

IMPORTANCE OF BALANCED SCORECARD FOR BUDGETARY USER'S FINANCIAL RESOURCES MANAGEMENT

ZNAČAJ BALANCED SCORECARDA ZA UPRAVLJANJE FINANCIJSKIM SREDSTVIMA PRORAČUNSKIH KORISNIKA

BUDIMIR, Verica; LETINIC, Svjetlana & PANDZIC, Tatjana

Abstract: This paper analyzes the weaknesses of the Croatian budgetary user's management systems. For making high-quality and effective business decisions, as well as the successful management of budgetary user's financial resources, it is necessary to establish a quality management system that provides a comprehensive and high-quality financial and non-financial information. Authors, as response to perceived weaknesses, propose a Balanced Scorecard management model. Analysis of the advantages of using the BSC model in managing the budgetary user's operations suggests that this model improves the management of limited budgetary funds.

Key words: budgetary users, management, Balanced Scorecard

Sažetak: U radu se analiziraju slabosti upravljačkih sustava proračunskih korisnika Hrvatske. Za donošenje kvalitetnih i učinkovitih poslovnih odluka, kao i uspješno upravljanje financijskim sredstvima proračunskih korisnika, potrebno je uspostaviti kvalitetan upravljački sustav koji pruža cjelovite i kvalitetne financijske i nefinancijske informacije. Autori kao odgovor na uočene slabosti predlažu Balanced Scorecard model upravljanja. Analiza prednosti primjene BSC modela u upravljanju poslovanjem proračunskih korisnika upućuje na zaključak da navedeni model unaprjeđuje upravljanje ograničenim proračunskim financijskim sredstvima.

Ključne riječi: proračunski korisnici, upravljanje, Balanced Scorecard



Authors' data: Verica, **Budimir**, dr.sc., Veleučilište u Požegi, Požega, vbudimir@vup.hr; Svjetlana, **Letinić**, mr.sc., Veleučilište u Požegi, Požega, sletinic@vup.hr; Tatjana, **Pandžić**, upr.iur., student, Veleučilište u Požegi, Požega, tpandzic@vup.hr

1. Uvod

Demografske, ekonomske i socijalne promjene u okruženju stvaraju stalne ekonomske pritiske na javni sektor. Politički vođe kao i najviše strukture javnog upravljanja skloni su čestim promjenama i reformama javnog sektora te stoga primoravaju proračunske korisnike da prilagođavaju svoju organizacijsku strukturu suvremenim uvjetima poslovanja i prihvate novi način upravljanja ograničenim proračunskim sredstvima. Potreba za većom kvalitetom javnih usluga, manjim proračunskim izdvajanjima za javne potrebe, stvaranjem građanima prijateljskog okruženja (engl. Citizen friendly) i većom uspješnosti upravljanja poslovanjem proračunskih korisnika nameće potrebu uvođenja teoretskih i praktičnih rješenja primijenjenih u poduzetničkom sektoru [1]. Cilj rada je stoga istražiti slabosti postojećih upravljačkih sustava proračunskih korisnika. Na osnovu uočenih nedostataka u nastavku rada se predlaže Balanced Scorecard model upravljanja poslovanjem koji omogućuje bolje planiranje, kontrolu i upravljanje svim poslovnim procesima, u cilju pružanja kvalitetnijih i troškovno efikasnijih usluga. Kao rezultat rada autori analiziraju prednosti primjene Balanced Scorecard modela u upravljanju financijskim sredstvima proračunskih korisnika ali i njihovim poslovanjem u cjelini.

2. Slabosti upravljačkih sustava proračunskih korisnika

Uloga proračunskih korisnika je zadovoljiti javne potrebe stanovništva. Kako bi opravdali svoje postojanje njihova zadaća je odgovorno i učinkovito rasporediti sredstva prikupljena od poreznih obveznika (stanovništva i gospodarstva). Glavni instrumenti kojim proračunski korisnici planiraju i raspoređuju prikupljena sredstva su financijski planovi odnosno proračuni. Proračun je konačan rezultat procesa planiranja, no ujedno predstavlja i glavni instrument financijskog upravljanja i kontrole trošenja proračunskih sredstava. Njegova konačna uloga je informirati vladu, parlamentarne stranke, javnost, o ostvarenim i planiranim proračunskim prihodima i rashodima [2]. Dobro upravljanje podrazumijeva odgovornost i transparentnost. Za donošenje učinkovitih odluka proračunskih korisnika nužna je odgovarajuća informacijska podloga. Dio kvalitetnih informacija nalazi se u financijskim planovima proračunskih korisnika. Znatian dio informacija nastaje u računovodstvu i zapisan je u financijskim izvještajima. No, za uspješno upravljanje proračunskih korisnika, nužno je koristiti informacije koje pruža interno orijentirano računovodstvo, kao i ciljano usmjerene informacije koje pružaju financijski i nefinancijski pokazatelji. U sastavu doktorske disertacije pod nazivom „Računovodstvene informacije i mjerenje uspješnosti u funkciji upravljanja proračunskih korisnika“ [2] provedena je analiza računovodstvenog sustava proračuna te empirijsko istraživanje o uporabi eksternih i internih financijskih izvještaja, kao i pokazatelja uspješnosti, u funkciji upravljanja. Provedenim istraživanjem uočene su određene slabosti postojećih upravljačkih sustava proračunskih korisnika koje se navode u nastavku.

- Postojeći sustav informiranja, za potrebe odlučivanja u javnom sektoru, nije razvijen i bazira se većinom na informacijama koje pružaju temeljni financijski izvještaji.

- Javni menadžeri smatraju kako su informacije iz eksternih financijskih izvještaja uglavnom dovoljne za donošenje odluka.
- Menadžeri proračunskih korisnika djelomično su upoznati s koristima koje pružaju interni financijski izvještaji, no njihovi zahtjevi još uvijek su ograničeni na zadovoljenje informacijskih potreba na razini poslovanja kao cjeline, ukupnih prihoda i ukupnih rashoda.
- Financijski i nefinancijski ciljevi uspješnosti definiraju se samo u sporadičnim slučajevima.
- Mjerenje uspješnosti je jednodimenzionalno i ne posvećuje se ista pažnja svim poslovnim područjima (financije, zaposlenici, korisnici, interni procesi).
- Ne postoji razvijen sustav mjerenja uspješnosti. Mjerenje uspješnosti se najčešće provodi samo usporedbom godišnjih i periodičnih financijskih izvještaja.
- Mjerljivi pokazatelji uspješnosti definiraju se samo sporadično.
- Ne provodi se usporedba pokazatelja uspješnosti.

Ovakav sustav upravljanja, koji nije zasnovan na adekvatnim financijskim i nefinancijskim informacijama iz eksternih i internih financijskih izvještaja te pokazatelja uspješnosti, ne omogućuje uspješno upravljanje ograničenim proračunskim resursima.

3. Balanced Scorecard metoda u javnom sektoru

Učinkovito raspolaganje ograničenim javnim sredstvima, optimalno zadovoljenje potreba različitih interesnih skupina i praćenje uspješnosti, samo su grubo nabrojani zadaci iz područja odgovornosti javnog menadžmenta. Javni menadžment svoje brojne i složene radne zadatke treba izvršavati u skladu sa zadanim zakonskim okvirom te političkim i socijalnim odlukama mjerodavne vlasti, uvažavajući pri tome želje i potrebe korisnika javnih usluga. Međutim, postavlja se pitanje: Kako uspješno zadovoljiti različite potrebe interesnih skupina u javnom sektoru i pri tome poslovati u okvirima zadanim proračunom? Odgovor na ovo pitanje nije lako naći.

Za uspješno izvršavanje navedenih složenih zadataka i odgovorno upravljanje poslovanjem proračunskih korisnika javnim menadžerima su potrebne kvalitetne, relevantne i ciljane informacije. Jedna od metoda za upravljanje poslovanjem proračunskih korisnika koja pruža kvalitetne i cjelovite informacije naziva se Balanced Scorecard metoda. Metodu su početkom devedesetih godina prošlog stoljeća razvili Robert S. Kaplan i David P. Norton. Balanced Scorecard (BSC) je model pažljivo odabranog skupa pokazatelja i mjera izvedenih iz strategije poduzeća pomoću kojeg se planiraju i usmjeravaju aktivnosti poduzeća te mjere postignuća iz različitih perspektiva na temelju povezivanja i uravnoteženja najvažnijih činitelja uspješnosti [3]. BSC pruža jasnu uputu što organizacije moraju mjeriti kako bi dovele u ravnotežu financijske mjere s jedne strane i pokretače buduće financijske uspješnosti s druge strane.

BSC model polazi od misije, vizije i strategije na osnovu kojih je potrebno izraditi strateške planove i programe kroz koje će se ostvariti misija i kretati prema utvrđenoj viziji. Vizija pokazuje kamo proračunski korisnik želi stići u budućnosti, te kako će

izgledati kada se ta želja ostvari, dok misija označava temeljni razlog i svrhu njegovog postojanja u sadašnjosti. Strategija je postupak kojim se izvršava misija i kojim se kreće prema viziji proračunskog korisnika. Strategijom se određuju dugoročni planovi, definiraju programi, aktivnosti, ciljevi i resursi potrebni za njihovo ostvarenje. Balanced Scorecard prevodi viziju, misiju i strategiju proračunskog korisnika u planove, zadatke i pokazatelje u četiri temeljne perspektive [4]:

1. perspektiva korisnika,
2. perspektiva internog poslovnog procesa,
3. perspektiva usavršavanja i rasta efektivne snage zaposlenika i
4. financijska perspektiva.

Perspektiva korisnika u javnom sektoru daje odgovor na pitanja: Tko su naši korisnici? Kako stvaramo vrijednost za njih? [5]. Pokazatelji unutar ove perspektive mjere sposobnost proračunskih korisnika da osiguraju kvalitetne usluge, efikasnu isporuku i zadovoljne korisnike. Perspektiva internog poslovnog procesa govori o poslovnim procesima unutar proračunskog korisnika, načinima mjerenja njihove uspješnosti i njihovom utjecaju na sustav upravljanja, ali i cjelokupni poslovni sustav proračunskog korisnika [6]. Ova perspektiva se bavi pitanjem: Koje poslovne procese trebamo poboljšati kako bi, uz proračunska ograničenja, zadovoljili potrebe korisnika? [5]. Perspektiva usavršavanja i rasta razvija ciljeve i pokazatelje za napredak učeće i rastuće organizacije [7]. U središtu ove perspektive nalazi se pitanje: Ispunjavajući tekuće obveze koliko smo ostavili prostora za promjene, učenje i rast? [5]. Proračunski korisnik ne može obavljati svoju djelatnost i pružati javne usluge bez financijskih sredstava osiguranih u okviru nadležnog proračuna, kroz naplaćivanje cijene usluga od korisnika ili razne vrste donacija. Slijedom toga niti BSC model proračunskog korisnika nije cjelovit bez postojanja financijske perspektive i financijskih pokazatelja uspješnosti. Financijska perspektiva daje odgovor na pitanje: Kontrolirajući troškove kako stvaramo vrijednost za korisnike? [5]. Za svaku perspektivu potrebno je utvrditi ciljeve, uzročno – posljedične veze među njima (izraditi stratešku mapu), definirati pokazatelje uspješnosti i ciljne vrijednosti kao i aktivnosti koje će omogućiti provedbu strategije i ostvarivanje postavljenih ciljeva u visini utvrđenih ciljnih vrijednosti. Na taj način BSC oblikuje cjelovit sustav planiranja, upravljanja i kontrole proračunskog korisnika. Ugradnjom BSC modela u sustav upravljanja proračunskog korisnika moguće je izraditi financijski plan za nadolazeće trogodišnje razdoblje i na taj način izvršiti učinkovitu alokaciju sredstava. U konačnici, navedeni model pruža mogućnost izvješćivanja i praćenja rezultata poslovanja čime se stvara povratna veza i utjecaj na definiranje ciljeva i aktivnosti unutar postavljene strategije ustanove.

4. Prednosti primjene Balanced Scorecard modela u upravljanju poslovanjem proračunskog korisnika

Za poboljšanje procesa upravljanja i bolju raspodjelu resursa potrebno je mjerenje uspješnosti i praćenje realizacije programa. Jedna od suvremenih metoda koja se koristi, ne samo za mjerenje uspješnosti već i uspješno upravljanje poslovanjem, kako je prethodno navedeno, je BSC metoda. Analizom slabosti upravljačkih sustava proračunskih korisnika te mogućnosti primjene BSC modela uočavaju se brojne

kvalitete navedene metode koje mogu značajno unaprijediti kvalitetu upravljanja. Prednosti koje BSC metoda pruža u upravljanju poslovanjem proračunskih korisnika mogu se sažeti u sljedeće teze.

1. BSC metoda omogućuje uspješno definiranje strategije i njeno provođenje u djelo.

Proračunski korisnici u Republici Hrvatskoj koji uspijevaju definirati i oblikovati strategiju, ne uspijevaju istu provesti u djelo. Slabost upravljačkih sustava proizlazi iz činjenice da strateški programski planovi nisu povezani s informacijama o troškovima i rezultatima mjerenja uspješnosti, te nemaju značajan utjecaj na prezentiranje poslovnih rezultata. Mjerenje uspješnosti podjednako se provodi kod proračunskih korisnika koji su definirali viziju, misiju i strategiju i kod onih koji ih nisu definirali [2], što upućuje na zaključak da je mjerenje uspješnosti u funkciji kratkoročnih, a ne dugoročnih odluka. Problem upravljanja financijskim sredstvima leži u lošem planiranju i praćenju izvršenja strategije. Razlog može biti ne razumijevanje vizije i strategije od strane zaposlenika te sustav pokazatelja uspješnosti koji se zasniva na mjerenju prošlih događaja, a izvršenje strategije zahtijeva pogled u budućnost. Za uspješno upravljanje potrebno je definirati strategiju, u skladu s misijom i vizijom te ju na učinkovit način približiti zaposlenicima i provesti u djelo. BSC metoda omogućuje uspješno definiranje strategije i njeno provođenje u djelo. Strateška mapa BSC modela, omogućuje prevođenje strategije u jasne i mjerljive ciljeve te pruža osnovu za razvoj poslovnih planova proračunskih korisnika i svakog pojedinog zaposlenika. Kaskadnim spuštanjem strategije na sve razine proračunskog korisnika i sve ustrojbene jedinice omogućeno je razumijevanje strategije od strane svih zaposlenika. Izvršavanjem radnih zadataka u skladu s definiranom strategijom lakše se postižu strateški ciljevi poslovanja.

2. Primjenom BSC metode jednaka pozornost posvećuje se svim segmentima poslovanja.

Proračunski korisnici u Hrvatskoj ne posvećuju jednaku pozornost svim segmentima poslovanja. Financijski ciljevi definiraju se samo u sporadičnim slučajevima. Nefinancijski ciljevi definiraju se nešto češće, no obuhvaćaju samo pojedina, a ne sva područja poslovanja (npr. obuhvaćaju ciljeve u perspektivi korisnika, ali ne obuhvaćaju ciljeve u perspektivama internih procesa, zaposlenika i sl.) [2]. Okosnicu BSC modela čine četiri osnovne perspektive: perspektiva korisnika i ostalih interesnih skupina u javnom sektoru, perspektiva internih poslovnih procesa, perspektiva usavršavanja i rasta efektivne snage zaposlenika te financijska perspektiva. Na ovaj način BSC povezuje naizgled odvojena, a zapravo ovisna područja poslovanja i vodi uravnoteženom ostvarivanju rezultata na svim poslovnim područjima (odnosno sprječava ostvarivanje boljih poslovnih rezultata na jednom području na račun drugih područja).

3. BSC metoda pruža uravnotežen sustav mjera uspješnosti.

Jedna od prethodno navedenih slabosti upravljačkih sustava proračunskih korisnika je da ne postoji razvijen sustav mjerenja uspješnosti. Praćenje uspješnosti provodi se samo povremeno u obliku periodičkih i godišnjih financijskih izvještaja, a ne provodi se kontinuirano praćenjem financijskih i nefinancijskih pokazatelja uspješnosti. Za

definirane financijske i nefinancijske ciljeve samo sporadično se definiraju mjerljivi pokazatelji uspješnosti. Pokazatelji koje definiraju proračunski korisnici ne obuhvaćaju sve potrebne segmente poslovanja [2]. BSC model proračunskog korisnika potvrđuje kako kombiniranjem financijskih i nefinancijskih mjera uspješnosti i njihovim međusobnim povezivanjem, uzročno posljedičnim vezama, u stratešku mapu, BSC metoda pruža uravnoteženu, višedimenzionalnu, sliku poslovne uspješnosti proračunskih korisnika. Primjena ove metode zahtjeva od javnih menadžera da izaberu ograničeni broj pokazatelja (≤ 20) i na taj način ih prisiljava da se fokusiraju na ključne aspekte poslovanja.

4. BSC metoda potiče prilagodbe i poboljšanja poslovnog sustava.

Javni menadžeri u Hrvatskoj razumiju potrebu mjerenja i praćenja uspješnosti. Unatoč postojanju takve spoznaje, ne definiraju mjerljive pokazatelje i ne vrše potrebne prilagodbe i poboljšanja poslovnog sustava sukladno prikupljenim rezultatima mjerenja [2]. BSC model proračunskog korisnika pokazuje kako je mjerenjem i usporedbom ostvarenih rezultata u odnosu na povijesne, planirane (željene) ili rezultate drugih sličnih institucija moguće izvršiti samoprocjenu poslovne uspješnosti i uočiti kritične točke i rizike u poslovanju. Analizom odstupanja ostvarenih rezultata, u odnosu na ciljne vrijednosti, nastaju korisne povratne informacije (feedback) na upravljanje. Temeljem provedene analize moguće je izvršiti promjene i prilagodbe poslovnog sustava okruženju i uvjetima poslovanja.

5. BSC metoda potiče veću odgovornost javnih menadžera.

Javni menadžeri su svjesni potrebe odgovornog i transparentnog raspolaganja proračunskim sredstvima. Po njihovom mišljenju rezultate mjerenja uspješnosti bi trebalo prezentirati javnosti. Isto tako smatraju kako bi pokazatelje uspješnosti trebalo koristiti u procesu internog i eksternog nadzora poslovanja. Unatoč tome, proračunski korisnici ne prezentiraju rezultate poslovanja javnosti, niti se vrši nadzor istih [2]. Povezivanjem ciljeva i ostvarenih rezultata s osobama odgovornim za njihovo provođenje, u BSC modelu proračunskog korisnika, potiče se javne menadžere na odgovorno upravljanje javnim sredstvima. Zahtjevni ciljevi, kao i nagrađivanje postignuća, motiviraju zaposlenike na ostvarivanje ciljeva, stoga ova metoda predviđa uspostavu sustava nagrađivanja koji je povezan s ostvarenjem ciljeva i unapređenjem poslovne uspješnosti.

6. BSC metoda omogućuje uspješno upravljanje javnim sredstvima.

Proračunski korisnici u Hrvatskoj ne primjenjuju učestalo instrumentarije računovodstva troškova i upravljačkog računovodstva u procesu poslovnog odlučivanja. Javni menadžeri ne zahtijevaju informacije o troškovima i prihodima po uslugama već samo za proračunskog korisnika kao cjelinu. Bez informacija o troškovima i cijenama usluga upitna je uspješnost upravljanja proračunskim sredstvima. Javni menadžeri smatraju da bi raspodjelu proračunskih sredstava trebalo vršiti temeljem postignute uspješnosti, no uspješnost nije (ili uglavnom nije) kriterij raspodjele i dobivanja sredstava iz proračuna [2]. Uporabom BSC metode moguće je kvalitetno zadovoljiti potrebe korisnika javnih usluga i pri tome izvršiti alokaciju proračunskih resursa u skladu s prioritetima i strateškim ciljevima organizacije. BSC metoda pokazuje da voditi brigu o troškovima i cijenama usluga ne znači zanemariti razvoj, napredovanje, inovacije, permanentno obrazovanje i motivaciju zaposlenih.

5. Zaključak

Postojeći upravljački sustavi proračunskih korisnika pokazuju brojne slabosti i nedostatke u upravljanju ograničenim financijskim sredstvima. Informacije na temelju kojih javni menadžeri donose poslovne odluke uglavnom proizlaze iz temeljnih financijskih izvještaja, dok sustavi internog izvještavanja i mjerenja uspješnosti nisu razvijeni u javnom sektoru. Kako bi prebrodili uočene nedostatke i unaprijedili sustav upravljanja proračunskih korisnika u radu je predložen BSC model upravljanja. Poznavanje BSC metode od strane javnog menadžmenta i njeno uvođenje u poslovanje proračunskog korisnika te upoznavanje svih zaposlenika sa strategijom unapređuje poslovanje proračunskih korisnika, ubrzava poslovne procese, olakšava komunikaciju unutar institucije i komunikaciju s okruženjem te pravovremeno upozorava na moguće opasnosti i rizike u poslovanju. Na temelju toga je moguće izvršiti određene promjene i prilagodbe poslovnog procesa.

Na osnovu provedene analize prednosti primjene BSC metode može se zaključiti kako ova metoda predstavlja menadžerski alat koji osigurava vrednovanje, nadziranje i unaprjeđenje strategije i učinkovitosti proračunskih korisnika. Pomaže javnim menadžerima u razvijanju "kulture učenja", preispitivanju granica i pruža im pogled u budućnost. Također, pomaže u razvoju stava i ponašanja zaposlenika ukazujući im na važnost orijentiranosti na kupce i kulturu mjerenja uspješnosti. Dobro poznavanje BSC metode i mogućnosti koje pruža te njena uporaba u poslovanju proračunskih korisnika pomaže javnim menadžerima u uspješnom, odgovornom i financijski učinkovitim vođenju organizacije.

7. Literatura

- [1] Matei, L. (2009). *Romanian Public Management Reform: Theoretical and Empirical Studies*. Volumen No. 1. Administration and Public Services. Economica Publishing Houses, Bukurešt
- [2] Budimir, V. (2011). *Računovodstvene informacije i mjerenje uspješnosti u funkciji upravljanja proračunskih korisnika*, doktorska disertacija, Ekonomski fakultet, Zagreb
- [3] Balaško, M. (2005). *Komparativna analiza uspješnosti poslovanja poduzeća*, magistarski rad, Ekonomski fakultet, Zagreb
- [4] Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1996). Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System. *Harvard Business Review*, Vol.74, No.1, str. 75. – 85.
- [5] Niven, P. R. (2003). *Balanced Scorecard: Step By Step for Government and Nonprofit Agencies*, John Wiley & Sons, Inc., New Jersey
- [6] Kavčič, M. (2005). *Poskus izdelave uravnoteženega sistema kazalnikov uspešnosti v neprofitni ustanovi – primer Izobraževalnega centra za zaščito in rešavanje Republike Slovenije*, Magistarsko delo, Ekonomska fakulteta, Ljubljana
- [7] Osmanagić Bedenik, N. (2002). Balanced Scorecard – Uravnotežena karta ciljeva, *Računovodstvo, revizija i financije*, 12 (5), str. str. 34. – 39.