

RAZVOJ PRORAČUNSKOG PROCESA TE UVOĐENJE KONTROLINGA U SLOVENSKIM OPĆINAMA

prof. dr. Srečko DEVJAK
Visoka upravna škola, Ljubljana

Pregledni članak*
UDK: 65.012.43(497.4)

Sažetak

Rad prikazuje elemente slovenskog Zakona o javnim financijama, koji je važan za definiranje razvoja procesa upravljanja u slovenskim općinama. Usto autor ističe posebnost provedbe poslova koji pripadaju u općinski djelokrug, uzimajući u obzir zakonske odrednice proračunskog planiranja i kontrole, kao i provedbe programa izabranih državnih dužnosnika, objašnjava faktore proračunskog procesa koje je moguće uspješno ostvariti samo uz dobro provođenje funkcije kontrolinga. Razvoj pokazatelja i informacijske potpore proračunskom procesu važni su elementi pri uvođenju funkcije kontrolinga i modernog upravljanja u jedinicama lokalne samouprave, a rad prikazuje jedan od mogućih pristupa razvoju sustava pokazatelja u uvjetima ograničenja baze podataka lokalne samouprave.

Ključne riječi: proračunski proces, kontroling, lokalna samouprava

Uvod

Općine se integriraju u proces javnih financija nizom različitih faza procesa javnih financija i uz pomoć mnoštva različitih dokumenata. Pri tome općine sa svojim odlukama (dokumentima):

- određuju programe i aktivnosti za poslove koji pripadaju u njihovu ovlast
- definiraju ciljeve koje treba postići provodeći određene aktivnosti
- utvrđuju odstupanja od zacrtanih aktivnosti i ciljeva.

U provođenju svojih poslova općine su ograničene općim, zakonski određenim organizacijskim uvjetima te uvjetima vlastitoga organizacijskog razvoja. Ako je organizacija cijelog tog procesa uspješna, to se očituje u većoj uspješnosti provođenja ciljeva i boljoj učinkovitosti obavljanja općinskih poslova.

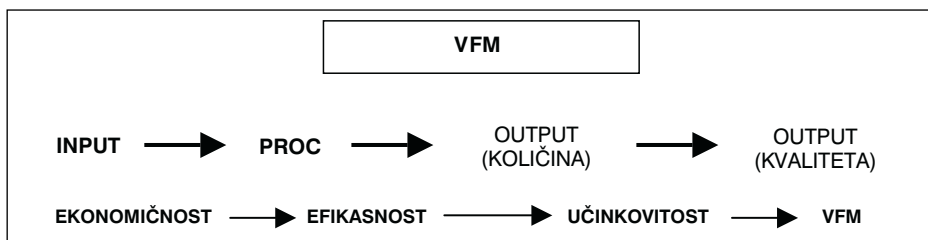
* Prilježeno (*Received*): 6. 12. 2001.

Prihvaćeno (*Accepted*): 1. 3. 2002.

Uz pomoć posljednjih izmjena Zakona o lokalnoj samoupravi te Zakona o financiranju općina, u Sloveniji je uspostavljen sustav financiranja općina, funkcioniranje kojega je utemeljeno na načelima Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Usto, novi Zakon o javnim financijama iz 1999. regulira i područje financiranja općina i upravljanja imovinom. Uvodeći novo zakonodavstvo u područje javnih financija, uz cjelovitu reformu javnih financija središnje razine državne vlasti, isto je provedeno i na lokalnoj razini. Tako modificirani sustav financiranja općina omogućio je veću autonomiju općinama pri donošenju odluka lokalnog značenja. To je dovelo do novih zahtjeva za kvalitetom funkcioniranja općine, jer one pružaju usluge, postaju *service establishment* za svoje stanovnike, tj. moraju što je moguće učinkovitije obavljati općinske poslove. Međutim, pojavljuje se pitanje definiranja kriterija za mjerenje uspješnosti provedbe poslova javnog sektora, pa tako i učinkovitosti obavljanja proračunskih poslova.

U posljednjem desetljeću sve su razvijene zemlje s posebnom pozornošću proučavale uspješnost javnog sektora (uključujući lokalnu samoupravu). U tom je razdoblju definiran i opći kriterij za mjerenje uspješnosti provedbe poslova javnog sektora. John Rouse (Kester, I.H, 1993:73-104) odredio je uspješnost kao istodobno ispunjavanje kriterija ekonomičnosti, efikasnosti (produktivnosti i sl.) i efektivnosti. U specijaliziranoj literaturi taj se trostruki kriterij na engleskome naziva ukratko 3E kriterij (*economy, efficiency, effectiveness* – ekonomičnost, efikasnost i učinkovitost) ili zajedničkim konceptom *value for money* (VFM) - vrijednosti koju dobivamo za novac). VFM se dobiva usporedbom potrošenih sredstava (izraženih troškovima) s kakvoćom i kvantitetom pruženih usluga. Proces VFM sustavski je prikazan na slici 1.

Slika 1. Upravljanje procesom mjerenja uspješnosti u javnom sektoru



(prema: John Rouse, u Kester, I.H., 1993:85).

Različiti autori objašnjavali su koncept 3E kriterija na nizu usluga javnog sektora. Iz njihovih se tumačenja mogu sažeti sljedeća objašnjenja. Ekonomičnost označava troškove pružanja usluge i putem njih često se otkrivaju druge organizacijske sposobnosti izvršitelja usluga i njegovih kapaciteta. Efikasnost mjeri količinu usluga koje se izvršavaju uzimajući u obzir kapacitet što ga određuje sposobnost odnosno kapacitet izvršitelja usluge ili, drugačije rečeno, efikasnost odgovara na pitanje koji bi kapaciteti bili dovoljni za izvršenje te količine usluga. Učinkovitost označava rezultat postignut izvršenim uslugama. Količina izvršenih usluga može se mjeriti zadovoljstvom potrošača ostvarenim uslugama. Ipak kriterij kojim se mjere postignuti rezultati često postavlja da-

vatelj usluge. Tako se mogu razlikovati kriteriji davatelja i korisnika usluge, pa se pritom može pojaviti problem konflikta kriterija. U takvim je slučajevima preporučljiva harmonizacija svih kriterija i mogućnosti.

Na kraju recimo da ovaj rad proučava utjecaj zakonskih određenja na upravljanje procesom javnog financiranja i čimbenika koji utječu na razvoj organizacije upravljanja i kontrolinga¹ u slovenskim općinama. Predstaviti ćemo neke nužne uvjete koji bi omogućili da funkcije kontrolinga i upravljanja znatnije pridonese uspješnom razvoju općina.

Proračunski dokumenti

Zakon o javnim financijama (Uradni list, br.79/99) odredio je okvir koji u svojim osnovnim elementima također definira i uvjete upravljanja u općinama. Da bismo mogli definirati mogućnosti i načine organiziranja procesa upravljanja u općinama, nužno je znati odredbe toga zakona.

Zakon o javnim financijama određuje sastav proračuna i financijskog plana, proces oblikovanja proračuna i financijskog plana, odobravanje proračuna, provedbu proračuna, upravljanje državnom i općinskom imovinom, uvjete u kojima mogu nastati obveze, upravljanje obvezama, proces izdavanja državnih i općinskih jamstava, zaduživanje javnog sektora, računovodstvo, završni državni račun, kontrolu proračuna i zakonske odredbe. Naposljetku Zakon sadrži prijelazne i završne odredbe. Budući da je tim zakonom uveden niz noviteta koji omogućuju metodološka i tehnološka poboljšanja u razvoju upravljanja proračunskim procesom, provedba tih noviteta trebala je biti usklađena i sa stvaranjem prikladne metodologije.

U ovom će radu organiziranje upravljanja u općinama biti analizirano sa stajališta povećanja uspješnosti funkcioniranja općina. Osnovni i sintetički izvještaji koji prikazuju financijsko stanje općina jesu proračun i bilanca stanja. Prvi od njih – proračun, prikazuje procijenjenu veličinu aktivnosti u općini u određenom vremenskom razdoblju, a drugi – bilanca stanja, prikazuje ravnotežu neke općine određenog dana, odnos između njezine imovine te obveza, kapitala i ostalih izvora sredstava.

Bilanca stanja općine sintetički je indikator koji predočuje ravnotežu između svih vrsta imovine koje posjeduje općina i svih vrsta izvora sredstava (obveze, kapital i ostali izvori sredstava). Osnovna struktura bilance stanja prikazana je u tablici 1. Iz bilance stanja možemo uočiti ekonomski potencijal općine.

¹ Kontroling bi se mogao definirati kao jedan od instrumenata upravljanja javnim financijama (sredstvima). Pri tome bi on trebao obuhvaćati proces ostvarenja prihoda i primitaka, kao i izvršenje proračunskih izdataka s ciljem izvještavanja predstavnika lokalne izvršne vlasti (lokanih menedžera) o mogućnosti racionalnijega i učinkovitijeg prikupljanja proračunskih prihoda, kao i trošenja proračunskih sredstava. U tom procesu kontroling bi obuhvaćao koordinaciju poslova pri izradi proračuna; koordinaciju, usklađivanje i integraciju zahtjeva proračunskih korisnika pri donošenju proračuna na lokanim razinama; praćenje izvršavanja proračuna kao polazne osnove za donošenje proračuna u idućim razdobljima te savjetodavnu ulogu u procesu donošenja i izvršavanja proračuna (nap. prev.: prema Quigley, 1999 ; Stiglitz, 1988.)

Tablica 1. Elementi bilance stanja

	A - Imovina		B - Obveze i kapital
1	Nefinancijska imovina	33	Obveze
9	Financijska imovina	49	Kapital
28	Imovina (iz rezervi, zajedničkih obveza i druga imovina)		Izvori sredstava (za rezerve, zajedničke obveze i ostalo)
31	Ukupna imovina	56	Obveze, kapital i ostali izvori sredstava
32	Dug Republike ili općina	58	Obveze prema proračunu i organima javne administracije
57	Potraživanja iz proračuna i od tijela javne administracije		
0	Ukupna imovina (31+32+57)		Ukupne obveze (56+58)

Nadalje, na slici 2. prikazana je struktura općinskog proračuna, te je predočena osnovna, zakonski utvrđena podjela stavki općinskog proračuna.

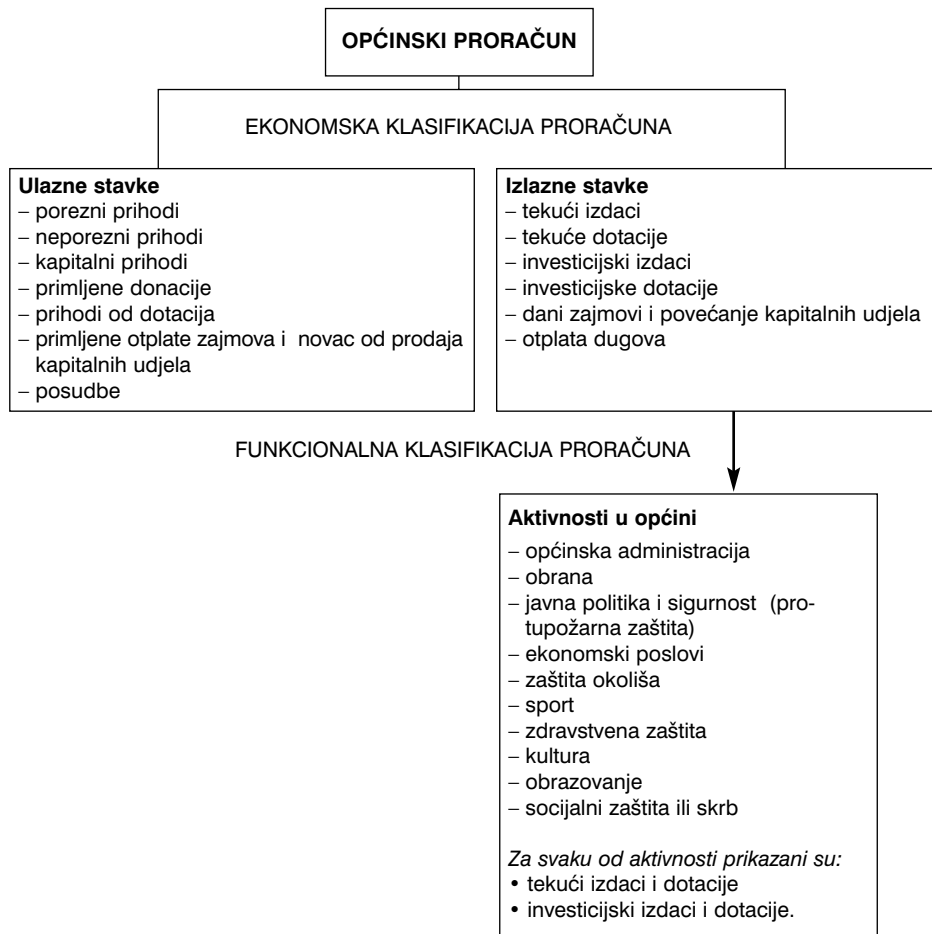
Prema Zakonu o javnim financijama, općinski proračun može imati jednaku strukturu kao i državni proračun. Međutim, razlika postoji u dijelu proračuna u kojemu je navedena alokacija proračunske imovine proračunskim korisnicima. Nadalje, treba reći da postoje dvije vrste proračunske klasifikacije: ekonomska i funkcionalna. Posljednja je važna sa stajališta procjene aktivnosti koje bi mogle poboljšati uspješnu provedbu zadatka u djelokrugu općina.

Promjene ekonomskih uvjeta u općinama iskazane su, dakle, pomoću obaju sintetičkih izvještaja, bilance stanja i proračuna. Proračun pokazuje ekonomski opseg (volumen) aktivnosti u određenom razdoblju, dok bilanca stanja prikazuje promjene nastale u imovinskom potencijalu općine zbog planiranih i izvršenih proračunskih aktivnosti. Postupne promjene imovinskog potencijala općine, koje se očituju u proračunu, dane su na slici 3.

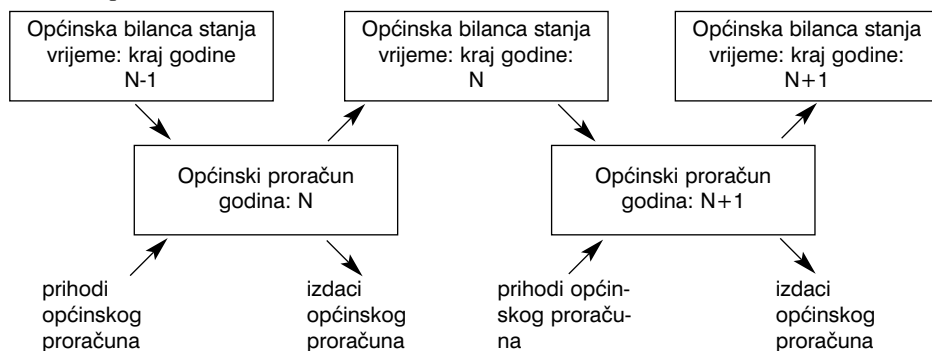
Slika daje jasnu uzročno-posljedičnu vezu općinskog proračuna i promjena u imovinskim uvjetima (koji se prikazuju u bilanci stanja općine). Međutim, trenutačno je u Sloveniji imovinski aspekt (bilanca stanja) zanemaren u korist razvoja procesa proračunskog planiranja.

Taj razvoj proračunskog procesa (i njegova planiranja) zahtijeva dobro uspostavljenu ravnotežu između proračuna na državnoj i općinskoj razini te koordinaciju između proračunskih korisnika. Za to se primjenjuju dokumenti od kojih neki imaju upravljačku ili koordinacijsku ulogu, a drugi određuju limite jer su nastali kao posljedica ograničenja i uvjeta proračunskog procesa. Općenito, sav proračunski proces na državnoj razini traje gotovo godinu dana, dok na općinskoj razini traje nešto kraće. Koordinacijska ili upravljačka uloga nekih dokumenata (odluka) u proračunskom procesu može se vidjeti iz planiranih vremenskih razdoblja na koja se odnose. Planirana su vremenska razdoblja za dokumente proračunskog planiranja različita, kao što se može vidjeti iz tablice 2.

Slika 2. Struktura općinskog proračuna



Slika 3. Korelacija proračuna i bilance stanja zbog imovinskih promjena potencijala općine



Iz nje je vidljivo da je najdulje razdoblje planirano za prijedlog fiskalne politike *budget memorandum*, koji se odnosi na tekuću godinu, sljedeću godinu i scenarij za tri iduće godine. Taj dokument – prijedlog fiskalne politike, ima isključivo koordinacijsku (upravljачku) ulogu, dok se ostali dokumenti iz tablice 2. odnose samo na dijelove tog "plana državnog proračuna". Među ostalim dokumentima, najkraće razdoblje, ono od jedne godine, pokriva sam proračun, koji i najviše obvezuje. Od ostalih odluka (dokumenata) dokumenti koji se odnose na najdulje razdoblje planiranja jesu "planovi kupnje i izgradnje", koji se pripremaju za razdoblje od četiri godine, prema metodi prilagodljivog planiranja. Dokumenti za dulja vremenska razdoblja ističu važnost uvođenja i ostvarivanja kontrolinga. Velik je napredak za razvoj procesa proračunskog planiranja u operativnom smislu napravljen uvođenjem mjesečnih formulara o financiranju općina. To su formulari:

P - mjesečni proračunski prihodi i izdaci (prema ekonomskoj klasifikaciji)

P1 - proračunski izdaci prema funkcionalnoj klasifikaciji.

Tablica 2. Planirana vremenska razdoblja za dokumente proračunskog planiranja

Dokumenti	Vremensko razdoblje
Prijedlog fiskalne politike	Tekuća godina, sljedeća godina i tri iduće godine
Upute za pripremu prijedloga državnog proračuna	Sljedeće dvije godine
Proračun – posebni dio, financijski plan proračunskih korisnika	Prethodna godina, procjena za tekuću godinu i plan za sljedeću godinu
Planovi razvojnih programa izravnih korisnika	Sljedeće četiri godine
Prijedlozi financijskih planova izravnih korisnika (ciljevi, pokazatelji itd.)	Tekuća godina i sljedeće dvije godine
Upute za pripremu prijedloga općinskog proračuna sa: – sadržajem za pripremu financijskog plana izravnih korisnika – vremenskim rasporedom za pripremu državnog proračuna	Procjena za sljedeće dvije godine
Planovi za razvojne programe, radna mjesta i kupovinu osnovnih sredstava izravnih korisnika – pripremu i koordinaciju Razvojni programi i kupovina osnovnih sredstava Radna mjesta	Četiri godine (razvojni programi i kupovina osnovnih sredstava) Dvije godine (za radna mjesta)
Priprema financijskih planova izravnih korisnika (državni – općinski proračuni)	Prošla godina, procjena za tekuću godinu i plan za sljedeće dvije godine
Državni i općinski proračun – planovi primitaka i izdataka	S proračunima se prihvaća samo plan prihoda i izdataka za sljedeću godinu
Planovi za mjesečno provođenje proračuna	Za godišnji proračun
P i P1 formulari	Na mjesečnoj bazi (moguće je i za više mjeseci)

Proračunski proces

Sâm se proračunski proces sastoji od:

- aktivnosti za pripremu godišnjega državnog i općinskog proračuna
- procesa provođenja proračuna tekućega proračunskog razdoblja
- procedure pripreme završnog računa (obračuna) proračuna
- procedure sastavljanja bilance stanja.

Proces praćenja provedbe proračuna planira se tromjesečno i mjesečno. Pri tome zakon stavlja naglasak na aspekt likvidnosti.

Završni račun (obračun) proračuna rezultat je koordinacijskih aktivnosti pripreme završnog računa općinskih proračuna, proračuna svih proračunskih korisnika i državnog proračuna.

Tablica 3 pokazuje proces pripreme godišnjeg proračuna s dokumentima vezanima za taj proces, a tablica 4. proceduru pripreme završnog računa proračuna. Tako je procedura pripreme završnog računa proračuna definirana člancima 96 – 99. Zakona o javnim financijama, a u tablici 4. prikazan je i okvirni plan pripreme završnog računa proračuna nakon završetka proračunske godine, u razdoblju od siječnja do rujna.

Tablica 3. Proces pripreme godišnjeg proračuna s dokumentima vezanim za taj proces

Dokument	Razina	Okvirno razdoblje
Okružnica	D	travanj
Upute za pripremu prijedloga državnog proračuna i vremenski raspored	D	svibanj
Izrada financijskih planova korisnika državnog proračuna (izravnih i neizravnih)	D	lipanj, srpanj, kolovoz
Upute za pripremu općinskog proračuna	O	srpanj
Izrada financijskih planova korisnika općinskog proračuna (izravnih i neizravnih)	O	srpanj, kolovoz, rujna, listopad
Planovi razvojnih programa, kupnje i izgradnje osnovnih sredstava, te radnih mjesta – korisnika državnog proračuna	D	listopad, studeni, prosinac, siječanj (proračunska godina)
Planovi razvojnih programa, kupnje i izgradnje osnovnih sredstava, te radnih mjesta – korisnika općinskog proračuna	O	listopad, studeni, prosinac, siječanj (proračunska godina)
Rasprava i prihvaćanje državnog proračuna	D	listopad, studeni, prosinac
Rasprava i prihvaćanje općinskog proračuna	O	prosinac, siječanj (proračunska godina)
Planovi za mjesečnu provedbu proračuna	D O	siječanj (proračunska godina)

D – dokument državnoga proračunskog procesa

O – dokument općinskoga proračunskog procesa

Tablica 4. Procedura pripreme završnog računa (obračuna) proračuna

Element (Zakon o javnim financijama, čl. 96-99)	Razdoblje
<i>Državni proračun</i>	
Završni račun financijskog plana – izravni korisnici državnog proračuna	veljača
Prijedlog završnog računa državnog proračuna	ožujak
Revizorski sud – priprema izvješća o završnom računu	travanj
Ministarstvo financija priprema prijedlog završnog računa koji se prosljeđuje Vladi, uz izvješće revizorskog suda o završnom računu	svibanj
Vlada – utvrđuje konačni prijedlog završnog računa proračuna koji će biti prihvaćen u Saboru	od lipnja do rujna
<i>Općinski proračun</i>	
Završni račun financijskog plana – izravni korisnici općinskog proračuna	veljača
Priprema prijedloga za općinski završni račun	travanj
Predaja prijedloga općinskoga završnog računa Ministarstvu financija	ožujak
Priprema prijedloga općinskoga završnog računa za raspravu na općinskom vijeću	ožujak, travanj
Obavješćavanje Ministarstva financija o prihvaćanju prijedloga općinskoga završnog računa	svibanj

Bilanca stanja dana 31. prosinca prethodne proračunske godine priprema se prema odredbama Zakona o javnim financijama (čl. 93 i 94) u razdoblju od veljače do svibnja tekuće proračunske godine (tabl. 5). Procedura sastavljanja bilance stanja i pripadajućih dokumenata obuhvaća sve korisnike proračunskih sredstava. Na kraju se svake dvije godine, kada se u parlamentu uobičajeno raspravlja o završnom računu (obračunu), raspravlja i o državnoj bilanci stanja.

Tablica 5. Procedura sastavljanja bilance stanja i pripadajućih dokumenata

Dokument	Razdoblje
<i>Bilanca stanja (Zakon o javnim financijama, čl. 93)</i>	
Bilanca stanja izravnih korisnika državnog proračuna	veljača, ožujak, travanj
Bilanca stanja neizravnih korisnika državnog proračuna	veljača, ožujak, travanj
Bilanca stanja izravnih korisnika općinskog proračuna	veljača, ožujak
Bilanca stanja neizravnih korisnika općinskog proračuna	veljača, ožujak
Bilanca stanja općine	ožujak, travanj
Konsolidirana bilanca stanja (države i općina) (koja se uz završni račun državnog proračuna prilaže Saboru svake dvije godine)	svibanj

Tablica 6. daje nam uvid u općinske aktivnosti koje su povezane s proračunom i bilancom stanja u godini N. To je u biti sažetak provedbe proračunskih aktivnosti: proračuna prethodne godine, provođenje proračuna tekuće godine i proračuna iduće godine, te aktivnosti sastavljanja bilance stanja.

Pratimo li provođenje samo jednog proračuna, iz slike 9. možemo vidjeti kako se općinskim proračunom potrebno baviti najmanje dvije godine. Iz slike vidimo da od svibnja do prosinca traje faza pripreme tog proračuna, sljedeće se godine proračun provodi, a u pola godine koja slijedi nakon toga izrađuju analize i završni račun općinskog proračuna. Može se zaključiti da u općini stalno teku aktivnosti vezane za proračun i sastavljanje bilance stanja, te da one zahtijevaju razvoj takve organizacije rada koja će osigurati i kvalitetan razvoj upravljanja tim procesom, što je i razlog uvođenja kontrolinga u općinama.

Tablica 6. Općinske aktivnosti koje su povezane s proračunom i bilancom stanja u godini N

Dokumenti	Siječanj	Veljača	Ožujak	Travanj	Svibanj	Lipanj	Srpanj	Kolovoz	Rujan	Listopad	Studeni	Prosinac
Završni račun proračuna za godinu N – 1	—————											
Bilanca stanja 31. prosinca za godinu N – 1	—————											
Proračun za godinu N	—————											
Proračun za godinu N + 1						—————						

Razlozi za uvođenje kontrolinga u općinama

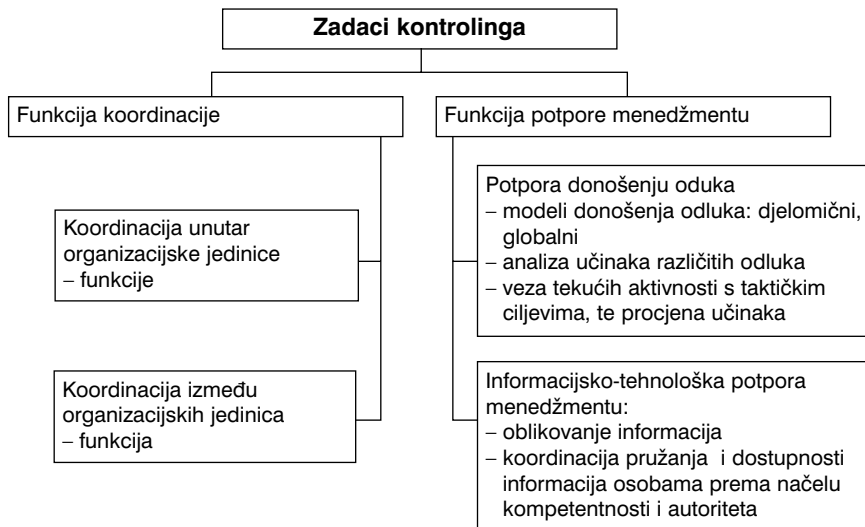
Većina autora definira kontroling kao funkciju upravljanja te razlikuje operativni i strateški kontroling. Kako bi objasnili koncept kontrolinga, mnogi autori rabe pojam *systemskeg navigatora*, čija je funkcija da tijekom plovidbe spriječi nasukavanje broda.

Ukratko, zadaća kontrolinga prikazana je na slici 4, na kojoj se vide osnovni zadaci kontrolinga (prema Ossadnik, 1998:26). Uz pomoć te sheme možemo objasniti strukturu poslova koje kontroling ima u svakom sustavu. Oni se mogu svrstati u tri sljedeće skupine.

- Koordinacija unutar sustava ili među sustavima – unutar funkcije ili među funkcijama. To znači da se operacije cijelog sustava moraju obavljati zajedno (integralno) te jednako tako i usmjeravati prema zajedničkom cilju.
- Potpora menadžmentu radi donošenja odluka. Podrazumijeva razvoj modela i metoda koje omogućuju analize aktivnosti te analiziranje učinaka odluka vezanih uz operativne, a posebice za strateške ciljeve.

- Razvoj informacijske potpore za potrebe donošenja odluka. Definiranje tipova i načina oblikovanja informacije zadatak kontrolinga ponajprije se očituje u moći informacije koja djeluje indirektno, putem provođenja ostalih zadataka, ovisnih o toj informaciji.

Slika 4. Osnovni zadaci kontrolinga



Uvođenje kontrolinga u općine mora biti istraženo s nekoliko stajališta.

a) Uloga operativnoga i strateškog kontrolinga; tj. dužnosnika koji su, obično prije izbora, izabrani da u općinama predstave svoje programe. Ti su njihovi programi obično strateški (dugoročni) ciljevi koje će kontroling pokušati ostvariti tijekom više kraćih (godišnjih) razdoblja. Provođenje strateških ciljeva zadatak je strateškog kontrolinga, dok je provođenje godišnjih ciljeva i ostalih kratkoročnih ciljeva (čije je trajanje kraće od godine dana) zadatak operativnog kontrolinga. Kontroling pri tome također ima zadatak upozoriti na odstupanja koja nastaju pri provedbi zacrtanih ciljeva.

b) Koordinacijska funkcija kontrolinga: općina je odgovorna za provođenje svih zadataka koji se izvršavaju u suradnji s izravnim i neizravnim korisnicima proračunskih sredstava (vezano ili nevezano za programe državnog proračuna). Iz toga proizlazi da općine moraju nužno provoditi koordinacijsku funkciju kontrolinga:

- kada obavljaju više različitih zadataka koji pripadaju u njihov djelokrug
- kada provode zadatke s više različitih organizacijskih jedinica, proračunskih korisnika i proračunskih sredstva
- pri pripremi i provođenju odredbi različitih planskih dokumenata.

c) Potpora menedžmentu u procesu donošenja odluka sastoji se od analize dokumenata te od drugih analiza koje daju informacije o efikasnosti provođenja zadaća u nadležnosti općina. To obuhvaća ekonometrijske i druge modele kojima se može predvidjeti

razvoj događaja, procijeniti efikasnost provođenja projekata i zadataka, itd. Naravno, za oblikovanje takvih modela važna je i spoznaja o ograničenjima baza podataka (informacija), stoga je razvoj informacijske potpore u općinama vrlo važan zadatak kontrolinga.

d) Razvoj informacijske potpore za potrebe donošenja odluka u općinama zadatak je koji je važan da bi se točno (nedvosmisleno) izrazili ciljevi i pratila njihova provedba, te utvrdilo koji je stupanj razvoja područja koje pripada u djelokrug općine. Kao pravilo, taj se zadatak provodi istodobno s ostalim zadacima kontrolinga. Važan dio informacijsko-tehnološkog razvoja jest razvoj indikatora sustava. U općinama se taj sustav može postupno razviti, ali mora biti razvijen prema programu koji jamči konačni oblik cjelovitog sustava indikatora (npr. prikaz ograničenja baza podataka (informacija, novih aktivnosti itd.).

Mogućnosti uvođenja kontrolinga u općine

Mogućnosti uvođenja kontrolinga u općine određene su:

- procjenom zakonskih elemenata koji određuju funkcije kontrolinga sa stajališta provedbe zadataka koji pripadaju u djelokrug općine te proračunskih dokumenata
- osiguravanjem organizacijskih i informacijsko tehnoloških uvjeta nužnih za provedbu kontrolinga u općinama.

Analizirajući proračunski proces u slovenskim općinama, može se reći da je glede primjene strateškoga i operativnog kontrolinga u općinama proračunski proces dovoljno precizno i cjelovito zakonski određen.

Međutim, nedostaci se u tom procesu posebice mogu naći u petoj fazi primjene tako zakonski određenoga proračunskog procesa i funkcije kontrolinga. A ti su nedostaci:

- pružanje odgovarajućih informacija za potporu proračunskom procesu
 - ekonomski i organizacijski razvoj općina i javnih usluga koje one pružaju.
- Tako se uz navedene nedostatke dalje pojavljuju i sljedeća pitanja, koja treba riješiti:
- kako kvalitetno sastaviti određene dokumente
 - kako koordinirati sastavljanje i provedbu određenih dokumenata
 - imaju li specijalizirane službe općine znanja i metodologije za procjenu posljedica različitih odluka, u utjecaju različitih čimbenika na proračunske i ostale zadatke koji pripadaju u djelokrug općina
 - imaju li specijalizirane općinske službe odgovarajuće podatke i informacijsku osnovicu koja bi im omogućila konkretizaciju ciljeva u fazi sastavljanja dokumenata i analizi njihove primjene.

Nakon što je napravljen prvi korak spomenutoga proračunskog procesa, očito je da je središnji problem prikupiti podatke potrebne za postavljane kvantitativnih ciljeva koji se odnose na provedbu zadataka iz djelokruga općine. U razvijenim zemljama ti su podaci posve dostupni (obično putem Interneta) i nazivaju se pokazateljima. Oni zadovoljavaju sve informacijske potrebe koje nastaju iz već spomenutog koncepta vrijednosti koju dobivamo za novac, *value for money (VFM)* koncepta. Nadalje, pokazatelji se vr-

lo često rabe i za informiranje stanovnika općina jer su se pokazali posebno korisnima u razvoju lokalne samouprave. Pogledajmo sada koji su mogući pristupi tako korisnom razvoju sustava pokazatelja.

Mogući pristupi razvoju sustava indikatora

U Sloveniji i mnogim sličnim zemljama u procesu demokratizacije baze podataka za sustave pokazatelja teško je naći. Ipak postoji svijest da su te baze i pokazatelji nužni za bolji razvoj općina, te to rezultira nizom aktivnosti kako bi se razvio sustav pokazatelja. Na dosada prikupljenim informacijama, možemo sažeti ove zaključke:

- javne (statističke) baze podataka zaostaju za promjenjivom strukturom lokalne samouprave koju obilježava nestalan broj općina, regionalni razvoj, neodgovarajući sustavi mjerenja
- sustavi računovodstvenih podataka općina još su u procesu razvoja
- dužnosnici još uvijek oklijevaju javno objaviti dio podataka jer bi to rezultiralo povećanjem odgovornosti njihovih službi u ispravnom prikupljanju podataka i obradi baza podataka
- mnoge specijalizirane službe i političari još uvijek ne žele da njihov rad bude transparentan, te se u skladu s tim i ponašaju.

Iz navedenih činjenica zaključili smo da bi se razvoj sustava indikatora u Sloveniji trebao temeljiti na dva načela, odnosno na dvije različite skupine indikatora:

- na sustavu indikatora koji bi crpio podatke iz baza javnih podataka i koji bi bio pristupačan svima
- na dopunjavajućim sustavima indikatora uspostavljenima na bazama podataka prikupljenim od onih općina koje se na temelju regionalnoga ili nekog drugog načela odluče za informacijsko tehnološki razvoj područja važnih za primjenu specijalnih (odabranih) zadataka koji pripadaju u općinski djelokrug.

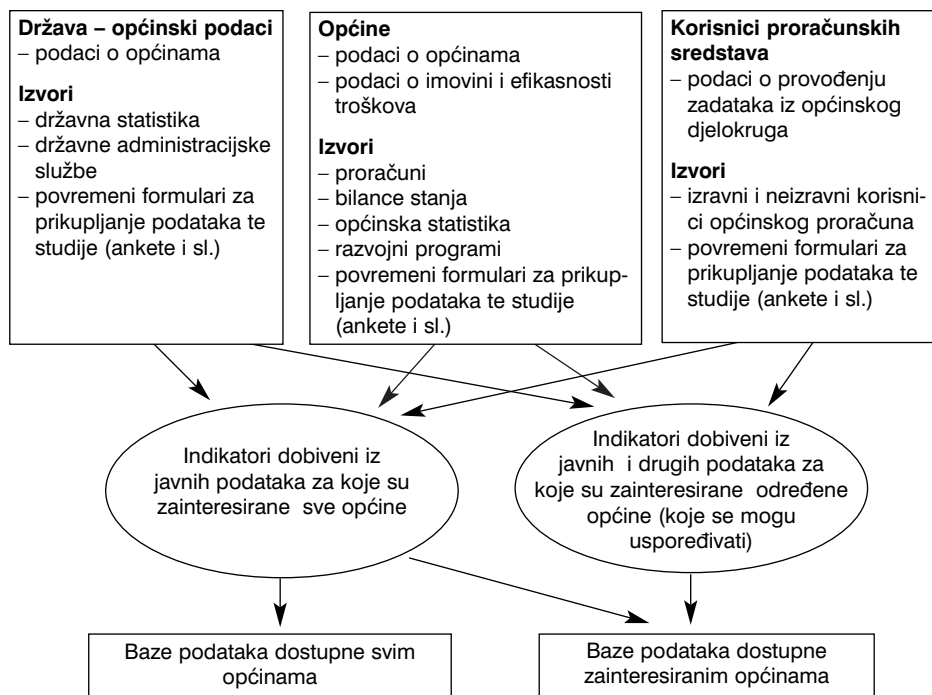
Prvu skupinu indikatora bilo bi moguće razviti istodobno s razvojem javnih baza podataka koje bi prikupljale podatke unutar poslova državne statistike, ministarstava, instituta itd. Pri tome je problem koji treba riješiti vezano za razvoj lokalne samouprave često mijenjanje broja općina te razvoj pojedinih regija. Budući da indikatori označavaju obilježja određenih fenomena u relativnim brojevima, trebalo bi osigurati izračunavanje pokazatelja na komparativnoj bazi.

Razvoj druge skupine pokazatelja bio bi povezan s razvojem organizacije i informatičke obrade podataka u općinama i kod proračunskih korisnika. To bi omogućilo usporedne podatke za razvoj sustava indikatora (npr. o rezultatima koje su postigla djeca u osnovnim školama s obzirom na dodatno financiranje njihovih osnovnih škola, ili odnos broja djece u dječjim vrtićima s obzirom na sustav plaćanja odgojiteljica putem bonusa). Svjesni smo činjenice da će razvoj tog dijela sustava biti spor i da je vezan za razvoj svake pojedine aktivnosti i vrijednosti vezanih za nju (obrazovanje, medicinska zaštita...). Međutim, treba reći da već sada (a nadamo se da će tako biti i u budućnosti) u nekim općinama, ili čak u svim općinama, djelatnici ministarstva i drugi državni djelat-

nici povremeno provode različite studije. Tako u budućnosti svakako ima smisla rezultate tih studija uključiti u indikatore kojima će se općine moći koristiti pri definiranju svojih ciljeva.

Na slici 5. prikazana je osnovna ideja organiziranja središnjeg sustava pokazatelja te njihova raspodjela.

Slika 5. Prikupljanje podataka za formuliranje indikatora i njihova raspodjela općinama



Zaključak

Najvažniji razlozi za uvođenje funkcije kontrolinga u općine određeni su sadržajem proračunskih dokumenata i procedurom proračunskog planiranja, zadacima općina i korisnika općinskog proračuna, a kontroling je i jedan od načina provjere proračuna i programa općinskih dužnosnika. Uvjeti uvođenja kontrolinga razlikuju se i ovise o veličini općina i njihovu organizacijskom razvoju. Operativno praćenje provedbe proračuna jedan je od nesumnjivo najvažnijih faktora razvoja operativnog kontrolinga, a politički su programi važni za razvoj strateškog kontrolinga u općinama.

Može se zaključiti da je Zakon o javnim financijama stvorio nužne preduvjete za razvoj funkcije kontrolinga u slovenskim općinama, funkcije koja je nužna i proizlazi iz aktivnosti proračunskog procesa i djelotvornosti razvoja općinskih aktivnosti. Međutim,

kako Reinermann (Böhert, 1995:185-196) definira novi javni menadžment (New Public Management) kao koncept upravljanja javnim financijama prema kojemu su rezultati toga rada vrednovani putem ciljeva i njihovih ostvarenja, razvoj pokazatelja kao sredstva kojima se izražavaju ciljevi zadatak je koji je nužan dio cijelog programa razvoja javnih financija te, nadalje, i lokalne samouprave. Stoga se može reći i da je kontroling u lokalnoj samoupravi koncept koji pomaže u provođenju osnovnih zadataka koji opravdavaju ulogu lokalne samouprave. Nadalje, kontroling u proračunskom procesu pokriva područje koje može postati prioritetno, odnosno iznimno korisno zbog svojih sistematiziranih i računovodstvenih regulacija.

LITERATURA

- Böhret, C. and Kreyher, V. J., 1995.** *Gesellschaft im Übergang*. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft.
- Lüder, K., 1997.** *Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Haushaltswesens*. Speyer : Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltungswissenschaften Speyer.
- Ossadnik, W., 1998.** *Controlling*. München ; Wien : R. Oldenbourg Verlag.
- Pučko, D., 1995.** *Aktualnost analize poslovanja danes*. 1. strokovno posvetovanje o Sodobnih vidikih anallize poslovanja in organizacije. Portorož : Zveza ekonomistov Slovenije.
- Quiqley, J. M., 1999.** "Local Public Finance" in: Eatwell, J., Milgate, M. and Newman, P., eds. *The new Palgrave: a dictionary of economics : volume 3 : K to P*. London: The Macmillan Press Limited.
- Reinerman, H., 1994.** *Controlling für Verwaltungsorganisationen: Stand und Entwicklungstendenzen*. Wiesbaden : Gabler.
- Rembor, R. P., 1997.** *Controlling in der Kommunalverwaltung*. Wiesbaden : DUV.
- Rottmann, J., 1982.** *Regionalpolitik und kommunaler Finanzausgleich*. Münster : Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen.
- Rupnik, L. i Stanovnik, T., 1995.** *Javne finance*. Ljubljana : Ekonomska fakulteta.
- Schwarting, G., 1993.** *Der komunale Haushalt*. Berlin : Erich Schmidt Verlag.
- Stiglitz, J. E., 1988.** *Economics of Public Sector*. New York ; London : W.W. Norton and Company.
- Zakon o javnim financijama, UL 79/99. Ljubljana : Uradni list.

Srečko Devjak: Development of the Budget Process and Introduction of Controlling into Slovene Municipalities

Summary

The paper presents elements of the Slovene Public Finances Act which importantly determine the development of management in a municipality. Special features of the implementation of tasks falling within the competence of municipalities, taking into account the legal provisions of budget planning and control, as well as implementation of the programmes of elected officials, are factors in the budget process that can be mastered by successfully performing the functions of controll. The development of indicators and information support to the budgetary process are an important element when introducing the function of controll and modern management into local self-government. This paper presents one of the ways of developing the system of indicators in the circumstances of the data limitations of local self-government.

Key words: budget process, controlling, local self-government