

Prof.dr.Željko Rička, vanr.prof.¹

POKAZATELJI EFIKASNOSTI I UPRAVLJANJE EFIKASNOŠĆU JAVNOG SEKTORA U BIH

SAŽETAK:

Utrošak javnih sredstava predstavlja zadovoljenje javnih potreba zemalja, a u zavisnosti od socijalne osjetljivosti podržanih politika učešće javnog sektora u zemljama je različito. Učešće javnog sektora u tranzicijskim zemljama pa tako i u BiH pokazuje karakteristike socijalne osjetljivosti, naslijeđene iz prethodnog političkog sistema, ali pokazuje i nespremnost za uključivanje privatnog sektora u zadovoljenje određenih javnih potreba. Analizom strukture javnih rashoda jasno se dolazi do zaključka da je javni sektor i pored zadovoljenja određenih javnih potreba, to čini uz visok stepen neefikasnosti.

Pri kreiranju institucionalnog okruženja za poslovanje privatnog sektora, javni sektor, putem fiskalne politike utječe na visinu transakcionih troškova u privredi kroz ukupno fiskalno opterećenje. Zbog toga, javni sektor je stalno izložen pritiscima za povećanje racionalnosti u trošenju budžetskih sredstava, unapređenje efikasnosti pružanja javnih dobara, kao i podizanje kvaliteta javnih usluga.

Usvajajući Reformsku agendu vlasti Bosne i Hercegovine (BiH) opredjeljuju se za pristup koji će, između ostalog, povećanjem efikasnosti javnog sektora otvoriti prostor za jačanje privatnog sektora koristeći se utroškom javnih sredstava kao akceleratora profitnom sektoru.

U radu je analiziran pristup mjerenju efikasnosti javnog sektora prihvaćen u međunarodnim naučnim krugovima i međunarodnim razvojnim institucijama koje podržavaju ovu vrstu reformi zemalja u tranziciji i komparacija efikasnosti javnog sektora u zemljama okruženja. Cilj rada je da ukaže na mogućnost mjerenja učinaka javnog sektora, a sa namjerom da upravljanjem rashodima za pružanje javnih usluga unaprijedi njegovu efikasnost i time otvori prostor za podršku privrednim subjektima i ekonomskom razvoju BiH.

Ključne riječi: javni sektor, indikatori efikasnosti, javne potrebe

JEL: G 18; H 21; H 41; H 61;

1. UVOD

Uz podršku predstavnika međunarodne zajednice svi nivoi vlasti u BiH, 2015.g., usvojili su dokument pod nazivom Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015.-2018. g. Dokument obuhvata šest reformskih cjelina (Javne finansije, Oporezivanje i fiskalna održivost; Poslovna klima i konkurentnost; Tržište rada; Reforma socijalne zaštite i penzija; Vladavina prava i dobro upravljanje; Reforma javne uprave) koje su, prema mišljenju potpisnika, ključne oblasti za ekonomski oporavak BiH ali, ujedno i značajan doprinos olakšanju ispunjenja uslova na putu ka EU.

Finansijska situacija mnogih zemalja, pod pritiskom društvenih i socijalnih kretanja obavezuju vlade da kontinuiranu pažnju usmjeravaju na aktivno prikupljanje prihoda državnih budžeta, ali i da prikupljene prihode distribuiraju u skladu sa principima ekonomske efikasnosti. U tom smislu, mjerenje i komparativna analiza efikasnosti u javnom i privatnom sektoru je polazište za proučavanje efikasnosti, efektivnosti i performansi subjekata javnog sektora u kontekstu ekonomskog upravljanja i korištenja resursa, a sve u cilju ispunjavanja vlastitih nadležnosti na način da najmanjim utroškom javnih sredstava ostvaruju postavljane ciljeve.

Za najveći broj javnih institucija javnog sektora relevantni su slijedeći ciljevi: maksimiziranje obima pruženih javnih usluga iz raspoloživih resursa, namjensko korištenje resursa usmjereno na kvalitetnije zadovoljavanje širih društvenih potreba, maksimiziranje prihoda i finansijskih viškova, potpuno pokriće troškova i minimiziranje subvencija, maksimiziranje mogućeg obima sredstava (fondova) za ostvarivanje postavljenih ciljeva, maksimiziranje zadovoljstva klijenata - korisnika usluga i dobara, kao i ostvarivanje imidža društveno odgovorne organizacije u javnosti.

Javni sektor je strukturiran u okviru nekoliko podsistema: (1) Javna uprava sa podsektorima (ministarstva, agencije, regionalni i lokalni organi uprave), (2) Javne ustanove (kultura, obrazovanje, zdravstvo i sl.), (3) Nefinansijska javna društva (javna preduzeća i komunalna javna preduzeća), i (4) Finansijska javna društva (centralna banka, monetarne i nemonetarne finansijske institucije)².

Navedena struktura javnog sektora uspostavljena je i u BiH.

U većini javnih organizacija ograničene su mogućnosti prethodnog utvrđivanja optimalnog nivoa trošenja (ulaganja), a pojedinačni budžetski korisnici prilikom potrošnje kao ograničenje imaju samo budžetom zadani okvir, što ne znači da je u pitanju optimalni obim finansijskih potreba. Iz tog razloga, mnoge organizacije javnog sektora smatraju se operativno neefikasnim organizacijama.

U namjeri da se poveća njihova efikasnost, odnosno, da se obezbijedi njihova racio-

2 Government Finance Statistic Manual 2014; International Monetary Fund (IMF)

nalna i efikasna potrošnja javnih sredstava u skladu sa njihovim nadležnostima, veliki značaj pridaje se budžetskoj kontroli, odnosno kontroli ekonomičnosti trošenja u odnosu na finansijski plan (odobreni budžet) javne institucije.

Obim i osjetljivost trošenja javnih sredstava, posebno u situaciji ograničenih javnih resursa uz stalne pritiske socijalnog staranja, nameće reformisanje tradicionalnog pristupa procesu budžetiranja u organizacijama javnog sektora. Reforme sistema budžetiranja usmjerene su u pravcu budžetiranja zasnovanom na rezultatima, tj. ostvarenim performansama. Takvi sistemi budžetiranja zahtijevaju razvijeniji sistem mjerila i mjerenja performansi, koji pored mjerila inputa uključuje i mjerila efekata, mjerila efektivnosti, mjerila efikasnosti i mjerila kvaliteta pruženih usluga. Primjena ovih mjerila pomažu kvalitetniju alokaciju resursa u ostvarivanju nadležnosti i ciljeva javnog sektora.

Nastojanja na planu modernizacije upravljanja javnim sektorom, zasnovano je na pristupu tzv. New Public Management³ pokrenuto još u toku vladanja Margarete Thatcher u Velikoj Britaniji (1979.– 1990.g.). Iako je u pitanju čitav niz mjera, sve su zasnovane na težnji da se u javni sektor uvedu principi tržišnog poslovanja i da se unaprijedi efikasnost i efektivnost javne administracije, uglavnom, kroz primjenu menadžerskih tehnika koje se uspješno primjenjuju u privatnom sektoru.

Koncept novog javnog menadžmenta nastao je kao odraz neoliberalnih stranaka koje su došle na vlast 1980.-ih godina, najprije u SAD i Velikoj Britaniji, te u Njemačkoj, Francuskoj, Kanadi, Novom Zelandu, Australiji, Danskoj, Austriji...

Osnovna ideja novog javnog menadžmenta bila je da uplitanje države u privredu i privatni život stanovništva mora biti minimalno. Uloga države je održavanje zakonodavnog okvira uz pomoć kojega, pojedinci, mogu ostvariti svoj puni potencijal u skladu sa individualnom motivacijom i izborima, dok se uplitanjem države u privatni život stanovnika stvara negativna slika državne vlasti i odnos nepovjerenja.

Bitna komponenta novog pristupa bila je i privatizacija. Kvalitetnom privatizacijom, prema konceptu novog javnog menadžmenta, omogućava se efikasnije, efektivnije i ekonomičnije obavljanje javnih poslova za koje nije nužno da ih obavlja javna služba.

Novi javni menadžment prvo se počeo primjenjivati u anglosaksonskim zemljama u kojima su na vlast došle konzervativne stranke, nakon čega se širi i u ostale razvijene zemlje zapadne Europe. Međunarodne nevladine organizacije poput MMF-a, Svjetske banke i OECD-a zalagale su se za primjenu koncepta novog javnog menadžmenta u tranzicijskim zemljama i zemljama u razvoju.

3 Hood, C. (1998.) A public management for all seasons? Public Administration, 69: 3-19.

Reforme inspirisane novim javnim menadžmentom provedene u skladu sa specifičnostima država uz karakteristične elemente: (1) razbijanje tradicionalne hijerarhijske strukture javnog sektora formiranjem većeg broja organizacija uz njihovu specijalizaciju; (2) davanje veće slobode djelovanja i odlučivanja javnim menadžerima; (3) orijentacija na rezultat, a ne na proceduru djelovanja; (4) jačanje konkurencije unutar javnog sektora, stvaranjem internog kvazi tržišta koje treba dovesti do veće ekonomičnosti usluga javnog sektora (5) veća disciplina i štedljivost u upotrebi sredstava; (6) orijentacija na korisnike i ostvarivanje veće vrijednosti za novac⁴.

Novi koncept ukazuje na pokretanje niza aktivnosti koje kao rezultat imaju teško mjerljive veličine kojima se ostvaruju ciljevi institucija i organizacija, a čija je kvantifikacija, kroz izražavanje zadovoljstva u pogledu pruženih usluga mjerodavna za njihovu konačnu ocjenu.

U skladu sa navedenim karakteristikama performansi i samo upravljanje performansama ovih institucija i organizacija ne razlikuje se, značajno, od upravljanja performansama profitnog sektora.

Proces upravljanja performansama obuhvata slijedeće faze: (1) planiranje performansi - definisanje njihovih ciljnih nivoa, (2) mjerenje ostvarenih performansi organizacija (institucija) u javnom sektoru, ali i izvršilaca na različitim nivoima i funkcijama, (3) analizu performansi, utvrđivanje odstupanja od postavljenih ciljeva i izvještavanje o performansama i akcijama kontinuiranog poboljšanja⁵.

Reforme javnog sektora pokrenute od 80-tih godina, nastaju kao posljedica promjena u privrednom okruženju i efekata globalizacije. Promjene koju su uticale na ulogu država u razvijenim tržišnim ekonomijama su: promjene u industrijskom sektoru ka proizvodnji sofisticiranijih proizvoda, veća uloga uslužnog sektora, globalizacija, promjena međunarodnih odnosa i stvaranje nadnacionalnih integracija, nastanak informatičkog društva, ekonomska stagnacija u pojedinim zemljama, migracije stanovništva i novi načini kretanja kapitala, znanja i informacija. Na transformaciju javnog sektora utjecala je i sve veća konkurencija između privatnog i javnog sektora.

Modele javnog sektora koji su nastali iz potrebe za transformacijom javnog sektora možemo klasifikovati u tri grupe⁶:

1. Vestminsterski model (britanski model),
2. Američki model i
3. Nordijski model.

4 Hood, C. (1998) A public management for all seasons?- Public Administration, 69: 4-5.

5 Krstić, B.; Stevanović, T.; Džunić, M.(2014.)—Određeni aspekti merenja performansi u organizacijama javnog sektora, Ekonomske teme Niš,

6 Dimitrijević, B., Lovre, I. (2010) "Predlozi za reformu državne uprave", u Zborniku Poslovna ekonomija u tranziciji.

Sva tri modela reforme javnog sektora podrazumijevaju smanjivanje nadležnosti vlasti, smanjenje veličine javnog sektora i tržišnu orijentaciju. Modeli reformi su nastali pod utjecajem novog javnog menadžmenta (New Public Management) što je zajednički je naziv za niz reformi javnog sektora, koje se provode kako u većini zemalja OECD-a, tako i u zemljama u razvoju i zemljama u tranziciji.

Vestminsterski (britanski) model transformacije javnog sektora je sproveden u Velikoj Britaniji i na Novom Zelandu. Karakteristike ovog modela su: privatizacija poslova javnog sektora; uklanjanje administrativnih prepreka u pružanju javnih usluga; decentralizacija, i orjentisanost na rezultate.

Ovaj model dovodi do jasnog razgraničenja polja nadležnosti države i civilnog društva, privatizacije javnih preduzeća, smanjenja administrativnog aparata i smanjenja javnih rashoda.

Američki model je usmjeren na efikasnost i racionalnost javnog sektora bez smanjivanja nadležnosti države. Model je bio usmjeren na efekte i rezultate, a ne na inpute i outpute, u čemu je i razlika u odnosu na vestminsterski model, a transformacija javnog sektora je provedena odozdo na gore, za razliku od britanskog modela. Karakteristike ovog modela su: decentralizacija, jačanje lokalnih organa vlasti, pad cijena javnih usluga, smanjenje broja zaposlenih u administraciji, kreativnost i uštede (smanjeni su javni rashodi za 8%).

Nordijski model transformacije javnog sektora predstavlja hibridni model i sadrži dobre strane američkog i britanskog modela, prilagođenog specifičnostima skandinavskih društava, kao sistemima razvijenih država blagostanja. Osnovne karakteristike ovog modela su:

- podizanje stručnosti zaposlenih,
- uvođenje evaluacije,
- timskog rada,
- nagrađivanja prema radu,
- podsticanje kreativnosti,
- inovativnosti,
- mjerenje efikasnosti i efektivnosti.⁷

7 Dimitrijević, B., Lovre, I. (2010) "Predlozi za reformu državne uprave", u Zborniku Poslovna ekonomija u tranziciji.

2. Efikasnost javnog sektora

Efikasnost javnog sektora ima značajno povratno dještvo na efikasnost poslovanja privatnog sektora, standard stanovništva, kao i na performanse privrede u cjelini.

Efikasnost javnog sektora utječe na kvalitet života građana, a time indirektno i na kvalitet radne snage; na političku stabilnost, i ukupan prosperitet. Zbog toga se problem efikasnosti ukupnog sistema javnih dobara i javnog sektora smatra jednim od centralnih elemenata njegove reforme.

U opštem smislu, efikasnost javnih finansija može se postići pod uslovima maksimiziranja rezultata u odnosu na sredstva koja se koriste.

Mjerenje efekata javnog sektora zahtijeva procjenu troškova ulaznih resursa; procjenu rezultata, odnosno, izlaza i procjenu njihovog međusobnog odnosa.

Kada se govori o efikasnosti javni sektor se, gotovo univerzalno, u odnosu prema privatnom sektoru označava kao neefikasan. Bez namjere da se učini nepravda javnom sektoru ili da se svjesno prikriju njihovi nedostaci, pri poređenju efikasnosti ova dva sektora, potrebno je poći od razumijevanja ciljeva koji stoje pred njima. Privatni sektor ima za cilj profit, dok je prioritetni cilj javnog sektora zadovoljenje opštih potreba bez namjere da pri tome ostvare ekonomsku korist. Dok privatni projekti teže ostvarivanju ekonomske koristi po cijenu da, pri tome, zanemare zabrinutost za socijalne i ekološke probleme, javni sektor, u svojim aktivnostima, zadovoljenjem javnih potreba, dominantno vodi računa i o socijalnim i o ekološkim aspektima svojih projekata.

Efikasnost u javnom sektoru može se komparirati sa efikasnošću u privatnom sektoru samo kada su ciljevi identični ali, ni u ovom slučaju oni nisu u potpunosti uporedivi, jer javni sektor pri realizaciji svojih projekata u obzir ne uzima samo ekonomske koristi, nego i socijalne aspekte, i to:

- zahtijevaju da kompanije primjenjuju niske cijene čak i ispod troškova
- uslovljava korištenje domaćih proizvodnih komponenti, bez obzira na cijenu, kako bi se uravnotežio platni bilans ili koristile fiskalne pogodnosti sa domaćeg tržišta;
- održava neracionalnosti u oblasti zapošljavanja čuvajući socijalni mir i kada to pojedini sektori proizvodnje ne omogućavaju, i slično.

Kako bi se primijenile tehnike mjerenja efikasnosti iz privatnog sektora u javnom sektoru isti bi morao mjeriti svoje ciljeve kvantitativno precizno što je, u ovom sektoru veoma teško ostvariti. Teškoća mjerenja efikasnosti u javnom sektoru je u velikoj mjeri uzrokovana nemogućnošću da precizno kvantificira izlazne pokazatelje

svoga rada a posebno zbog eksternalija koje se pojavljuju u javnom sektoru.

Efikasnost javnih rashoda podrazumijeva odnos između ekonomskih i socijalnih efekata koji su rezultat implementacije programa i efekata finansiranja tog programa.

Pri tome važno je shvatiti razliku između tehničke efikasnosti i alokativne efikasnosti.

Tehnička efikasnost podrazumijeva odnos između ulaza i izlaza faktora proizvodnje, dok alokativna efikasnost podrazumijeva odnos između troškova i koristi. U tom smislu za potrebe utvrđivanja efikasnosti trošenja javnih sredstava, pri realizaciji projekata iz oblasti djelovanja javnih subjekata, efikasnost predstavlja odnos između ulaza i rezultata ostvarenih realizacijom projekata.

3. Reforma javnog sektora

Obzirom da kvalitet javne administracije ima opredjeljujući utjecaj na efikasnost javnog sektora odnosno na troškove koji nastaju funkcijama javnog sektora u mnogim zemljama pokrenute su reforme javne uprave kao sastavnog dijela javnog sektora, a u cilju poboljšanja njene efikasnosti. Reforme javne uprave obuhvataju, uglavnom: pojednostavljenje organizacione strukture, povećanje korištenja IT tehnologije unapređenje upravljanja ljudskim resursima, usvajanjem programskog budžetiranja i sl.

U cilju praćenja i upravljanja javnim sektorom sa većom efikasnošću potrebno je uspostaviti parametre kojima bi se mjerila efikasnost javnog sektora i kojima bi se postavili zahtijevani odnosi između ulaznih komponenti (inputs), procesa, izlaznih komponenti (outputs) i rezultata (outcomes).

Najčešći evidentirani razlozi neefikasnosti javnog sektora, prije svega, državnih preduzeća konstatovani su u slijedećim oblastima:

- Organizacioni podsticaji – u javnom sektoru karakteristično je ograničenje konkurencije te stavljanje profitabilnosti i produktivnosti u drugi plan i isticanje zadovoljenja potreba kao prioriteta nad zadovoljenjem ekonomskih kriterija efikasnosti
- Kadrovska ograničenja – tradicionalna je pojava zanemarivanja kvaliteta pri zapošljavanju, a isticanja podobnosti pri zapošljavanju.
- Ograničenja nabavki – rigidni sistemi nabavki, uz sve pozitivne rezultate konkurentske borbe smanjuju efikasnost kroz usporavanje procesa nabavki i time smanjuju tržišnu efikasnost ovih subjekata.
- Budžetska ograničenja u budžetiranju – dovode do ograničenja u tehnološkom napretku i kapitalnim ulaganjima što, dalje, dovodi do neefikasnosti javnih

preduzeća i niske produktivnosti.

- Birokratsko ponašanje – zanemarivanje efikasnosti, dalje množenje administracije što uvećava troškove javnog sektora. Viši državni rashodi se moraju kompenzovati višim poreskim prihodima, što dovodi do većeg poreskog zahvatanja i smanjenja privrednog rasta.

Neefikasnost javnog sektora, predstavljena i kroz navedene manifestacije netržišnog ponašanja svoju štetnost manifestuje kroz smanjenje trenutnog dohotka građana i dobiti privrede, kroz povećano porezno opterećenje, uz spori budući rast njihovih dohodaka, odnosno, dobiti.⁸

4. Mjerenje efikasnosti javnog sektora

Značajna pažnja međunarodnih razvojnih institucija i akademske zajednice posvećena je metodama mjerenja efikasnosti javnog sektora te upravljanju javnim sektorom na bazi utvrđenih parametara. Proteklih godina razvijeno je više metodologija mjerenja i analize efikasnosti u javnom sektoru. Klasični model definiše 3E pristup indikatorima efikasnosti javnog sektora pri čemu ne definiše precizne mjere uspješnosti nego se model zasniva na komparaciji sa uporednim pokazateljima.

Tabela 1: 3 E sistem indikatora



Izvor: kreacija autora

„Efikasnost” je način na koji se izvršava neki proces. Mjeri se brojem jedinica inputa koje su potrebne da bi se proizvela jedna jedinica outputa. Sistem je efikasan ako može izvršavati svoj proces uz najmanju moguću količinu, recimo, energije. Uslovi za postizanje efikasnosti su: dobra organizovanost, sistematičnost i programiranost. Biti efikasan znači slijediti proces koji koristi najmanju količinu energije i na najmanju mjeru svodi rasipanje energije. Dakle, efikasnost ili učinkovitost je povećanje izlaza za određeni unos ili smanjenje ulaza uz održavanje očekivanog kvaliteta.

⁸ Stiglic, E.Dž.(2008.g.), Ekonomija javnog sektora, Beograd, Ekonomski fakultet,

Direktni faktori koji utječu na efikasnost su:

- **Ulazi**, koje je u javnom sektoru mnogo teže kvantificirati nego u privatnom sektoru, jer se javne usluge preklapaju, a koriste se resursi iz nekoliko izvora. No, općenito, ulazi se daju kao troškovi nastali za projekat / uslugu u materiji.
- **Izlazi**. Teško ih je kvantificirati u javnom sektoru jer oni mogu imati i ekonomsku i socijalnu dimenziju.
- **Rezultati**. Stanje koje želimo ostvariti ili su ostvareni u skladu sa misijom, vizijom i očekivanjima javnih subjekata. U privatnom sektoru rezultati imaju tržišnu vrijednost; lako se ocjenjuju, dok je u javnom sektoru ovaj proces značajno kompleksniji jer osim samih rezultata koji su direktni efekat aktivnosti pojedinačnih subjekata javnog sektora, postoji čitav niz dodatnih efekata koji utječu i na one subjekte koji nisu bili osnovna ciljna grupa.

Biti „efektivan”, s druge strane, znači proizvoditi ono za što je sistem i uspostavljen. To znači osiguravati željenu funkciju. Biti efektivan znači isprobavati različita rješenja dok se ne pronađe ono pravo. Da bi se na duge staze postigla efektivnost, potrebno je inovirati, jer se potrebe vremenom mijenjaju. Efektivnost, dakle ukazuje na to kako proces doprinosi realizaciji ciljeva organizacije.

U javnom sektoru je važno imati u vidu da je lakše je žrtvovati efektivnost, nego efikasnost. Naime, u situaciji kada institucija želi postići određeni nivo efikasnosti uglavnom je potrebno vršiti reorganizaciju. To, istovremeno, znači da se mora doći do pomjeranja ili otpuštanja zaposlenika što je često jako teško realizovati, a tada se, kao rješenje, javlja žrtvovanje efektivnosti što uglavnom rezultira gubitkom klijenata ili njihovog zadovoljstva.⁹

U konceptu 3E najlakše je definisati ekonomičnost, koja se podudara sa tumačenjem ekonomičnosti u privatnom sektoru. Ekonomičnost je, dakle, smanjenje troškova resursa koji se koriste za neku aktivnost, uz poštovanje zahtijevanog kvaliteta.

Specifičnost mjerenja i kontrole performansi profitnih i javnih institucija ogleda se i u različitoj interpretaciji ostvarenog neto finansijskog rezultata iskazanom u finansijskim izvještajima. Kod profitnog sektora, veći pozitivan finansijski rezultat znači i veću poslovnu uspješnost. U javnim institucijama, neto rezultat, smatra se, treba biti relativno mali, jer iskazani veliki neto rezultat može, onima koji obezbjeđuju finansijske resurse, signalizirati da takva organizacija nije obezbijedila određene potrebne usluge ili dobra koja su se od nje tražila i da je primarno vodila računa o profitnim interesima. Opasnost, koja se na drugoj strani pojavljuje, zasniva se na procjeni da

9 Curristine T., Lonti Z. and Joumard I.(2007); Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities, OECD Journal on Budgeting Volume 7 – No. 1

javna institucija nije opravdala povjerenje finansijera što može voditi redukovanju ciljeva i programa.

Efikasnost u javnom sektoru analizira se sa mikro i makro stanovišta. Mjerenjem i analizom efikasnosti ukupne javne potrošnje bavi se makro analiza, dok se mikro analiza bavi potrošnjom pojedinih kategorija javnih rashoda i pokušava da determiniše vezu između pojedinih između troškova i koristi u pojedinim budžetskim funkcijama (zdravstvo, obrazovanje, okolina i sl.).

Da bi, dakle, izmjerili efikasnost, ekonomičnost i efektivnost javnog sektora, neophodno je izmjeriti:

1. Inpute-troškove (fiskalna davanja),
2. Output-rezultate (količina javnih dobara i kvalitet javnih usluga), i
3. Odnos troškova i rezultata.

5. Savremene tehnike mjerenja efikasnosti javnog sektora

Pri mjerenju efikasnosti javnog sektora u upotrebi su i stalno se javljaju nove tehnike koje efikasnost bolje oslikavaju.

Mjerenje efikasnosti javnog sektora predstavlja nezaobilazni alat za utvrđivanje nivoa i efikasnosti pri zadovoljenju javnih potreba u pojedinim zemljama, djelatnostima. Mjere efikasnosti omogućavaju kompariranje sa drugim zemljama ili djelatnostima čime se stvaraju uslovi za preduzimanje korektivnih mjera na poboljšanju njihove efikasnosti.

Neke od najzastupljenijih tehnika mjerenja efikasnosti javnog sektora su:

5.1 Analiza obavijanja podataka (DEA – Data Envelopment Analysis)

Analiza obavijanja podataka (DEA – Data Envelopment Analysis) je tehnika za mjerenje efikasnosti uzimajući u obzir kombinaciju različitih ulaznih i izlaznih varijabli.

Ova analiza naročito se koristi pri analizi kompleksnih administrativnih jedinica koje za realizaciju različitih outputa koriste više različitih vrsta inputa. Analiza obuhvaćenih podataka je zasnovana na tehnici matematičkog programiranja kojom se utvrđuje da li je entitet, na osnovu podataka o njegovim inputima i outputima, efikasan ili nije u komparaciji sa drugim entitetima uključenim u analizu.¹⁰

¹⁰ Charnes, Cooper, Rhodes(1978.): Measuring the efficiency of decision making units; European Journal of Operational Research, Volume 2, Issue 6, November 1978, Pages 429-444

Pri izračunavanju performansi ne vrši se poređenje u odnosu na prosječne performanse svih posmatranih entiteta, nego je riječ o graničnoj metodi koja se sastoji od serije optimizacija za svaki entitet uključen u analizu. Razvijena je, prije svega, za mjerenje efikasnosti u neprofitnom uslužnom sektoru (bolnice, škole i sl.) gdje se outputi ne mjere u novčanim jedinicama, nego efikasnost zavisi od kvaliteta i obima pružene usluge.

Uporedo sa mikroekonomskim analizama efikasnosti javnog sektora razvijale su se i makroekonomske analize efikasnosti. Makroekonomski modeli analize javnog sektora uglavnom su preuzeti iz mikroekonomskih analiza redukovanim na nivo ekonomske efekte, bez značajnijih socio-ekonomskih utjecaja.

5.2 Socio-ekonomski indikatori i subindikatori performansi javnog sektora

Metodologiju makroekonomske analize javnog sektora razvili su Vito Tanzi, Ludger Schuknecht i Antonio Afonso redefinišući originalni pristup i kreirajući sofisticiraniju analizu javnog sektora.¹¹ Ova metoda je komparativnog karaktera i stavlja u vezu nivo i rast javnih rashoda i promjene socio-ekonomskih indikatora. Što je veći utjecaj rasta javne potrošnje na socio-ekonomske indikatore, veća je efikasnost javnog sektora. U ovom modelu napravljena je jasna distinkcija između performansi javnog sektora (PSP) koje su definisane kao rezultati javnih politika i efikasnosti javnog sektora, definisane kao rezultat angažovanih resursa.

Autori su metodologiju za mjerenje efikasnosti potom primijenili na razvijene zemlje članice Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj OECD (2003), te novoindustrijalizovane zemlje Azije i nove članice Evropske Unije (2005).¹²

Socioekonomske indikatore koji utječu na rast performanse javnog sektora podijeljeni su u sedam područja :

1. Administraciju, 2. Obrazovanje, 3. Zdravstvo, 4. Infrastrukturu, 5. Distribuciju dohotka, 6. Stabilnost, i 7. Ekonomske performanse.

Vrijednost indikatora navedenih sektora izračunava se na bazi subindikatora povezanih sa osnovnim indikatorima. To su:

- **Administracija:** Nivo korupcije; Nivo birokratskih procedura; Kvalitet sudstva; Veličina sive ekonomije,

¹¹ Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V. (2003) "Public Sector Efficiency: an International Comparison", European Central Bank, Working Paper, No. 242.

¹² isto

- **Obrazovanje:** Stopa upisa u srednju školu; Ishodi obrazovanja,
- **Zdravstvo:** Smrtnost novorođenčadi; Očekivani životni vijek; Kvalitet zdravstvenog sistema,
- **Infrastruktura:** Kvalitet ukupne infrastrukture,
- **Distribucija:** Odnos prihoda 20% najbogatijih i na 20% najsiromašnijih domaćinstava; Nivo relativnog siromaštva,
- **Stabilnost:** Stabilnost rasta BDP; Nivo inflacije,
- **Ekonomске performanse:** Prosjek rasta BDP; Stopa nezaposlenosti; Visina javnog duga

5.3 Ostali alati mjerenja

Javnom sektoru je na raspolaganju i niz drugih alata kojima može testirati, ex ante i ex-post pristupom, efikasnost svojih aktivnosti. Između ostalih, mjerenje efikasnosti javnog sektora vrši se i metodama izbora, najčešće korištenim i u BiH: Analiza troškova i koristi (Cost-benefit Analysis); Analiza efektivnosti troškova (Cost-effectiveness Analysis).

5.3.1 Analiza efikasnosti javnog sektora

Pod efikasnošću se ovdje podrazumijeva odnos između inputa (uloženih sredstava) i outputa (dobijenih rezultata). Samim tim, što je javni sektor neke države efikasniji, to će nivo javnih usluga koje se pružaju njenim građanima biti kvalitetniji, a njihova cijena, iskazana obimom fiskalnih davanja, manja. Obrnuto, što je efikasnost države manja to će kvalitet usluga biti manji, a njihova cijena veća. Pri mjerenju efikasnosti javnog sektora, potrebno je izmjeriti njegove: troškove (input); rezultate (output); odnos troškova i rezultata.

Većina indikatora mjeri tekuće pojave na način da prihvataju pretpostavku da su visoko osjetljive na promjene pripadajućih politika unutar godine dana. Neki indikatori ne spadaju u tu kategoriju, već se mogu smatrati podložnim promjeni kroz duže razdoblje kumulativnim naporima javnog sektora. Oni se mogu smatrati ishodima više nego outputima. Iz tog razloga njihovo uključivanje u podindikatore moglo bi se dovesti u pitanje - ne reaguju na provedene mjere u kraćem razdoblju te posljedično ne reflektuju adekvatno promjene u efikasnosti. Ipak, njihova je relevantnost velika, oni predstavljaju posebno važne ciljeve razvoja društva i njihovo povećanje je razvojni prioritet.

6. Efikasnost javnog sektora u BiH

Efikasnost javnog sektora u BiH, u ovom istraživanju, izračunata je metodom korištenih indikatora i podindikatora koji je prezentiran u radu Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V. (2003) "Public Sector Efficiency: an International Comparison", European Central Bank, Working Paper, No. 242.

Osnovni indikatori izračunati su iz pokazatelja prethodno navedenih subindikatora. Činjenica je da, zbog statističkih metodoloških razlika, postoji određeni nivo odstupanja ali je, kao relevantan korišten skup podataka objavljenih u studiji Analiza efikasnosti javnog sektora u (post) tranzicijskim zemljama Evrope. Osnovni indikatori BiH su komparirani sa indikatorima zemalja bližeg okruženja te zemalja EU kao i zemalja kandidata za ulazak u EU.¹³

Tabela 2: Performanse javnog sektora¹⁴

	administracija	obrazovanje	zdravstvo	infrastruktura	distribucija	Stabilnost	Ek. perf.	Ukup. perf.
BiH	0,82	0,98	1,0	0,72	1,12	3,92	0,80	1,34
Hrvatska	0,86	1,02	1,23	1,19	0,93	1,42	0,71	1,05
Slovenija	1,27	1,06	1,01	1,21	1,26	1,35	0,98	1,28
Srbija	0,78	0,97	0,96	0,76	0,76	0,75	0,73	0,82
Makedonija	1,24	0,95	0,91	0,91	0,64	1,7	0,90	1,04
Crna Gora	1,17	0,95	1,1	0,89	1,33	1,46	0,83	1,09
Zemlje EU	1,19	1,04	1,18	1,07	1,06	1,55	1,22	1,19
Zemlje kandidati	0,94	0,94	0,93	0,90	1,53	1,60	0,93	1,12

Izvor: Izračun autora; Izračun objavljen u Analizi efikasnosti javnog sektora u (post) tranzicijskim zemljama Evrope (<http://libek.org.rs/uploads/2014-10-22-analiza-efikasnosti-javnog-sektora.pdf>)

Agencija za statistiku BiH; Ekonomske statistike, Nacionalni računi (http://www.bhas.ba/?option=com_publicacija&id=2&lang=ba)

Eurostat; <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (Candidate countries and potential candidates, Economy and finance)

Iz obračuna osnovnih indikatora javnog sektora slijedi da je BiH prema ukupnoj efikasnosti javnog sektora, u poređenju sa zemljama EU i zemljama kandidatima, a pogotovo zemljama bližeg okruženja bolje rangirana. Ovaj neočekivani zaključak pro-

¹³ Iako BiH, zvanično, nema status zemlje kandidata iskazana je u svim publikacijama zemalja kandidata koje obrađuje Eurostat te raspoložemo relevantnim podacima

¹⁴ Performanse javnog sektora za BiH izračunate su metodom objavljenom u radu Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V. (2003) "Public Sector Efficiency: an International Comparison", European Central Bank, Working Paper, No. 242. i aktuelizirane raspoloživim podacima objavljenim u izdanjima Agencije za statistiku BiH i Eurostat-a.

ističe, prije svega, iz indikatora “Stabilnost” (3,92) koji enormnu vrijednost dostiže zahvaljujući ocjeni monetarne stabilnosti (nivo inflacije) što treba zahvaliti pouzdanosti monetarnog modela Valutnog odbora. Prema ostalim indikatorima BiH bi se na tabelarnom pregledu zemalja bližeg okruženja našla na poziciji odmah iza Slovenije.

Tabela 3: Efikasnost javnog sektora

	Performanse javnog sektora	Javna potrošnja % BDP
BiH	1,34	40,5
Hrvatska	1,05	42,54
Slovenija	1,28	45,23
Srbija	0,82	45,55
Makedonija	1,04	33,89
Crna Gora	1,08	45,15
Zemlje EU	1,19	40,15
Zemlje kandidati	1,24	41,04

Izvor. Analiza efikasnosti javnog sektora u (post) tranzicijskim zemljama Evrope (<http://libek.org.rs/uploads/2014-10-22-analiza-efikasnosti-javnog-sektora.pdf>)

Kada je u pitanju ukupna efikasnost javnog sektora i ukupni javni rashodi, komparirajući sa zemljama bližeg okruženja BiH se nalazi u boljoj poziciji jer funkcije svog javnog sektora obavlja uz utrošak 40,5 % BDP dok u zemljama bližeg okruženja taj procenat iznosi od 33,89 % u Makedoniji do 45,55 % u Srbiji. Poredeći sa zemljama EU uočljivo je da se, bar na prvi pogled, daleko rasprostranjenije funkcije javnog sektora u EU, zadovoljavaju sa nešto nižim procentom izdvajanja iz javnih pridoda. (40,15 % BDP), dakle, efikasnije. Ova činjenica govori da će se BiH, kao i druge zemlje iz bližeg okruženja koje su na putu ka EU, suočiti sa potrebom veće racionalizacije javnog sektora, ili će pristupiti privatizaciji pojedinih segmenata u kojima javni i privatni sektor mogu ravnopravno učestvovati uz ispunjavanja javnih potreba u skadu sa standardima propisanim za pojedine vrste javnih usluga.

O potrebi racionalizacije i povećanja efikasnosti javnog sektora te opravdanosti zahtjeva iz Reformske agende govore i slijedeći makroekonomski pokazatelji:

Tabela 4.: Uporedni makroekonomski pokazatelji

Makroekonomski pokazatelji	BiH	EU
BDP nominalni/2014.	13.937/ mil EUR	
BDP stopa rasta	2,8 %	0,4 % (EU 28)
Javni prihodi/ GDP 2014.	39,5 %	33,3 %
Javni rashodi/ GDP 2014. ¹	40,5 %	34,1 %
Fiskalno opterećenje 2015. ²	37,6 %	44,96 % ³
Javni dug/ BDP ⁴	49,1 %	74,3 %
Kamate na Javne dug/ BDP 2015	2,0 %	4,8 %

Iz navedenih pokazatelja ostvarenih 2014./2015.g. jasno je da BiH ostvaruje brži tempo javnih rashoda nego javnih prihoda što potvrđuje i stopa javnog duga u odnosu na BDP. Ovo je potvrda da u uslovima povećane stope nezaposlenosti i nezadovoljavajuće stope rasta BDP oslanjanje na državu kao nosioca socijalne politike, preuzimanje javnih potreba na teret države, povećava javni dug. Imajući u vidu činjenicu da postoji još čitav niz neriješenih socijalnih pitanja za očekivati je da ovaj dio tereta po državu bude i veći (neriješen status boraca; neriješeno pitanje tužbi po kolektivnim ugovorima; presude ESP). Pri ostvarenoj stopi rasta BDP od 2,8 % te rastu javnih rashoda iznad porasta javnih prihoda jasno je sa sadašnji javni sektor u obimu i zadacima koji su pred njim neće moći ispunjavati svoje društvene zadatke.

7. ZAKLJUČAK

Javni sektor je najvažniji činilac države, koga većim dijelom čini društvena nadogradnja i bitno doprinosi stepenu njene razvijenosti. Od sposobnosti i efikasnosti javnog sektora zavisi stepen izgrađenosti ekonomsko-pravnog ambijenta, kao osnovnog preduslova razvoja društva, odnosno zavisi stepen razvijenosti proizvodnih snaga i proizvodnih odnosa.

Od efikasnosti javnog sektora zavisi privredni i kulturni razvoj društva, proizvodnja javnih dobara, javno obrazovanje, zdravstvena i socijalna zaštita, razvijenost saobraćaja i saobraćajne infrastrukture, makroekonomska stabilnost, rast i razvoj, spoljnotrgovinska razmjena, spoljna i unutrašnja zaduženost, spoljna bezbijednost i unutrašnji red u državi, imovinska, pravna i ekonomska sigurnost građana i njihov standard. Dok razvijenost i efikasnost javnog sektora zavisi isključivo od sposobnosti državnog menadžmenta i kontinuiteta uspješne državne politike nezavisno od koncepta državnog uređenja.

Javni sektor i privreda predstavljaju sistem "spojenih posuda" čija je veza međusobno uslovljena, efikasnost javnog sektora doprinosi razvoju ukupne privrede i obratno. Čak bi se moglo reći da između javnog sektora i ostatka društva postoji dijalektička, odnosno jaka uzročno-posljedična veza.

Dakle, stepen razvijenosti društva i njegov stalni napredak zavise isključivo od kvaliteta ljudskih i materijalnih resursa i njihove efikasnosti u javnom sektoru.

Javni sektor, lokalno, regionalno pa u velikom mjeri i globalno karakteriše visok stepen neefikasnosti. Da bi se pokrenuli reformski procesi i poboljšala efikasnost javnog sektora, potrebno je izgraditi sistem indikatora za svaku aktivnost koja spada u nadležnost subjekata javnog sektora. Modeli koji se koriste za utvrđivanje indikatora predmet su stalnog interesovanja i poboljšavanja u smislu adekvatnijeg praćenja ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti javnog sektora.

U nastojanju da se postignu ove performanse usvojeni su raznovrsni pristupi reformi koji uključuju: povećanje decentralizacije; jačanje pritisaka konkurencije; transformaciju struktura radne snage, mijenjanje budžetskih praksi i procedura; i uvođenje rezultatima orijentisanih pristupa budžetiranju i upravljanju. Tokom ovih reformi iskazana su i određena ograničenja njihove implementacije: nedostatak sredstava za obavljanje evaluacije; ograničeni obim reforme mjera učinaka i kompleksnosti mjerenja efiksanosti.

Najavljeni pristup reformama u BiH već je potvrđen u analizama u zemljama OECD-a koje su reformske pravce zasnovale na promjenama uz praćenje korištenjem indikatora performansi. Takav pristup stvara oštriji fokus na rezultate unutar vlade, pruža bolje informacije o vladinim ciljevima i prioritetima i na to kako različiti programi doprinose za ostvarenje tih ciljeva, stavlja veći naglasak na planiranje i ponaša se kao uređaj za signalizaciju koja pruža ključne informacije o akterima, povećava transparentnost pružanjem više i bolje informacije parlamentima i javnosti i iskazuje potencijal za poboljšanje javne uprave i efikasnosti.

Zemlje se, međutim, i dalje suočavaju sa brojnim izazovima u korištenju indikatora performansi u budžetskim procesima, uključujući i kako poboljšati mjerenje aktivnosti, kvalitet informacija i kako dobiti podršku političara da ga koriste u donošenju odluka.

EFFICIENCY INDICATORS AND EFFICIENCY MANAGEMENT OF THE PUBLIC SECTOR IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

SUMMARY

Expenditure of public funds is meeting public needs of the countries. The participation of the public sector in countries is different depending on the social reception of the supported policies. The participation of the public sector in transitional countries, as well as in Bosnia and Herzegovina shows properties of social sensitivity which were inherited from the previous political system, but also shows unwillingness to include the private sector in order to meet specific public needs. By analyzing the structure of public expenditures, it can be concluded that the public sector, in addition to meeting specific public needs, performs this with a high degree of inefficiency.

By the creation of the institutional surrounding for the business operation of the private sector, the public sector influences, through the fiscal policy, the amount of

transactional expenditures in economy through the overall fiscal burden. Due to this, the public sector is constantly exposed to pressure to increase rational expenditure of budget funds, to improve the efficiency of public goods provision and to increase quality of public services.

With the adoption of the Reform Agenda, the government of Bosnia and Herzegovina (B&H) opts for an access which, among others, with the increase of public sector efficiency, will create space for strengthening the private sector by using the expenditures of public funds as an accelerator of the profit sector.

This work analyzes the access to measuring the efficiency of the public sector which is adopted in international scientific circles and international development institutions which support such a reform type in transitional countries and compare the efficiency of the public sector in surrounding countries. The aim of the work is to show the possibility to measure the efficiency of the public sector, but with the intention to improve their efficiency by managing expenditures for performing public services and to open possibilities to support business entities and the economic development in Bosnia and Herzegovina.

Key words: *public sector, efficiency indicators, public needs*

LITERATURA

1. Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V. (2003) "Public Sector Efficiency: an International Comparison", European Central Bank, Working Paper, No. 242.
2. Charnes, Cooper, Rhodes (1978.): Measuring the efficiency of decision making units; European Journal of Operational Research, Volume 2, Issue 6, November 1978, Pages 429-444; Elsevier
3. Curristine T., Lonti Z. and Joumard I. (2007); Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities, OECD Journal on Budgeting Volume 7 – No. 1, OECD org.
4. Dimitrijević, B., Lovre, I. (2010) "Predlozi za reformu državne uprave", u Zborniku Poslovna ekonomija u tranziciji, Sremska Kamenica, Univerzitet Educons, Fakultet *poslovne ekonomije*
5. Hood, C. (1998.) A public management for all seasons? Public Administration, 69: 3-19.

6. Krstić, B.; Stevanović, T.; Džunić, (2014.) M.—Određeni aspekti merenja performansi u organizacijama javnog sektora, Niš, Ekonomske teme,
7. Stiglic, E.Dž.(2008.), Ekonomija javnog sektora, Beograd, Ekonomski fakultet,

Članci

1. Analiza efikasnosti javnog sektora u (post) tranzicijskim zemljama Evrope (<http://libek.org.rs/uploads/2014-10-22-analiza-efikasnosti-javnog-sektora.pdf>)

Statističke baze

1. Government Finance Statistic Manual 2014; Interntional Monetary Fund (IMF)
2. World bank; World Development Indicators: Central government finances 2014, tab.4.2
3. WB Economic indicators 2015., Tax burden % of GDP
4. TheTax Burden in the EU 28—2016; Institut Économique Molinari, Paris-Bruxelles
5. World bank; World Development Indicators: Central government finances 2014, tab.4.2
6. Agencija za statistiku BiH
7. Eurostat.eu

(Footnotes)

1. World bank; World Development Indicators: Central government finances 2014, tab.4.2
2. WB Economic indicators 2015., Tax burden % of GDP
3. TheTax Burden in the EU 28—2016; Institut Économique Molinari, Paris-Bruxelles
4. World bank; World Development Indicators: Central government finances 2014, tab.4.2