podizanje ukupne efikasnosti poduzeća (njegove vrijednosti), slai
- 4) pomoć menadžmentu pri oblikovanju ciljeva i njihova uravnoteženja s pomoću *Balance Score Carda* i to kvalitativno i kvantitativno,
- 5) permanentno promatranje okoline (makroekonomska kretanja, kupci, dobavljači, političko i socijalno okruženje), primarna usmjerenost prema okolini u kojoj poduzeće djeluje ili se sprema na djelovanje,
- 6) pomoć SWOT analizom menadžmentu u otkrivanju svega dobrog i lošeg u poduzeću, ali i okolini koja ga okružuje,
- 7) pomoć pri upravljanju ljudskim potencijalima“ (Očko, Švigir, 2009: 39).

Važno je ipak naglasiti da operativni i strateški kontroling ne mogu biti promatrani odvojeno jedan od drugoga s obzirom na to da se operativno planiranje oslanja na strateško, pa se može reći da između operativnog i strateškog kontrolinga postoji međuzavisnost. Tablica 1. prikazuje osnovne značajke strategijskog i operativnog kontrolinga.

**Tablica 1.** Usporedni prikaz karakteristika strategijskog i operativnog kontrolinga

| <b>Značajke</b>            | <b>Strategijski kontroling</b>  | <b>Operativni kontroling</b>  |
|----------------------------|---|---|
| Ciljevi poduzeća           | Osiguranje dugoročnog opstanka poduzeća   | <ul style="list-style-type: none"><li>- ostvarivanje profita</li><li>- unaprjeđenje proizvodnosti, likvidnosti</li></ul>  |
| Ciljevi kontrolinga        | Unaprjeđenje dugoročnih potencijala za ostvarivanje profita                                     | Osiguranje efikasnosti unutarnjih procesa   |
| Glavne kategorije kontrole | <ul style="list-style-type: none"><li>- profitni potencijal</li><li>- udio na tržištu</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>- profit</li><li>- likvidnost</li></ul>   |
| Primarna orijentacija      | Prema okruženju   | Prema unutarnjim kapacitetima   |
| Dimenzije                  | <ul style="list-style-type: none"><li>- prednosti/slabosti</li><li>- promjene rizici</li></ul>  | <ul style="list-style-type: none"><li>- troškovi, prihodi</li><li>- plaćanje/obveze</li><li>- imovina i kapital</li></ul> |
| Izvori informacija         | Primarno vanjski  | Primarno unutarnji (računovodstvo)  |

Izvor: Reichmann, T. (1996). Controlling: Concepts of Management Control, Controllershship, and Ratios.

New York: Springer.

### 3. ZNAČAJKE JAVNOG SEKTORA

#### 3.1. Pojam javnog sektora

Sveukupno gospodarstvo neke zemlje može se podijeliti u više sektora, od kojih se svaki sektor zasebno sastoji od određenoga institucionalnog okvira i institucionalnih jedinica, koje prikazuju karakteristike i obilježja svakog sektora s pripadajućim podsektorima i jedinicama kao i pripadajućim srodnim ciljevima i aktivnostima. Važno je pet oblika sektora koji obilježavaju gospodarstvo neke zemlje, a to su oblici nefinancijskog sektora, financijskog sektora, javnog sektora i neprofitnog sektora.

Tako opću državu čine sve razine vlasti (središnja država, savezne, tj. provincijske ili regionalne države te lokalne vlasti), državne jedinice i neprofitne institucije koje ubiru prihode i stvaraju rashode za državu koja ih, većinom, i kontrolira, te proizvođače za tržište, koji nisu društva. Statistika državnih financija Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) u okviru ukupnoga javnog sektora razlikuje opću državu te javna i kvazijavna poduzeća (društva) s ograničenom odgovornošću i ne mogu se svrstati u kvazidruštva (Bejaković et al., 2010).

Sustav nacionalnih računa iz 1993. (*System of National Accounts – SNA2*) rabi općenitiju i širu definiciju prema kojoj se „sektor opće države sastoji od ukupnosti institucionalnih jedinica koje, osim ispunjavanja svoje političke odgovornosti i uloge u ekonomskom reguliranju, stvaraju i načelne netržišne usluge (i moguća dobra) za osobnu i zajedničku potrošnju te za preraspodjelu dohotka i bogatstva” (Bejaković et al., 2010).

Javni sektor je cjelokupni subjekt koji nastoji ostvariti sve funkcije i aktivnosti države i svih pripadajućih institucionalnih državnih subjekata koji su pod ingerencijom države. Javni se sektor sastoji od: 1) opće države (središnje države te regionalnih i lokalnih državnih tijela); 2) nefinancijskih javnih poduzeća; 3) javnih financijskih institucija. Javnim nefinancijskim poduzećima smatraju se poduzeća u vlasništvu i/ili pod kontrolom države (javna poduzeća), a financijska poduzeća u vlasništvu ili pod kontrolom države nazivaju se javnim financijskim institucijama (npr. središnja banka) (Kesner-Škreb, 2006).

Najčešće se podrazumijeva da su javna poduzeća ona koja su u državnom vlasništvu. Javna poduzeća postoje zbog tržišnih neuspjeha (primjerice, prirodnih monopola koji bi bez državne regulacije proizvodili nedovoljnu količinu proizvoda uz previsoku cijenu) i potrebe



za državnom regulacijom, a iako upravo iz ovih razloga država osniva javna poduzeća u javnim komunalnim uslugama (elektroopskrba, komunikacije, transportne usluge, vodoopskrba i luke), ona se pojavljuju i u sektorima izvan njih (Bejaković et al., 2010). U praksi se postupa pragmatično i ne vodi se računa o zamršenosti definicija te se javnim poduzećima smatraju sva zakonom definirana poduzeća koja su najčešće u većinskom državnom vlasništvu i pod državnom kontrolom, a na području ponude javnih, komunalnih usluga (Bejaković et al., 2010).

Tradicionalni pristup upravljanju gospodarskim resursima u javnom sektoru odnosi se na dva aspekta, pa se tako prvi aspekt očituje u problemu nesavršenosti tržišnog mehanizma, dok se kao drugi aspekt ističe uloga koju državna uprava ima u regulaciji tržišnih mehanizama kroz antimonopolno zakonodavstvo, zaštitu potrošača i radnika, te zaštitu okoliša kroz rješavanje problema pojave negativnih eksternalija (Barić, 2012).

Javni sektor je ujedno i najvažniji činitelj države, koji većim dijelom čini društvenu nadgradnju i bitno pridonosi stupnju njezine razvijenosti. Naime, od sposobnosti i efikasnosti javnog sektora ovisi stupanj izgrađenosti ekonomsko-pravnog ambijenta kao osnovnog predujeta razvoja društva, odnosno ovisi stupanj razvijenosti proizvodnih snaga i proizvodnih odnosa (Drobnjak, 2015).

Promatrano po društvenim segmentima, bez obzira na društvena uređenja, može se konstatirati da **od efikasnosti javnog** sektora ovisi privredni i kulturni razvoj društva, proizvodnja javnih dobara, javno obrazovanje, zdravstvena i socijalna zaštita, razvijenost prometa i prometne infrastrukture, makroekonomska stabilnost, rast i razvoj, vanjskotrgovinska razmjena, vanjska i unutrašnja zaduženost, vanjska sigurnost i unutrašnji red u državi, imovinska, pravna i ekonomska sigurnost građana, njihov standard i slično (Drobnjak, 2015). Također, od sposobnosti i efikasnosti javnog sektora ovisi i ugled države u međunarodnoj zajednici.

### **3.2. Struktura javnog sektora**

Kao što je istaknuto, javni sektor se sastoji od: opće države (središnje države te regionalnih i lokalnih državnih tijela), nefinancijskih javnih poduzeća i javnih financijskih institucija.

Tako državne funkcije podrazumijevaju provođenje javne politike pružanjem netržišnih usluga i preraspodjelom dohotka i imovine, što se ponajprije financira porezima i drugim

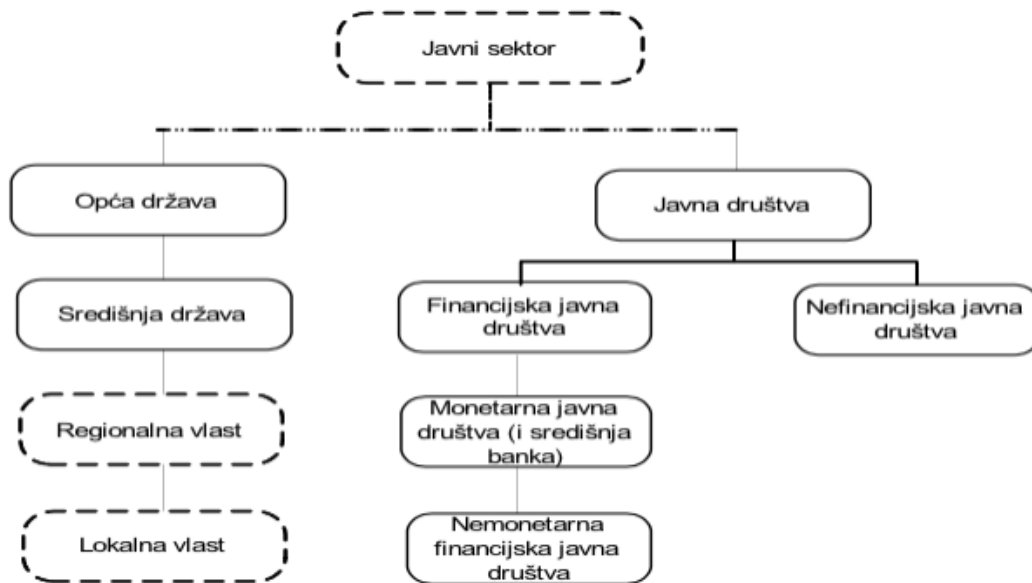
obveznim davanjima koje plaća nedržavni sektor. Sve državne funkcije fiskalnog su karaktera, no neke fiskalne aktivnosti provode agencije izvan sektora opće države, čija je primarna aktivnost monetarnog odnosno komercijalnog tipa (Drobnjak, 2015). Te se aktivnosti označavaju kao kvazifiskalne kako bi se naglasilo da primarna aktivnost tih agencija nema fiskalna obilježja. Radi zadovoljavanja fiskalne transparentnosti, važno je prikazati sve fiskalne aktivnosti bez obzira na to gdje se obavljaju, pa je zato važno razlikovati opću državu od središnje banke, javnih financijskih institucija i nefinancijskih javnih poduzeća. Te se agencije katkad bave fiskalnim aktivnostima koje nisu dio njihove primarne funkcije pa se zato i nazivaju kvazifiskalnim, pa odnos opće države i ostatka javnog sektora (tj. središnje banke, javnih financijskih institucija i nefinancijskih javnih poduzeća) treba jasno razgraničiti (Kesner-Škreb, 2006).

Kada se govori o odnosu opće države sa središnjom bankom, treba istaknuti da je u mnogim zemljama zakonom naglašena neovisnost središnje banke te se zabranjuje da ona izravno financira fiskalni deficit. Ipak, u nekim zemljama središnja banka obavlja određene kvazifiskalne funkcije kao što su subvencionirano kreditiranje, izravni krediti ili višestruki tečajevi, pa se tim operacijama država koristi u zamjenu za izravne fiskalne aktivnosti te ih svakako treba uključiti u razmatranje ukupnoga fiskalnog položaja zemlje (Kesner-Škreb, 2006).

Također, javne financijske institucije često se osnivaju kako bi se osigurale određene kvazifiskalne usluge, a tako obično državne razvojne banke kreditiraju odabrane sektore ili poduzeća po nekomercijalnim uvjetima (primjerice, po nižim kamatnim stopama od tržišnih) (Kesner-Škreb, 2006). Sa stajališta transparentnosti, važno je da se u godišnjim financijskim izvješćima javnih financijskih institucija jasno navode njihove nekomercijalne aktivnosti.

U mnogim zemljama nefinancijska javna poduzeća pružaju usluge na nekomercijalnoj osnovi, obično u obliku nižih cijena od onih potrebnih za pokrivanje troškova (primjerice, naplaćivanje struje po cijeni nižoj od tržišne za seoska kućanstva) (Kesner-Škreb, 2006). U nekim zemljama ta poduzeća, prema zahtjevu države, pružaju i određene socijalne usluge. Te se nekomercijalne aktivnosti mogu financirati unakrsnim subvencioniranjem među raznim skupinama potrošača (neki potrošači plaćaju više, a neki nižu cijenu za istu uslugu), ili se gubitak nefinancijskih javnih poduzeća pokriva iz proračuna, a koje aktivnosti narušavaju transparentnost u odnosu nefinancijskih javnih poduzeća i opće države te se trebaju uzeti u obzir pri razmatranju fiskalne pozicije zemlje (Kesner-Škreb, 2006).

**Slika 4.** Prikaz strukture javnog sektora



Izvor: Bajo, A., Jurlina Alibegović, D. (2008). Javne financije lokalnih jedinica vlasti, Zagreb: Školska knjiga i Ekonomski institut..

### 3.3. Struktura javnog sektora u Republici Hrvatskoj

Prihvativši MMF-ove definicije javnoga sektora, može se reći kako se i hrvatski javni sektor sastoji od dva dijela: opće države i javnih poduzeća (društava) (Bejaković et al., 2010). Opća država obuhvaća sve institucije koje se izravno ili posredno financiraju iz proračuna države i/ili lokalnih i regionalnih jedinica te izvanproračunske korisnike. Opću državu čine tako središnja država (proračunski korisnici i izvanproračunski fondovi) te lokalne i regionalne vlasti.

Središnja država sastoji se od proračunskih korisnika i izvanproračunskih fondova. Među proračunske korisnike Zakon o proračunu svrstava sva državna tijela, ustanove, proračunske fondove i lokalne samouprave čiji se rashodi za zaposlene i/ili materijalni rashodi osiguravaju u proračunu. Središnju državnu upravu čini i dvadeset ureda državne uprave smještenih u županijama (Bejaković et al., 2011). Lokalni proračunski korisnici su institucije kojima je osnivač lokalna jedinica, kojima je izvor prihoda proračun lokalne jedinice u iznosu 50 % i više te koji su navedeni u registru korisnika lokalnih proračuna (primjerice muzeji, vrtići, centri za socijalnu skrb, osnovne i srednje škole, domovi umirovljenika, javne vatrogasne postrojbe, zdravstvene ustanove u vlasništvu županija odnosno Grada Zagreba kao što su klinički bolnički centri i kliničke bolnice te županijski zavodi za javno zdravstvo) (Bejaković et al., 2011). Izvanproračunski su pak korisnici institucije u kojima država (ili lokalne i regionalne jedinice) ima odlučujući utjecaj na upravljanje, izvor njihova financiranja je namjenski prihod i/ili drugi prihodi te su evidentirani u registru korisnika. Izvanproračunski korisnici mogu biti izvanproračunski fondovi, trgovačka društva i druge pravne osobe. Izvanproračunski korisnici su i Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, Hrvatske vode, Hrvatski fond za privatizaciju, Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost i Hrvatske ceste, a prema registru Ministarstva financija regionalni izvanproračunski korisnici za sada su samo županijske uprave za ceste (Bejaković et al., 2011).

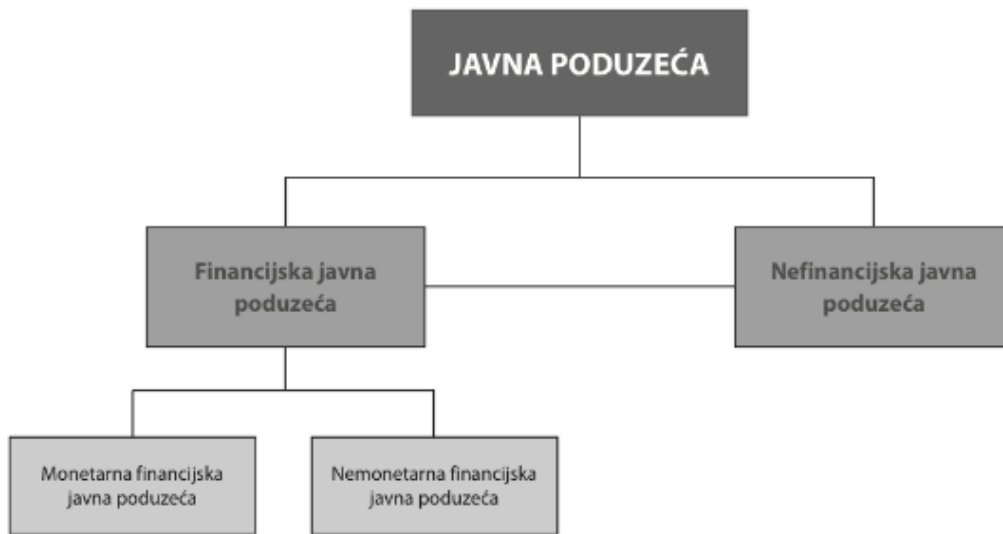
Prema Zakonu o proračunu, hrvatska javna poduzeća čine sve pravne osobe u većinskom izravnom ili neizravnom državnom vlasništvu, čije su dionice ili poslovni udjeli u portfelju Republike Hrvatske, ili u kojima Republika Hrvatska ima osnivačka (vlasnička) prava, a dijele se na financijska i nefinancijska (NN 87/08, 136/12 2012). Javno poduzeće Financijska agencija (FINA) u ime Ministarstva financija vodi tzv. Registar proračunskih i

izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i regionalne samouprave (Bejaković et al., 2011).

Dijele se na financijska i nefinancijska javna poduzeća, a financijska dalje na monetarna i nemonetarna. Monetarna su financijska javna poduzeća rezidentna depozitarna društva pod kontrolom jedinica opće države, a čine ih financijska društva, kvazijavna društva i tržišne neprofitne institucije čija je glavna djelatnost financijsko posredovanje, i koje imaju obveze u obliku depozita ili financijskih instrumenata koji su, praktično, supstituti depozita (Bajo, Jurlina Alibegović, 2008). U ovu skupinu ubrajaju se Hrvatska narodna banka (HNB), Hrvatska banka za obnovu i razvoj (HBOR), Hrvatska poštanska banka (HPB), Croatia osiguranje d.d. i Croatia banka. Nemonetarna financijska javna poduzeća su sva rezidentna financijska društva pod kontrolom jedinica opće države (osim javnih depozitarnih društava i središnje banke) i ona su kombinacija nefinancijskih i nemonetarnih financijskih javnih društava. Te institucije obavljaju pomoćne aktivnosti transakcija vezanih za financijsku imovinu i obveze ili transformaciju sredstava; ne izlažu se riziku osiguranja financijske imovine ili stvaranja obveze, nego obavljaju financijsko posredovanje kao glavnu aktivnost (Bajo, Jurlina Alibegović, 2008). Prilagodivši se toj definiciji, u ovoj su skupini Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA), Financijska agencija (FINA) te Središnje klirinško depozitarno društvo (SKDD), no mora se istaknuti da takva funkcijska podjela pojedinih javnih poduzeća, a ponekad i drugih javnih institucija, prema kojoj su primjerice FINA i HANFA javna poduzeća, s pravnog stajališta često nije ispravna (Bejaković et al., 2011).

Nefinancijska javna poduzeća u Hrvatskoj pružaju usluge od posebnog državnog interesa i posebne važnosti za provedbu ekonomske politike Vlade RH te pokrivaju područja prometa, infrastrukture i ostalih usluga od općega ekonomskog i društvenog interesa, nad kojima država provodi redovito praćenje, kontrolu i reviziju poslovanja (Bejaković et al., 2011). U skupinu nefinancijskih javnih poduzeća primjerice ubrajaju se Hrvatska pošta, Jadrolinija, Hrvatska elektroprivreda (HEP), Hrvatska lutrija i Odašiljači i veze. Slika 5. prikazuje podjelu javnih poduzeća u Republici Hrvatskoj.

**Slika 5.** Podjela javnih poduzeća



Izvor: Bajo, A., Jurlina Alibegović, D. (2008). Javne financije lokalnih jedinica vlasti, Zagreb: Školska knjiga i Ekonomski institut.

## 4. ULOGA I ZNAČAJ KONTROLINGA U JAVNOM SEKTORU

### 4.1. Kontroling u javnoj upravi

Svjedoci smo sve većih očekivanja u vezi s transparentnosti i učinkovitosti javnog sektora, pogotovo u ovako neizvjesnom ekonomskom ozračju koje vlada na globalnoj razini. Sustav državne uprave najčešće je trom, s apstraktno definiranim misijama i vizijama organizacija, nejasno ili uopće neformuliranim ciljevima, djelatnici često nisu upoznati s konkretnim zadacima koje moraju ispunjavati niti znaju kako pridonose ispunjenju strateških ciljeva i svrsi postojanja organizacije u kojoj su zaposleni, a izvještavanje se svodi na financijske izvještaje o izvršenju proračuna (Malić, 2016). Upravo iz tog razloga, pred kontrolingom su brojni izazovi koje mora prevladati kako bi se uz njegovu pomoć povećala razina kvalitete javnih usluga te učinkovitost javnog sektora.

Pri uvođenju kontrolinga u javni sektor treba uzeti u obzir specifičnosti misije, ciljeva, procesa i specifičnosti i heterogenosti dionika, a primarni zadatak kontrolera u javnom sektoru je te ciljeve precizirati i jasno definirati. Kontroleri moderiraju proces određivanja i formuliranja ciljeva sve do njihova operativnog izvršenja, koje treba pomno pratiti kroz specifičan sustav pokazatelja. U tom slučaju pokazatelji su gotovo uvijek spoj kvantitativnih i kvalitativnih ocjena uspješnosti. Izrada prave kombinacije indikatora te standardi izvedbe su ključni faktor uspjeha, a posljednji i odlučujući korak je komunikacija o postignutim rezultatima sa svim nositeljima odgovornosti (Kognosko kontroling, 2015).

Puno je razloga za reformu javne uprave, a jedni od najvažnijih su svakako visok državni dug i proračunski deficit. U boljem upravljanju novcem državnog proračuna svakako bi pomogla primjena instrumenata kontrolinga i uvođenje „New Public Managementa“ koji predstavlja novi model upravljanja usmjeren na učinke. Koristi od kontrolinga za politiku i administrativno rukovodstvo su te što se ponajprije radi o objektivnoj i provjerljivoj raspodjeli proračunskih sredstava, upravljanju javnom upravom pomoću pokazatelja, ocjenjivanju i usmjeravanju efektivnosti (svrhovitost, učinkovitost) i efikasnosti (produktivnost, ekonomičnost) javnih usluga, donošenju utemeljenih odluka „Make or Buy“, opravdanju (objašnjenju) koristi trošenja novca poreznih obveznika za građane, pravodobnom poduzimanju protumjera s još većom usmjerenošću na ciljeve te većoj motivaciji zaposlenika (Petrović, 2015b). Zaposlenici u javnom sektoru pak imaju koristi od kontrolinga u vidu boljih informacija, ubrzavanja procesa, mogućnosti vlastita opisa usluga, pravednije naknade

za rad, samokontrole, novog promatranja odstupanja (učenje umjesto kažnjavanja), te veće osobne odgovornosti koja rezultira njihovom dodatnom motivacijom (Petrović, 2015b).

Važno je naglasiti da kontroling nije kontrola ni unutarnja reviziju, pa se ne bi trebalo očekivati uvođenje sustava kontrole. Kontroling je oblik potpore rukovodećem kadru koji uključuje planiranje i savjetovanje, a ne davanje brzih informacija. On znači aktivno upravljati, biti usmjeren na cilj i razmišljati na razini učinka. Kontroling nije interna revizija. Oni se razvijaju u smjeru produžene ruke menadžmenta kroz prikupljanje podataka i informacija za potrebe što kvalitetnijeg izvještavanja svih interesnih strana. Nadopunjuju se, ali imaju različite funkcije. Osnovna svrha interne revizije je upravljanje rizicima, poboljšanje djelotvornosti kontrole te korporativnog upravljanja, dok je osnovna svrha kontrolinga pomoći menadžmentu kod upravljanja i donošenja odluka a sve s ciljem povećanja učinkovitosti i profitabilnosti te stvaranja ekonomske vrijednosti. Interni revizori često moraju nastupati kritički pri ocjenjivanju predmeta revizije, provode ispitivanja djelatnika, inspekciju, promatranje, dokazuju postojanje nepravilnosti, sprječavaju eventualne zloupotrebe, čime direktno pomažu i usko surađuju s eksternom revizijom. Kontroling mjeri rezultate i za dobre rezultate nagrađuje odgovorne osobe. S druge strane, u slučaju loših rezultata ne opterećuje se dokazivanjem krivnje već mjeri učinke loših poslovnih poteza. Osim obrade kvantitativnih podataka analizira kvalitativne podatke i pomaže menadžmentu kod donošenja poslovnih odluka. Odjel interne revizije je neovisan odjel koji nije povezan niti s jednom operativnom organizacijskom jedinicom društva. On nije sastavni dio odjela računovodstva ili financija niti kontrolinga. Revizijski odbor je u istoj razini kao i nadzorni odbor te kao takav postavlja ispod sebe odjel interne revizije, a odjel kontrolinga nema formalnu organizacijsku strukturu i nije podređeni odjel interne revizije kao niti jednog drugog odjela. Kontroling je produžena ruka menadžmenta te kao je takav spona između menadžmenta i svih ostalih odjela unutar organizacije. Glavni interni revizor ima administrativnu odgovornost izvještavanja glavnog direktora društva te funkcionalnu odgovornost prema revizijskom odboru društva, dok je kontroling u naravi u potpunosti neovisno tijelo koje ima zadatak pratiti i mjeriti učinkovitost poslovanja društva. Odjel kontrolinga može biti odgovoran upravi i/ili nadzornom odboru društva. Nije sastavni dio računovodstva ili financija te kao takav ne odgovara direktoru financija i računovodstva (Pevec, 2017).

Faze uvođenja kontrolinga u javnoj upravi su priprema projekta, analiza, koncepcija, stvaranje općih uvjeta i provedba (Petrović, 2015a). Kod pripreme kontrolinga misli se na



osposobljavanje administrativnoga rukovodećeg kadra i menadžera na području kontrolinga, na definiranje cilja od nositelja odluka i rukovodećeg kadra, te planiranje projekta s projektnim timom. Kada se govori o analizi, misli se na evaluaciju postojećih elemenata kontrolinga te na prikupljanje konkretnih zahtjeva rukovodećeg kadra što se tiče njihovih potreba za informacijama koje će im služiti za bolje upravljanje. U fazi koncepcije dolazi pak do određivanja ciljeva i zadaća kontrolinga, određivanja instrumenata kontrolinga te donošenja prijedloga za organizaciju kontrolinga. Kod faze stvaranja općih uvjeta misli se na organizacijske opće uvjete (npr. rukovođenje ciljevima) te uvođenje sudionika i njihovo obrazovanje. U fazi provedbe kontrolinga dolazi do planiranja uvođenja i osposobljavanja vezanog za sustav kontrolinga, probne faze, dokumentacije sustava za kontroling te stalnog rada sustava za kontroling.

Za rad u kontrolingu javne uprave vrijede drugi okvirni uvjeti od onih u privatnom sektoru. Javna uprava trebala bi biti transparentnija prema javnosti, pa bi trebalo razmisliti o ulozi kontrolinga u poboljšanju te funkcije. Načelno nastojanje ostvarenja „transparentnosti pomoću kontrolinga“ djelomice je preokret u kulturi – kontroleri u javnoj upravi trebaju više usmjerenosti na cilj, sposobnost provođenja svoje volje (asertivnost) i ustrajnost (Petrović, 2015a). Svijest kontrolera kao „sparing partnera rukovodstva“ u javnoj upravi nije jako izražena, pa bi kontroleri u javnoj upravi trebali raspolagati komunikacijskim sposobnostima i sposobnostima vođenja dijaloga te razmišljati s usmjerenošću na različite dionike. Organizacija, područja rada i skupine dionika (stakeholdera) javne uprave vrlo su slojeviti, pa kontroleri u javnoj upravi trebaju holističku (cjelovitu) perspektivu, kako bi se mogli kretati u političko-administrativnim sustavima i razumjeti kontekst (Petrović, 2015a).

Kontroling se definitivno nalazi pred novim područjem, javnim sektorom. Pri tome kontroleri moraju razumjeti definicije uspješnosti javnog sektora koji uglavnom nije usmjeren na profit i prevesti ih u mjerljive ciljeve koje će moći sustavno promatrati i analizirati (Halfar, 2015).

Četiri su skupine osnovnih kompetencija relevantnih za kontrolore u javnoj upravi: osobne kompetencije, kompetencije aktivnosti i djelovanja, socijalno-komunikacijske kompetencije te stručne i metodičke kompetencije. Tako se u skupini osobnih kompetencija kontrolora nalaze vjerodostojnost, samorefleksija, samoodgovornost, angažiranost, spremnost na učenje, samoupravljanje, otvorenost za promjene te pouzdanost. Među kompetencije aktivnosti i djelovanja kontrolera spadaju inovativnost, kreativna volja, otpornost, usmjerenost na rezultat, ustrajnost, inicijativa i dosljednost, dok u skupinu socijalno-komunikacijskih kompetencija spadaju sposobnost rješavanja konflikata, komunikativnost, sposobnost

integracije, sposobnost za razgovor i usmjerenost na stranke, kooperativnost, te sposobnost savjetovanja. Među stručne i metodičke kompetencije kontrolera spadaju pak usmjerenost na znanje, sposobnost razvoja koncepata, sposobnost planiranja, stručno znanje i poznavanje tržišta (Petrović, 2015a).

## 4.2. Učinkovito upravljanje u javnom sektoru Republike Hrvatske

Kontroling u javnom sektoru u Republici Hrvatskoj tek je u začetku, no potreba za implementacijom kontrolinga i u području javnog djelovanja svakako je opravdana (Malić, 2016). Naime, kontroling je jezgra svakog područja te on znači aktivni menadžment usmjeren na cilj i fokusirane aktivnosti. S rastom očekivanja građana i cjelokupne javnosti, sve je jača potreba i za kontrolingom u javnoj upravi kao mehanizma transparentnosti i odgovornosti trošenja javnih sredstava i pružanja javnih usluga (Anon, 2016b).

Za povećanje učinkovitosti javne uprave nisu dovoljne samo zakonske, organizacijske i procesne promjene, već je potreban i održiv instrument upravljanja ciljevima i učincima: kontroling. Jednako tako, transparentno poslovanje i financiranja javnih poduzeća kao i svih drugih profitno orijentiranih poduzeća nemoguće je bez učinkovitog instrumenta upravljanja kao podloge za donošenje poslovnih odluka (Udruga gradova, 2015).

Rukovodstvu su, bez obzira na područje rada, potrebne kvalitetne i pouzdane informacije kao temelj za strateško odlučivanje, u čemu kontroling ima bitnu ulogu kao dopuna i stručna podrška menadžmentu u procesima planiranja, upravljanja i odlučivanja (Malić, 2016). Transparentna, korisnicima orijentirana i učinkovita javna uprava tematski je prioritet regionalne politike Europske unije i sastavni je dio brojnih strateških dokumenata, poput desetogodišnje „Strategije 2020“, „Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine“ i drugih. Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine (Narodne novine, 2015) temelji se na postupanju javne uprave na načelima pouzdanosti i predvidljivosti (pravna sigurnost), otvorenosti i transparentnosti, odgovornosti, učinkovitosti i djelotvornosti i koherentnosti, kako bi se pridonijelo gospodarskome i održivom razvoju. Jedan od instrumenata za postizanje zadanih ciljeva i održivog poslovanja, koje je u privatnom sektoru rutina, svakako je i kontroling (Malić, 2016).

Hrvatski javni sektor premalo razumije iskoristivost resursa i odnos troška i učinka, što je jedan od uzroka njegove slabe efikasnosti. Također, puno se govori, ali vrlo malo istinski radi na viziji i strategiji koja bilo koju organizaciju vodi u željenom smjeru. Nadalje, operativni planovi i ciljevi uglavnom postoje samo formalno, nemaju izravnu poveznicu sa strateškim ciljevima i ne služe svojoj svrsi – mjerenju ostvarenja strategije.

Uključivanjem u europski upravni prostor Republika Hrvatska se obvezala temeljiti postupanje javne uprave na sljedećim načelima: pouzdanost i predvidljivost (pravna sigurnost), otvorenost i transparentnost, odgovornost, učinkovitost i djelotvornost, te

koherentnost (Hrvatski Sabor, 2015). Pouzdanost i predvidljivost podrazumijevaju da javna uprava obavlja svoje dužnosti u skladu sa zakonom i unaprijed poznatim pravilima te nepristrano prema svim korisnicima usluga koje pruža. Otvorenost izlaže rad javne uprave nadzoru i kritici izvana, ali i otvara mogućnost utjecaja i uključenosti građana i drugih zainteresiranih strana u njezin rad, dok transparentnost znači da rad javne uprave treba svima biti vidljiv i razumljiv. Odgovornost znači obvezu pojedinca ili tijela koje obavlja poslove javne uprave da obrazloži i opravda svoj rad drugima, bilo hijerarhijski nadređenim pojedincima, bilo tijelima zakonodavne, izvršne ili sudbene vlasti. Učinkovitost je odnos uložених javnih sredstava i rezultata ostvarenih njihovim trošenjem, dok djelotvornost zahtijeva da se obavljanjem tih poslova uspješno ispune unaprijed postavljeni ciljevi, dok koherentnost znači da se različite javne politike i propisi, kao i rad upravnih tijela dosljedno primjenjuju i međusobno usuglašavaju i usklađuju s obzirom na ciljeve, načela i načine njihove provedbe, uz ustrajno političko vođenje (Hrvatski sabor, 2015).

Ciljevi reformi koje treba provesti u Republici Hrvatskoj su jačanje fiskalnog okvira i upravljanja javnim financijama, racionalizacija i poboljšanje kontrole nad rashodima te upravljanje učinkovitošću javne uprave i nagrađivanje po učinku. Ovi ciljevi su poznati i nalaze se u svakom reformskom dokumentu, kao i u dogovorima i obavezama prema vjerovnicima i Europskoj uniji. Oni su i službeni sadržaj nacionalne strategije razvoja javne uprave Republike Hrvatske. Ipak, tu se postavlja pitanje što to znači u praktičnoj provedbi, odnosno kako određivati učinkovitost kada ne postoje ciljevi, utvrđeni pokazatelji uspješnosti, instrumenti praćenja provedbe, niti usklađena informatička podrška. Odgovor leži u uvođenju kontrolinga u javnu upravu (Anon, 2016b).

Interni kapaciteti, procesi i alati podrške u javnoj upravi zahtijevaju ujednačen pristup za učinkovito praćenje prihoda i rashoda po svim klasifikacijama – organizacijskim, ekonomskim, funkcijskim, izvornim, programskim, lokacijskim – u realnom vremenu kod svih korisnika državnog proračuna (Anon, 2016b). Jednako tako transparentno poslovanje i financiranja javnih poduzeća i svih drugih profitno orijentiranih poduzeća nemoguće je bez učinkovitog instrumenta upravljanja kao podloge za donošenje poslovnih odluka, pa je u tom smislu neizbježno uvođenje ili usavršavanje i strateškog i operativnog kontrolinga, kako u javnim poduzećima, tako i u javnoj upravi (Udruga gradova, 2015).

Kontroling duboko istražuje na koji način detektirati i iskoristiti znanje i umijeće djelatnika kako bi se uz ekonomično upravljanje resursima ostvarile kvalitetne usluge na dobrobit cjelokupne zajednice, a s druge strane, dugoročna financijska održivost mora biti usko vezana

uz važne strukturne reforme kojih nema bez kontrolinga. Otpor kontrolingu nastaje iz nedovoljnog razumijevanja njegovih mehanizama i krajnjih ciljeva, a kvalitetno postavljanje strategije, plan aktivnosti, ravnopravna i objektivna podjela posla, eliminiranje aktivnosti koje ne donose novostvorenu vrijednost, mjerenje učinkovitosti korištenja državne imovine i financijskih sredstava, osnovni su temelji ekonomije javnog sektora svake zemlje, pa Republika Hrvatska ne može nikako biti izuzetak (Anon, 2016a).

U sjeni polemika o depolitizaciji uprava javnih poduzeća i načina njihove strukturne organizacije (holding) u drugom planu ostaje pitanje strateških odrednica i instrumenata praćenja izvršenja. Uspjeh depolitizacije i strateškog upravljanja tim poduzećima nije u pravnoj formi i javnim natjecajima, nego u transparentnosti javnog interesa i poslovanja uprava usklađenog tim interesima. Bez instrumenta strateškog kontrolinga, osnovice korporativnog upravljanja, transparentnost nije moguća, a bez utvrđenih strateških ciljeva i pokazatelja uspješnosti po kojima će se utvrđivati uspjeh i sposobnost uprava i menadžera javni natjecaji i restrukturiranja neće promijeniti današnju situaciju. U konačnici, na operativnoj razini treba izgraditi sustav koji će u skladu sa strategijom i strateškim ciljevima kreirati jasne i kvantificirane operativne ciljeve, odgovornosti i standarde izvedbe (Anon, 2016b).

Kako bi se ciljevi mogli podvrgnuti smisljenoj usporedbi planiranog i postojećeg stanja, moraju se utvrditi s obzirom na sadržaj, opseg i vrijeme. Operativni ciljevi moraju biti obvezni za sve razine odlučivanja i sve ih razine moraju prihvatiti, te promišljati na koji će način svoje znanje i know-how pretvoriti u usluge na dobrobit zajednice. Pri uvođenju operativnog kontrolinga u javni sektor treba uzeti u obzir specifičnosti misije, strategije, procesa te heterogenost dionika, a to je ujedno i primarni zadatak kontrolera u javnom sektoru. Kontroleri moderiraju proces određivanja i formuliranja ciljeva sve do njihova operativnog izvršenja, koje treba pomno pratiti kroz specifičan sustav pokazatelja. Pokazatelji su ovdje gotovo uvijek spoj kvantitativnih i kvalitativnih ocjena uspješnosti, pa su izrada prave kombinacije indikatora te standardi izvedbe ključni faktori uspjeha kontrolinga u javnom sektoru.

### 4.3. Reforme u javnoj upravi

Preporuke Vijeća o Nacionalnom programu reformi Republike Hrvatske za 2016. godinu su bile do kraja te godine započeti smanjivati rascjepkanost i poboljšavati funkcionalnu raspodjelu nadležnosti u javnoj upravi radi poboljšanja učinkovitosti i smanjenja teritorijalnih nejednakosti u pružanju javnih usluga, na temelju savjetovanja sa socijalnim partnerima uskladiti okvire za određivanje plaća u javnoj upravi i javnim službama, ojačati praćenje uspješnosti poduzeća u državnom vlasništvu i odgovornosti rukovodstva te ubrzati uvrštenje dionica poduzeća u državnom vlasništvu na burzu i postupak prodaje državne imovine (Petrović, 2017a). Cjelovita reformska mjera upravljanja učinkom (*Performance Management*) i kontrole proračuna (financijskih tokova) države odnosi se na razvoj učinkovitog instrumenta kontrolinga državnog proračuna, odnosno objedinjenoga programskog planiranja, računovodstva i kontrolinga, kod kojeg je bitno osigurati pravovremeno praćenje prihoda i rashoda Državnog proračuna svih proračunskih korisnika kroz Centar dijeljenih usluga (SSC). Također se odnosi na horizontalnu standardiziranu IT uslugu za sva tijela javnog sektora (državno poduzeće postaje nositeljem državne IT infrastrukture čime se izbjegavaju paralelne investicije i omogućuje racionalizacija resursa), te na uspostavljanje centralnog mjesta za ostvarenje svih prava i obveza građana i poslovnih subjekata prema državi (uspostava jedinstvenog upravnog mjesta (npr. austrijski model).

Trenutačna situacija je takva da u Republici Hrvatskoj ne postoji učinkovit i pravovremen sustav praćenja državnog proračuna po organizacijskim, ekonomskim, funkcijskim, izvornim, programskim kategorijama za donošenje pravovremenih političkih i strateških odluka, a na drugoj strani postoje neiskorištene mogućnosti agencija koje bi mogle za državu osigurati pružanje takve usluge nadovezujući se na pozitivnu praksu implementiranog sustava Središnje državne riznice (SDR) i sustava Centralnog obračuna plaća (COP) (Petrović, 2017b).

Nadovezujući se na sustav Državne riznice kojim se regulira likvidnost, Republika Hrvatska može kroz učinkovit instrument za kontroling državnog proračuna osigurati pravovremeno praćenje prihoda i rashoda Državnog proračuna, a preduvjeti za to su:

- 1) uspostava jedinstvenog proračunskog računovodstva za sve korisnike državnog proračuna po načela Centra dijeljenih usluga (CDU)

- 2) koncipirati i razviti uslugu kontrolinga za korisnike državnog proračuna po principu Centra dijeljenih usluga (CDU).

Također bi trebalo ustrojiti postojeću Agenciju ili trgovačko društvo tako da može obavljati komercijalne djelatnosti za državu i istovremeno biti državni instrument provedbe financijskih politika, a sve u skladu s EU pravnom stečevinom, kao i razviti nove usluge za državu i prema korisnicima državnog proračuna.

Učinci takvih reformi bili bi u prvom redu učinkovito praćenje prihoda i rashoda po svim klasifikacijama (organizacijskim, ekonomskim, funkcijskim, izvornim, programskim, lokacijskim) u realnom vremenu, zatim strukturna reforma sustava financijskog izvještavanja (uspostavom jedinstvenog računovodstvenog centra CDU za proračunsko računovodstvo), te upravljanje ljudskim potencijalima (postiže se okvir za usklađenje resursa ljudskih potencijala) (Petrović, 2017b).

#### **4.4. Strategijski kontroling u javnom sektoru**

Strategijski kontroling podupire menadžment i usmjerava ga prema cilju. Vrlo je važno za organizaciju da ima strateški plan svojeg poslovanja i jasne ciljeve koje treba postići kako bi se pratilo ispunjenje strategije. Kako bi kreirali strategiju, prvo je potrebno razmisliti o temeljnim vrijednostima i postaviti pitanja o tome zašto postojimo i koje nas vrijednosti vode, odnosno koja je misija organizacije. Slijedi pogled u budućnost i pitanja o tome kako će organizacija izgledati za pet godina, odnosno koja je vizija organizacije. Kada se započne s razmišljanjem o tome kako će se postići ono što je navedeno u misiji i viziji, tada se već razvija strategija i nalazimo se duboko u kontrolingu. Provedba strategije odvija se na operativnoj razini menadžmenta gdje se rukovodi zaposlenicima, planira, budžetira i nadzire poslovne procese.

Izradi strategije prethodi strateška analiza koja podrazumijeva analizu organizacije, analizu potencijala, analizu okruženja, analizu dionika, SWOT analizu. Sve to je osnova za razvoj strategije preko koje će se doći do ciljeva.

Analiza organizacije obuhvaća analizu ključnih kompetencija, analizu organizacijske strukture i procesa, analizu strukture troškova te analizu strateških poslovnih područja. Analiza potencijala obuhvaća mogućnosti unaprjeđenja koja se potom mogu integrirati u planiranje ciljeva. Analiza okruženja i analiza gospodarske grane obuhvaća opće trendove u

društvu, tehnologiji, gospodarstvu itd., analizu dinamike branše te proširenu STEP analizu i Porterovih pet silnica, odnosno pet konkurentskih sila. Analiza stakeholdera obuhvaća organizacije/osobe koje utječu na organizaciju, odnosno na koje utječe organizacija, provedbu strukturiranih intervjua sa središnjim skupinama korisnika, odnosno klijenata. Analiza tržišta obuhvaća pak kvantitativnu analizu tržišta s odabranim alatima za analizu (Petrović, 2017a).

Treba istaknuti da analiza okruženja pokazuje jasnu sliku prilika i prepreka koje za pothvat mogu nastati iz njegova okruženja. U njoj se omogućuje sveobuhvatna dokumentacija središnjih faktora okruženja, a primjenjiva je na razne načine. Pri razgraničenju relevantnih područja mogu nastati poteškoće, no onaj tko dobro poznaje sebe i svoje okruženje može na temelju toga formulirati učinkovitu strategiju poduzeća, ciljano se koristiti svojim sredstvima i time razviti proizvode i usluge za kojima postoji stvarna potreba. Analiza relevantnih faktora okruženja može se raščlaniti na političko, gospodarsko, socijalno, tehnološko, pravno i ekološko područje (Petrović, 2017a). Političko područje odnosi se na globalne i regionalno-političke tendencije trendova, razvoj stranačke scene, tendencije razvoja gospodarske politike, specifične pravne norme za udruge, politiku subvencioniranja i davanja poticaja, porezno zakonodavstvo te trendove liberalizacije, odnosno privatizacije. Ekonomsko područje odnosi se na rast gospodarstva u relevantnim zemljama, odnosno u relevantnim tržištima, zatim na kretanje zaposlenosti, odnosno stope nezaposlenih, na kretanje razine prihoda, odnosno kupovne moći te očekivane stope inflacije. Socijalno područje odnosi se na rast stanovništva, dobnu strukturu, razvoj veličine obitelji i kućanstva te razinu obrazovanja. Tehnološko područje odnosi se na trendove u EOP-u općenito i na internet, zatim na trendove korištene tehnologije, odnosno tehnologije postupaka, na proizvodne inovacije te na nove sirovine. Pravno područje odnosi se na različite zakonodavce, propise o tržišnom natjecanju, lokalna tijela, te poslovne propise (npr. ISO 9000, upravljanje rizikom), dok se ekološko područje odnosi na stvarno negativno utjecanje na okoliš, ideološke komponente („zaštita klime“) te pseudotržišta (npr. trgovanje emisijama).

Pri provedbi analize okruženja od velike pomoći mogu biti megatrendovi. Njihova glavna svojstva su da ih se ne mora „predviđati“ jer su već tu i označavaju promjene koje nas već dugo obilježavaju i još će nas dugo obilježavati (Petrović, 2017a). Megatrendovi, naime, su duboke struje promjene, a kao razvojne konstante globalnog društva obuhvaćaju više desetljeća. Djeluju u svakom pojedincu i obuhvaćaju sve razine društva: gospodarstvo i politiku, jednako kao i znanost, tehniku i kulturu. Megatrendovi nisu ugodni, složeni su i



ponekad paradoksalni, no ako ih se ispravno razumije, pomažu ne samo pojmiti budućnost, nego je i oblikovati, odnosno kreirati.

Kao primjer analize trendova može se uzeti analiza okruženja policije. Trendovi u političkom, gospodarskom, društvenom i tehnološkom okruženju policije nose sa sobom prilike i rizike.

**Tablica 2.** Primjer analize okruženja policije

| <b>TREND</b>                                   | <b>PRILIKE</b>                           | <b>RIZICI</b>                             |
|--|--|---|
| <b>Političke zadatosti</b>                     |  |   |
| Opći budžet                                    | Ciljano korištenje resursa               | Nedovoljni resursi općeg budžeta          |
| Usmjerenost na učinak                          | Raspodjela budžeta prema zadacima        | Frustracija i gubitak motivacije          |
| Poplava zakonskih pravila                      | Optimiranje strukture                    |   |
| Uštede/saniranje budžeta                       |  |   |
| <b>Gospodarske i društvene promjene</b>        |  |   |
| Porast stope nezaposlenosti                    | Povećanje kadra                          | Porast kriminala                          |
| Migracija/integracija, počinitelji postaju sve | Evaluacija i novo strukturiranje poslova | Pad osjeta sigurnosti među stanovništvom  |
| Povećanje dohodovnih škara, porast socijalne   | Međunarodna suradnja                     | Pad zadovoljstva i motivacije zaposlenika |
| Uvođenje privatnih sigurnosnih službi          |  | Nedostatni kadrovski resursi              |
| <b>Tehnološke promjene</b>                     |  |   |
| Internet                                       | Unaprjeđenje zaštite podataka            | Porast internetskog kriminala             |
| Cloud Computing                                | Šmanjenje troškova putem outsourcinga    | Nedostatak globalnih pravila              |
| Kriptiranje informacija                        |  | Proturječnost nacionalnih pravila         |
|  |  | Prepreke pri izvidima/istragama           |

Izvor: Petrović, D. (2017a). Strategijski kontroling u javnom sektoru, Zagreb: Contrast

Još jedna važna analiza spomenuta ranije u radu je svakako analiza stakeholdera (dionika). S pomoću nje se, naime, stvara transparentnost u zahtjevima koji se postavljaju prema organizaciji. Stakeholderi, odnosno dionici, predstavljaju skupine korisnika, odnosno zainteresiranih osoba, pa ta analiza služi identifikaciji relevantnih skupina korisnika, njihovih zahtjeva, njihova ponašanja i koalicije među njima. Razlikuju se interni, primarni i sekundarni dionici, a fokus je na razvoju osnove za zadovoljavanje (ispunjavanje) zahtjeva dionika. Razvija se bolje razumijevanje za stajališta i interese dionika, a cilj je stvoriti transparentnost trenutačne situacije i stvoriti polaznu osnovu za razvoj strategije (Petrović, 2017a). Analizom stakeholdera potrebno je odgovoriti na sljedeća važna pitanja: tko su najvažnije skupine korisnika, koliko je velik njihov interes, kakav je komunikacijski odnos s tim skupinama korisnika, kako se oni aktualno ponašaju te koja očekivanja ta skupina korisnika ima, odnosno koja potreba za djelovanjem iz toga proizlazi (Petrović, 2017a). Kao primjer u javnom sektoru može se uzeti pozivni centar u servisnoj službi za građane, u kojoj građani, naručitelj, zaposlenici javne uprave/samouprave i politika predstavljaju središnje skupine korisnika.

Što se tiče analize gospodarske grane, riječ je o uređenom procesu u svrhu definiranja okruženja gospodarske grane te određivanja ponašanja najvažnijih konkurenata. Analiza gospodarske grane prema modelu pet snaga (engl. *Five Forces*) primjenjuje se u planiranju u svrhu strateške analize te se omogućuje sveobuhvatno promatranje faktora relevantnih u tržišnom natjecanju: 1) prilike i rizici se mogu procijeniti, 2) složene interakcije konkurenata u gospodarskoj grani se strukturiraju, istražuju i vrednuju, 3) promatra se samo jedna gospodarska grana, međusobno djelovanje se ne uzima u obzir, 4) promatraju se samo strukturalna obilježja. Ovdje se opisuju snage koje iz vanjskog okruženja djeluju na organizaciju, a temeljna misao jest da je atraktivnost jedne gospodarske grane ponajprije određena njezinom strukturom. Kod analize gospodarske grane cilj je razumijevanje vanjskog okruženja koje djeluje na organizaciju, pa je pri tome važno (Petrović, 2017a):

- 1) razumjeti gospodarsku granu u cijelosti
- 2) ispravno procijeniti tržišno natjecanje i korisnike
- 3) ocijeniti snage i razvoj gospodarske grane
- 4) procijeniti atraktivnost/rentabilnost u gospodarskoj grani
- 5) trendove u okruženju i gospodarskoj grani razvrstati na prilike i rizike

6) izvesti kritične faktore uspješnosti.

Atraktivnost gospodarske grane, zasnivajući se na modelu Michaela E. Portera, određuje se isticanjem pet konkurentskih snaga. To su potencijalni novi konkurenti, pružatelji i korisnici usluga, konkurenti u branši, zamjenske usluge te kooperacijski partneri.

Sadržaj analize organizacije jest identifikacija snaga i slabosti, a pri tome popisi za provjeru mogu pomoći kako se ne bi predvidjelo određene aspekte. Kao snage ističu se pitanja gdje smo bili uspješni, čime se mogu obrazložiti prethodni uspjesi, što nam dobro uspijeva te gdje smo bolji od naše konkurencije, dok se kao slabosti ističu pitanja gdje nismo bili uspješni, čime se mogu obrazložiti prethodni neuspjesi, što nam ne uspijeva tako dobro te u čemu je bolja naša konkurencija (Petrović, 2017a). Analiza organizacije služi utvrđivanju središnjih značajnih snaga i slabosti na razini cjelokupne organizacije, po poslovnom području ili nekih drugih predmeta promatranja. Od velike je važnosti pokriti sva relevantna područja djelovanja, a rukovodeći kadar koji sudjeluje zajednički provodi vrednovanje na osnovi analiza koje trebaju pripremiti pojedini odjeli. Analiza se, u mjeri u kojoj je to moguće, odvija uz pomoć pokazatelja, podataka i činjenica, a rezultati se zajedno s rezultatima analize okruženja uključuju u SWOT promatranje.

Analiza kritičnih faktora uspješnosti služi da bi se identificirali generatori uspješnosti organizacije. Moguća je koncentracija na bitne generatore uspješnosti, a stvara se i pregled različitih faktora. Kritični faktor uspješnosti je svojstvo organizacije koje uz dovoljno dobre vrijednosti omogućuje postizanje ciljeva te organizacije, a potiče se i holistički način promišljanja menadžmenta te se uključuju različita gledišta (gledišta stranaka).

Bitna među analizama strategijskog kontrolinga je svakako i analiza potencijala koja označava strukturirano istraživanje postojanja određenih svojstava i sposobnosti. Ona daje osnovu za izradu, odnosno izvođenje ključnih kompetencija, a usredotočena je na središnje konkurentске prednosti i nedostatke. Analiza potencijala stvara svijest o središnjim kriterijima uspješnosti, a značajni faktori utjecaja na uspješnost u području djelovanja organizacije čine se transparentnima. Analiza potencijala bi se, osim toga, morala izraditi dodatno uz analizu snaga i slabosti, te se provesti kako na razini cijelog poduzeća, tako i posebice na razini poslovnih područja. Za uspješnu analizu potencijala potrebno je biti informiran o resursima, okruženju poduzeća i faktorima uspješnosti, a njezini ciljevi su sljedeći (Petrović, 2017a):

- 1) identifikacija snaga organizacije
- 2) utvrđivanje stupnja korištenja potencijala u usporedbi s najoštrijim konkurentima
- 3) na tim se potencijalima mogu izgraditi strategije
- 4) u profilu potencijala se područja organizacije uspoređuju s konkurentima što se tiče konkurentnih prednosti, odnosno nedostataka.

Treba reći i da analizu potencijala pretpostavlja znanje o resursima i sposobnostima vlastite organizacije i organizacije konkurenata, struktura tržišnog natjecanja, položaj organizacije u njezinu okruženju te kritični faktori uspješnosti.

SWOT analiza je kombinacija analize okruženja (vanjska analiza) i analize organizacije (unutarnja analiza). Naime, SWOT analiza prikazuje bitne faktore utjecaja okruženja (vanjski faktori) i faktore organizacije (unutarnji faktori) kompromitirano i pregledno, te na toj osnovi izvodi mnogobrojne strateške opcije. Složenost se reducira na relativno jednostavnu, izravnu poveznicu, čime se podržava razvoj strateških opcija. Pri tome se u kontekst stavljaju (dovode) najvažnije snage, odnosno slabosti s prilikama, odnosno rizicima. SWOT analiza ne nudi nikakvu metodičku podršku pri odabiru faktora utjecaja te se strateške opcije jednako ponderiraju i time ne postavljaju nikakve naglaske, a ovisnosti i međusobni utjecaji se ne uzimaju u obzir. Dimenzije modela SWOT analize često se prikazuju u obliku SWOT matrice.

**Tablica 3.** Strategije SWOT analize

|                                     | <b>Prilike (<i>Opportunities</i>)</b> | <b>Rizici (<i>Threats</i>)</b> |
|-------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|
| <b>Snage (<i>Strengths</i>)</b>     | SO-strategije                         | ST-strategije                  |
| <b>Slabosti (<i>Weaknesses</i>)</b> | WO-strategije                         | WT-strategije                  |

Izvor: Petrović, D. (2017a). Strategijski kontroling u javnom sektoru, Zagreb: Contrast

Tablica 3. prikazuje faktore okruženja, odnosno strategije SWOT analize, a to su SO-strategije, WO-strategije, ST-strategije te WT-strategije. SO-strategije služe korištenju prilika organizacije na način korištenja njihovih snaga, a pritom se polazi od toga da snage koje se susreću s prilikama imaju jaku sposobnost provedbe i vjerojatnost uspjeha; ovdje trenutno

postoje najveće konkurentske prednosti (Petrović, 2017a). Tako se primjerice prilika društvenih trendova prema većoj ekološkoj svjesnosti može putem postojećeg znanja i iskustva (know-how) poduzeća koristiti na području ekološke proizvodnje (snage). ST-strategije imaju za cilj neutralizaciju, odnosno ublažavanje rizika okoliša korištenjem vlastitih snaga, a zahtijevaju osiguranje već postignutog kako bi se mogla održati trenutna situacija. Tako se, primjerice, dobri politički kontakti (snage) kroz lobiranje mogu koristiti za to da se preveniraju neželjeni razvoji u zakonodavnom području (rizici). S WO-strategijama prilika se želi iskoristiti na način svladavanja vlastitih slabosti, odnosno njihova savjesna preoblikovanja u snage, a to zahtijeva nadoknadu zaostataka za konkurentima kako se ne bi propustile možebitne prilike. Tako bi, primjerice, neko poduzeće moralo otkloniti slabost dugog razdoblja uvođenja na tržište kako bi se profitiralo od rastućeg tržišta i potrošačkog zanimanja za inovacije. Što se tiče WT-strategija, iste imaju namjeru ukloniti slabosti i reducirati rizike. Naime, kada se slabosti organizacije susretnu s rizicima iz okruženja, organizacija je izložena ugrožavajućem potencijalu koji zahtijeva poduzimanje odgovarajućih protumjera, a te mjere mogu sadržavati izbjegavanje određenog područja kako bi se izbjeglo potencijale rizika. U mnogim se slučajevima ti rizici manifestiraju u obliku strategija dezinvestiranja.

Pri provedbi strategije u javnom sektoru polazi se od pet koraka:

- 1) operacionalizirati ciljeve (sadržaj, opseg, vremenski okvir)
- 2) planirati mjere
- 3) povezati strategiju sa srednjoročnim planiranjem i sastavljanjem proračuna
- 4) razlomiti i objasniti ciljeve organizaciji
- 5) aktualizirati kontroling uspješnosti i strategiju.

Kontrola uspješnosti i aktualiziranje strategije se neprestano odvijaju, a upoznavanje sa strategijom mora nadilaziti svakodnevnu komunikaciju i ispuniti sedam ključnih načela:

- 1) jednostavnost – ukloniti stručne pojmove
- 2) metafore, analogije i primjeri – koristiti konkretne primjere i slike
- 3) više komunikacijskih kanala – uključiti više komunikacijskih kanala i medija
- 4) ponavljanja – opetovano upoznavanje sa strategijom

- 5) vodeći kadar kao funkcija uzora – korištenje ključnih osoba u organizaciji kao uzora
- 6) razjašnjenje prividnih nekonzistentnosti – proaktivno objašnjavanje navodnih nejasnoća i nekonzistentnosti u komunikaciji
- 7) interaktivna komunikacija – korištenje dvosmjerne komunikacije (Petrović, 2017a).

## **5. AGENCIJA ZA ZNANOST I VISOKO OBRAZOVANJE**

### **5.1. Strateški kontroling na primjeru AZVO-a**

Agencija za znanost i visoko obrazovanje (AZVO) osnovana je 2005. godine, nedugo nakon pristupanja Hrvatske 'Bolonjskoj reformi' 2002. godine. Bolonjska reforma je inicijativa niza europskih država čiji je cilj ponajprije osiguravanje međusobnog priznavanja diploma, povećanje mobilnosti unutar tzv. Europskog prostora visokog obrazovanja (koji danas broji više od četrdeset zemalja potpisnica) i povećanje konkurentnosti njegovih visokih učilišta i diplomanata u globaliziranom svijetu. Jedan od procesa koji pridonosi ovom cilju, smatrali su ministri visokog obrazovanja koji vode reformu, je uvođenje „New Public Managementa“ u visoko obrazovanje. Ovo podrazumijeva da su visoka učilišta (dalje u tekstu: VU) sasvim autonomna od države iako se financiraju iz javnih budžeta. Nadalje, znanstvenici i nastavnici akademske zajednice, iako javni službenici u smislu izvora plaća, trebaju se smatrati posebnom neovisnom kategorijom, a to se obično postiže tako da se s VU-ima potpisuju programski ugovori o financiranju vezani za učinak, a ne uz samu osobu. Time se rad nastavnika i znanstvenika ne kontrolira izravno iz ministarstva nego putem rektorata i neizravno putem autonomne agencije (državne ili privatne) za osiguravanje kvalitete.

Osiguravanje kvalitete pri tome se temelji na Europskim standardima i smjernicama (ESG), jednom od ključnih dokumenata Bolonjske reforme, koji među ostalim propisuje da kvalitetu VU-a provjeravaju na terenu neovisna povjerenstva sastavljena od dionika (ponajprije članova akademske zajednice, uključujući studente, ali i gospodarstvenika) te zatim o tome izvještavaju isto tako neovisni savjet sastavljen od dionika koji donosi konačnu odluku o tome hoće li neko VU ili studijski program dobiti akreditaciju, odnosno preporuke za unaprjeđenje njihove kvalitete. Iako ESG donosi samo smjernice, usklađenost s njima je uvjet za upisivanje agencije u registar EQAR, a dugoročni cilj voditelja reforme je da se omogućí automatsko priznavanje kvalifikacija programima i VU-ima koje su akreditirale agencije upisane u EQAR, odnosno da se onemogućí priznavanje kvalifikacija s VU-a i programa koji nisu akreditirani na taj način. Pritom vrijedi napomenuti da, iako je u većini europskih država posao osiguravanja kvalitete u visokom obrazovanju povjeren nacionalnim, državnim agencijama, to ne mora uvijek biti slučaj: npr. u Njemačkoj je riječ o privatnim, neprofitnim ali i samofinancirajućim organizacijama koje su često povezane s određenim strukovnim komorama, dok u SAD-u taj posao obavljaju tijela koja osnivaju sama VU.

ESG u velikom dijelu regulira rad agencija poput AZVO-a pa i u smislu kontrolinga, odnosno odgovornosti, planiranja, risk menadžmenta, transparentnosti i dr.

Osim ESG-a rad AZVO-a je reguliran uredbama Vlade, odnosno Zakonom o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju kao jedinstveni zakon koji regulira cjelokupni rad agencije (uz specijalizirane zakone i propise koji reguliraju njene pojedine aktivnosti). Pregledom spomenutih zakona moguće je utvrditi da država AZVO-u relativno detaljno propisuje aktivnosti i zadaće, ali nigdje ne definira njihove ciljeve niti misiju same organizacije. To vrijedi i za druge nacionalne dokumente, ponajprije nacionalnu Strategiju za znanost i visoko obrazovanje te popratne strategije poput one Ministarstva znanosti u koju su, kao i u proračun MZO-a, uključene i sektorske agencije. Uz činjenicu da najveća većina proračuna dolazi od države te još uvijek nedovršen proces uvođenja potpune autonomije u upravljanju financijama VU-a, moguće je zaključiti da NPM pristup nije proveden do kraja, vjerojatno zbog istih prepreka koje se uobičajeno postavljaju pred uvođenje kontrolinga u javnu upravu.

Zato je AZVO uz vlastite postupke samoanalize te primjere dobre prakse unutar Europske unije odnosno globalno izradio detaljniju misiju i viziju, SWOT kao i druge analize te utvrdio procese i ciljeve. AZVO je prvi put strateški dokument izradio 2010. i ponovno 2015. – povezano s postupcima ulaska u ENQA-u odnosno obnove članstva. Ovi postupci kao ni ishodi nisu uvijek bili vođeni načelima kontrolinga. U svrhu unaprjeđenja budućih postupaka strateškog planiranja i boljeg povezivanja kontrolinga i stručnih poslova agencije, unutar zadanih pravnih i javno-financijskih okvira rada javne uprave, slijedi analiza strateških dokumenata agencije s težištem na područja za unaprjeđenje. Stvarno bi uvođenje strateškog kontrolinga zahtijevalo sudjelovanje svih zaposlenika i tijela AZVO-a, kao i detaljnu, kvalitativnu kao i kvantitativnu analizu potreba dionika, odnosno u konačnici i izmjenu zakonskog okvira. Kako takvi postupci trenutačno nisu lako izvedivi, ovdje se razrađuje samo simulacija stvarnog kontrolinga kao jedan mogući putokaz budućih postupaka strateškog planiranja.

Misija i zadaća AZVO-a definirana je Zakonom o osiguravanju kvalitete na sljedeći način (čl. 1): „AZVO brine o osiguravanju i unapređivanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju“. Dalje Zakon detaljno propisuje konkretne zadatke: postupke osiguravanja kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju (inicijalna akreditacija i reakreditacija programa i VU-a/znanstvenih organizacija, audit), provodi analize i istraživanja, obavlja priznavanje



inozemnih visokoškolskih kvalifikacija te dio postupka upisa na VU-e putem centraliziranog nacionalnog sustava. Uz te temeljne zadaće, AZVO pruža i administrativnu podršku tijelima u sustavu znanosti i VO, provodi njihove zadaće poput izbora u znanstvena zvanja te obavlja i druge poslove po nalogu Ministarstva. Kriteriji kojima se AZVO koristi pri vrednovanju VU-a propisani su već spomenutim ESG-em, koji propisuje dodatne zadaće, poput stalnog usavršavanja djelatnika. Dodatne zadaće AZVO-a propisane su i nacionalnom Strategijom OZT-a te drugim strateškim dokumentima, poput strategije Europa 2020 i Strategije MZO-a. Ovaj skup zadaća AZVO pokušava objediniti kroz svoju misiju koja trenutačno glasi: „AZVO promiče važnost osiguravanja kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti s ciljem trajnog unapređivanja kvalitete rada visokih učilišta, znanstvenih organizacija i cjelokupna hrvatskoga visokoobrazovnog i znanstvenog sustava te njegove prepoznatljivosti unutar Europskog prostora visokog obrazovanja i znanosti i Europskoga istraživačkog i inovacijskog prostora, uz poticaj održivom razvoju društva“ (Strategija AZVO-a, 2016-2020).

AZVO u svojem radu njeguje vrijednosti kao što su:

- vjerodostojnost – obavlja zadatke u skladu s propisima i Etičkim kodeksom
- profesionalnost – u radu se pridržava visokih profesionalnih standarda
- odgovornost – odgovoran je za svoj rad društvu u cjelini
- prilagodljivost – djeluje u skladu s trendovima i potrebama dionika
- suradnja – potiče međusobnu suradnju djelatnika, kao i suradnju s dionicima
- otvorenost – iskazuje se transparentnim radom.

## **5.2. Analiza okoline**

Treba dobro poznavati sebe i svoje okruženje kako bi se na temelju toga mogla donijeti učinkovita strategija, a analiza okruženja pokazuje jasnu sliku prilika i rizika koje nose trendovi.

Okruženje AZVO-a je s jedne strane sustav hrvatske javne uprave i opća sociopolitička i ekonomska situacija u Republici Hrvatskoj, a s druge nacionalni sustav znanosti i visokog obrazovanja – potrebno je razmotriti trendove koji utječu na oboje.

**Tablica 4.** Analiza okruženja Agencije za znanost i visoko obrazovanje

| TREND  | PRILIKE   | RIZICI   |
|--|---|--|
| Smanjenje budžeta  | - prilika za reorganizaciju i ciljano korištenje budžeta te pružanje potpore VU-ima da učine isto | - nezadovoljstvo djelatnika i gubitak motivacije   |
| Prebacivanje financiranja s proračuna na EU fondove  | - više novca na raspolaganju zbog kombinacije financiranja iz proračuna i EU                      | - puno veće administrativno opterećenje<br>- neiskorištenost sredstava zbog lošeg planiranja |
| Reforma javne uprave   | - AZVO prepoznat kao pionir reformi<br>- veća učinkovitost  | - spajanje državnih agencija<br>- smanjenje plaća  |
| Demografski pad  | - visoka učilišta nas prepoznaju kao partnere za privlačenje starijih studenata                   | - smanjenje studentske populacije i broja visokih učilišta                                   |
| Potreba za prekvalifikacijama te usredotočenost na cjeloživotno obrazovanje                              | - povećanje studijskih programa<br>- prilagođavanje starijoj populaciji (online studiji,          | - upisivanje na visoka učilišta u inozemstvu, ne budu li hrvatska dovoljno konkurentna       |
| Otvaranje tržišta stranim agencijama po preporukama EU-a i ministara „Bolonje“ (Europski prostor visokog | - širenje na strana tržišta   | - pojava konkurencije  |
| Politička previranja i česte promjene vlasti   | - povećanje transparentnosti poslovanja i usmjeravanje rada na učinak                             | - nedovoljno razumijevanje našeg poslovanja  |
| Uvođenje online studija  | - razvijanje novih procesa vrednovanja  | - velika konkurencija stranih visokih učilišta   |

Izvor: izrada autorice

Uz ove trendove važno je razmotriti i stanje u branši putem Porterova modela. Ključni izvor za to je studija branše Europske komisije iz 2014. godine.

#### Prijetnja novih konkurenata:

- Inicijativa Europske komisije je da države Europske unije prihvaćaju odluke svih agencija upisanih u EQAR – kad bi je Hrvatska prihvatila, VU-i bi mogli birati agenciju koja će ih vrednovati
- Dio VU-a već se koristi dodatnim programskima akreditacije stranih agencija koje plaćaju, a i u Hrvatskoj postoje inicijative za osnivanjem takvih specijaliziranih agencija (npr. za inženjerstvo)

#### Prijetnja zamjenskih proizvoda:

Usluge AZVO-a mogle bi se zamijeniti na sljedeći način:

- MZO ima mogućnost preuzimanja dijela postupaka vrednovanja, na način da smanji broj zadataka AZVO.
- Neke europske države su već odlučile jako smanjiti broj vrednovanja, provodeći ih samo na rizičnim VU-ima.
- Postupak priznavanja inozemnih kvalifikacija nije nužan, mogu ga provoditi komore u reguliranim profesijama, dok bi u drugima to moglo biti prepušteno tržištu ili VU-ima.
- Sustav upisa na VU-e mogu preuzeti druga javna tijela (npr. NCVVO).

#### Pregovaračka moć kupaca:

Izravni „kupci“ usluga AZVO-a su:

- visoka učilišta, koja imaju veliku političku i pregovaračku moć
- građani koji se upisuju na VU-e odnosno posjeduju inozemne kvalifikacije – njihova pregovaračka moć je niska budući da je riječ o postupcima koje provodi isključivo AZVO
- i jednima i drugima je stalo do povećanja kvalitete usluga AZVO u smislu brzine, dostupnosti i susretljivosti djelatnika, ali u isto vrijeme pokušavaju ishoditi 'manje strogo' vrednovanje, odnosno, u praksi pokušavaju izbjeći povećanje kvalitete koje je dio misije AZVO-a

### Pregovaračka moć dobavljača:

Dobavljači imaju veliku pregovaračku moć jer:

- AZVO je obveznik zakona o javnoj nabavi, što ograničava izbor dobavljača na velika poduzeća vične sudjelovanju u takvim procedurama i isključuje manje i potencijalno jeftinije dobavljače.
- Dio usluga koji AZVO nabavlja ima dobavljače – monopoliste, druga javna poduzeća kao što je SRCE koje održava većinu informacijskih sustava u znanosti i VO.
- Zbog toga što AZVO nabavlja usluge za koje sam nema ekspertizu te mu nedostaje stručan kadar obučen u pregovaranju s dobavljačima, lako može doći do nepotpunog opisivanja usluga pri nabavi, lošeg određivanja ciljeva te precjenjivanja usluga

### Stupanj rivalstva u branši:

Stupanj rivalstva u branši je nizak – iako agencije jesu u međusobnoj konkurenciji i natječu se snižavanjem cijene, podilaženjem kupcima ili ulaganjem u marketing i branding, međusobno redovito surađuju na razmjeni informacija i podizanju kvalitete usluga.

### **5.3 Analiza dionika**

Analizu dionika AZVO trenutno provodi putem upitnika o zadovoljstvu korisnika i povremenih upitnika kojima se traže sadržajni doprinosi. Stavovi dionika prikupljaju se i putem sastanaka i radionica, ali nije riječ o strukturiranim kvalitativnim ispitivanjima stavova. Upitnici pokazuju da korisnici AZVO-u daju visoke ocjene za sve istraživane aspekte rada (4 od 5 ili više). Analiza prikazana u Tablici 5. temelji se na rezultatima upitnika koji nisu javno dostupni.

**Tablica 5.** Analiza dionika Agencije za znanost i visoko obrazovanje

| DIONICI          | OČEKIVANJA DIONIKA   | NAŠA OČEKIVANJA   |
|------------------|--|---|
| Studenti         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- pouzdane i detaljne informacije o sadržaju i kvaliteti studijskih programa</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- prepoznavanje važnosti uloge AZVO, sudjelovanje u aktivnostima</li> </ul>  |
| Visoka učilišta  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- vrednovanja koja nisu opterećenje nego pomoć u unapređenju kvalitete</li> <li>- zatvaranje samo najgorih programa i VU-a</li> </ul>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- suradnja</li> <li>- transparentnost</li> <li>- izbjegavanje utjecaja na odluke</li> <li>- posvećenost kvaliteti umjesto utrke za 'profitom'</li> </ul> |
| Strateška tijela | <ul style="list-style-type: none"> <li>- provedba odluka u skladu s njihovim interesima</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- donošenje odluka temeljenih na podacima</li> </ul>   |
| Građani          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- dostupnost</li> <li>- objektivnost</li> <li>- ispunjavanje zahtjeva</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- prepoznavanje korisnosti rada AZVO</li> </ul>  |
| Gospodarstvo     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- suradnja</li> <li>- objektivnost</li> <li>- razumljive i lako dostupne informacije o kvaliteti programa te izvrsnim programima</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- prepoznavanje korisnosti rada AZVO</li> </ul>  |
| Politički akteri | <ul style="list-style-type: none"> <li>- slijeđenje odluka</li> <li>- dostupnost za utjecaje</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- neuplitanje u rad</li> </ul>   |

Izvor: izrada autorice

## 5.4 Analiza organizacije i poslovnih procesa

AZVO kroz analizu organizacije može identificirati svoje snage i slabosti i vidjeti gdje je bila uspješna, a gdje neuspješna, kako može obrazložiti svoje uspjehe, odnosno neuspjehe.

**Tablica 6.** Analiza organizacije Agencije za znanost i visoko obrazovanje

|                                    | SNAGE  | SLABOSTI   |
|------------------------------------|--|--|
| Stranke i usluge                   | <ul style="list-style-type: none"><li>- dionici su uključeni u provođenje aktivnosti Agencije</li><li>- visoko kvalitetna povjerenstva u</li></ul>                     | <ul style="list-style-type: none"><li>- djelokrug je rada usredotočen na nacionalnu razinu te VU-e, a ne programe</li><li>- ne ispunjavaju se sva</li></ul>          |
| Procesi i organizacijska struktura | <ul style="list-style-type: none"><li>- dobra interna komunikacija na razini cijele organizacije</li><li>- obrazovani, motivirani zaposlenici</li></ul>                | <ul style="list-style-type: none"><li>- nedefinirane mjere za praćenje učinkovitosti</li><li>- nedostatak sustava za dijeljenje znanja unutar organizacije</li></ul> |
| Resursi                            | <ul style="list-style-type: none"><li>- u povjerenstvima za vanjska vrednovanja sudjeluju istaknuti međunarodni stručnjaci</li><li>- djelatnici su stručni i</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>- ne postoji jedinstven informacijski sustav potpore svim postupcima vanjskog vrednovanja na razini Agencije</li></ul>         |
| Financije                          | <ul style="list-style-type: none"><li>- mogućnost povećanja prihoda uslugama u inozemstvu ili EU projektima</li></ul>  | <ul style="list-style-type: none"><li>- financiranje isključivo iz proračuna</li></ul>   |

Izvor: izrada autorice

Agencija provodi niz poslova koji se mogu sažeti na: utvrđivanje standarda i kriterija za vrednovanje koje provodi AZVO, dio postupaka inicijalne akreditacije, postupke reakreditacije, postupke tematskog vrednovanja, postupke vanjske neovisne periodične prosudbe unutarnjih sustava osiguravanja i unaprjeđivanja kvalitete (audit), prikupljanje i obrada podatke o sustavu znanosti i visokog obrazovanja, pružanje informacija o uvjetima upisa na visoka učilišta u Republici Hrvatskoj te objedinjuje podatke o ispunjavanju uvjeta za upis pristupnika na visoka učilišta na temelju kojih visoka učilišta upisuju studente na studijske programe. AZVO provodi i postupak priznavanja inozemnih visokoškolskih kvalifikacija te pruža informacije o inozemnim te hrvatskom sustavu visokog obrazovanja.

AZVO se u svojem radu služi različitim informacijskim sustavima i bazama podataka kao podrškom različitim poslovnim procesima.

Kako bi se moglo govoriti o kontrolingu, važno je identificirati svaki od postojećih poslovnih procesa i time stvoriti podlogu za njihovo analiziranje, praćenje i unaprjeđivanje. Treba ih učiniti mjerljivima, fleksibilnim, učinkovitim i optimizirati ih ako je potrebno.

#### **Mapa procesa AZVO-a:**

##### a) Upravljački procesi:

- Upravljanje Agencijom (Upravno vijeće, ravnateljica)

##### b) Temeljni (core) procesi:

- Inicijalna akreditacija
- Reakreditacija
- Vanjska neovisna periodička prosudba unutarnjeg sustava osiguranja kvalitete (Audit)
- Tematsko vrednovanje
- Vrednovanje
- Priznavanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija
- Upravljanje podacima o ispunjavanju uvjeta za prijavu na studijske programe
- Međunarodna suradnja
- Podrška radu matičnih odbora i povjerenstva
- Podrška nacionalnom vijeću za znanost
- Podrška radu tijelima u sustavu visokog obrazovanja i Upravnom vijeću Agencije
- Prikupljanje i obrada podataka o sustavu znanosti i visokog obrazovanja

##### c) Procesni podrške:

- Financije i računovodstvo
- Upravljanje ljudskim resursima
- Upravljanje nabavom
- Upravljanje ICT-om
- Uredsko poslovanje – upravljanje dokumentima
- Pravni poslovi
- Upravljanje kvalitetom



## 6. ZAKLJUČAK

Ne treba posebno isticati razloge za reformu javne uprave u Republici Hrvatskoj: visok državni dug, proračunski deficit, tromost i birokratiziranost javnih institucija, netransparentnost poslovanja i dr. Hrvatski javni sektor neefikasan je i malo se radi na viziji i strategiji koja određenu organizaciju vodi u željenom smjeru.

Javni sektor je doprinos privrednom i kulturnom razvoju društva, stoga je važno da on bude efikasan s obzirom na to da ima konkretan utjecaj na kvalitetu života građana. Javni sektor odnosi se na javno obrazovanje, zdravstvo, socijalnu zaštitu, promet i infrastrukturu, makroekonomiju, vanjsku trgovinu, državnu sigurnost, stoga je nužno temeljiti ga na načelima pouzdanosti i predvidljivosti (pravna sigurnost), otvorenosti i transparentnosti, odgovornosti, učinkovitosti i djelotvornosti te koherentnosti. Samo takav javni sektor može ponuditi visoku razinu kvalitete javnih usluga.

Jedan od mogućih mehanizama za razvoj učinkovitoga javnog sektora je kontroling – upravljačka aktivnost koja uključuje prikupljanje i analizu podataka o poslovanju koji služe kao podloga za donošenje odluka u svrhu postizanja ciljeva određene organizacije. Ovakav tip upravljačke aktivnosti u javnom sektoru je inovacija u Republici Hrvatskoj i potrebno ga je dalje usavršavati. Stoga je ovaj rad ponajprije bio usmjeren na primjenu kontrolinga u javnom sektoru. U tom smislu obrađen je pojam kontrolinga u sinkronijskoj i dijakronijskoj perspektivi, a budući da se kontroling u ovome radu specifično primjenjuje na javni sektor, prikazane su osnovne značajke javnog sektora, s naglaskom na njegove strukturalne specifičnosti u Republici Hrvatskoj. Strateški kontroling u javnom sektoru – koji je primarno usmjeren na analizu promjena u okruženju – važan je u ostvarivanju trajnog uspjeha organizacije.

Kako bi se na konkretnom modelu prikazala potencijalna implementacija kontrolinga, kao primjer javne organizacije obrađen je primjer Agencije za znanost i visoko obrazovanje. S obzirom na to da bi stvarno uvođenje strateškog kontrolinga zahtijevalo sudjelovanje svih zaposlenika Agencije za znanost i visoko obrazovanje, iscrpnu, kvalitativnu i kvantitativnu analizu potreba dionika, te u konačnici i izmjenu zakonskog okvira, ono nije bilo u ovom trenutku izvedivo. Stoga se u ovome radu razradila samo simulacija stvarnog kontrolinga kao mogući putokaz za budući razvoj strategije djelovanja.

Iako je u radu zauzet afirmativan pristup prema procesu kontrolinga i njegovoj primjeni u javnom sektoru, u širem se kontekstu globalnih kretanja postavlja pitanje: može li se kontroling, kao upravljačka strategija, izravno primjenjivati na javni sektor?

Kao što dijakronijski pregled pokazuje, iako kontroling kao pojam nastaje upravo u kontekstu razvoja državne uprave u Velikoj Britaniji u 15. stoljeću, te se razvija paralelno s nastankom modernog upravljanja državnom upravom u Sjedinjenim Američkim Državama, riječ je o mehanizmu upravljanja koji je primarno vezan uz industrijski sektor i aktivnosti poduzeća. Dodatno, razvoj kontrolinga se geopolitički može locirati u anglosaksonskim zemljama, a njegovo nekritičko preuzimanje vidljivo je u korištenju anglizama poput *new public management*, *make or buy*, *sparing partner*, *kontroling*, *outsourcing*, *stakeholders*, *risk management* i slično – koji se uopće ne prevode na lokalne jezike. Ovakav tip nekritičkog preuzimanja pojmova i onoga što označavaju može poslužiti kao indikator dominacije anglosaksonskih zemalja koje karakterizira neoliberalna ekonomska politika, za razliku od ostatka Europe koja je razvijala socijalno osjetljivije ekonomske politike – politike koje danas, u kontekstu mjera štednje, sve više nestaju.

Nakon provedene analize kontrolinga u javnom sektoru, ostaje otvoreno pitanje može li se u javnom sektoru, zbog njegove specifičnosti koja ponajprije uključuje neprofitnu orijentaciju i javni interes, izravno primijeniti isti model upravljanja kao za poduzeća kojima je primarni cilj ostvarivanje profita. Može li se proizvodnja lijekova, računala, prehrambenih proizvoda i slično usporediti s javnim poduzećima koji građanima pružaju određene usluge? Kako pomiriti javni interes kao temeljni razlog postojanja javne uprave s profitnom logikom i osobnim interesom koja je karakteristična za privatna poduzeća s obzirom na to da imaju potpuno različite strateške i operativne ciljeve? Treba li se govoriti o različitim vrstama učinkovitosti? Odgovore na ova pitanja nadilaze opseg ovoga rada, no svakako su važna za neka buduća promišljanja o razvoju različitih strategija za stvaranje učinkovitoga javnog sektora koji će ponajprije služiti građanima.

## LITERATURA

1. Anon (2016a. 2). *Međunarodna kontroling konferencija o javnom sektoru – Kognosko*. Dostupno na: <http://www.kognosko.hr/2-medunarodna-konferencija-o-javnom-sektoru/> (Pristupljeno 14. rujna 2018.)
2. Anon (2016b). *Kontroling je nezaobilazan u javnoj upravi – Kontroling u javnom sektoru*. Dostupno: <https://konferencije.lider.media/kontroling-2016/kontroling-je-nezaobilazan-u-javnoj-upravi/> (Pristupljeno 14. rujna 2018.)
3. Bajo, A., Jurlina Alibegović, D. (2008). *Javne financije lokalnih jedinica vlasti*, Zagreb: Školska knjiga i Ekonomski institut.
4. Barić, V. (2012). *Temelji financiranja javnog sektora i društvenih djelatnosti*. Dostupno na: <http://www.efzg.unizg.hr/UserDocsImages/MGR/vbaric/fdd/FDD 5.pdf> (Pristupljeno 13. rujna 2018.)
5. Bejaković, P., Bratić, V., Vukšić, G. (2010). *Zaposleni u javnom sektoru: međunarodne usporedbe 51* Institut za javne financije.
6. Bejaković, P., Vukšić, G., Bratić, V. (2011). Veličina javnog sektora u Hrvatskoj, Hrvatska i komparativna javna uprava. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 11(1), 99-125.
7. Blazek A., D. A. (2014). *Kontroling i kontroler*, Zagreb: Kognosko. Dostupno na: <http://www.kognosko.hr/kontroling-i-kontroler/> (Pristupljeno 14. rujna 2018.)
8. Chatfield, M., Vangermeersch, R. (1996). *History of accounting: An international Encyclopedia; Academy of Accounting Historians*. New York: Garland.
9. Drobnjak, J. (2015). *Javni sektor je temelj društva i generator njegovog razvoja*. Dostupno na: <https://www.makroekonomija.org/0-raniji-autori-i-citati/z-jovo-drobnjak/javni-sektor-je-temelj-drustva-i-generator-njegovog-razvoja/> (Pristupljeno 13. rujna 2018.)
10. Eschenbach, R. (1996). *Controlling*, Schäffer-Poeschel.
11. Halfar, B. (2015). *Kontroling neprofitnih organizacija usmjeren na učinke: smjernice za određivanje ciljeva, planiranje i upravljanje u neprofitnim organizacijama*, Zagreb: Kognosko.
12. Hrvatski sabor, 2015. *Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine*. Narodne novine. Dostupno na: <https://uprava.gov.hr/UserDocsImages/Istaknute teme/Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015 do 2020 godine.pdf> (Pristupljeno 13. rujna 2018.)

13. Internationaler Controller Verein, I. G. of C. (2012). *Temeljna načela kontrolinga*, Dostupno na:  
[https://www.iccontrolling.com/fileadmin/Verein/Verein\\_Dateien/Grundsatzpapier/Grundsatzpapier\\_KROATISCH.pdf](https://www.iccontrolling.com/fileadmin/Verein/Verein_Dateien/Grundsatzpapier/Grundsatzpapier_KROATISCH.pdf) (Pristupljeno 13. rujna 2018.)
14. Jakelić, D. (2011). *Uloga kontrolinga u procesu poslovnog odlučivanja u središnjem bankarstvu*. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu.
15. Kesner-Škreb, M. (2006). Državni sektor. *Financijska teorija i praksa*, 30(1), 93–94.
16. Kognosko kontroling (2015). *Kontroling u tjelima javne uprave*. Dostupno na  
<https://www.kognosko.hr/wp-content/uploads/2015/04/C4-Ocko.pdf> (Pristupljeno 13. rujna 2018.)
17. Landes, D. S., Mokyr, J., Baumol, W. J. (2010). *The invention of enterprise: entrepreneurship from ancient Mesopotamia to modern times*, Princeton University Press.
18. Malić, M. (2016). Kontroling u javnom sektoru – preduvjeti za uspješnu implementaciju. *Zbornik Sveučilišta u Dubrovniku*, (3), 105-115.
19. Mreža znanja (2012). *Kontroling poslovanja – pojmovno određenje, razvoj i uloga kontrolinga u poslovanju*, Dostupno na: <http://mrezaznanja.hr/test/wp-content/uploads/2012/03/Kontroling-u-poslovanju.pdf> (Pristupljeno 14. rujna 2018.)
20. Očko, J., Švigir, A. (2009). *Kontroling – Upravljanje iz backstagea*, Zagreb: Kognosko.
21. Osmanagić Bedenik, N. (2004). *Kontroling – Abeceda poslovnog uspjeha*, Zagreb: Školska knjiga.
22. Osmanagić Bedenik, N. (2008). *Kontroling: abeceda poslovnog uspjeha*, Zagreb: Školska knjiga.
23. Petrović, D. (2015a). *Kontroling za javnu upravu*, Zagreb: Contrast.
24. Petrović, D. (2015b). *Osnove kontrolinga u javnoj upravi*, Zagreb: Contrast.
25. Petrović, D. (2017a). *Strategijski kontroling u javnom sektoru*, Zagreb: Contrast.
26. Petrović, D. (2017b). *Upravljanje učinkovitošću u javnoj upravi: Kako dobro poslovati u javnom sektoru*, Zagreb: KPMG Croatia d.o.o.
27. Pevec, D. (2017). *Kontroling nije interna revizija*. Dostupno na:  
<https://alphacapitalis.com/2017/05/26/kontroling-nije-interna-revizija/> (Pristupljeno 14. rujna 2018.)
28. Reichmann, T. (1996). *Controlling: Concepts of Management Control, Controllershship, and Ratios*. New York: Springer.

29. Škrtić, M. (2006). *Osnove poduzetništva i menadžmenta*, Zagreb: Katma.
30. Udruga gradova (2015). *Učinkovito upravljanje u javnom sektoru*. Zagreb – Udruga gradova. Dostupno na: <http://www.udruga-gradova.hr/dogadjanja/ucinkovito-upravljanje-u-javnom-sektoru-zagreb/> (Pristupljeno 13. rujna 2018.)
31. Weber, J. (1995). *Einführung in das Controlling*, Schäffer-Poeschel.
32. *Zakon o proračunu* (2012). Zagreb: Narodne novine 87/08, 136/12, 15/15.

## **POPIS SLIKA**

|          |  |         |
|----------|--|---------|
| Slika 1. | Model sjecišta koji pokazuje da menadžer i kontroler djeluju kao tim | str. 12 |
| Slika 2. | Potpora upravljanju od kontrolera                                    | str. 15 |
| Slika 3. | Ključne kompetencije kontrolera                                      | str. 17 |
| Slika 4. | Prikaz strukture javnog sektora                                      | str. 24 |
| Slika 5. | Podjela javnih poduzeća  | str. 27 |

## **POPIS TABLICA**

|            |   |         |
|------------|---|---------|
| Tablica 1. | Usporedni prikaz značajki strategijskog i operativnog kontrolinga | str. 20 |
| Tablica 2. | Primjer analize okruženja policije                                | str. 38 |
| Tablica 3. | Strategije SWOT analize   | str. 41 |
| Tablica 4. | Analiza okruženja Agencije za znanost i visoko obrazovanje        | str. 47 |
| Tablica 5. | Analiza dionika Agencija za znanost i visoko obrazovanje          | str. 50 |
| Tablica 6. | Analiza organizacije Agencija za znanost i visoko obrazovanje     | str. 51 |



## Europass Životopis

### Osobni podaci

|                      |                                     |                                     |
|----------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Prezime / Ime        | <b>Rebić Željka</b>                 |                                     |
| Adresa(e)            | 7E, Trnsko, 10020, Zagreb, Hrvatska |                                     |
| Telefonski broj(evi) |                                     | Broj mobilnog telefona: 098/283-183 |
| E-mail               | zeljka.rebic@azvo.hr                |                                     |
| Državljanstvo        | Hrvatsko                            |                                     |
| Datum rođenja        | 7. 9. 1972.                         |                                     |
| Spol                 | Ženski                              |                                     |

### Radno iskustvo

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| Datumi                        | Lipanj 2006. – danas  |
| Glavni poslovi i odgovornosti |   |
| Ime poslodavca                | Agencija za znanost i visoko obrazovanje  |
| Vrsta djelatnosti ili sektor  | Javna institucija   |
| Datumi                        | Studeni 2005. – veljača 2006.   |
| Glavni poslovi i odgovornosti | – izrada kalkulacija<br>– zaprimanje narudžbi<br>– izrada otpremnica<br>– obračun plaća |
| Ime poslodavca                | Fruentum d.o.o., Zagreb   |

|   |   |
|---|---|
| Vrsta djelatnosti ili sektor                                      | Pekara  |
| Datumi  | Listopad 2000. – studeni 2005.  |
| Glavni poslovi i odgovornosti                                     | knjiženje ulaznih i izlaznih računa<br>knjiženje izvoda<br>kontiranje<br>knjiženje blagajne<br>obračun PDV-a<br>obračun plaća<br>obračun putnih naloga<br>evidencija osnovnih sredstava i obračun amortizacije<br>prijave i odjave radnika<br>sudjelovanje u izradi statističkih izvještaja i završnog računa<br>kontinuirano praćenje zakona i propisa |
| Ime poslodavca  | Mitnica d.o.o., Zagreb  |
| Vrsta djelatnosti ili sektor                                      | Knjigovodstveni servis  |
| Datumi  | Travanj 1999. – travanj 2000.   |
| Glavni poslovi i odgovornosti                                     | unos podataka,<br>izrada kalkulacija  |
| Ime poslodavca  | Hrvišeli d.o.o., Zagreb   |
| Vrsta djelatnosti ili sektor                                      | Knjigovodstveni servis  |
| <b>Obrazovanje i osposobljavanje</b>                              |   |
| Datumi  | 2013. – u tijeku  |
| Naziv dodijeljene kvalifikacije                                   | Smjer: Menadžment bankarstva, osiguranja i financija  |
| Ime i vrsta organizacije pružatelja obrazovanja i osposobljavanja | Libertas međunarodno sveučilište  |
| Datumi  | 2007. – 2013.   |
| Naziv dodijeljene kvalifikacije                                   | Stručna prvostupnica (baccalaurea) ekonomije  |



|   |   |
|---|---|
| Ime i vrsta organizacije pružatelja obrazovanja i osposobljavanja | Sveučilište u Splitu  |
| Datumi  | 1987. – 1991.   |
| Naziv dodijeljene kvalifikacije                                   | SSS – hotelijersko turistički radnik  |
| Ime i vrsta organizacije pružatelja obrazovanja i osposobljavanja | Ugostiteljsko hotelijerski obrazovni centar u Zagrebu   |
| <b>Stručna usavršavanja</b>                                       | <p>19. 5. 2017<br/>Prava formula: radionice za definiranje kompetencija</p> <p>29. 11. 2016. – 30. 3. 2017.<br/>Edukacija „Kontroling u javnom sektoru“<br/>Kontroling Kognosko d.o.o.</p> <p>6. – 7. 10. 2016. Porto<br/>3rd EUA Funding Forum</p> <p>8. 6. 2016.<br/>Radionica „Kontrole Izjava o fiskalnoj odgovornosti, upravljanje nepravilnostima i unutarnja revizija – nova regulativa, novi obveznici primjene“</p> <p>24. 5. 2016.<br/>Konferencija „Učinkovito upravljanje u javnom sektoru 2016.“</p> <p>16. – 17. 3. 2016.<br/>Druga godišnja razvojno-financijska konferencija „Financiranje projekata društvenog i gospodarskog razvoja Hrvatske iz fondova EU“</p> <p>28. 10. 2014.<br/>Radionica „Imovina u sustavu proračuna dugotrajna nefinancijska imovina“</p> <p>10. 7. 2014.<br/>Edukacija „Centralni obračun plaća“</p> <p>11. 3. 2014.<br/>Seminar „Financijsko restrukturiranje pomoću kontrolinga“</p> <p>22. 11. 2013.<br/>Seminar „Obrazac JOPPD“</p> <p>19. 1. 2007.<br/>Trening: „Poslovno dopisivanje“</p> <p>16. – 20. 10. 2006.<br/>Stručno usavršavanje: „Proračunsko računovodstvo i financije“</p> <p>1998.<br/>Knjigovodstveni tečaj</p> |

**Osobne vještine i kompetencije**

Materinski jezik(ci)

**Hrvatski**

Drugi jezik(ci)

Samoprocjena

*Europska razina (\*)*

**Engleski**

| Razumijevanje |                     |         |                     | Govor               |                   |                    |                   | Pisanje |                   |
|---------------|---------------------|---------|---------------------|---------------------|-------------------|--------------------|-------------------|---------|-------------------|
| Slušanje      |                     | Čitanje |                     | Govorna interakcija |                   | Govorna produkcija |                   |         |                   |
| B2            | Samostalni korisnik | B2      | Samostalni korisnik | A2                  | Temeljni korisnik | A2                 | Temeljni korisnik | A2      | Temeljni korisnik |

(\*) [Zajednički europski referentni okvir za jezike](#)

Društvene vještine i kompetencije

Timski rad, komunikativnost, profesionalnost, urednost, organiziranost, optimizam, tolerancija

Organizacijske vještine i kompetencije

Smisao za organizaciju, rukovođenje i vođenje timova

Računalne vještine i kompetencije

Izvršno poznavanje programskog paketa MS Office (Word, Excel, Power Point), internet, društvene mreže

Vozačka dozvola

Posjedujem vozačku dozvolu B kategorije