

## МЈЕРЕЊЕ ПЕРФОРМАНСИ У ЈАВНИМ И НЕПРОФИТНИМ ОРГАНИЗАЦИЈАМА

### MEASURING PERFORMANCE IN PUBLIC AND NONPROFIT ORGANIZATIONS

Др Теодор М. Петровић, доцент  
Економски факултет Брчко

*Апстракт. Идеја о мјерењу перформанси у јавним и непрофитним организацијама присутна је дуже вријеме, а код нас она све више добија на значају услед повећаних захтјева јавности за одговорношћу менаџера и побољшању перформанси ових организација. Као посљедица ових захтјева, менаџери јавних и непрофитних организација настоје развити одређена интерна мјерила перформанси, претежно статистичке природе. Дизајнирање и имплементација ефикасних система мјерења перформанси у јавним и непрофитним организацијама представља изазован посао, укључује велики број проблема везаних за провођење организационих и институционалних промјена у овим организацијама.*

*Кључне ријечи: мјерење перформанси, јавне и непрофитне организације, менаџмент контрола*

*Abstract. The idea of measuring performance in public and nonprofit organizations has been present for a long time, and its importance in our environment has been increasing because of the ever louder requests on the part the public for the managerial responsibility and for the performance improvement of the organizations. As a result, managers of public and nonprofit organizations tend to develop certain internal performance measurements, mainly of statistic nature. Designing and implementation of efficacious systems for measuring performance in public and nonprofit organizations is a challenge and it involves solving a large number of problems related to controlling organizational and institutional change in these organizations.*

*Key words: measuring performance, public and Nonprofit organizations, measurement control*

#### УВОД

Управљање перформансама јавних и непрофитних организација представља проблем од централног значаја, једнако релевантан и за менаџере и за управљачке рачуновође. Управљање перформансама поставља неколико крупних и тјесно повезаних проблема, као што су: проблеми дефинисања перформанси, а које нису само финансијске природе; проблеми постављања циљева, који треба да буду достигнути у оквиру подручја одговорности; проблеми мјерења перформанси у оквиру којих се формализовани системи мјерења виде као главни механизми и који представљају само први корак у процјени ефикасности и ефективности појединих подручја одговорности и њихових менаџера; проблеми импликације система управљачке контроле, односно информација, извјештаја и одлука који се налазе у његовој основи на понашање и мотивацију како менаџера тако и запослених. Напори управљачких рачуновођа у непрофитним и другим организацијама данас су усмјерени на усавршавања начина мјерења перформанси, што води развијању интегралних система који одражавају уравнотежен приступ нефинансијским и финансијским изразима остварења, редизајнирању система буџетирања и сагледавању посљедица управљачко-рачуноводствених информација које имају значајну улогу у процесу управљачке контроле.

Док највећи број менаџерских приступа пролази кроз процес управљања личећи понекад на "хит године," мјерење перформанси остаје. Коришћење мјерила подразумијева логику да непрофитна организација има веће шансе да постигне своје циљеве ако користи индикаторе перформанси за праћење свог развоја. Мјерење перформанси представља кључни елемент многих циљно оријентисаних приступа и пружа неопходне податке који доприносе бољем информисању и доношењу одлука менаџера. Дизајнирање и примјена ефикасних система мјерења перформанси представља изазован посао, укључује значајане методолошке проблеме и савладавање организационих и институционалних препрека. Код нас не постоје значајнија истраживања о мјерењу перформанси на пољу јавног и непрофитног сектора и неопходно се ослонити на искуства развијених привреда. Наравно, не треба очекивати јаку свјетлост, већ постепено буђење, опажање, а ово подручје оставити мало бољим него што смо га затекли.

## 1. Менаџерски оквир за мјерење перформанси у јавним и непрофитним организацијама

Шта је мјерење перформанси и како га примијенити у јавним и непрофитним организацијама? Шта су системи мјерења перформанси, како се дизајнирају и користе. Зашто ова тема изазива велики интерес и узбуђење на пољу јавне администрације? Какав је статус мјерења перформанси данас у јавним и непрофитним организацијама код нас? Како ефикасно измјерити учинак, главна су питања у јавном менаџменту и непрофитном сектору.

Мјерење перформанси, као процес дефинисања, управљања и коришћења објективних индикатора везаних за перформансе организација или програма, представља систематску основу од виталног интереса за менаџере како у јавном, тако и у непрофитном сектору. Мора се нагласити да систем мјерења перформанси углавном није самосталан систем него да он представљају прије подршку процесу управљања и доношења одлука. Неопходно је указати и на употребу система како би се он "кројачки" обликовао, указати и на ограничења, изазове и тешкоће у његовој имплементацији.

Мјере перформанси представљају објективне квантитативне индикаторе различитих аспеката перформанси јавних програма или организација. Различите врсте индикатора користе се за праћење перформанси, као што су ефикасност, ефикасност, економичност, квалитет услуга, сатисфакција потрошача и сл. Мјерењем перформанси настоје се прибавити објективне и релевантне информације о програму или перформансама организације, која се могу користити у побољшању управљања, обезбјеђењем информација за доношење одлука, постизању бољих резултата и повећању одговорности. Мјерила перформанси треба да буду тако дизајнирана да утичу како на понашање појединаца, тако и доносилаца одлука.

Деведесетих година прошлог вијека поново оживљава интерес за мјерење перформанси на пољу јавне администрације у најразвијенијим тржишним привредама. Негидовање пореских обвезника, притисак да се приватизују јавне службе, иницијативе усмјерене на контролу расхода и пренос дијела одговорности на ниже нивое власти<sup>1</sup>, довели су до тога да се јавне организације све више сматрају одговорне за законитост и јавност, у смислу шта троше и које резултате остварују. Дјелимично одговарајући на спољне притиске, а дијелом и сами мотивисани пружањем економичних услуга, јавни менаџери<sup>2</sup> почели су да користе разноврсније приступе за унапређење управљања у организацијама. То је обично укључивало стратемско планирање, програме за побољшање квалитета и процесе реинжењеринга, употребу бенчмаркинг-а, процесе буџетирања и сл. Ови и други менаџерски алати, оријентисани на резултат, захтијевали су јасно фокусирање на системе мјерења перформанси и обезбјеђење основних података за оцјену ефикасности.<sup>3</sup> Конвергенција вањских и унутрашњих снага доводи до оживљавања интереса за мјерење перформанси, посебно у САД-у, што је најављено у стручним часописима за јавну администрацију.<sup>4</sup> Питање како увести мјерење перформанси идентификовано је као једно од три значајна питања у савременом јавном менаџменту. На националном нивоу, овај притисак према резултатски оријентисаном јавном менаџменту остварен је Законом о перформансама и перформансама владе, донесен 1993. године, који од организација у федералној влади захтијева да се укључе у стратешко планирање, постављање циљева и мјерење перформанси на усклађеним основама.

Владе многих савезних држава у САД-у имплементирају процесе на макронивоу по питању стратегијског планирања, буџетирања и мјерења перформанси као што су: Орегон бенчмарк програм, Minesota Milestones, програми у Флориди, Вирџинији, Тексасу и Минесоти, од којих су се неки показали знатно ефикаснији од програма федералне владе. Проведена истраживања показала су да

<sup>1</sup> Poister, T., McGowan, P. R.: The Use of Management Tools in Municipal Government: A National Surves, Public Administrations Review, 1994., Vol. 42, No. 3.

<sup>2</sup> Altman, S.: Performance monitoring sistems for public managers, Public Administrations Review, 1979., Vol. 39, No. 1, pp. 31-35.

<sup>3</sup> Poister, T.: Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations, John Wiley & Sons, Inc., San Francisco, 2003., pp. 5-6.

<sup>4</sup> Epstein D. P.: Get Reads: The Time for Performance Measurement Is Finalls Coming!, Public Administrations Review, September/Oktober, 1992, Vol. 52, No.5, као и Wholey S. J., Harty P. H.: The Case for Performance Monitoring, Public Administrations Review, 1992., Vol. 52, No. 6.

путем закона или административних овлашћења 47 од 50 држава користи неки вид буџетирања заснован на перформансама, који захтијева да организације прикажу мјерење перформанси. Као и федерална влада, већина државних организација, бар површно, радила је на томе да развије систем макроиндикатора перформанси како би и убудуће могле детаљније дефинисати мјерила перформанси у оквиру својих стратегијских програма. Локалне владе<sup>5</sup> неко вријеме су експериментисале са мјерењем перформанси, неке мјере биле су прилично конвенционалне, док су се друге показале као иновативне. Двије<sup>6</sup> проведене анкете показале су да 35-40% правосуђа на локалном нивоу има успостављене системе за мјерење перформанси, бар у одређеним одјељењима или програмским областима, док је друга студија показала да једна трећина регионалних влада у САД-у користи неке облике мјерења перформанси. На локалном нивоу<sup>7</sup> покренуто је неколико пројеката са компаративним мјерењем перформанси, гдје су групе градова радиле заједно како би дефинисале заједничка мјерила и како би се извршила компарација перформанси у дефинисаним програмским областима.

### *1.1. Мјерење перформанси у непрофитном сектору*

Менаџери непрофитних организација у садашњем амбијенту економске стварности БиХ све више увиђају значај мјерења перформанси. До 1990-тих година непрофитне здравствене, социјалне и образовне организације на традиционални начин пратиле су индикаторе који су се односили на финансијску одговорност, програмске производе или учинке, стандарде квалитета у вршењу услуга, демографске и друге карактеристике учесника, ефикасност, задовољство клијената и сл. Током посљедње декаде прошлог вијека непрофитне организације у БиХ на подручју здравства, социјалне заштите и образовања нису значајније учествовале у истраживању и мјерењу перформанси. Међутим, у првој деценији новог миленијума и оне се почињу занимати за мјерења перформанси, као што су: ефективност програма, оперативна ефикасност, квалитет услуга, задовољство клијената и сл. Ипак, не постоји један униформан и ефикасан поступак мјерење перформанси, пошто у непрофитном сектору нису на располагању значајнији ресурси, као што је то случај у јавној администрацији, како би се обезбиједиле информације, обука и техничка помоћ за успостављање система мјерила.

У јавном и непрофитном сектору наметањем обавезе мјерења перформанси осигурало би се јасно фокусирање на циљ и стратегију, побољшало управљање и одлучивање, повећала одговорности владиних органа и организација, укључивши и њихово финансирање. У поређењу са ранијим настојањима за развијање система мјерења перформанси који су се појављивали као мање сврсисходни, мање фокусирани и мање тачни за поређење са другим оцјенама и процесом одлучивања, садашњи системи мјерења перформанси код нас треба да буду више усмјерени на резултат. "Ново" мјерење перформанси у јавном и непрофитном сектору везано је за стратегијски оквир, мјерење успјешности у остварењу циљева и инкорпорирање система мјерења у управљачки процес. За јавне и непрофитне менаџере значајније је да науче и разумију специфичне потребе за коришћењем мјерила перформанси него да се ослањају на уопштено праћење система.<sup>8</sup>

### *1.2. Поступак мјерења перформанси у непрофитним организацијама*

Да би могао бити употребљив, систем мјерења перформанси мора бити дизајниран да служи као подршка процесу управљања. Систем мјерења перформанси коришћен као подршка за различите менаџерске функције могао би да уључује: контролу и извјештавање; стратегијско планирање; буџетирање и финансијски менаџмент; управљање програмима; оцјену програма; управљање

<sup>5</sup> Streib, G., Poister, T.: Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of Practice, Public Administrations Review, Vol. 59, 1999.

<sup>6</sup> Poister, T.: Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations, John Wiley & Sons, Inc., San Francisco, 2003, p. 8.

<sup>7</sup> Streib, G., Poister, T.: Assessing the Validity, Legitimacy, and Functionality of Performance Measurement System in Municipal Governments, The American Review of Public Administration, Vol. 29, No. 2, 1999, pp. 107-123.

<sup>8</sup> О једном приступу мјерењу перформанси и менаџмент контроли погледати у: Jansen, E. P.: Performance measurement in governmental organizations: a contingent approach to measurement and management control, Managerial Finance, Vol. 30, 2004, pp. 54-68.

перформансама; побољшање квалитета; уговорни менаџмент; екстерни бенчмаркинг и комуникацију са јавношћу.<sup>9</sup>

Највећи дио традиционалне примјене мјерења перформанси у јавним и непрофитним организацијама односио се на контролу и извјештавања и било је везано за програме или пословање организација. Овај систем био је усмјерен на трошење средстава и обезбјеђење производа или услуга, а могао је бити укључен и у мјерење ефикасности, продуктивности, квалитета услуга или остварење резултата. У неким случајевима индикатори су коришћени код извјештаја везаних за "услуге и остварења" заједно са рачуноводственим процесом, а када су били укључени у извјештаје за топ менаџмент, функционере, или управни одбор, обезбјеђивали су одговорност за пословања организације према стејкхолдерима. Иако би доношење одлука и дјеловање могло бити добро на основу ових података, ови системи извјештавања релативно су пасивни зато што нису уграђени у формализовано одлучивање или процес менаџмента.

Значај стварања погодности за вањске кориснике и дизајнирање стратегијског планирања детерминише највећи дио основних питања неке организације у будућности и развијање стратегијских одлука. Критични дио овог процеса обично за собом повлачи тзв. SWOT анализу за процјену снаге и слабости организације, повезану са вањским шансама и опасностима, док постојећи системи мјерења перформанси садрже значајне информације о снази и слабостима. Мјерење перформанси, заједно са стратегијским планирањем, неопходно је за мјерење владиних перформанси, а крајњи резултат требао би бити доношење закона о мјерењу перформанси или сличног законодавног акта.

Код нас принцип алокације ресурса према резултатима које су остварили јавни или непрофитни програми, прије него алоцирање ресурса на основу анализе инпута, чинило би суштину реформе буџетског процеса у наредном периоду. Овај систем захтијева мјерење перформанси, продуктивности и трошковне ефикасности како би се могла процијенити повезаност између ресурса и резултата и извршити поређење алтернативних поступака и резултата. Настојања да се мјерење перформанси "уметне" у буџетски процес или да буде доступно при одлучивању, наилази на отпор усљед политичких и методолошких изазова и могућих неприлика које би могли имати постављени или изабрани функционери. Систем мјерења усмјерен на програм прије него на перформансе организације често се користи. Мјерења која иду трагом трошења ресурса, управљања активностима, завршеним трансакцијама, учињеним услугама клијентима, оствареним учинцима, очито би требало да буде интересантна за управљање програмима. Добре информације које обезбјеђују избалансирано постављање оваквих индикатора могу знатно помоћи менаџерима да препознају проблем и да потенцирају перформансе програма.

Мјерење перформанси је основни елемент за оцјену програма. Квантитативна оцјена не може се предузети без дефинисања бар неких индикатора перформанси програма и прикупљених података за те индикаторе. Садашњи систем мјерења може обезбиједити опис "објашњења" везана за перформансе програма и помоћи у оцјени трошкови - ефикасност. Систем мјерења перформанси посматра који се кључни индикатори понављају у уобичајеним интервалима, акумулира базе података за временске серије и омогућава компарацију обликованих група података за оцјењивање. Термин управљање перформансама односи се на процес управљања и контролisaња запослених и радних јединица у организацији, као и мотивационе аспекте за постизање резултата на вишем нивоу. Обезбјеђење повратне спреге на перформансе запослених један је од централних елемената за ефикасан приступ управљању перформансама, а повратна спрега често обезбјеђује мјерење перформанси. Систем управљања оријентисан на циљеве има дуг историјат у државној управи и потврдио се као ефективан, усљед нагласка на постављање циљева, партиципативно доношење одлука и циљу повратне спреге.<sup>10</sup>

Унапређење квалитета основна је претпоставка за побољшање пословања и пружања услуга у јавном сектору. Оцјена унапређења квалитета наглашава задовољење корисника услуга: квалитет ресурса,

<sup>9</sup> Poister, T.: *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*, John Wiley & Sons, Inc., San Francisco, 2003, p. 10.

<sup>10</sup> Исто, стр. 13.

вријеме чекања, вријеме квара опреме, продуктивност запослених и сл. Прилаз оцјени побољшања квалитета наглашава задовољство корисника услуге и ова анализа често се примјењује као мјера повратне спреге, прије на микро него на макронивоу мјерења. Због све веће заинтересованости за приватизацију једног дијела јавног сектора и обезбјеђења услуга уговарањем са трећим лицима, уговорни менаџмент је нова тема у јавној управи. Притисак према већој одговорности и управљању оријентисаном на резултат, доводи до све веће заинтересованости за уговарањем перформанси. За владине агенције то тражи постављање јасних, резултатски оријентисаних циљева и одговарајуће мјерење перформанси за постизање тих циљева. Многе непрофитне организације, које су закључиле уговоре са владиним агенцијама за пружање јавних услуга, прате кључне индикаторе о оствареним резултатима и извјештавају о уговореним перформансама.

Екстерни бенчмаркинг<sup>11</sup> учинака користи се за упоређивање производа и/или услуга који се нуде, док се стратегијски бенчмаркинг<sup>12</sup> користи за компарирање организационе структуре, праксе менаџмента и пословне стратегије.<sup>13</sup> Заинтересованост за праксу екстерног бенчмаркинга проширила се на јавни и непрофитни сектор који упоређује одређене перформансе организација или програма са сличним организацијама или програмима.<sup>14</sup> Функционални бенчмаркинг може се користити за одређене организације у процјени на који начин унаприједити перформансе у оквиру јавне службе, идентификовати их и тражити практичне користи у побољшању перформанси. У складу са притиском за већом одговорношћу, многе јавне установе извјештавају јавност о својим перформансама путем штампаних материјала, конференција за штампу, интернета и сл. Иако су се јавни менаџери дуго опирали екстерној компарацији, наглашавајући да су извјештаји, програми и оперативни контексти јединствени и да би поређења била погрешна, притисак за побољшање њиховог рада доводи их пред изазов увођења ефикаснијих система рада и оцјене јавности.

### *1.3. Систем мјерења перформанси*

Мјерење перформанси надгледа се и ефективно користи само кроз систем индикатора. Систем мјерења перформанси садржи три компоненте које се односе на: прикупљање и обраду података, анализу и предузимање акције или доношење одлука.<sup>15</sup> Менаџмент је одговоран за стратегијски оквир у коме систем мјерила перформанси треба да буде коришћен, одговоран је за његово обликовање, имплементацију, одржавање програма, стандарде, као и за побољшање успјеха коришћењем система мјерења. Прикупљање и обрада података траже и троше највише времена и представљају драгоцјен аспект мјерења перформанси. Подаци су обично инпути из децентрализованих организационих јединица са различитих локација и морају се прикупити и интегрисати у заједничку базу података. Пошто подаци нису обрађени, они, сами по себи, не чине индикаторе перформанси. Индикатори се морају израчунати из необрађених података често у облику средњих вриједности, процената, промјене стопа, односа или рација и сл. Потребно је да систем осигура интегритет података путем процеса верификације поузданости како улазних тако и обрађених података.<sup>16</sup> Како би се индикатори могли претворити у информације и омогућило њихово интерпретирање, неопходно их је с нечим поредити. Поређењем приказујемо индикаторе перформанси током времена као побољшање, погоршање или статичност. Наредни приказ илуструје корисна поређења рашчлањујући податке о перформансама на посебне јединице као што су: програми, децентрализоване службе, пројекти и сл. (Сл.1).

<sup>11</sup> Подаци о перформансама треба да се упоређују са нечим, тако да обезбиједите корисне информације.

<sup>12</sup> Benchmark (бенчмарк) се повезује са ријечима или фразама као што су стандард за поређење, репер, референтни оквир, модел. Watson, G.: Strategic benchmarking (How to rate Your Company's Performance against the World's Best), John Wiley and Sons, Inc., New York, 1993, p. 3.

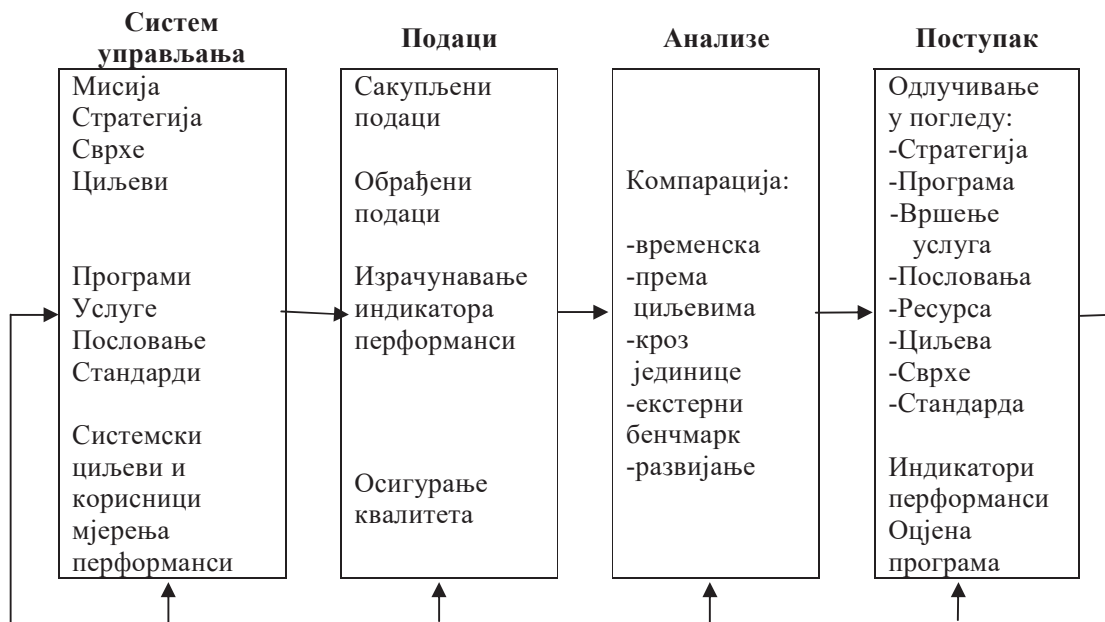
<sup>13</sup> Тодоровић, Ј., Ђуричин, Д., Јаношевић, С.: Стратегијски менаџмент, друго издање, Институт за тржишна истраживања, Београд, 1998, стр. 207.

<sup>14</sup> Poister, T.: Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations, John Wiley & Sons, Inc., San Francisco, 2003, p. 14.

<sup>15</sup> Исто, стр. 15.

<sup>16</sup> Истраживачи имају два извора података: примарне и секундарне. Шабановић, З., Фазловић, С.: Припрема података за статистичку анализу, Економска ревија бр. 3, 2004, стр. 88-100.

Слика 1: Систем мјерења перформанси



Извор: Poister, H. T.: *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*, John Wiley & Sons, Inc., San Francisco, 2003, p. 16.

Ако тестирање ефективности система мјерења укаже на побољшање перформанси, онда резултати морају бити искоришћени као информације за одлучивање. Менаџери би требало да обратe посебну пажњу на податке о перформансама и резултате узети у обзир приликом доношења одлука које се односе на свеобухватну стратегију, обликовање програма и имплементацију, систем пружања услуга, садашње пословање, стицање и коришћење ресурса и различите подршке систему.

#### 1.4. Проблеми и перспективе мјерења перформанси

Сврсисходно коришћен систем мјерења перформанси може помоћи јавним и непрофитним менаџерима да побољшају доношење одлука и поправе перформансе. Када је систем структуриран, фокус мјерења перформанси усмјерен је на циљеве, осигурана је повратна спрега за организације или програме и обезбијеђена је мотивација менаџера и запослених за побољшање перформанси. Систем помаже у повећању ефективности при преусмјеравању ресурса, оцјени могућих алтернативних користи, већој контроли пословања, представља значајан алат код управљања усмјереног на резултат, већу флексибилност у пословању и сл.

Да ли само мјерење побољшава перформансе у обликовању више ефективних програма, квалитетнијих услуга, већем задовољењу корисника и ефикаснијем пословању? Изгледа да се не може заузети чврст став због тога што недостају подаци. Међутим, поједине студије случаја указују да би одговор требало да буде потврдан. Извјештаји о понашању градских менаџера у САД указују да 38% одговора наговјештава да они у процјенама користе систем мјерења перформанси на цијелом простору града или појединих одјељења. За јачање менаџмента и одлучивање 57% користи систем мјерења, док 37% одговора показује да је он врло користан. Више од 70% ових одговора указује да долази до модернизације и стварног побољшања квалитета услуга, а 46% одговора наговјештава да су значајно редуцирани трошкови пословања градских управа. Извјештаји једног броја јавних менаџера

показују примјере успјешних случајева за које је систем мјерења перформанси био катализатор, побољшао квалитет услуга и допринио већој ефикасности програма или ефикаснијем пословању.<sup>17</sup>

Мјерење перформанси, ипак, није лијек за све проблеме и изазове јавних и непрофитних организација. Многи проблеми који се јављају у овим организацијама, који се настоје превазићи, прилично су неукротиви и нема на виду једноставних рјешења. Системи мјерења перформанси могу дати "инјекцију" циљевима, али на нижим менаџерским нивоима они могу бити игнорисани. Друга сметња је да све организације не пружају уједначен квалитет за мјерење перформанси. Док је развој мјерења перформанси за производно оријентисане организације више него очигледан и релативно једноставан, поступак је далеко тежи у непрофитним организацијама. Систем мјерења перформанси обично захтијева велике напоре и дужи временски период. Јавне и непрофитне организације имају потребу да изграде систем мјерења перформанси који би служио њиховим потребама до разумне границе, односно равнотежне тачке између трошкова и користи. Уколико дизајнирање система тражи значајније вријеме за прикупљање и обраду података, а резултати за менаџмент нису значајни, систем није ефикасан и мора се унаприједити. Обезбјеђење аутомобила мјерачем брзине не осигурава заштиту возила, а слично је и са мјерењем перформанси ако оне нису промишљено и ефикасно искоришћене за управљање организацијом.<sup>18</sup>

Поред свих ограничења перспективе мјерења перформанси су врло јасне. Дефинисање корисних мјера представља изазов, имплементација система може бити тешка, а њихово инкорпорирање у управљање и процес одлучивања захтијева значајне напоре и континуирано ангажовање. Ипак, ово може бити учињено и треба да буде урађено у највећем броју јавних и непрофитних организација. На основу искуства треба показати који индикатори перформанси могу бити дизајнирани, успјешно имплементирани и ефикасно коришћени за побољшање одлучивања, подизање перформанси и повећање одговорности. Очигледно, мјерење перформанси значајно касни у непрофитним и јавним организацијама, постоји скептицизам, међутим, еволуирао је консензус међу менаџерима оријентисаним на резултат да је добар систем мјерења перформанси ефикасан менаџерски алат.

## 2. Развој система мјерења перформанси

Да ли се може ићи од једне до друге јавне или непрофитне организације како би се успоставио систем мјерења перформанси и осигурало да тако дизајнирани системи задовоље потребе којима су намијењени? Који су кључни кораци у дизајнирању и имплементацији овог процеса? Они који су одговорни за успостављање система мјерења перформанси морају ово да учине врло промишљено како би успостављени систем био ефикасан у остваривању постављених циљева. Процес развоја система мјерења који може ефикасније побољшати управљање организацијом, корак по корак, презентујемо у наставку.

### 2.1. Процес дизајнирања и имплементације

Систем мјерења перформанси појављује се у различитим облицима, од индикатора којима се детаљно контролише пружање услуга организације сваког мјесеца, до оних који одређују глобалне државне правце на годишњем нивоу. Неки су фокусирани на ефикасност и ефективност функционисања непрофитних организација, други су примарно дизајнирани за контролу остварења резултата јавних програма, док се неки користе за побољшање квалитета услуга и задовољење клијената пруженим услугама. Различити системи мјерења могу бити изграђени у процесу заједничког креирања и имплементације. Процес дизајнирања и имплементације ефикасног система мјерења перформанси почиње стварањем обавезе менаџменту и користи један суштински слијед корака за потпуну имплементацију:<sup>19</sup> стварање обавезе менаџменту; организовање процеса развоја система; објашњење циља и систем параметара; идентификовање резултата и других критеријума перформанси; дефинисање, оцјена и избор индикатора; развој процедура за прикупљање података;

<sup>17</sup> Poister, H. T.: *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*, John Wiley & Sons, Inc., San Francisco, 2003, p. 18.

<sup>18</sup> Исто, стр. 21.

<sup>19</sup> Исто, стр. 23.

спецификација дизајнирања система; провођење пилот програма и ревизија; потпуна имплементација система и коришћење и оцена и модификовање сопственог система.

*Први* корак у процесу је стварање обавезе менаџменту да креира, имплементира и користи систем мјерила перформанси. Ако они који су одговорни за управљање организацијом или дијелом организационе јединице или одређеним програмом немају намјеру користити систем мјерења перформанси или немају обавезу финансирати његовог развој и подршку за његову имплементацију, сва настојања имају малу шансу за успјех. У питању је критични пут стварања подршке менаџера систему мјерења у организацији, дивизији или програму, његовом организационом уређењу и осигурању ресурса како би се систем одржао.

Имплементација система мјерења у јавним и непрофитним организацијама укључује процес управљања промјенама у организацији. Значи, да осим техничких проблема у дефинисању и оцјени мјерила могући су и већи изазови у његовој имплементацији. Менаџери морају имати у виду да су неопходни адекватни ресурси како би се развили, примијенили и одржали системи мјерила и да ово треба бити посматрано као стопа поврата на инвестицију, у смислу управљања корисним информацијама.

*Трећи* корак је разјашњење сврхе система мјерења и параметара у оквиру којег ће бити дизајниран. Сврха је најприхватљивије размишљање за израз коришћење. Ко су корисници система који имају потребу за овим информацијама? Хоће ли систем бити коришћен за информисање или ће бити подређен пружању података који помажу и побољшавају доношење одлука и управљање? Креатори система треба да обрате посебну пажњу на питања: каква је сврха новог система (да ли је у фокусу организација или програм)? Ко су најзначајнији доносиоци одлука (могу ли се резултати извјештаја користити за топ менаџмент)? Колики су ресурси потребни за прикупљање података и дизајнирање овог система? Које су баријере присутне на почетку за развој система мјерења перформанси (недостатак података, отпор менаџера и запослених)? Одговори на ова питања имају велики утицај на систем обликовања тако да треба бити веома опрезан.<sup>20</sup>

*Четврти* корак у обликовању процеса је идентификовање одређених резултата и других критеријума перформанси који ће бити контролисани помоћу система мјерења. Које су кључне димензије перформанси за организацију или програм које ће се пратити? Које су суштинске услуге сада обезбијеђене и ко су корисници? Како остварити ефикасност, продуктивност, квалитет, задовољство корисника и како тумачити критеријум трошковне ефикасности у конкретном програмском подручју? Пошто се изгради консензус о томе какав аспект перформанси би требало инкорпорирати у одређени систем контроле, пажња се може усмјерити на питање мјерења ових обиљежја. То обухвата дефинисање и избор индикатора<sup>21</sup> перформанси, што чини језгро процеса мјерења перформанси, односно *пети корак*. Како ће се специфицирати одређене мјере? Колико су поуздани и валидни предложени индикатори? Како прикупљати изворне податке? Да ли је значај ових индикатора вриједан инвестираних ресурса, времена и напора за прикупљање података? Како поставити одговарајући мотивациони аспект који ће побољшати перформансе или може постати и контрапродуктиван? Дакле, у питању је значајно идентификовање потенцијалних индикатора, а затим процјена сваког критеријума за редослијед одлука које треба укључити у систем контроле.

Уколико се један сет индикатора инкорпорира у систем мјерења, *шести корак* је дизајнирање процеса и развој процедура за прикупљање и обраду података на научној основи.<sup>22</sup> Подаци за контролу система перформанси налазе се у различитим изворима, укључујући документацију у самој организацији, податке из оперативних програма, постојећи управљачки информациони систем, директно посматрање, тестове, клиничка испитивања, различите анкете и друге алате подесне за мјерење. У случају кад имамо необрађене податке у већ постојећим датотекама који служе за неке друге сврхе, процедура прикупљања садржаваће "екстракт" тражених података из постојећих база.

<sup>20</sup> Исто, стр. 26

<sup>21</sup> Нумерички или статистички подаци могу се специфицирати као индикатори перформанси.

<sup>22</sup> Подаци који су прикупљени сами за себе не говоре ништа, ни један компјутер, односно софтвер не може освијетлити резултате ако анализа није научно заснована. Шабановић, З., Фазловић, С.: *Припрема података за статистичку анализу*, Економска ревија бр. 3, 2004, стр. 93.



Код неких организација то може бити обезбијеђено интерактивним компјутерским софтвером или коришћењем интернета. Ипак, операционализација индикатора перформанси захтијева прикупљање изворних података, посебно за сврху мјерења перформанси. У вези са тестовима који су потребни за оцјену клијената или знања запослених у некој области, у програмима образовања, у медицинским, психијатријским или психолошким испитивањима, која су потребна да би се процијенио исход здравствене заштите, постоји одређен број стандардних или прилагођених инструмената. У другим случајевима нови инструменти морају бити изграђивани као у случају процјене искусног посматрача<sup>23</sup> одређених физичких околности или понашање узорка.<sup>24</sup> Нека мјерења перформанси ослањају се на испитивања клијената и то захтијева доношење одлуке о моделу испитивања за обликовање специфичних извјештаја. У односу на постојеће податке и процедуре за прикупљање изворних података, специфичних за систем мјерења перформанси, значајно је осигурање њиховог квалитета. Систем мјерења перформанси остварен је само онда када се користи од стране менаџера као доносиоца одлука и када су подаци поуздани.<sup>25</sup>

У некој тачки обликовања процеса мора се донијети одлука на који начин систем мјерења перформанси мора функционисати. Неке одлуке односе се на фреквенцију извјештавања и представљање одређених индикатора различитим корисницима. Фреквенција извјештавања зависи од података који иду појединим корисницима, на примјер, детаљнији подаци о функционисању радне јединице могу бити извјештај за менаџере на оперативном нивоу, док подаци о сличним индикаторима могу бити сумирани и агрегирани за топ менаџмент.<sup>26</sup> При доношењу одлука требало би примијенити критеријум максималне корисности разноврсних форми извјештаја на значајан и разумљив начин. Разноврсност софтверских пакета може бити значајна, укључивши *worksheem-ove*, управљање базама података, графичке програме, специјалне софтверске пакете дизајниране за подршку и контролу система. *Седми корак*, обликовања изгледа система јесте додјеливање персоналне одговорности за подршку и примјену система мјерења перформанси. То подразумијева утврђивање одговорности за унос и обраду података, осигурање квалитета и извјештавање, а примарна одговорност је на запосленим у одјељењима за планирање и анализу, менаџмент информационом систему, буџету и финансијама.<sup>27</sup> Поред овога, мора се утврдити ко је одговоран за преиспитивање и коришћење података о перформансама, постављање крајњег рока за унос података, обраду и дистрибуцију извјештаја и њихову провјеру.

*Пилот програм* се најчешће спроводи на малом узорку када је потребно испитати изводљивост одређеног начина прикупљања података, демонстрирати изводљивост административне подршке за уређење више комплексних система, разумјети идеје и напоре за имплементацију једног новог система, тестирати софтверске програме или провјерити валидност нових извјештаја. Након спровођења пилот пројекта могу се извршити одређена прилагођавања и створити микс индикатори и софтверске апликације на основу прикупљених података које би дале могућност за успјешно функционисање система. Имплементација и презентација новог менаџмент система је изазов, са или без пилот пројекта. *Имплементација комплетног система* мјерења перформанси захтијева дефинисање крајњег рока, "рад података" и правовремене извјештаје о перформансама за одређене кориснике како би их укључили у доношење одлука. Ипак, најважнији чинилац за осигурање успјешне имплементације новог система контроле је јасна обавеза топ менаџмента да има повјерење у нови систем који обезбјеђује вјеродостојне податке и представља поуздан и ефикасан менаџерски алат.

И поред све пажње, при имплементацији система могући су проблеми који се односе на цјеловитост података, контролу квалитета, софтверске апликације или генерисање извјештаја. Најзначајније је да

<sup>23</sup> Посматрање је процес учовања и биљежења чињеница и догађаја у садашњем времену, али је уобичајено њено комбиновање са методом испитивања и коришћење добрих страна једне и друге методе.

<sup>24</sup> Poister, T.: *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*, John Wiley & Sons, Inc., San Francisco, 2003, p. 28.

<sup>25</sup> Ако су процедуре прикупљања података несистематичне, подаци су мање поуздани, а менаџери неће имати у њих повјерење..

<sup>26</sup> Poister, T.: *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*, John Wiley & Sons, Inc., San Francisco, 2003, p. 29.

<sup>27</sup> Исто, стр. 20.

менаџери отпочну са процјењивањем корисности система мјерења као алата за ефикасније управљање и побољшање одлучивања, перформанси и одговорности. Уколико систем контроле не обезбјеђује пружање добрих информација везаних за перформансе и побољшање резултата, менаџери би требало да траже начин да модификују податаке и мјерења за укупан систем. То је нарочито значајно како би се извршило фино подешавање одређених индикатора или процедура прикупљања података, додајући или елиминишући одређене индикаторе, стварајући или прилагођавајући учесталост извјештавања или његов облик како би се обезбиједиле корисније информације. Међутим, ово може садржавати више промјена и начина на који су подаци коришћени у управљању и процесу доношења одлука. Практична запажања у коришћењу самог система упућују на модификовање циљева или постављених стандарда перформанси, али, исто тако, и промјене у програмским циљевима и обликовању система мјерења.

У претходно приказаним корацима прецизиран је један модел, али он не представља "најбољи пут" за изградњу система мјерења перформанси. Успјех дјелимично мора произаћи из самог стваралачког процеса обликовања и имплементације за посебне намјене и специфична питања јавних и непрофитних организација. Иако су наведени кораци скицирани на један логичан начин, то не би требао да буде превише "окорјео" процес, њихова интеграција је много значајнија од њиховог представљања по датом редослиједу. Дакле, представљени су "скоро сви" кораци у обликовању и имплементацији процеса са јасним фокусирањем на циљ и потребе за његове кориснике да би се обезбиједило мјерење перформанси "додатне вриједности" за организацију. Корисност је примарни тест ваљаности система мјерења перформанси.

## ЗАКЉУЧАК

Пошто су услуге јавних и непрофитних организација неодређеније, уопштене и мање мјерљиве у односу на учинке профитних ентитета, појављују се значајне тешкоће у мјерењу перформанси. Однос трошкова и користи реализованих услуга у овим организацијама тешко је оцијенити, чак је и сама корисност тешко мјерљива. И поред ових проблема, менаџмент мора показати да може ефективно и ефикасно користити ресурсе који су им стављени на располагање. Ипак, за највећи број непрофитних организација остаје главни проблем проналазак екстерног мјерила и његова примјена. Упркос свим ограничењима, перспективе мјерења перформанси су јасне, а изградња система мјерења перформанси је чини се, и умјетност и наука. Наука је пошто изазива потребу систематског кретања према циљу система и параметрима унутар којег они морају бити дизајнирани, а систем мора бити заснован на реалној логичкој основи за функционисање и контролу у организацијама, програмима или систему пружања услуга. То је и умјетност, пошто се ради о стваралачком процесу у условима дефинисаних индикатора, облика извјештавања, софтверских апликација и остварења резултата да би људи који ће га користити градили и пружили му подршку. Циљ рада је да се разбије садашњи „мистицизам“ о тешкоћама мјерења перформанси у јавним и непрофитним организацијама, да се покрену питања која менаџерима омогућавају да одлуке темеље на квантитативним и квалитативним индикаторима.

## ЛИТЕРАТУРА:

1. Altman, S.: *Performance monitoring systems for public managers*, Public Administrations Review, 1979, Vol. 39, No. 1.
2. Epstein, P. D.: *Get Ready: The Time for Performance measurement Is Finally Coming!*, Public Administration Review, 1992, 52 (5).
3. Jansen, E. P.: *Performance measurement in governmental organizations: a contingent approach to measurement and management control*, Managerial Finance, Vol. 30, 2004.
4. Малинић, Д.: *Димензионарање циљних перформанси-бихејвористички аспекти*, Економика предузећа бр. 7-8, Савез економиста Србије, Београд, 2004.
5. Poister, T., McGowan, P. R.: *The Use of Management Tools in Municipal Government: A National Survey*, Public Administrations Review, 1994, Vol. 42, No. 3.
6. Poister, T.: *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*, John Wiley & Sons, Inc., San Francisco, 2003.
7. Тодоровић, Ј., Ђуричин, Д., Јаношевић, С.: *Стратеџијски менаџмент*, друго издање, Институт за тржишна истраживања, Београд, 1998.
8. Streib, G., Poister, T.: *Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of Practice*, Public Administrations Review, Vol. 59, 1999.
9. Watson, G.: *Strategic benchmarking (How to rate Your Company's Performance against the World's Best)*, John Wiley and Sons, Inc., New York, 1993, p. 3.
10. Wholey, J. S. and Hatry, H. P.: *The Case for Performance Monitoring*, Public Administration Review, 1992, 52 (6).
11. Шабановић, З., Фазловић, С.: *Припрема података за статистичку анализу*, Економска ревија бр. 3, 2004.