



UNIVERZITET U NIŠU
EKONOMSKI FAKULTET
Časopis „EKONOMSKE TEME”
Godina izlaza XLIX, br. 3, 2011, str. 433-448
Adresa: Trg kralja Aleksandra Ujedinitelja 11, 18000 Niš
Tel: +381 18 528 624 Fax: +381 18 4523 268

ODREĐENI ASPEKTI MERENJA PERFORMANSI U ORGANIZACIJAMA JAVNOG SEKTORA

Dr Bojan Krstić*

Dr Tatjana Stevanović*

Dr Marija Džunić*

Rezime: *Proces unapređenja efikasnosti javnog sektora po svojoj prirodi je vrlo složen, zahtevan i dugotrajan. To unapređenje zahteva stvaranje mogućnosti za racionalizaciju državne potrošnje, smanjenje budžetskog deficita i javnog duga, uspostavljanje održivih socijalnih funkcija države (kroz reformu penzionog, zdravstvenog i sistema socijalne zaštite), podizanje efikasnosti javnih preduzeća kroz privatizaciju, kvalitetniji menadžment, produktivnije korišćenje resursa i njihovu depolitizaciju. Zbog toga je mreži organizacija (institucija) u javnom sektoru potreban efektivan i efikasan sistem za upravljanje performansama. Takav sistem ne samo što treba da adekvatno prati i meri performanse i vrši adekvatnu realokaciju resursa, već i da identifikuje ključne faktore koji su prepreka povećanju efikasnosti organizacija u javnom sektoru, tako i da usmerava otklanjanje njihovih negativnih efekata po društveni standard i kvalitet javnih usluga. Cilj ovog rada je da istraži neke ključne aspekte vezane za upravljanje performansama u organizacijama javnog sektora, posebno za problem kvalitetnijeg merenja i praćenja efekata njihovog funkcionisanja.*

Ključne reči: *javni sektor, reforma, menadžment javnog sektora, upravljanje performansama, organizacije javnog sektora.*

Uvod

Organizacije javnog sektora imaju različite ciljeve. U zavisnosti od oblasti delovanja, svaka organizacija u javnom sektoru definiše svoje ciljeve. Za najveći broj javnih organizacija relevantni mogu biti sledeći ciljevi: maksimiranje obima

*Univerzitet u Nišu, Ekonomski fakultet

e-mail: bojkr@eunet.rs, tatjana.stevanovic@eknfak.ni.ac.rs, marija.dzunic@ni.ac.rs

Rad je nastao u okviru projekta br. 179066 finansiranog od strane Ministarstva prosvete i nauke Republike Srbije.

UDK 334.724:65.015.25

Primitljeno: 29.3.2011. Prihvaćeno: 16.6.2011.

pruženih javnih usluga iz raspoloživih resursa, ciljno (namensko) korišćenje resursa usmereno na kvalitetnije zadovoljavanje širih društvenih potreba, maksimiranje prihoda i finansijskih viškova, potpuno pokriće troškova i minimiziranje subvencija, maksimiranje mogućeg obima sredstava (fondova) za ostvarivanje postavljenih ciljeva, maksimiranje zadovoljstva klijenata - korisnika usluga i dobara, kao i ostvarivanje imidža društveno odgovorne organizacije u javnosti. Problem nužnosti reformi u javnom sektoru javlja se upravo iz razloga što organizacije u njemu ne ostvaruju svoje ciljeve na efektivan i efikasan način.

U većini javnih organizacija gotovo da je malo mogućnosti da se determiniše optimalan nivo trošenja (ulaganja). U takvoj situaciji odgovorna lica u javnim organizacijama nastoje da potroše onoliko koliko odobreni budžet dozvoljava, iako predviđeni iznosi u budžetu mogu biti viši u odnosu na objektivno potrebne iznose trošenja. Iz tog razloga, mnoge javne organizacije imaju obeležje operativno neefikasnih organizacija, pa je opravdana potreba da se ovakvo gledanje na javne organizacije promeni. U tom cilju veliki značaj pridaje se budžetskoj kontroli, odnosno kontroli ekonomičnosti trošenja u odnosu na finansijski plan (odobreni budžet) javne organizacije. Ovo je posebno izraženo u situacijama kada određene javne organizacije, koje su finansirane od strane države, imaju problem da iz godine u godinu dobijaju povećanje sume za finansiranje. Ovaj problem uslovljava politiku "zatezanja kaiša" i u većoj meri potencira promene u razmišljanju njihovog menadžmenta, kao i "ključnog sponzora" - države.

U poslednje vreme se u stručnim krugovima ispoljava težnja za reformisanjem tradicionalnog pristupa procesu budžetiranja u organizacijama javnog sektora, odnosno njegovom pomeranju ka budžetiranju zasnovanom na rezultatima, tj. ostvarenim performansama (Poister 2003, 11). Takvi sistemi budžetiranja zahtevaju razvijeniji sistem merila performansi, koji pored merila inputa (ulaganja) uključuje i nešto teže merljiva merila efekata (rezultata), merila kvaliteta pruženih usluga, merila efektivnosti i merila efikasnosti. Njihova adekvatna primena vrlo je važna kao podrška u procesu definisanja planiranih - budžetiranih ciljeva, odnosno kontrole izvršenja budžeta, jer je to pretpostavka adekvatne alokacije resursa u narednom periodu. Bez adekvatno postavljenih merila (kriterijuma) performansi odgovorna lica u javnim organizacijama mogu alocirati resurse na osnovu subjektivnog stava ili osećaja, lične ambicije ili kao svojevrsan odgovor na određeni politički pritisak.

Posebno su u javnom sektoru informacije o ostvarenju budžetiranih ciljeva važne za odlučivanje o veličini ulaganja u javni sektor i pojedine delove tog sektora. Vlade mogu biti posebno zainteresovane za ocenu ostvarenih efekata investiranjem u pojedine segmente javnog sektora od posebnog značaja. Slične informacije mogu zahtevati i druge institucije i pojedinci koji obezbeđuju sredstva za druge vrste neprofitnih organizacija, jer je njihovo legitimno pravo da znaju koliko se ekonomično troši njihov uloženi novac. Sve ovo potvrđuje relevantnost adekvatnog sprovođenja reformi u javnom sektoru.

**Reforma u upravljanju javnim sektorom
u funkciji kreiranja racionalnog sistema alokacije javnih resursa**

Funkcionisanje javnog sektora ima značajne implikacije na efikasnost poslovanja privatnog sektora, životni standard stanovništva, kao i na performanse privrede u celini. Kreiranjem institucionalnog okruženja za poslovanje privatnog sektora, javni sektor utiče na visinu transakcionih troškova u privredi. Država je najveći poslodavac u privredi, potrošač poreskih sredstava (Thornhill 2006), a jedan od najvažnijih zadataka javnog sektora je pružanje javnih dobara i usluga. Među najznačajnijim kategorijama javnih dobara u literaturi identifikovani su: očuvanje životne sredine, zdravstvena zaštita, obrazovanje, bezbednost i kvalitet državne uprave (UNIDO 2008). Nivo i kvalitet pomenutih kategorija javnih dobara u jednoj državi imaju široke reperkusije na ekonomski razvoj, u smislu jačanja kapaciteta privrede, stabilnosti ekonomskog rasta i njegove ekološke održivosti. Takođe, relevantan je i uticaj na kvalitet života građana, a time indirektno i na kvalitet radne snage; na političku stabilnost, mir i prosperitet na nacionalnom i globalnom nivou. Zbog toga se problem efikasnosti mehanizama proizvodnje i distribucije javnih dobara smatra jednim od centralnih elemenata reforme javnog sektora.

Iz pomenutih razloga, javni sektor je stalno izložen pritiscima za povećanje racionalnosti u trošenju budžetskih sredstava, unapređenje efikasnosti pružanja javnih dobara, kao i podizanje kvaliteta javnih usluga (Webb 2010). Napori da se javni sektor modernizuje i reformiše prisutni su već skoro tri decenije, u vidu jedinstvene platforme za upravljanje javnim sektorom, tzv. *New Public Management* (Hood 1998). Iako se radi o širokom spektru različitih mera, sve se one zasnivaju na težnji da se u javni sektor uvedu principi tržišnog poslovanja i da se unapredi efikasnost i efektivnost javne administracije, uglavnom kroz primenu menadžment tehnika koje se uspešno primenjuju u privatnom sektoru. Mere koje se preduzimaju sa ciljem podizanja efikasnosti javnog sektora zasnovane su na (Hagen, Sitter 2006):

- Podeli javnih organizacija na funkcionalne jedinice i razdvajanje funkcija kreiranja politike, nadzora i pružanja javnih usluga;
- Uvođenju konkurencije u javni sektor, bilo direktno, bilo putem kvazi-tržišnih mehanizama, sa ciljem unapređenja efikasnosti i izbora korisnika usluga;
- Naglašenijoj upotrebi sistema motivacije zaposlenih u javnom sektoru.

Kako se stalno naglašava da je cilj reforme da se smanji neefikasnost javnog sektora, minimizira budžetski deficit, zaustavi nenamensko trošenje javnih prihoda, podigne kvalitet javnih usluga i poveća zadovoljstvo korisnika, jasno je da pred savremenim državama stoji ogroman izazov, o čijem značaju govori sve češće upotrebljavan pojam „internacionalizacija menadžmenta javnog sektora“ (Ohemeng 2010). Pod ovim se podrazumeva širenje koncepta reforme iz razvijenih zemalja u zemlje u razvoju i tranzicione zemlje. Na taj način, reforma javnog

sektora postaje globalni ekonomski fenomen, usmeren na postizanje višeg stepena odgovornosti u upravljanju javnim resursima.

Polazni problemi u definisanju neophodnih reformi tiču se, pre svega, centralno regulisanog sistema pružanja javnih usluga. S obzirom da se preferencije pojedinačnih korisnika javnih usluga u jednoj zemlji međusobno razlikuju po pitanju inteziteta potrebe za određenim proizvodom ili uslugom (obrazovanjem, zdravstvenom zaštitom, socijalnim programima), nekadašnje zanemarivanje heterogenosti tražnje za javnim dobrima je danas neodrživo. Mehanizam pružanja javnih usluga neophodno je transformisati u sistem koji će biti prilagođen zahtevima korisnika. S druge strane, zaposleni u javnom sektoru nemaju posebnu motivaciju da povećavaju kvalitet javnih usluga, pošto se korisnici tih dobara - usluga ne tretiraju „potrošačima” kao u privatnom sektoru, gde je zadovoljenje korisnika ključ opstanka proizvođača – pružalaca usluga. Takođe, zaposleni u javnom sektoru nisu motivisani ni za snižavanje troškova, s obzirom na primenu tzv. mekih budžetskih ograničenja (Kornai et al. 2003). Činjenica da jedna javna organizacija, koja prekoračuje sopstveno budžetsko ograničenje ili posluje sa hroničnim gubicima, uvek može da računa na podršku od strane državnih organa, koji će intervenisati i finansijskim subvencijama „spasiti” organizacije koje troše više od onoga što prihoduju, utiče na menadžere javnih organizacija da zanemare osnovne ekonomske principe.

Preduzete reforme bi po ovom pitanju trebalo da u javnom sektoru budu osnov za uvođenje elemenata izbora, podsticaja i konkurencije. Reformisanje javnog sektora trebalo bi da se realizuje u sledeća tri pravca (Brown, Waterhouse 2003): „prelazak sa hijerarhijskih na ekonomski zasnovane strukture, sa regulativnih na ekonomski zasnovane procese i sa pravno propisanih i obavezujućih na ekonomski zasnovane vrednosti”. Drugim rečima, reforma javnog sektora usmerena je na prevođenje centralno regulisanih sistema na javne sisteme koji su vođeni težnjom da se ostvare što bolje performanse u pružanju javnih usluga (Besley, Ghatak 2003). Osnovni atributi ovakvog sistema upravljanja su: preciznost uloga i ciljeva; odgovorni menadžment; podsticaji za poboljšanje performansi; sistemi planiranja performansi i upravljačko-kontrolni sistemi koji su usmereni na ciljne, društveno opravdane performanse; odgovornost i transparentnost; odgovarajući kapacitet kadrova i novi sistem vrednosti kompatibilan sa ciljevima organizacije. Inicijative za reformu upravljanja javnim sektorom posebno ističu neophodnost kreiranja fleksibilnih, decentralizovanih i specijalizovanih javnih organizacija, čijim će se performansama lakše upravljati.

Novi koncept upravljanja javnim sektorom posebno naglašava ulogu kompetentnih menadžera u organizacijama javnog sektora u pružanju visoko kvalitetnih usluga, vrednovanih od strane građana, uz insistiranje na ublažavanju kontrole od strane vladinih agencija. Performansno-orijentisani sistem podrazumeva merenje i analizu performansi kako javne institucije, tako i pojedinaca u njoj, i nagrađivanje shodno ostvarenim performansama.

Principal-agent problem u upravljanju performansama u javnom sektoru

Značajan aspekt reforme javnog sektora podrazumeva uvođenje sistema upravljanja performansama, sa ciljem merenja i unapređenja performansi javnih institucija, jačanja odgovornosti javnih službenika i izabраниh predstavnika vlasti (Kettl 2005). Međutim, nisu sve zemlje sa podjednakim uspehom ostvarile ovakvu transformaciju sistema upravljanja javnim sektorom. Uvođenje sistema merenja performansi, kao alata za ocenu efikasnosti javnog sektora u uslovima tekuće reforme, ometano je različitim faktorima.

Naime, u savremenim demokratskim državama, donošenje odluka od kolektivnog značaja, u koje spada i odluka o tome koje će vrste i količine javnih dobara biti obezbeđene građanima, sprovodi se političkim putem. Građani, kao korisnici javnih dobara i usluga, biraju određeni broj svojih predstavnika u vlasti, koji potom, u njihovo ime, direktno učestvuju u radu državnih tela i u procesu odlučivanja o javnim politikama i zakonima. Tako formirana vlada stoji između korisnika javnih usluga i onih koji ih obezbeđuju, pa je jasno da se problemi mogu javiti prvo između korisnika i njihovih izabраниh predstavnika (vlade), a takođe i između vlade i pružalaca javnih usluga. Inače, svaka organizacija u stvari predstavlja mrežu principal – agent odnosa. Struktura odgovornosti definiše pravila igre, tj. lanac komande i kontrole, kao i formalne autoritete koji upravljaju svakim pojedinačnim članom ovakve strukture. U ovoj mreži međuzavisnih odnosa javljaju se problemi informacione asimetrije i praćenja aktivnosti, tako da su ključna pitanja koja treba rešiti prilikom projektovanja organizacione strukture u stvari – motivisati agente (izvršioce) da deluju u skladu sa ciljevima organizacije i koordinirati aktivnosti mnogobrojnih učesnika.

U standardnom principal – agent modelu postoji samo jedan principal kome su svi agenti odgovorni za obavljanje svojih zaduženja. Na primer, u privatnom preduzeću, svi izvršioци su, u konačnom, odgovorni njegovim vlasnicima, u smislu profita koji preduzeće ostvaruje. Međutim, organizacije u javnom sektoru se od ovoga razlikuju bar po sledeća tri osnova: prisustvo većeg broja principala, obaveza ostvarivanja većeg broja različitih ciljeva i teškoće u merenju performansi organizacije.

Prvo od navedenih specifičnih obeležja javnog sektora podrazumeva da su državni službenici za svoju aktivnost odgovorni, između ostalog, korisnicima javnih dobara i usluga, onima koji ta dobra i usluge plaćaju, političarima na različitim nivoima vlasti, kao i profesionalnim organizacijama (Propper, Willson 2003). Po samoj svojoj prirodi, javna dobra proizvode direktne eksterne efekte u proizvodnji i potrošnji, pa se društvo kao celina takođe može tretirati kao jedan od principala.

Problem višestrukih principala rađa i problem višestrukih zadataka za zaposlene u javnom sektoru, tj. činjenicu da državni službenici treba da ostvare različite ciljeve. Od njih se često očekuje da ostvare i visoku efikasnost, ali i

jednakost u pružanju javnih usluga. Može se zaključiti da je teško kreirati adekvatnu strukturu podsticaja kada zaposleni imaju više ciljeva. Ako se zarada zaposlenih veže za obavljanje onih zadataka čiji se stepen ostvarenja lako može izmeriti, oni će svoje napore usredsrediti na tu stranu, zanemarujući one aktivnosti koje, iako značajne, nisu konkretno izmerive, što može rezultirati gubitkom efikasnosti.

Samim tim, dolazimo do trećeg specifičnog problema u javnom sektoru, koji se odnosi na teškoće u merenju njegovih performansi. Kako su usluge koje pruža javni sektor kompleksne i višedimenzionalne, ciljevi javnih organizacija su donekle neprecizni. Dalje, zbog problema višestrukih principala i zadataka, ciljevi javnih organizacija mogu međusobno biti suprotstavljeni, pa samim tim otežavaju mogućnosti procene ionako kompleksnih performansi javnog sektora, tj. čine ih teškim za merenje.

Iz navedenih razloga, uvođenje sistema upravljanja performansama u javni sektor zahteva uvažavanje specifičnosti funkcionisanja organizacije javne administracije i prilagođavanje menadžerskih alata posebnim uslovima. Iako se ne osnivaju sa ciljem ostvarivanja profita, pa se on ne smatra njihovom performansom, organizacije javnog sektora (javne administracije) svoj uspeh u funkcionisanju ipak ostvaruju kroz druge performanse kako finansijskog, tako i nefinansijskog karaktera. Viši nivo performansi znači veći stepen ostvarenja svrhe osnivanja i funkcionisanja ovih organizacija. Zato menadžment struktura organizacija javnog sektora treba da upravlja performansama sistematski i na pravi način. Upravljanje performansama javnih organizacija ne razlikuje se značajno od upravljanja performansama kod komercijalnih preduzeća i obuhvata sledeće faze:

- planiranje performansi - definisanje njihovih ciljnih nivoa,
- merenje ostvarenih performansi organizacija (institucija) u javnom sektoru, ali i izvršilaca na različitim nivoima i funkcijama,
- analizu performansi, utvrđivanje odstupanja od postavljenih ciljeva i izveštavanje o performansama i akcijama kontinuiranog poboljšanja.

Specifičnosti merenja performansi u organizacijama javnog sektora

Činjenica je da merenje performansi javnih organizacija nije isto i relativno jednostavno kao kod komercijalnih organizacija u privatnom sektoru. Naime, ono je u javnim organizacijama dosta komplikovanije jer je povezano sa brojnim metodološkim problemima izražavanja određenih veličina, kao i specifičnostima njihovog funkcionisanja.

Načelno govoreći, specifičnosti samih javnih organizacija dovode do toga da nije moguće koristiti merila čiji se proračun zasniva na profitu (dobiti), kao što su stope prinosa (rentabilnosti) i niz drugih finansijskih merila koja su izvedena i bazirana na računovodstvenoj koncepciji dobiti (na primer, neto dobit po akciji).

Određeni aspekti merenja performansi u organizacijama javnog sektora

Zato se i kaže da u većini javnih organizacija takva merila performansi nisu prisutna (Anthony, Govindarajan 2007, 628). Pored toga, mnoge od njih imaju takve ciljeve da se efektivnost njihovog ostvarivanja teško može pratiti kvantitativnim merilima. Kod njih se, takođe, kao ozbiljan kontrolno-upravljački problem ističe nepostojanje jedinstvenog, relativno zadovoljavajućeg kvantitativnog i sveobuhvatnog indikatora performansi, kao što se u profitno orijentisanim organizacijama takvim merilom obično tretira stopa rentabilnosti.

Specifičnost merenja i kontrole performansi profitnih i javnih (neprofitnih) organizacija ogleda se i u različitoj interpretaciji ostvarenog neto finansijskog rezultata u bilansu uspeha. U ovim prvim, veći pozitivan neto finansijski rezultat – profit generalno znači veću poslovnu uspešnost. U javnim (neprofitnim) organizacijama, neto rezultat obično treba da bude relativno mali, odnosno malo iznad nultog, jer iskazan veliki neto rezultat može onima koji obezbeđuju finansijske resurse da signalizira da takva organizacija nije obezbedila određene potrebne usluge ili dobra koja su se od nje tražila i da je primarno vodila računa o zarađivačkim interesima. Na drugoj, pak, strani, ako neprofitna organizacija iskaže visok gubitak (deficit), ona nije opravdala poverenje finansijera (države), što može voditi redukovanju ciljeva i programa. Dakle, iako finansijske performanse nisu dominantan cilj javnoj organizaciji, njihovo praćenje i merenje je nužno.

Osim toga, uspešnost javnih organizacija, u smislu efektivnosti i efikasnosti, ne može se procenjivati na osnovu visine suficita. Kao očigledan primer za to mogu poslužiti lokalne zdravstvene ustanove (tzv. domovi zdravlja i bolnice). Povećanje suficita (dobiti) jedne takve organizacije može da odražava povećavanje raspona prihoda i rashoda, odnosno rast ekonomičnosti kao pokazatelja efikasnosti, ali ne mora da znači da je, istovremeno, ostvareno i poboljšanje efektivnosti poslovanja. Naprotiv, moguće je čak neefektivno poslovanje takve zdravstvene organizacije, u smislu neispunjavanja određenih ciljeva, kao što je, na primer, produžavanje lista čekanja na operacije, posebne specijalističke preglede ili, pak, pogoršanje nekog drugog pokazatelja nivoa brige o pacijentima. Zbog toga se ocena uspeha ovakve organizacije mora davati u kontekstu šire slike koja će se dobiti na bazi seta merila finansijske i nefinansijske prirode.

Merenje efikasnosti u profitno orijentisanim preduzećima i njihovim jedinicama (profitnim i investicionim centrima), pretpostavlja dovođenje u vezu ostvarenih autputa sa uložnim (utrošenim) resursima, što, po pravilu, za njih ne predstavlja problem u meri u kojoj to može biti problem kod javnih organizacija, kod kojih autputi često nemaju tržišnu vrednost ili su generalno teško merljivi. Pored toga, mnoge javne organizacije obezbeđuju usluge za koje je teško obračunati prosečne troškove.

U suštini, merenje performansi javnih organizacija složeno je zbog toga što se radi ocene ukupne uspešnosti, ono vrši u kontekstu ostvarivanja svrhe postojanja i postavljenih strategijskih (nefinansijskih) ciljeva. Uz to, problem merenja

performansi javnih organizacija, kao i onih u privatnom, jeste što je nužno obavezno analizirati i koristi od alternativnog ulaganja ili alternativnih pravaca obavljanja suštinskih aktivnosti (Merchant, Van der Stede 2003, 639).

Merenje performansi organizacija u javnom sektoru

Merenje performansi u organizacijama javnog sektora nosi određene specifičnosti, koje dobrim delom dolaze iz svrhe njihovog postojanja i ograničenja u funkcionisanju (političkih, socijalnih, zakonskih), s obzirom da one, prvenstveno, treba da ostvaruju rezultate koji proizilaze iz njihove misije i koji nisu merljivi isključivo finansijskim izrazom ili kvantifikovani nekim tradicionalnim finansijskim indikatorima (Brujin 2007). Naime, kod ovih organizacija, u mnogo većoj meri, relevantni su nefinansijski indikatori performansi. Jedan od razloga za to je taj što je proizvod ili usluga javne organizacije u većini slučajeva „neopipljiv” i teško merljiv. Stoga je ovim organizacijama potreban sveobuhvatan sistem adekvatno odabranih i izbalansiranih nefinansijskih i finansijskih merila performansi, koji se najčešće razlikuje od sistema merenja komercijalnih, profitno orijentisanih preduzeća u privatnom sektoru. Tako sistem merila performansi javnih organizacija treba koncipirati imajući u vidu četiri ključne dimenzije:

- usklađenost ciljeva i resursa za njihovo realizovanje,
- podudarnost izvora (obima sredstava) i njihovog trošenja,
- ostvarivanje razvoteže zadovoljavanja interesa sadašnje i budućih generacija korisnika,
- održivost organizacija u javnom sektoru (obežbeđuje se ukoliko su prethodna tri zahteva ispunjena).

Sistem merila performansi organizacija javnog sektora treba da čini set vrlo različitih merila kvantitativne i kvalitativne, odnosno finansijske i nefinansijske prirode, koja se biraju prema tipu, vrsti i potrebi javne organizacije. Zbog razlika u područjima delovanja i specifičnostima javnih organizacija (koje determinišu sam proces i sistem merenja), izdvajaju se sledeće grupe merila njihovih performansi: (Krstić, Sekulić 2007, 482)

- merila inputa (merila resursa),
- merila efekata ili rezultata,
- merila kvaliteta usluge,
- merila efektivnosti,
- merila efikasnosti.

Merila inputa (resursa) predstavljaju set pokazatelja kojim se kvantifikuju objektivno potrebni i stvarno upotrebljeni resursi u javnim organizacijama. Oni se mogu izraziti u fizičkim, tj. prirodnim jedinicama mere (broj učitelja, broj bolesničkih kreveta, broj učionica, broj objekata i sl.) ili agregatno i univerzalno u finansijskom izrazu – novčanim jedinicama.

Određeni aspekti merenja performansi u organizacijama javnog sektora

Merila efekata (rezultata ili autputa) služe za izražavanje rezultata aktivnosti javnih organizacija u vidu pruženih dobara (usluga) ili specifično određenih rezultata pojedinih programa (u smislu broja trening programa, broja seminara, broja pregledanih pacijenata, broja istraženih kriminalističkih slučajeva i sl.). Rezultat se može meriti i tzv. merilima koja su koncipirana na osnovu efekta određenog procesa pružanja usluga u određenom periodu (na primer, iz broja istraženih kriminalističkih slučajeva proizilazi broj zaključenih - rešenih kriminalističkih slučajeva, broj sudski procesuiranih ili uhapšenih lica). U segmentu visokog obrazovanja to može biti broj diplomiranih, broj diplomiranih sa odličnim uspehom i sl. Kod određenih organa lokalne uprave može se uzeti, na primer, broj uslužbenih građana u smislu izdavanja i overe određenih dokumenata. Kod bolnica se efekti pruženih usluga mere i brojem realizovanih bolesničkih dana, brojem izvršenih specijalističkih pregleda, brojem ugrađenih medicinskih pomagala i sl.

Pored merila kojima se meri kvantitet (obim) pruženih usluga, posebno je važno meriti njihov kvalitet. Iz tog razloga se, kao posebno važna grupa merila performansi neprofitnih organizacija, izdvajaju merila kvaliteta usluga. Kvalitet usluge može se meriti sa različitih aspekata i to: pouzdanosti, vremena odnosno brzine, tačnosti, sigurnosti, kontinuiteta i sl. Često se merila kvaliteta usluga baziraju na standardima operativnih procedura koje su ustanovljene za proces pružanja određene usluge. Pored toga, tamo gde postoji teškoća određenijeg izražavanja autputa (usluge), kvalitet pružene usluge se ne meri direktno,¹ već se ocena o kvalitetu pružene usluge daje na osnovu merila satisfakcije korisnika, koji se različito metodološki koncipiraju i operacionalizuju (anketiranjem, proračunom indeksa satisfakcije na bazi subjektivne ocene korisnika po različitim dimenzijama kvaliteta usluge, preko broja pritužbi korisnika i sl.).

Merila efektivnosti služe za kvantifikovanje stepena ostvarenja nekog cilja definisanog kao određeni efekat (rezultat) i to stavljanjem u odnos ostvarenog sa planiranim efektom. Pored ovog pristupa, često se merila efektivnosti koriste za ocenjivanje uspeha određenog programa namenjenog određenoj javnoj organizaciji ili organizaciji koja se posebno osniva i funkcioniše radi kontinuiranog realizovanja takvog tipa programa. Na primer, program za maloletničku delikvenciju može da bude ocenjivan na osnovu merila efektivnosti koje je koncipirano kao procentualno učešće u ukupnom broju mladih koji redovno pohađa školu ili procenat maloletnika (od ukupnog broja registrovanih delikvenata) koji su rehabilitovani i nisu ponovni izvršioци kriminalnih aktivnosti. Ovako specifično koncipirano merilo može se uvrstiti i u prethodnu grupu merila - merila efekata, koje javna organizacija treba da obezbedi svojim delovanjem kroz određeni program.

¹ Takav slučaj je, na primer, kod merenja kvaliteta usluge koje pružaju osnovne škole, kod kojih je teško, gotovo nemoguće, meriti kvalitet kroz ostvareno poboljšanje iz generacije u generaciju učenika u ovladavanju veštinama pisanja, čitanja, znanja iz matematike i sl.

Merilima efikasnosti ostvaruje se kontrola iskorišćenosti resursa (inputa) tako što se u kvantitativni odnos stavljaju ostvareni autputi (efekti, rezultati) sa inputima (resursima, ulaganjima) za njihovo ostvarivanje. Prema tome, efikasnost javnih organizacija je veća ukoliko je ostvaren veći rezultat (vrednost, količina javnih dobara/usluga) po jedinici ulaganja (trošenja budžetskih sredstava). Efikasnost javnih organizacija se obično meri produktivnošću, ali i ekonomičnošću (Flynn 2007, 130). Produktivnost javnih organizacija meri se veličinom obima pruženih javnih usluga, kao autputa po jedinici resursa (obično po zaposlenom). U javnim organizacijama, ekonomičnost trošenja znači namensko korišćenje resursa, pa je potrebno meriti ekonomičnost stavljanjem u odnos ostvarenih i planiranih (odobrenih) troškova i tako meriti stepen ostvarenja plana. Pored toga, ekonomičnost kod javnih organizacija se određuje kao odnos količine (obima) pruženih usluga i troškova za njihovo realizovanje. Težnja je da se obezbedi potreban obim usluga (često standardizovanog kvaliteta) sa najnižim ostvarenim troškovima. Ovi ostvareni troškovi po usluzi (tj. po korisniku) treba da budu na nivou objektivno potrebnih, standardnih ili tzv. dozvoljenih (odobrenih) troškova.²

Praktični aspekti upravljanja performansama javnih organizacija na primeru SMG

Specifičnosti javnih organizacija i izbor sistema merila performansi za strategijsku i operativnu kontrolu ilustruje se na primeru *Gradske uprave Seula* (Seoul Metropolitan Government - SMG), u okviru koje su, između ostalih i *Služba za privredu i industriju* i *Služba za zaštitu životne sredine*. SMG je inicirala koncept upravljanja performansama i kreiranje sistema merenja i planiranja performansi kroz sve nivoe državne uprave Koreje, koje se sastoji iz dva osnovna dela: upravljanja putem ciljeva (Management by Objectives - MBO) i sistema budžetiranja na bazi performansi (Kim, Kang 2002).

Upravljanje putem ciljeva uvedeno je, između ostalog, i kao instrument ocene stepena doprinosa pojedinačnih službi ciljevima SMG. *Kancelarija za planiranje i budžet*, posebno telo u sklopu SMG koju direktno kontroliše gradonačelnik, je ključno telo u praćenju performansi svih službi u okviru SMG. U cilju razvoja „MBO sistema Seula“, Kancelarija je saradivala sa ekspertima *Instituta za razvoj Seula* u definisanju primarnih ciljeva SMG. Na osnovu tih ciljeva, menadžeri pojedinačnih službi definišu sekundarne ciljeve. Tako postavljeni sistem isključivo prati performanse odgovornih lica na nivou službi.

² Imajući u vidu određene specifičnosti neprofitnih organizacija, njihovu delatnost i različitost aktivnosti, može se konstatovati da je koncipiranje merila performansi - efikasnosti i efektivnosti dosta teže jer pretpostavlja određene probleme. U prvom redu radi se o problemu merljivosti autputa, a onda i specifičnosti u inputima, pa se pri koncipiranju pojedinih merila efikasnosti mora voditi računa o tome koje se veličine (kategorije) stavljaju u kvantitativni odnos kako bi se dobilo ekonomski razumljivo, tj. smisljeno merilo.

Određeni aspekti merenja performansi u organizacijama javnog sektora

Primarni ciljevi odnose se na sprovođenje reformi svih službi, kao i unapređenje suštinskih aktivnosti, dok se sekundarni ciljevi odnose na izvršenje operativnih aktivnosti službi. Ciljevi moraju biti verifikovani korišćenjem više kriterijuma: *adekvatnost ciljeva, cost-benefit analiza, saglasnost supervizora i podređenih, usaglašenost sa prethodnim ciljevima i blagovremeno definisanje ciljeva*. Doprinos ostvarivanju ciljeva SMG se identifikuje praćenjem performansi menadžera pojedinih službi na osnovu kompozitnog indeksa Performansi menadžmenta (*Goal Management Score-GMS*) na nivou službe, što nam prikazuje tabela 1 na sledećoj strani. Nivo ostvarenja individualnih ciljeva utvrđuje se pomoću *stepena ostvarenja ciljeva, pondera i racija doprinosa menadžera ciljevima organizacije*, kako to pokazuje sledeća formula:

$$GMS = \sum (\text{stepen ostvarenja ciljeva} \cdot \text{ponder} \cdot \text{racio}).$$

Stepen ostvarenja ciljeva podleže verifikaciji na specifičan i objektivan način kako bi se omogućila pravilna procena ciljeva i izvršila provera nivoa njihovog ostvarenja. Ponder predstavlja relativnu značajnost postavljenog cilja. Da bi se ocenio nivo ostvarenja ciljeva, izračunava se sledećih pet indeksa evaluacije: a) *indeks autputa (zasnovan, na primer, na pokazateljima o gradnji novih puteva)*, b) *indeks efikasnosti kao odnos inputa i autputa (poput procenta smanjenja troškova po pređenom kilometru)*, c) *indeks kvaliteta javnih usluga (na primer, ispunjenje standarda kvaliteta pijaće vode)*, d) *indeks društvenih promena ostvarenih pomoću javnih usluga* i d) *indeks satisfakcije korisnika javnih usluga*.

Tabela 1. Ilustracija kompozitnog indeksa GMS

Ciljevi	Individualni ciljevi			Ponder	Racio	Performanse menadžera	
	Stepen ostvarenja	Promena	Ukupno				
Primarni ciljevi	A	90	+5	95	1,2	30%	95x1,2x0,3=34,2
	B	80		80	1,1	10%	80x1,1x0,1=8,8
Sekundarni ciljevi	C	90		90	1,0	30%	90x1,0x0,3=27
	D	80		80	1,0	20%	80x1,0x0,2=16
	E	70	-2	68	1,0	10%	68x1,0x0,1=6,8
Kompozitni indeks						100%	92,8

Izvor: Kim, Kang 2002

Služba za privredu i industriju, kao primarne ciljeve definisala je aktivno podsticanje razvoja novih industrijskih grana u Seulu i efikasne politike smanjenja nezaposlenosti. Sekundarni ciljevi su privlačenje stranih investicija, institucionalna i finansijska podrška razvoju malih i srednjih preduzeća, zaštita interesa i prava potrošača, stabilno snabdevanje energijom, podsticanje ekološke proizvodnje poljoprivrednih i morskih proizvoda, promocija izgradnje trgovinskog centra na

veliko za poljoprivredne i morske plodove u jugozapadnoj oblasti Seula i harmonizacija odnosa između zaposlenih i menadžmenta. Nivo ostvarenja ciljeva ove gradske službe utvrđuje se množenjem stepena ostvarenja ciljeva, pondera i racia, pri čemu se stepen ostvarenja ciljeva utvrđuje za svaki pojedinačni cilj unutar globalno definisanog cilja i njihov zbir mora biti jednak jedinici. Tako, na primer, globalni cilj efikasne politike protiv nezaposlenosti uključuje sprovođenje javnih radova, podršku programima zapošljavanja i obuke i smanjenje stope nezaposlenosti, sa respektivnim vrednostima od 0,4; 0,4 i 0,2.

Vladin akt o performansama i rezultatima (*Government Performance and Result Act – GPRA*) obezbeđuje integrisanje merenja performansi i procesa budžetiranja uvođenjem obaveze odobravanja budžeta za sledeću godinu na bazi ostvarenih performansi prethodne godine. *Sistemi budžetiranja bazirani na performansama* imaju dvostruki cilj - efikasnost izvršenja budžeta i odgovoran finansijski menadžment. Osnovni elementi *budžetiranja baziranog na performansama* čine misija i strategijski ciljevi svake službe, sastavljanje poslovnih planova, nacrt i upravljanje budžetom i procena performansi unutar SMG. Na osnovu misije, kancelarije i službe definišu strategijske ciljeve, prioritete i ciljne nivoe performansi, kao i strategije za njihovo ostvarivanje. Sledeći korak sastoji se u sastavljanju poslovnih planova za postizanje ciljeva i definisanju indikatora za ocenu dostignutog nivoa realizacije ciljeva. Na osnovu poslovnih planova sastavlja se plan potrebnih sredstava za realizaciju ciljeva i implementiraju se specifični projekti kako bi se ostvarile željene performanse. Konačno, vrši se procena performansi i nivoa ostvarenja definisanih ciljeva, utvrđivanje odstupanja i eventualno daje predlog korektivnih akcija.

Povezanost misije, strategijskih ciljeva, njima odgovarajućih ključnih faktora uspeha i glavnih strategijskih projekata, neophodnih za uspešnu realizaciju postavljenih ciljeva *Službe za zaštitu životne sredine*, prikazuje slika 1. U skladu sa formulisanom i razvijenom strategijom, ova služba determiniše odgovarajući sistem merila performansi koji će biti od pomoći u praćenju uspešnosti realizacije izabrane strategije.

Polazeći od jasno definisane *misije*, formulisane na osnovu sledećih težnji - stvoriti grad u kome su dobro distribuirani privredni resursi, obezbediti gradsko zelenilo, parkove i očuvati ekološki sistem, *Služba za zaštitu okoline* je kao *strategijski cilj* istakla *očuvanje životne sredine*. Na ovaj strategijski cilj nadovezali su se *ključni faktori uspeha*, i to: *izgradnja Milenijum parka* i *bolji kvalitet vazduha*. U neposrednoj vezi sa prvim ključnim faktorom uspeha su sledeći *strategijski projekti*: adaptacija zemljišta, otvaranje ekološkog parka i zelenih površina i realokacija stanovništva, a sa drugim: povećanje broja ekoloških gradskih autobusa i redukcija emisije gasova i prašine.

SMG ulaže znatne resurse i raspoloživo vreme razvijajući sistem merila performansi u skladu sa postavljenim ciljevima i izabranim strategijama. Sastavni elementi sistema merila performansi utvrđuju se u zavisnosti od ključnih faktora

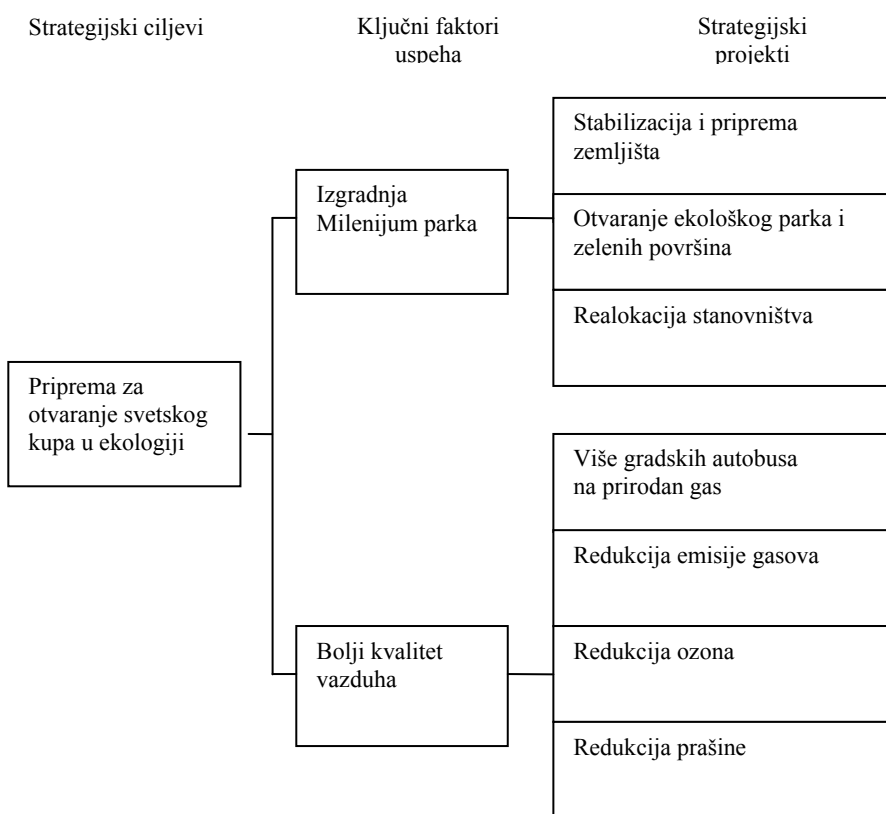
Određeni aspekti merenja performansi u organizacijama javnog sektora

uspeha i uvedenih strategijskih projekata. Saglasno tome, *Služba za zaštitu životne sredine* izabrala je *stepen adaptacije zemljišta*, *broj novoizgrađenih parkova* i *broj stanovnika na ciljanoj lokaciji*, kao mere koje odgovaraju praćenju izgradnje Milenijum parka i *broj gradskih autobusa na pogon prirodnog gasa* i *procentualno smanjenje prisustva nepoželjnih čestica*, kao mere kvaliteta vazduha.

Slika 1. Plan performansi Službe za zaštitu životne sredine Seula

Misija

- Očuvati čistu okolinu
- Stvoriti grad u kome su dobro distribuirani resursi
- Osigurati zelenilo i parkove i očuvati ekološki sistem



Izvor: Kim, Kang, 2002

Zaključak

Kao poseban segment sveobuhvatne reforme kojoj su u poslednje dve decenije podvrgnute organizacije javnog sektora, *merenje i upravljanje performansama u javnom sektoru* se sve češće smatra osnovnim mehanizmom za unapređenje efikasnosti i efektivnosti funkcionisanja organizacija javnog sektora. S obzirom da je jedna od suštinskih uloga javnog sektora proizvodnja javnih dobara i pružanje javnih usluga, koja ima široke reperkusije na funkcionisanje ekonomskih, političkih i socijalnih aspekata društva, posebno je naglašen problem efikasnosti pružanja javnih usluga. U tom smislu, javne organizacije su izložene pritiscima da se u javni sektor uvedu principi tržišnog funkcionisanja, konkurencija i sistemi i principi upravljanja koji su više obeležje profitnih organizacija privatnog sektora. Uvođenje sistema planiranja i merenja performansi, koji su zasnovani na rezultatima organizacija javnog sektora, osnovni je korak u transformaciji hijerarhijski strukturiranih i pravno regulisanih javnih organizacija, ka sistemima koji su vođeni težnjom za postizanjem što boljih performansi i ekonomski racionalnu upotrebu budžetskih sredstava.

Osnovni problem u kreiranju sistema upravljanja performansama u javnim organizacijama jeste sam karakter ovih organizacija, u smislu da su one u suštini neprofitnog karaktera i da se njihovi ciljevi postavljaju uzimajući u obzir šire društvene interese. S druge strane, teško je odrediti optimalni nivo trošenja resursa i primorati organizaciju na ekonomično trošenje budžetskih sredstava, s obzirom na često primenjivanu funkciju „pružanja utočišta” od strane države, u uslovima postojanja „mekih budžetskih ograničenja”. Ključne specifičnosti u funkcionisanju javnih organizacija su kolektivno odlučivanje u političkom procesu; prisustvo više principala, pa samim tim i više ciljeva, često međusobno suprotstavljenih; i konačno, problem merenja performansi koji proističe iz prethodnih činjenica. Iz navedenih razloga, zaključuje se da uvođenje sistema upravljanja performansama u javni sektor zahteva uvažavanje karakteristika organizacija javnog sektora i primenu menadžerskih alata koji će odgovoriti navedenim njihovim specifičnostima u ciljevima, načinu funkcionisanja i izvorima finansiranja.

U tom smislu, u radu je predložen mogući konceptualni okvir sistema merila performansi organizacija javnog sektora, koji obuhvata merila kvantitativne i kvalitativne, odnosno finansijske i nefinansijske prirode prilagođenih prema tipu, vrsti i potrebama menadžmenta javnih organizacija. Specifičnosti različitih organizacija javnog sektora, njihovih svrha i funkcija, opredeljuje različite sisteme merila performansi u njima. Predloženi konceptualni okvir treba da posluži menadžmentu organizacija u javnom sektoru kao polazište za izbor merila performansi koje će adekvatno služiti njihovim kontrolno-upravljačkim potrebama.

Literatura

1. Anthony, R., Govindarajan, V. (2007) *Management Control Systems*. New York: McGraw Hill.
2. Besley, T., Ghatak, M. (2003) Incentives, Choice, and Accountability in the Provision of Public Services. *Oxford Review of Economic Policy*, 19 (2): 235-249.
3. Brown, K., Waterhouse, J. (2003) Change Management Practices – Is a Hybrid Model a Better Alternative for Public Sector Agencies? *The International Journal of Public Sector Management*, 16 (3): 230-241.
4. Brujin, H. (2007) *Managing Performance in the Public Sector*. London: Routledge.
5. Flynn, N. (2007) *Public Sector Management*. London: Sage Publications, Ltd.
6. Hagen, K., Sitten, N. (2006), Public Sector Reform and Economic Success. 20th IPSA World Congress Explaining Institutional Changes in Public Administrations: (RC27) Structure and Organisation of Government.
7. Hood, C. (1998) A public management for all seasons? *Public Administration*, 69: 3-19.
8. Kettl, D. F. (2005) *The Global Management Revolution*, 2nd ed. Washington: Brookings Institute.
9. Kim, J. S., Kang, H. S. (2002) Performance Measurement Initiative: A Status Report And Reflection, KonKung University and Seoul Development Institute, Seoul, 239-267.
10. Kornai, J., Maskin, E., Roland, G. (2003) Understanding the Soft Budget Constraint. *Journal of Economic Literature*, 41(4): 1095–1136.
11. Krstić, B., Sekulić, V. (2007) *Upravljanje performansama preduzeća*. Niš: Ekonomski fakultet.
12. Merchant, K., Van der Stede, W. (2003) *Management Control Systems-Performance Measurement, Evaluation and Incentives*. FT Prentice Hall, Financial Times.
13. Ohemeng, F. (2010) The Dangers of Internationalization and »one-size-fits-all« in Public Sector Management. *International Journal of Public Sector Management*, 23 (5): 456-478.
14. Poister, T. (2003) *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
15. Propper, C., Wilson, D. (2003) The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector. *Oxford Review of Economic Policy*, 19 (2): 250-267.
16. Thornhill, D. (2006) Productivity Attainment in a Diverse Public Sector, paper presented at the Institute of Public Administration Seminar on *Promoting Productivity in a Diverse Public Sector*, Dublin, 21. April.
17. United Nations Industrial Development Organization (2008) *Public Goods for Economic Development*. Vienna.
18. Webb, W. (2010) Public Management Reform and the Management of Ethics – Incompatible Ideals for the Developing State? *International Journal of Public Sector Management*, 23 (7): 669-684.

CERTAIN ASPECTS OF MEASURING PERFORMANCE IN PUBLIC SECTOR ORGANIZATIONS

Abstract: The process of improving public sector efficiency by its nature is very complex, demanding and time consuming. This improvement requires the creation of opportunities for rationalization of public spending, reducing budget deficit and public debt, establishing of sustainable social functions of the state (through the reform of pension, health and social protection system), raising the efficiency of public organizations through privatization, better management, more productive use of resources and their depoliticization. Therefore, the network of organizations (institutions) in the public sector requires effective and efficient performance management system. Such a system should not only adequately monitor and measure performance and provide appropriate reallocation of resources, but also identify the key factors that are obstacles for the improvement of efficiency in public sector organizations, and to direct the elimination of their negative effects on living standard and quality of public services. The aim of this paper is to explore some key aspects related to performance management in public sector organizations, especially the problem of quality measurement and monitoring the effects of their activities.

Keywords: public sector, reform, public sector management, performance management, public sector organizations.