

PERFORMANCE MEASUREMENT ON A LOCAL GOVERNMENT LEVEL

MJERENJE UČINKOVITOSTI NA RAZINI LOKALNE SAMOUPRAVE

MARKOVIC, Branimir; PERNAR, Lidija & CULO, Ivica

Abstract: *Measuring the performance of business activities in a public sector has been carried out for many years. For successful measurement, introduction of performance measures is needed. As there is no single model, organisations are applying different strategies to choose measures and assess performance, as well as to report on them. In spite of those differences, good and reliable measuring and reporting help in a building of reliance in a local government, fostering active involvement of interested parties in relation to responsibility and finding common performance frameworks and measures, and finally, contribute to raising quality of life in a certain area.*

Key words: *Performance, Performance measurement, Performance measures, Reporting on performance*

Sažetak: *Mjerenje učinkovitosti poslovnih aktivnosti u javnom sektoru provodi se već čitav niz godina. Za uspješnu provedbu mjerenja potrebno je uvođenje pokazatelja odnosno mjerila učinkovitosti. Budući da ne postoji jedinstven način, organizacije primjenjuju različite strategije izbora mjerila i ocjenjivanja učinkovitost, kao i načina izvješćivanja. Bez obzira na različitost načina, dobro i pouzdano mjerenje i izvješćivanje pomažu u izgradnji povjerenja u lokalnu vlast, potiču aktivno uključivanje interesnih strana u odnos odgovornosti i traženje zajedničkih okvira i mjera učinkovitosti, te u konačnici doprinose povećanju kvalitete života na određenom prostoru.*

Ključne riječi: *Učinkovitost, Mjerenje učinkovitosti, Mjerila učinkovitosti, Izvješćivanje o učinkovitosti*



Authors' data: Branimir Marković, prof.dr.sc., Ekonomski fakultet u Osijeku, markovic@efos.hr; Lidija Pernar, mr.sc., Državni ured za reviziju, Zagrebu, lidija.pernar@revizija.hr; Ivica Čulo, mr.sc., Državni ured za reviziju, PU Požega, ivica.culo@revizija.hr

1. Uvod

Javni sektor obavlja poslove i pruža usluge vrlo širokog spektra. Kvaliteta tih usluga i njihova cijena briga su države odnosno jedinica lokalne samouprave, poreznih obveznika i svih korisnika tih usluga. One bi stoga trebale biti predmetom ispitivanja i ocjenjivanja od strane nadležnih institucija, tijela i službi. Ocjenjivanje kvalitete javnih usluga može biti vrlo složen posao, između ostalog i zbog toga što je njihovo pružanje pod stalnom promjenom, u kojoj država postaje sve manje pružatelj, a sve više kupac usluga. Zato države i jedinice njihove lokalne samouprave u sve većoj mjeri usvajaju upravljanje temeljeno na rezultatima i upravljačke pristupe koji im pomažu odgovoriti na trenutne izazove i bolje definirati i postići ciljeve javne politike. Takvi pristupi zahtijevaju odgovarajuće i pouzdane informacije o učinkovitosti poslovanja. Pouzdano izvješćivanje o učinkovitosti javne uprave može pomoći i u izgradnji povjerenja kako u državnu tako i u lokalnu vlast, te potaknuti aktivno uključivanje svih interesnih strana u odnos odgovornosti i traženje zajedničkih okvira i mjera učinkovitosti.

2. Mjerenje učinkovitosti

Učinkovitost se može definirati kao „instrument za poboljšano upravljanje programima, povećanje odgovornosti i bolje donošenje odluka kroz pružanje povratnih informacija o ishodima i outputima postojećih politika i programa, kako bi se poboljšalo projektiranje i provedba takvih programa u sadašnjosti i budućnosti“ (Allen & Tommasi, 2001), ili jednostavno kao kvantitativni pokazatelj koji izražava odnos inputa i outputa.

Mjerenje učinkovitosti je instrument za procjenjivanje napretka prema iskazanim općim i posebnim ciljevima programa, pretpostavljajući da su poznati strateški ciljevi. Prema OECD-u mjerenje učinkovitosti pokriva pet dimenzija (PUMA, 1994): efikasnost, djelotvornost, ekonomičnost, usklađenost i kvalitetu usluga. Budući da je učinkovitost mješavina svih navedenih dimenzija, neke od njih su u stalnoj interakciji i mogu se međusobno sukobiti. Primjerice, moguće je da se poboljša kvaliteta usluga, ali samo uz povećanje troškova i smanjenje efikasnosti. Također, potrebno je naglasiti da je učinkovitost samo relativni koncept. Po definiciji, procjenjivanje učinkovitosti iziskuje uspoređivanje mjerila ishoda ili outputa s ciljevima programa. U praksi, da bi se procijenilo jesu li rezultati dobri, osrednji ili loši, svako mjerilo treba usporediti s nekom osnovom ili standardom. Stoga se učinkovitost često mjeri prema postignutome u prošlosti, onome što postižu usporedivi programi ili organizacije ili ciljevima izloženim u proračunu ili drugim iskazima o politici države ili lokalnih vlasti (Allen & Tommasi, 2001).

Lokalne vlasti čine značajan dio javnog sektora. Mjerenje učinkovitosti u području lokalne uprave je složen zadatak iz više razloga: lokalna uprava pruža širok raspon usluga s mjerljivim i nemjerljivim outputima, korisnici rijetko plaćaju ekonomsku cijenu za usluge, nema profita kao mjere uspjeha, te nema jasne izravne veze između usluga i troška za izborne glasače. Iz tog razloga različite organizacije za mjerenje učinkovitosti primjenjuju različite strategije (Ashworth & Ghobadian, 1994).

3. Izvješćivanje o učinkovitosti

Interesne strane ne dobivaju uvijek najbolju informaciju o tome kako posluju tijela javnog sektora. Pravu sliku, bilo dobru ili lošu, o poslovanju nekog javnog tijela trebala bi dati izvješća o njihovoj učinkovitosti. Dobro izvješćivanje o učinkovitosti mora uzeti u obzir sve elemente učinkovitosti, kako bi pružilo potpuniju informaciju o učinkovitosti državnih subjekata nego što je pružaju tradicionalni proračunski i financijski izvještaji i pregledi.

Izvješćivanje o učinkovitosti javnog sektora potrebno je prije svega zbog omogućavanja interesnim stranama da donesu argumentirane, na informacijama zasnovane, prosudbe o rezultatima koje su javna tijela postigla javnim novcem, reflektiranja svrhe i namjere zakona i političkih smjernica, te utvrđivanja usklađenosti sa zakonima i zakonskim propisima.

Dobro obavljeno izvješćivanje rezultirat će podizanjem ugleda kod interesnih strana, ali i utjecati na njihovo razumijevanje za eventualne tendencije povećanja javnih troškova. Ipak, sama namjera neće moći znatno poboljšati izvješćivanje o učinkovitosti. Upravna tijela, menadžeri i središnje upravne organizacije trebaju pronaći nove načine za poticanje razvoja izvješćivanja o učinkovitosti, kao npr.: poticati inicijative koje koriste čitavoj zajednici, uklanjati prepreke dobrom izvješćivanju o učinkovitosti, nagrađivati razvojne napore i ohrabrivati eksperimentiranja.

Potrebno je naglasiti da su financijsko mjerenje i izvješćivanje dobro razvijeni, dok se mjere i okvir za izvješćivanje za nefinancijsku učinkovitost još razvijaju, jer često puta ne mogu biti uspoređivane i otežavaju konzistentnu prosudbu o učinkovitosti. Zajednička pitanja u tim nastojanjima fokusirana su na predmete izvješćivanja, potrebe interesnih strana za informacijama i ravnotežu između financijskih i nefinancijskih informacija, pri čemu se terminologija od zemlje do zemlje može razlikovati. Razvoj i usvajanje zajedničkih mjera i okvira izvješćivanja od kritične je važnosti. To pak zahtjeva pokretačku snagu, volju za eksperimentiranjem s različitim načinima izvješćivanja i prihvaćanje rizika da neki pokušaji za poboljšanje izvješćivanja možda neće uspjeti. Zbog čestog nedostatka takvih inicijativa, u javnom je sektoru još uvijek teško ponuditi detaljne standarde za izvješćivanje o učinkovitosti.

Međutim, dok s jedne strane izvješćivanje može biti korisno u kontrolne svrhe, ali i zbog doprinosa uvođenju kulture poticanja postizanja uspješnosti, s druge strane postoje rizici od nekorektne upotrebe informacija, ukoliko se zanemare njena prirodna ograničenja, te od demotiviranja osoblja nepoštenim kritiziranjem. Primjerice, objavljivanje podataka o učinkovitosti potiče konkurenciju među sličnim organizacijama, a samim tim i efikasnost.

Međutim, objavljivanje tih podataka može doprinijeti povećanju jaza između onih koji ostvaruju dobar učinak i onih čija učinkovitost je slabija, posebno u obrazovnom i zdravstvenom sektoru, jer se resursi kao i npr. učenici i pacijenti usmjeravaju prema školama i bolnicama koje se čine najboljima. Stoga je, prije nego što se razmotri objavljivanje podataka o učinkovitosti široj javnosti, ipak potreban i određeni oprez.

4. Osnovna mjerila poslovanja javnog sektora

Za poslovanje javnog sektora dugo je vremena bilo karakteristično fokusiranje na dva osnovna, tehnički lakše izvediva, ekonomska mjerila racionalnosti poslovanja: efikasnost i efektivnost (Vitezić, 2005). Iako su ova dva pojma vrlo bliska, pa čak se može reći da u osnovi imaju isti smisao i zajedno čine osnovicu širem određenju odgovornosti u strateškom upravljanju u organizaciji, u javnom se sektoru kao mjerila posebno obrađuju. Uobičajena mjerila koja se u javnom sektoru odnose na efikasnost pružanja usluga, mogu se promatrati na više razina, kao primjerice visina utrošenih sredstava, broj korisnika, broj izvršenih usluga, itd. Međutim, rjeđe i teže se mjeri utjecaj usluga na kvalitetu življenja. Mjerenje zahtjeva izvođenje određenih postupaka i obavlja se po određenom redoslijedu, te je uglavnom orijentirano na sredstva i metode za mjerenje racionalizacije u smislu smanjenja troškova ili u svrhu kontrole izvršenja poslovanja. Posljednjih se godina, međutim, sve više naglašava pitanje kvalitete izvršenih usluga i s time u vezi efektivnost poslovanja kojom se mjeri ostvarenje željenog cilja, čime se ujedno vrši pritisak na vlast da postavlja jasne ciljeve i prati njihovo ostvarenje.

5. Načini i metode ocjenjivanja poslovnih aktivnosti u javnom sektoru

Za mjerenje poslovnih aktivnosti odnosno njihovog učinka u javnom sektoru potrebno uvođenje pokazatelja učinkovitosti. S tom se praksom započelo još ranih 90-tih. Tadašnja istraživanja su pokazivala da preko dvije trećine gradova u SAD-u koristi sustave mjerenja učinkovitosti. Također, preko polovice državnih agencija izjavilo je da koriste takve informacije kao pomoć u odlučivanju (United Nations, 1998). Nekoliko zemalja je pokrenulo sveobuhvatne sustave poboljšanja upravljanja. U Australiji su takvi programi koristili strateško planiranje za postizanje ciljeva. U Kanadi su različite reforme inicirale sporazume o učinkovitosti s većom menadžerskom fleksibilnošću radi fokusiranja na poboljšanje kvalitete državnih usluga i postizanje ciljeva učinkovitosti. Novozelandske reforme su pak naglašavale poslovne metode koncentrirane na mjerenje outputa.

Navedena iskustva pokazuju da ne postoji jedinstven način ocjenjivanja kao ni izbora mjerila učinkovitosti. Ujedinjeni narodi su kao najkorisnije predlagali višestruka mjerila za utvrđivanje organizacijske ili programske učinkovitosti, kao i to da razvoj pouzdanih mjerila ne bi trebao ovisiti o trenutno dostupnim podacima, već bi se rađe trebao temeljiti na pažljivom izboru i diskreciji (United Nations, 1998).

Razvoj i primjena mjerenja učinkovitosti trebaju se prilagođavati lokalnom okruženju i potrebama.

Pritom mjerila i pokazatelji na operativnoj razini trebaju biti povezani s pitanjima kao što su upravljanje resursima i proizvodnim procesima, dok na višoj upravnoj razini informacije trebaju biti povezane s djelotvornošću programa, kako bi se pružale informacije za donošenje odluka o formuliranju politike i podjelu resursa.

Zbog svega navedenog se pod pokazateljima učinkovitosti sve češće podrazumijeva cijeli set standardiziranih pokazatelja koji pokrivaju širok spektar uslužnih aktivnosti

u sektoru državne uprave, lokalne uprave, zdravstva, itd., a koji omogućavaju međuinstitucionalnu usporedbu.

6. Zaključak

Javni sektor godišnje potroši značajne novčane iznose na različite usluge i aktivnosti usmjerene na dobrobit građana. Ukoliko su javne usluge osmišljene i pružane na loš način, one neće zadovoljiti očekivanja korisnika, a mogu imati i obrnut, neočekivani utjecaj. Građani stoga pokazuju sve više interesa za kvalitetu i učinkovitost upravljanja javnim sektorom, što od državnih i lokalnih vlasti ujedno zahtjeva sve veću transparentnost i fiskalnu odgovornost.

Za postizanje tih ciljeva potrebno je, između ostalog, izgraditi kapacitete i bolje načine unutar javnih usluga za podršku upravljanju, pri čemu je jedna od mogućih mjera, kako na državnoj tako i na lokalnoj razini, ocjenjivanje i izvješćivanje o učinkovitosti pružanja javnih usluga. Pritom oni koji sastavljaju i oni koji koriste izvješća o učinkovitosti trebaju graditi odnos razumijevanja i pouzdanosti kako jedni u druge tako i u sam proces izvješćivanja. Osim toga, pouzdano mjerenje učinkovitosti kao neophodan temelj dobrog izvješćivanja zahtjeva razvoj koncepta i standarda za mjerenje i dobre mehanizme za razvoj konsenzusa o pravilima mjerenja. Stoga je potrebno sve koji su na bilo koji način uključeni u sustav učinkovitosti javne uprave, a posebice donositelje odluka, potaknuti na promišljanje o aktivnostima povezanim s njihovim ulogama i poslovima, te na pokušaj ocjenjivanja načina na koji bi te aktivnosti mogle biti poboljšane u pravcu što učinkovitijeg upravljanja tijelima, institucijama i poslovima javnog sektora i na državnoj i na lokalnoj razini.

7. Literatura

- Allen, R. & Tommasi, D. (2001). *Managing Public Expenditures, Reference Book for Transitional Countries*, OECD, Paris
- Ashworth, J. & Ghobadian, A. (1994). Ingenta Connect Performance Measurement in Local Government – Concept and Practices (1994). *International Journal of Operations & Production Management*, Dostupno na: www.ingentaconnect.com
- PUMA (1994). Occasional Paper No. 3: Performance Management in Government: *Performance Measurement and Result-oriented Management*, Dostupno na: <http://www.oecd.org> Pristup: 28-05-2008
- Reporting Public Sector Performance (2001). *Report of the Controller and Auditor-General Tumuaki o te Mana Arotake*, The Audit Office, New Zealand, June
- United Nations (1998). Group of Experts on the United Nations Programme in Public Administration and Finance. Approaches and Guidelines for Monitoring, *Measuring and Evaluating Performance in Public Sector Programmes*, Background Paper No. 4
- Vitezić, N. (2005). Interna revizija i ocjena učinkovitosti javnog sektora, *Zbornik radova VIII. Savjetovanje Interna revizija i kontrola*, Zagreb-Poreč, HZRIFD, Sekcija internih revizora, Zagreb