

Др Миливоје Лапчевић, доцент
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу
ORCID: 0000-0001-5781-9218

Прегледни научни рад
УДК: 336.144:004.8
DOI: <https://doi.org/10.46793/7623-154.621L>

ИНДИКАТОРИ ПЕРФОРМАНСИ ЈАВНИХ РАСХОДА У „ПРЕДВОРЈУ“ АУТОМАТИЗАЦИЈЕ*

Резиме

Процеси мерења ефективности и ефикасности јавних расхода структурираних у оквиру буџетских програма, програмских активности и пројеката, представља једну од најважнијих и свакако неизоставних фаза у процесу примене тзв. програмског буџетирања, без обзира на територијално-политички ниво примене. Опредељење креатора домаћег буџетског система за увођењем програмске класификације јавних расхода која се примењује од 2015. године, нужно је праћено питањем у којој мери су обезбеђени адекватни инструменти за реализацију утврђених буџетских програма. У том смислу, проблем формулисања релевантних индикатора перформанси намеће се као примаран. У овом раду аутор осим што утврђује основне препоруке у погледу начина формулисања индикатора буџетских перформанси, указује и на још увек недовољно истражене могућности да се у овом процесу искористе предности вештачке интелигенције, где би се кроз делимичну аутоматизацију у генерисању индикатора учинака, елиминисале опције које нису директно усмерене ка обезбеђењу економичне, ефикасне и ефективне јавне потрошње.

Кључне речи: индикатори перформанси, програмско буџетирање, јавни расходи, вештачка интелигенција.

1. Увод

Квантитативна евалуација перформанси буџетских одлука представља кључни процесни механизам у имплементацији опредељења за примену концепта буџетирања према учинцима, односно програмског буџетирања, па је

* Рад је резултат научноистраживачког рада аутора у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2025. годину, који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

од посебног значаја утврдити квалитативну основу овог процеса која ће, на емпиријском нивоу, резултирати његовом практичном делотворношћу, док ће, на теоријском плану, оспорити аргументе о утопијском карактеру идеје мерења учинака у јавном сектору. У примени концепта програмског буџета није довољно само начелно везивање јавне потрошње за *output*-е и *outcom*-е, већ је од пресудног значаја начин на који су национални реформатори осмислили процес мерења учинака, у оквиру којег се, као карика од виталног значаја, издваја категорија индикатора буџетских перформанси

Индикаторе (показатеље) перформанси, односно учинка буџетских одлука, требало би, у појмовном смислу, стриктно раздвојити од самих учинака, односно излазних резултата јавних пласмана (*output*-а и *outcom*-а). Показатељи учинака нису учинци, већ нумерички искази који упућују на остварени прогрес на путу ка излазном резултату (*output*-у или *outcom*-у, уз зависности од избора усмерености појединачних система).¹ Доћи до прецизних нумеричких исказа путем којих ће се заинтересовани актери објективно информисати о способности јавне управе да обезбеди обећани квантум и квалитет јавних услуга, као и да досегне до испуњења ширих друштвених интереса, представља темељно упориште свих форми тзв. *performance-based* иницијатива.

Информације о учинцима требало би у потпуности да одражавају квантитативну и квалитативну димензију продукције јавних услуга. У реалности, пак, механизам мерења учинака битно је лимитиран, па се као његов релативно достижан задатак промовише пружање информација које ће заинтересоване актере најприближније упутити у димензију ефикасности и ефективности јавних управљача. У којој мери ће информације о показатељима учинака досегнути до овог нимало једноставног циља зависи од, најмање, три фактора: 1) начина одређивања „надлежности“ за одабир показатеља 2) правилности одабира форми нумеричких исказа индикатора учинака и 3) обезбеђења одређених квалитативних својстава индикатора.

За разлику од других фаза процеса програмског буџетирања, утврђивање меродавних индикатора буџетских перформанси прилично се удаљава од сфере политичког и приближава сфери техничког одлучивања, чиме се отвара широк простор за потенцијалну употребу инструмената вештачке интелигенције (аутоматизације) на начин који би допринео побољшању квалитативних својстава изабраних индикатора, и консеквентно – успешности појединачних програмских ставки и целокупних буџетских програма.

2. Начини утврђивања индикатора перформанси

Како би показатељи учинака одражавали реалну представу постигнућа у продукцији јавних добара и услуга, најпре је потребно одговорити на питање на ком нивоу ће бити извршен одабир тзв. сетова показатеља учинака. У том

¹ Вид.: Hatry, H., *Performance Measurement – Getting Results*, Washington DC 2006, p. 59.

смислу, могућа су два генерална решења: да се одабир учинака повери управо оним корисницима буџетских средстава односно нивоима власти који су носиоци продукције јавних добара и услуга или да се тај задатак повери хијерархијски надређеним јавним ентитетима у односу на оперативни ентитет, односно вишем нивоу власти у односу на оперативни ниво власти (ниво продукције јавних добара и услуга). Који од ова два приступа би требало афирмисати у појединачним случајевима, према нашем мишљењу, требало би да буде условљено првенствено одговором на прејудицијелно питање – питање надлежности за прикупљање, односно процесуирање информација о учинцима. Уколико су оперативни ентитети задужени за прикупљање већине информација о показатељима учинака, онда би, по природи ствари, управо ови ентитети били најпозванији да формулишу сетове показатеља властитих програма и активности – најупућенији су у сопствене аналитичке капацитете процесуирања информација. Уколико су пак извори информација о показатељима учинака и активности њиховог прикупљања екстерно позиционирани у односу на оперативни ентитет, у том случају би постојало оправдање и за екстерно формулисање сета индикатора појединачних учинака. Такође, још један битан аргумент говори у прилог екстерног позиционирања надлежности за формулисање сетова индикатора. Реч је о одговорности виших административних или територијално-политичких нивоа за обезбеђење уједначених критеријума вредновања напора истоврсних оперативних ентитета у процесу продукције јавних услуга.² Овај аргумент посебно је наглашен у „младим“ системима програмског буџетирања чију имплементацију прати недовољан степен финансијске и/или административне децентрализације.

Идеални систем мерења учинака подразумевао би могућност апсолутне квантификације свих излазних ефеката које продукују одлуке донете од стране носилаца процеса јавног одлучивања, при чему, сасвим извесно, овај идеал у пракси никада не би могао бити досегнут, чак ни у условима примене напредних инструмената аутоматизације. Опредељење за квантификацију учинака подразумева, између осталог, и обавезу носилаца процеса мерења да утврде и нумеричке форме кроз које ће та квантификација бити реализована. При одабиру нумеричких форми индикатора, у оптицају су следеће алтернативе: 1) *проценти* (Пример: *Програм*: Превенција тешких болести - *Пројекат*: Повећање доступности прегледа пацијената савременим дијагностичким уређајима - *Индикатор учинка (ниво пројекта)*: проценат скраћења временског интервала између заказивања и реализације прегледа савременим дијагностичким уређајима); 2) *округли бројеви* (Пример: *Програм*:

² Предметно уједначавање се, примера ради, постиже у ситуацији када се на централном нивоу формулишу индикатори учинака за хијерархијски више елементе програмске структуре локалног нивоа (програме), док је оперативном (локалном нивоу) препуштено формулисање индикатора који се односе на елементе програмске структуре који су хијерархијски подређени програмима (програмске активности и пројекти).

Комунална делатност – *Програмска активност*: Управљање дивљим депонијама – *Индикатор учинка (ниво програмске активности)* – број уклоњених дивљих депонија;³ 3) *просеци* (Пример: *Програм*: Социјална и дечја заштита – *Пројекат*: Ефикасна исплата социјалне помоћи – *Индикатор учинка (ниво пројекта)*: просечан број дана кашњења у исплати социјалне помоћи егзистенцијално угроженим грађанима); 4) *рација* - подразумева стављање у однос две величине како би се стекао увид у меру: продуктивности (квантум испоручених услуга и добара по јединици трошкова), трошковне (оперативне) ефикасности (износ трошкова по јединици произведених услуга и добара) и трошковне ефективности јавних расхода (у случајевима када је процес мерења могућ, овај индикатор пружа информације о томе колики је износ јавних трошкова по јединици *outcom*-а, односно импакта); 5) *индекси* - почива на способности осмишљавања начина да се више појединачних показатеља смислено инкорпоришу у један јединствени индикатор – *индекс* (пример: *Програм*: Заштита животне средине – *Пројекат*: Унапређење квалитета ваздуха – *Индикатор (ниво пројекта)*: Индекс квалитета ваздуха).⁴

Упркос теоријској фаворизацији примене појединих нумеричких форми показатеља учинака (попут рација, стопа и процената) у националним системима мерења учинака, универзално важећа вредност свих наведених нумеричких израза ипак није дата, па би се опортуност избора између њих морала процењивати у односу на сваку појединачну активност чији учинци подлежу мерењу.

Пре него што су у у готово свим областима друштвено политичког одлучивања упловили различити елементи аутоматизације и дигитализације, процес одабира адекватних индикатора перформанси јавних расхода, био је директно зависан од степена оспособљености буџетске администрације. Креирањем различитих форми инструмената планирања на подлози вештачке интелигенције, овај процес могао би бити у знатној мери поједностављен, полазећи од претпоставке да је квантификовање учинака буџетских програма изузетно подесно за алгоритамске прорачуне, како у погледу одабира најадекватнијих показатеља за дати буџетски програм тако и погледу начина његовог формулисања у односу на постављене циљеве. То ипак не значи да би и најсавршенији инструменти аутоматизације процеса мерења учинака загарантовано довели до крајњег жељеног циља - ефективне јавне потрошње.

³ Полазећи од наведеног примера јасно је да број уклоњених дивљих депонија, *per se*, не представља готово никакву меру учинковитости док се не стави у однос са другим информацијама (о укупном броју дивљих депонија или о броју дивљих депонија предвиђених за уклањање у задатом временском оквиру).

⁴ Дакле, уместо да се успешност програма унапређења квалитета ваздуха мери великим бројем појединачних индикатора, (попут процента заступљености штетних гасова по јединици запремине, концентрација патогених микроорганизама по јединици запремине или стопе оболелих од респираторних инфекција и др.), утврђује се јединствени индикатор који ће синтетизовати све појединачне мере учинковитости.

Дигитални инструменти буџетског планирања још увек нису алгоритамски дорасли преиспитивању самих *циљева* буџетских програма и подпрограмских ставки (на чије остварење индикатори упућују) који још увек остају под политичким „монополом“ људских ентитета одлучивања.

3. Питање релевантности индикатора перформанси

Како успешност сложеног подухвата мерења учинака почива на процесу одабира индикатора, од велике је важности да индикатори који се промовишу у мере учинака поседују одређена квалитативна својства, захваљујући којима ће истински одражавати димензије ефикасности и ефективности јавних програма и активности. Теорија је релативно мало пажње посветила потреби хармонизације препорука у вези броја и садржине квалитативних својстава која би морала бити испоштована у формулисању показатеља учинака. Синтетизујући најзначајније теоријске доприносе овом питању, могли бисмо, као неизоставне квалитативне карактеристике показатеља учинака издвојити валидност, поузданост, разумљивост, трошковну прихватљивост, јединственост, потенцијал за спречавање нежењених ефеката и употребљивост.

Најзначајнија квалитативна карактеристика показатеља учинка односи се на оцену његове подобности да измери оно што се од њега очекује. Валидност односно релевантност показатеља омогућава креирање реалне представе о ефикасности и ефективности програма и активности, и, у случају да ово квалитативно својство није испоштовано, остаје без значаја чињеница да су све друге димензије квалитета уважене. Што је већа апстрактност излазних ефеката чијем мерењу показатељи служе, то је, по правилу, израженији проблем формулисања валидних индикатора.

Када је реч о типовима валидације показатеља, односно утврђивања његове релевантности Појстер је изоловао неколико могућих приступа:⁵ 1) констатовање очигледне валидности индикатора (енг. *face validity*), применљиво у случајевима када је „на први поглед“ јасно да су показатељи смислено усмерени ка оном што би требало да мере;⁶ 2) консенсуална валидност (енг. *consensual validity*), која произилази из чињенице да је показатељ формулисан као плод консензуса или стручних лица или истоврсних јавних управљача на пољу примене;⁷ 3) садржинска валидност (енг. *content*

⁵ Исто, стр. 133-134.

⁶ Пример: Уколико је за локалну пројектну активност под називом „Унапређење комуналне активности збрињавања паса луталица“ формулисан индикатор учинка - „проценат повећања броја удомљених паса луталица или смештених у азил за заштиту животиња“, на први поглед је јасно да постоји очигледна релевантност постављеног индикатора у односу на циљ, па није потребно доказивати друге аспекте валидности.

⁷ Пример: Индикатор учинка - „број новозасађених стабала по километру квадратном површине локалне самоуправе“, као инструмент мерења учинковитости пројекта „Повећање зелених површина“, може бити утврђен као плод консензуса руководиоца

validity) посебно је значајна код мерења најсложенијих *outcom*-а, и односи се на захтев да информације садржане у показатељима индикатора садржински обухвате све аспекте резултата који се мери⁸ и 4) корелативна валидност (енг. *corelative validity*) подразумева утврђивање релевантности некоришћених индикатора утврђивањем њихових статистичких корелација са већ тестираним индикаторима чија је валидност потврђена на истом објекту мерења.

Карактеристика *поузданости* у већој мери се односи на квалитативне аспекте извора информација о учинцима него на саме показатеље учинка. Реч је о захтеву да се информације о учинцима прикупљају из извора у погледу којих не би требало да постоји сумња по питању кредибилности, ажурираности и непристрасности утврђених података. Дакле, при формулисању индикатора учинка требало би водити рачуна о постојању објективних лимита у обезбеђењу поузданих података: извор података није доступан, подаци нису доступни у траженом формату, извор података није у стању да генерише податке са неопходном фреквентношћу и др.⁹ Уколико је дејство ових ограничења наглашено, а није, притом, могуће утицати на унапређење извора података, неопходно је формулисање других индикатора који ће моћи да се операционализују с обзиром на квалитет извора података.

Захтев за разумљивошћу индикатора учинака подразумева обавезу њиховог формулисања на начин да је релативно лако овладати садржином информација у њима пласираним од стране свих субјекта који су, у оквиру датог ентитета примене, позвани да врше њихову евалуацију, или чије је право да буду са њима упознати. Овај захтев најтеже је испунити када су информације о учинцима намењене општој јавности, у ком случају би требало осмислити индикаторе чија је валидност што очигледнија. Такође, захтев за разумљивошћу подразумева одбацивање свих начина формулисања индикатора који би могли резултирати двосмисленим закључцима у погледу стварног стања – да ли су се перформансе одређене активности, пројекта или програма побољшале или погоршале.¹⁰

Осим што могу представљати веома сложену операцију која подразумева ангажовање значајних временских ресурса јавних управљача, мерење учинака

градских служби јавног зеленила у свим локалним самоуправама једне државе. На тај начин, обезбеђена је компаративна анализа успешности појединих јурисдикција у односу на друге, на подлози индентично вреднованих резултата.

⁸ Коришћењем, примера ради, већ поменутих индексних индикатора, омогућава се синтетизовање различитих аспеката ефикасности остварења неког јавног циља општијег карактера.

⁹ Вид.: Маг, В., *Managing and Delivering Performance – How Government Public Sector and Non-profit Organizations can Measure and Manage What Really Matter*, Burlington, 2008, р. 181.

¹⁰ Вид.: Bird, S. M, Cox, D., Farewell, W. T., Goldstein, H., Holt, T., Smith, P. C., *Performance indicators: good, bad, ugly*, Journal of the Royal Statistical Society, Vol. 168, Issue 1/2005, р. 6.

може бити повезано и са значајним трошковима реализације. Иако се важност трошковне прихватљивости, као својства показатеља учинака, ретко потенцира, несумњиво је од значаја да се у процес формулисања индикатора укључе и информације о трошковима процеса мерења (који су највећим делом повезани са питањима доступности и квалитета извора података) и односом трошкова процеса мерења са друштвеном вредношћу онога што се мери.¹¹

Захтев за јединственошћу могли би, у садржинском смислу, изједначити са захтевом за специфичношћу, односно дистинктивношћу показатеља учинака. Ово својство долази до изражаја у случајевима када су учинци који подлежу мерењу вишедимензионални, па је неопходно формулисати више индикатора који би досегнули до појединачних димензија перформанси (економичности, ефикасности, ефективности, квалитета услуга корисника буџета и др.). У том случају, неопходно је да буде избегнут сценарио дуплирања или чак мултипликовања индикатора који су усмерени на мерење једне те исте димензије учинака, већ је неопходно показатеље утврдити на начин да сваки од њих упућује на различите типове перформанси, како би сумарни ефекат њиховог мерења била комплетна и реална представа о достигнутим учинцима. Осим ерозијом разумљивости, нужна последица дуплирања неспецифичних индикатора је и расипање драгоцених оперативних ресурса који би били непотребно утрошени на њихово утврђивање.

Код мерења појединих типова учинака у јавном сектору неопходно је посебно бити опрезан у погледу могућности да одређени начин утврђивања индикатора учинка не резултира активностима које су у супротности са циљевима формулисаним како на нивоу организације одговорне за учинке тако и на вишим, стратешким нивоима планирања јавне политике. Рецимо, уколико се програм „Побољшање безбедности у саобраћају“ мери експедитивношћу саобраћајне полиције у наплати казни (број изречених казни по полицијском службенику), у том случају приметан је значајан потенцијал овог показатеља да резултира непотребним узнемиравањем грађана који учествују у саобраћају, како би се остварио „привид“ побољшања посматраног учинка.¹²

Својство употребљивости показатеља учинака односи се на израженост потенцијала коришћења информација садржаних у показатељима у процесу доношења одлука.¹³ Дакле, формулисање индикатора на одређени начин условљен је претходном проценом у којој мери би добијене информације могле

¹¹ Дакле, формулисање индикатора у многим случајевима подразумева својеврсни *trade-off* између корисности показатеља и његових оперативних перформанси (изводљивости, утрошеног времена, нивоа ангажованог напора и, коначно - утрошеног новца). 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. 111.

¹² Детаљније: Hatry, H., *Performance Measurement Principles and Techniques: An Overview for Local Government*, in: Kerney, R.C., Berman, E.M. (eds.), *Public Sector Performance – Management, Motivation and Measurement*, Oxford, 1999, p. 305.

¹³ Вид.: Маг, В., *нав. дело.*, стр.181.

бити експлоатисане при доношењу будућих одлука, између осталих, и одлука о буџетској алокацији. Циљ информација садржаних у показатељима учинака не састоји се само у пружању података заинтересованој публици о томе колики је ниво друштвено-економске корисности постигнут активностима јавних управљача, већ и у њиховој експлоатацији као грађе за моделирање унапређења ефективности и ефикасности јавних расхода у *будућим* одлукама о потрошњи. Како информације о учинцима нису саме себи циљ, у фокусу јавних управљача требало би да буду управо они индикатори који ће резултирати информацијама са највећом могућом „употребном вредношћу“.

4. Претпоставке делотворне употребе информација о перформансама

Највише до чега може допрети добар систем буџетирања према учинцима састоји се у креирању *могућности* да, у систему доношења буџетских одлука, учинци буду много више него што је то традиционално био случај.¹⁴ Почетна, и, најчешће, искрена настојања реформатора широм света да истински рационализују националне буџетске системе на подлози *PBB* идеја, резултирала су бројним решењима путем којих се повећавао алокативни потенцијал информација о учинцима у фази уобличавања буџетских захтева (буџетска иницијатива) и њиховог изгласавања (легислативно одобрење).

Појстер (*Poister*) је установио неколико препорука чијим усвајањем оперативно буџетско особље у својим активностима везаним за припрему буџетских захтева може битно допринети потпунијем уважавању информација о учинцима од стране доносилаца политичких одлука, најпре на нивоу централног финансијског ауторитета егzekутиве (министарстава финансија), а потом и на нивоу финалног одобравања буџетских захтева – законодавних органа.¹⁵ Идентификоване препоруке тичу се како формално-процесних тако и неформалних механизма пласмана информација о учинцима доносиоцима одлука.

Прва препорука тиче се обима квантификације појединачних учинака у јавном сектору и произилази из чињенице да су аналитички потенцијали доносилаца буџетских одлука битно лимитирани у погледу вредносног процесуирања информација о учинцима. Мерење учинака на подлози формулисања исувише великог броја индикатора, доводи, по правилу, до аналитичког преоптерећења субјеката политичког одлучивања, што за последицу има недовољну експлоатацију презентованих информација у

¹⁴ Вид.: Robinson, M., *Best Practices in Performance Budgeting*, in: Worthington, A. (ed.), *Discussion Papers in Economics, Finances and International Competitiveness*, Discussion Paper, No. 124/2002, p. 24.

¹⁵ Вид.: Poister, T. H., *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organization*, San Francisco, 2003, p. 202.

процесу одлучивања о расподели буџетских средстава. Пружање доносиоцима одлука, који своју делатност обављају у сложенем окружењу, великог броја информација о учинцима, уместо олакшањем, може резултирати „активним ометањем“ процеса доношења одлука.¹⁶ Са друге стране, презентовање информација о учинцима кроз исувише мали број индикатора (или путем само једног показатеља), водила би непотпуној или погрешној евалуацији учинака конкретне организације или буџетског програма.¹⁷ Такође, *одговорност* за учинке постаје девалвирана у случају мерења учинака на подлози сувише малог броја индикатора, док велики број индикатора може битно отежати процес мониторинга и извештавања о учинцима.¹⁸ Дакле, идеално решење у погледу обима квантификације појединачних учинака, налагало би презентовање информација о учинцима у форми оптималног сета показатеља који неће превазићи аналитичке капацитете доносилаца буџетских одлука, а са друге стране, пружиће довољно информација о перформансама буџетских корисника и програма. На тај начин, у знатној мери био би ублажен проблем информационе асиметрије на релацији између политичког лидерстава (које у већини земаља има формална овлашћења да пројектује жељени ниво учинака) и испоручилаца услуга који, делујући неколико ешалона ниже, генеришу информације које користе политички субјекти при формулисању таргета перформанси. Ипак, с обзиром на различит степен комплексности циљева и задатака који се остварују у јавном сектору, утврђивање оптималног броја показатеља тешко да би могла почивати на стандардизованим механизмима процене који би деловали у сваком појединачном случају. Остварење ове препоруке у директној је вези са нивоом стручне и оперативне оспособљености менаџерских структура задужених за планирање и буџетског особља да, на нивоу сваког појединачног програма, досегну до оптималног броја показатеља учинка.

Друга препорука произилази из закључка да су нумеричке информације о учинцима (изражене, у идеалном случају, кроз оптимални број адекватно формулисаних индикатора учинака), ипак недовољне за њихову делотворну инкорпорацију у садржину буџетских одлука. Да би од стране доносилаца одлука информације које су обелодањене кроз индикаторе учинка могле да буду што потпуније искоришћене и уважене, пожељно је да буду поткрепљене и допунским информацијама које омогућавају утврђивање реалних димензија учинковитости програма и јавних организација. Дакле, и у случајевима када су учинци адекватно измерени на подлози правилно утврђених индикатора

¹⁶ Вид.: Curristine, T., *Government Performance: Lessons and Challenges*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 5, No. 1/2005, p. 145.

¹⁷ Callahan, C., *Performance Measurement and Citizen Participation*, in: Holzer, M. and Hwan-Lee, S. (eds.), *Public Productivity Handbook*, Second Edition, New York 2004, p. 33.

¹⁸ Вид.: Grifel, S. T., *Performance Measurement and Budgetary Decision Making*, *Public Productivity & Management Review*, Vol. 16, No. 4/1993, p. 406.

учинака, такве информације, *per se*, немају готово никакву вредност. Права вредност информација садржаних у показатељима долази до изражаја тек њиховим *упоређивањем* са другим релевантним информацијама: 1) које се односе на *циљане* учинке буџетских корисника; 2) које упућују на достигнућа *других корисника* буџетских средстава у реализацији истих или сличих програма¹⁹ и 3) путем којих се доносиоци одлука упознају са *временском динамиком* реализације предметних учинака (стање показатеља у садашњости наспрам стања показатеља у прошлости).²⁰

Трећа препорука, усмерена на повећање степена утилизације информација које су садржане у индикаторима учинака, односи се на *наративно* презентовање чињеница и околности, које ће допринети потпунијем разумевању квантитатвно презентованих показатеља учинака. Иако Појстер, у својим препорукама, није указао на садржину наративних приказа, адекватним избором за наративни приказ могли бисмо сматрати информације: 1) које су разлог због чега су учинци реализовани у обиму показатеља; 2) услед којих учинци нису реализовани у обиму који је пројектован таргетима учинака за дати период; 3) које упућују на присуство и интензитет деловања екстерних варијабли ван могућности контроле од стране корисника буџета одговорног за учинке; 4) које се тичу планова активности које буџетски корисници намеравају да реализују како би се показатељи учинака што више приближили постављеним циљевима.

Конечно, четврта препорука односи се на поспешивање персоналне комуникације са финалним (али само потенцијалним) утилизаторима информација о учинцима – носиоцима политичког одлучивања у сфери јавног буџетирања.²¹ У националним политичким оквирима јавног буџетирања које карактерише ригидна усмереност понашања легислативе према захтевима егzekутиве, остављено је мало простора да се личном комуникацијом са финалним политичким „утилизаторима“ информација о учинцима (народним представницима) „издејствује“ њихово опредељење да те информације буду инкорпорисане у садржину буџетских одлука. Такође, ова форма повећања утилизације информација о учинцима, по правилу, подразумева селекцију по критеријуму приоритета информација које се пласирају каналима личне комуникације. По природи ствари, реч је о показатељима учинака који се односе на најважније или политички најактуелније програме и активности.

¹⁹ Овај тип поређења посебно је користан у случајевима примене буџета учинка где су на нивоу истоврсних категорија субјеката (на пример на нивоу јединица локалне самоуправе – случај у Србији) програми као и индикатори њиховог остварења утврђују *униформно* – сви буџетски корисници реализују исте програме и динамику њихове реализације мере истом врстом показатеља.

²⁰ Вид.: Carter, N., Klein, R., Day, P., *How organisations measure success - The use of performance indicators in government*, London 1992, pp. 46-47 и Poister, T. H., *Measuring Performance ...*, p. 203.

²¹ Вид.: Poister, T. H., *Measuring Performance ...*, p. 203.

5. Уместо закључка

У подстицању подобности информација о учинцима за утицај на садржину буџетских одлука посебна одговорност припада вишим управљачима (енг. *senior managers*) и тзв. оперативном буџетском особљу - организационим јединицама које су у оквиру министарства финансија задужене за припрему буџетских акта (сектори за буџет), одељењима за буџет у оквиру локалне самоуправе и одељењима за финансијске послове органа и организација које представљају буџетске кориснике. Упркос декларативним настојањима, информације о перформансама нису промовисане као искључива детерминанта у процесу формулисања буџетских одлука, чак ни под окриљем програмског буџетирања. Иако различити типови буџетирања према учинку придају различит процесни значај информацијама о учинцима, крајњи ниво утицаја ових информација на обим буџетских апропријација, зависиће од степена у коме су доносиоци политичких одлука мотивисани за њихово коришћење у процесу финалног формулисања буџетских захтева.

Сматрамо да би формулисање индикатора у нумеричкој форми округлих бројева требало веома опрезно примењивати у пракси буџетирања према учинку, односно програмског буџетирања. Разлог је у томе што се уз ослонац на ову нумеричку форму у највећем броју случајева не може досегнути до реалне димензије ефикасности/ефективности.

С обзиром да су ефикасност и ефективност уважени као руководни принципи како идеје мерења учинака у јавном сектору тако и концепта коришћења информација о учинцима у креирању буџетских одлука, јасно је због чега теорија (али не и пракса) формулисања показатеља учинака показује највећи степен наклоности управо индикаторима који су изражени у нумеричкој форми рација. Уколико су правилно формулисани, ови индикатори, по правилу, воде најпотпунијој представи о ефикасности и ефективности јавне потрошње

Када је реч о индексима, иако се коришћењем индикатора у форми индекса, по правилу, стиче пунија представа о димензијама учинака, њихово коришћење у националним системима мерења је лимитирано чињеницом да је индексне показатеље релативно тешко установити, с обзиром на статистичко-аналитичку ограниченост механизма планирања, као и на бројност јавних расхода чију ефикасност/ефективност би требало измерити. Такође, као другу лимитирајућу околност шире употребе индекса могли бисмо издвојити запажање да су информације, садржане у индексима, прилично тешке за перципирање од стране опште јавности, у улози финалног евалуатора ефикасности јавних управљача.

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

PUBLIC EXPENDITURE PERFORMANCE INDICATORS IN THE "HALLWAY" OF AUTOMATION

Summary

The processes of measuring the effectiveness and efficiency of public expenditures structured within budget programs, program activities and projects represent one of the most important and certainly indispensable phases in the process of implementing the so-called program budgeting, regardless of the territorial-political level of implementation. The decision of the creators of the domestic budget system to introduce a program classification of public expenditures, which has been applied since 2015, is necessarily accompanied by the question of the extent to which adequate instruments have been provided for the implementation of established budget programs. In this sense, the problem of formulating relevant performance indicators is imposed as primary. In this paper, the author, in addition to establishing basic recommendations regarding the method of formulating budget performance indicators, also points to the still insufficiently explored possibilities of using the advantages of artificial intelligence in this process, where, through partial automation in generating performance indicators, options that are not directly aimed at ensuring economic, efficient and effective public spending would be eliminated.

Key words: *performance indicators, program budgeting, public expenditure, artificial intelligence.*

Литература

- Bird, S. M, Cox, D., Farewell, W. T., Goldstein, H., Holt, T., Smith, P. C., *Performance indicators: god, bad, ugly*, Journal of the Royal Statistical Society, Vol. 168, Issue 1/2005.
- Callahan, C., *Performance Measurement and Citizen Participation*, in: Holzer, M. and Hwan-Lee, S. (eds.), *Public Productivity Handbook*, Second Edition, New York, 2004.
- Carter, N., Klein, R. and Day, P., *How organisations measure success - The use of performance indicators in government*, London, 1992.
- Curristine, T., *Government Performance: Lessons and Challenges*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 5, No. 1/2005.

- Grifel, S. T., *Performance Measurement and Budgetary Decision Making*, Public Productivity & Management Review, Vol. 16, No. 4/1993.
- Hatry, H., *Performance Measurement – Getting Results*, Washington DC 2006.
- Hatry, H., *Performance Measurement Principles and Techniques: An Overview for Local Government*, in: Kerney, R.C. and Berman, E.M. (eds.), *Public Sector Performance – Management, Motivation and Measurement*, Oxford, 1999.
- Marr, B., *Managing and Delivering Performance – How Government Public Sector and Non-profit Organizations can Measure and Manage What Really Matter*, Burlington, 2008.
- Poister, T. H., Aristigueta, M. P. and Hall, M. J., *Managing and measuring performance in public and nonprofit organizations: an integrated approach*, San Francisco, 2015.
- Poister, T. H., *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organization*, San Francisco, 2003.
- Poister, T., *Performance Monitoring*, in: Wholey, J.S., Hatry, H.P. and Newcomer, K.E. (eds.), *Handbook of practical program evaluation*, San Francisco, 2004.
- Robinson, M., *Best Practices in Performance Budgeting*, in: Worthington, A. (ed.), *Discussion Papers in Economics, Finances and International Competitiveness*, Discussion Paper, No. 124/2002.