

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

DIPLOMSKO DELO

**KONTROLING INVESTICIJSKIH PROJEKTOV
V JAVNEM ZAVODU**

Ljubljana, junij 2009

SAŠA UMEK KNEZ

IZJAVA

Študent/ka SAŠA UMEK KNEZ izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. MARKA HOČEVARJA, in da dovolim njegovo objavo na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____ Podpis: _____

KAZALO

UVOD	1
1 OPREDELITEV KONTROLINGA	2
1.1 Razvoj kontrolinga skozi zgodovino.....	2
1.2 Kontroling v Sloveniji.....	3
1.3 Opredelitev kontrolinga in njegovo mesto v organizaciji.....	4
1.4 Operativni in strateški kontroling.....	8
1.5 Kontroling projektov.....	11
2 PROJEKT	11
2.1 Opredelitev projekta.....	11
2.2 Življenjski cikel projekta.....	13
2.3 Management projekta.....	14
2.3.1 Planiranje projekta.....	16
2.3.2 Organiziranje projekta.....	18
2.3.2.1 <i>Odgovorne osebe in skupine v projektu</i>	18
2.3.2.2 <i>Vključitev projektov v organizacijo podjetja</i>	20
2.3.3 Uveljavljanje projekta.....	23
2.3.4 Kontrola projekta.....	24
2.3.5 Management investicijskih projektov.....	25
2.4 Vrste projektov.....	26
3 POSEBNOSTI INVESTIRANJA V JAVNEM ZAVODU	27
3.1 Opredelitev in značilnosti javnega zavoda.....	27
3.2 Predstavitev obravnavanega javnega zavoda.....	30
3.3 Zakonski okviri investiranja v javnem zavodu.....	32
3.3.1 Zakon o javnih financah.....	32
3.3.2 Zakon o javnem naročanju.....	33
3.4 Družbeni kriteriji investiranja.....	36
4 KONTROLING V JAVNEM ZAVODU	37
4.1 Management v javnem zavodu.....	37
4.2 Pomen kontrolinga v javnem zavodu.....	38
4.3 Kontroling investicijskih projektov v obravnavanem zavodu.....	39
4.3.1 Plan investicijskih projektov.....	40
4.3.2 Organizacija investicijskih projektov.....	41
4.3.3 Uveljavljanje investicijskih projektov.....	41
4.3.4 Možnosti nadaljnega razvoja nalog službe kontrolinga investicijskih projektov.....	43
SKLEP	44
LITERATURA IN VIRI	46

KAZALO SLIK

Slika 1: Kontroling ustvarjata skupaj manager in kontroler	5
Slika 2: Celovitost kontrolinga – kontrolerski triptih.....	10
Slika 3: Življenjski cikel projekta	14
Slika 4: Projektna organizacijska struktura.....	21
Slika 5: Projektno-matrična organizacijska struktura	22

KAZALO TABEL:

Tabela 1: Operativni in strateški kontroling	9
Tabela 2: Delovanje pridobitnih in nepridobitnih organizacij	28

UVOD

Razmere, v katerih se nahaja sodobno gospodarstvo, so zelo dinamične, kompleksne in nepredvidljive. Svetovno gospodarstvo je zaradi globalizacije močno povezano, s tem pa se tako gospodarska rast kot tudi stagnacija ali recesija prenašajo iz enega gospodarskega območja v drugega. Podjetja morajo biti zato čimbolj prilagodljiva in eden od načinov, kako čim hitreje reagirati na izzive trga, je tudi projektni način dela.

Konkurenca za finančna sredstva in podporo javnosti je vedno močnejša tudi na področju javnega sektorja. Za njegovo delovanje se namreč porablja vedno večji delež družbenega produkta, zato je potrebno posebno pozornost posvetiti smotrni uporabi javnih financ. Odločitve v tem sektorju sicer ne smejo zasledovati izključno profitnega motiva, kar pa managementu še ne dovoljuje, da bi ravnal neracionalno.

Čeprav je logika v delovanju privatnega ter javnega sektorja nasprotna, pa sta si oba v svoji osnovi bližje kot se zdi na prvi pogled. Tudi management v javnem sektorju potrebuje dobre informacije za sprejemanje pravih poslovnih odločitev. Računovodstvo v teh organizacijah pa velikokrat ni sposobno prerasti okvire knjigovodstva, zato se je izoblikovala potreba po službi kontrolinga, ki naj bi kvantitativne ter kvalitativne podatke združevala v smiselno celoto.

Cilj moje diplomske naloge je proučiti teorijo s področja računovodstva in kontrolinga ter s področja managementa projektov. Nato pa z analizo stanja v konkretnem zavodu ter na podlagi pridobljenih teoretičnih osnov ugotoviti, kje so pomanjkljivosti in kje so možnosti nadgradnje obstoječega kontrolinga investicijskih projektov.

Diplomska naloga je sestavljena iz dveh delov: teoretičnega in praktičnega. V teoretičnem delu sem najprej predstavila razvoj kontrolinga skozi zgodovino do danes, ter njegov razvoj v Sloveniji. Nato sem obravnavala teoretične podlage o umestitvi kontrolinga v organizacijo in opredelila razlike med operativnim in strateškim kontrolingom, ter nazadnje obravnavala še kontroling projektov.

Tretje poglavje govori o projektih. Obravnavane so glavne značilnosti projektov in kriteriji, ki naj bi bili izpolnjeni, da projekt sploh oblikujemo. V nadaljevanju poglavja je predstavljen življenjski cikel projekta ter management projekta po posameznih tipičnih fazah: od planiranja preko organiziranja, do uveljavljanja ter kontrole projekta. Temu poglavju sem posvetila še posebno pozornost, saj sem v praksi velikokrat naletela na primere slabega poznavanja tega področja.

V četrtem poglavju so opredeljeni javni zavodi in njihove značilnosti. Posebej je predstavljen obravnavani javni zavod in zakonski okviri investiranja, ki zanj predstavljajo določeno omejitev pri tej dejavnosti. Gre za Zakon o javnih financah (1999), ter Zakon o javnem naročanju (2006). Nazadnje so opisane težave, ki nastopajo zaradi družbenih kriterijev pri sprejemanju investicijskih odločitev.

V petem poglavju sledi opis managementa ter kontrolinga v javnem zavodu. Predstavljen je konkreten primer službe kontrolinga investicijskih projektov ter težave, s katerimi se pri svojem delu srečuje. Na koncu so predstavljene še možnosti za nadaljnji razvoj nalog službe kontrolinga investicijskih projektov.

1 OPREDELITEV KONTROLINGA

1.1 Razvoj kontrolinga skozi zgodovino

Začetki kontrolinga segajo v 15. stoletje, ko je angleški dvor uvedel funkcijo kontrolerja, z nalogo, da nadzira vse denarne in blagovne tokove (prilive in odlive). Pojem izvira iz angleškega glagola "to control", ki pomeni nadzorovati, pregledati, voditi, upravljati.

Leta 1880 pa so prvič uvedli delovno mesto kontrolerja v gospodarski družbi, in sicer v ameriškem železniškem podjetju "Athison, Topeka & Santa Fe Railway System", leta 1982 pa še v družbi General Electric (Križaj, 2001, str. 1).

Sodobni koncept kontrolinga se je začel razvijati v prvi polovici 20. stoletja v ZDA. Takratne razmere na trgu so vodstvom podjetij narekovale sodelovanje s strokovnjaki, ki bi jim priskrbeli čim boljše informacije za vodenje in upravljanje. Poudarek se je od spremljanja in proučevanja preteklih dogodkov vedno bolj usmerjal **na postavljanje ciljev in strategij ter na oblikovanje poti za njihovo uresničenje**. Leta 1931 je bil ustanovljen še ameriški inštitut za kontroling, tri leta kasneje pa je začel izhajati tudi časopis "The Controller" (Hočevar, 1995, str. 42).

Turk, Kavčič in Kokotec-Novak (2003, str. 38) navajajo, da je v ZDA je kontroler opredeljen kot glavni računovodja, ki nadzoruje vse oddelke računovodstva in je odgovoren za zadovoljitev zahtev tako notranjih kot zunanjih uporabnikov računovodskih storitev. Med organizacijami sicer obstajajo razlike glede nalog, ki jih opravlja kontroler, kar je predvsem odvisno od velikosti organizacije, pa tudi od osebnosti in sposobnosti kontrolerja. V večini

primerov pa je glavni poslovodni in finančni računovodja in bi lahko naziv kontroler nadomestili z izrazom vodja računovodstva oz. računovodja.

Tako je ameriški controlling osredotočen na:

- izdelovanje predračunov,
- primerjanje izvedbe z odobrenimi načrti (nadziranje),
- presojanje uresničevanja ciljev in vplivov okolja na organizacijo ter poročanje o tem,
- poročanje zunanjim uporabnikom informacij ter
- varovanje sredstev (notranje nadziranje).

V Evropi se je controlling začel pojavljati najprej v Nemčiji konec šestdesetih let 20. stoletja. Razmere na trgu so zaradi vse večje konkurence, zahtev po racionalizaciji in hitrega tehnološkega razvoja zahtevale spremembe v podjetjih. Podjetja so controlling uvajala na predlog ameriških svetovalnih hiš, in sicer naj bi kontroler postal član uprave, ki naj bi bil odgovoren za ekonomsko področje. Controlling pa se je s prvotne poti preusmeril zlasti na notranjo ekonomiko in izoblikoval se je nemški koncept nalog kontrolerja. Leta 1971 je dr. Albrecht Deyhle ustanovil "Controller Akademie", kmalu pa so controlling začeli predavati tudi na nemških univerzah. Razvoj se je nadaljeval z ustanovitvijo nemškega združenja kontrolerjev "Controller Verein", leta 1997 pa je nastala mednarodna zveza kontrolerjev "International Group of Controlling".

Drugje po Evropi se je controlling pojavil v drugi polovici sedemdesetih let z veliko naftno krizo. Podjetja so morala kritično pregledati svoje poslovanje, ga racionalizirati, ter storiti vse, da bi čimbolj obvladovala stroške in procese znotraj podjetja. Hkrati so morala na novo in bolj natančno opredeliti svoje cilje in načrte. Razmere, ki so vladale ob njegovem uvajanju, so opredelile evropski controlling, tako da je še danes poudarek predvsem na notranji ekonomiki.

1.2 Controlling v Sloveniji

V Sloveniji smo na področju controllinga kar dobro sledili dogajanjem v Evropi. Okoli leta 1965 je švedska svetovalna družba uvedla zametke controllinga v podjetju Meblo iz Nove Gorice, ki je takrat dobilo posebno pravico, da lahko uvaja novitete s pomočjo tuje svetovalne družbe. Ideja o učinkovitosti controllinga za izboljšanje notranje ekonomike se je dobro prijela in hitro širila. Tako je bil v začetku sedemdesetih let spremenjen Zakon o knjigovodstvu, ki je od tedaj dovolil obračun zalog po direktnih stroških.

Sredi sedemdesetih let pa sta Zakon o združenem delu in uvedba svobodne menjave dela ideje o kontrolingu izločila kot nepotrebne in nezaželjene. Ponovno so o kontrolingu razpravljali šele na posvetu leta 1990, ki ga je omogočil Zavod za organizacijo in revizijo poslovanja (ZOP) in ideja o potrebnosti kontrolinga se je znova začela širiti (Križaj, 2001, str. 1).

Pri nas je doslej vladalo prepričanje, da imajo oddelek za kontroling zlasti tiste organizacije, ki imajo povezave z nemškim jezikovnim področjem. Organizacije tega področja namreč nimajo razvitega poslovnega računovodstva in tako tudi ne oddelka, ki bi pripravljali informacije za odločanje. Ko pa so uvajali posebne oddelke v ta namen, so jih poimenovali kontroling po ameriškem vzoru, v bistvu pa gre za računovodenje. Verjetno računovodstvo ni pripravljalo ustreznih informacij, zato se je pojavila potreba po dodatni dejavnosti. Tako imajo v organizacijah, kjer imajo oddelek za "kontroling", poslovnega na voljo več informacij za poslovno odločanje (Turk et al., 2003, str. 44).

1.3 Opredelitev kontrolinga in njegovo mesto v organizaciji

Glavno vprašanje pri opredelitvi je, ali je kontroling računovodsko-informacijska dejavnost, ki opravlja naloge s področja poslovnega računovodstva, ali je ena od poslovnih funkcij in gre pri njem za odločanje kot vsebino poslovanja. Pri opredeljevanju kontrolinga je težava tudi v jeziku, saj v marsikaterem jeziku, tudi v slovenskem, ne obstaja beseda, ki bi funkcijo vsebinsko tako dobro opredelila, kot ravno beseda kontroling in kontroler.

International Group of Controlling (IGC) je leta 1996 v Stuttgartu sprejela opredelitev kontrolerjevega poslanstva. Po tej opredelitvi kontroler za management opravlja **poslovno-ekonomsko svetovalno funkcijo** oz. je interni poslovno-ekonomski svetovalec vseh odločevalcev. Pri tem deluje kot navigator za doseg ciljev, zato je Deyhle (1997, str. 6) opredelil naslednje naloge kontrolerja:

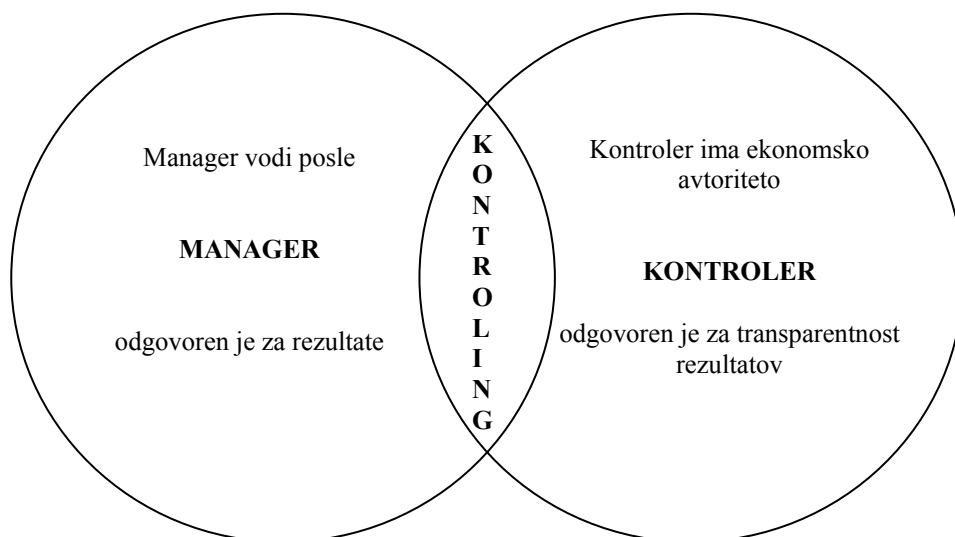
- skrbi za nazornost in preglednost poslovnega izida, financ in procesov in s tem prispeva k večji ekonomičnosti,
- celovito koordinira delne cilje in načrte ter organizira celovito, v prihodnost usmerjeno odločanje,
- moderira procese kontrolinga tako, da lahko vsak odločevalec ukrepa ciljno usmerjeno,
- zagotavlja potrebne podatke in informacije,
- ustvarja in vzdržuje sistem kontrolinga.

Kontrolerji tako pripravljajo interni instrumentarij za načrtovanje, predračunavanje, napovedovanje in primerjave z uresničnim. Skrbeti morajo za preglednost stroškov in

rezultatov na vseh nivojih vodenja: od same politike podjetja prek strategije, načrtovanja, do razporejanja vsakdanjih operativnih nalog. Prav tako morajo skrbeti, da sistemi, ki so jih razvili in jih oskrbujejo, ustrezajo zahtevam vodenja in kontrolinga. Zasnovani morajo biti torej tako, da ustrezajo ciljem, odločitvam in odgovornosti.

Po opredelitvi izraza v Kontrolerjevem slovarju (Križaj F. & Križaj M., 2000, str. 24-25), je kontroling celoten proces, pri katerem gre za določanje ciljev, načrtovanje, predračunavanje in kontroliranje na finančnem in poslovno-ekonomskem področju. Nastaja pri skupnem delu kontrolerja in managerja in vključuje naslednje dejavnosti: odločanje, določanje, upravljanje in reguliranje. Povezanost med managerjem in kontrolerjem pri ustvarjanju kontrolinga prikazuje Slika 1.

Slika 1: Kontroling ustvarjata skupaj manager in kontroler



Vir: F. Križaj, M. Križaj, Kontrolerjev slovar, 2000, str. 25.

Kontroling morajo v podjetju izvajati vodstveni delavci, ker s tem določajo cilje, ki naj bi jih dosegli, določajo načrte in potrjujejo njihovo vsebino. S tem so odgovorni tudi za uresničeni rezultat, zato se kontroling ne sme povezovati samo z osebo kontrolerja. Vodenje, ki ustreza kontrolingu, je usmerjeno k načrtovanju in predračunavanju ter je ciljno usmerjeno, prilagodljivo in decentralizirano. Službo kontrolinga je zato smiselno imeti le v takem podjetju, ki ima vodenje, ki ustreza kontrolingu (Križaj F. & Križaj M., 2000, str. 24-25).

V Sloveniji danes še ni enotnega stališča o tem, kaj je kontroling, zlasti so razlike pri njegovem pojmovanju v praksi, medtem ko naj bi bila mnenja v strokovnih krogih že bolj poenotena.

V Pojmovniku računovodstva, financ in revizije (Turk, 2000, str. 226) je kontroling opredeljen kot "sodobna nemška različica oblikovanja informacij za notranje potrebe v podjetju, zlasti za potrebe njegovega posloводства, zajema pa pretežno tiste sestavine računovodenja, ki so zunaj knjigovodenja, torej računovodsko predračunavanje in računovodsko proučevanje; je nemška izvedba poslovnega računovodstva." Kontroler pa je "ameriška oznaka za ravnatelja računovodstva, kadar se želita poudariti njegovo pomembno mesto v organizaciji in odgovornost za oblikovanje računovodskih informacij za notranje potrebe pri odločanju."

Hočevar (1995, str. 46-47) meni, da je kontroling neustrezen izraz za funkcijo, ki nudi podporo poslovodskemu načrtovanju, usklajevanju in vodenju. Hkrati ta izraz zožuje računovodske funkcije le na knjigovodstvo, kar pa ne sledi sodobnemu razumevanju računovodstva. Uvajanje kontrolinga v samo računovodsko funkcijo pa bi posledično pomenilo, da je potrebno na novo opredeliti funkcije finančnega in poslovnega računovodstva. Pri tem bi obstajala tudi nevarnost, da se del poslovske odgovornosti, ki je povezana z načrtovanjem, nadziranjem in analiziranjem prenese v informacijsko službo.

Rozman, Kovač in Koletnik, (1993, str. 259-260) ugotavljajo, da je koncept kontrolinga prevečkrat enostransko obravnavan, zato je na tem področju toliko definicij, kolikor je avtorjev. Sami pa kontroling opredelijo kot posebno filozofijo managementa. Pri tem gre za sodobno usmerjanje in uravnavanje poslovanja podjetja, ki temelji na jasno opredeljenih ciljeh in poteh za doseganje teh ciljev, hkrati pa tudi na strogem presojanju uresničevanja zadanih nalog. Sama dejavnost je organizirana v posebni strokovni službi, kontroler pa je pomemben sodelavec managementa. Glavni poudarek pri nalogah kontrolinga je koordinacija različnih aktivnosti v podjetju. Pojmovanja različnih avtorjev so strnili v opredelitev, da je kontroling usmerjanje in inoviranje podjetja. Kontroling služba pa je tista, ki skrbi, da lahko vsak uresničuje kontroliranje delovanja na svojem delovnem področju, ter je spodujevalec za uporabo sodobnih sredstev in metod za uspešno gospodarjenje. Stalno tudi interpretira potrebe in posledice posredovanja poslovnih informacij.

V mnogih podjetjih je vloga kontrolerja še vedno omejena na vlogo poročevalca, ki analizira preteklost, ter na podlagi teh spoznanj pripravlja načrte za prihodnje plansko obdobje. Kontroling, ki ostaja na tej ravni, predstavlja nevarnost, da postane za podjetje čisti

povzročitelj stroškov. Vendar taka vloga poslanstvu kontrolerja ne ustreza. Ne sme se zadovoljiti le z interpretacijo preteklosti, marveč mora s pomočjo različnih kazalnikov zagotavljati usmerjenost v bodočnost, motivirano ukrepanje in uresničevanje vizije. Vloga kontrolerja se tako razširi na vlogo internega svetovalca in »pospeševalca dejavnosti« (Železnikar, 2003, str. 4).

Težave pri opredeljevanju kontrolinga se pojavljajo predvsem zaradi slabega razumevanja vloge in nalog računovodstva ter posloводства. V računovodstvu bi namreč morali dobro poznati področje o katerem pripravljajo informacije, ter potrebe uporabnikov, za katere pripravljajo informacije. Poleg tega bi morali računovodje prevzeti bolj dejavno vlogo pri podajanju in razlagi informacij, da bi le-te začeli poslovodje bolj uporabljati pri svojih odločitvah (Hočevar, 2003, str. 26).

Postavlja se vprašanje, ali je nujno uvesti poseben oddelek v organizaciji, ali ne. Po mnenju Turka, Kavčičeve in Kokotec-Novakove (2003, str. 46), je oblikovanje posebnega oddelka upravičeno samo v primeru, da se določene računovodske dejavnosti opravljajo zunaj računovodstva. Nesprejemljiva pa se jim zdi teza, da je oddelek za kontroling uveden za to, da naj bi pripravljali informacije za odločanje, ker jih ne pripravlja (ne more pripravljati) računovodska služba v organizaciji.

Kot navaja Deyhle (1997, str. 8), pa ni nujno, da mora v podjetju obstajati ravno kontroler kot oseba ali delovno mesto. Kontrolerska funkcija je lahko razdeljena tudi na več oseb ali pa več štabnih enot (npr. planska služba, organizacija, sistemska analiza, računovodstvo, občasno tudi interna revizija). Meni pa, da je mogoče organizacijsko strukturo urediti tako, da je celotno področje kontrolinga pod vodstvom enega človeka. Za uspešno delo pa ni najpomembnejše, ali se tisti, ki se kakorkoli ukvarja s funkcijo kontrolinga, tudi izrecno imenuje kontroler.

Kontrolerji morajo poskrbeti za to, da vodstveni delavci sami izvajajo kontroling. Zato v podjetju naj ne bi obstajal oddelek, ki bi se imenoval "kontroling", ker bi lahko pri vodjih vzbujalo vtis, da želi oddelek kontrolinga prevzeti naloge, ki spadajo v njihovo delovno področje. Enostavna rešitev tovrstne težave je lahko v preimenovanju oddelkov, kjer delajo kontrolerji (npr.: lahko se imenuje: servis kontrolerjev, kontrolerska skupina, oddelek notranje ekonomike ipd.).

V manjših podjetjih lahko kontrolersko službo nadomestijo zunanji svetovalci. V srednje velikih podjetjih pa se že pojavlja potreba po decentralizaciji nalog kontrolerja in njihovi vse

večji specializaciji, saj je delovno področje kontrolerja zelo obsežno. V takem primeru pride do zelo usmerjenega internega svetovanja. Primeri decentraliziranih kontrolorjev so npr.: kontroler nabavnih procesov, kontroler za investicijske projekte, kontroler za marketing in prodajo. Zaradi njihove specializiranosti jih pogosto imenujemo tudi vezni kontrolerji. Decentralizirani kontrolerji so praviloma podrejeni vodjem in so s centralnim kontrolerjem povezani s prekinjeno linijo v organigramu. Ta linija pomeni, da ima centralni kontroler pristojnost, da daje decentraliziranim kontrolerjem strokovna navodila.

Po mnenju International Group of Controlling (IGC), naj bi imel kontroler mesto tudi v upravi podjetja, ker nosi osnovno odgovornost za delovanje celotnega podjetja (Kontrolerjev slovar, 2000, str. 24).

1.4 Operativni in strateški kontroling

Pri **operativnem kontrolingu** gre za vodstveno aktivnost, ki obsega določanje ciljev, predračunavanje in kontrolo v enoletnem ter srednjeročnem obdobju. Temeljni cilj, ki ga zasleduje, je čim boljše prilagajanje poslovnega sistema in s tem notranjih dejavnikov poslovnemu okolju. Temeljna orodja, ki jih pri tem uporablja, so orodja operativnega predračunavanja, nadziranja in informiranja. Usmerjen je k merljivim in obvladljivim pojavom, ciljne vrednosti, ki jih zasleduje pa so likvidnost, dobiček in stabilnost (Melavc & Novak, 2007, str. 37)

Strateški kontroling je vodstvena aktivnost, ki obsega oblikovanje, preverjanje, uvajanje in nadziranje strategij. Njegov smisel je vplivanje na zunanje dejavnike in prilagajanje okolja poslovnemu sistemu. Ciljne vrednosti, ki jih zasleduje so sedanji in prihodnji potenciali poslovne uspešnosti, tržni delež in (razpoložljivi) denarni tok. Časovni horizont je neomejen, sovпада pa s časovnim obdobjem, za katerega je izdelana strategija (Melavc & Novak, 2007, str. 37).

Razsežnost obeh kontrolingov, ki hkrati opredeljuje tudi razliko med njima, je razvidna iz Tabele 1 (na str. 9).

Tabela 1: Operativni in strateški controlling

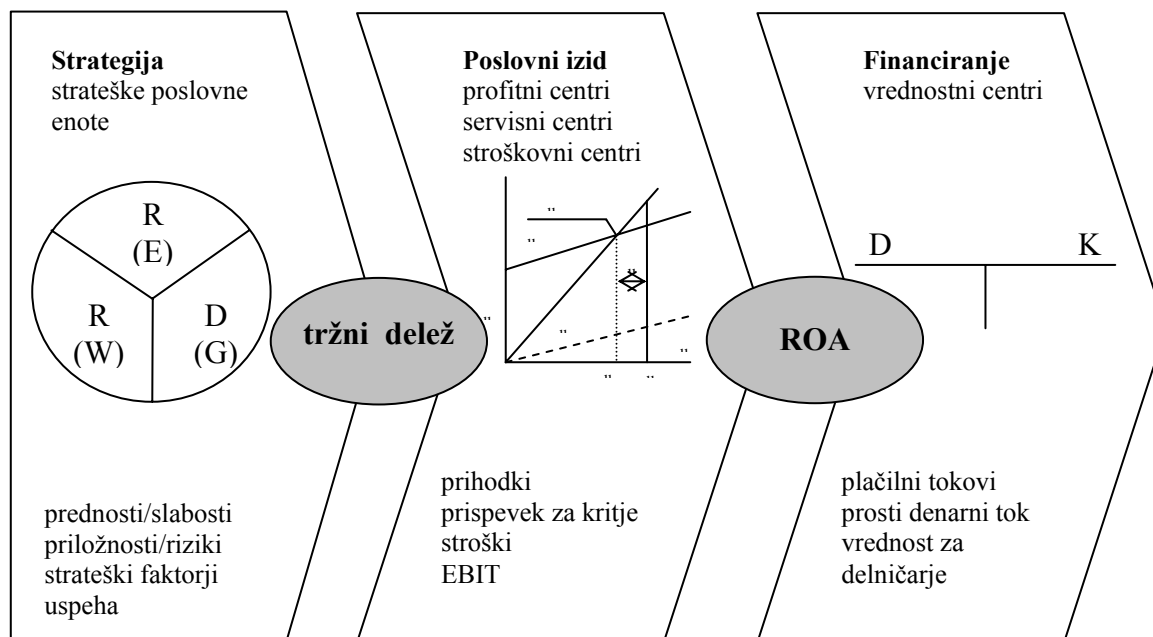
Oznaka	Operativni controlling	Strateški controlling
Osrednja ciljna vrednost	denarni izid, dobiček	preživetje
Oblikovanje cilja	Kolikostno	kolikostno in kakovostno
Prevladujoča usmeritev	notranjost poslovnega sistema	okolje poslovnega sistema
Časovna razsežnost	omejena, kratkoročna	neomejena, dolgoročna
Prevladujoče informacije	učinki/ stroški, prihodki/ odhodki, pritoki/ odtoki, prejemki/ izdatki, sredstva/ obveznosti do virov sredstev	raznovrstne informacije iz notranjosti in okolja poslovnega sistema, priložnosti/ nevarnosti, prednosti/ slabosti
Merljivost informacij	v ospredju	praviloma v ospredju, ni pa nujno
Stopnja svobode	stalnost temeljnih ciljev in možnosti delovanja	zavestna spremenljivost vseh parametrov načrtovanja, predračunavanja in nadziranja.
Stopnja strukturiranja in formalizacije	visoko strukturiran in formaliziran postopek	omejen na dajanje mreže nalog
Stopnja kontrolerjeve samostojnosti	samostojno področje nalog kontrolerja z medsebojno pomočjo drugih mest in nalog	potreba po zelo tesnem sodelovanju z drugimi mesti na vseh stopnjah strateškega poslovanja
Način dela	natančno določeni postopki dela, delne naloge se lahko prenašajo	visoka stopnja prilagodljivosti pri delu, večja usmeritev na skupinsko delo.

Vir: D. Melavc, A. Novak, *Controlling*, 2007, str. 38.

Poslanstvo kontrolerja je po opredelitvi International Group of Controlling (IGC) v tem, da nosi odgovornost za preglednost strategije, poslovnega rezultata in financiranja. Obvladovati mora tekoče in bodoče poslovanje ter načrtovanje tega poslovanja in vodenja (Železnikar, 2003, str. 3).

To celovitost so ponazorili s tridelno sliko, katere logika teče od leve proti desni, kar je razvidno na Sliki 2. Najprej je potrebno načrtovati in usmerjati strateške možnosti, nato sledi uresničevanje teh možnosti v operativnem poslovnem rezultatu – vse to pa mora biti finančno uravnoteženo.

Slika 2: Celovitost kontrolinga – kontrolerski triptih



Vir: J. Železnikar, *Kontroling - povzročitelj stroškov ali konkurenčna prednost?*, 2003, str. 3.

Vsako polje ima tudi značilni grafični simbol: RRD (**R**azvoj, **R**ast in **D**običek) oz. WEG v strateškem polju, diagram točke preloma v polju poslovnega izida ter logiko dvostavnega knjigovodstva v polju financiranja.

Orodja, ki jih pri obvladovanju teh polj uporablja kontroler pa so se razvijale v smeri od desne proti levi: leta 1494 je nastala logika dvostavnega knjigovodstva, v dvajsetih letih 20. stoletja točka preloma in metoda direktnih stroškov, v sedemdeseta leta 20. stoletja pa segajo začetki strateškega načrtovanja s portfeljem.

Pri strateškem vodenju orodja kontrolerja še niso dobro izdelana, signali so slabi. Zato morajo kontrolerji več skrbi posvečati zlasti strategiji. Pri financiranju so signali zelo močni, vendar so že prepozni. Paziti je potrebno, da se prave odločitve sprejemajo dovolj zgodaj.

1.5 Kontroling projektov

Na kongresu kontrolerjev v Münchnu leta 2000 je bila tema o vodenju projektov in kontrolingu še posebej izpostavljena. Njihovo vodenje namreč postaja vedno bolj pomembno, ker je v današnjem času zaradi načina poslovanja vedno več takih enkratnih dejavnosti. Pri projektih je pomemben tudi kontrolinški vidik. Glavne naloge kontrolinga naj bi obsegale zlasti načrtovanje rokov, predračunavanje stroškov, ugotavljanje odmikov, pravočasno odkrivanje ovir za uresničitev projekta in problemov financiranja ter ugotavljanje ekonomske uspešnosti ustvarjenih dosežkov (Križaj, 2000, str. 1).

Po opredelitvi International Group of Controlling (IGC), obsega **kontroling projektov** načrtovanje, upravljanje in kontrolo učinkov, stroškov ter rokov projekta. Glavna naloga kontrolerja pri tem je nadzor nad uresničenjem rokov, podlaga za to pa je načrt projekta, ki je največkrat ponazorjen s tehnikami mrežnega načrtovanja. Naslednja stopnja je spremljanje izdatkov za naložbe v projekte, ter spremljanje investicijskega predračuna in računa. Pri upravljanju s stroški projekta se uporablja obračun stroškov po nosilcih, ki se ga z vidika stroškov obravnava kot naročilo ali pa kot več manjših naročil. Napredovanje dela na projektu pa ocenjujemo na podlagi stanja uresničenih nalog – govorimo o stopnji uresničitve cilja, saj samo opazovanje do takrat nastalih stroškov ni dovolj (Kontrolerjev slovar, 2000, str. 25-26).

2 PROJEKT

2.1 Opredelitev projekta

V organizacijah poleg stalnih in utečenih procesov potekajo tudi enkratne dejavnosti, ki so navadno zelo strokovne in jih imenujemo projekti. Sestavljeni so iz več aktivnosti, ki se med seboj prepletajo. Pri tem gre za razvijanje in vpeljevanje novih proizvodov ali tehnologij, za pripravo nove organizacijske strukture in podobno. Projekti združujejo ljudi, ki imajo znanja z različnih področij. V organizacijskem smislu je projekt prilagodljiva organizacija. Projektna struktura se vzpostavi za čas trajanja projekta in se že med njegovim potekom lahko spreminja ali celo opusti. Vsekakor pa se opusti ko je projekt končan, s tem, da hkrati že nastaja nova struktura na drugih projektih (Rozman et al., 1993, str. 158).

Glavna značilnost projekta je torej, da so pogoji za njegovo izvedbo enkratni, na primer: namen in cilj projekta, ločenost od drugih procesov, omejitve glede rokov, stroškov, kakovosti. Kot pri drugih procesih tudi pri projektih sodelujejo ljudje, poslovne prvine in

finančna sredstva. Organizirani so projektno, in sicer zato, da bi bila omogočena izvedba določenega obsega dela v okviru časovnih in stroškovnih omejitev (Caupin, 1999, str. 30).

Randolph (1992, str. 3) pa meni, da je bistvo projekta to, da je delo opravljeno pravočasno, v okviru predračuna in skladno s predpisano kakovostjo. Po njegovem mnenju so skupne značilnosti projektnega dela naslednje:

- unikaten in enkratni pristop,
- točno določen končni rezultat,
- začetek in konec projekta,
- časovni okvir za dokončanje projekta,
- udeležba posebej zbrane skupine ljudi iz različnih poslovno-funkcijskih področij,
- omejeni viri,
- zaporedje aktivnosti,
- znan končni uporabnik rezultata projekta.

Projektov je vedno več, pojavljajo se v vseh podjetjih ter v različnih gospodarskih panogah. Določene panoge lahko svojo dejavnost opravljajo le projektno (gradbeništvo, avtomobilska industrija, telekomunikacije, ...). Pri drugih gospodarskih panogah pa projekti predstavljajo le posamezne naloge (raziskave in razvoj). Značilnost enih in drugih projektov je, da gre za nestalne procese, ki pa imajo za posledico stalno spremembo v sistemu, kjer jih izvedejo (Federhen, 1998, str. 686).

Projekt je sestavljen iz aktivnosti in dogodkov. **Aktivnost** je del projekta, ki je smiselno zaokrožen in je povezan z ostalimi aktivnostmi (deli) projekta. Vsaka aktivnost zahteva določeno trajanje, zanjo so potrebni tudi ljudje, druge poslovne prvine ter finančna sredstva. **Dogodek** je začetek oz. zaključek aktivnosti, pomembnejši dogodki v projektu pa predstavljajo mejnike (Rozman, 1998, str. 1).

Pogosto se postavlja vprašanje, v katerih primerih oblikovati projekt. Kriteriji, ki jih lahko upoštevamo pri iskanju odgovora na to vprašanje, so po Rozmanu (1998, str. 4) naslednji:

- **velikost oz. kompleksnost dela, različnost in povezanost sodelujočih,**
- **enkratnost dela,**
- **spremenljivost in dinamika trga:** oboje zahteva od podjetja več strateškega planiranja, ki je navadno sestavljen iz dejavnosti, ki zahtevajo oblikovanje projekta (npr.: investicije, združevanja podjetij, razvoj novih proizvodov ipd.),
- **možna vključitev strokovnjakov v več projektov:** kadar naloga zahteva delo strokovnjakov iz različnih področij, tega pa ni mogoče opraviti v okviru oddelka, je to

razlog za odprtje projekta; to še zlasti velja, če je sodelovanje posameznega strokovnjaka zahtevano le za določen, krajši čas,

- **pomembnost in tveganost projekta ter ugled podjetja:** to so zelo pomembni dejavniki, ki vplivajo na to, da se podjetje odloči za oblikovanje projekta,
- **razvijanje sodelovanja:** včasih se podjetja odločijo za projekte tudi samo zato, da bi razvili tesnejše sodelovanje zaposlenih v različnih oddelkih,
- **podpora managerjev podjetja.**

Kadar dejavnosti, ki zahteva projektni pristop, ne organiziramo v tem smislu, je njen uspeh vprašljiv; prav tako pa projektni pristop, v primeru ko ga dejavnost ne zahteva, ne da dobrih rezultatov. Projektov zato ni smiselno organizirati v primerih, ko so procesi rutinski in stabilni, ali kadar ni potrebno tesnejše sodelovanje strokovnjakov iz različnih oddelkov, in kadar zunanje spremembe ne zahtevajo večjih sprememb v podjetju (Rozman, 1998, str. 4-5).

2.2 Življenjski cikel projekta

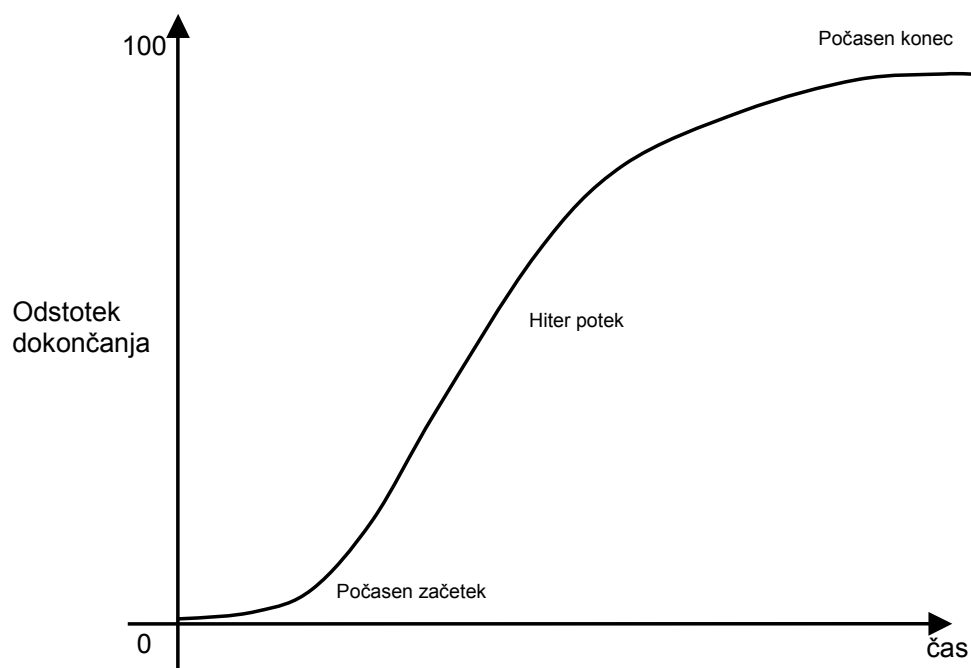
Projekte navadno razdelimo na več faz, še zlasti kadar so ti dolgotrajni in kompleksni. Vse faze skupaj od začetka do konca projekta imenujemo **življenjski cikel projekta**. Smiselnost razdelitve projekta na faze je v večji preglednosti in lažji kontroli, saj mora **vsaka faza projekta prinesiti določen rezultat, ki se ga preveri s planiranimi cilji**. Taki preseki stanja so koristni za analiziranje poteka projekta in so osnova pri odločitvah o tem, kako nadaljevati projekt. Razdelitev projekta na faze pa je osnova tudi za planiranje projekta, saj tako opredelimo vse aktivnosti na projektu ter angažiranje posameznih virov.

V literaturi obstajajo različne delitve projektov na faze, odvisne pa so od področja, na katerem se projekt izvaja. Najbolj splošna je delitev, ki jo navajata Adams in Barndt (1983, str. 222-244):

1. **Koncipiranje projekta:** gre za začetno fazo, kjer vodstvo podjetja ugotovi, da je projekt potrebno izvesti, definirani so predhodni cilji, možni pristopi k projektu ter možne poti za doseganje ciljev projekta. V tej fazi se določi tudi managerja projektov, ki vodi projekt skozi faze planiranja, izvajanja ter zaključevanja.
2. **Planiranje projekta** je faza, kjer gre za izdelavo in sprejemanje planov s pomočjo katerih naj bi dosegli cilje projekta.
3. **Izvedba** izdelka oz. storitve, ki je predmet projekta.
4. **Zaključek projekta** je faza, kjer naročniku predamo predmet projekta, sprostijo se angažirana sredstva (finančna in delovna sredstva, osebje, material), člane projektne ekipe pa lahko premestimo na nove naloge.

Diagram življenjskega cikla projekta prikazuje načelo "počasi-hitro-počasi", kar prikazuje Slika 3. Projekt na začetku namreč napreduje počasi, saj je potrebnih veliko aktivnosti pri koncipiranju projekta in organizaciji dela. V fazi planiranja in izvedbe projekta gre delo navadno hitreje, tempo pa se zopet začne upočasnjevati, ko pridemo do faze zaključevanja projekta. V tej fazi je potrebno zbirati rezultate dela večjega števila podprojektov, včasih pa imajo določene razloge za neupravičeno počasnost tudi člani projektne ekipe (Meredith & Mantel, 1995, str. 13).

Slika 3: Življenjski cikel projekta



Vir: J. R. Meredith & S. J. Mantel, *Project Management*, 1995, str. 13.

2.3 Management projekta

Projektov je zaradi spreminjanja in inoviranja poslovanja v sedanjem času vedno več, zato postaja management projekta vedno pomembnejši. Kot pravi Rozman (1998, str. 3) management projekta zajema:

- usklajevanje aktivnosti, dogodkov, rokov, zaposlenih in drugih poslovnih prvin ter finančnih sredstev,
- odločanje o navedenih elementih,

- planiranje, organizacijo, vodenje in kontrolo projekta oz. njegovih delov z vidika celotnega projekta,
- delegiranje zadolžitev, odgovornosti in avtoritete.

Cilj managementa projekta je uresničiti projekt s primerno organizacijo sodelujočih, v predvidenem času in v okviru določenih sredstev. Rozman (1998, str. 6) navaja naslednje značilnosti managementa projekta:

- projektni manager ne pozna področij, ki jih pokrivajo strokovnjaki v projektu,
- način vodenja je bolj demokratičen, ravnanje projekta pa je participativno,
- planiranje projekta je ključnega pomena, ker strokovnjaki delujejo na različnih področjih,
- komuniciranje med vključenimi sodelavci v projektu je ključnega pomena,
- nujna je jasna opredelitev vlog vključenih sodelavcev, tako v projektu kot v oddelkih,
- projektni manager je oseba med ravnateljem podjetja in strokovnjaki,
- vloga projektne managerja je zahtevna.

Za dobro izvedbo projekta je zelo pomemben njegov uspešen začetek. Še preden pričnemo s samim projektom, je pomembno pridobiti stališče nadrejenih in tistih, ki jih projekt zadeva, ter proučiti pričakovanja glede projekta. Slab začetek namreč vpliva na celoten potek projekta. Rozman (1998, str. 9-10) prepozna v tem naslednje glavne težave:

- pogosto se odlašča z začetkom projekta – ko pa se ta prične, večina nanj ni pripravljena, rok za njegovo izvedbo pa ostane enak,
- projektni manager pogosto dobi slabše sodelavce,
- projektne managerju očitajo, da premalo pozna dejanske probleme,
- veliko škode povzročajo slabo opredeljeni cilji in omejitve s strani naročnika,
- prevelika pričakovanja glede rezultatov projekta.

Kot navaja Kerzner (1992, str. 6) je management projekta uspešen, kadar dosežemo cilje projekta v predvidenem času in pravem časovnem obdobju, v okviru predvidenih stroškov, s pričakovanimi tehnikami, z uspešno in učinkovito uporabo dodeljenih virov ter z minimalnimi odstopanji. Projektni manager mora za uspešen potek projekta opraviti naslednje naloge:

- analizirati stanje v povezavi s problemom – pri tem je mišljena analiza področja, ki ga bo obravnaval projekt ter analizo samega projekta (kdo je naročnik, ali je kaj v ozadju, kakšne so izkušnje itd.),
- organizirati projekt,
- predvideti spremembe ter se odločiti, kako naj nanje reagira,
- izbrati tehnike dokumentiranja in spremljanja projekta nasploh.

Projekt mora vedno imeti tudi svoj formalni zaključek. Vzrok je v tem, da včasih vodja projekta in člani projektne skupine podaljšujejo projekt. Velikokrat tudi niso izvedena zaključna dela v zvezi s projektom (npr. izdelana niso poročila o projektu). Mnogi projekti pa brez formalnega zaključka tudi sami od sebe usihajo in dokončno prenehajo. Projekt zaključí naročnik, ki hkrati tudi poda oceno o tem, ali je projekt dal pričakovane rezultate. To je pomembno zato, da lahko ponesrečene projekte vzamemo kot izkušnjo (Rozman, 1998, str. 10).

2.3.1 Planiranje projekta

Namen planiranja projekta je, da uskladimo aktivnosti na način, da bo čas trajanja projekta čim krajši, da bo potrebno število zaposlenih, ki bo sodelovalo pri projektu, čim manjše, ter da bo potreben obseg sredstev čim nižji.

Planiranje projekta se začne z opredelitvijo projekta, pri čemer ugotovimo kakšen je njegov namen in vsebina. Glede na namen je potrebno določiti cilje projekta. Pri tem se je najbolje postaviti v vlogo končnega uporabnika rezultatov projekta. Še bolje je, da ga vključimo v sam proces planiranja projekta, če je to mogoče.

Pri postavljanju ciljev projekta je pomembno sodelovanje vseh. Razlog je v tem, da naj bi cilji predstavljali sporazum, s katerim se strinjajo vse strani in so k njemu tudi zavezane. Za njegovo izpolnitev je odgovoren projektni manager, ki mora doseči, da postane motiv za vse udeležence projekta.

Vsak projektni cilj naj bi po Randolphu (1992, str. 11-15) imel naslednje značilnosti:

- biti mora jasno določen, zato da ga lahko razume vsak, ki ima določeno znanje s področja projekta,
- biti mora merljiv, zato da udeleženci projekta natančno vedo, kaj se od njih pričakuje,
- biti mora ustrezen za vse udeležence projekta,
- biti mora realen, zato da ga je mogoče doseči z razpoložljivimi viri in v določenem časovnem obdobju,
- biti mora omejen, tako časovno kot stroškovno.

Nato sledi členitev projekta na aktivnosti, ter njihovo usklajevanje, trajanje in vrednotenje. Pri tem je pomembno, da o aktivnostih razmišljamo in jih določimo že pred začetkom projekta. Projekt mora biti namreč natančno predviden, ker je težko začeti z izvajanjem projekta, dokler ni poznana celota projekta. Prav tako je dobro, da so razjasnjena vsa vprašanja v zvezi z

aktivnostmi in njihovo medsebojno povezavo. Dejstvo je, da pri projektu sodeluje več ljudi in pogosto ima vsak od njih svojo predstavo o poteku posamezne aktivnosti. Planiranje projekta tako zahteva tudi uskladitev različnih pogledov, pri tem pa je potrebno upoštevati cilje projekta.

Pri tem se zlasti uporablja tehnika mrežnega programiranja ali mrežne analize, ki je nastala konec šestdesetih let. Kot navaja Vuk (1998, str. 61) označujemo z mrežnim planiranjem več kot 30 metod za časovno in stroškovno planiranje procesov, ki imajo izvor v moderni algebri, matematični statistiki in teoriji grafov. Njihova osnovna značilnost je v tem, da dosledno razmejujejo analizo strukture procesa in analizo časa oz. stroškov. Tako je bistveno večja možnost, da ugotovljamo zaporedje dogodkov in jih koordiniramo. Osnovni metodi, na podlagi katerih so se razvile vse kasnejše metode, sta:

- **CPM** (Critical Path Method), ki je najbolj uporabna tam, kjer je možno natančno določiti trajanje posameznih aktivnosti,
- **PERT** (Program Evaluation and Review Technique), ki je bila razvita v dveh različicah:
 - PERT/TIME za procese, kjer trajanje posameznih aktivnosti ni mogoče točno definirati, možno pa jih je oceniti s tremi vrednostmi – optimistično, verjetno in pesimistično,
 - PERT/COST pa je različica stroškovnega vidika aktivnosti.

Prednost teh metod pri planiranju projektov je, da zelo dobro prikažejo aktivnosti in povezanost med njimi. Ob upoštevanju trajanja aktivnosti lahko določimo roke za njihov začetek oziroma konec. Mrežni časovni diagram pa nato prikaže kritičnost določenih aktivnosti. Tiste, ki so najbolj kritične, nimajo nobene časovne rezerve in zato tvorijo kritično linijo projekta oz. določajo trajanje celotnega projekta (Rozman, Kovač, Koletnik, 1993, str. 158-159).

Rozman (1998, str. 9) navaja naslednje možnosti glede uporabe metod mrežne analize:

- nazoren grafični prikaz in analiza povezanosti aktivnosti z mrežnim diagramom,
- terminski program dejavnosti, določitev rokov, časovnih rezerv in kritičnosti aktivnosti,
- planiranje nosilcev in sredstev za aktivnosti oz. planiranje projekta s težnjo po zmanjšanju števila zaposlenih ob danem trajanju projekta ali pa čim krajše možno trajanje projekta ob danem številu zaposlenih,
- planiranje in obračun stroškov projekta oz. znižanje stroškov projekta ob čim manjšem povečanju stroškov.

2.3.2 Organiziranje projekta

Organizacija oz. organiziranje sta definirana kot določanje dolžnosti, odgovornosti in avtoritete zaposlenim v podjetju. Kot pravi Rozman (1998, str. 11), je to smiselno v primeru, ko se delovne naloge v podjetju ponavljajo in so vnaprej poznane. Pri tem je potrebno upoštevati načelo, da so dolžnost, odgovornost in avtoriteta med seboj vsaj približno uravnotežene.

Pri projektu gre za dejavnosti ki so enkratne in se zato ne ponavljajo. Zaposleni, ki sodelujejo v njih, pred tem med seboj niso sodelovali in navadno prihajajo iz različnih delov podjetja. Pogosto prihajajo tudi iz različnih hierarhičnih ravni. Tako je potrebno dolžnosti, odgovornosti in avtoriteto nujno na novo opredeliti. S projektno organizacijo zagotavljamo usklajeno delovanje udeležencev projekta in usklajenost samega projekta v okviru podjetja. Slednje pomeni, da mora biti zagotovljena ustrezna razmejitev glede dolžnosti, odgovornosti in avtoritete med projektno in stalno organizacijo. S tem določimo razmerja, strukturo in funkcije projektne managerja in ostalih sodelavcev projekta, prav tako pa tudi umestitev projekta v organizacijo podjetja.

Pri tem velja upoštevati dve načeli:

- **načelo stabilnosti:** določitev zadolžitev, odgovornosti in avtoritete je čim bolj podrobna,
- **načelo fleksibilnosti:** dopušča čim večjo prilagodljivost razmeram in ljudem.

Strogo upoštevati samo eno ali drugo načelo, kar ima za rezultat preveliko oz. premajhno formalizacijo, ni dobro. Mnenje strokovnjakov je, da je pri večini projektov, ki so manj uspešni ali neuspešni, vzrok za tak rezultat slaba organizacija.

2.3.2.1 *Odgovorne osebe in skupine v projektu*

V zvezi s projektom govorimo predvsem o naslednjih skupinah, od katerih ima vsaka svojo vlogo (Rozman, 1998, str. 12-16):

- usmerjevalna skupina,
- strokovna skupina,
- računalniška skupina,
- projektne manager,
- projektne ali izvedbene skupine,
- drugi udeleženci.

Usmerjevalna skupina je skupina, ki je predpostavljena vodji projekta in projektni skupini. Sestavljena je predvsem iz oseb, ki odločajo. To so največkrat vodje, ki so nadrejeni članom iz projektne skupine (kar jim zagotavlja, da so seznanjeni z delom podrejenih), kasnejši uporabniki rezultatov projekta, svetovalci ter odgovorni za sisteme v podjetju. Glavna naloga te skupine je določanje in potrjevanje ciljev, virov, stroškov in rokov.

Strokovno skupino sestavljajo strokovnjaki s področij, ki so povezani s projektom. Usmerja jih usmerjevalna skupina, ima pa pravico veta na strokovne rešitve. Njena naloga je, da nudi projektni skupini strokovno znanje in informacije s svojih področij, hkrati pa preizkuša rešitve projektne skupine. V kolikor opravlja svoje delo dobro, je olajšana povezava med projektno skupino in uporabniki.

Računalniška skupina je pomembna, ker je veliko projektov povezanih z računalniško obdelavo. Predstavlja stalno skupino – za razliko od prvih dveh, ki sta organizirani za čas trajanja določenega projekta. Naloga te skupine je določanje prioritet v računalniški obdelavi, povezovanje obdelav ipd.

Projektni manager je ključna oseba v projektu, ki ga imenuje naročnik (lahko skupaj z usmerjevalno skupino). Imeti mora strokovno, metodološko in vodstveno znanje ter sposobnosti. Njegove glavne naloge so:

- predlaga cilje, zapiše dogovorjene cilje in zahteva potrditev s strani naročnika,
- preveri uresničljivost ciljev projekta glede na pogoje,
- predlaga organizacijo projekta,
- predlaga člane projektne skupine,
- vodi sodelavce,
- planira roke in stroške, ter poskrbi za vire,
- planira in kontrolira potek projekta,
- uredi informacijski sistem,
- poroča usmerjevalni skupini in naročniku itd.

Projektno ali izvedbeno skupino sestavljajo člani, ki prihajajo iz različnih delov podjetja. Na projektu lahko sodelujejo polni delovni čas, ali pa le občasno. Navadno je njihov predlagatelj vodja projekta, potrdi pa jih usmerjevalna skupina oz. naročnik. Člani projektne skupine so podrejeni projektnemu managerju in funkcijskemu vodji, zato je potrebno njuno medsebojno sodelovanje. Projektni manager je odgovoren za vsebino dela in odloča o tem, katero nalogo je potrebno opraviti in kdaj jo je potrebno opraviti. Funkcijski vodja odgovarja

za to, da v projekt vključi ustreznega sodelavca, ter odloča o tem, kako opraviti določeno nalogo.

Drugi udeleženci projekta so različni svetovalci (notranji ali zunanji), ter svetovalne institucije. Lahko nudijo pomoč strokovnjakom, ali pa gre za podporo vodstvu. Med druge udeležence prištevamo tudi sodelavce za administrativno-tehnične naloge. Gre za ureditev gradiv, računalniško obdelavo, računovodska dela. Navadno so ta dela urejena za podjetje kot celoto, lahko pa so potrebne tudi izjemne ureditve.

V podjetju lahko teče tudi več projektov istočasno, ki se lahko med seboj tudi prepletajo. Tako glavni manager ne more sodelovati z vsakim projektnim managerjem. Navadno v takem primeru v organizacijsko strukturo vključijo **vodjo ali ravnalca projektov**. Njegova naloga je, da kot pomočnik glavnega managerja projekte usklajuje.

2.3.2.2 Vključitev projektov v organizacijo podjetja

Na kakšen način je projekt vključen v samo organizacijo podjetja je odvisno od večjega števila dejavnikov: obstoječe organizacije podjetja, velikosti, pomembnosti in trajanja projekta, razpoložljivosti kadrov, rokov za izvedbo projekta ipd.

Poznamo več različnih vrst projektne organizacijske strukture, od katerih ima vsaka svoje značilnosti, prednosti in slabosti, katere je potrebno upoštevati ob vključevanju projekta v organizacijo podjetja (Rozman, 1998, str. 16-17):

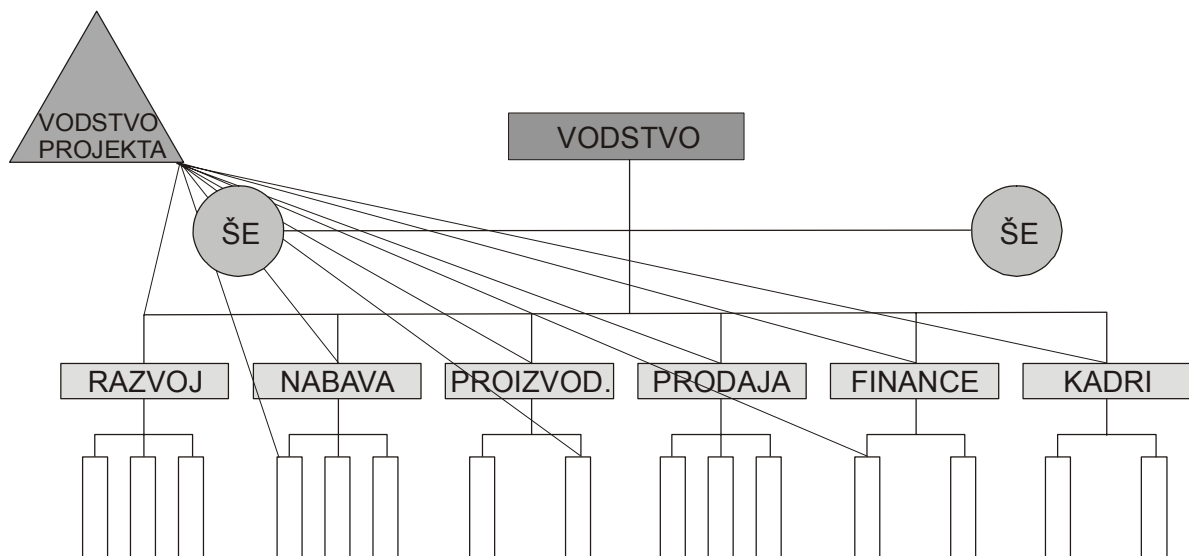
- čista projektna organizacija,
- štabna projektna organizacija,
- projektno-matrična organizacija.

Čista projektna organizacija:

Njene značilnosti so, da člane projektne skupine dodelimo projektu za čas trajanja projekta. Pri tem je projekt obravnavan kot poseben »oddelek«, ki se od ostalih razlikuje le po tem, da je začasen. Projektni manager je manager takega "oddelka", ki so mu sodelavci v celoti podrejeni – skladno s cilji in omejitvami projekta. Taka organizacijska struktura je značilna za velike projekte, ki niso tesno povezani z delovanjem v hierarhiji in dosedanjimi deli, ter za projekte, ki se pojavljajo v podobnih oblikah (npr.: v znanstveno-raziskovalnih organizacijah).

Prednosti čiste projektne organizacije so v jasni enojni odgovornosti in polnem angažiranju na projektu, ki je zato tudi hitro izpeljan. Zaradi "linijske strukture" obstaja možnost hitrega reagiranja. Slabosti pa so: sodelavci iz hirearhije težko dlje časa v celoti zapustijo svoje položaje, sodelavci polno delajo na projektu, čeprav to ni nujno potrebno, ko pa je projekt končan, se postavlja vprašanje vračanja članov projektne skupine nazaj v hierarhično strukturo.

Slika 4: Projektna organizacijska struktura



Vir: S. Možina et al., Management, 1994, str. 387.

Štabna projektna organizacija:

Med njene značilnosti sodijo: poslovno-funkcijska hierarhična oblika ostane nespremenjena, organizacijska struktura pa je dopolnjena z vodjem projekta, projekt ima značilnosti štabne službe, vodja projekta nima neposredne moči odločanja, zato tudi ne prevzema v celoti odgovornosti za roke, stroške ipd., štabno mesto mora biti dovolj visoko v podjetju, da lahko vodja projekta lažje vpliva na dogajanja.

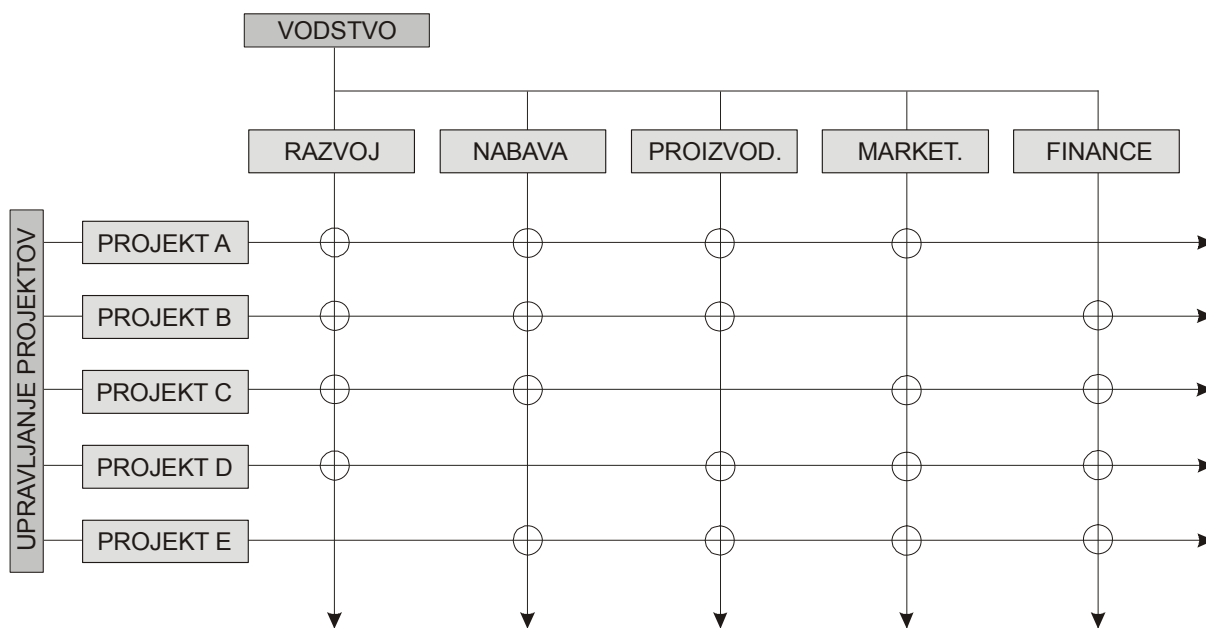
Prednost te organizacije je, da ne vpliva na obstoječo strukturo, njena slabost pa, da je odgovornost za projekt slabša.

Projektno-matrična organizacija:

Značilnost te organizacije je, da pri izvedbi nalog združuje vse potrebne izvajalce iz različnih poslovnih funkcijskih področij, da člani projektne skupine v projektu sodelujejo v vsebinskem smislu, ter da je projektni manager odgovoren za vsebinsko delo, za roke utemeljitev delovnih nalog in kakovost projekta. Poslovno-funkcijski vodja pa je odgovoren za način in lokacijo dela, ter za izbiro sodelavcev, ki bodo vključeni v projekt.

Njena prednost je v tem, da pri izvedbi nalog združuje vse potrebne izvajalce iz različnih poslovnih funkcijskih področij, da odpravlja težave skupinskega dela strokovnjakov z različnih področij, ter da uveljavlja interdisciplinarni pristop – kar pomeni, da pri iskanju rešitve določenega problema in pri izvedbi združuje izvajalce iz različnih funkcijskih področij. Prepletanje funkcijske in projektne oblike pa ima za posledico dvojni sistem vodenja in odgovornosti, kar pa je njena slabost.

Slika 5: Projektno-matrična organizacijska struktura



Vir: S. Možina et al., Management, 1994, str. 391.

2.3.3 Uveljavljanje projekta

Projekt, ki je bil zamišljen ter njegovo organizacijo je potrebno tudi uveljaviti. To se zagotavlja skozi vodenje, kadrovanje, komuniciranje in motiviranje.

Vodenje je dejavnost, katere namen je vplivati na druge tako, da izvajajo svoje aktivnosti v smeri, da dosežejo skupne cilje. Vodenje je del managementa, drži skupino skupaj in jo motivira. Tudi ostale funkcije managementa – planiranje, organiziranje, vodenje in kontrola se uveljavijo potem, ko vodenje zbudi moč motiviranja in jih usmeri k ciljem.

Projektni manager je pri svojem delu učinkovit, če zna pritegniti sodelavce s svojo vizijo in jim zna prikazati, kako pomembne so stvari, ki jih opravljajo. Pri tem je potrebno, da mu sodelavci zaupajo, ter da zna obvladovati samega sebe. Pri vodenju mora upoštevati, da je uspeh projekta odvisen od ustrezne vključitve sodelavcev v delo. Vodenja ne sme dokazovati s formalnim položajem, temveč s svojo osebnostjo in prepričanjem. Jasno mora opredeliti naloge, odgovornosti in avtoriteto. Dobro je, da imajo sodelavci do projektnega managerja vedno dostop, pri čemer naj se zaveda, da so problemi sodelavcev ključni. Ocenjevanje sodelavca naj projektni manager izvede skupaj z njim, pri tem naj pazi, da nagradi njegova posebna prizadevanja in dosežke. Projektni manager si mora prizadevati, da ustvarja med člani skupine vzdušje sodelovanja, saj je pri projektih vodenje demokratično.

Projektni manager opravi tudi **kadrovanje** sodelavcev, ki sestavljajo tim. Gre za manjšo skupino, ki je strukturirana po vlogah in ima skupen cilj, pristop in prizadevanja ter specifičen način dela. Zato gre med člani za relativno močno povezanost. Bistvo dela v timu je učinek skupine, saj delo v skupini motivira. V primerih, ko je težko sprejeti odločitve, so le-te v timu boljše, omogočeno je sodelovanje in komuniciranje strokovnjakov, povečana pa je tudi sprejemljivost odločitev in njihovo izvedba.

Tim se po opravljenem kadrovanju članov pogosto razvija skozi naslednje faze:

- faza formiranja, kjer gre za medsebojno spoznavanje,
- konfliktna faza, kjer pride do konfliktov zaradi različnih pričakovanj; pri tem je teža konfliktov odvisna tudi od projektnega managerja,
- normativna faza, v kateri pride do uskladitve in se izoblikujejo norme vedenja,
- delovna faza.

V timskem delu ima **komuniciranje** zelo pomembno vlogo. Gre za horizontalno komuniciranje med enakopravnimi člani, pri tem projektni manager sodelavce le prepričuje in jim ne ukazuje. Komuniciranje je dobro, kadar gre za medsebojno spoštovanje članov tima,

ko so odnosi posameznika do drugih odprti, ter se je vsak posameznik sposoben vživeti v doživljanje drugih članov. Še posebej je poudarjena pomembnost aktivnega poslušanja in dobrega vodenja sestankov.

Visoka **motiviranost** projektnega managerja in članov skupine je za uspešnost projekta zelo pomembna. Orodje za motiviranje so pohvale in graje, ki jih uporabljata tako projektni manager kot tudi naročnik ali usmerjevalna skupina, vendar slednji za projekt kot celoto.

Rozman (1998, str. 18-23) med glavne motivacijske probleme v projektih šteje:

- časovni pritisk,
- statusni problemi "manj pomembnih članov",
- negotovost pri vodenju novih projektov,
- frustracije zaradi ne vključevanja v proces odločanja,
- menjavanje članov tima,
- negotovosti zaradi naslednje naloge.

2.3.4 Kontrola projekta

Kontrola na splošno pomeni spremljanje izvedbe, primerjava izvedbe s planiranim, ugotavljanje odstopanj in predlaganje ukrepov, s katerimi bi lahko uresničili planirano. Podobno je tudi pri kontroli projekta, katere namen je, da projektni manager sproti dobiva informacije. Tako lahko začne ukrepati takoj, ko dobi znake, da gre za odstopanje od planiranega. Kadar gre za večja odstopanja, pa lahko ukrepa tudi usmerjevalna skupina.

Pri kontroli projektov so pomembne zlasti naslednje kontrole (Rozman, 1998, str. 24):

- kontrola rokov,
- kontrola zaposlenih in drugih virov,
- kontrola stroškov.

Kontrola rokov je pomemben del pri kontroli projektov. Lahko je stalna oz. tekoča (pomeni stalno spremljanje aktivnosti) ali le občasna oz. periodična (pomeni kontrolo stanja ob določenem trenutku). V kolikor gre za manjša odstopanja, ki niso bistvena, potem posebni ukrepi niso potrebni. Kadar pa so odstopanja večja, je potrebno ustrezno ukrepati; včasih je celo potrebno narediti tudi nov, spremenjen plan. Pomembnejši razlogi, ki privedejo do odstopanja od rokov, so:

- slabo planiranje trajanja aktivnosti,
- v plan niso bile vključene vse aktivnosti,
- zakasnitev pri dobavnih rokih ipd.

Kontrolo zaposlenih in drugih virov je navadno težje izvajati. Zlasti pri raziskovalno-analitičnih aktivnostih je težko ugotavljati dejansko število porabljenih ur, pa tudi drugih virov oz. poslovnih prvin.

Kontrola stroškov je v tudi primeru projektne organizacije skoraj taka kot kontrola po stroškovnih mestih. V primeru matrične organizacije pa je kontrola navadno dvojna, in sicer po stroškovnih mestih in v njihovem okviru še kontrola po projektih. Pomembnejši razlogi, ki imajo za posledico prekoračitev stroškov, so navadno: nenatančna razmejitev projekta, spreminjanje aktivnosti, potrebe po nadurah, neustrezna ocena stroškov ipd.

Kontrola je pri spremljanju projekta nujno potrebna, nanaša pa se tako na stanje kot tudi na potek projekta. Pri tem se opiramo na ustrezno dokumentacijo, ki pa jo imajo člani tima navadno za odvečno.

2.3.5 Management investicijskih projektov

Z investicijami najpogosteje razumemo finančna vlaganja v stalna sredstva, vendar gre lahko tudi za vlaganja v gibljiva sredstva, kadre in podobno. Investicije so ključne za uspešnost podjetja, navadno pa jih določimo na podlagi njegovega strateškega plana. Najprej iščemo možne investicije – to so tiste, za katere obstajajo finančna sredstva, kadri, trg, itd. Med njimi pa nato izbiramo najbolj uspešne na osnovi ekonomskega kriterija donosnosti oz. kazalcev kot so: neto sedanja vrednost, interna stopnja donosnosti, relativna sedanja vrednost.

Proces investiranja lahko razdelimo na tri faze, kjer vsaka zase oziroma njeni posamezni deli predstavljajo projekte. Te faze so po Rozmanu (1998, str. 7) naslednje:

- določitev možne variante in izbira uspešne variante, ki se zaključi z odločitvijo, ki je podrobno vsebovana v investicijskem programu,
- plan izvedbe izbrane variante, ki se zaključi z izdelavo tehnične dokumentacije,
- izvedba investicijskega projekta.

Pri investicijah gre za enkratno dejavnost, ki traja dlje časa in kjer gre za sodelovanje različnih poslovnih funkcij, zato jih je potrebno usklajevati. Vse to pa so značilne lastnosti projekta – torej gre pri investicijah za management projekta. Tako je uspešnost izvedbe

investicije odvisna od planiranja, organiziranja, vodenja in kontrole – prav tako kot to velja za vse projekte.

2.4 Vrste projektov

Različni avtorji zagovarjajo različne delitve projektov, pri tem pa največkrat uporabljajo naslednje kriterije: tip projekta, določenost projekta, položaj projekta v podjetju, območje delovanja projekta, obseg projekta in kompleksnost projekta.

Tip projekta pomeni delitev projektov na investicijske, razvojno-raziskovalne in organizacijske (Žličar, 2002, str. 4 po Hoehne, 1996). Pri tem so za investicijske projekte značilni vnaprej postavljeni pogoji: natančno določeni cilji, roki dokončanja in stroški projekta.

Na podlagi kriterija **določenost projekta** ločimo deterministične in stohastične projekte (Ljubič, 1995, str. 218). Pri determinističnih projektih je pot do cilja znana, na tej poti se morajo opraviti vse dejavnosti, cilj bo gotovo dosežen in zato tudi celoten projekt uspešen (verjetnost za doseganje cilja je 1). Pri stohastičnih projektih pot do cilja ni popolnoma znana in ni nujno, da se na tej poti opravijo vse dejavnosti, zato tudi ni nujno, da bo cilj dosežen in lahko se zgodi, da projekt tudi ne uspe (verjetnost za doseganje cilja je manjša od 1).

Položaj projekta v podjetju pomeni delitev projektov na notranje in zunanje projekte. Pri notranjih je naročnik projekta znotraj podjetja in v celoti jih izvajamo z osebjem, ki je zaposleno v podjetju. Taki projekti pomenijo ravnanje delovnih procesov podjetja s pomočjo projekta. Zunanji projekti pa imajo zunanjega naročnika, torej jih po pooblastilu in za račun naročnika izvajajo za to specializirana podjetja (npr. v obliki inženiringa).

Glede na **območje delovanja projekta** ima ta lahko regionalni, nacionalni ali mednarodni značaj. Pri kriteriju **obseg in kompleksnost projekta** upoštevamo velikost angažiranih finančnih sredstev, tehnološki in izvedbeni obseg, pri kompleksnosti projekta pa število prepletajočih aktivnosti, ter število aktivnih oz. pasivnih udeležencev projekta, kar zahteva veliko angažiranja na področju ravnanja projekta.

Ljubič (1995, str. 218) pri delitvi projektov upošteva še dva kriterija:

- **objekt projekta** (loči fizične projekte, kjer je objekt projekta fizično otipljiv, rezultati projekta pa so natančno merljivi, ter abstraktne projekte, kjer objekt projekta je ali ni fizično otipljiv in rezultati niso natančno merljivi),

- **način izvedbe projekta** (loči enkratne projekte, ki se pojavljajo le enkrat oz. se redko izvajajo na enak način, zahtevajo projektno vodenje, ki je zasnovano na občasni projektni organizaciji, ter projektne procese, ki se pojavljajo večkrat in so si podobni glede izvedbe in vodenja, zato imajo tudi ustaljen način izvedbe in vodenja; najpogosteje se pojavljajo v projektno usmerjenih procesih).

3 POSEBNOSTI INVESTIRANJA V JAVNEM ZAVODU

3.1 Opredelitev in značilnosti javnega zavoda

V vsaki družbi obstajajo potrebe, ki jih posamezniki zaznavajo kot nujne, vendar jih niso pripravljene zadovoljiti posamično, kot to storijo v primeru individualnih dobrin. Vzrok je v lastnostih teh dobrin, in sicer v nedeljivosti in močnih zunanjih učinkih – eksternalije. V družbi obstajajo čiste javne dobrine (obramba, notranji red, javna uprava) in t. i. nečiste javne potrebe (izobraževanje, zdravstvo, kultura, materialna infrastruktura – promet, zveze). Slednje lahko zadovoljimo z uporabo tržnih načel v alokacijskem in distribucijskem smislu, vendar pa mora družba kljub temu posegati v njihov obseg in strukturo.

Finančna dejavnost javnega sektorja zasleduje predvsem tri temeljne cilje javnih financ (Žibert, 1993, str. 12):

- **alokacijski vidik**, kjer gre za zadovoljevanje človeških potreb v javnem interesu,
- **distribucijski vidik**, kjer gre za prerasdelitev narodnega dohodka v smeri večje socialne pravičnosti,
- **stabilizacijsko razvojni vidik**, kjer gre za enakomeren in stabilen gospodarski ter družbeni razvoj.

V primerih določenih dejavnosti oz. materialnih javnih dobrin, ki jih ni mogoče zagotavljati na trgu, njihovo nemoteno opravljanje pa zagotavlja v javnem interesu država ali občina, so ustanovljene javne službe. Gre za nepridobitne organizacije, ki delujejo v javnem interesu, glavni cilj njihove ustanovitve pa ni ustvarjanje dobička, temveč doseganje koristi za notranje in zunanje udeležence, ki jim je namenjena (Širca-Trunk, Tavčar, 2000, str. V).

Nepridobitne organizacije ne ustvarjajo dobička, temveč razliko med prihodki in odhodki. Organizacije, ki vestno gospodarijo in si s tem prigospodarijo sredstva, le-ta vlagajo nazaj v dejavnost organizacije in tako skrbijo za razširitev dejavnosti ali dvig kvalitete storitev. S presežkom tako ne morejo svobodno razpolagati, saj se ne sme deliti med lastnike ali člane (v kolikor obstajajo), ne sme si ga deliti uprava ali kateri drug organ, temveč je namenjen

izključno financiranju dejavnosti, za katero je bila nepridobitna organizacija ustanovljena (Trstenjak, 1998, str. 30).

Razlike med nepridobitnimi in pridobitnimi organizacijami se kažejo na mnogih področjih (Samsa, 2003, str. 11-12):

- strategije nepridobitnih organizacij so navadno bolj kratkoročnega značaja,
- finančni načrti so narejeni tako, da v celoti porabijo razpoložljiva sredstva, saj jih v nasprotnem primeru lahko v prihodnjih obdobjih prejmejo manj,
- managerji so umerjeni k notranji harmoniji brez tekmovalnosti, s težnjo po enakosti in neformalnosti.

Bistvene razlike v delovanju pridobitnih in nepridobitnih organizacij pa so prikazane v naslednji Tabeli 2.

Tabela 2: Delovanje pridobitnih in nepridobitnih organizacij

ZNAČILNOSTI	PRIDOBITNA ORGANIZACIJA	NEPRIDOBITNA ORGANIZACIJA
Strategija	Dolgoročnost	Kratkoročnost
Okolje delovanja	Načelno brez omejitev	Določeno s predpisi
Predračuni	Instrument načrtovanja in obvladovanja	Predvsem instrument obvladovanja
Ustanavljanje in lastništvo	Zasebni lastniki	Država, lokalna skupnost
Dolgoročno načrtovanje	Odvisno od ciljev lastnikov	Odvisno od ciljev nosilcev oblasti
Cilji delovanja	Dobiček	Blaginja skupnosti
Viri financiranja	Zasebni	Javni
Doseganje ciljev (uspešnost)	Jasna merila	Težko merljivo
Konkurenca med izvajalci (vloga trga)	Konkurenca deluje, trg je odločilen	Ni prave konkurence, skromna vloga trga

"se nadaljuje"

"nadaljevanje"

ZNAČILNOSTI	PRIDOBITNA ORGANIZACIJA	NEPRIDOBITNA ORGANIZACIJA
Zadovoljevanje individualnih potreb (raba dobrin)	Prostovoljna izbira kupcev glede na dohodkovno sposobnost	Globalna izbira države, individualna izbira
Tradicija managementa	Dolga	Kratka
Avtonomija managementa	Zelo velika	Majhna
Moč v organizaciji	Poslovodni management ima prvo besedo (nedeljena oblast)	Poslovni management je odrinjen (delitev oblasti), prva je stroka
Izbira vodilnih managerjev	Izkušnje, usposobljenost	Nekritičnost izbire, pripadnost
Odgovornost managementa	Lastnikom; trda odgovornost (ogrožen obstanek)	Ustanovitelju; odgovornost ni velika (obstanek ni ogrožen)
Motiviranje zaposlenih	Razlike v prejemkih, napredovanje po uspešnosti	Varnost zaposlitve, visoki prejemki, ugled v družbi, vključenost v državni sistem

Vir: P. M. Samsa, Reorganizacija nabavnega poslovanja v javnem zavodu, 2003, str. 11.

Nepridobitne organizacije lahko delujejo v obliki nepridobitnih podjetij, zavodov, ustanov ali društev, njihovo delovanje pa je opredeljeno z zakoni za posamezne oblike organizacije. Najbolj razširjena oblika opravljanja takih dejavnosti je zavod, katerega ustanovitev in delovanje predpisuje Zakon o zavodih (1991). Zakon loči zavode, javne zavode ter zavode s pravico javnosti, s tem da je javni zavod ustanovljen za opravljanje javnih služb (Kranjc-Žnidaršič, 1995, str. 9).

Ustanovitelji javnih zavodov so lahko država, občine, mesto ali druge z zakonom pooblašene javne pravne osebe, medtem ko so druge pravne in fizične osebe lahko le soustanovitelji javnega zavoda. Država je zato neposredno odgovorna za izvajanje javnih služb (Česen, 2003, str. 121).

Na področju upravljanja javnega zavoda ima država trojno vlogo, ker nastopa kot njegov regulator, ustanovitelj in financer. Opravljanje teh vlog se odraža (Žibert, 1993, str. 13):

- **v oblikovanju administrativnega okolja** preko oblikovanja javne politike in njenih ciljev, opredelitve nacionalnih programov ter nadzora nad njihovim uresničevanjem,

- **v lastniškem upravljanju javnega zavoda**, ki se kaže v odnosu države do ustanovitvene vloge, določanju poslovne strategije zavoda, imenovanju direktorjev in organov upravljanja ter v nadzorni vlogi lastnika.

Ustanovitelj izvaja neposredni nadzor nad delovanjem zavoda preko soglasja k statutu zavoda, spremembi ali razširitvi dejavnosti, ustanovitvi drugega zavoda ali podjetja, ukinjanju ali statusnem preoblikovanju zavoda ter imenovanju direktorja, če sta poslovodna in strokovna funkcija združeni v isti osebi. Ustanovitelj daje soglasja tudi na oblikovanje odločitev in tako prevzame odgovornosti za posledice delovanja zavoda.

Posredno upravljanje ustanovitelja zavoda se odraža v njegovem posrednem vplivu prek direktorja, ki ga imenuje, ter po svojih predstavnikih v svetu zavoda. Posredno upravljanje se kaže v pristojnostih sveta zavoda, ki je zadolžen za sprejemanje finančnega in zaključnega računa, ter za sprejemanje in spremljanje programa dela in razvoja (Žibert, 1993, str. 13).

Financiranje javnih zavodov je zagotovljeno na podlagi pogodb z javnimi plačniki – gre za proračun države in lokalnih skupnosti ali za javne zavarovalne sklade. Tako financiranje z javnimi finančnimi sredstvi velja le za plačevanje tekoče dejavnosti. Financiranje naložbene dejavnosti pa je navadno obveznost ustanovitelja zavoda in jo le-ta zagotavlja iz proračuna (Česen, 2003, str. 166).

Javni zavodi lahko pridobivajo sredstva tudi na račun zasebnih sredstev z izkoriščanjem presežnih zmogljivosti v dejavnostih, ki sicer predstavljajo podporo osnovni dejavnosti (npr. priprava hrane ali servisiranje za zunanje naročnike), z oddajanjem prostorov in na druge načine.

3.2 Predstavitev obravnavanega javnega zavoda

Na področju, kjer deluje zavod, so se veliki premiki v evropskih državah dogajali v osemdesetih letih 20. stoletja, ko je prišlo do uveljavljanja t. i. dvojnega sistema in s tem do demonopolizacije. Na tem področju so tako pričele poleg javnih delovati tudi zasebne organizacije. Vendar pa je vsebina dejavnosti zasebnih organizacij postajala preveč komercialna, da bi lahko povsem opustili delovanje javnih organizacij. Te so namreč namenjene predvsem uveljavljanju znanosti, nacionalni kulturni identiteti, interesom civilne družbe in manjšinam, kar pa ni mogoče dovolj kvalitetno izpolnjevati v izključno tržnih pogojih (Urbas, 1995, str. 75-85).

V demokratičnih evropskih državah je javnim organizacijam tega področja z zakoni predpisan neprofitni status in javno financiranje, omejitve obsega oglasov in oblika javnega upravljanja. Oblika lastnine tovrstnih zavodov je med državami različna: od državne, javne do zasebne oziroma mešane delniške družbe z javnimi pooblastili. Poglavitne razlike med njimi pa so prisotne v sistemu upravljanja, kjer obstajajo vse možnosti, in sicer od popolne podrejenosti vladi in parlamentu države, pa do popolnoma neodvisnega, nadstrankarskega zavoda.

Položaj v Sloveniji po osamosvojitvi, ter proces vključevanja države v različne mednarodne organizacije, sta zahtevala novo opredelitev delovanja zavoda takega tipa pri opravljanju javne službe. Predvsem naj bi skozi zakonodajo zagotovili politično neodvisnost in avtonomnost njegove organiziranosti. Država mora namreč zagotoviti pogoje za obstoj in delovanje zavoda, hkrati pa je potrebno omejiti njeno vmešavanje v samo delo zavoda. Prav tako je potrebno preprečiti preveliko komercializacijo dejavnosti in vpliv oglaševalcev na vsebino dejavnosti, ki jih zavod opravlja v okviru javne službe.

Ustanovitelj obravnavanega javnega zavoda je Republika Slovenija. Gre za zavod, ki je posebnega kulturnega in nacionalnega pomena in je z zakonom obvezan, da v okviru javne službe zadovolji potrebe prebivalstva po izobraževanju, kulturi, obveščanju ter kakovostnem razvedrilu. Za njihovo zagotavljanje ima družba poseben interes, zato je zakonodajalec določil, da se taka služba še naprej opravlja v okviru javnega zavoda. Posebno varstvo je zagotovljeno zadovoljevanju potreb in interesov obeh narodnih skupnosti. Položaj zavoda in njegova vloga je preko zakonodaje opredeljena tako, da je primerljiva s podobnimi organizacijami v drugih evropskih državah.

Zavod financira javno službo podobno, kot je to urejeno v večini evropskih držav, in sicer z naslednjimi viri:

- prispevek za opravljanje dejavnosti zavoda mora plačevati vsak, ki ima izpolnjene pogoje, da lahko koristi dejavnosti zavoda; višino prispevka pa na predlog sveta zavoda določa vlada,
- državni proračun,
- tržne dejavnosti.

Organ upravljanja je svet zavoda, katerega sestava naj bi zagotovila čimvečjo avtonomijo in politično neodvisnost zavoda. To nedvoumno zahtevajo tudi Bruseljska deklaracija ter priporočila, deklaracije in resolucije Sveta Evrope. Svet zavoda sestavlja 29 članov, in sicer:

- 16 predstavnikov imenuje državni zbor, predlagajo pa jih organizacije civilne družbe, razen politične stranke,

- 5 članov imenuje državni zbor na predlog političnih strank, pri tem mora v največji možni meri upoštevati zastopanost strank v državnem zboru,
- tri predstavnike izvolijo zaposleni zavoda,
- dva predstavnika imenuje predsednik republike na predlog registriranih verskih skupnosti,
- po enega predstavnika pa imenujejo: Slovenska akademija znanosti in umetnosti, predstavniki italijanske ter madžarske narodne skupnosti.

Nadzorni odbor, v katerem je enajst članov, ima nalogo nadzirati poslovanje zavoda, pregledovati finančni načrt, obračune ter zaključni račun, obravnavati poslovna poročila ter nadzorovati vodenje poslovnih knjig in zakonitost poslovanja. O svojih ugotovitvah pisno obvešča državni zbor in pristojnega ministra.

3.3 Zakonski okviri investiranja v javnem zavodu

Za državo in javni sektor oz. druga javnopravna telesa je značilno, da je njihov cilj predvsem zadovoljevanje potreb, ki so v skupnem oz. javnem interesu. Finančno odločanje tako ne temelji na pridobitnem načelu, vendar to ne pomeni, da lahko država oz. javni sektor v finančnih postopkih ravna neracionalno (Žibert, 1993, str. 12).

3.3.1 Zakon o javnih financah

Javne službe na področju družbenih dejavnosti opravljajo javni zavodi oz. drugi zavodi na podlagi koncesije. Kot je že bilo omenjeno so zavodi organizacije, ki so ustanovljene za opravljanje dejavnosti, katere cilj ni pridobivanje dobička. Financiranje javne službe mora zato zagotoviti ustanovitelj, saj s tem omogoči izvajanje njene dejavnosti. Zakon o javnih financah (1999) velja med drugim tudi za posredne uporabnike državnega oz. občinskega proračuna. Pri tem so mišljeni javni skladi ter druge enote centralne in lokalne ravni, kot so javni zavodi in agencije.

Zakon o javnih financah (1999) določa poslovanje obravnavanega zavoda v delu, ki se nanaša na sestavo, pripravo in predložitev finančnega načrta, upravljanje z denarnimi sredstvi, zadolževanje in dajanje poroštev, računovodstvo, predložitev letnih poročil in proračunski nadzor.

Javni zavodi morajo zato pripraviti predloge finančnih načrtov ob pripravi in na podlagi izhodišč, ki veljajo za državni proračun. Sočasna priprava namreč zagotavlja natančno in

realno določitev obsega odhodkov v obeh finančnih načrtih. Finančni načrt obravnavanega zavoda sprejema svet zavoda.

Zavod mora pristojnemu ministrstvu vsako leto do 28. februarja pripraviti poročilo o doseženih ciljih in rezultatih na področju svojega delovanja v preteklem letu. Težnja je tudi v spremljanju rezultatov, ne samo v pripravi zaključnega računa. Izkušnje mnogih držav kažejo, da samo spremljanje stroškov ne zadošča, temveč da je ključnega pomena najti odgovor na vprašanje, **zakaj se izvaja določena aktivnost**. Zato se aktivnost poveže z nameni in rezultati, kar je še zlasti pomembno pri določanju ciljev srednjeročnega obdobja (Cvikl & Zemljič, 2000, str. 227).

Ob prezadolženosti zavoda mora ustanovitelj ali lastnik prevzeti zagotavljanje sredstev za njihovo delovanje. Zadolževanje in dajanje poroštva javnega zavoda pomeni nevarnost za potencialne odhodke proračuna ustanovitelja, zato se obseg skupne zadolžitve in danih poroštva v določenem letu ureja z Zakonom o izvrševanju proračuna.

3.3.2 Zakon o javnem naročanju

Naročniki, ki so opredeljeni v Zakonu o javnem naročanju (2006), morajo pri nabavi blaga, oddaji gradenj ter naročanju storitev upoštevati določila tega zakona. Na podoben način, kot je urejeno javno naročanje pri nas, je to področje urejeno tudi v drugih evropskih državah. Začetki javnega naročanja segajo na ozemlje Republike Slovenije že v leto 1908, ko je cesar Franc Jožef pri gradnji železnice Dunaj-Trst s posebnim zakonom uredil možnost dostopa do državnega denarja različnim izvajalcem.

Bistvo javnega naročanja je, da po vnaprej določenem postopku izmed več konkurenčnih ponudb, izberemo najbolj ugodno ponudbo. Ponudnikom mora zagotavljati pošteno konkurenco, naročniku pa omogočiti, da z javnofinančnimi sredstvi nabavlja blago in storitve, ki imajo pri najboljši kakovosti najnižjo ceno (Primec, 2000, str. 7-8).

Koristi javnega naročanja naj bi bili deležni vsi: ponudniki, naročniki in tudi družba kot celota. Vsi sposobni ponudniki dobijo možnost za poslovanje z javnim sektorjem, naročnikom oz. javnemu sektorju pa zagotavlja bolj gospodarno porabo javnih sredstev.

Naročniki po Zakonu o javnem naročanju (2006) so določeni po treh kriterijih (Mužina & Vesel, 2004, str. 46-47):

- pravni status: gre za neposredne in posredne uporabnike proračuna ter javna podjetja, javne gospodarske zavode in druge osebe javnega prava
- vpliv države na poslovanje organizacije v zvezi z dejavnostjo, ki jo opravlja: gre za tiste pravne osebe, ki so ustanovljene za zadovoljevanje potreb v javnem interesu in jih ustanovi neposredni ali posredni uporabnik proračuna oz. druga oseba javnega prava, hkrati pa izpolnjuje tudi enega od pogojev:
 - je v pretežni meri ali v celoti financirana s sredstvi ustanovitelja,
 - ustanovitelj opravlja nadzor nad njenim poslovanjem,
 - ustanovitelj ima pravico imenovati več kot polovico članov nadzornega sveta.
- dejavnost: gre za osebe na vodnem, energetskem, transportnem in telekomunikacijskem področju (infrastrukturnem sektorju), če opravljajo izrecno opredeljene dejavnosti na tem sektorju na podlagi izključne ali posebne pravice

Zakon o javnem naročanju (2006) opredeljuje temeljna načela javnega naročanja, ki so na tem področju sicer že uveljavljena v svetu. Njihova uporaba pomaga predvsem pri razumevanju področja, gre pa za naslednja načela:

- **načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti:** javna naročila naj bi omogočila, da nakupe blaga in storitev opravimo s čim manj sredstvi, porabljenih sredstev naj bi zagotovila ustrezno kvaliteto, predmeti javnih naročil pa morajo odražati potrebe javnega sektorja,
- **načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki:** vsem ponudnikom, ki so zainteresirani in sposobni, mora biti omogočeno poslovanje z javnim sektorjem, kar pomeni, da je prepovedano takšno ravnanje naročnikov, ki imajo za posledico omejevanje podjetniške svobode ponudnikov,
- **načelo transparentnosti javnega naročanja:** sredstva so lahko porabljena le v okviru pogodbe, ki je rezultat določenega javnega naročila, sam postopek javnega naročanja mora biti pregleden, javnosti pa mora biti dana možnost, da je seznanjena s potrebami javnega sektorja,
- **načelo enakopravne obravnave ponudnikov:** prepovedana je vsaka diskriminacija med ponudniki, ki predložijo svoje ponudbe skladno s predpisi in objavljeno razpisno dokumentacijo; pri tem mora biti zagotovljena enakopravnost med domačimi in tujimi ponudniki.

Vrste postopkov, s katerimi se oddajajo javna naročila, so:

- odprti postopek,
- postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti,
- konkurenčni dialog,

- postopek s pogajanjem brez predhodne objave,
- postopek s pogajanjem po predhodni objavi,
- postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi,
- postopek zbiranja ponudb.

Skladno z zakonom obravnavani zavod odda naročilo po postopku zbiranja ponudb, če je vrednost predmeta javnega naročila med 10.000 in 40.000 eurov v primeru naročanja blaga in storitev, oziroma med 20.000 in 80.000 eurov v primeru naročanja gradenj.

V kolikor je vrednost predmeta javnega naročila med 40.000 in 137.000 eurov v primeru naročanja blaga in storitev, ter med 80.000 eurov in 274.000 eurov v primeru naročanja gradenj, zavod odda naročilo praviloma po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi, sicer pa po kateremkoli drugem postopku, razen po postopku zbiranja ponudb. V primeru, da vrednost predmeta javnega naročanja presega navedene vrednosti, pa lahko zavod uporabi vse postopke javnega naročanja, razen postopka zbiranja ponudb in postopka zbiranja ponudb po predhodni objavi.

Po zakonu lahko zavod začne s postopkom oddaje javnega naročila le, če je javno naročilo predvideno v načrtu nabav in ima za to predvidena sredstva v finančnem načrtu. To je temeljni pogoj, saj ponudniki ne dobijo nobenih instrumentov za zavarovanje plačila, razen v izjemnih primerih. Obveznost zavoda, da ima v finančnem načrtu na voljo tudi ustrezna finančna sredstva je zagotovilo ponudnikom, da bodo prejeli v pogodbi dogovorjeno plačilo. Zavod postopka oddaje tako ne sme začeti, če je finančni načrt šele v fazi sprejemanja ali celo načrtovanja. Finančni načrt mora biti sprejet, nabava blaga, storitve oz. gradnje pa natančno določena (Primec, 2000, str. 76-77).

Za javno naročilo investicijskega značaja mora zavod pripraviti investicijski program, ki je opredeljen z enotno metodologijo za izdelavo programov investicijskega značaja. Program mora biti potrjen s strani predstojnika naročnika s pisnim sklepom.

Skladno z izvedenim postopkom se med zavodom in dobaviteljem, izvajalcem gradenj oz. storitev sklone pogodba o oddaji javnega naročila. Pogodba je definirana v vseh direktivah in v Sporazumu o vladnih nabavah WTO. Za tovrstne pogodbe izrecno velja, da morajo biti pisne, ter da morajo vsebovati minimalne elemente in pogoje, ki jih določa Zakon o javnih financah (1999). Prav tako morajo biti odplačne, predmet pogodbe pa mora biti nabava blaga ali opravljanje gradenj oz. storitev (Primec, 2000, str. 53-54).

3.4 Družbeni kriteriji investiranja

Pri podjetniškem odločanju o izvedbi določene investicije (pri ocenjevanju investicijskih projektov) je prisotno zlasti poudarjanje kvantitativnih podatkov. Ocena se gradi predvsem na vrednotenju koristi in stroškov, kar se nato vključi v analizo stroškov in koristi (cost-benefit analiza). Zanimarjen pa je pomen kvalitativnih podatkov, čeprav imajo lahko tudi podjetja določene investicije, ki so strateške narave in jih je zelo težko kvantificirati. Taki so primeri investicij v raziskave in razvoj tehnologije, v kadre, v raziskave trga. Pri investicijah v javnem zavodu pa je kvalitativne podatke povsem nemogoče spregledati.

Kadar ocenjujemo investicije, vedno primerjamo koristi in stroške. Pri tem je veliko lažje ovrednotiti stroške kot pa koristi, ki se pojavljajo šele v prihodnosti in jih moramo oceniti. Stroški pa se pojavljajo v sedanjosti in so zato lažje merljivi. Koristi in stroški so na splošno lahko neposredno merljivi, posredno merljivi ali pa nemerljivi. Ravno ko gre za investicije v obravnavanem javnem zavodu in tudi drugje v javnem sektorju (npr. šole, bolnice, infrastruktura) najpogosteje nimamo druge možnosti, kot da upravičenost investiranja iščemo predvsem v smeri minimiziranja stroškov, saj lahko koristi ocenimo zelo na grobo. Taki primeri pa so možni tudi v podjetjih, ko se vodstvo odloči za določen projekt, ki ima predvsem kvalitativne učinke, zato pa je zahtevana čim bolj ekonomična izvedba (Senjur, 1998, str. 9-10).

Pri ocenjevanju investicij v javnem sektorju tako govorimo o družbeno-ekonomskem vrednotenju investicij, saj jih ne moremo ocenjevati zgolj z vidika komercialne in finančne donosnosti. Cilj, ki ga želi doseči javni sektor, največkrat ni le povečevanje dohodka, ampak gre za druge cilje: obveščenost narodnostnih manjšin, povečevanje zaposlenosti, doseganje višjega nivoja zdravstvene oskrbe ipd. Tako je kriterij investiranja v javnih ustanovah drugačen, kot je v podjetju. Razlog za to so stroški, ki so z vidika podjetja drugačni, kot so stroški z vidika družbe, in sicer zaradi eksternalij, ki so lahko pozitivne ali negativne.

Država je pomemben investitor, ki preko investicij javnega sektorja vpliva tudi na poslovno in investicijsko dejavnost podjetij. Mnogi veliki investicijski projekti v javnem sektorju vplivajo s stroški in koristmi daleč v prihodnost in to na celotno gospodarstvo, zato je stroške in koristi nemogoče izraziti s klasičnimi metodami (npr. interna stopnja donosa, neto sedanja vrednost). Taki so predvsem primeri izgradnje infrastrukture, elektrarn ipd. V takih primerih bo pri vrednotenju stroškov in koristi večji poudarek na stroških, ker so zlasti začetni stroški lažje merljivi (Senjur, 1998, str. 15).

Pri usklajevanju podjetniškega interesa in interesa celotne družbe navaja Senjur (1993, str. 83) tri pristope, ki imajo za osnovo ocenjevanje denarnega toka ter računanje donosnosti projekta:

- prvi pristop zagovarja popraviljanje dejanskih cen outputov in inputov s prisojenimi ali obračunskimi cenami,
- drugi pristop ocenjuje dodatke zunanje koristi in zunanje stroške, ki jih povzroča projekt npr. na svoje okolje, ki pa niso upoštevani v sami finančni oceni projekta,
- tretji pristop pa poleg podjetniških kriterijev upošteva še druge kriterije, ki odražajo širši družbeni interes.

4 KONTROLING V JAVNEM ZAVODU

4.1 Management v javnem zavodu

V zadnjem času vse več avtorjev pritrjuje tezi, da se vlogi managementa v javnih in privatnih organizacijah vse bolj približujeta druga drugi. Vse to je posledica liberalizacije in privatizacije odnosov znotraj administrativnih sistemov, po drugi strani pa se tržni odnosi vse bolj institucionalizirajo. Privatni in javni sektor se približujeta, funkcije managementa postajajo univerzalne.

Kot navaja Možina (1994, str. 945) najdemo pri vodilni osebi v privatni ali v kakšni javni organizaciji naslednje značilne funkcije managementa:

- **strateške**: oblikovanje prioriteten ciljev in njihovo razčlenjevanje v operativne plane,
- **interne**: organiziranje, kadriranje, vodenje, kontroliranje učinkovitosti,
- **eksterne**: sodelovanje z zunanjimi organizacijami, sodelovanje s tiskom in javnostjo.

Delovanje sodobnega managementa v javnih organizacijah je, kot pravi Jorgensen (Možina et al., 1994, str. 955), mogoče pojasniti z dvema "trgoma":

1. **politično-administrativni trg**: nanaša se na distribucijo in redistribucijo proračunskih sredstev. Tržni regulator v tem primeru nista ponudba in povpraševanje, temveč razmerje med redukcijo sredstev in glasnostjo protestov managementa: bolj glasni kot so protesti in večja kot je njihova odmevnost v širši javnosti, manjša je redukcija proračunskih sredstev. Delež teh sredstev ni več odvisen od lojalnosti managementa ali kvalitete storitev. Do spremembe na tem trgu je prišlo po naftni krizi v 70. letih prejšnjega stoletja, ko so zaustavili rast državne blagajne in so vladne organizacije prenehale z avtomatskim financiranjem javnih služb.

2. **trg dobrin in storitev:** zaradi omejenih finančnih virov se je zaostрила "tržna" bitka med javnimi organizacijami. Seveda še vedno prevladuje proračunsko financiranje izvajalcev, vendar pa imajo končni uporabniki večjo ponudbo, zato konkurenca dejansko narašča.

Organizacije, ki so izpostavljene krčenju sredstev, se lahko rešijo tako da izkoristijo profesionalizacijo svojih zaposlenih, in sicer s stopnjevanjem specializacije svojih storitev. Tako lahko pridejo do položaja, da so za določeno vrsto storitev edini izvajalci in dosežejo status naravnih monopolistov. Druga možnost je, da oblikujejo koalicijo s končnimi uporabniki ali komplementarnimi izvajalci in preko nje dosežejo večjo odmevnost v javnosti in večji vpliv na lobije. Zadnja možnost pa je, da z dvigom kvalitete svojih storitev na trgu pridobijo nove uporabnike in si tako zagotovijo preživetje.

Vlogo manamegenta v neprofitnih organizacijah je potrebno zaradi deregulacije in privatizacije, ki vplivata na okolje teh organizacij, na novo zasnovati. Management okolja ne more več obvladovati z lojalnim in defenzivnim odnosom, temveč mora **opredeliti misijo oz. poslanstvo** svoje organizacije. Pri tem gre za več kot le za opredelitev pragmatičnih ciljev organizacije, saj gre za zadovoljevanje določenih družbenih potreb, s katerimi se zvišuje družbena blaginja. **Operacionalizacija poslanstva** nadalje zagotovi, da se vodstvo ne bo zadovoljilo samo z dobrimi nameni, temveč bo definiralo naloge tako, da ga bo tudi uresničilo. Za uresničevanje poslanstva sta nadalje potrebni **zavzetost in aktivna udeležba zaposlenih**. Organizacijam, ki so se odločile uresničiti poslanstvo, so potrebna stalna vrednotenja pretekle dejavnosti z vidika dolgoročnih ciljev. Potrebna je **nenehna evalvacija**, ki omogoča kritično distanco managementa do lastnega dela, s tem pa daje možnost za odkrivanje ovir ter vzpodbuja k uvajanju inovacij v organizacijo (Možina et al., 1994, str. 956).

4.2 Pomen kontrolinga v javnem zavodu

Neprofitne organizacije pri svojem delovanju ne zasledujejo tržne logike, vendar so kljub temu izpostavljene konkurenci pri finančnih virih in pri podpori v širši javnosti. Poslovodstvo nima zagotovljenih sredstev in podpore že samo s tem, da neprofitna organizacija obstaja in opravlja svojo dejavnost, temveč mora svojo upravičenost do obstoja stalno dokazovati. Zaradi naraščanja deleža bruto družbenega produkta, ki se namenja za financiranje javnega sektorja, mora management skrbeti tudi za obvladovanje stroškov, izboljšanje učinkovitosti ter dobro sodelovanje z uporabniki.

Pri tem lahko managementu bistveno pomaga strokovna služba, ki mu daje informacije, ki jih potrebuje za odločanje pri zasledovanju ciljev, poslanstva in vizije organizacije. Zlasti v neprofitnih organizacijah te informacije preraščajo okvire računovodske službe, ki največkrat opravlja funkcijo knjigovodske službe, saj do nedavnega ni bilo potrebe, da bi opravljala tudi funkcijo upravljalnega računovodstva. Informacije, ki imajo za poslovodstvo visoko uporabno vrednost, poleg kvantitativnih vsebujejo tudi kvalitativne podatke in jih združujejo v smiselno celoto, pri tem pa uporabljajo formalne in neformalne vire.

V vseh podjetjih, še posebej pa v neprofitnih organizacijah, je uspešnost kontrolinga močno odvisno od posluha, ki ga ima poslovodstvo za njeno delovanje. V primeru slabe podpore poslovodstva, ki ne ve natančno, kako lahko izrablja kontroling oz. na drugi strani zaradi neprodornosti kontrolerja, obstaja nevarnost, da postane služba sama sebi namen in proizvaja informacije z majhno uporabno vrednostjo. Zato morata poslovodstvo in kontroling vzpostaviti odnose sinergije, saj naj bi ju vodil enak motiv, to je uspešno in učinkovito poslovanje organizacije.

Horak (1995, str. 246-247) navaja naslednje pogoje, ki so potrebni, da je kontroling lahko učinkovit in uspešen:

- sposoben in učinkovit management, ki bo znal maksimalno izkoristiti kontrolerjevo pomoč,
- sprejem filozofije kontrolinga s strani notranjih in zunanjih interesnih skupin; to lahko predstavlja večji problem zaradi pogoste birokratizacije upravljanja in procesov planiranja in kontrole,
- uporaba vseh možnih instrumentov kontrolinga, ki so pomembni za organizacijo – pri tem pa ne sme ostajati le na področju računovodskih metod,
- organiziranost v organizaciji mora biti skladna s kontrolinško filozofijo; biti mora čim bolj enostavna in prilagodljiva, v kolikor se pojavijo potrebe po spremembah,
- determinanti o smiselnosti vpeljave kontrolinga v organizacijo sta velikost in kompleksnost organizacije.

4.3 Kontroling investicijskih projektov v obravnavanem zavodu

Kontroling v obravnavanem zavodu ima svoje začetke že v letu 1996, ko je bila realizirana pobuda poslovodstva po ustanovitvi kontrolinga spremljanja tekočega poslovanja. Kontroling spremljanja investicijskih projektov pa sem pričela oblikovati konec leta 1998. Osnova za to je bil že veljaven pravilnik o odobritvi, spremljanju in zaključku finančnega dela investicij. Organizacijsko je bila služba umeščena neposredno k pomočniku generalnega direktorja za

finance. Po sedaj veljavni organizaciji pa so združeni kontroling investicijskih projektov, finančni kontroling ter kontroling porabe v eno službo, ki je podrejena pomočniku generalnega direktorja za ekonomiko poslovanja.

Glavni namen službe kontroling investicijskih projektov je:

- sodelovati pri oblikovanju plana investicij,
- informirati poslovodstvo in projektne managerje o poteku in realizaciji investicijskih projektov,
- informirati poslovodstvo o realizaciji in odmikih od plana denarnih tokov za investicijske namene ter analizirati vzroke za odmike,
- sodelovati pri oblikovanju poročil za nadzorni odbor in svet zavoda.

Na začetku je bilo potrebno poskrbeti za ustrezno informacijsko podporo. Skupaj s službo za informatiko smo oblikovali računalniški program, ki naj bi nudil pomoč pri planiranju investicijskih projektov, še posebej pa kasneje pri spremljanju njihove realizacije. Cilj, ki sem ga pri tem zasledovala je bil, da je potrebno uporabnikom zagotoviti stalen dostop do ažurnih informacij, ter jim tako olajšati odločitve, ki jih sprejemajo. Hkrati z vpeljavo delovanja nove službe je bilo potrebno oblikovati tudi navodila za delo za vse, ki s kontrolingom sodelujejo.

4.3.1 Plan investicijskih projektov

Plan investicijskih projektov je sestavni del letnega finančnega načrta zavoda, ki ga potrjuje svet zavoda. V njem so našteje investicije, ocenjena vrednost posamezne investicije, planirana dinamika odliva denarnih sredstev za plansko leto ter obveznosti, ki bodo v planskem letu prevzete za prihodnja leta. O upravičenosti posamezne investicije in njeni uvrstitvi v plan odločajo pomočnik generalnega direktorja za tehniko in investicije ter vodje enot. Hkrati z uvrstitvijo projekta v plan določijo tudi projektne managerja.

Izvajanje bolj zahtevne investicije je lahko proces, ki traja več let, zato je plan razdeljen na dva dela. Prvi zajema investicije, ki so se začele izvajati v preteklih letih in se v planskem letu še izvajajo; v drugem so investicije, ki naj bi se začele v planskem letu. Smiselnost te razdelitve izhaja iz omejenosti virov, saj je najprej potrebno zagotoviti sredstva za dokončanje že začelih investicij, šele nato pa se lahko preide na nove. Kontroling v sodelovanju s projektnimi managerji priskrbi informacije o poteku investicijskih projektov in obveznostih, ki so nastale v preteklih letih in se prenašajo v plansko leto.

Težave službe kontrolinga, s katerimi se srečuje pri planiranju investicijskih projektov so povezane predvsem z nerazumevanjem pomena dobre priprave projekta že v okviru te faze, ki je prva in zelo pomembna. Projekti so redko pripravljene kot kompleksna celota, za katero bi bila pripravljena ustrezna finančna konstrukcija in s tem predvideno njeno financiranje skozi daljše časovno obdobje. Največkrat je kot projekt razumljena kar posamezna aktivnost, ki nato samostojno vstopa v plan investicij, šele v naslednjem letu pa sledi njena nadgradnja z neko novo aktivnostjo, kar povzroča veliko težav pri spremljanju realizacije. Služba kontrolinga, mora tako sama skrbeti, da tekom daljšega časovnega obdobja združuje te samostojne aktivnosti in jih obravnava kot celovit projekt.

4.3.2 Organizacija investicijskih projektov

Organizacija projektov v zavodu je še najbolj podobna varianti, kot jo opisuje Dolžan (2002, str. 37). V poslovno-funkcijski organizacijski strukturi podjetja so postavljeni še posebni projektni managerji, ki so neposredno podrejeni glavnemu direktorju družbe – v konkretnem primeru pa pomočniku generalnega direktorja za tehniko in investicije. Projektne aktivnosti in naloge izvajajo različne poslovno-funkcijske enote podjetja, pri tem pa noben poslovno-funkcijski vodja nima pristojnosti nad celotnim projektom, temveč le v okviru svoje poslovne-funkcijske enote. Velja tudi obratno, in sicer da projektni manager nima formalne avtoritete nad poslovno-funkcijskimi vodji. Na celotno izvedbo projekta tako lahko vpliva le najvišje poslovodstvo, ker lahko sprejema odločitve, ki zadevajo več funkcijskih enot.

Pri tej obliki organizacije investicijskih projektov je malo koordinacije med projektnimi in poslovno-funkcijskimi vodji, kot mehanizem za koordinacijo pa se uporablja direktni nadzor. Taka oblika se lahko uporablja zato, ker ni velike negotovosti in so inputi in outputi največkrat standardizirani. Projekt torej vodi projektni vodja, ki nima formalnih pristojnosti nad poslovno-funkcijskimi vodji. Poslovno-funkcijska organizacijska struktura je primerna v obravnavanem primeru tudi zato, ker se izvajajo le enkratni projekti in ne gre za projektno podjetje.

4.3.3 Uveljavljanje investicijskih projektov

V zavodu je za spremljanje investicij uveden evidenčni list investicije, ki naj bi se izpolnjeval za vsako samostojno fazo projekta. Posamezni investicijski projekt ima tako lahko več evidenčnih listov. Vodja projekta pred formalnim začetkom investicije pridobiva različne informacije, ki so za zavod neobvezujoče. Preden pa začne s samo realizacijo investicije, ki

bo prinesla tudi določene finančne posledice, mora izpolniti obrazec "Evidenčni list investicije". Ključni podatki tega obrazca so: ime investicije, planska postavka (tj. številka iz plana investicij), ocenjena vrednost investicije, datum začetka ter predviden datum zaključka investicije. Obrazec nato posreduje v kontroling in mu priloži dokumente, na osnovi katerih je ocenil vrednost projekta oz. faze.

Naloga kontrolinga je, da preveri razpoložljiva sredstva za posamezen projekt in fazo, v kateri se projekt nahaja. Ker smo pri nabavah, ki presegajo zakonsko določeno mejo za javna naročila malih vrednosti, zavezani k izvedbi javnega naročila, smo v kontrolingu pozorni tudi na ta del. Po Zakonu o javnem naročanju (2006) nabava blaga ali storitev iz določene blagovne skupine ne sme presegati zakonsko mejo. V praksi to pomeni, da je potrebno združevati nabave iz več investicijskih projektov, v kolikor gre za nakup blaga oz. storitev, ki pripadajo eni blagovni skupini, kar ni vedno najbolj racionalno zaradi različnih časovnih obdobij, v katerih se investicije izvajajo. Informacije v zvezi z vsem navedenim kontroling posreduje pomočniku generalnega direktorja za investicije, ki formalno odobri začetek investicijskega projekta. Tovrstne informacije mu olajšajo odločitev in ga usmerijo v določeno ukrepanje.

Po odobritvi začetka projekta se za kontroling začne zbiranje podatkov in oblikovanje informacij v zvezi s potekom projekta. Pri tem sodeluje z vodji projektov in računovodsko službo.

Preglednost porabe sredstev investicijskih projektov je zagotovljena s poročilom o finančnem delu projektov, ki je dostopno preko računalniške mreže. Podatki so vsakodnevno ažurirani in vedno dajejo informacijo o zadnjem stanju v zvezi z določenim projektom. Zlasti je pomembna primerjava dejanske in planirane porabe sredstev na projektu, višina finančnih obveznosti projekta ter višina sredstev, ki so še na razpolago za dokončanje projekta. Pregled istih podatkov je omogočen še za posamezne faze projekta, kjer je razvidno tudi, ali je neka faza projekta tudi že zaključena. Poročilo omogoča tudi pregledovanje nabave po dobaviteljih, kar je pomembna informacija pri izvrševanju Zakona o javnem naročanju (2006). S tem poročilom pomagamo usmerjati vodje projekta in poslovodstvo k skupnemu cilju: doseči realizacijo vsakega investicijskega projekta v predvidenem času in z določenim obsegom sredstev, pri tem pa še spoštovati določila Zakona o javnem naročanju (2006).

Ob zaključku projekta mora projektni manager pripraviti zapisnik o prevzemu osnovnih sredstev, ki je njegovo zadnje dejanje v zvezi s projektom. S tem zapisnikom zagotovi, da je osnovno sredstvo evidentirano s črtno kodo in da se začne obračunavati amortizacija. Za

kontroling pa to pomeni, da poročilo vsebuje končne podatke o porabi finančnih sredstev v zvezi z investicijskim projektom.

Kontroling investicijskih projektov po zaključku oceni uspešnost projekta in pripravi končno analizo izvedenega projekta. Ocena po končanem delu je potrebna, da bi dobili spoznanja o poteku izvedenega projekta in s tem izhodišča za izvedbo projektov, ki bodo še sledili.

Težava službe kontrolinga, s katero se srečuje v tej fazi, je programska oprema. Dejstvo je, da v zavodu še nimamo integrirane programske opreme, kljub dobrim izkušnjam v organizacijah, kjer so se tega že lotili. Vpeljava bi pomenila precejšen finančni zalogaj in bi zahtevala ogromno vložene energije. Hkrati pa bi bili prisiljeni podrobno pregledati poslovne procese, kjer bi našli marsikatero možnost za racionalizacijo. Tako pa se še vedno srečujem z različnimi bazami podatkov in različnimi individualnimi programskimi rešitvami, ki se ne dajo bistveno spremeniti in izboljšati. Začasna rešitev ob postavitvi službe kontrolinga je šla v smer, da sami vnašamo podatke v računalniški program, ker se je takrat zelo resno razmišljalo o uvedbi integrirane programske opreme. Ta rešitev je žal še vedno ostala, čeprav je od takrat minilo že šest let in tako se izgubi preveč časa za povsem operativna dela, namesto da bi to energijo usmerjali v oblikovanje kvalitetnih informacij.

4.3.4 Možnosti nadaljnjega razvoja nalog službe kontrolinga investicijskih projektov

Služba kontrolinga bi morala biti bolj aktivno vključena že v samo fazo planiranja investicijskih projektov. Projekt bi moral biti pripravljen kot kompleksna celota, ki ga členimo na posamezne aktivnosti. Aktivnosti pa bi bilo potrebno nato vrednotiti in med seboj usklajevati, ter razčistiti vsa vprašanja v zvezi z njimi, še preden pričnemo z realizacijo projekta. Kontroling bi moral spremljati tudi roke izvedbe in ne le stroške posameznih aktivnosti, kot sedaj. Vsako odstopanje realizacije od postavljenih rokov bi pomenilo, da bo potek celotnega projekta drugačen od predvidenega, kar ima posledice za vse vire, ki sodelujejo pri realizaciji (finančni, kadrovski idr.). Spremljanje stroškov pomeni, da se omejujemo samo na en vidik, druge pa povsem zanemarjamo.

Organizacija investicijskih projektov ni najbolj optimalna. Projektnemu managerju je zagotovljena premajhna avtonomija, prav tako ima pri svojem delu premalo kompetenc. Tako od njega tudi ne moremo zahtevati popolne odgovornosti za izvedbo projekta. Pri sedanji organiziranosti ima samo najvišje poslovodstvo popoln pregled nad izvajanjem posameznega projekta in ima možnost sprejemati odločitve, ki zadevajo več funkcijskih enot. S tem nase

prevzema tudi breme vsakodnevnih operativnih odločitev, namesto da bi jih prepustili projektному managerju, ki najboljše pozna stanje na projektu, za katerega je odgovoren.

V fazi uveljavljanja projekta pa bi se "Evidenčni list investicije" moral izpolnjevati za vsako posamezno fazo in ne tako kot sedaj, ko se izpolnjuje za nakup vsakega osnovnega sredstva. Tako se je pričela ustvarjati množica papirjev, sam postopek za začetek investicije je preveč zbirokratiziran. Delno je razlog tudi v programski opremi in njenih hibah, ki so že opisane v poglavju 4.3.3., saj se v ta del informacijskega sistema ni resno posegalo že več kot desetletje. Pri morebitni prenovi programske opreme pa se bo zelo aktivno morala vključiti tudi služba kontrolinga investicij.

SKLEP

Organizacije v javnem sektorju so vedno bolj izpostavljene delovanju konkurence, prav tako tudi obravnavni zavod. Tekmovanje se odvija na področju dodeljevanja finančnih virov, stalno pa je potrebno dokazovati tudi upravičenost obstoja in delovanja organizacije. Zaradi vseh teh premikov v zadnjih petnajstih letih je moral tudi management v javnem sektorju spremeniti svoje obnašanje. Ne zadošča namreč le njegova lojalnost, temveč je potrebno graditi na aktivnem odnosu tako do okolja kot do zaposlenih in procesov znotraj same organizacije.

Financiranje javnega sektorja je urejeno z Zakonom o javnih financah (1999), pri nabavi blaga, oddaji gradenj in naročanju storitev pa mora upoštevati določila Zakona o javnem naročanju (2006).

Javni sektor je tudi pomemben nosilec investicij, ki imajo navadno velik vpliv daleč v prihodnost, tako preko stroškov kot tudi koristi – navadno pa se ti vplivi izražajo v celotnem gospodarstvu. Zato se v procesu izbire odločitev za neko investicijo upošteva njeno družbeno-ekonomsko vrednotenje, saj gre nemalokrat za zasledovanje ciljev, ki jih ne moremo ocenjevati le preko povečevanja dohodka.

Investicije so enkratne in dlje časa trajajoče dejavnosti, v katerih se prepletajo različne poslovne funkcije. Le-te je potrebno med seboj usklajevati, da bi dosegli zaželeni cilj, zato lahko investicije organiziramo kot samostojne projekte. Za življenjski cikel projekta je značilno načelo "počasi-hitro-počasi", ker vsak projekt zahteva veliko aktivnosti pri koncipiranju in organizaciji dela, v fazi planiranja in uveljavljanja projekta gre delo hitreje, v fazi zaključevanja projekta pa se začnejo aktivnosti znova odvijati bolj počasi. Zlasti prva

faza koncipiranja projekta je zelo pomembna, saj je za nadaljnji potek projekta dobro, da so vsa vprašanja razjasnjena.

Poslovodstvo v javnem sektorju mora skrbeti za čimbolj racionalno porabo dodeljenih finančnih virov in v okviru investicijske dejavnosti mu pri tem lahko pomembno pomaga služba kontrolinga, ki je v večjih organizacijah lahko decentralizirana in zato bolj specializirana. Tako je tudi v obravnavanem primeru, ko je bila ustanovljena posebna služba kontrolinga investicij, ker so bile informacije, ki jih je management dobival s strani računovodske službe, preveč na knjigovodski ravni.

Služba kontrolinga mora kontroling graditi skupaj s poslovodstvom. Pri tem je pomembno, da poslovodstvo natančno ve, kako in v kakšne namene lahko izrablja kontroling. Največja težava, ki jo kontroler srečuje pri svojem delu je ravno nesprejemanje kontrolinga s strani managementa in notranjih interesnih skupin. Po drugi strani pa mora biti kontroler dovolj prodoren, da se služba ne izrodi in postane samozadostna; informacije, ki jih proizvaja pa imajo majhno uporabno vrednost.

Kontroling projektov bo zaradi vedno večje veljave projektnega načina dela tudi vedno bolj pridobival na pomenu. Pri tem sodeluje pri načrtovanju, upravljanju in kontroli učinkov, stroškov in rokov projekta. V kolikor se omejimo le na en vidik, je slika o projektu nepopolna, informacije ki so osnova za odločanje, pa nezadostne. Ravno v to smer pa bo potrebno še izpopolniti naloge, ki jih opravlja kontroling investicijskih projektov v obravnavanem zavodu.

LITERATURA IN VIRI

1. Adams J., Barndt S. (1983). *Behaviorial Implications of the Project Life Cycle. Project Management Handbook*. New York: Van Nostrand Reinhold.
2. Cvikl, M. M. & Zemljič, P. (2000). *Zakon o javnih financah s komentarjem*. Ljubljana: Bonex založba d. o. o.
3. Česen, M. (2003). *Management javne zdravstvene službe*. Ljubljana: Center za tehnološko usposabljanje.
4. Deyhle, A. (1997). *Kontroling in kontroler v praksi*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
5. Dolžan, M. (2002). *Projektni kontroling* [magistrsko delo]. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
6. Drašler, M. (2002). *Kontroling projektov v telekomunikacijskem podjetju* [magistrsko delo]. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
7. Federhen, J. (1998). Projects as Non-Stationary Business Processes to Realise Strategic Goals. *Zbornik referatov 14th World Congress on Project Management* (str. 686-694). Ljubljana: Slovensko združenje za projektni management.
8. Hočevar, M. (1995). Nekaj razlogov proti uvajanju pojma "controlling". *Revizor*, (6), str. 37-47.
9. Hočevar, M. (2003). Kako izboljšati računovodske informacije za poslovodno odločanje?. *IKS, revija za računovodstvo in finance*, (9), str. 14-27.
10. Kerzner, H. (1992). *Project Management. A System Approach to Planning, Scheduling and Controlling*. New York: Van Nostrand Reinhold.
11. Knific, M. (2002). *Proces uvajanja projekta* [diplomsko delo]. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
12. Kocjančič, N. (2001). *Pomen kontrolinga in njegovih instrumentov v javnih nedobičkovnih organizacijah* [diplomsko delo]. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
13. Križaj, F. & Križaj M. (2000). *Kontrolerjev slovar: 100 izrazov, pomembnih za delo kontrolerja, z izčrpnimi pojasnili*. Ljubljana: Orgos.
14. Kranjc, V. (2000). *Predstavitev zakona o javnih naročilih ZJN-I* [gradivo za interno izobraževanje na zavodu].
15. Kranjc-Žnidaršič, A. (1995). *Ekonomika podjetja*. Postojna: Založba Dej.
16. Križaj, F. (oktober 2001). Kontroling in kontroler skoraj 500 let kasneje. *Kontrolerjev glasnik*. Najdeno 15. junija 2008 na spletnem naslovu <http://www.kontroling.si/solak/literatura/Kontrolerjev%20glasnik%2001.pdf>
17. Križaj, F. (2000). Aktualne teme s 25. kongresa kontrolerjev v Münchnu. *Zbornik referatov 2. strokovnega srečanja slovenskih kontrolerjev*, str. 2-4. Radenci: Orgos d.o.o.
18. Melavc, D. & Novak, A. (2007). *Controlling*. Kranj: Moderna organizacija.
19. Meredith, J. R. & Mantel, S. J. (1995). *Project Management*. New York: John Wiley & Sons Inc.
20. Možina S. et al. (1994). *Management*. Radovljica: Didakta.
21. Primec, B. (2000). *Zakon o javnih naročilih s komentarjem*. Ljubljana: Bonex založba d. o. o.

22. Randolph, W. & Posner, B. Z. (1992). *Getting the Job Done*. Englewood Cliffs (N. J.): Prentice-Hall.
23. Rant, M., Jeraj, M. & Ljubič, T. (1995). *Vodenje projektov*. Radovljica: POIS.
24. Rozman, R. (1998). *Ravnanje (management) projekta, gradivo za Investicijsko šolo Ekonomske fakultete*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
25. Rozman, R., Kovač, J. & Koletnik, F. (1993). *Management*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
26. Samsa, P. M. (2003). *Reorganizacija nabavnega poslovanja v javnem zavodu* [magistrsko delo]. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
27. Senjur, M. (1993). *Gospodarska rast in razvojna ekonomika*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
28. Senjur, M. (1998a). *Uvod v analizo investicij* [gradivo za Investicijsko šolo Ekonomske fakultete]. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
29. Senjur, M. (1998b). *Uvod v investicije in teorija investicij* [gradivo za Investicijsko šolo Ekonomske fakultete]. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
30. Širca-Trunk, N. & Tavčar, M. (1998). *Management nepridobitnih organizacij*. Koper: Visoka šola za management.
31. Trstenjak, V. (1998). *Statusne in davčne pravne podlage nevladnih organizacij v Sloveniji. Vloga in financiranje nevladnih organizacij*. Ljubljana: Regionalni ekološki center.
32. Turk, I. (2000). *Pojmovnik računovodstva, financ in revizije*. Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije.
33. Turk, I. et al. (1999). *Finančno računovodstvo*. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo.
34. Turk, I., Kavčič, S. & Kokotec-Novak, M. (2003). *Poslovodno računovodstvo*. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo.
35. Vuk, D. (1998). *Investicijska izgradnja* [dopolnjeni zapiski predavanj]. Kranj: Moderna organizacija
36. Zakon o javnih financah (1999). *Uradni list RS* (Št.79/1999, 30. september 1999).
37. Zakon o javnem naročanju (2006). *Uradni list RS* (Št.128/2006, 8. december 2006).
38. Zakon o gospodarskih javnih službah (1993). *Uradni list RS* (Št. 32/1993, 17. junij 1993).
39. Zakon o zavodih (1991). *Uradni list RS* (Št.12/1991, 22. marec 1991).
40. Železnikar, J. (november, 2003). Kontroling – povzročitelj stroškov ali konkurenčna prednost? *Kontrolerjev glasnik*. Najdeno 16. junija 2008 na spletnem naslovu <http://www.kontroling.si/solak/literatura/Kontrolerjev%20glasnik%2011.pdf>
41. Žibert, F. (1993). *Teorija javnih financ*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
42. Žličar, B. (2002). *Ravnanje investicijskih projektov: primer izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji* [magistrsko delo]. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.