

*Др Миљивоје Лапчевић, доцент  
Правни факултет Универзитета у Крагујевцу*

УДК: 338.465:336.74

DOI: 10.46793/XXIV-12.301L

## **НАЧИНИ ВРЕДНОВАЊА ОСТВАРЕНИХ ПЕРФОРМАНСИ У СИСТЕМУ ПРОДУКЦИЈЕ ЈАВНИХ УСЛУГА \***

### **Резиме**

*У овом раду пажња аутора усмерена је на проблем вредновања перформанси (учинака) у савременим системима продукције јавних услуга, који представља посебан и веома важан структурни сегмент примене финансијско управљачког концепта буџетирања на основу учинака. У раду ће бити указано на аспекте разликовања циљева процеса вредновања (евалуације) учинака у односу на процес њихове прости квантификације (мерења). Такође аутор ће анализирати појединачне домете различитих форми вредновања учинака у савременим управљачким системима.*

**Кључне речи:** *јавне услуге, вредновање учинака, вредност за новац, ефективност.*

### **1. Уводна разматрања**

Историјски посматрано, евалуација учинака, стартовала је 60-тих година XX века у САД-у. Први корак у промоцији евалуације учинака, учињен је без амбиције свеобухватности и везује се за студију Џејмса Колемана под називом *Equality of Educational Opportunity*, у којој је евалуирана ефикасност америчког система високог образовања, кроз анализу финалних *outcom*-а које су продуковали расходи за образовање (по ученику).<sup>1</sup>

Садржина која се приписује појму *евалуација* у великој мери је детерминисана начином на који овај механизам доживљава академско и управљачко окружење појединачних земаља. Док је у појединим државама

---

\* Рад је написан у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2021. годину који се финансира из средстава Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

<sup>1</sup> Вид.: Langbein, L., Felbinger, C. L., *Public Program Evaluation – A Statistical Guide*, New York 2006, p. 16.

приметна приврженост идејама свеобухватне евалуације јавних политика (пример К. Холандије), у другим се механизам евалуације покреће само у сферама јавног деловања које су од највећег друштвеног интереса. Управо ова чињеница представљала је повод научним истраживањима која су за предмет имала испитивање нивоа *евалуационе културе* у појединачним државама (вид. Табелу бр. 3), а од којег, у великој мери зависе крајњи домети примењених модела буџетирања према учинцима.

У појмовном смислу, коришћење категорије евалуације учинака не представља одступање од тенденције конфузног коришћења термилолошких решења у области РВВ анализе, при чему је најчешћи случај категоријално повезивање овог механизма са процесом мерења учинака. Док су резултати процеса мерења учинака вредносно необојени, резултати евалуације учинка увек се односе на вредносне судове који се тичу напретка у остварењу испланираних програма и њиховог доприноса остварењу испланираних краткорочних и/или дугорочних циљева. Евалуација, схваћена у најпотпунијем смислу, окренута је на истраживање постигнутих јавних програма док је процес мерења усмерен на генерисање информација о *output*-има. Ипак, то никако не значи да су ова два процеса сепаратна – информације добијене у процесима мерења учинака користе се као садржинска „база“ евалуације учинака. Прибегавајући крајњим закључцима, евалуација учинака би се могла посматрати као једина (или доминантна) „сврха“ мерења учинака.<sup>2</sup>

Такође, између категорија евалуација учинака и *мониторинг учинака* не би ваљало правити појмовне идентитете, с обзиром на чињеницу да евалуација, у садржинском смислу, има битно већи предметни обухват од процеса мониторинга, који је усмерен углавном на темпоралну динамику промена изабраних показатеља програма, органа и учинака система и периодично извештавање о уоченим променама заинтересоване публике (виших управљача, министарстава, легислативе и опште јавности).<sup>3</sup>

Евалуацију учинака у системима јавног управљања који почивају на информацијама о учинцима, можемо посматрати кроз призму два повезана задатка чијем остварењу служи. Посматрана као *аналитички инструмент*, евалуација учинака усмерена је на истраживање јавних програма ради прикупљања *свих* информација које указују на њихове процесне и финалне учинке.<sup>4</sup> Са друге стране, уколико је посматрамо као *фазу политичког циклуса*, евалуација учинака имала би донекле скромнији задатак, који би се односио на извештавање о селектованим информацијама о учинцима, како би се

---

<sup>2</sup> Вид.: Behn, R. D., *Why Measuring Performance: Different Purposes Required Different Measures*, Public Administration Review, Vol. 63, Issue 5/2003, p. 588.

<sup>3</sup> Вид.: Poister, T., *Performance Monitoring*, in: Wholey, J. S., Hatry, H. P., Newcomer, K. E. (eds.), *Handbook of practical program evaluation*, San Francisco 2004, p. 99.

<sup>4</sup> Вид.: Wollmann, H., *Evaluation in Public Sector Reform: Towards a „Third Wave“ of evaluation*, in: Wollmann, H. (ed.), *Evaluation in Public Sector Reform*, Cheltenham 2003, p. 4.

обезбедило њихово враћање „натраг у процес политичког одлучивања“.<sup>5</sup> С обзиром на чињеницу, да евалуација учинака продукованих у јавном сектору има много комплекснији предмет него што је то случај са предметом класичне финансијске контроле, делотворност овог механизма, као аналитичког инструмента, захтева битно већи степен организационе, материјалне и кадровске посвећености националних управљача.

## **2. Претходна и накнадна евалуација учинака**

Критеријумска основа разликовања форми евалуације учинака, готово је идентична оној која је својствена типологији класичне финансијске евалуације (контроле). Тако, применом критеријума временске лоцираности процеса евалуације програма можемо разликовати претходну и накнадну евалуацију, док се, полазећи од организационог критеријума, евалуација учинака рашчлањује на интерну и екстерну.

*Претходна (ex ante)* евалуација учинака аналитички је усмерена на прогнозе односно пројекције перформанси које би могли одбацити програмски формулисани јавни расходи. Антиципирање ефеката јавних политика, уобличених кроз програмски класификоване јавне расходе, представља предмет примарне преокупације *ex ante* евалуатора. Међутим, у зависности од степена аналитичке оспособљености националних *performance budgeting* система, претходна евалуација може имати и битно захтевније функције – антиципирање ефеката неформулисаних (потенцијалних) јавних програма и активности, односно омогућавање аналитичког избора између алтернативних програмских решења с обзиром на степен њиховог потенцијалног доприноса императивима ефикасности и/или ефективности.<sup>6</sup> Ефикасна претходна евалуација омогућава валидацију појединачних програмских решења, генерисање текућих информација које обезбеђују успешну имплементацију програма и континуирано побољшавање процесних информација.<sup>7</sup> Формулисана у тоталитету својих функција, претходна евалуација постаје једна од главних полуга приоритизације јавне потрошње, кроз усмеравање јавних средстава на оне програме (јавна добра и услуге) чија је реализација у већој мери усаглашена са поменутиим императивима.

Накнадна (*ex post*) евалуација учинка, представља изузетно важну карику у процесном ланцу система управљања према учинцима. Без постојања инструмената креирања јасне, прецизне и објективне представе о резултатима који су остварени на плану реализације зацртаних учинака корисника

---

<sup>5</sup> Исто.

<sup>6</sup> Вид.: Wollmann, H., *Policy Evaluation and Evaluation Research*, in: Fisher, F., Miller, G. J., Sidney, M.S. (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis – Theory*, Boca Raton 2007, p. 393.

<sup>7</sup> Вид.: Love, A., *Implementation Evaluation*, in: Wholey, J. S., Hatry, H. P., Newcomer, K. E. (eds.), *Handbook of practical program evaluation*, San Francisco 2004, p. 64.

буџетских средства, не би се могло говорити о искреној посвећености примени концепта *performance budgeting*-а, односно шире - *performance management*-а. Контрола учинака представља институционализовани механизам испитивања реализованих програма, програмских активности и пројеката из перспективе планираних и остварених резултата (*output*-а и/или *outcom*-а).<sup>8</sup> Притом, обухват активности предмета накнадне евалуације учинака није униформан, већ у том погледу постоје значајне разлике између националних јурисдикција, у зависности, између осталог, и од степена евалуационе културе. На теоријском нивоу, ипак, можемо утврдити неколико основних задатака који би требало да буду постављени пред институционалне носиоце накнадне евалуације учинака у свим системима примене РВВ-а:

1) утврђивање степена доприноса продукованих учинака циљевима који су утврђени на датом нивоу програмске структуре (ниво програма, програмске активности, или пројекта) – пожељно је да идентификација овог доприноса буде изражена у квантитативној форми, на подлози објективних показатеља степена у којем учинци стреме ка циљевима. Ипак, мерљивост доприноса често је доведена у питање са растом степена општости постављених циљева (што су циљеви општији, односно што се у већој мери удаљавају од категорије *output*-а и приближавају категорији *outcom*-а, то је проблем мерљивости учинака наглашенији). У том случају евалуација уместо квантитативних приказа резултира квалитативним (наративним) оценама учинковитости. Такође, у зависности од националне регулативе механизма евалуације, у оквиру овог задатка могу бити истраживани осим *намераваних* и *нежељени* (*ненамеравани*) ефекти програмских расхода.<sup>9</sup> Истраживање и ненамераваних учинака јавних програма представља индицију развијеније евалуационе културе у посматраним националним системима, будући да изискује ангажовање обимнијих аналитичких капацитета;

2) други задатак контроле учинака, методолошки и аналитички, битно је сложенији и односи се на истраживање нивоа каузалитета између јавних програма и продукованих ефеката. Реч је заправо о истраживању могућности да ефекти који су остварени у реализацији појединачних програма нису повезани са циљевима којима би требало да служе. Овај задатак може доћи до изражаја у случајевима када реализација циљева јавне политике није везана само за један већ више програма, где је улога евалуације каузалитета, између осталог, и да одговори на питање – да ли би се излазни ефекти остварили и без конкретно анализираних програма;<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Слично, вид.: OECD, *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, Paris 2002, p. 21.

<sup>9</sup> Вид.: Wollmann, H., *Policy Evaluation and ...*, p. 393.

<sup>10</sup> Вид.: Langbein, L., Felbinger, C. L., *Public Program Evaluation – A Statistical Guide*, New York 2006, p. 10.

3) док прва два задатка накнадне евалуације учинака почивају на *утврђујућој* функцији, трећи се тиче корективне функције овог механизма. Накнадна евалуација би требало да резултира и предлозима за отклањање недостатака у процесу продукције учинака од стране корисника буџетских средстава у форми како стриктних тако и начелних усмеравања (енг. *strong and weak points*);

4) осим фокусираности на резултате, евалуација у системима РВВ-а морала би бити фокусирана и на испитивање *релевантности* појединачних програма корисника буџетских средстава и циљева којима се њиховом реализациом тежи, што је од посебног значаја у погледу намере управљача за остваривањем уштеда. Резултати ове врсте евалуације могу бити закључци да одређени програм више не доприноси остварењу постављених циљева, или да су сами циљеви застарели, што по аутоматизму повлачи и неоправданост даљег финансирања програма;<sup>11</sup>

5) коначно, у најдоследнијим системима буџетирања према учинку, евалуација досеже до најтежег задатка: испитивање могућности да актуелни програми, програмске активности или пројекти буду замењени алтернативним, који би можда ефектуирали циљеве са већим степеном трошковне ефективности.<sup>12</sup>

Карактер механизма евалуације доминантно је одређен типовима учинака ка којима су усмерени национални РВВ системи. Оријентисаност на *output* -е, што је најчешћи случај, повлачи мању сложеност система евалуације, док усмереност на *outcom*-е, изискује испуњеност битно сложенијих нормативних, организационих, политичких и професионалних претпоставки инплементације, које, углавном, нису на задовољавајућем нивоу у већини земаља које примењују неку форму буџетирања према учинцима. У одсуству испуњености ових претпоставки, начелна усмереност активности корисника буџетских средстава на *outcom*-е, може резултирати успехом у остварењу постављених циљева јавне политике, али без могућности објективне евалуације овог процеса не можемо стећи представу о истинским пропорцијама успешности јавних управљача.

### **3. Интерна и екстерна евалуација учинака**

У зависности од критеријума позиционирани субјекта који спроводе евалуацију учинака разликујемо интерну и екстерну евалуацију учинака.

*Интерна евалуација* учинака изузетно је важна карика процесног механизма буџетирања према учинцима, из разлога што се информације о

---

<sup>11</sup> Вид.: Treasury Board of Canada, *Program Evaluation Methods: Measurement and Attribution of Program Results*, Third Edition, Published by Publish Affairs Branch, доступно на: <https://www.tbs-sct.gc.ca/cee/pubs/meth/pem-mep-eng.pdf> (25.11.2021.)

<sup>12</sup> Дакле, евалуација алтернативних решења може бити како претходна тако и накнадна.

учинковитости буџетских корисника испитују „на извору“. Дакле, реч је о евалуационом механизму у оквиру којег се, у улози евалуатора остварених резултата или прогреса на путу њиховог остварења, налазе управо субјекти (корисници буџетских средстава), у чијој је искључивој или подељеној „зони одговорности“ реализација посматраних перформанси.

Стартни недостаци транзиционог процеса преласка са традиционалног на програмско буџетирање, највидљивији су управо на плану имплементационе и евалуационе припремљености организационих јединица које генеришу како учинке тако и информације о учинцима. „Рачуноводствена“ обученост, која је углавном била довољна за евалуацију у систему традиционалног буџетирања, више је него недовољна у систему буџетирања оријентисаног на учинке. Услед те чињенице, интерни капацитети евалуације корисника буџетских средстава суочени су са немалим изазовима - потребом увођења организационих ресурса који би усмерени на реализацију мерења организационе ефективности и осмишљавање адекватних инструмената извештавања о учинцима. Начин на који је, у крхким националним системима, одговорено овим изазовима, своди се на централизовано утврђивање како „рецептуре“ процеса интерне евалуације, тако и моделирања инструмената извештавања и временске динамике њиховог коришћења.

О екстерној евалуацији учинака остварених у јавном сектору можемо говорити у случају када се вредновање ефективности реализује од стране евалуатора институционално „лоцираних“ изван јавних ентитета одговорних за „производњу“ пројектованог обима и квалитета јавних услуга. Реч је о веома драгоцену форми вредновања излазних резултата јавне потрошње алоциране кроз програмски класификоване расходе корисника буџетских средстава.<sup>13</sup>

У процесу екстерне евалуације ефикасности и ефективности јавне потрошње долази до изражаја значај и улога два битна актера: националних парламената (у улози политичких „евалуатора“ перформанси јавног сектора) и националних институција задужених за послове екстерне ревизије – врховних ревизијских институција – ВРИ (енг. *Supreme Audit Institutions*).<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Притом, екстерна евалуација (ревизија) не ограничава се само на испитивање остварених резултата, већ се бави и модалитетима генерисања оптималних резултата у будућности. То значи да се за разлику класичног *ex post* позиционирања у обављању евалуације правилности, екстерна ревизија може позиционирати и као *ex ante* евалуација у погледу функције испитивања сврсисходности (учинковитости). Такође, екстерна евалуација не ограничава се искључиво на испитивање економичности и ефективности елемената програмске структуре јавних расхода (програма, програмских активности пројеката) већ се може спроводити у погледу *било које активности* корисника буџетских средстава уколико се процени да је то у интересу афирмације принципа ефикасности и ефективности.

<sup>14</sup> Шире посматрано, у улози екстерних евалуатора налазе се и корисници услуга које емитује јавни сектор, општа јавност, удружења корисника услуга које пружају буџетски корисници (удружења за заштиту права пацијената, удружења за унапређење

Улога законодавних органа савремених држава у евалуацији учинака програма и активности реализованих од стране егzekутиве, више је ослоњена на уставне полуге парламентарних демократија које извршну власт потчињавају легислативи, него на озбиљност реалних (практичних) домета парламентарне евалуације учинака извршне власти. Најважнији инструменти парламентарне евалуације учинака владе могле би се свести на расправе о: 1) информацијама о реализованим учинцима презентованим од стране владе, најчешће у оквиру предлога завршног рачуна; 2) информацијама о учинцима садржаним у извештајима институција врховне државне ревизије који се, између осталог, односе и на оцену ефикасности и ефективности пласмана јавних средстава (сврсисходност); 3) изгласавању неповерења влади као целини због лоших резултата у постизању пројектованих перформанси усвојених програма и 4) изгласавању неповерења линијским министрима због лоших резултата у постизању пројектованих перформанси усвојених програма у надлежности линијског министарства.

Иако наступање националних парламената у улози евалуатора ефикасности и ефективности егzekутиве може, у начелној равни, резултирати озбиљним последицама, попут изгласавања неповерења влади или ресорним министрима, у условима постојања ригидних и „роботизованих“ парламентарних већина, што је углавном случај у савременим парламентарним демократијама, донекле је обесмишљена финална улога законодавног органа у евалуацији учинака пласмана јавних средстава на предвиђене намене. Услед реткости или потпуног одсуства законодавних последица недовољне привржености егzekутиве примени идеје перформанси у остварењу свих пројектованих циљева јавних политика, извршна власт бива у значајној мери демотивисана за улагање већих напора у правцу повећања ефикасности и ефективности буџетске потрошње. Пракса савременог буџетског техницизма сасвим је јасно указала на недовољност ослањања екстерне евалуације искључиво на инструменте и активности законодавних органа.

Парламентарна евалуација учинковитости данас се сматра крајње неделотворном уколико за своју основу нема и информације које представљају резултат рада објективних и професионалних институција задужених за послове ревизије – врховних ревизијских институција. Носиоци институционалне екстерне ревизије и национални законодавни органи упућени су на тесну сарадњу и допуњавање узајамних активности, а све у циљу јачања ефикасности и ефективности јавне администрације, унапређењу одговорности

---

безбедности грађана и сл.). Шпире: Pollitt, C., *Beyond The Managerial Model : The Case for Broadening Performance Assessment in Government and Public Sector*, Financial Accountability and Management, Vol. 2, No. 3/1986, p. 163.

и степена поверења корисника јавних услуга и опште јавности у креаторе и извршиоце јавних политика.<sup>15</sup>

Носиоци екстерне евалуације учинковитости у јавном сектору су врховне ревизорске институције, које у зависности од националног регулаторног оквира али и особености политичког система, могу бити различито позициониране у односу на егзекутиву. У националним системима у којима се влада не формира на подлози консензуса различитих политичких актера, већ је углавном чине представници једне политичке партије (пример Уједињеног Краљевства), врховне ревизорске институције позициониране су независно у односу на егзекутиву, односно потчињене су искључиво законодавној власти. Обрнуто, у системима у којима се националне владе формирају на принципу консенсуалности различитих политичких опција (пример нордијских земаља), врховне ревизорске институције позициониране су, по правилу, у односу зависности према егзекутиви, којој подносе извештаје о ревизији, чиме се, заправо, девалвира идеја „екстерности“ институционалне евалуације.<sup>16</sup>

Институционална екстерна ревизија активности пружалаца јавних услуга (корисника буџетских средстава) из перспективе њихове усаглашености са крвним принципом савременог буџетског техницизма – „вредност за новац“, постепено се промовише у све значајнији механизам евалуације учинака. У оквиру међународне стандардизације функција и циљева националних ВРИ, промоција принципа „вредност за новац“ служи као садржинска подлога остварења два основна циља екстерне евалуације - јачање *транспарентности* и *одговорности* јавних управљача за садржину својих одлука у управљању јавним ресурсима и за последице тих одлука.<sup>17</sup> Унапређење одговорности јавних управљача постиже се истраживањем доследности у поштовању принципа ефикасности и ефективности приликом припреме и реализације одлука законодавних и извршних органа, односно мере у којој је пореским обвезницима испоручена „вредност за новац“. Са друге стране, с обзиром на то да концепт транспарентности представља „слугу“ концепта одговорности, установе врховне ревизије су међународном стандардизацијом усмерене на усавршавање механизма *performance-reporting*-а, при чему нису у питању само обавезне комуникационе релације са легислативом (годишњи и *ad hoc* извештаји о учинцима) већ и извештаји који су намењени пореским обвезницима - општој јавности, као и другим субјектима који на одређене

---

<sup>15</sup> Вид: OECD, *Relations between Supreme Institutions and Parliamentary Committees*, SIGMA Paper No. 33/2002, доступно на: <https://www.oecd-ilibrary.org> (25.11.2021).

<sup>16</sup> Наравно, постоје бројни изузеци када су институције екстерне ревизије нормативно позициониране независно и самостално у односу на егзекутиву иако политички систем карактерише изразити плурализам политичких опција (у те изузетке можемо сврстати и концепт институционалне евалуације у Србији).

<sup>17</sup> INTOSAI, *Fundamental principles of Performance Auditing*, INTOSAI Harmonisation Project, ISSAI – 300, Adopted by XXI Congress of INCOSAI, Beijing 2013, pp. 2-3. (Даље: ISSAI-300).



начине партиципирају у финансирању јавних потреба. Притом, када је реч о евалуацији учинака, као што би националне ВРИ требало да буду слободне да, у оквиру својих мандата, слободно одлучују шта, када и како ће подвргнути процесу ревизије, тако би требало да буду слободне и у погледу објављивања, заинтересованим актерима, резултата својих налаза.<sup>18</sup>

Улога националних ревизијских институција, када је реч о њиховим надлежностима на пољу евалуације учинковитости, не би смела да буде искључиво утврђујућа већ наглашено проактивна, на шта, сасвим експлицитно, упућује и Декларација из Лиме,<sup>19</sup> којом је дефинисан оквир (необавезујућих) правила за спровођење ревизије од стране националних ВРИ: „ревизија *није сама себи циљ* већ је неизоставни елемент регулаторног оквира чији је циљ откривање одступања од прихваћених стандарда, односно кршења принципа законитости, ефикасности и економичности финансијског управљања, довољно рано да би било могуће предузимање корективних мера у појединачним случајевима, како би надлежни субјекти преузели одговорност и спровели мере ради спречавања или бар отежавања таквих одступања“.<sup>20</sup> Да би се могућност проактивног деловања екстерне евалуације до краја испољила, од посебне је важности остављање слободе њеним институционалним носиоцима да одлучују о *начину* да се до овог циља дође.

Када је реч о конципирању основног оперативног приступа евалуације, националне ВРИ би требало да имају слободу избора између различитих алтернатива, при чему су три основна концепта назначена и у документима INTOSAI-а:<sup>21</sup>

1) приступ системске фокусираности – енг. *system-oriented approach*, који подразумева усмереност активности ВРИ на идентификацију слабости управљачких *система* државних органа, организација и институција (пример: евалуација усаглашености процесног оквира система јавних набавки са постулатима ефикасности и ефикасности);

2) приступ резултатске фокусираности – енг. *result-oriented approach*, који подразумева усмеравање активности ВРИ на истраживање у којој мери су

---

<sup>18</sup> ISSAI – 300, p. 3.

<sup>19</sup> Документ је усвојен на деветом по реду Конгресу Међународне организације врховних ревизорских институција INTOSAI-а (*International Organization of Supreme Audit Institutions*). Реч је о аутономној, независној и неполитичкој организацији основаној 1953. године која је до данас укључила у своје пуноправно чланство 194 националне ВРИ. Улога INTOSAI-а у креирању и координацији стандардизовања правила и процедура екстерне евалуације је изузетно значајна, будући да национални регулаторни оквири екстерне ревизије у случају пуноправних чланица, углавном показују висок степен привржености стандардизовним препорукама ове организације.

<sup>20</sup> INTOSAI, *The Lima Declaration*, ISSAI 1, Approved at IXth Congress of INTOSAI, Peru 1977, Section 1.

<sup>21</sup> INTOSAI, *Performance Audit Guidelines – Key Principles*, ISSAI 3100, Approved at XXth Congress of INTOSAI, Johannesburg 2010, p. 1. и ISSAI – 300, p. 6.

остварени *output*-и и *outcom*-и у складу са пројектованим, односно у којој мери су операционализовани одређени програми и активности (пример: истраживање у којој је мери реализација пројектне активности „Увођење информатичких иновација у систему јавних набавки“ резултирала смањењем просечног времена трајања поступака - индикатор *output*-а, односно у којој мери је скраћено време трајања поступка јавних набавки допринело системској рационализацији система набавки - оцена интермедијарног *outcom*-а, и, коначно, да ли је, и у којој мери, постигнута рационализација допринела редукцији јавне потрошње - оцена финалног *outcom*-а);

3) приступ проблемске фокусираности – енг. *problem-oriented approach*, који се реализује активностима усмереним ка истраживању, идентификацији и анализи специфичних појединачних проблема који нарушавају принципе ефикасности и ефективности јавне управе (пример: истраживање у којој мери одлука егзекутиве да путем посебног закона спроведе децентрализацију јавних набавки може резултирати продукцијом непотребног раста трошкова јавних набавки).<sup>22</sup>

#### 4. Закључак

За разлику од вредновања „учинака“ у системима традиционалног буџетирања, који је почивао на финансијској контроли и где је приличан диверзитет форми финансијске евалуације био покривен запаженим интересовањем стручне јавности за сваки од њених типова (претходна и накнадна, административна, институционална и, нарочито – политичка контрола), када је у питању анализа типова, субјеката и садржине евалуације, односно „контроле“ учинака, још увек се може констатовати само површинско и недовољно систематично интересовање финансијске теорије. Такође, и на терену праксе буџетирања према учинцима, а посебно у транзиционим и постраницним земљама, можемо констатовати појаву преокупираности проблемима мерења учинака, док се садржинском и процесном оквиру евалуације учинака обично посвећује знатно мања пажња.

Посматрано из угла појединачних типова механизма евалуације, немогућност већине савремених система РВВ-а да одговоре захтевима аналитичке супериорности који се постављају као услов претходне евалуације, резултирала је интензивнијим фокусирањем управљача на аналитички битно мање захтеван механизам накнадне (*ex post*) контроле ефикасности и ефективности емитера јавних услуга.

---

<sup>22</sup> Наведени приступи у дизајнирању екстерне евалуације учинака не примењују се алтернативно већ се могу комбиновати чак и у оквиру истог ревизионог захвата. Шта више, уколико то допушта степен оспособљености аналитичких капацитета појединачних ВРИ, различитим формама њиховог комбиновања стиче се потпунија представа о нивоу поштовања принципа ефективности и ефикасности.

За механизме интерне и екстерне евалуације такође се везују одређени недостаци који су на различите начине димензионирани у појединачним јавно-управљачким системима. Иако представља драгоцену генерацију информација о учинцима, механизам интерне евалуације поседује значајан недостатак својствен, мање-више, свим националним системима буџетирања према учинку. Реч је о томе да је интерна евалуација усмерена углавном на вредновање резултата остварених у односу на планиране *output*-е, док се уједно занемарује утврђивање нивоа њиховог социјалног импакта (*outcom*-а), чиме се ствара привидан основ изједначавања интерне евалуације са процесом мерења учинка. Разлог се налази у већ наглашеној чињеници да се *outcom*-и везују за шире циљеве јавних политика који се остварују посредством програма који се реализују од стране различитих корисника буџетских средстава. Самим тим, битно је ограничена могућност аналитичких механизма интерне евалуације да досегну до оцене у којој мери организациони резултати појединачног корисника буџета утичу на остварење планираних „заједничких“ *outcom*-а.

Када је реч о екстерним механизмима, евалуација учинака, представља релативно нову функцију институционалних носилаца екстерне ревизије, у погледу које још увек није постигнут ни приближан степен стандардизације правила и процедура који је већ одавно установљен када је реч традиционалном задужењима ВРИ – ревизији законитости извршења буџетских одлука. Чини се да ни развијенији системи јавне управе нису у стању да дођу до делотворнијих решења која би помирила чињенице комплексности захтева за евалуацијом учинака, као нове функције ВРИ, са једне стране, и лимитираности аналитичких капацитета националних ревизорских институција са друге. У одговору на ту ситуацију, националне ВРИ су суочене са две алтернативе: да у својим стратешким плановима ревизионих активности, који почивају на проценама ризика, сужавају обим ревизионих захвата када је реч о функцији евалуације сврсисходности или да захтевају одобрење додатних средстава ради ширења и унапређивања професионалних и кадровских капацитета, који би дорасли комплексности и вишедимензионалности функције евалуације учинака.<sup>23</sup> Опредељењем за прву алтернативу, испољава се ризик да се евалуација учинковитости сведе на форму „инцидентних интервенција“ ВРИ, и да се, последично, обезвреди читав концепт јавне управе „потчињене“ учинцима. Делотворност друге алтернативе зависи, пак, од мере у којој је финансијска независност ВРИ условљена понашањем егзекутиве. Примера ради, креирање и искоришћавање регулаторних механизма егзекутиве да лимитира финансијске ресурсе за обављање делатности институција за екстерну ревизију, представља један од најпоузданијих индикатора истинског неуважавања чињенице њеног значаја.

---

<sup>23</sup> Упоред.: Curristine, T., *Government Performance: Lessons and Challenges*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 5, No. 1/2006, p. 139.

*Milivoje Lapčević, Ph.D., Assistant Professor  
Faculty of Law, University of Kragujevac*

## **THE FORMS OF EVALUATION OF ACHIEVED PERFORMANCES IN THE PUBLIC SERVICE PRODUCTION SYSTEM**

### ***Summary***

*In this paper, the author's attention is focused on the problem of performance evaluation in modern systems of public service production, which is a special and very important structural segment of the application of financial management concept of performance - based budgeting. The paper will point out the aspects of researching the goals of the process of evaluation of effects in relation to the process of their simple quantification (measurement). The author will also analyze the individual ranges of different forms of performance evaluation in modern management systems.*

**Key words:** *public services, performance evaluation, value for money, efficiency.*