

Outsourcing kao poslovna strategija u javnom sektoru

Damjanić, Danijel

Master's thesis / Diplomski rad

2020

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Pula / Sveučilište Jurja Dobrile u Puli**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:137:781919>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-23**



Repository / Repozitorij:

[Digital Repository Juraj Dobrila University of Pula](#)



Sveučilište Jurja Dobrile u Puli
Fakultet ekonomije i turizma
«Dr. Mijo Mirković»

Danijel Damjanić

**OUTSOURCING KAO POSLOVNA STRATEGIJA
U JAVNOM SEKTORU**

Diplomski rad

Pula, 2020.

Sveučilište Jurja Dobrile u Puli
Fakultet ekonomije i turizma
«Dr. Mijo Mirković»

DANIJEL DAMJANIĆ

**OUTSOURCING KAO POSLOVNA STRATEGIJA
U JAVNOM SEKTORU**

Diplomski rad

JMBAG: 0036373259, izvanredni student

Studijski smjer: Financijski management

Predmet: Upravljanje javnim službama

Znanstveno područje: Društvena znanost

Znanstveno polje: Ekonomija

Znanstvena grana: Financije

Mentor: prof. dr. sc. Marija Bušelić

Sumentor: dr. sc. Alen Benazić

Pula, lipanj 2020.



IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, dolje potpisani _____, kandidat za magistra ekonomije/poslovne ekonomije ovime izjavljujem da je ovaj Diplomski rad rezultat isključivo mogega vlastitog rada, da se temelji na mojim istraživanjima te da se oslanja na objavljenu literaturu kao što to pokazuju korištene bilješke i bibliografija. Izjavljujem da niti jedan dio Diplomskog rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz kojega necitiranog rada, te da ikoji dio rada krši bilo čija autorska prava. Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za koji drugi rad pri bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili radnoj ustanovi.

Student

U Puli, _____, _____ godine



IZJAVA

o korištenju autorskog djela

Ja, _____ dajem odobrenje Sveučilištu Jurja Dobrile u Puli, kao nositelju prava iskorištavanja, da moj diplomski rad pod nazivom _____ koristi na način da gore navedeno autorsko djelo, kao cjeloviti tekst trajno objavi u javnoj internetskoj bazi Sveučilišne knjižnice Sveučilišta Jurja Dobrile u Puli te kopira u javnu internetsku bazu završnih radova Nacionalne i sveučilišne knjižnice (stavljanje na raspolaganje javnosti), sve u skladu s Zakonom o autorskom pravu i drugim srodnim pravima i dobrom akademskom praksom, a radi promicanja otvorenoga, slobodnoga pristupa znanstvenim informacijama.

Za korištenje autorskog djela na gore navedeni način ne potražujem naknadu.

U Puli, _____ (datum)

Potpis

Sadržaj

1. Uvod.....	1
2. Javna uprava u Republici Hrvatskoj	3
3. Teorijski okvir i pojmovno određenje outsourcinga.....	6
3.1 Podjela outsourcinga	7
3.2 Outsourcing kao podvrsta javno-privatnog partnerstva	9
3.3 Prednosti outsourcinga.....	11
3.4 Nedostaci outsourcinga	13
4. Utjecaj outsourcinga na sustav upravljanja	16
5. Mogućnosti kontrolinga poslovnih procesa danih u outsourcing	18
6. Outsourcing kao poslovna strategija	20
6.1 Ciljevi outsourcinga	20
6.2 Strateško odlučivanje o outsourcingu	21
7. Statistička analiza primjene outsourcinga u javnom sektoru članica OECD-a ...	25
7.1 Veličina javnog sektora.....	26
7.2 Pokazatelji primjene outsourcinga u javnom sektoru.....	28
7.3 Utjecaj outsourcinga na veličinu javnog sektora	35
8. Iskustva s outsourcingom u javnom sektoru u Europi	38
9. IT outsourcing u javnom sektoru	43
10. Outsourcing u javnom sektoru u Republici Hrvatskoj.....	47
11. Komparacija troškova s i bez outsourcinga na primjerima	52
11.1 Aktivnost zamjene brojila u HEP ODS - Elektroistra Pula.....	54
11.2 Aktivnost očitavanja brojila u HEP ODS - Elektroistra Pula	56
12. Zaključak.....	58
POPIS LITERATURE	61
POPIS TABLICA.....	65
POPIS GRAFIKONA.....	65
POPIS SLIKA	66

1. Uvod

Društvo kao cjelina nastoji optimalno alocirati oskudne resurse kako bi iz raspoloživih resursa izvuklo najveću društvenu dobrobit. To se odnosi na privatni sektor, ali i na javni sektor. Međutim, između ta dva sektora postoje velike razlike. Temeljna razlika očituje se u tome što javni sektor nema za glavni cilj ostvarenje profita, dok je privatni sektor profitno orijentiran sa strogom kontrolom troškova. Osim toga, javni sektor je nerijetko trom i nedovoljno efikasan. Kako bi se povećala fleksibilnost i efikasnost javnog sektora, u poslove koje su tradicionalno pripadale javnom sektoru, omogućuje se uključivanje privatnog sektora putem tržišnog mehanizma. Jedan od takvih oblika uvođenja tržišta i natjecanja u javni sektor predstavlja vanjsko ugovaranje za obavljanje javnih poslova, odnosno, *outsourcing*. *Outsourcingom* se određeni poslovni procesi prepuštaju na izvršavanje specijaliziranim poduzećima (vanjskim partnerima) koja imaju mogućnost te procese obaviti kvalitetnije i jeftinije. Na taj način organizacija koja je donijela odluku o *outsourcingu* može se više usmjeriti na ključne poslovne procese i samim time generirati veću dodanu vrijednost.

Primjena *outsourcinga* seže daleko u povijest. Poznat je primjer već u 5. st. pr. Krista kada je perzijski princ Kir Mlađi unajmio deset tisuća grčkih plaćenika u pokušaju da preotme prijestolje svomu bratu. U 15. stoljeću redovnici iz Firenze prilikom obavljanja svoje tiskarske djelatnosti koriste usluge tiskarskih strojeva. Premda je tada *outsourcing* kao pojam bio nepoznat, oba navedena primjera predstavljaju pravi primjer *outsourcinga* jer u biti *outsourcing* označava prijenos posla vanjskom partneru. Od tada do danas *outsourcing* je prošao dugačak evolucijski put. U suvremeno doba javni sektor postaje sve značajnije *outsourcing* tržište. Tako je od 2000. do 2009. godine porasla primjena *outsourcinga* za 17% u javnom sektoru država članica Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD).

U ovom radu nastojat će se analizirati djelovanje *outsourcinga* u javnom sektoru u svrhu provjere u kojoj mjeri i uz koje preduvjete *outsourcing* može poboljšati performanse poslovanja javnog sektora. Pri tome, pod pojmom organizacija u ovom radu podrazumijeva se poduzeće pod nadzorom javne vlasti koja ga je osnovala. Stoga ovaj rad započinje opisom strukture javnog sektora u Republici Hrvatskoj i njegove funkcije radi cjelovitosti rada. U sljedećem poglavlju objašnjena je teorijska

podloga *outsourcinga* uključujući definiciju i vrste *outsourcinga*. Osim prednosti *outsourcinga*, potrebno je voditi računa i o nedostacima *outsourcinga* koji su obrađeni u istom poglavlju. Nadalje, slijedi opis utjecaja *outsourcinga* na sustav upravljanja budući da se globalni proces liberalizacije tržišta širi i u djelatnosti u kojima još u potpunosti ne funkcionira slobodno tržište kao što su to javne usluge. Nakon toga slijedi opis mogućnosti nadzora i valoriziranja utjecaja *outsourcinga* na poslovne procese. Bilo koja usluga koja se daje u *outsourcing* mora biti precizno definirana kroz izradu kvantitativnih i kvalitativnih specifikacija. Tek nakon detaljne analize organizacija donosi odluku o *outsourcingu* čiji je proces donošenja opisan u šestom poglavlju (Outsourcing kao poslovna strategija). U sljedećem poglavlju izvršena je statistička analiza primjene *outsourcinga* kod država članica OECD-a u cilju detektiranja država koje intenzivno primjenjuju *outsourcing* u javnom sektoru. U tu svrhu definirani su pokazatelji primjene *outsourcinga* radi komparativne analize. Nakon toga slijedi opis pojedinih iskustava s *outsourcingom* u Europi na konkretnim primjerima te zasebno poglavlje *outsourcing* informacijskih tehnologija budući da svakim danom iste dobivaju na sve većoj važnosti. Nakon europskih primjera *outsourcinga*, prikazani su rezultati istraživanja efikasnosti javnog sektora u Republici Hrvatskoj te je izvršena analiza primjene *outsourcinga* u javnom sektoru Republike Hrvatske. Nadalje, slijedi usporedba troškova izvršavanja određenih aktivnosti kod nefinancijskog javnog poduzeća (HEP ODS – Elektroistra Pula) s i bez primjene *outsourcinga*. Posljednjim zaključnim poglavljem sumirane su prethodno navedene činjenice, prednosti i nedostaci. Temeljem rezultata cjelokupne analize naglasit će se zaključci do kojih se došlo u pogledu spoznajnog i praktičnog doprinosa. Prilikom pisanja ovog rada korištene su znanstvene metode analize, sinteze, deskripcije, kompilacije, dedukcije, indukcije i klasifikacije.

2. Javna uprava u Republici Hrvatskoj

Javna uprava je tijelo koje je dobilo političke ovlasti i sredstva potrebna za zadovoljavanje općih interesa i promicanje općeg dobra. Pojam javne uprave nije ograničen samo na državnu upravu, nego se odnosi i na regionalnu i lokalnu samoupravu, javna poduzeća ili društva, djelatnost koncesionara i subvencioniranog privatnika u obavljanju javnih službi.¹ Javna uprava definira se kao ukupnost struktura i procesa kojima je krajnji cilj iniciranje i provođenje politika kojima se ostvaruje javni interes, odnosno opće dobro.² Način organizacije javne uprave se razlikuju od zemlje do zemlje. U Republici Hrvatskoj javna uprava djeluje kroz javni sektor čija je struktura prikazana na slici 1.

Slika 1: Struktura javnog sektora u Republici Hrvatskoj



Izvor: P. Bejaković, et. al., *Veličina javnog sektora u Hrvatskoj*, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 11 No. 1, 2011., str. 107.

¹ I.P. Šeparović, *Izazovi javnog menadžmenta – Dilema javne uprave*, Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb, 2006., str. 11.

² Ibidem, str. 14.

Opća država se sastoji od:³

- središnje države
 - proračunski korisnici (primjerice centri za socijalnu skrb, osnovne i srednje škole, javne vatrogasne postrojbe, zdravstvene ustanove u vlasništvu županija, ministarstva)
 - izvanproračunskih fondova (Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, Hrvatske vode, Hrvatski fond za privatizaciju, Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, Hrvatske ceste)
- regionalne vlasti (20 županija i Grad Zagreb)
- lokalne vlasti (428 općina i 127 gradova)⁴.

Javna društva ili javna poduzeća definirana su kao pravne osobe u većinskom izravnom ili neizravnom vlasništvu države, čije su dionice ili poslovni udjeli u portfelju Republike Hrvatske ili u kojima ona ima vlasnička prava. Ona nude bitna dobra i usluge, a podložna su javnoj vlasti. Dije se na sljedeći način:⁵

- financijska javna društva ili poduzeća
 - monetarna (primjerice Hrvatska narodna banka (HNB), Hrvatska banka za obnovu i razvoj (HBOR), Hrvatska poštanska banka (HPB))
 - nemonetarna (primjerice Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA), Financijska agencija (FINA), Središnje klirinško depozitarno društvo (SKDD))
- nefinancijska javna društva ili poduzeća (primjerice Jadrolinija, Hrvatska elektroprivreda (HEP), Hrvatska pošta (HP), Croatia Airlines (CA), Hrvatska radiotelevizija (HRT), Hrvatska Lutrija (HL), Hrvatske šume (HŠ), Hrvatske autoceste (HAC), Hrvatske željeznice (HŽ), Odašiljači i veze (OIV), Jadranski naftovod (JANAF) i ostala poduzeća u Hrvatskoj koja pružaju usluge od posebnog državnog interesa i nad kojima država provodi redovito praćenje, kontrolu i reviziju poslovanja).

³ P. Bejaković, et. al., *Veličina javnog sektora u Hrvatskoj*, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 11 No. 1, 2011., str. 108.

⁴ Broj gradova i općina preuzet je sa službenih stranica Ministarstva uprave (<https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-organizaciju-uprave/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/popis-zupanija-gradova-i-opcina/846>, pristup 14.7.2019.)

⁵ P. Bejaković, et.al., op. cit., str. 109-110.

Često se tvrdi da država nije dobar gospodar, da nije efikasna u samostalnom izvršavanju zadaća itd. Međutim, država je neophodna u osiguranju dobara i usluga koje tržište bez djelovanja države ne bi osiguralo ili ako bi ih osiguralo, ne bi osiguralo u dovoljnoj količini. Zbog nesavršenosti tržišta u svom djelovanju, potrebna je intervencija države (kroz regulativu, financije, proizvodnju, transfere) kako bi se poboljšalo funkcioniranje tržišta. Budući da je država suočena s rastućom potražnjom za javnim dobrima, a s druge strane ograničena je vlastitim kapacitetima i proračunima, država nastoji uključivati privatni sektor u poslove javnog sektora. Svrha toga je u ostvarivanju efikasnije alokacija oskudnih resursa i smanjenje troškova pružanja usluge. Najčešći oblik uključivanja privatnog sektora u poslove javnog sektora je ugovaranje korištenja usluga vanjskih partnera (engl. *outsourcing*). Na taj način javna uprava sklapa ugovor s privatnim poduzetnikom ili neprofitnim organizacijama o opskrbi javnim uslugama, dok javna vlast zadržava odgovornost nad njihovim planiranjem i financiranjem.⁶ Postoji više oblika ugovaranja korištenja usluga vanjskih partnera koji su prikazani u sljedećoj tablici.

Tablica 1: Oblici ugovaranja korištenja usluga vanjskih partnera (outsourcing)

Ugovaranje samo s jednim ugovaračem	Javna uprava ugovara pružanje javne usluge samo s jednim ugovaračem koji samostalno pruža ugovorenu uslugu i ima pravo sklapanja podugovora za osiguranje potrebnih sredstava, djelatnika i opreme neophodne za pružanje javne usluge.
Ugovaranje s više ugovarača	Javnu uslugu mogu pružiti dva i više ugovarača s kojima javna uprava sklopi ugovor.
Pružanje usluge uz zadržavanje opreme	Javna vlast može zadržati opremu i ostala sredstva u svom vlasništvu, dok se s privatnim poduzetnikom ugovara usluga rada za pružanje javne usluge.
Prodaja opreme uz zadržavanje usluge	Javna vlast u pružanju javnih usluga može osigurati svoje djelatnike, a unajmiti potrebnu opremu za pružanje usluga od privatnih osoba.
Suradnja između javnog i privatnog sektora (kooperacija)	Javna vlast i privatni poduzetnik zajednički isporučuju određenu javnu uslugu.
Kupnja pomoćnih usluga	Pružanje javne usluge ostaje u nadležnosti javne uprave, dok se pomoćne djelatnosti prepuštaju privatnom sektoru (npr. ugovaranje prehrane učenika u javnoj školi s privatnim ugostiteljem).
Ugovaranje upravljačkih funkcija	U pružanju javnih usluga javni sektor može osigurati opremu, zgrade i djelatnike, dok se upravljačke funkcije ugovaraju s privatnim poduzetnikom (primjena u bolnicama).
Ugovaranje pomoćnih usluga	Javni sektor zadržava nadležnost u obavljanju javnih usluga, dok se zbog veće efikasnosti upravljanje nad pomoćnim uslugama prepušta privatnom sektoru (npr. usluge tehničkog održavanja opreme, usluge čišćenja i sl. u bolnicama).

Izvor: J. Budak, et. al., *Deset tema o reformi javne uprave*, Friedrich Ebert Stiftung i Ekonomski institut, Zagreb, 2011., str. 16.

⁶ J. Budak, et. al., *Deset tema o reformi javne uprave*, Friedrich Ebert Stiftung i Ekonomski institut, Zagreb, 2011., str. 17.

3. Teorijski okvir i pojmovno određenje outsourcinga

*Outsourcing*⁷ ili eksternalizacija aktivnosti označava proces prebacivanja aktivnosti vanjskim partnerima.⁸ To je alat koji omogućuje organizaciji da se fokusira na glavne aktivnosti u kojima je najbolja. Odvajanje aktivnosti koje ne predstavljaju glavnu djelatnost organizacije i prebacivanje na partnere poboljšava kvalitetu i smanjuje troškove tih aktivnosti.⁹ Stoga *outsourcing* naliči na vanjsko ugovaranje i druge poslovne odnose s partnerskim poduzećima, primjerice dobavljačima. Međutim, definicija govori kako se *outsourcingom* određeni poslovni procesi prepuštaju specijaliziranim partnerskim poduzećima koja imaju mogućnost te poslovne procese obavljati kvalitetnije i jeftinije. Time se organizaciji koja je odlučila izdvojiti određene poslovne procese, omogućava fokusiranje na ključne poslovne procese.¹⁰ Iako je glavni motiv za primjenu *outsourcinga* smanjenje troškova, *outsourcing* je potrebno promatrati kao stratešku odluku kojoj mora prethoditi procjena strateških i financijskih posljedica te analiza poslovnih procesa. Koje će se poslovne procese eksternalizirati ovisi o strateškom usmjerenju organizacije i o tome koje se aktivnosti smatraju temeljnim, a koje sporednim.

U principu, sve poslovne aktivnosti mogu se podijeliti na procesne i projektne. One aktivnosti koje nisu kreativne, ne ovise značajno o promjeni kadrova, ponavljaju se i standardizirane su, spadaju u procesne poslove. Za razliku od procesnih poslova, projektni poslovi u organizaciji su oni koji nisu standardizirani, ovisni su o promjeni kadrova te su kreativni. Procesni poslovi čine uobičajeno od 70 do 80% svih poslova bilo koje organizacije, dok na projektne poslove otpada preostali udio. Stoga procesni poslovi predstavljaju potencijalnu mogućnost za *outsourcing* bez velikog rizika gubitka kvalitete i uz mogućnost značajnog napretka u efikasnosti i racionalizaciji.¹¹

⁷ U stručnoj literaturi se za *outsourcing* koristi i izraz *contracting out*, usp. I.P. Šeparović, *Izazovi javnog menadžmenta – Dilema javne uprave*, Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb, 2006., str. 154.

⁸ L. Galetić, et al., *Organizacija velikih poduzeća*, Sinergija-nakladništvo d.o.o., Zagreb, 2011., str. 287.

⁹ M. Drljača, *Outsourcing kao poslovna strategija*, Zbornik radova 11. međunarodnog simpozija o kvaliteti: Kvaliteta, konkurentnost i održivost, Hrvatsko društvo menadžera kvalitete i Oskar, Zagreb, 2010., str. 5.

¹⁰ D. Liović, *Outsourcing - rizična ušteda?*, Međunarodna naučna konferencija Univerziteta Singidunum, Beograd, 2016., str. 224.

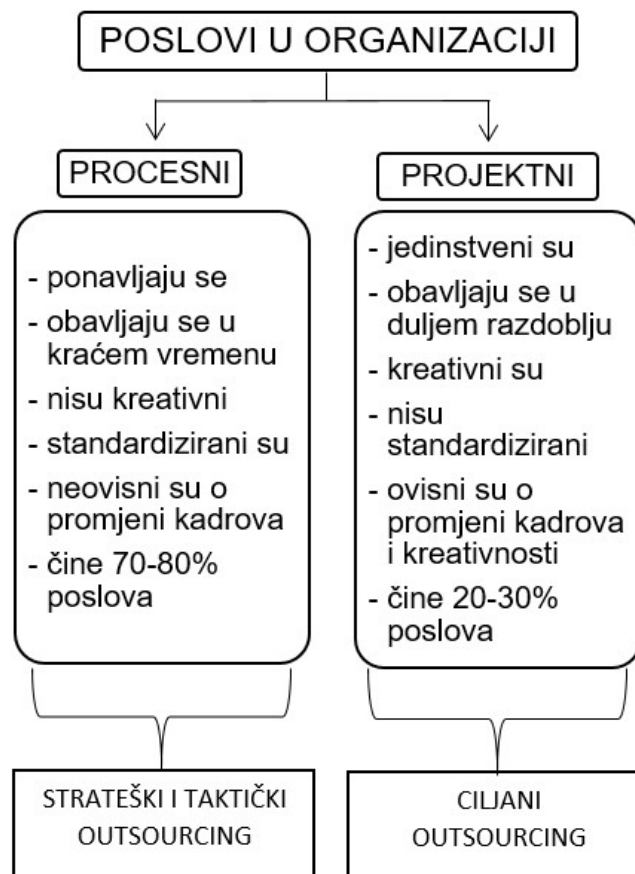
¹¹ M. Paliaga, *Strateško planiranje i outsourcing – budućnost hrvatskih komunalnih poduzeća*, Ekonomska istraživanja, Vol. 20, No. 1, 2007., str. 5.

3.1 Podjela outsourcinga

U skladu s podjelom poslovnih aktivnosti, *outsourcing* se može podijeliti u tri glavne skupine kao što je to prikazano na slici 2:¹²

- strateški *outsourcing*,
- taktički ili parcijalni *outsourcing*,
- ciljani *outsourcing*.

Slika 2: Podjela poslova i osnovne vrste outsourcinga u organizaciji



Izvor: Izrada autora prema M. Drljača, *Outsourcing kao poslovna strategija*, Zbornik radova 11. međunarodnog simpozija o kvaliteti: Kvaliteta, konkurentnost i održivost, Hrvatsko društvo menadžera kvalitete i Oskar, Zagreb, 2010., str. 6.

¹² M. Drljača, op. cit., str. 5.

Strateški *outsourcing* uključuje prepuštanje tržištu cijele procesne funkcije u potpunosti, uz zadržavanje nadzora i kontrole. Taktički ili parcijalni *outsourcing* podrazumijeva prepuštanje jednog dijela poslovnog procesa tržištu. Ciljani *outsourcing* je najčešći oblik *outsourcinga*. Javlja se kada se unajmljuju stručnjaci ili specijalizirane organizacije koje moraju odraditi određeni dio projektnih (specifičnih, ne-rutinskih) poslova poput razvoja softvera.¹³

Osim prethodno navedene podjele *outsourcinga* koja se često upotrebljava, u literaturi se navodi i sljedeća kategorizacija *outsourcinga*:¹⁴

- **prema lokaciji** pružanja usluge:
 - *on-site outsourcing* – vanjski partner pruža uslugu unutar organizacije
 - *off-site outsourcing*
 - *onshore* - pružatelj usluga obavlja djelatnost u istoj državi kao i matična organizacija,
 - *nearshore* - pružatelj usluga obavlja djelatnost u obližnjoj zemlji koja je geografski i kulturološki slična državi u kojoj posluje organizacija,
 - *offshore* - pružatelj usluga obavlja djelatnost u geografski udaljenoj regiji.
- **prema dubini** *outsourcing* projekta:
 - *individualni* – koristi se kod potrebe za stručnjacima u užem području (npr. analitičar, web dizajner, specijalist za odnose s javnošću),
 - *funkcionalni* – podrazumijeva *outsourcing* funkcijskog područja (npr. obračun plaća, pravne usluge, nabava),
 - *outsourcing nadležnosti* - uključuje *outsourcing* aktivnosti koje kontroliraju tijek proizvoda ili usluge kroz organizaciju u obliku logistike, razvoja tehnologije i upravljanje ljudskim resursima.

¹³ Ibidem, str. 5.

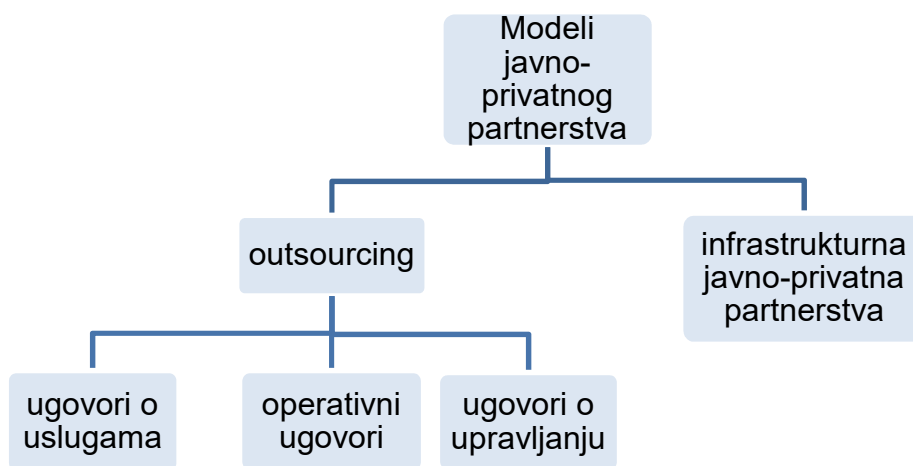
¹⁴ H. Nzewi, et. al., *Outsourcing strategy and performance of construction companies in Nigeria*, International Journal of Management and Social Sciences, Vol. 04, issue-06, 2018., str. 429-430.

Prema još jednoj podjeli *outsourcing* se dijeli na *back office outsourcing* (npr. *outsourcing* nabave) i *front-office outsourcing* (*outsourcing* poslovnih procesa koji su usmjereni prema klijentu, npr. marketing, call centar).¹⁵

3.2 Outsourcing kao podvrsta javno-privatnog partnerstva

Javni sektor je jedini ponuđač javnih usluga i kao takav ima monopolističko položaj. Budući da nema konkurencije, javni sektor nema egzistencijalno jaki motiv organizirati javne usluge na najbolji mogući način. Kako bi se ublažilo takvo stanje, država nastoji osigurati ponudu javnih usluga uključivanjem privatnog sektora kroz javno-privatno partnerstvo. Javno-privatna partnerstva predstavljaju zajedničku suradnju između tijela javne vlasti s privatnim sektorom s ciljem zadovoljavanja određene javne potrebe.¹⁶ Temeljne vrste modela javno-privatnog partnerstva jesu infrastrukturna javno-privatna partnerstva i *outsourcing* koji se dalje dijeli na podmodele kako je prikazano na slici 3.

Slika 3: Modeli javno-privatnog partnerstva



Izvor: izrada autora prema B. Markušić, *Primjena vanjskog ugovaranja u resoru obrane*, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 17, No. 3, Sinergija-nakladništvo d.o.o., 2017., str. 439-440.

¹⁵ T. Basil, *Outsourcing IT Development: Advantages and Disadvantages*, New York: Intetics Co., 2004., str. 16.

¹⁶ B. Markušić, *Primjena vanjskog ugovaranja u resoru obrane*, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 17, No. 3, Sinergija-nakladništvo d.o.o., 2017., str. 440.

Podmodeli *outsourcinga* jesu ugovori o uslugama, operativni ugovori i ugovori o upravljanju. Ugovor o uslugama je najčešći model *outsourcinga* putem kojeg odabrani privatni partner sklapa ugovor s javnim sektorom radi izvršenja određenih zadataka. Glavna karakteristika ove podvrste ugovora jest da odgovornost za infrastrukturne investicije ostaje na javnom sektoru, dok je osnovni nedostatak nemogućnost utjecaja na slabu efikasnost proizašlu iz loše organizacije i upravljanja u javnom sektoru.¹⁷ U svrhu poboljšanja efikasnosti proizašle iz loše organizacije i upravljanja mogu poslužiti operativni ugovori i ugovori o upravljanju. Njihova prednost sastoji se u dostupnosti stručne kompetencije privatnog sektora u organizacijskom vođenju i upravljanju ljudskim potencijalima. Tim se ugovorima odgovornost za operativno i organizacijsko vođenje prebacuje na vanjske partnere.¹⁸

Infrastrukturna javno-privatna partnerstva valja razlikovati od *outsourcinga*. Najznačajniji hrvatski primjeri infrastrukturnih javno-privatnih projekata jesu Istarski ipylon i novi putnički terminal zagrebačke Zračne luke „Franjo Tuđman“.¹⁹ Temeljna razlika u odnosu na *outsourcing* je u tome što kod infrastrukturnih javno-privatnih partnerstva privatni sektor ulaže financijski kapital. Međutim, treba naglasiti da infrastrukturu koju je financirao privatni sektor nije u posjedu javnog sektora tijekom trajanja ugovora o javno-privatnom partnerstvu, već je ista u posjedu privatnog sektora.²⁰ Javni sektor i dalje zadržava odgovornost za zadovoljavanje potreba za javnim uslugama dok se interes privatnog sektora sastoji od ubiranja naknada direktno od korisnika usluge ili javnog sektora.²¹ Od razlika infrastrukturnog javno-privatnog partnerstva i *outsourcinga* treba spomenuti i kriterij ročnosti. *Outsourcing* ugovori se najčešće ugovaraju na period do pet godine, dok se ugovori za infrastrukturno javno-privatno partnerstvo ugovaraju na duži vremenski period. Zbog dužeg vremenskog roka, privatni sektor se izlaže brojnim rizicima koji mogu uzrokovati neplanirane troškove, ali i potiču na veću inovativnost što predstavlja značajnu razliku u odnosu na javni sektor.

¹⁷ B. Markušić, op.cit., str. 441-442.

¹⁸ Ibidem, str. 442.

¹⁹ Prema podacima Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta dostupnima na <http://investcroatia.gov.hr/jpp/projekti/> (pristup: 6.5.2020.).

²⁰ J. Šimović, et. al., *Javno-privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa*, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 7 No. 1, 2007., str. 176.

²¹ Ibidem, str. 172.

3.3 Prednosti outsourcinga

Veliki broj organizacija odlučuje se za *outsourcing* pojedinih aktivnosti zbog sljedećih potencijalnih prednosti:²²

1. ušteda u troškovima,
2. omogućuje da se organizacija fokusira na ono što radi najbolje, odnosno da se bavi procesima i aktivnostima u kojima je konkurentna,
3. omogućuje organizaciji da odabere najbolje izvršitelje koji se mogu naći na tržištu za obavljanje sporednih aktivnosti (pristup modernim tehnologijama, novim vještinama i iskustvu vanjskog partnera) što utječe na porast kvalitete javne usluge,
4. oslobađa organizacije operativnih problema i uskih grla,
5. omogućuje izbjegavanje problematičnih situacija u odnosima među zaposlenicima (npr. težak posao se unutar organizacije nerado izvršava pa se prebacuje na vanjske suradnike),
6. prenoseći aktivnosti na vanjske partnere, pridonosi smanjivanju organizacije uz istodobno povećanje opsega posla,
7. strah od *outsourcinga* može osnažiti menadžersku kontrolu unutar organizacije (npr. loš rezultat neke organizacijske jedinice može rezultirati prodajom tog djela organizacije i prepuštanjem drugom poduzeću).

Primarni razlog primjene *outsourcinga* predstavlja ušteda u troškovima. U prosjeku se uštede kreću od 15 do 20 posto.²³ Postavlja se pitanje zašto se uz pomoć *outsourcinga* mogu ostvariti uštede u troškovima. *Outsourcing* određene aktivnosti nije moguće provoditi bez transakcijskih troškova koji se sastoje od pronalaženja adekvatnog vanjskog partnera, ugovaranja, kontrole vanjskog partnera te kontinuirane modifikacije ugovora radi čim boljeg zadovoljavanja potreba. S druge strane, kako bi se ostvarila željena ušteda u troškovima neophodno je da vanjski partner ima značajne prednosti u provedbi određene aktivnosti, odnosno mora biti sposoban osigurati i ponuditi dovoljno nisku cijenu za izvršavanje određene aktivnosti i da pri tome još uvijek ostvaruje profit. Da bi to bilo moguće, vanjski partner mora

²² L. Galetić, et al., *Organizacija velikih poduzeća*, Sinergija-nakladništvo d.o.o., Zagreb, 2011., str. 288-289.

²³ A. Musa (ur.), *Od javnog prema privatnom? Privatizacija i outsourcing javnih usluga*, 7. forum za javnu upravu, Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu, 2014., str. 34.

posjedovati teorijska i praktična znanja, odnosno specijalizaciju (ekspert za određene aktivnosti). Drugi značajan faktor u svrhu ostvarivanja značajne prednosti vanjskog partnera jest ekonomija razmjera ili ekonomija obujma. Ekonomija razmjera omogućava prevaljivanje fiksnih troškova na veći obujam aktivnosti.²⁴ Zahvaljujući tome dolazi do opadanja jediničnih troškova ili ukupnih prosječnih troškova. S porastom izvršavanja određene aktivnosti svi troškovi ne rastu paralelno, pa se na taj način isplati izvršavanje većeg obujma aktivnosti.

Neka poduzeća uspijevaju smanjiti troškove putem *outsourcinga* zahvaljujući pretvorbi fiksnih troškova u varijabilne. Na taj način ostvaruje se fleksibilnost koja može imati veliku ulogu u vrijeme gospodarskih kriza, ali i u periodu gospodarskog rasta zbog pristupa novim tehnologijama.²⁵

Fokus na ključne aktivnosti i na ključne kompetencije omogućuje poduzećima opstanak na tržištu u dugom periodu. Konačni proizvod nije najvažniji, već ključne kompetencije koje se očituju kroz vještine, znanje i upravljački sustav. Dobar končani proizvod osigurava kratkoročnu prednost, dok su ključne kompetencije važne za dugoročnu opstojnost.²⁶ Prebacivanje sporednih aktivnosti na vanjske partnere omogućava fokusiranje na ključne poslovne aktivnosti. Na taj način dolazi do najbolje upotrebe oskudnih resursa (radnici, vještine, vrijeme) te se veći dio vremena može posvetiti onim aktivnostima koje najviše pridonose dodanoj vrijednosti za poduzeće.²⁷ Međutim, da bi se ostvarilo navedeno od velike je važnosti precizno identificirati sporedne aktivnosti. Kad se sporedne aktivnosti daju na izvođenje vanjskim partnerima, one postaju ključne aktivnosti za vanjskog partnera koji se na njih fokusira i primjenjuje suvremenu tehnologiju.

Razmatranje prethodnog odlomka moglo bi dovesti do zaključka da se ključne aktivnosti ne smije dati u *outsourcing*. Međutim, to nije tako. *Outsourcing* ključnih aktivnosti (i kompetencija) može biti korisno, ali zbog povećane razine rizika zahtjeva veliko iskustvo sa primjenom *outsourcinga* te izuzetno pažljiv odabir vanjskog partnera.

²⁴ J. Dyer, et al., *Strategic Management: Concepts and Cases*, John Wiley & Sons, 2011., 2th edition, ISBN 9781119411697, str. 63-64.

²⁵ Ibidem, str. 65.

²⁶ Quinn, J. B., F. G. Hilmer: *Strategic outsourcing*, Magazine Summer 1994, dostupno na <https://sloanreview.mit.edu/article/strategic-outsourcing/> (pristup 23.04.2020.)

²⁷ C. K. Prahalad, G. Hamel: *The core competence of the corporation*, Harvard Business Review, 2006., str. 2-3.

Veća kvaliteta izvođenja aktivnosti može predstavljati prevagu kod odlučivanja za *outsourcing* u javnom sektoru. Zahvaljujući pristupu modernim tehnologijama, novim vještinama i iskustvu vanjskog partnera može doći do porasta kvalitete izvođenja aktivnosti. Kadrove je potrebno redovito usavršavati u radu s novim tehnologijama, a tehnologija nerijetko zastarijeva za nekoliko godina. U takvim uvjetima brzih tehnoloških promjena, kao što je primjerice kod računalnih usluga, privatni sektor se pokazao efikasniji.²⁸ Kako aktivnosti koje se daju na izvršavanje vanjskim partnerima postaju za njih ključne, vanjski partner za takve aktivnosti nastoji da osigura vrhunsku tehnologiju i specijalizaciju kako bi troškovi njihovih izvođenja bili čim niži.

3.4 Nedostaci outsourcinga

Osim mnogobrojnih prednosti, *outsourcing* nosi u sebi i sljedeće nedostatke:²⁹

1. u slučaju izdvajanja pogrešnih aktivnosti organizacija će izgubiti ključne stručnjake i kompetencije,
2. nepouzdanost i upitna kvaliteta partnera/dobavljača,
3. porast pritiska na dobavljače/partnere kada je organizacija znatno jača i veća od njih i kad osnovni cilj *outsourcinga* predstavlja smanjenje troškova,
4. može se pojaviti iskorištavanje ovisnosti organizacije od strane vanjskog partnera (kad organizacija praktički ovisi o jednom dobavljaču/partneru),
5. sklapanje ugovora koji mogu biti previše kruti i nefleksibilni što kasnije onemogućuje usklađivanje s promjenama u okruženju,
6. gubitak morala zaposlenih (neizvjesna budućnost poslovanja),
7. problemi komunikacije između organizacije i vanjskih dobavljača/partnera,
8. gubitak kontrole nad izdvojenim aktivnostima.

Cilj vanjskog partnera (privatnog poduzeća) je maksimizacija profita. S druge strane, organizacija kao pokretač *outsourcinga* nastoji osigurati maksimalnu kvalitetu usluge pri čim nižoj cijeni. U tu svrhu organizacija provodi nadzor vanjskog partnera što

²⁸ A. Musa (ur.), op.cit., str. 33.

²⁹ L. Galetić, et al., op.cit., str. 290.

predstavlja dodatne troškove. Kontrola vanjskog partnera usko je povezana s reputacijskim rizikom koji se očituje u gubitku povjerenja krajnjih korisnika usluge u organizaciju, odnosno javnu vlast. Krajnja odgovornost u pružanju javnih usluga uvijek je na javnoj organizaciji koja odgovara za kvalitetu pruženih javnih usluga neovisno o tome tko ih pruža. Međutim, pravno je odgovoran onaj subjekt kojem je alocirana odgovornost za obavljanje određene usluge. Kad bi se i u konačnosti pravno dokazali propusti vanjskog partnera, reputacijsku krivnju snosila bi organizacija, odnosno javni sektor.³⁰ Konfliktne ciljevi organizacije i vanjskog partnera mogu se opisati problemom *principal-agent* pri čemu je vanjski partner agent, dok je organizacija (menadžeri, upravljačka struktura) principal. Kako principal ne može u potpunosti nadgledati aktivnosti agenta, postoji mogućnost da agent ne poduzima potrebne aktivnosti i napore u interesu principala. Zbog toga je potrebno precizno definirati ugovor koji dovodi do maksimalnog osiguravanja principalovih interesa te provoditi kontinuirani nadzor.³¹ Troškove kontinuiranog nadzora potrebno je izračunati prije donošenje konačne odluke o *outsourcingu* zato jer *ex post* izračun može pokazati kako je *outsourcing* opcija manje povoljnija od *in-house* opcije (zadržavanja djelatnosti unutar organizacije). Također, treba imati na umu činjenicu da ugovori o *outsourcingu* podliježu pravilima javne nabave. Veliki nedostatak takvih ugovora je nefleksibilnost u usklađivanju s promjenama u okruženju te relativno puno vremena potrebnog za proces ugovaranja. Uobičajeno je potrebno 6 mjeseci od sastavljanja prvog prijedloga ugovora za *outsourcing* određene poslovne aktivnosti do potpisivanja ugovora.³² Nakon sklapanja ugovora o *outsourcingu*, može se dogoditi da vanjski partner ne ispunjava nivo tražene kvalitete tijekom trajanja ugovora. Tada organizacija mora poduzeti odgovarajuće akcije poput većeg pritiska na vanjskog partnera za povećanje kvalitete, promjene vanjskog partnera ili vraćanje aktivnosti pod okrilje organizacije. Kada nema konkurencije u pružanju određenih usluga tada se može javiti ovisnost o vanjskom partneru. U tom se slučaju smanjuje pregovaračka moć organizacije te raste cijena usluge vanjskog partnera.³³

Istraživanja posljednjeg desetljeća su pokazala da primjena *outsourcing* strategije narušava bazu znanja, tradiciju i rutine povezane s jakom organizacijskom kulturom,

³⁰ A. Musa (ur.), op.cit., str. 36.

³¹ Đ. Benić, *Problem osiguranja maksimalnog zalaganja radnika*, Ekonomska misao i praksa, No. 1, 2009., str. 20-21.

³² A. Musa (ur.), op.cit., str. 33.

³³ Ibidem, str. 35.

odnosno da *outsourcing* strategija može biti dugoročno štetna.³⁴ Kod dugoročne primjene *outsourcinga* dolazi do značajne erozije znanja i vještina. Na taj način organizacija više nema mogućnosti za *insourcing*, odnosno nema drugog izbora nego da nastavi primjenjivati *outsourcing*. Također, mogu se pojaviti i poteškoće u kontroliranju vanjskog partnera ukoliko se izgubi minimum znanja o nekoj usluzi. To može dovesti čak i do toga da organizacija plaća uslugu koja nije isporučena. Na temelju toga je vidljivo da primjena *outsourcing* strategije može biti strateški rizičan potez. Zato je prije odluke o *outsourcingu* dijela aktivnosti potrebno ispitati sposobnost upravljačkih kadrova javnog sektora i pripremiti organizaciju na *outsourcing*. Menadžment javnog sektora treba dobro razumjeti ugovor o *outsourcingu* te do najsitnijih detalja razumjeti poslovne procese. Ako svi elementi ugovora nisu jasno specificirani, takav ugovor može naštetiti organizaciji. Veliku opasnost *outsourcinga* predstavlja uvjetovanje cijene jedne usluge isporukom druge usluge, zajedničko iskazivanje cijene za nekoliko usluga ili iskazivanje ukupnih cijena umjesto cijena pojedinačnih usluga. Ukoliko iskazivanje cijena i fakturiranje računa nije transparentno javljaju se dodatni „skriveni“ troškovi koji narušavaju efikasnost primjene *outsourcinga* i poštenu tržišnu utakmicu.³⁵ Također, negativni aspekt *outsourcinga* ogleda se i u činjenici da javni službenici mogu biti slabije platežne moći od vanjskih partnera, što dodatno otvara vrata korupciji pri sklapanju i provođenju ugovora o *outsourcingu*.³⁶ Taj problem je više zastupljen na lokalnoj razini gdje su ustaljeni kadrovi kroz duži period i gdje se ljudi međusobno poznaju.³⁷

U svrhu sprječavanja navedenih nedostataka i opasnosti kod primjene *outsourcinga*, neophodan je pažljiv i odgovorni sustavni pristup *outsourcing* strategiji sa fokusom na dugoročne učinke kako bi u konačnosti prednosti *outsourcinga* nadjačale negativne konzekvence.³⁸

³⁴ I.R. Edvardsson, S. Durst, *The impact of outsourcing on knowledge and learning in organisations*, Societal Entrepreneurship and Competitiveness, Emerald Publishing Limited, 2019., str. 3.

³⁵ A. Musa (ur.), op.cit., str. 37.

³⁶ D. Liović, op.cit., str. 227.

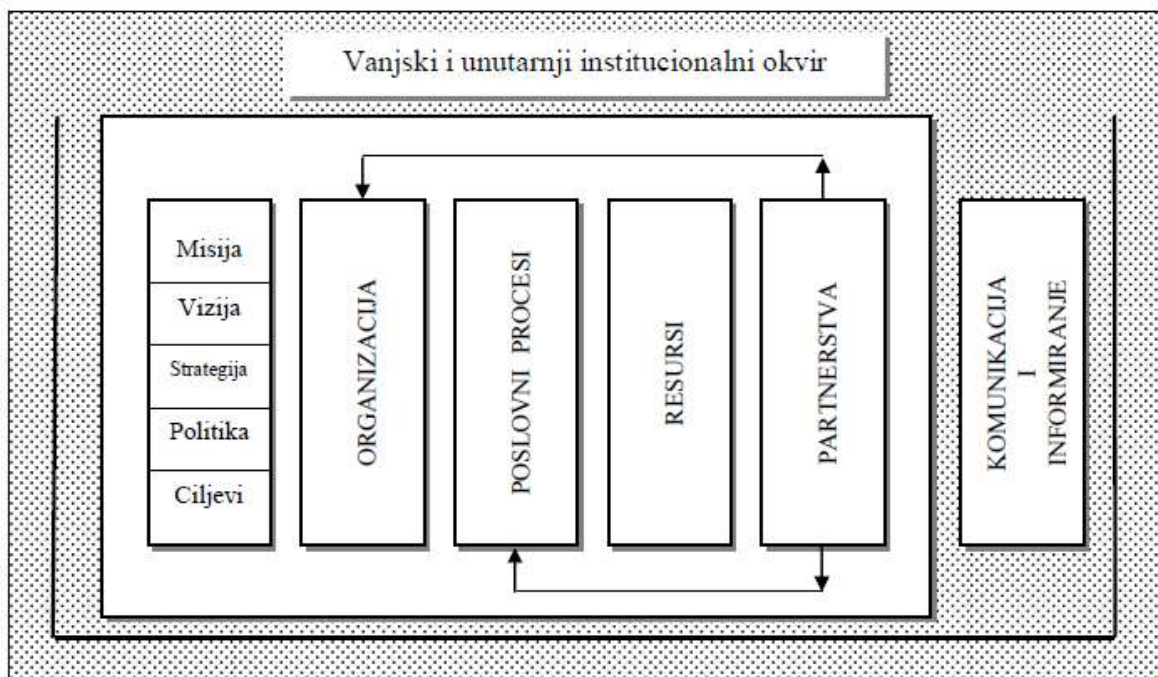
³⁷ A. Musa (ur.), op. cit., str. 12.

³⁸ I.R. Edvardsson, op. cit., str. 4.

4. Utjecaj outsourcinga na sustav upravljanja

Sustav upravljanja organizacije sadrži alate za dubinsko analiziranje rizika, smanjivanje utjecaja rizika na poslovanje te mnogo ostalih smjernica koje mogu imati veliki utjecaj na poslovanje i životni ciklus organizacija, bez obzira na veličinu, strukturu ili oblik vlasništva organizacija.³⁹ Strukturni elementi sustava upravljanja organizacije prikazani su na slici 4.

Slika 4: Strukturni elementi sustava upravljanja organizacije



Izvor: M. Drljača, *Outsourcing kao poslovna strategija*, Zbornik radova 11. međunarodnog simpozija o kvaliteti: Kvaliteta, konkurentnost i održivost, Hrvatsko društvo menadžera kvalitete i Oskar, Zagreb, 2010., str. 3.

Sa slike je vidljivo da se sustav upravljanja organizacije sastoji se od sljedećih strukturnih elemenata nužnih za odvijanje poslovnih procesa: dokumentacije sustava kojom se utvrđuje opredjeljenje organizacije (misija, vizija, strategija, politika, opći i posebni ciljevi), organizacijskog ustroja, poslovnih procesa, resursa, partnerstva komunikacije i informiranja.⁴⁰

³⁹ J. Britvić, *Moderni sustavi upravljanja u organizacijama*, Praktični menadžment : stručni časopis za teoriju i praksu menadžmenta, Vol. 2 No. 1, 2011., str. 72.

⁴⁰ M. Drljača, op.cit., str. 2.

Utjecaj *outsourcinga* na dokumentaciju sustava ogleda se u reviziji tih dokumenata pri čemu odluku o *outsourcingu* treba obuhvatiti na odgovarajući način i dokumentirati. Odluka o *outsourcingu* može utjecati na organizacijski ustroj tako da pojedine organizacijske jedinice nestanu, dok neke mogu dobiti na važnosti.⁴¹ Također valja naglasiti kako osobitu pozornost treba posvetiti da se znanje u glavama znalaca što bolje prenesu u neki eksplicitni (dokumentirani) oblik.⁴²

Poslovni procesi jesu strukturni element sustava upravljanja. Rezultat poslovnih procesa su proizvodi ili usluge koje predstavljaju svrhu postojanja pojedine organizacije. Stoga svako djelovanje na poslovne procese utječe na samu strukturu sustava upravljanja i svrhu postojanja poslovnog subjekta. Upravo se to događa kod primjene *outsourcinga* budući da je njegov utjecaj na poslovne procese značajniji u odnosu na utjecaje ostalih strukturnih elemenata sustava upravljanja organizacije. Zbog toga kod izbora *outsourcinga* kao poslovne strategije, organizacija mora sagledati sve prednosti i nedostatke takve poslovne odluke.⁴³ Prilikom *outsourcinga*, cijeli procesi ili dio pojedinih poslovnih procesa ustupaju se vanjskim partnerima. Pri tome treba imati na umu da to ne oslobađa organizaciju od odgovornosti pred korisnicima za kvalitetu procesa.⁴⁴

Resursi kao strukturni element sustava upravljanja također prolaze kroz značajne promjene zbog primjene *outsourcinga*. Promjene se očituju kroz potrebe za obrazovanjem djelatnika i u njihovom broju. Naime, organizacija više neće trebati ista znanja, pa ni zaposlene, koji su obavljali aktivnosti koje su dane u *outsourcingu*.⁴⁵

Kod primjene *outsourcinga* kao poslovne strategije dolazi do promjene i u partnerstvima na način da se usluge ugovaraju s partnerima i podrazumijevaju podjelu rizika. S partnerima nužno se nadograđuje komunikacija i informiranje na način da je potrebno uspostaviti komunikaciju na novoj relaciji organizacija - partner – organizacija.⁴⁶

⁴¹ Ibidem., str. 7.

⁴² I.R. Edvardsson, S. Durst, op.cit., str.4.

⁴³ M. Drljača, op. cit., str. 3.

⁴⁴ Ibidem, str. 7.

⁴⁵ Ibidem, str. 8.

⁴⁶ Loc. cit.

5. Mogućnosti kontrolinga poslovnih procesa danih u outsourcing

Proizvodi ili usluge trebaju zadovoljiti zahtjeve i očekivanja svih interesnih skupina. To upućuje na potrebu kvalitetnog djelovanja svih sudionika u svakoj fazi nastajanja proizvoda ili usluge. Javni sektor ima zadaću da vrši opskrbu proizvodima i uslugama koje su od životne važnosti za funkcioniranje cjelokupnog gospodarstva. Osiguranje njihove kvalitete uključuje sustavne akcije za kvalitetu u koje trebaju biti uključeni svi djelatnici, uključujući i vanjske partnere. Dobri odnosi organizacije i vanjskih partnera povećavaju sposobnost osiguranja kvalitete i učinkovitosti. Da bi organizacije učinkovito funkcionirale, moraju utvrditi i upravljati brojnim međusobno ovisnim i povezanim procesima.⁴⁷ Pri tome je važno definirati ključne pokazatelja učinka (KPI, eng. Key Performance Indicators)⁴⁸ za pojedine procese, osobito za procese koji su podvrgnuti *outsourcingu* kako bi se osigurao kvalitetan kontroling, odnosno analiza, izvještavanje i praćenje trenda. Na taj se način omogućuje mjerenje učinka određene aktivnosti i lakše specificiranje uzroka odstupanja između postignuća i ciljnih vrijednosti. KPI pokazatelji za *outsourcing* aktivnosti mogu mjeriti zasebnu učinkovitost organizacije i vanjskog partnera, ali i zbirnu učinkovitost te na taj način poticajno utječu na njihovu međusobnu suradnju.⁴⁹ Zbog specifičnosti poslovnih procesa ne postoje standardni KPI pokazatelji koji se mogu univerzalno primijeniti, već svaki proces ili aktivnost iziskuje zasebne KPI pokazatelje. Međutim, zajednička karakteristika svih KPI pokazatelja treba biti povezanost sa strateškim ciljevima. Postignuće ciljeva moguće je pratiti pomoću odgovarajućih KPI pokazatelja primjenom metode uravnoteženih ciljeva (BSC, eng. Balanced Scorecard). BSC pristup koristi financijske i nefinancijske pokazatelje prema sljedećoj kategorizaciji: financijski pokazatelji, pokazatelji vrijednosti za kupce, pokazatelji interne učinkovitosti i pokazatelji usavršavanja zaposlenika. Četiri navedene perspektive predstavljaju osnovu BSC pristupa, međutim preporuča se prilagodba navedenih grupa specifičnim situacijama pa se često dodaje i peta perspektiva kroz pokazatelje kvalitete.⁵⁰ Uz pravilan odabir KPI pokazatelja, BSC metoda omogućuje kvalitetnu

⁴⁷ I. Oslić, *Kvaliteta i poslovna izvrsnost*, M.E.P. Consult, Zagreb, 2008., str. 73-74.

⁴⁸ Ključni pokazatelji uspješnosti su varijable koje služe za kontrolu procesa kao cjeline na način da se odrede ciljane vrijednosti ključnih pokazatelja te da se kontinuirano prati njihova realizacija.

⁴⁹ H. Akkermans, et.al., *Contracting outsourced services with collaborative key performance indicators*, Journal of Operations Management, Volume 65, Issue 1, 2019., str. 23.

⁵⁰ M. Lončarević, *Sustav uravnoteženih ciljeva u funkciji uspješnosti poslovanja hrvatskih poduzeća*, Ekonomski pregled, Vol. 57 No. 1-2, 2006., str. 100.

valorizaciju utjecaja *outsourcinga* na kvalitetu javne usluge i na poslovne performanse organizacije.

Za razliku od privatnog sektora gdje se utjecaj *outsourcinga* može pratiti kroz tradicionalne financijske pokazatelje uspješnosti, utjecaj *outsourcinga* na poslovne performanse u javnom sektoru moguće je pratiti samo preko suvremenih sustava mjerenja performansi kao što je *Business Excellence model* (BEX).⁵¹ BEX indeks je agregatni pokazatelj koji mjeri poslovnu izvrsnost poduzeća na temelju podataka iz financijskih izvještaja. Važno je naglasiti da ovaj model pruža mogućnost analize i onih poduzeća koja ne kotiraju na burzi pa je stoga primjenjiv za organizacije unutar javnog sektora. BEX model sastoji se od četiri pokazatelja: profitabilnosti, stvaranja vrijednosti, likvidnosti i financijske snage, s određenim ponderima utjecaja.⁵² Formula za izračun BEX indeksa je sljedeća:

$$BEX = 0,388 \cdot ex_1 + 0,579 \cdot ex_2 + 0,153 \cdot ex_3 + 0,316 \cdot ex_4$$

pri čemu je:

$$ex_1 = \frac{EBIT}{ukupna\ aktivna}$$

$$ex_2 = \frac{\text{neto dobit}}{\text{vlastiti kapital} \cdot \text{stopa troška kapitala}}$$

$$ex_3 = \frac{\text{radni kapital}}{\text{ukuna aktivna}}$$

$$ex_4 = 5 \cdot \frac{\text{neto dobit} + \text{amortizacija} + \text{deprecijacija}}{\text{ukupne obveze}}$$

Poduzeća koja imaju rezultat BEX indeksa iznad 1 smatraju se dobrima u odnosu na one kojima je rezultat indeksa između 0 i 1 kojima se preporučuje unaprjeđenje u kritičnim segmentima izvrsnosti.⁵³

Na žalost, nedostaju istraživanja koja analiziraju aktivnosti javnog sektora danih u *outsourcing* koristeći BSC metodu i BEX model poslovne izvrsnosti.

⁵¹ M.A. Muga, *The effect of business process outsourcing on the financial performance of commercial banks in Kenya*, University of Nairobi, 2012., str. 18-19.

⁵² J. Kereta, et. al., *Predviđanje predstečaja odabranog poduzeća temeljem izračuna altmanovog z-score pokazatelja i bex pokazatelja*, *Obrazovanje za poduzetništvo*, Vol. 9 No. 2, 2019., str. 24.

⁵³ Ibidem, str. 24-25.

6. Outsourcing kao poslovna strategija

U javnom sektoru nastoji se provoditi strategija u kojoj se potiče modernizacija s ciljem pružanja brzih i pouzdanih javnih usluga uz povećanje efikasnosti i ekonomičnosti.⁵⁴ U tu svrhu javnom menadžmentu su na raspolaganju sljedeći instrumenti: upravljanje putem propisa, upravljanje s naglaskom na građane i kvalitetu, upravljanje putem ciljeva i rezultata, upravljanje putem stavljanja naglaska na izvedbu i uspješnost javnog sektora te upravljanje koje se oslanja na otvaranje prostora za tržište i uvođenje konkurenciju u javnom sektoru.⁵⁵ Među češće korištenim instrumentima kojima se otvara prostor tržištu u javnom sektoru svakako je i *outsourcing*.

6.1 Ciljevi outsourcinga

Outsourcing sporednih aktivnosti javnoga sektora je opravdan i strateški nužan tamo gdje je efikasnost javnih usluga niska, pa je izdvajanje sporednih djelatnosti prvi korak u procesu povećanja efikasnosti javnih usluga. Državno vlasništvo ima niz slabosti kao što su: preveliki broj zaposlenih, intervencionizam, ograničeno tržište, stara tehnologija, loša kvaliteta proizvoda, visoka razina krutosti u organizacijskim ustrojima i sustavu nagrađivanja i slično.⁵⁶ Unatoč tome, javni sektor je neophodan iz razloga jer djelovanje privatnog sektora putem tržišnog mehanizma nije savršeno. Upravo zbog toga *outsourcing* predstavlja simbiozu javnog i privatnog sektora na obostranu korist u ostvarivanju ciljeva. Ciljevi koji se žele ostvariti uz pomoć *outsourcinga* mogu se podijeliti na kratkoročne (taktičke) i dugoročne (strateške):⁵⁷

- kratkoročni:
 - smanjenje troškova,
 - dotok gotovinskih sredstava (npr. prodaja resursa dobavljaču),
 - prebacivanje fiksnih troškova u varijabilne (npr. plaće zaposlenih),

⁵⁴ O. Ružić, et. al., *Javni menadžment*, Tehnički glasnik, Vol. 8 No. 4, 2014., str. 465.

⁵⁵ A. Musa (ur.), op.cit., str. 13.

⁵⁶ M. Šarić, *Opravdanost privatizacije hrvatskog javnog sektora modelom outsourcinga*, Zbornik radova Međimurskog veleučilišta u Čakovcu, Vol. 7, No. 2, 2016., str. 2.

⁵⁷ M. Pavić, *Taktički i strateški ciljevi outsourcinga: Empirijsko istraživanje prakse velikih poduzeća*, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, Vol. 14, No. 1, 2016., str. 53.

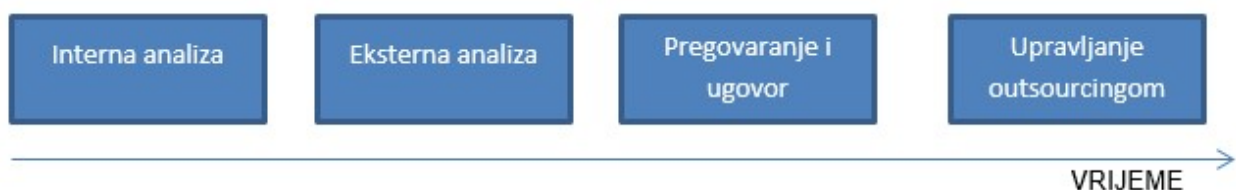
- transparentnost i kontrola troškova,
 - smanjivanje investicija,
 - poboljšanje kvalitete,
 - rješavanje problema aktivnosti kojom je teško upravljati.
- dugoročni:
 - poboljšanje usmjerenosti poduzeća,
 - pristup vrhunskim kompetencijama,
 - povećanje fleksibilnosti (pristup resursima prema potrebama),
 - povećanje inovativnosti (korištenjem vanjskog inovacijskog potencijala),
 - restrukturiranje poduzeća,
 - smanjenje/podjela rizika (podjelom posla dijeli se i rizik),
 - poboljšanje pristupa tržištima.

Ponekad su kratkoročni ciljevi važniji od postizanja dugoročnih ciljeva. Međutim, u javnom sektoru osobitu prednost bi redovito trebalo dati dugoročnim ciljevima pa i u slučaju kada je u određenoj mjeri neophodno žrtvovati kratkoročni cilj.

6.2 Strateško odlučivanje o outsourcingu

Uzimajući u obzir sve prednosti i nedostatke *outsourcinga* pojedinih aktivnosti te kratkoročne i dugoročne ciljeve, očito je da organizacija mora napraviti temeljitu analizu prije nego se opredijeli za primjenu *outsourcing* strategije. U tu svrhu razvijeni su različiti modeli koji mogu pomoći organizaciji pri uvođenju *outsourcinga*. Shema općeg modela za upravljanje procesom *outsourcinga* prikazana je na slici 5.

Slika 5: Opći model za upravljanje procesom outsourcinga



Izvor: izrada autora prema Galetić, L., et al., *Organizacija velikih poduzeća*, Sinergija-nakladništvo d.o.o., Zagreb, 2011., str. 291.

Na slici 5 je vidljivo da se model sastoji od četiri faze. Prva faza modela započinje internom analizom koja se sastoji od identifikacije aktivnosti koje su od strateške važnosti za organizaciju. Takve aktivnosti se ne podvrgavaju *outsourcingu* jer one omogućuju da organizacije uspješno zadovoljavaju potrebe korisnika na svakom tržištu.⁵⁸ U ovoj fazi također je potrebno utvrditi i dokumentirati aktivnosti koje se mogu prenijeti na vanjske izvršitelje pri čemu ekonomski čimbenici predstavljaju osnovni poticaj za ulazak u proces *outsourcinga*. Bilo koja aktivnost ili proces koji se daje u *outsourcing* treba biti detaljno opisan. Pri tome nije dovoljno da u opisivanju poslovnog procesa sudjeluje samo upravljačka struktura, već je važno da poslovne procese opišu djelatnici koji ih operativno obavljaju. Trud uložen na definiranje poslovnih procesa i sastavljanje ugovora o *outsourcingu* uvelike doprinosi kasnijoj kvaliteti izvršavanja poslovne aktivnosti i smanjenju nepredviđenih troškova. Iskusni interni djelatnici nepredviđene situacije obično rješavaju „u hodu“, ali za vanjske partnere takve situacije moraju biti definirane i opisane.⁵⁹ Činjenica je da je teško ugovorom predvidjeti sve moguće situacije u izvođenju aktivnosti, no uvijek je bolje čim više takvih varijanti predvidjeti ugovorom, pa i da se nikad ne dogode.

Nakon prve i najvažnije faze slijedi eksterna analiza kojom se provodi selekcija vanjskih partnera.⁶⁰ Na osnovu rezultata eksterne analize slijedi treća faza, odnosno potpisivanje ugovora. U ovoj fazi se definiraju međusobne obveze, vrijeme trajanja ugovora, očekivani ciljevi, kriteriji koje će se koristiti pri vrednovanju (npr. kroz KPI pokazatelje) i način na koji će se rješavati eventualni nesporazumi. Posljednja faza predstavlja provođenje *outsourcinga*.⁶¹

Shematski prikaz strateškog odlučivanja o *outsourcingu* poslovne aktivnosti koji može poslužiti kao vodič pri odlučivanju prikazan je na slici 6. U plavoj boji su osjenčana tri glavna motiva *outsourcinga* koja se uobičajeno razmatraju. To su:

1. koncentriranje na osnovnu djelatnost,
2. niži troškovi,
3. veća kvaliteta usluga.

⁵⁸ L. Galetić, et al., op.cit., str. 291.

⁵⁹ A. Musa (ur.), op.cit., str. 41.

⁶⁰ L. Galetić, et al., op. cit., str. 292.

⁶¹ Loc. cit.

Kada se poduzeće odlučuje za *outsourcing* određene aktivnosti zbog koncentracije na osnovnu djelatnost, potrebno je razjasniti kakvo je preklapanje te aktivnosti i osnovne djelatnosti. Ukoliko je preklapanje veliko, tada je potrebno provjeriti postoji li unutar organizacije odgovarajuća ekspertiza za tu aktivnost, tj. dovoljno radnika s potrebnim znanjem i iskustvom. Ukoliko to ne postoji, preporuča se odabrati strategiju *outsourcinga*, u suprotnom bolja opcija je *insourcing*. Ako je preklapanje aktivnosti i osnovne djelatnosti malo te ukoliko su poslovi relativno jednostavni, takve aktivnosti se preferiraju dati u *outsourcing*. Ako se radi o složenim poslovima potrebno je, prije donošenja konačne odluke, razmotriti ih s aspekta raspoloživosti stručnog kadra.

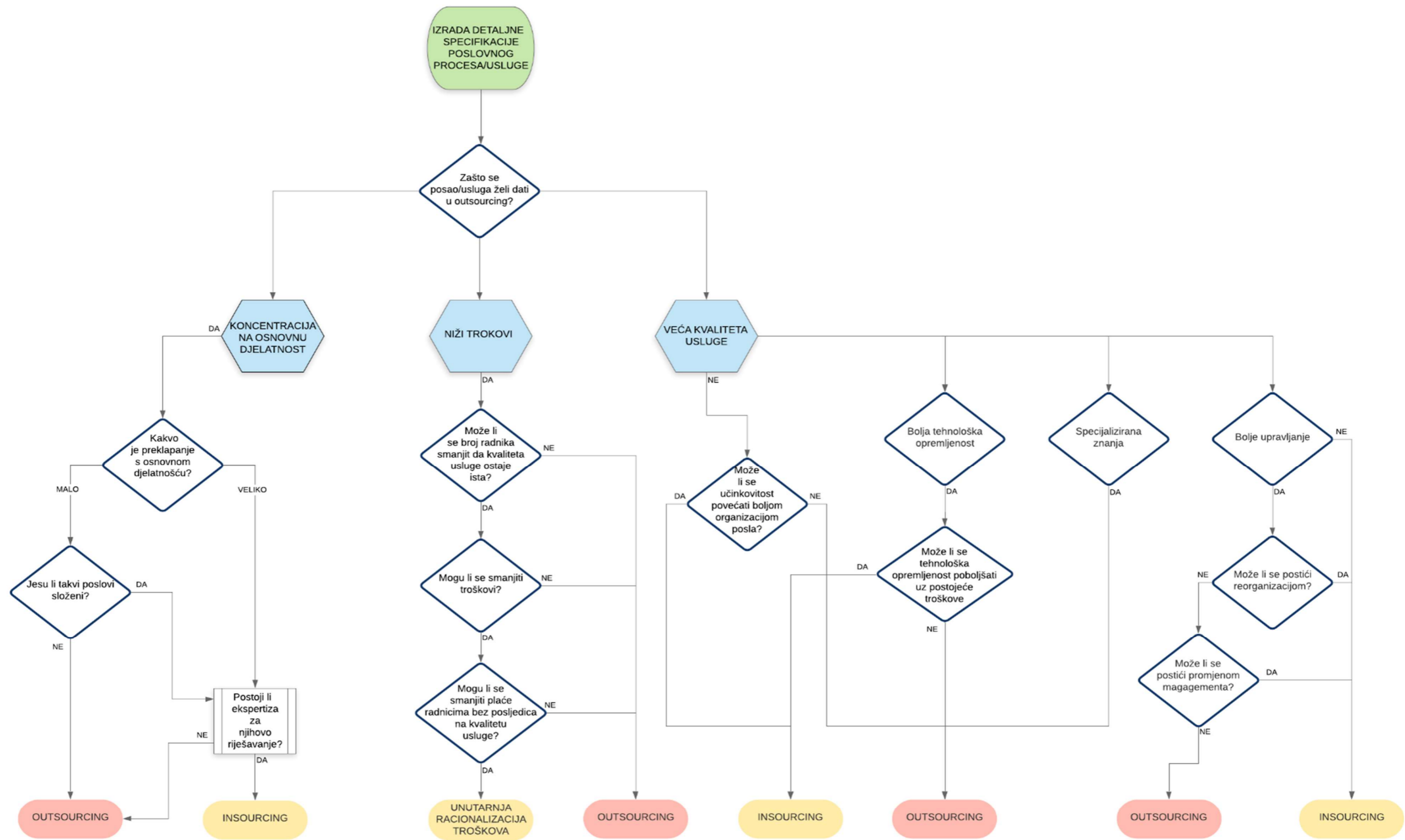
Niži troškovi kao pokretač za *outsourcing* osobito je zastupljen u privatnom sektoru, ali i u javnom sektoru. Ušteda se može ostvariti jednostavnom promjenom fiksnih troškova u varijabilne. Međutim, kod pružanja javnih usluga treba naglasiti da niži troškovi ne smiju umanjiti kvalitetu javne usluge. Ako je moguće smanjiti troškove bez štetnih posljedica na kvalitetu usluga, tada unutarnju racionalizaciju troškova treba učiniti bez primjene *outsourcinga*.⁶² Nerijetko su poduzeća u javnom sektoru vođena idejom kontinuiranog rasta ključnih pokazatelja uspješnosti u određenom segmentu poslovanja pa zanemarujući troškove ulaze u *outsourcing*.

Poboljšanje kvalitete javnih usluga moguće je postići boljom organiziranošću posla, modernizacijom tehnologije, stručnim usavršavanjem radi stjecanja specijaliziranih znanja i boljim upravljanjem. Ukoliko se internom reorganizacijom može poboljšati kvaliteta usluga bez većih dodatnih ulaganja, onda se preferira primjena strategije *insourcinga*. Ulaganja u modernu tehnologiju i edukaciju dugoročno mogu pridonijeti boljim rezultatima. Međutim, kako se često rezultati nastoje ostvariti na kratki rok, *outsourcing* predstavlja izvrstan instrument za menadžment u tu svrhu. Povjeravanjem poslova vanjskim partnerima može se također ublažiti loše upravljanje, iako je ponekad znatno bolje i jeftinije rješenje promijeniti upravljačku strukturu.⁶³

⁶² A. Musa (ur.), op.cit., str. 42.

⁶³ Loc. cit.

Slika 6: Shematski prikaz strateškog odlučivanja o outsourcingu



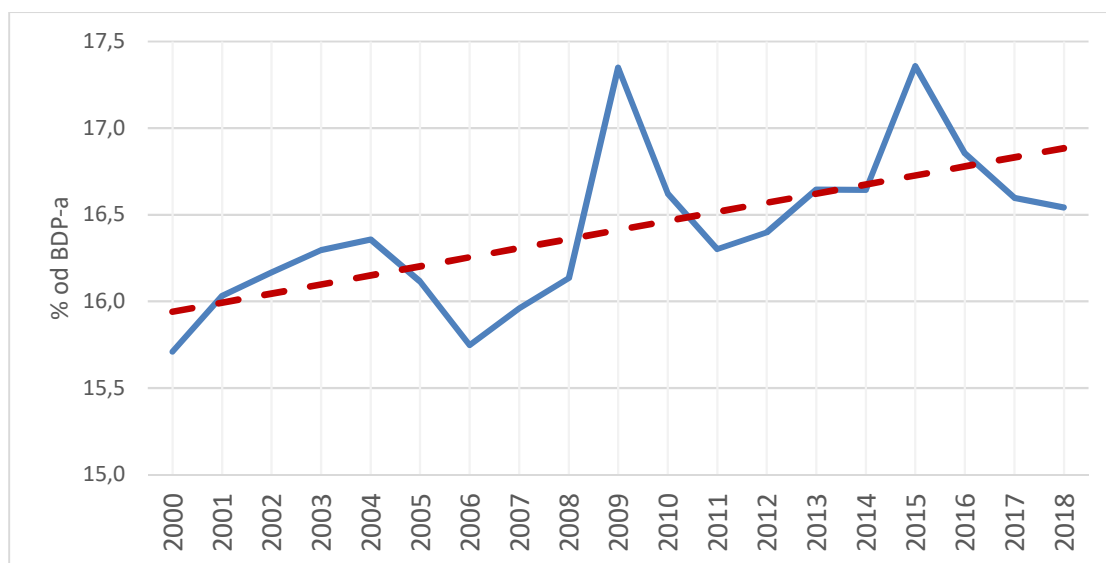
Izvor: obrada autora na temelju A. Musa (ur.), *Od javnog prema privatnom? Privatizacija i outsourcing javnih usluga*, 7. forum za javnu upravu, Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu, 2014., str. 46.

7. Statistička analiza primjene outsourcinga u javnom sektoru članica OECD-a

Mnoge države primjenjuju *outsourcing* strategiju u pružanju javnih usluga. U ovom poglavlju razmatrati će se koje države prednjače u primjeni *outsourcing* strategije i u kojoj mjeri one primjenjuju *outsourcing*. Intenzitet primjene *outsourcing* strategije analizirati će se za 26 država članica Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) zbog dostupnosti podataka o sredstvima koja su utrošena putem *outsourcing* ugovora za 2016. godinu. Radi se o sljedećim državama: Austrija, Belgija, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Grčka, Irska, Island, Italija, Kanada, Latvija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Nizozemska, Norveška, Njemačka, Poljska, Portugal, Slovačka, Slovenija, Španjolska, Švedska i Velika Britanija.

U većini zemalja javni rashodi uobičajeno su uzlaznog trenda. Na grafikonu 1 vidljivo je da su javni rashodi u državama članica OECD-a u posljednja dva desetljeća u prosjeku porasli za 5,3%, da bi u 2018. godini prosječni iznos javnih rashoda iznosio 16,5% BDP-a. Crvenom iscrtanom linijom prikazan je rastući trend javnih rashoda.

Grafikon 1: Kretanje prosječnih javnih rashoda u državama članica OECD-a za period od 2000. do 2018. godine



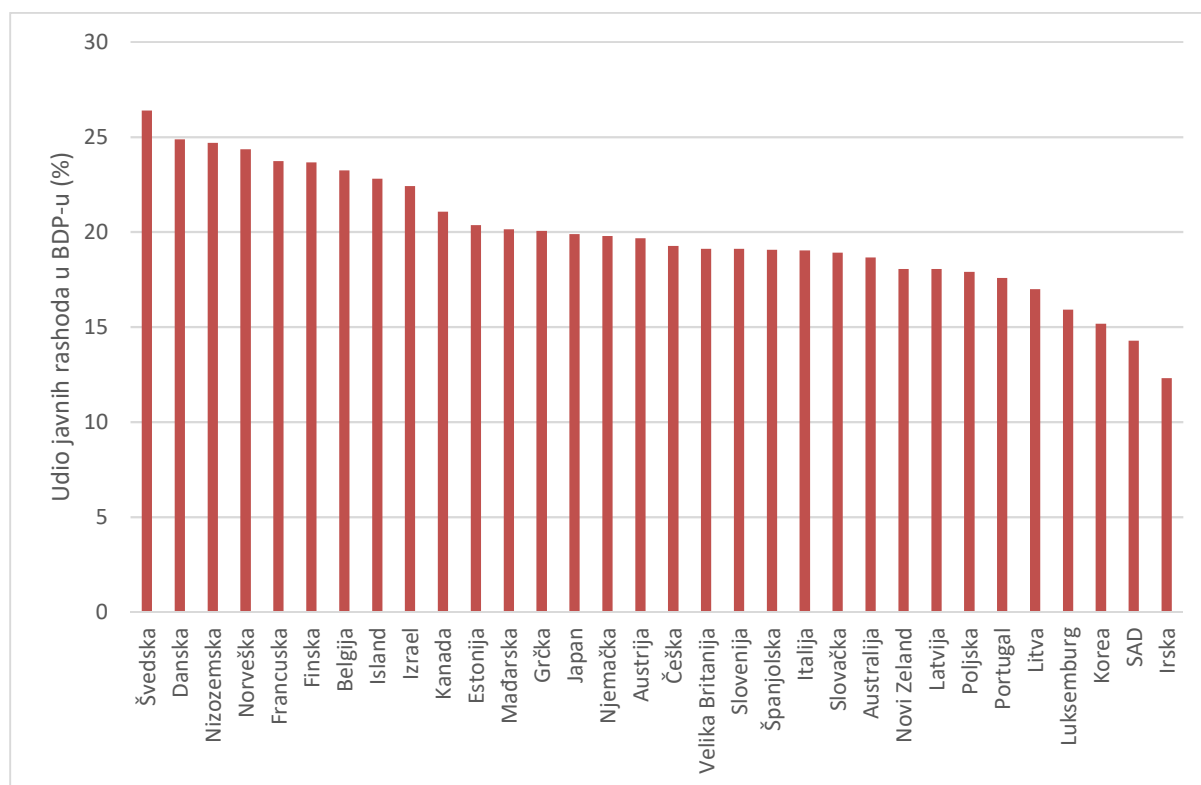
Izvor: izrada autora prema podacima Svjetske banke dostupnima na <https://data.worldbank.org> (pristup: 1.5.2020.).

Primjenom *outsourcinga* nastoji se ublažiti rast javnih rashoda, ali i veličinu javnog sektora koja predstavlja nezaobilazan parametar pri analizi primjene *outsourcinga*.

7.1 Veličina javnog sektora

Mjerenje veličine javnog sektora i njihova međusobna usporedivost je složena zbog razlika između pojedinih javnih sektora.⁶⁴ U ovoj analizi veličina javnog sektora će se pojednostavljeno razmatrati samo s aspekta udjela javnih rashoda u BDP-u i broja zaposlenih u javnom sektoru. Pri tome valja napomenuti da broj zaposlenih u javnom sektoru ne govori mnogo o efikasnosti javnog sektora. Na grafikonu 2 prikazan je udio javnih rashoda u BDP-u za države članice OECD-a.

Grafikon 2: Udio javnih rashoda (iskazani kao % BDP-a) za države članice OECD-a u 2016. godini



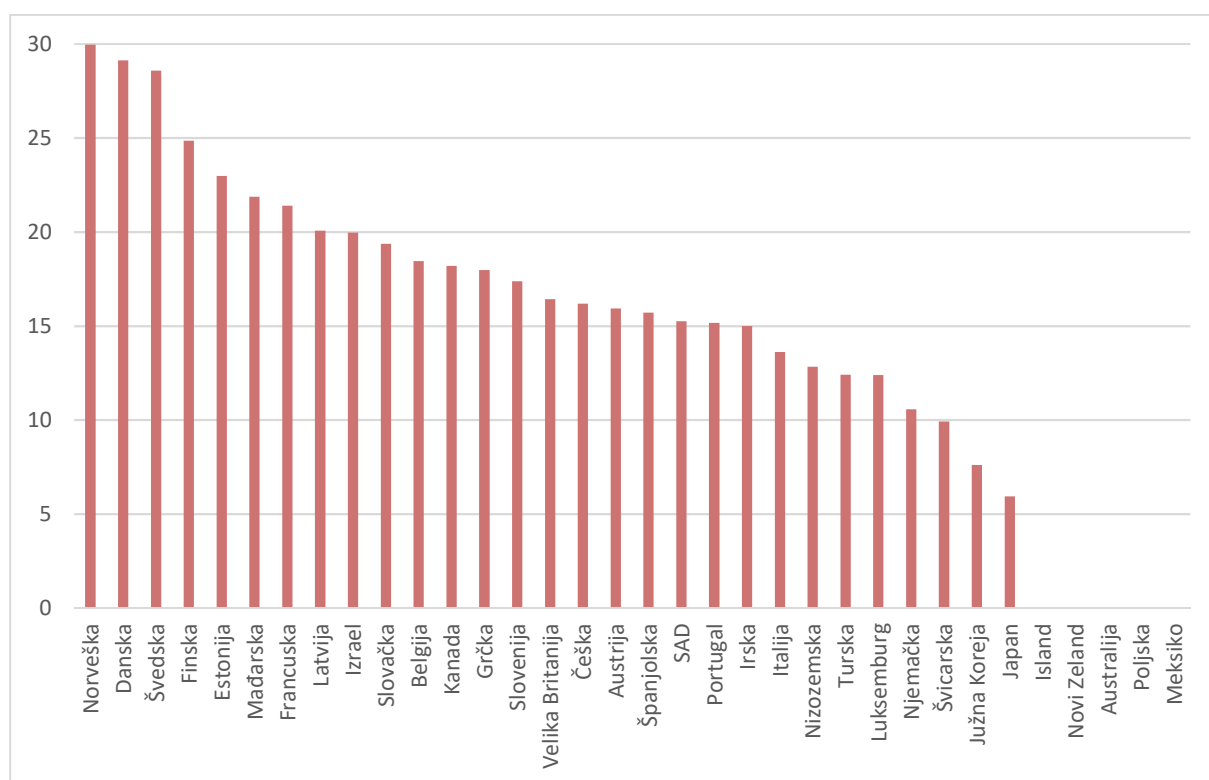
Izvor: izrada autora prema podacima Svjetske banke dostupnima na <https://data.worldbank.org> (pristup: 1.5.2020.).

⁶⁴ P. Bejaković, et. al., op.cit., str. 99-100.

Iz prethodnog grafikona je vidljivo kako najveći udio javnih rashoda u BDP-u ima Švedska s 26,38%. Nakon Švedske slijedi Danska s 24,87% te Nizozemska s 24,68%. Najmanji udio javnih rashoda u BDP-u ima Irska s 12,31%.

Sljedeći pokazatelj veličine javnog sektora prikazan je na grafikonu 3. Radi se o broju zaposlenih u javnom sektoru kroz udio u ukupnoj zaposlenosti. Po ovom pokazatelju prednjače Norveška s 29,37%, Danska s 29,13% te Švedska s 28,59%, dok je na posljednjem mjestu Japan s nevjerojatnih 5,94%. Podaci za Island, Novi Zeland, Australiju, Poljsku i Meksiko nisu dostupni.

Grafikon 3: Udio zaposlenih u javnom sektoru (iskazani u % ukupne zaposlenosti) za 2015. godinu



Izvor: izrada autora prema podacima dostupnima na <https://stats.oecd.org> (pristup 1.5.2020.).

Primjena *outsourcinga* trebala bi utjecati na smanjenje zaposlenih u javnom sektoru. Međutim, nije moguće postići značajno smanjenje zaposlenih u kratkom roku zbog zaštite i prava radnika u javnom sektoru. Poslodavci u javnom sektoru ne mogu

otpuštati zaposlenike ako nema značajnog uzroka poput kršenja radnih pravila i obveza. Zbog toga dolazi do pregrupiranja, odnosno premještaja zaposlenika unutar javnog sektora. To u konačnosti dovodi do povećanja ukupnih javnih rashoda.⁶⁵ Za razliku od javnog sektora, u privatnom sektoru zaposlenici imaju znatno strože kriterije poslovanja te mogu biti otpušteni po ubrzanom postupku zbog različitih razloga.

7.2 Pokazatelji primjene outsourcinga u javnom sektoru

Da bi detektirali države članice OECD-a koje u značajnoj mjeri koriste *outsourcing* u javnom sektoru, potrebno je prvotno odrediti pokazatelje. U nastavku će biti razmatrani sljedeći pokazatelji primjene *outsourcinga* u javnom sektoru:

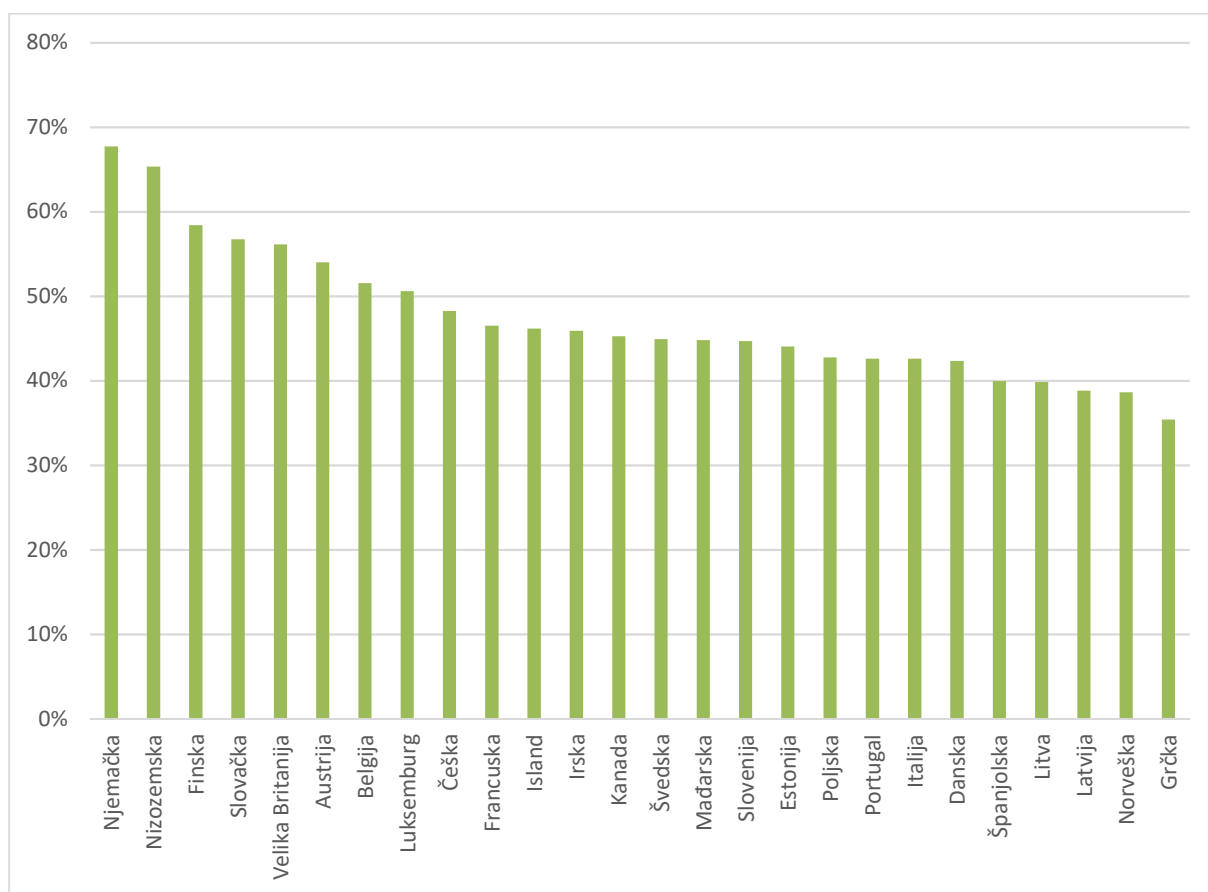
1. sredstva utrošena putem *outsourcing* ugovora (iskazani postotnim udjelom u javnim rashodima),
2. sredstva utrošena putem *outsourcing* ugovora (iskazana postotnim udjelom u BDP-u),
3. sredstva utrošena putem *outsourcing* ugovora (iskazana u novčanim jedinicama),
4. sredstva utrošena putem *outsourcing* ugovora po stanovniku (analogno BDP-u po stanovniku),
5. sredstva utrošena putem *outsourcing* ugovora po zaposleniku javnog sektora.

Prvi pokazatelj primjene *outsourcinga* predstavljaju sredstva utrošena putem *outsourcing* ugovora iskazana postotnim udjelom u ukupnim javnim rashodima. Ovaj pokazatelj prikazan je na grafikonu 4 za 26 država članica OECD-a⁶⁶ i zorno ilustrira aktivnost javnog sektora po pitanju *outsourcinga*, odnosno prikazuje uključenost privatnog sektora u osiguravanju javnih usluga.

⁶⁵ N. Potrafke, *Does public sector outsourcing decrease public employment?*, Leibniz Institute for Economic Research at University of Munich, 2018, str. 4.

⁶⁶ Za ostale države članice OECD-a koje nisu prikazane na grafikonu 4 podaci nisu dostupni.

Grafikon 4: Udio javnih sredstava utrošenih putem outsourcing ugovora (iskazani postotnim udjelom u javnim rashodima) u 2016. godini



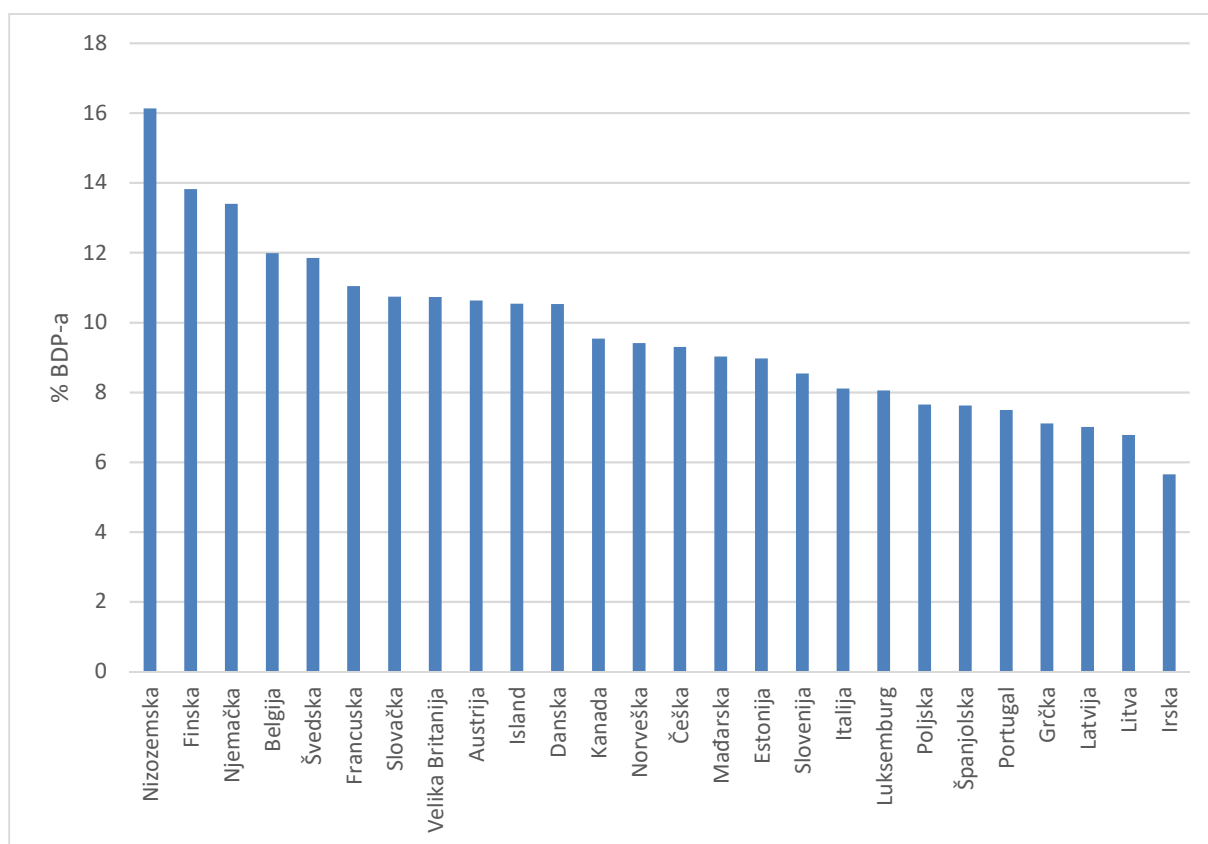
Izvor: izrada autora na temelju podataka dostupnima na www.oecd-library.org i <https://data.worldbank.org> (pristup: 1.5.2020.)

Sa grafikona 4 je vidljivo kako su u 2016. godini Njemačka i Nizozemska utrošile čak dvije trećine svojih javnih rashoda putem *outsourcing* ugovora. Finska je putem *outsourcing* ugovora utrošila 58,41% javnih rashoda.⁶⁷ Nakon Finske slijedi Velika Britanija sa 56,13%, Austrija sa 54,03%, Belgija sa 51,57% te Luksemburg sa 50,60%. Za ostale države ovaj je pokazatelj niži od 50%. Najmanja vrijednost ovog pokazatelja odnosi se na Grčku u iznosu od 35,42%.

⁶⁷ Finska je specifična po tome što prednjači u primjeni outsourcinga u javnom sektoru, ali i u privatnom sektoru. Čak 53% privatnih poduzeća u Finskoj primjenjuje outsourcing, odnosno izdvajanje aktivnosti drugom privatnom poduzeću. To je za čak 30% više nego u Velikoj Britaniji (usp. S. Kirchner, *Who performs outsourcing? A cross-national comparison of companies in the EU-28*, European Trade Union Institute, Brussels, 2015., str. 31.).

Drugi pokazatelj primjene *outsourcinga* predstavljaju sredstva utrošena putem *outsourcing* ugovora iskazana postotnim udjelom u BDP-u. Ovaj pokazatelj prikazan je na grafikonu 5 i upućuje na aktivnost država po pitanju primjene *outsourcinga* u javnom sektoru, ali ne mora nužno odražavati preciznu informaciju o njenom intenzitetu.

Grafikon 5: Javna sredstva utrošena putem outsourcing ugovora (iskazani postotnim udjelom u BDP-u) u 2016. godini

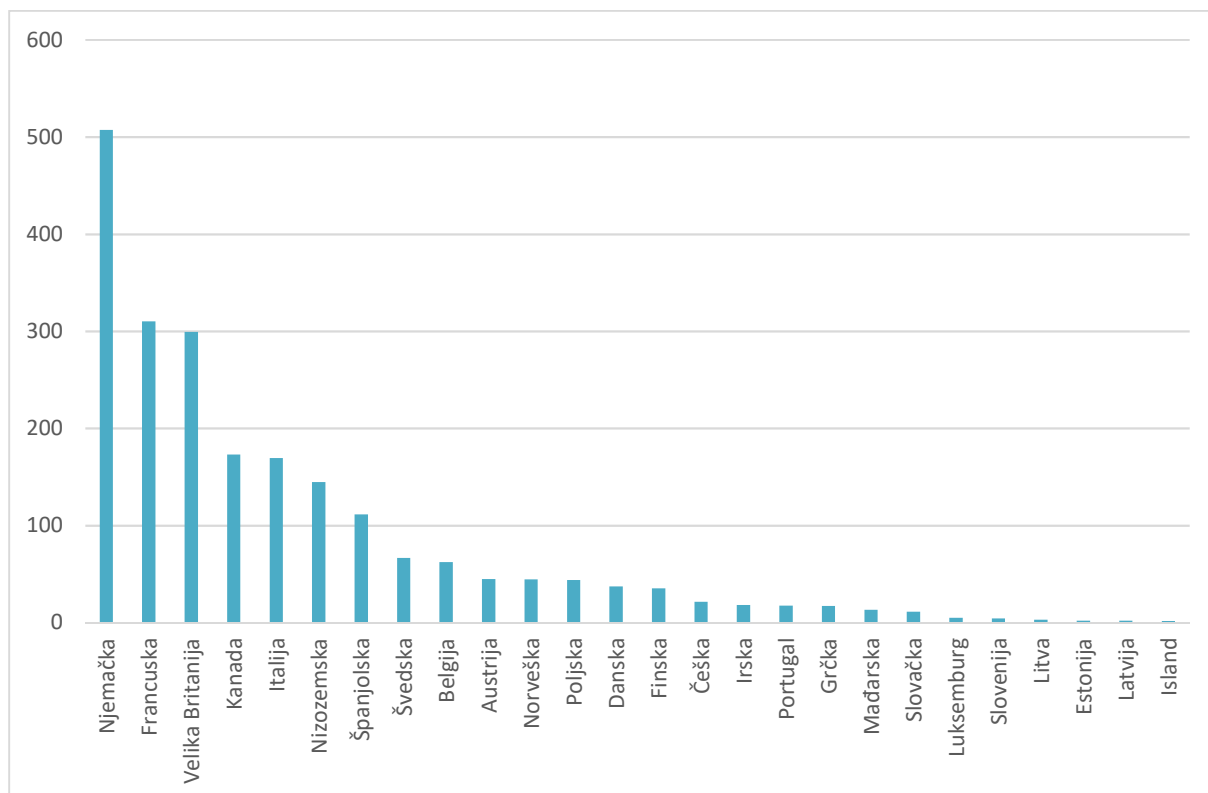


Izrada autora na temelju podataka dostupnih sa https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017/expenditures-on-general-government-outsourcing-as-a-percentage-of-gdp-2015-and-2016_gov_glance-2017-graph41-en (pristup: 2.5.2020.)

Iz grafikona 5 vidljivo je da su najviše udjele utrošenih sredstava u BDP-u kroz *outsourcing* ugovore imala Nizozemska u iznosu od 16,13%, nakon čega slijedi Finska s 13,82% te Njemačka s 13,40%. Irska je država s najmanjim udjelom od 5,65%. U 2016. godini prosjek utrošenih sredstava putem *outsourcing* ugovora

iznosio je 10% BDP-a. U svrhu zornijeg predočavanja veličine navedenih iznosa, može poslužiti sljedeći pokazatelj prikazan na grafikonu 6. Radi se o sredstvima utrošenih putem *outsourcing* ugovora iskazanim u novčanim jedinicama (u milijardama USD).

Grafikon 6: Sredstva utrošena putem outsourcing ugovora (u milijardama USD) za 26 država članica OECD-a u 2016. godini

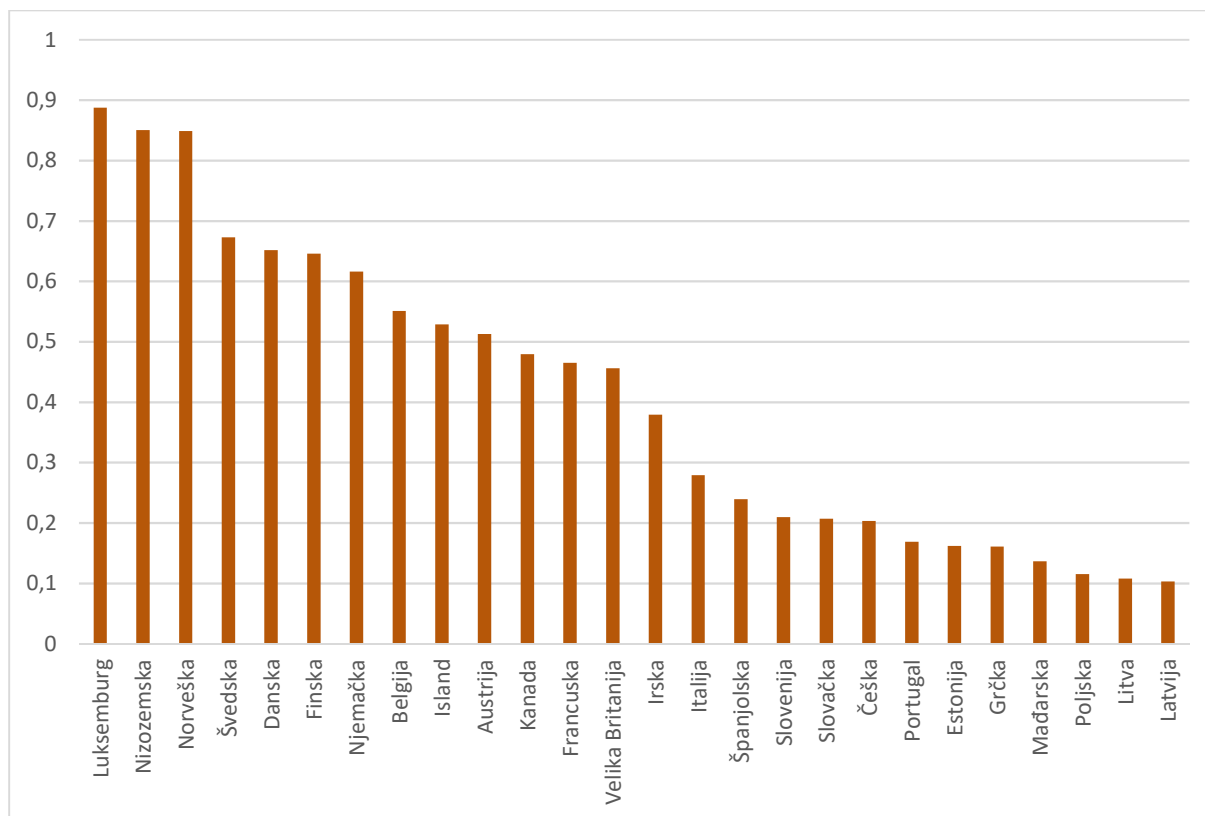


Izvor: Izrada autora na temelju podataka dostupnih na www.oecd-library.org i <https://data.worldbank.org> (pristup: 2.5.2020.)

Po apsolutnom iznosu utrošenih sredstava putem *outsourcing* ugovora prednjači Njemačka s 507 milijardi USD, nakon čega slijedi Francuska s 310 milijardi USD te Velika Britanija s 299 milijardi USD. Navedene tri države zajedno su utrošile količinu sredstava putem *outsourcing* ugovora koja je jednaka sumi utrošenih sredstava svih preostalih 23 država. Činjenica je da velike države prednjače u ovom pokazatelju zbog svoje veličine, ali uz pomoć ovog pokazatelja jednostavno se dolazi do iznosa utrošenih sredstava putem *outsourcing* ugovora po stanovniku (analogno BDP-u po

stanovniku) što je znatno kvalitetniji pokazatelj intenziteta primjene *outsourcinga*. Taj pokazatelj prikazan je na grafikonu 7.

Grafikon 7: Sredstva utrošena putem outsourcing ugovora po stanovniku (u milijunima USD) za 26 država članica OECD-a u 2016. godini



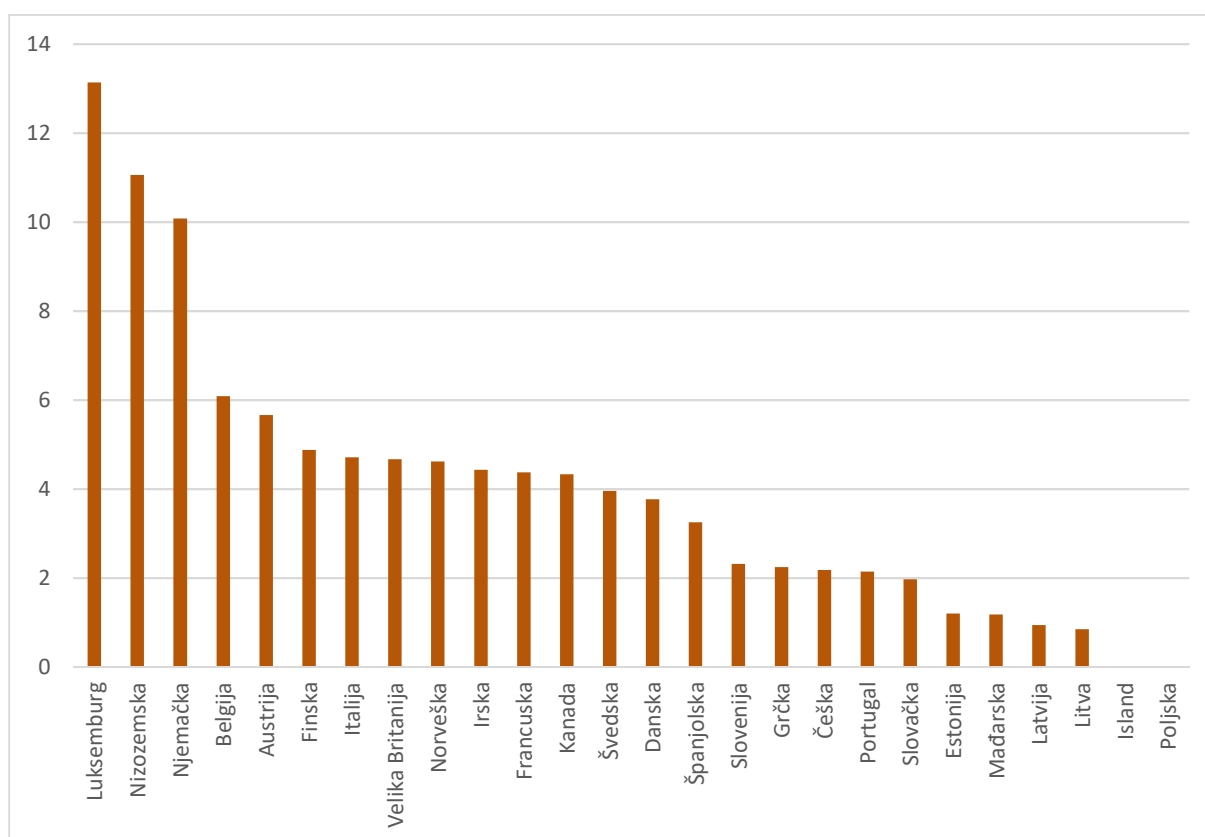
Izvor: Izrada autora na temelju podataka dostupnima na www.oecd-library.org i <https://data.worldbank.org> (pristup:2.5.2020.)

Iz grafikona 7 je vidljivo kako najviše sredstava po stanovniku utrošenih putem *outsourcing* ugovora ima Luksemburg. Međutim, Luksemburg je specifičan zbog relativno malog broja stanovnika i statusa porezne oaze.⁶⁸ Iz tih razloga, Luksemburg neće biti u fokusu razmatranja. Stoga se može zaključiti da su Nizozemska i Norveška države sa najviše utrošenih sredstava putem *outsourcing* ugovora po stanovniku sa 0,85 mil. USD po stanovniku, dok Litva i Latvija imaju najmanje, oko 100 tisuća USD po stanovniku.

⁶⁸ A. Sertić, *Porezne oaze: međunarodno izbjegavanje plaćanja poreza i porezna evazija*, Porezni vjesnik, br. 5, 2012., str. 43.

Posljednji pokazatelj u ovoj analizi jesu sredstva utrošena putem *outsourcing* ugovora iskazana po zaposleniku javnog sektora. Ovaj pokazatelj opisuje prosječno opterećenje zaposlenika javnog sektora sa poslovima vezanim za *outsourcing* aktivnosti.

Grafikon 8: Sredstva utrošena putem outsourcing ugovora po zaposleniku javnog sektora (u milijunima USD) u 2016. godini

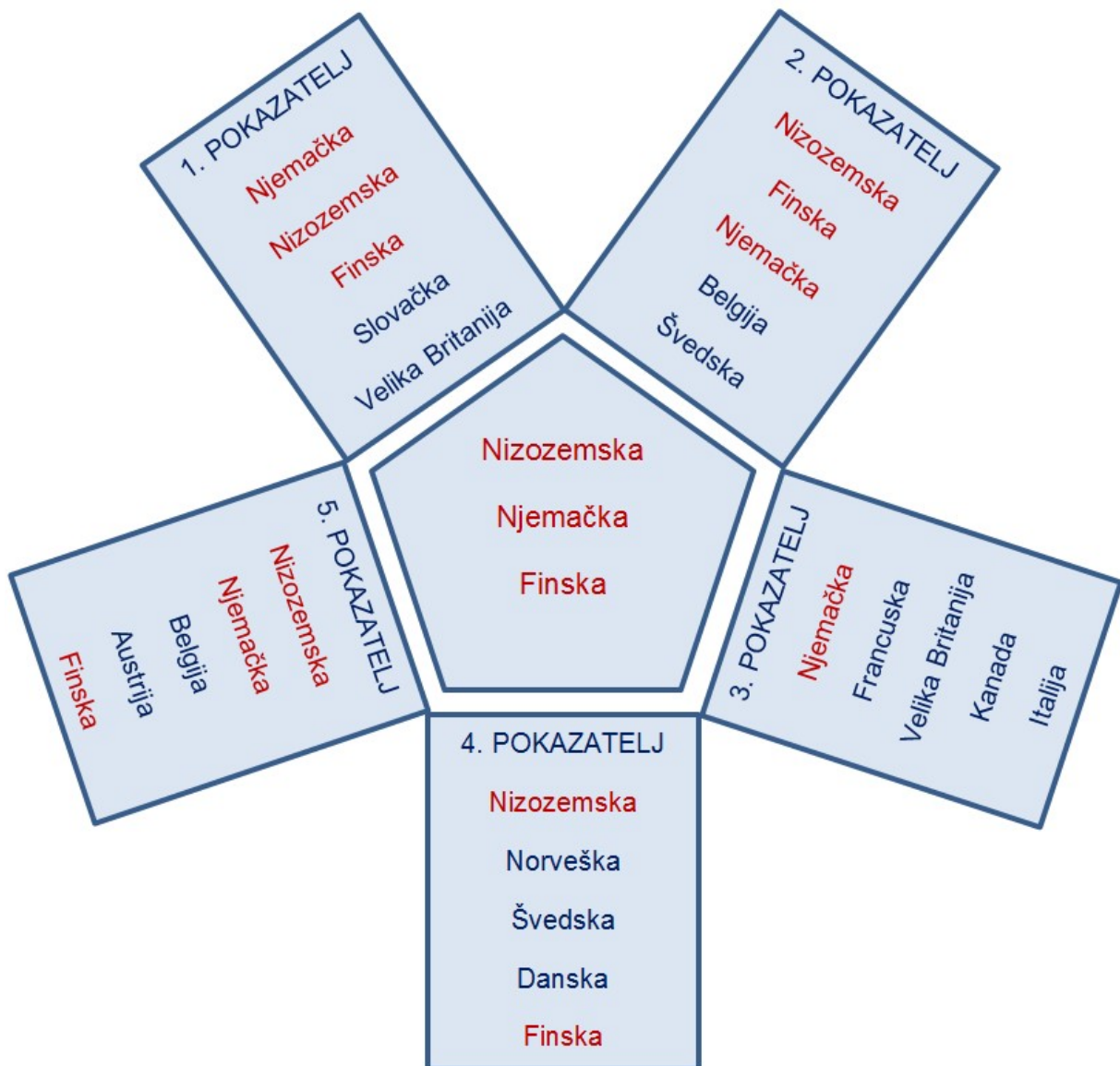


Izvor: izrada autora na temelju podataka dostupnima na www.oecd-library.org i <https://data.worldbank.org> (pristup: 2.5.2020.)

Ukoliko se izostavi Luksemburg iz razmatranja zbog razloga navedenih uz prethodni pokazatelj te Island i Poljska zbog nedostupnosti podataka, sa grafikona 8 je vidljivo kako su zaposlenici javnog sektora u Nizozemskoj najviše opterećeni poslovima vezanima uz *outsourcing* u iznosu od 11,06 mil. USD po zaposlenom u javnom sektoru. Slijedi Njemačka s 10,08 mil. USD po zaposlenom u javnom sektoru. Važno je primijetiti kako Nizozemska i Njemačka nemaju velik javni sektor kada se promatra udio zaposlenih u javnom sektoru u odnosu na ukupnu zaposlenost.

Na slici 7 prikazane su za svaki pojedinačni pokazatelj prvih 5 država OECD-a koje prednjače u istima. Tako je za prvi pokazatelj (sredstva utrošena putem *outsourcing* ugovora iskazana postotnim udjelom u ukupnim javnim rashodima) na vrhu Njemačka itd. U sredini slike pozicionirane su države koje zadovoljavaju najviše pokazatelja.

Slika 7: Države koje prednjače u pokazateljima primjene outsourcinga



Izvor: izrada autora

Sa slike 7 je vidljivo kako od ukupno 5 pokazatelja, u najviše pokazatelja prednjače Nizozemska, Njemačka i Finska. Zanimljivo je primijetiti kako su upravo te zemlje svrstane među vodeće zemlje po kvaliteti regulative i po inovativnosti. Tako je po kvaliteti regulative Finska na drugom mjestu, Nizozemska na trećem mjestu, a Njemačka na devetom mjestu.⁶⁹ Na ljestvici inovativnosti prema izvješću Svjetskog ekonomskog foruma za 2016. godinu Finska je na drugom mjestu, Njemačka na šestom mjestu, a Nizozemska na osmom mjestu.⁷⁰

7.3 Utjecaj outsourcinga na veličinu javnog sektora

Djelovanje privatnog sektora je obično efikasnije od djelovanja javnog sektora zbog postojanja tržišne konkurencije. Zbog toga mnoge države nastoje umanjiti broj zaposlenih u javnom sektoru i javne rashode putem *outsourcinga*, odnosno uključivanjem privatnog sektora u pružanju javnih usluga. Međutim, nastojanje privatnog sektora da minimizira troškove može dovesti i do pada kvalitete javne usluge. Organizacija mora nastojati povećati efikasnost bez da se to negativno odrazi na kvalitetu javne usluge. U svakom slučaju, očekuje se da bi primjena *outsourcinga* trebala doprinijeti smanjenju zaposlenosti u javnom sektoru i smanjenju javnih rashoda. U tu svrhu provedena su razna istraživanja utjecaja *outsourcinga* na veličinu javnog sektora. Međutim, empirijski rezultati utjecaja *outsourcinga* određene aktivnosti na veličinu javnog sektora su rijetki.⁷¹ Otegotna okolnost u istraživanjima predstavlja teškoća izdvajanja utjecaja *outsourcinga* na veličinu javnog sektora od ostalih utjecaja, odnosno, izuzetno je teško analizirati utjecaj *outsourcinga* na javne rashode i na broj zaposlenih uz zadovoljavanja pretpostavke *ceteris paribus*.⁷² Međutim, smatra se da su rezultati provedenih istraživanja dovoljno točni kako bi prikazivali realno stanje.

Istraživanja provedena 1990. u Sjedinjenim Američkim Državama pokazala su kako je *outsourcing* u javnim tvrtkama djelovao na smanjenje zaposlenosti ukoliko je vanjski partner bila profitno orijentirana tvrtka. U slučajevima kada je vanjski partner

⁶⁹ J. Budak, et. al., op.cit., str. 31

⁷⁰ K. Schwab, *The Global Competitiveness Report 2015–2016*, World Economic Forum, str. 14.

⁷¹ N. Potrafke, op.cit., str. 2-3.

⁷² Primjerice, reforma javnog sektora može značajno utjecati na veličinu javnog sektora neovisno o primjeni outsourcinga.

bila neprofitna tvrtka, tada nije bilo utjecaja na zaposlenost u javnom sektoru.⁷³ Iz toga proizlazi kako je profitno orijentiran privatni sektor pozitivno djelovao na efikasnost javnog sektora.

Studija provedena 2006. godine u Sjedinjenim Američkim Državama pokazala je da je *outsourcing* u javnom sektoru utjecao na smanjenje zaposlenosti djelatnika sa punim radnim vremenom te istodobno utjecao na povećanje broja djelatnika sa skraćenim radnim vremenom.⁷⁴

Istraživanje provedeno 2008. godine od strane Češkog znanstvenog instituta na uzorku od dvije javne organizacije iz Slovačke pokazalo je kako se *outsourcingom* moglo znatno uštedjeti, međutim od 10 donesenih odluka o *outsourcingu* ili zadržavanju aktivnosti unutar organizacije, doneseno je 10 krivih odluka. Odluke su bile donesene gotovo bez *ex-ante* analize i detaljne kalkulacije troškova što je uzrokovalo rast javnih rashoda.⁷⁵

Istraživanje provedeno 2015. godine na uzorku od 15 država članica Europske unije nije dokazalo povezanost između primjene *outsourcinga* i smanjenja zaposlenosti u javnom sektoru.⁷⁶

Istraživanje provedeno 2017. godine na uzorku od 25 europskih država za period od 1990. do 2011. nije pokazalo da je *outsourcing* utjecao na smanjenje javnih troškova. Suprotno očekivanjima, istraživanje je pokazalo kako je zbog *outsourcinga* došlo do rasta javnih rashoda (u prosjeku). To ne znači da u pojedinim državama nije došlo do smanjenja javnih rashoda, već da je *outsourcing* doprinio smanjenju troškova u pojedinim zemljama i sektorima, ali uz prethodnu kvalitetnu pripremu i *ex-ante* provedenom ekonomskom analizom.⁷⁷

Istraživanje iz 2018. godine od strane Ekonomskog instituta sveučilišta u Münchenu provedeno je na uzorku od 26 država članica OECD-a. Rezultati istraživanja također ne ukazuju na korelaciju između *outsourcinga* u javnom sektoru i smanjenja

⁷³ N. Potrafke, op. cit., str. 4-5.

⁷⁴ Ibidem, str. 5.

⁷⁵ J. Nemeč, et. al, *Comparison of the outsourcing by private and public organisations: Czech and Slovak experience*, 4th International Conference on Operations and Supply Chain Management, 2011., str. 8.

⁷⁶ N. Potrafke, op. cit., str. 5.

⁷⁷ J.M. Alonso, et. al., *The impact of government outsourcing on public spending: evidence from European Union countries*, University of Cantabria, Santander, Spain, 2017, str. 19-20.

zaposlenosti, premda navedeno varira od države do države. Međutim, utvrđena je značajna korelacija između porasta zaposlenosti u javnom sektoru u godini t ukoliko je *outsourcing* strategija bila primjenjivana u godini $t-1$.⁷⁸ Razlog zbog kojih se zaposlenost u javnom sektoru ne smanjuje s primjenom *outsourcinga* je zbog uobičajene prakse preraspodjele zaposlenika unutar javnog sektoru. Javna vlast ne smanjuje zaposlenost paralelno s primjenom *outsourcinga*. Neupitno je da je zaštita zapošljavanja u javnom sektoru snažnija nego u privatnom sektoru pa zbog toga državna tijela ne mogu kratkoročno smanjiti zaposlenost. Međutim, kada primjena *outsourcinga* ne smanjuje zaposlenost u javnom sektoru, to dovodi do negativnog učinka na efikasnost javnog sektora.⁷⁹

Rezultati spomenutih istraživanja pokazuju kako primjena *outsourcinga* u javnom sektoru generalno nije utjecala na smanjenje javnih rashoda niti na smanjenje zaposlenosti u javnom sektoru. Međutim, rezultati variraju čak i u homogenom uzorku kao što su države članica OECD-a. To u konačnosti navodi na zaključak da je *outsourcing* instrument koji može doprinijeti smanjenju zaposlenosti u javnom sektoru i smanjenju javnih rashoda, no da bi prednosti *outsourcinga* nadjačale njegove nedostatke, javni sektor treba imati dovoljno motiviranosti, kompetentnosti i ljudskih potencijala kako bi se osigurala kvalitetna priprema i kvalitetno upravljanje procesom *outsourcinga*. Odluci o primjeni *outsourcing* strategije mora prethoditi odgovarajuća priprema i promišljanje. Pri tome se ne smije dopustiti da kratkoročni učinci (npr. moguća ušteda u troškovima) zasjenu dugoročne ciljeve.

⁷⁸ N. Potrafke, op.cit., str. 1.

⁷⁹ Ibidem., str. 4-5.

8. Iskustva s outsourcingom u javnom sektoru u Europi

Ekonomska argumentacija za primjenu strategije *outsourcinga* u javnim uslugama uporište nalazi u tome što zaposlenici javnog sektora nemaju dovoljnu motivaciju pružati javne usluge iste ili veće kvalitete uz racionalno upravljanje troškovima.⁸⁰ Vođeni motivom ušteda, države uvode tržišne mehanizme u javnom sektoru kao što je *outsourcing*. Tipične javne usluge koje se daju u *outsourcing* prikazane su u tablici 2. Usluge su svrstane u tri grupe: pomoćne usluge, prateće usluge i usluga iz osnovnih djelatnosti (ključne aktivnosti). Pomoćnim se uslugama smatraju usluge za koje se ne izdvajaju značajnija sredstva. U grupu pratećih usluga spadaju usluge veće vrijednosti koje su popraćene brzim tehnološkim ili regulatornim promjenama.

Tablica 2: Javne usluge koje se uobičajeno daju u outsourcing

Pomoćne usluge	Prateće usluge	Usluge iz osnovne djelatnosti
<ul style="list-style-type: none">- Zaštitarske usluge- Usluge čišćenja, pranja, glačanja- Usluge pripreme i posluživanja hrane- Sitni popravci i održavanje- Usluge dostave pošte- Zbrinjavanje svakodnevnog otpada- Čišćenje snijega- Prikupljanje i obrada podataka- Upravljanje nekretninama	<ul style="list-style-type: none">- Informatička podrška- Logističke usluge (nabava, transport, skladištenje/ arhiviranje)- Zbrinjavanje specijalnog otpada- Financije i računovodstvo (platni promet)- Obrada plaća- Upravljanje korisničkim/ pozivnim centrima- Marketing- Upravljanje projektima- Pravne usluge	<ul style="list-style-type: none">- Istraživanje i razvoj- Upravljanje zatvorima- Organiziranje socijalne skrb- Medicinska dijagnostika- Usluge vatrogastva i službe spašavanja- Obrazovne usluge- Ugovori o upravljanju temeljnom infrastrukturom (transport, opskrba vodom i slično)

Izvor: A. Musa (ur.), *Od javnog prema privatnom? Privatizacija i outsourcing javnih usluga*, 7. forum za javnu upravu, Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu, 2014., str. 32.

⁸⁰ A. Musa (ur.), op.cit., str. 30.

Kronološki gledano, putem *outsourcinga* najprije su se izdvajale pomoćne usluge zbog jednostavnosti, pa je uslijedilo *outsourcing* pratećih usluga, da bi suvremeni *outsourcing* izdvajao i usluge iz osnovnih djelatnosti, odnosno ključne aktivnosti. Zbog velike rizičnosti kod izdvajanja osnovnih aktivnosti neophodno je prethodno iskustvo u *outsourcingu* sporednih aktivnosti. U sljedećoj tablici prikazano je nekoliko primjera *outsourcinga* osnovnih aktivnosti.

Tablica 3: Primjeri outsourcinga ključnih aktivnosti

Država	Opis primjene outsourcinga	Izvor
Velika Britanija	Javni prijevoz	N. Potrafke, Does public sector outsourcing decrease public employment?, Leibniz Institute for Economic Research at University of Munich, 2018, str.2.
Velika Britanija	Održavanje podzemne željeznice	https://issuu.com/rmtunion/docs/dirty-work-abm-and-the-outsourcing-of-london-s-und , pristup 15.05.2020.
Velika Britanija	Sakupljanje otpada (40% otpada na outsourcing u javnom sektoru)	T. Sasse, et. al., Government outsourcing, What has worked and what needs reform?, Institute for Government, 2019., str. 26
Velika Britanija	Zatvori (13 zatvora vode privatni subjekti kroz outsourcing, obuhvaća 19% zatvorenika)	T. Sasse, et. al., Government outsourcing, What has worked and what needs reform?, Institute for Government, 2019., str. 30
Velika Britanija	Upravljanje dijelovima Kraljevske mornarice, Kraljevskog zrakoplovstva i transportnih jedinica.	P.W. Singer, Corporate Warriors: The Rise and Ramifications of the Privatized Military Industry, International Security, Vol. 26, No. 3, Winter 2001/2002.), str. 11.
Škotska	Vaučeri u školstvu (korisnici usluga biraju između nekoliko javnih ili privatnih pružatelja usluga, usluga se financiraju javnim sredstvima, ovisno o broju korisnika koji imaju pravo na potporu javnim sredstvima)	N. Potrafke, Does public sector outsourcing decrease public employment?, Leibniz Institute for Economic Research at University of Munich, 2018, str.2.
Italija	Javno zdravstvo (klinička i epidemiološka ispitivanja, praćenje bolesnika i slično)	Paolo Mariani, et. al., Outsourcing services in the Italian National Health Service: the evaluation of private and public operators, Procedia Economics and Finance, 2014., str. 256.
Finska	Zdravstvena njega (24-satno dežurstvo, redovita njega)	M. Puthenparambil, Outsourcing within the Nordic context : Care services for older people in Finland, 2018., str. 2.
Nizozemska	E-glasanje (20-godišnje iskustvo u primjeni)	Anne-Marie Oostveen, Outsourcing Democracy: Losing Control of e-Voting in the Netherlands, Policy & Internet, Vol. 2, No. 4, 2010., str. 201.
Danska	Privatni partner (dioničko društvo Falck) pruža razne usluge, među njima i vatrogasne i medicinske usluge	https://group.falck.com/en/countries/denmark , pristup 23.05.2020.

Među prvim zemljama u Europi koja je krenula s intenzivnom primjenom *outsourcinga* u privatnom i u javnom sektoru ističe se Velika Britanija. S time da se vanjsko ugovaranje u Velikoj Britaniji više koristi u javnom nego u privatnom sektoru. To je posljedica tradicionalnog oslanjanja na privatni sektor inspirirano doktrinom novog javnog menadžmenta koji u Velikoj Britaniji traje duže od 30 godina.⁸¹ Međutim, tržištem dominira tek nekoliko velikih vanjskih partnera čiji je rad ponajprije motiviran zaradom. U cilju vraćanja mogućnosti konkurencije neprofitnog sektora u pružanju javnih usluga i ublažavanja preraspodjele velikih iznosa javnih sredstava u korist privatnog sektora, od početka 2013. godine u Velikoj Britaniji (osim Škotske) stupio je na snagu „Zakon o društvenoj vrijednosti javnih usluga“ na temelju kojeg javni menadžeri moraju voditi računa o ukupnoj ekonomskoj i društvenoj koristi vanjskog ugovaranja usluga.⁸² Poticaj za *outsourcingom* u Velikoj Britaniji bio je uvjetovan proračunskim uštedama na troškovima rada. Primjena *outsourcinga* započeta je u opskrbi hranom, čišćenju i pružanju usluga održavanja u bolnicama. Proširenje primjene *outsourcinga* javlja se 2000. godine kada su obuhvaćene i složenije usluge poput kliničkih i patoloških. *Outsourcing* usluga čišćenja bio je povezan s bolničkim infekcijama pacijenata. Uzrok tome bio je u nedostatku interakcije između bolničkog i vanjskog osoblja te u nepreciznosti u podijeli odgovornosti za brigu o pacijentima. Nadalje, javili su se problemi u strukturiranju ugovora o *outsourcingu* te u kontroli provedbe i reviziji takvih ugovora. Osim toga, konkurentno ugovaranje usluga čišćenja na temelju najniže cijene odrazilo se i na kvalitetu izvršene usluge (demotivacija radnika). To je u konačnosti rezultiralo napuštanjem ugovaranja usluga čišćenja u Walesu, Škotskoj i Sjevernoj Irskoj. *Outsourcing* dijagnostičkih usluga (karakteristično po fleksibilnosti i dostupnosti korisnicima) rezultirao je neujednačenom kvalitetom javnih usluga diljem zemlje. Takve su usluge privatni partneri zbog nedostatka informacija i krive procjene ugovarali po znatno nižem iznosu od stvarne cijene kako bi pobijedili na natječaju. Međutim, to uzrokuje negativne posljedice na kvalitetu usluge i dugoročno nije održivo.⁸³ Zbog negativnih posljedica koje se pripisuju *outsourcingu*, zamjećuje se i obrnut proces, odnosno vraćanje javnih poslova unutar javnog sektora, tj. *insourcing*. U tablici 4 koja slijedi prikazani su primjeri *insourcinga* određenih aktivnosti.

⁸¹ A. Musa (ur.), op.cit., str. 15.

⁸² Ibidem, str. 39.

⁸³ Loc. cit.

Tablica 4: Insourcing u nekim europskim zemljama

Sektor	Procesi	Države	Faktori
Opskrba vodom	municipalizacija opskrbe	Francuska, Mađarska	neuspjeh privatnog sektora (private failure), troškovi, kontrola, istek ugovora
Opskrba električnom energijom	osnivanje novih javnih kompanija (stadtwerke), kupnja privatnih kompanija	Njemačka	neuspjeh privatnog sektora (private failure), kontrola, istek ugovora
Javni prijevoz	municipalizacija ugovora i koncesije	Velika Britanija, Francuska	troškovi, neuspjeh privatnog sektora (private failure), javni ciljevi, kontrola
Zbrinjavanje otpada	ugovori vraćeni u javni sektor (in-house) spalionice za više lokalnih jedinica	Njemačka, Velika Britanija, Francuska, itd.	troškovi, kontrola, istek ugovora
Čišćenje	ugovori vraćeni u javni sektor (in-house)	Velika Britanija, Finska	troškovi, učinkovitost, zapošljavanje, istek ugovora
Socijalno stanovanje	ugovori vraćeni u javni sektor (in-house)	Velika Britanija, Njemačka	troškovi, učinkovitost

Izvor: A. Musa (ur.), *Od javnog prema privatnom? Privatizacija i outsourcing javnih usluga*, 7. forum za javnu upravu, Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu, 2014., str. 18.

Zanimljivo je da se za vraćanje obavljanja poslova unutar javnog sektora koriste upravo isti argumenti koji su se koristili za *outsourcing*. To su smanjenje troškova, fleksibilnost obavljanja posla, povećanje učinkovitosti, povećanje kvalitete usluga i slično.⁸⁴ To navodi na zaključak da prije donošenja odluke o *outsourcingu* nisu provedene kvalitetne analize.

Za razliku od Velike Britanije gdje je u posljednjih nekoliko godina na jačanju obrnuti trend (*insourcing*, zadržavanja djelatnosti unutar organizacije), *outsourcing* je bolje prihvaćen u nordijskim zemljama i zemljama kontinentalne Europe.⁸⁵ Primjerice, u Švedskoj je oko petine zaposlenika zaduženih za pružanje javnih usluga zaposleno u

⁸⁴ A. Musa (ur.), op.cit., str. 119.

⁸⁵ Ibidem., str. 56.

privatnom sektoru. U Njemačkoj i u Švicarskoj najviše se u *outsourcing* daju poslovi čišćenja koji iziskuju puno vremena, bez obzira na to javljaju li se oni redovito (pranje i glačanje radne odjeće) ili povremeno (pranje prozora). Najčešći argument u prilog *outsourcingu* u švicarskim bolnicama je koncentriranje na osnovnu djelatnost, potom smanjenje troškova te veća kvaliteta usluga. No, bolnice u Švicarskoj ponajviše strahuju da bi *outsourcingom* mogle izgubiti specijalizirana znanja.⁸⁶

Na temelju navedenog može se zaključiti da su iskustva u primjeni *outsourcinga* neujednačena, od vrlo loših do vrlo dobrih. Ranije studije su pokazale da *outsourcing* javnih usluga nije pridonio povećanju kvalitete usluga, za razliku od *outsourcinga* u privatnom sektoru. No to ovisi o specifičnostima pojedine zemlje i sektora. Za usluge koje je relativno jednostavno ugovoriti, poput čišćenja, skupljanja otpada, održavanja voznog parka i prijevoza postoje empirijski dokazi o uštedama i porastu kvalitete izvršene usluge. Međutim, potrebno je naglasiti kako se u većini istraživanja zanemaruju transakcijski troškovi. Na primjer, od 49 istraživanja provedenih u periodu od 2000. do 2014. godine, samo su u jednom istraživanju uzeti u obzir transakcijski troškovi, ali ni u tom slučaju nisu kvantificirani.⁸⁷ To upućuje na težinu kvantificiranja transakcijskih troškova. U svakom slučaju, analiza troškova predstavlja nezaobilazan korak pri razmatranju utjecaja *outsourcinga* na poslovne performanse, dok se ostali utjecaji, koji su međusobno suprotstavljeni, često zanemaruju. Pri tome treba istaknuti da se većem koncentriranju na osnovnu djelatnost suprotstavljaju transakcijski troškovi (koji su „skriveni ili nepredvidljivi“), a nasuprot većoj fleksibilnosti u pružanju javnih usluga stoji manja operativna fleksibilnost u organizaciji svakodnevnog posla.⁸⁸ To se ponajviše očituje u neočekivanim situacijama koje je teško unaprijed predvidjeti ugovorom.

⁸⁶ Ibidem, str. 40.

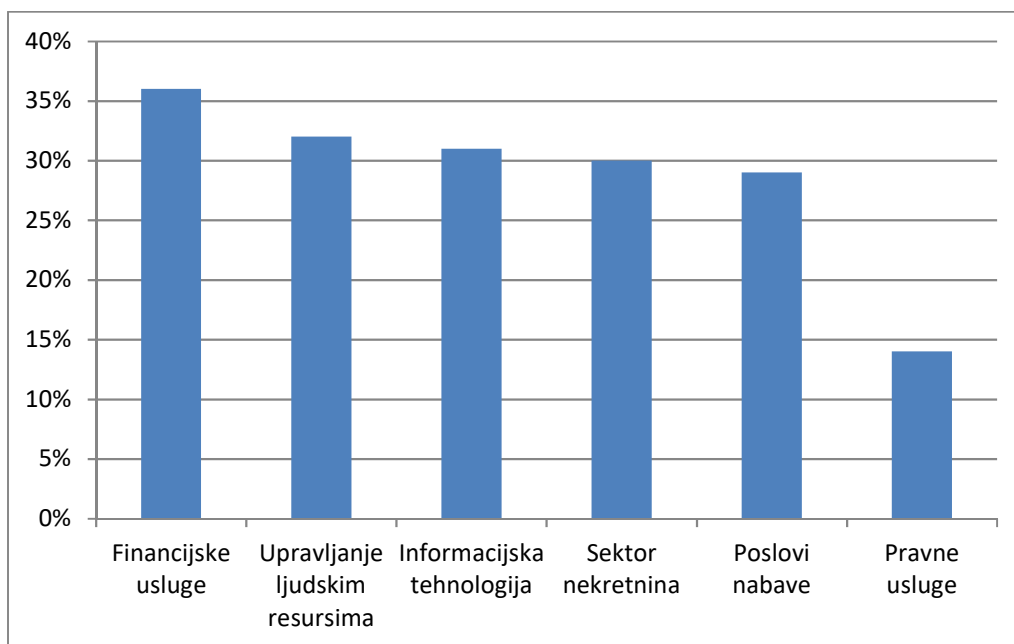
⁸⁷ O. H. Petersen, et. al., *Is Contracting out of Public Services still the Great Panacea? A Systematic Review of Studies on Economic and Quality Effects from 2000 to 2014*, Social Policy and Administration, 2018., str. 138-147.

⁸⁸ A. Musa (ur.), op. cit., str.40.

9. IT outsourcing u javnom sektoru

Primjena *outsourcinga* rasprostire se kroz razne djelatnosti. Udio *outsourcinga* u pojedinim aktivnostima velikih američkih organizacija (godišnji prihod veći od 1 mlrd. USD) prema globalnom istraživanju iz 2016. godine prikazan je na grafikonu 9.

Grafikon 9: Udio outsourcinga u pojedinim aktivnostima



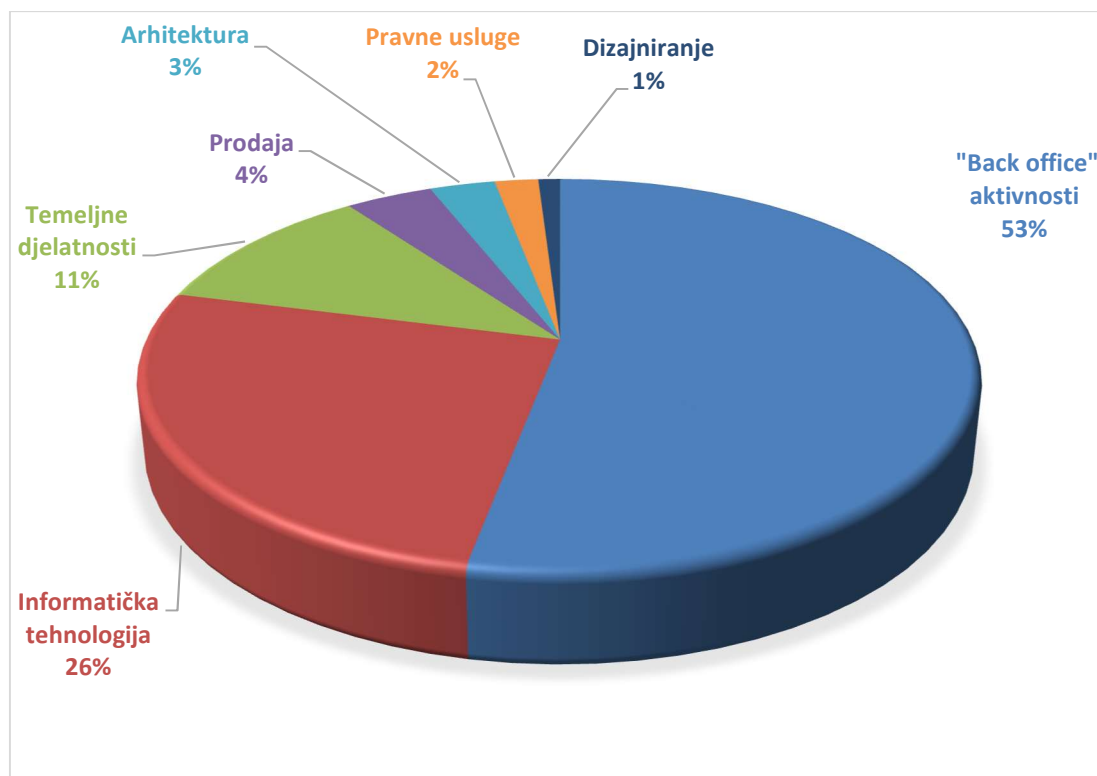
Izvor: izrada autora prema podacima dostupnima na <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/nl/Documents/operations/deloitte-nl-s&o-global-outsourcing-survey.pdf> (pristup: 12.05.2020.).

Iz grafikona 9 je vidljivo kako je najveći udio *outsourcinga* na području financijskih usluga (36%), upravljanju ljudskim potencijalima (32%) te informacijskoj tehnologiji (31%). Zbog kompleksnosti i specijalizacije koje zahtijeva, mnoge se organizacije odlučuju na *outsourcing* jednog dijela ili čak cjelokupnog informacijskog sustava. Razvoj vlastitih softverskih ili hardverskih rješenja nije se pokazalo kao dobro rješenje.⁸⁹

⁸⁹ J. Müller, *Upravljanje informacijskom tehnologijom u suvremenim tvrtkama te hrvatska poslovna praksa korištenja informacijskih tehnologija*, Ekonomski pregled, Vol. 52, No. 5-6, 2001., str. 595-596.

Istraživanje provedeno 2002. godine na američkom području pokazalo je da od ukupne *outsourcing* aktivnosti, IT *outsourcing* zauzimao udio od 26% (grafikon 10).

Grafikon 10: Udio pojedinih outsourcing aktivnosti u ukupnom outsourcingu



Izvor: Izrada autora prema P. Windrum, et. al., *The outsourcing productivity paradox: Total outsourcing, organisational innovation, and long run productivity growth*, Journal of evolutionary Economics, 2008., str. 200.

Iz grafikona 10 je vidljivo kako je najveći udio *outsourcing* aktivnosti kod tkz. „back office“ aktivnostima (npr. računovodstvo, obračun plaća, analitika). Značajan rast primjene *outsourcinga* osobito je vidljiv na području informacijskih tehnologija (IT *outsourcing*). Statistički podaci iz drugog izvora za 2017. godinu pokazuju kako IT *outsourcing* zauzima dvije trećine od ukupnih *outsourcing* aktivnosti.⁹⁰ Premda su podaci iz drugog izvora i ne mogu se precizno uspoređivati s prethodnim podacima zbog različitih metodologija, ipak ugrubo pokazuju izrazito rastući trend IT *outsourcinga*.

⁹⁰ Statista – globalni statistički portal, podaci dostupni na <https://www.statista.com/statistics/189788/global-outsourcing-market-size/> (pristup 14.05.2020.).

Razlog atraktivnosti IT *outsourcinga* proizlazi zbog sljedećih prednosti:⁹¹

- smanjenje troškova,
- fokus na ključne aktivnosti,
- pristup vrhunskim stručnjacima i tehnologiji.

Međutim, prednosti IT *outsourcinga* mogu biti poništene sljedećim nedostacima:⁹²

- skriveni troškovi (potraga za kvalitetnim isporučiteljem usluga),
- gubitak sigurnosti, gubitak tajnosti nad podacima,
- gubitak kompetencija kroz dulji rok i nesposobnost *insourcinga*,
- nefleksibilnost,
- ovisnost o vanjskom partneru,
- gubitak kontrole nad procesima,
- demoralizacija djelatnika.

Skriveni troškovi predstavljaju najveći rizik prilikom IT *outsourcinga* u javnom sektoru. Istraživanja IT *outsourcinga* u javnom sektoru Velike Britanije pokazala su kako se prilikom donošenja odluka o IT *outsourcingu* nije vodilo računa o visokim troškovima odabira vanjskog partnera te troškovima upravljanja ugovorom ili troškova prijenosa aktivnosti na vanjskog partnera. Također, potrebno je naglasiti da vanjski partner pruža samo one usluge koji su specificirani ugovorom. Sve dodatne usluge koje nisu definirane ugovorom, podliježu dodatnim (skrivenim) troškovima.⁹³ U skrivene troškove spadaju i eventualni troškovi raskida ugovora.

Drugi po važnosti rizik IT *outsourcinga* predstavlja rizik sigurnosti. Razlog tome je što javni sektor posluje s visoko osjetljivim podacima koji moraju biti čuvani na nivou poslovne tajne zbog opasnosti od zloupotrebe podataka.⁹⁴

⁹¹ H. S. AL-Alawi, *Pros and Cons of Information Technology Outsourcing*, International Journal of Communication and Networking System Volume: 06, 2017., str. 51-52.

⁹² P. Windrum, P. et. al., *The outsourcing productivity paradox: Total outsourcing, organisational innovation, and long run productivity growth*, Journal of evolutionary Economics, 2008, str. 203.

⁹³ M. Cox, et. al., *IT Outsourcing in the Public Sector Local Government: Experiences of the management and selection of IT service providers*, The Electronic Journal Information Systems Evaluation, Vol 15, 2012., str. 236

⁹⁴ Loc. cit.

Treće rangirani rizik predstavlja gubitak kompetencija kroz dulji rok i nesposobnost *insourcinga*. Tijekom trajanja *outsourcing* aktivnosti djelatnici matične organizacije nisu maksimalno moguće angažirani na istima što u duljem roku ima negativne implikacije na kompetentnost i inovativnost. Zadržavanje stručnosti na visokom nivou od vitalne je važnosti zbog toga što smanjuje ovisnost o vanjskom partneru te omogućuje *insourcing* u slučaju raskida ugovora.⁹⁵

Istraživanja su pokazala kako se nefleksibilnost javlja zbog poteškoća u preciziranju ugovora i nemogućnosti predviđanja svih mogućih potreba. Ukoliko bi se inzistiralo na fleksibilnosti ugovora, tada bi došlo do znatnog porasta troškova u samom procesu pripreme ugovora.⁹⁶

Demoralizacija radnika predstavlja posljednje rangirani rizik kod primjene IT *outsourcinga*. Slabljenje radnog poleta te popuštanje radne discipline može biti intenzivirano primjenom *outsourcinga*, međutim glavni uzrok tome treba tražiti u platežnoj nejednakost i osjećaju gubitka poštovanja. Istraživanja su pokazala kako u javnom sektoru demoralizacija radnika zbog *outsourcinga* nije značajno izražena zbog pravne regulacije i obveza definirane ugovorom o radu.⁹⁷

Uspješnost IT *outsourcinga* u konačnosti u većoj mjeri ovisi o dobro pripremljenom ugovoru. Međutim, javni sektor je svjestan da ugovorom nije moguće pokriti svaki detalj, osobito tamo gdje su potrebe fluktuirajuće kao na području IT tehnologije. Provedena istraživanja sugeriraju kako ugovor o *outsourcingu* mora biti dovoljno precizan da bi motivirao vanjskog partnera na kvalitetno izvršavanje ugovorne obveze, ali s druge strane mora biti realno primjenjiv praksi. Kako bi *outsourcing* ugovor bio uspješan, uz kvalitetan ugovor, nužan uvjet predstavlja i visoka razina povjerenja između ugovornih strana. Njihova kombinacija čini ključ uspjeha u ostvarivanju postavljenih ciljeva *outsourcing* strategije. Istraživanja potvrđuju da je javni sektor koji se dominantno fokusirao na ugovor bio manje uspješan od javnog sektora koji je osim ugovora razvijao povjerenje i međusobnu suradnju s vanjskim partnerom.⁹⁸

⁹⁵ M. Cox, et. al., op.cit., str. 236.

⁹⁶ Ibidem, str. 237.

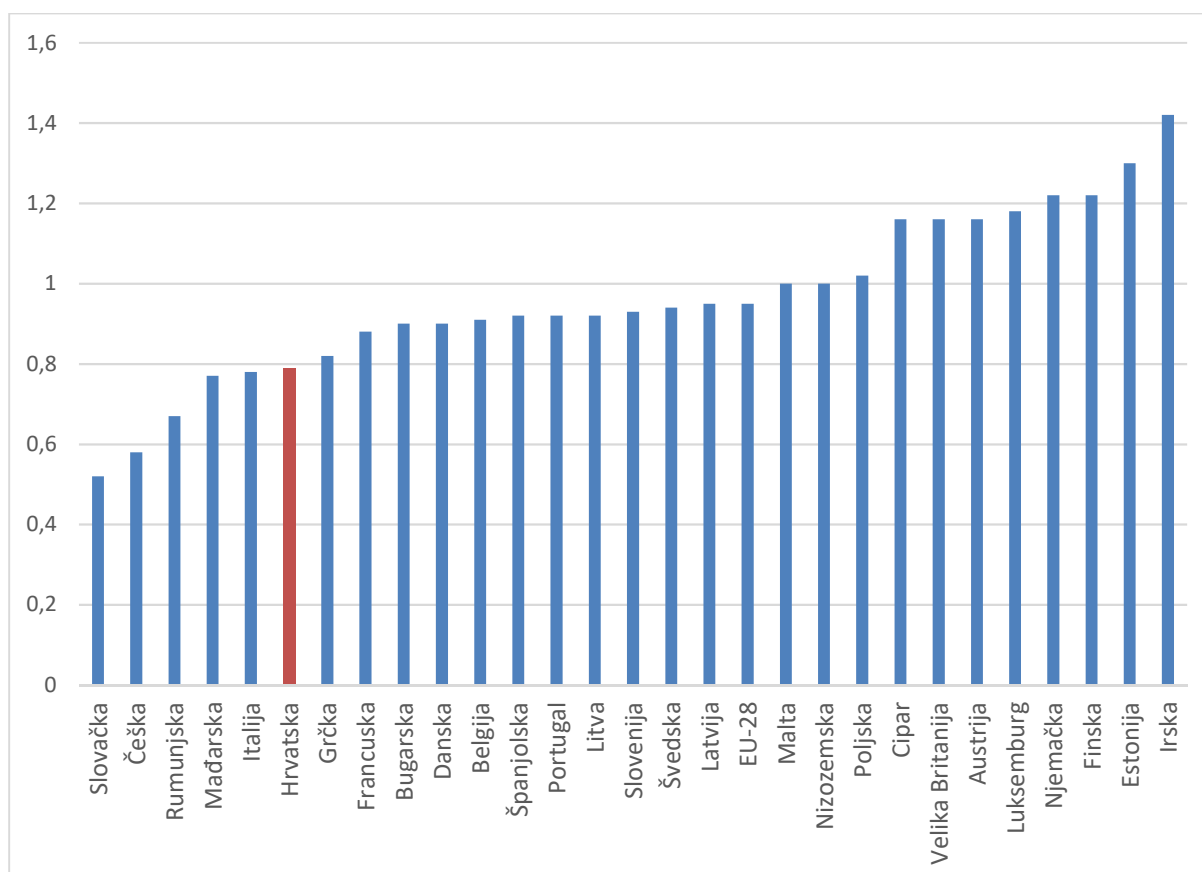
⁹⁷ Loc. cit.

⁹⁸ Ibidem, str. 231.

10. Outsourcing u javnom sektoru u Republici Hrvatskoj

Hrvatska spada u države sa najvećom razlikom u efikasnosti poduzeća u državnom vlasništvu u odnosu na slična poduzeća u privatnom sektoru na području srednje i istočne Europe. Osim što smanjuju efikasnost u sektorima u kojima posluju, državna poduzeća u Republici Hrvatskoj negativno djeluju na alokativnu učinkovitost tržišta jer se resursi preusmjeravaju od produktivnijih poduzeća.⁹⁹ Rezultati istraživanja efikasnosti javnog sektora u Europskoj uniji koje je proveo zagrebački Ekonomski institut prikazani su na grafikonu 11.

Grafikon 11: Efikasnost javnog sektora



Izvor: izrada autora prema D. Štros et. al., *Izazovi javnoga sektora u gospodarstvu Republike Hrvatske*, Zbornik radova Međimurskog veleučilišta u Čakovcu, Vol 9, No 1, 2018., str. 12.

⁹⁹ D. Štros, et. al., *Izazovi javnoga sektora u gospodarstvu Republike Hrvatske*, Zbornik radova Međimurskog veleučilišta u Čakovcu, Vol 9, No 1, 2018., str. 9.

Efikasnost javnog sektora u navedenom istraživanju je modelirana na osnovu udjela rashoda opće države u BDP-u te pokazatelja Svjetskog gospodarskog foruma o stupnju korupcije, birokracije, neslužbenog gospodarstva i neovisnosti sudstva.¹⁰⁰ Sa grafikona je vidljivo kako je efikasnost javnog sektora u Hrvatskoj znatno ispod prosjeka Europske unije. Osim toga, hrvatski javni sektor karakterizira kontinuirani porast troškova i velik broj zaposlenih. U 2008. godini hrvatski javni sektor brojio je 388.222 zaposlenika.¹⁰¹ To je otprilike petina ukupno zaposlenih u Hrvatskoj. Procjenjuje se da ni u 2020. godini nije došlo do većih promjena. Unatoč namjerama da se ti problemi riješe oni su i dalje ostali neriješeni prvenstveno zbog sljedećih okolnosti:¹⁰²

- visoka razina krutosti u organizacijskim ustrojima i sustavu nagrađivanja plaća,
- porast novih regulatorskih tijela i institucija za upravljanje strukturnim fondovima Europske unije radi provođenja pravne stečevine,
- decentralizacija funkcija središnje države na jedinice regionalne uprave koja nije popraćena smanjenjem broja službenika u središnjoj upravi.

Takva situacija zahtjeva radikalne promjene kroz sveobuhvatno restrukturiranje hrvatskog javnog sektora pri čemu *outsourcing* netemeljnih djelatnosti predstavlja jedan iskorak u tom smjeru. Budući da vlastiti kapaciteti ne omogućuju javnoj upravi da pruži zadovoljavajuću količinu i kvalitetu javnih dobara, javna uprava u Hrvatskoj nastoji poticati uključivanje privatnog sektora u poslove javnog sektora.¹⁰³ U tom smjeru je 2014. godini Vlada izdala dokument pod nazivom: „Modeli učinkovitog upravljanja neosnovnim djelatnostima u javnoj upravi – prilike za javni sektor i gospodarstvo“. Kroz taj dokument uvedeno je razlikovanje između temeljnih i sporednih poslovnih aktivnosti u javnom sektoru i zauzeta je strategija vanjskog ugovaranja (*outsourcing*) iz razloga što je upravljanje sporednim djelatnostima u javnoj upravi u Hrvatskoj u potpunosti neučinkovito i neujednačeno. Preferira se šest djelatnosti u javnom sektoru (čišćenje, održavanje, pranje, glačanje, pripremanje hrane i pića, prijevoz te zaštita) koje su trebale biti obuhvaćene tom reformom.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Ibidem, str. 11.

¹⁰¹ P. Bejaković, et. al., op.cit., str. 114-117.

¹⁰² M. Šarić, op.cit., str. 2.

¹⁰³ J. Budak, et. al., op.cit., str. 16.

¹⁰⁴ M. Šarić, op. cit., str. 3.

Primarni ciljevi uključivanja privatnog sektora u pružanju javnih dobara i usluga u Republici Hrvatskoj su:¹⁰⁵

- efikasnija alokacija oskudnih resursa i smanjenje troškova pružanja usluge,
- mijenjanje uloge javnog sektora od primarnog ponuđača javnih dobara i usluga do institucionalnog regulatora njihove ponude,
- smanjenje poreznog opterećenja,
- smanjenje javnog duga.

Korištenjem *outsourcinga* javna uprava sklapa ugovor s privatnim poduzetnikom ili neprofitnim organizacijama. Odgovornost nad planiranjem i financiranjem javnih usluga ostaje u javnoj upravi, dok se odgovornost nad izvršenjem javne usluge i odgovornost nad kvalitetom izvršene javne usluge prevaljuje u potpunosti ili djelomično na vanjskog partera ovisno o ugovoru. Primjeri usluga za ugovaranje s privatnim poduzetnikom su: pravne usluge, odlaganje krutog otpada, održavanje javne rasvjete, održavanje stanova, vozila i zelenih površina, prometna signalizacija, obrada podataka, posredovanje pri zapošljavanju, primarna zdravstvena zaštita i sl. Primjeri javnih usluga pogodnih za ugovaranje s neprofitnim sektorom odnose se na pružanje zdravstvenih i socijalnih usluga, održavanje parkova, vođenje dječjih vrtića, liječenje ovisnosti od droge i alkohola i sl.¹⁰⁶

Osnovna prednost uključivanja privatnog sektora u osiguranju javnih usluga je mogućnost osiguranja sredstava za zadovoljavanje potreba za javnim dobrom bez dodatnog opterećivanja financijskog potencijala države (infrastrukturna javno-privatna partnerstva). Na taj način privatni sektor omogućuje javnoj upravi upotrebu njihovih ograničenih financijskih resursa za financiranje drugih potreba. Ostale prednosti uključivanje privatnog sektora u poslove javnog sektora jesu:¹⁰⁷

- smanjenje troškova javne uprave i povećanje financijskog potencijala javnog sektora,
- smanjenje opterećenja poreznih obveznika zbog veće efikasnosti privatnog sektora, uštede u troškovima, povećanje produktivnosti i ekonomije obujma u pružanju javnih usluga,

¹⁰⁵ J. Budak, et. al., op.cit., str. 16.

¹⁰⁶ Loc. cit.

¹⁰⁷ Ibidem, str. 17.

- smanjenje troškova i/ili povećanje kvalitete javnih usluga bez povećanja poreza ili korisničkih naknada,
- ograničava se rast javne administracije i angažiranje odgovarajućih kadrova po potrebi,
- omogućava se uvođenje novih vrsta javnih usluga, kao i prilagodba veličine programa pružanja javnih usluga potrebama korisnika,
- veća transparentnost u strukturi cijene javne usluge i bolji sustav informiranja,
- javna se vlast može više posvetiti planiranju i nadzoru pružanja javne usluge, i restrukturiranju što u konačnosti utječe na kvalitetu usluge,
- podjela odgovornosti između javne uprave i privatnog sektora na način da odgovornost, rizik i troškove neuspjelih projekata snosi sam poduzetnik, a ne porezni obveznici.

Pozitivna strana primjene *outsourcinga* ogleda se u činjenici da *outsourcing* može poslužiti kao jedan od instrumenata modernog menadžmenta u efikasnijem upravljanju na način da se dio poslova prepušta jeftinijim i kvalitetnijim poduzećima na tržištu. Ako nekome poduzeću pomoćne djelatnosti javnog sektora postaju glavne poslovne aktivnosti, pretpostavka je da će tim dijelom upravljati stručnije i efikasnije.¹⁰⁸ Pri tome treba istaknuti smanjenje troškova kao glavni učinak. U određenim slučajevima ekonomičnije je povjeriti poslove privatnom sektoru putem ugovora, nego imati stalno zaposlene djelatnike. Naime, kod djelatnika koji su u stalnom radnom odnosu u javnom sektoru pojavljuje se potreba za bolovanjem, korištenjem godišnjeg odmora i sl. U javnom sektoru postavlja se pitanje iskorištenosti rada djelatnika.¹⁰⁹ Kad javni sektor povjeri poslove privatnom sektoru, tada teret bolovanja, godišnjeg odmora i sl. prebacuje se na privatni sektor koji je fleksibilniji po pitanju nagrađivanja, ali i po pitanju sankcioniranja.

Nasuprot prednostima, zbog uključivanja privatnog sektora u poslove javnog sektora mogu se javiti i neželjeni nedostaci:¹¹⁰

- utrka za zaradom i troškovi nadzora mogu utjecati na rast cijene usluge i/ili smanjenje kvalitete usluge,
- konkurentska borba za dobivanje ugovora može povećati korupciju,

¹⁰⁸ M. Šarić, op.cit., str. 4.

¹⁰⁹ J. Budak, et. al., op.cit., str. 17.

¹¹⁰ Loc. cit.

- pružanje usluge može biti prekinuto ukoliko pružatelj usluge (privatni poduzetnik) iz nekog razloga prestane poslovati,
- smanjuje se odgovornost javne vlasti, te se od javne uprave traži više kontrole u osiguranju dosljednog poštivanja ugovora,
- poboljšanje razine kvalitete usluge ili brze reakcije na potrebu promjene usluge mogu biti usporene ili čak onemogućene zbog ugovornih ograničenja,
- ugovaranje s privatnim partnerom može umanjiti uključenost neprofitnih organizacija u pružanju dijela javnih usluga.

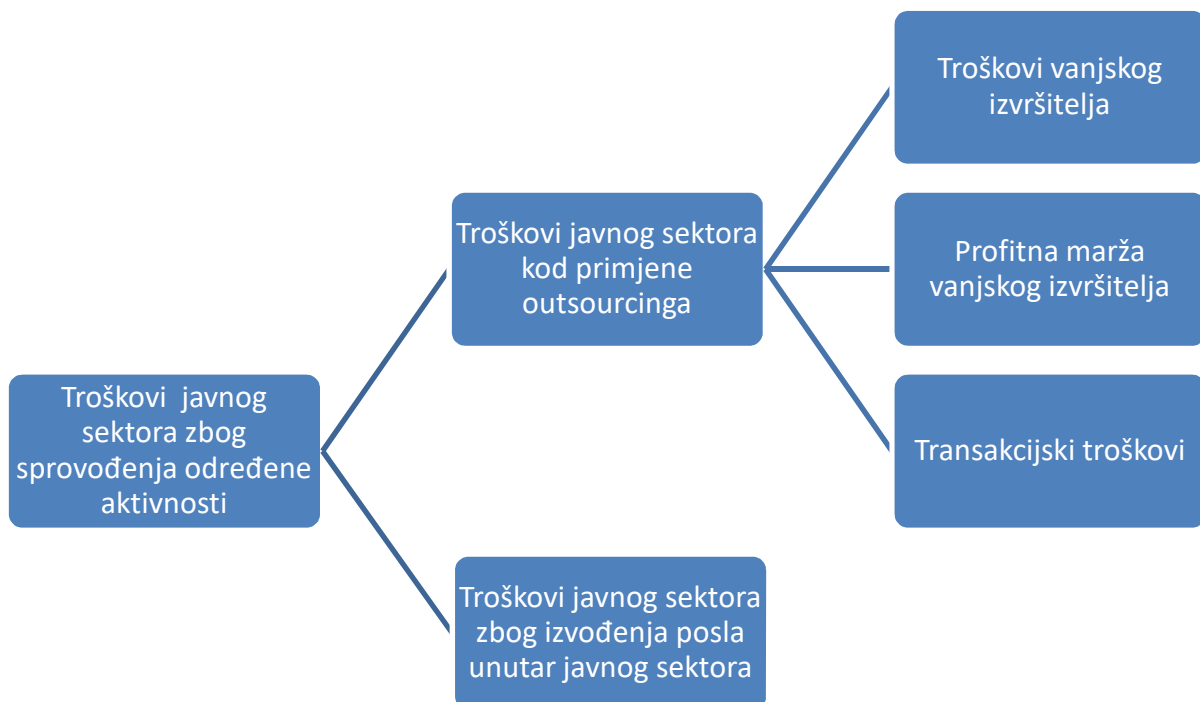
Potencijalni rizici koje treba istaknuti jesu mogućnost smanjenja kvalitete usluge te povećana mogućnost korupcije. U cilju smanjenja potencijalnih rizika i nedostataka uključivanje privatnog sektora u poslove javnog sektora, nužno je urediti funkcioniranje javnog sektora sukladno zakonskim odredbama i visokim etičkim načelima. Etički kodeksi ponašanja predstavljaju standarde ponašanja koji se očekuju u stvarnim situacijama. Njihova primjena u praksi rezultira sprječavanjem neprihvatljivih ponašanja. Ljudske djelatnosti ne smiju biti motivirane samo prisilom ili obećanjem nagrade već se trebaju obavljati zbog osjećaja dužnosti i moralne obveze.¹¹¹ Stoga je od izuzetne važnosti cjelokupni javni sektor fokusirati kroz pojačano njegovanje ljudskih vrijednosti, morala i etičnosti. Svaki sudionik javnog sektora treba djelovati herojskom pravednošću za dobrobit društva. To nije moguće ukoliko su obaveze bazirane samo na pravnoj osnovi, to mora biti prije svega moralna obveza.

¹¹¹ G. Marčetić, *Etički kodeksi i etika javnih službenika*, Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol. 13, No. 2, 2013., str. 504-506.

11. Komparacija troškova s i bez outsourcinga na primjerima

Porast efikasnosti u pružanju javnih usluga uz pomoć *outsourcinga* može se očekivati samo ako racionalizacija troškova ne smanjuje kvalitetu javne usluge.¹¹² U daljnjoj analizi, radi pojednostavljenja pretpostavit će se da je kvaliteta *outsourcing* usluge na istoj ili većoj razini u usporedbi sa slučajem kad bi se aktivnost izvršavala unutar organizacije. Donošenju odluke o *outsourcingu* prethodi interna i eksterna analiza. Ukoliko se analizom utvrdi da su troškovi izvršavanja aktivnosti unutar organizacije veći od troškova izvršavanja aktivnosti od strane vanjskog izvršitelja, uvećani za transakcijske troškove i profitnu maržu, *outsourcing* će pridonijet smanjenju troškova obavljanja aktivnosti.¹¹³ Na sljedećoj slici prikazana je općenita struktura troškova određene aktivnosti sa i bez *outsourcinga*.

Slika 8: Analiza troškova određene aktivnosti sa i bez outsourcinga



Izvor: izrada autora

¹¹² A. Musa (ur.), op.cit., str. 42.

¹¹³ G. Vučur, *Utjecaj outsourcinga na profitabilnost hotelskih poduzeća*, Ekonomska misao i praksa, No. 1, 2016., str. 286.

Pri analizi troškova primjene *outsourcinga*, osim troškova koji se specificiraju ugovorom, postoje i transakcijski troškovi. Transakcijski troškovi uključuju troškove pripreme ugovora, troškove pronalaženja potencijalnog partnera, troškove pregovaranja, troškove sklapanja ugovora, troškove realizacije ugovora i eventualno troškove neispunjavanja ugovora o *outsourcingu*.¹¹⁴ Pri tome postoji mogućnost da zbog potreba izrade, praćenja i provedbe složenih ugovora, troškovi *outsourcinga* budu u konačnosti viši nego da je aktivnost obavila sama organizacija.¹¹⁵ Upravo iz tog razloga potrebno je prije konačne odluke o *outsourcingu* napraviti komparaciju troškova za slučaj kada se poslovi izvršavaju unutar organizacije javnog sektora s troškovima javnog sektora kod primjene *outsourcinga*. Da bi *outsourcing* strategija bila opravdana s aspekta troškova mora biti zadovoljen sljedeći uvjet:

$$TR < TR_{PO_UGOVORU} + TT$$

gdje je:

TR – trošak izvođenja aktivnosti unutar organizacije (tj. javnog sektora) vlastitim snagama,

$TR_{PO_UGOVORU}$ – trošak specificiran ugovorom o *outsourcingu* (rashod za javni sektor, prihod za vanjskog partnera), jednak je zbroju troškova i profitne marže vanjskog partnera,

TT – transakcijski trošak organizatora *outsourcinga*.

Trošak izvođenja aktivnosti unutar organizacije (tj. javnog sektora) vlastitim snagama sastoji se od ukupnog troška plaća¹¹⁶, troškova amortizacije dugotrajne imovine i ostalih troškova (putni troškovi, sitni inventar, radna odjela, alat i slično).

U nastavku ovog rada biti će izvršena usporedba realnih troškova sa i bez primjene *outsourcinga* na primjeru nefinancijskog javnog poduzeća HEP ODS – Elektroistra Pula. Analizirati će se opravdanost primjene *outsourcinga* sa aspekta troškova za poslovne aktivnosti zamjene i očitavanja brojila električne energije.

¹¹⁴ G. Vučur, op.cit., str. 286.

¹¹⁵ I.P. Šeparović, op.cit. str. 149.

¹¹⁶ Ukupni trošak plaća uobičajeno sadrži i troškove nadzora neovisno o tome izvršava li se aktivnost unutar organizacije ili putem *outsourcinga* jer nadzor je potreban u oba slučaja.

11.1 Aktivnost zamjene brojila u HEP ODS - Elektroistra Pula

Hrvatska elektroprivreda je zakonski dužna u svom trošku redovno umjeravati brojila električne energije. Zbog toga se brojila mijenjaju i umjeravanju u zakonski definiranim rokovima. Za uslugu zamjene brojila je u HEP ODS - Elektroistri Pula u 2019. sklopljen okvirni sporazum pri kojem je jedinična cijena zamjene jednog brojila iznosila 117,00 kn. Kako je svake godine u prosjeku potrebno zamijeniti 10.000 brojila električne energije, godišnji troškovi na temelju sklopljenog ugovora iznose:

$$117,00 \cdot 10.000 = 1.170.000,00 \text{ kn}$$

Ne uzimajući u obzir transakcijske troškove¹¹⁷, troškovi na temelju sklopljenog ugovora usporediti će se sa troškovima koje bi poduzeće HEP ODS – Elektroistra Pula snosilo ukoliko bi zamjena brojila bila izvršena vlastitim snagama. Troškovi zamjene brojila unutar poduzeća sastoje se od:

- troškova nabave dugotrajne materijalne imovine. U ovom primjeru radi se o vozilu neophodnom za izvršavanje poslovne aktivnosti. Pretpostavlja se da tržišna cijena novog vozila iznosi 97.810,00 kn (npr. Dacia Sandero). Navedeni trošak uzima se u obzir kroz amortizaciju sa godišnjom stopom od 5%.
- troškova goriva i cestarine (u iznosu od 1.000 kn/mjesec po djelatniku).
- troškova plaća pri čemu se uzima ukupni trošak plaće u iznosu od 8.155 kn/djelatniku (neto iznos plaće, uz faktor osobnog odbitka od 1.5, iznosi 5.444,24 kn što je aktualna plaća za srednju stručnu spremu trogodišnjeg obrazovnog programa).
- ostalih nespomenutih troškova u iznosu od 3.000 kn/djelatniku, odnosno 3.000 kn/vozilu. Ovi troškovi obuhvaćaju tekuće održavanje te ostale nespomenute troškove.

U tablici 5 izračunati su ukupni troškovi zamjene brojila u ovisnosti o broju djelatnika potrebnih za izvršavanje 10.000 zamjena brojila unutar jedne godine.

¹¹⁷ Transakcijski troškovi sigurno postoje, ali ih je teško precizno odrediti. U ovom se radu procjenjuje kako transakcijski troškovi nisu od značajnog utjecaja pa se iz tog razloga zanemaruju.

Tablica 5: Ukupni godišnji troškovi zamjene brojila u ovisnosti o broju djelatnika

Pozicije	Iznos troškova u ovisnosti o broju djelatnika (kn)		
	1 djelatnik	6 djelatnika	10 djelatnika
Troškovi goriva i cestarine	12.000,00	72.000,00	120.000,00
Troškovi plaća	97.860,00	587.160,00	978.600,00
Troškovi amortizacije	4.890,50	29.343,00	48.905,00
Ostali nespomenuti troškovi	3.000,00	18.000,00	30.000,00
Ukupno	117.750,50	706.503,00	1.177.505,00

Izvor: izrada autora

Standardna norma na poslovima zamjene brojila iznosi 1 zamjena brojila/h po djelatniku. To znači da u jednom radnom danu djelatnik zamjeni 8 brojila. Kada od 250 radnih dana u godini umanjimo 30 dana godišnjeg odmora, preostaje 220 dana. Iz toga proizlazi godišnja norma od $220 \cdot 8 = 1.760$ zamjena brojila. Da bi se izvršila zamjena 10.000 brojila potrebno je:

$$\frac{10.000}{1.760} = 5,68 \text{ djelatnika.}$$

Zaokruživanjem navedenog broja na više dolazi se do 6 potrebnih djelatnika koji mogu izvršiti zamjenu 10.000 brojila unutar godine dana pri čemu ukupno trajanje bolovanja u jednoj godini ne smije prelaziti 70 dana.¹¹⁸ Prema tome, godišnji trošak javnog poduzeća za izvršavanje poslova zamjene brojila iznosi 706.503,00 kn što je za 410.497,00 kn ili 36,7% manje u odnosu na trošak izvršene usluge prema ugovoru sa vanjskim poduzećem. Na temelju toga može se zaključiti da *outsourcing* usluge zamjene brojila prema ugovorenoj jediničnoj cijeni od 117,00 kn nije opravdan gledajući s troškovne strane. Postavlja se pitanje, pri kojoj jediničnoj cijeni bi se izjednačili troškovi po ugovoru sa troškovima izvođenja zamjene brojila unutar javnog poduzeća. To se u ovom primjeru može jednostavno izračunati na način da se godišnji troškovi izvođenja aktivnosti unutar javnog poduzeća podijele sa 10.000. Na taj način dobije se cijena u iznosu od 70,65 kn. Iz toga se vidi da je ugovorena jedinična cijena zamjene brojila relativno visoka što može biti posljedica deficita radne snage.

¹¹⁸ Do broja od 70 dana dođe se na sljedeći način: $(6 - 5,68) \cdot 220 = 70$.

11.2 Aktivnost očitavanja brojila u HEP ODS - Elektroistra Pula

Redovno očitavanje stanja brojila električne energije provodi se ovisno o obračunskom razdoblju. Obračunsko razdoblje može biti mjesečno ili polugodišnje. Redovno očitavanje brojila za kategoriju kućanstvo izvršava se svakih šest mjeseci, dok se redovno očitavanje poduzetništva (i ostalih kategorija) izvršava svaki mjesec.¹¹⁹ Očitavanje kućanstva izvršava se u periodu od 1. do 13.-og dana u mjesecu, dok se očitavanje poduzetništva izvršava u periodu od 20.-og do zadnjeg dana u mjesecu.¹²⁰ To znači da se od 14. do uključivo 19.-og dana u mjesecu očitavanje ne izvršava. Grafički se to može prikazati sljedećom slikom.

Slika 9: Vremenski periodi za očitavanje brojila sukladno zakonskoj regulativi

DANI U MJESECU																														
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31
očitavanje kućanstva													period bez očitavanja						očitavanje poduzetništva											

Izvor: izrada autora

Iz slike je vidljivo da u periodu očitavanja kućanstva i poduzetništva mogu pasti i po dva vikenda (ne računajući eventualne blagdane). To znači da se očitavanje kućanstva mora moći izvršiti kroz 9 dana, a očitavanje poduzetništva kroz 8 dana, odnosno 7 dana kada mjesec ima 30 dana. Norma očitavanja po jednom djelatniku iznosi 100 očitavanja dnevno (unutar 8h radnog vremena).

U DP Elektroistri struktura mjernih mjesta u 2019. godini bila je sljedeća:

- kućanstvo: 142.371
- poduzetništvo: 14.365
- daljinsko očitavanje: 8.282

¹¹⁹ Opći uvjeti za opskrbu električnom energijom, Narodne novine br. 14/06.

¹²⁰ Pravila o mjernim podacima, dostupno na <http://www.hep.hr/ods/zakoni-i-propisi-138/138> (pristup 28.7.2019.)

Na temelju navedenih podataka moguće je izračunati broj djelatnika potrebnih javnom poduzeću za izvršavanje očitavanja kućanstva:

$$\frac{142.371}{9 \text{ dana} \cdot 100 \text{ očitavanja} \cdot 6 \text{ mjeseci}} = 26,35 \text{ djelatnika za 1 mjesec}$$

Na analogan način se računa broj djelatnika potrebnih javnom poduzeću za izvršavanje očitavanja poduzetništva:

$$\frac{14.365}{7 \text{ dana} \cdot 100 \text{ očitavanja}} = 20,52 \text{ djelatnika za 1 mjesec}$$

Na temelju izračunatih vrijednosti proizlazi da je minimalni broj potrebnih djelatnika za izvršavanje poslova očitavanja jednak 27. Svakako, u analizu treba uzeti u obzir i mogućnost bolovanja pa je broj potrebnih djelatnika potrebno uvećati za primjerice dodatnih jedan ili dva djelatnika. U sljedećoj tablici prikazani su godišnji troškovi javnog poduzeća u ovisnosti o broju djelatnika srednje stručne spreme.

Tablica 6: Ukupni godišnji troškovi očitavanja u ovisnosti o broju djelatnika

Pozicije	Iznos troškova u ovisnosti o broju djelatnika (kn)			
	1 djelatnik	26 djelatnika	27 djelatnika	28 djelatnika
Troškovi goriva	12.000,00	312.000,00	324.000,00	336.000,00
Troškovi plaća	97.860,00	2.544.360,00	2.642.220,00	2.740.080,00
Ukupno	109.860,00	2.856.360,00	2.966.220,00	3.076.080,00

Izvor: izrada autora

Za ukupni trošak plaće po jednom djelatniku uzima se iznos od 8.155 kn. Iz internog financijskih izvješća DP Elektroistre vidljivo je da su u 2018. godini troškovi očitavanja po ugovoru sa vanjskim poduzećem iznosili 1.713.619,00 kn. Na temelju navedenog može se zaključiti da je *outsourcing* usluge očitavanja opravdan promatrano s troškovne strane. Veliki troškovi izvršavanja poslova očitavanja unutar javnog poduzeća proizlaze zbog nefleksibilnog radnog vremena i različitog broja potrebnih djelatnika za aktivnost očitavanja u prvoj i drugoj polovici mjeseca.

12. Zaključak

Moderno tržišno gospodarstvo je mješoviti sustav u kojem javni i privatni sektor zajednički djeluju i posluju. Suradnja javnog i privatnog sektora proširuje se kroz globalni trend privatizacije s kojim paralelno teče liberalizacija pojedinih tržišta. Uloga javnog sektora sastoji se od osiguranja ponude dobara i usluga koje tržište bez djelovanja države ne bi osiguralo. Stoga se od javnog sektora zahtjeva racionalnost i efikasnost u poslovanju kako bi se iz raspoloživih resursa izvukla najveća društvena dobrobit te na taj način osigurala ponuda javnih dobara i usluga. Međutim, upravo je neefikasnost najveći nedostatak u djelovanju javnog sektora. Kako bi se ostvario napredak poslovanja javnog sektora, omogućuje se uključivanje privatnog sektora u izvršavanju poslova u nadležnosti javnog sektora pri čemu privatni sektor izvršava one poslovne aktivnosti u čemu je najbolji, a javni sektor odrađuje ono što obavlja bolje od privatnog sektora. Jedan od takvih oblika uvođenja privatnog sektora u poslove javnog sektora predstavlja *outsourcing*. U svojoj suštini, *outsourcing* označava ugovorni prijenos posla vanjskom partneru. Na taj se način sporedne aktivnosti prebacuju na izvršavanje specijaliziranim partnerskim poduzećima koja imaju mogućnost te poslove obavljati kvalitetnije i jeftinije. Osim uštede u troškovima, *outsourcing* omogućuje organizaciji da se fokusira na ono što radi najbolje. Prenoseći aktivnosti na vanjske partnere *outsourcing* u javnom sektoru trebao bi pridonijeti smanjenju broja zaposlenih kroz duži period. Zbog toga je primjena *outsourcing* strategije često dio procesa restrukturiranja. Masovnije korištenje *outsourcinga* kao strategije u restrukturiranju moglo bi znatno smanjiti troškove u poslovanju javnog sektora. Međutim, prije donošenja odluke o *outsourcingu* važno je napraviti detaljnu analizu (uključujući i *cost-benefit* analizu) kako ne bi došlo do izdvajanja pogrešnih aktivnosti. Svi poslovni procesi koji se žele predati na izvršavanje vanjskim tvrtkama moraju se precizno definirati kako bi se izbjegli potencijalni problemi i nedostaci. Odluka o primjeni *outsourcinga* u javnom sektoru je strateška odluka i treba je dobro isplanirati jer je u suprotnom neminovan neuspjeh. Istraživanja su pokazala da su odluke kojima nije prethodila kvalitetna analiza bile u potpunosti krivo donesene, odnosno takve odluke su dodatno pogoršale poslovanje i efikasnost te su negativno utjecale na kvalitetu javnih usluga. Također je zamijećeno da se u analizama transakcijski troškovi uglavnom ne uzimaju u obzir jer ih je teško kvantificirati.

Statistička analiza primjene *outsourcinga* u javnom sektoru država članica OECD-a na temelju podataka iz 2016. godine pokazala je kako najveći udio utrošenih sredstava (iskazani u % ukupnih javnih rashoda) putem *outsourcinga* imaju Njemačka, Nizozemska i Finska, dok najveće *outsourcing* tržište po apsolutnoj veličini imaju Njemačka, Francuska i Velika Britanija. Međutim, intenzitet primjene *outsourcinga* u javnom sektoru analiziran je na osnovu pet pokazatelja. U najviše pokazatelja (četiri od ukupnih pet) prednjače Njemačka, Nizozemska i Finska pa je zaključeno da se u tim državama *outsourcing* u javnom sektoru najintenzivnije primjenjuje. Upravo su te zemlje svrstane među vodećim zemljama po inovativnosti i kvaliteti regulative. To ukazuje da uređeni odnos između javnog i privatnog sektora pozitivno djeluju na poduzetnike u jačanju njihove konkurentnosti, dok javni sektor dobiva mogućnost odabira optimalne tržišne ponude.

Iskustva primjene *outsourcinga* u javnom sektoru u Europi su neujednačena. Većina usluga koje se uobičajeno daju u *outsourcing* jesu pomoćne ili prateće usluge. U novije vrijeme rapidan je porast korištenja *outsourcinga* za IT usluge. Za *outsourcing* pomoćnih i pratećih usluga postoje empirijski dokazi o ostvarenim uštedama i do 20%. No nije neuobičajeno da se i ključne aktivnosti daju u *outsourcing* premda je u tim slučajevima i rizik od neuspjeha veći. Zbog negativnih posljedica koja se pripisuju *outsourcingu*, zamjećuje se i obrnuti proces, vraćanje javnih poslova pod okrilje javnog sektora, odnosno *insourcing*. Također valja istaknuti kako su istraživanja pokazala kako je primjena *outsourcinga* u prosjeku utjecala na porast ukupnih javnih rashoda.

Situacija u Hrvatskoj znatno se razlikuje od situacije u zemljama Europe. U javnom sektoru Republike Hrvatske postoji široki spektar problema koji su uzrok neefikasnosti (npr. troma birokracija, korupcija, usporeno sudstvo). Stoga je potrebna cjelovita reforma javnog sektora. U tom kontekstu korištenje *outsourcinga* kao poslovne strategije predstavlja iskorak u vidu radikalnih promjena kroz sveobuhvatno restrukturiranje. Vlada je 2014. godine odlučno najavila *outsourcing* sporednih djelatnosti u javnom sektoru. Komparativna iskustva pokazuju da se nakon sporednih djelatnosti i temeljne djelatnosti prepuštaju vanjskim pružateljima usluga. Reakcija na Vladinu najavu uslijedila je u obliku organiziranog otpora sindikata i prikupljanja potpisa za referendum protiv *outsourcinga* u javnom sektoru. To je u konačnosti rezultiralo ublaženim stavom Vlade kroz odluku o nastojanju samostalnog

poboljšanja efikasnosti (*in-house*), zabrane novog zapošljavanja u državnoj upravi i javnim tijelima te mogućnosti primjene *outsourcinga* kod sporednih djelatnosti. Iako se *outsourcing* u praksi primjenjuje, u Hrvatskoj manjkaju istraživanja i empirijski rezultati o primjeni *outsourcinga* u javnom sektoru, osobito na lokalnim razinama.

U ovom radu prikazana su dva primjera primjene *outsourcinga* kod nefinancijskog javnog poduzeća HEP ODS – Elektroistra Pula. Izvršena je analiza primjene *outsourcinga* sa aspekta troškova za poslovne aktivnosti zamjene i očitavanja brojila električne energije. Pri tome su zbog pojednostavljenja i teškoće preciznog kvantificiranja zanemareni transakcijski troškovi. Prema analizi vidljiva je neopravdanost primjene *outsourcinga* kod poslovne aktivnosti zamjene brojila električne energije, dok je *outsourcing* izuzetno opravdan kod poslova očitavanja brojila električne energije.

Na temelju svega navedenog može se zaključiti da *outsourcing* može doprinijeti poboljšanju poslovnih performansi javnog sektora (a samim time i gospodarstva u cjelini) i ostvariti proračunske uštede, ali isključivo uz sljedeće preduvjete: kvalitetna analiza mora prethoditi odluci o primjeni *outsourcinga*, procesi koji se daju u *outsourcing* trebaju biti temeljito dokumentirani, sastavljanju ugovora o *outsourcingu* treba posvetiti veliku pažnju budući da kvalitetan ugovor uvelike doprinosi kasnijoj kvaliteti izvršavanja poslovne aktivnosti i smanjenju nepredviđenih troškova, osigurati poštenu tržišnu utakmicu, osigurati kontinuirani angažman vanjskog partnera i procesuiranje obavljenog posla, vršiti redovitu kontrolu izvođenja aktivnosti od strane vanjskog partnera te spriječiti eroziju znanja i vještina kod dugoročne primjene *outsourcinga*. Pojednostavljeno rečeno, *outsourcing* treba mudro koristiti u maniru dobrog gospodarstvenika kako bi taj instrument modernog menadžmenta doprinosio efikasnijem poslovanju javnog sektora.

POPIS LITERATURE

Knjige:

1. Bedenik, N. O. (1993): Potencijali poduzeća – Analiza i dijagnoza potencijala u poslovanju poduzeća, Alinea d.o.o., Zagreb.
2. Galetić, L. et al. (2011): Organizacija velikih poduzeća, Sinergija-nakladništvo d.o.o., Zagreb.
3. Oslić, I., (2008): Kvaliteta i poslovna izvrsnost, M.E.P. Consult, Zagreb.
4. Dyer, J. et al. (2011): Strategic Management: Concepts and Cases, John Wiley & Sons, 2th edition, ISBN 9781119411697.

Članci, referati, studije i rasprave:

5. Akkermans, H. et.al. (2019): Contracting outsourced services with collaborative key performance indicators, Journal of Operations Management, Volume 65, Issue 1.
6. Alonso, M. K. et. al. (2017): The impact of government outsourcing on public spending: evidence from European Union countries, University of Cantabria, Santander, Spain.
7. Basil, T. (2004): Outsourcing IT Development: Advantages and Disadvantages. New York: Intetics Co.
8. Bejaković, P. et. al. (2011): Veličina javnog sektora u Hrvatskoj, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 11 No. 1.
9. Benić, Đ. (2009): Problem osiguranja maksimalnog zalaganja radnika, Ekonomska misao i praksa, No. 1.
10. Britvić, J. (2011): Moderni sustavi upravljanja u organizacijama, Praktični menadžment : stručni časopis za teoriju i praksu menadžmenta, Vol. 2 No. 1.
11. Budak, J. et. al. (2011): Deset tema o reformi javne uprave, Friedrich Ebert Stiftung i Ekonomski institut, Zagreb.
12. Cox, M. et. al. (2012): IT Outsourcing in the Public Sector Local Government: Experiences of the management and selection of IT service providers, The Electronic Journal Information Systems Evaluation, Vol 15, Issue number 3.

13. Drljača, M. (2010): Outsourcing kao poslovna strategija, Zbornik radova 11. međunarodnog simpozija o kvaliteti: Kvaliteta, konkurentnost i održivost, Hrvatsko društvo menadžera kvalitete i Oskar, Zagreb.
14. Edvardsson, I.R., Durst, S. (2019): The impact of outsourcing on knowledge and learning in organisations, Societal Entrepreneurship and Competitiveness, Emerald Publishing Limited.
15. Guy, M. E. et. al. (2015): Public Administration Evolving, American Society for Public Administration, Routledge.
16. Kereta, J. et. al. (2019): Predviđanje predstečaja odabranog poduzeća temeljem izračuna altmanovog z–score pokazatelja i bex pokazatelja, Obrazovanje za poduzetništvo, Vol. 9, No. 2.
17. Kirchner, S. (2015): Who performs outsourcing? A cross-national comparison of companies in the EU-28, European Trade Union Institute, Brussels.
18. Liović, D. (2016): Outsourcing - rizična ušteda?, Međunarodna naučna konferencija Univerziteta Singidunum, Beograd.
19. Marčetić, G. (2013): Etički kodeksi i etika javnih službenika, Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol. 13, No. 2.
20. Müller, J. (2001): Upravljanje informacijskom tehnologijom u suvremenim tvrtkama te hrvatska poslovna praksa korištenja informacijskih tehnologija, Ekonomski pregled, Vol. 52.
21. Musa, A. (ur., 2014): Od javnog prema privatnom? Privatizacija i outsourcing javnih usluga, 7. forum za javnu upravu, Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu.
22. Nemeč, J. et. al. (2011): Comparison of the outsourcing by private and public organisations: Czech and Slovak experience, 4th International Conference on Operations and Supply Chain Management, Maledivy.
23. Nzewi, H. et. al. (2018): Outsourcing strategy and performance of construction companies in Nigeria, Vol 04, issue-06.
24. Paliaga, M. (2007): Strateško planiranje i outsourcing – budućnost hrvatskih komunalnih poduzeća, Ekonomska istraživanja, Vol. 20, No. 1.
25. Pavić, M. (2016): Taktički i strateški ciljevi outsourcinga: Empirijsko istraživanje prakse velikih poduzeća, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, Vol. 14, No. 1.

26. Petersen, O. H. et. al. (2018): Is Contracting out of Public Services still the Great Panacea? A Systematic Review of Studies on Economic and Quality Effects from 2000 to 2014, *Social Policy and Administration*.
27. Potrafke, N. (2018): Does public sector outsourcing decrease public employment?, *Leibniz Institute for Economic Research at University of Munich*.
28. Prahalad, C. K., Hamel, G. (2006): The core competence of the corporation, *Harvard Business Review*.
29. Ružić, O. et. al. (2014): Javni menadžment, *Tehnički glasnik*, Vol. 8 No. 4.
30. Sertić, A. (2012): Porezne oaze: međunarodno izbjegavanje plaćanja poreza i porezna evazija, *Porezni vjesnik*, br. 5/ 2012.
31. Schwab, K. (2016): The Global Competitiveness Report 2015–2016, *World Economic Forum*.
32. Šarić, M. (2016): Opravdanost privatizacije hrvatskog javnog sektora modelom outsourcinga, *Zbornik radova Međimurskog veleučilišta u Čakovcu*, Vol. 7, No. 2.
33. Šeparović, I.P. (2006): Izazovi javnog menadžmenta – Dilema javne uprave, *Golden marketing – Tehnička knjiga*, Zagreb.
34. Štros, D. et. al. (2018): Izazovi javnoga sektora u gospodarstvu Republike Hrvatske, *Zbornik radova Međimurskog veleučilišta u Čakovcu*, Vol 9, No 1.
35. Vučur, G. (2016): Utjecaj outsourcinga na profitabilnost hotelskih poduzeća, *Ekonomska misao i praksa*, No. 1.
36. Windrum, P. et. al. (2008): The outsourcing productivity paradox: Total outsourcing, organisational innovation, and long run productivity growth, *Journal of evolutionary Economics*.

Pravni izvori:

37. Pravila o mjernim podacima, dostupno na <http://www.hep.hr/ods/zakoni-i-propisi-138/138>.
38. Opći uvjeti za opskrbu električnom energijom, *Narodne novine* br. 14/06.

Internet izvori:

39. Ministarstvo uprave Republike Hrvatske, <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-organizaciju-uprave/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/popis-zupanija-gradova-i-opcina/846>.
40. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/nl/Documents/operations/deloitte-nl-s&o-global-outsourcing-survey.pdf>

POPIS TABLICA

Tablica 1: Oblici ugovaranja korištenja usluga vanjskih partnera (outsourcing).....	5
Tablica 2: Javne usluge koje se uobičajeno daju u outsourcing	38
Tablica 3: Primjeri outsourcinga ključnih aktivnosti.....	39
Tablica 4: Insourcing u nekim europskim zemljama	41
Tablica 5: Ukupni godišnji troškovi zamjene brojila u ovisnosti o broju djelatnika.....	55
Tablica 6: Ukupni godišnji troškovi očitavanja u ovisnosti o broju djelatnika	57

POPIS GRAFIKONA

Grafikon 1: Kretanje prosječnih javnih rashoda u državama članica OECD-a za period od 2000. do 2018. godine	25
Grafikon 2: Udio javnih rashoda (iskazani kao % BDP-a) za države članice OECD-a u 2016. godini.....	26
Grafikon 3: Udio zaposlenih u javnom sektoru (iskazani u % ukupne zaposlenosti) za 2015. godinu.....	27
Grafikon 4: Udio javnih sredstava utrošenih putem outsourcing ugovora (iskazani postotnim udjelom u javnim rashodima) u 2016. godini.....	29
Grafikon 5: Javna sredstva utrošena putem outsourcing ugovora (iskazani postotnim udjelom u BDP-u) u 2016. godini.....	30
Grafikon 6: Sredstva utrošena putem outsourcing ugovora (u milijardama USD) za 26 država članica OECD-a u 2016. godini.....	31
Grafikon 7: Sredstva utrošena putem outsourcing ugovora po stanovniku (u milijunima USD) za 26 država članica OECD-a u 2016. godini	32
Grafikon 8: Sredstva utrošena putem outsourcing ugovora po zaposleniku javnog sektora (u milijunima USD) u 2016. godini.....	33
Grafikon 9: Udio outsourcinga u pojedinim aktivnostima	43
Grafikon 10: Udio pojedinih outsourcing aktivnosti u ukupnom outsourcingu	44
Grafikon 11: Efikasnost javnog sektora	47

POPIS SLIKA

Slika 1: Struktura javnog sektora u Republici Hrvatskoj	3
Slika 2: Podjela poslova i osnovne vrste outsourcinga u organizaciji	7
Slika 3: Modeli javno-privatnog partnerstva	9
Slika 4: Strukturni elementi sustava upravljanja organizacije	16
Slika 5: Opći model za upravljanje procesom outsourcinga.....	21
Slika 6: Shematski prikaz strateškog odlučivanja o outsourcingu	24
Slika 7: Države koje prednjače u pokazateljima primjene outsourcinga	34
Slika 8: Analiza troškova određene aktivnosti sa i bez outsourcinga	52
Slika 9: Vremenski periodi za očitavanje brojila sukladno zakonskoj regulativi	56