

USPEŠNOST V JAVNI UPRAVI – KAJ IN KAKO MERITI

Tomislav Nemeč, Upravna enota Ljutomer

Summary

The intention of the paper is to draw as much attention of public administration as possible to treating the topic of presenting and measuring efficiency in administrative organizations. In the introductory part, some directly expressed requirements for measuring in public administration are presented and in the continuation the setting of goals and the definition of processes are dealt with, particularly the possibilities for measuring and monitoring these goals and processes. In the last part of the article, examples of various criteria and indicators used in administrative units are provided.

Povzetek

Namen prispevka je usmeriti več pozornosti upravne javnosti v obravnavo problematike izkazovanja in merjenja uspešnosti v upravnih organizacijah. V uvodnem delu so predstavljene nekatere neposredno izražene zahteve po merjenju v javni upravi, v nadaljevanju pa obravnava postavljanja ciljev in definiranja procesov, predvsem pa možnosti za njihovo merjenje in spremljanje. V zadnjem delu prispevka so navedeni primeri različnih meril in kazalcev, ki se uporabljajo v upravnih enotah.

1 UVOD

V zvezi z merjenjem in vrednotenjem kakovosti in učinkovitosti procesov velja znani rek: »Česar ne moremo meriti, tega ne moremo upravljati in voditi.« V javni upravi postaja merjenje uspešnosti pomembna zahteva ne samo demokratične javnosti, temveč tudi drugih zainteresiranih subjektov, npr. parlamenta, vlade in tudi gospodarstva, vseh, ki presojujejo upravičenost proračunske porabe. Od nje pričakujejo dokazila o dobrem upravljanju in učinkovitem izvajanju delovnih procesov. Ta pa jim lahko dokaze ponudi le, če svoje delo tudi spremlja in meri, kar pa ji danes ne uspeva dovolj prepričljivo.

Eden izmed bistvenih problemov slovenske javne uprave je nerazvita metrika, saj je spremljanje kakovosti javne uprave po vnaprej definiranih merilih in s kazalniki izjemno kompleksno in zahtevno. Vse preveč je še zmeraj prisotna miselnost, da je delo javne uprave tako specifično, da ga ne moremo standardizirati in da se njeni procesi ne dajo celovito upravljati in meriti. Rezultat je, da v praksi javna uprava posveča nekaj pozornosti merjenju vložkov (porabi), predvsem finančnih, manj opredeljevanju meril procesov in storitev, še manj ali skoraj nič pa opredeljevanju meril učinkovitosti in njenih dosežkov. Poleg zbiranja podatkov upravne statistike danes v slovenski državni upravi ni veliko standardiziranih postopkov dokazovanja uspešnosti. Menedžment mora večkrat iskati lastne rešitve merjenja in spremljanja procesov v svoji organizaciji. Pogosto se postavlja vprašanje, kaj in kako meriti, kakšna merila in kazalce uspešnosti uporabiti znotraj upravnega organa in v primerjanju z drugimi.

Oblikovanje poenotenih kazalcev uspešnosti za posamezne skupine upravnih organov (npr. upravne enote, občine, urade) ne sme biti stranski produkt reforme javne uprave, prepuščen naključju, ampak mora postati eden izmed temeljnih ciljev in središče reformnih prizadevanj. Oblikovanje objektivnih in preglednih kriterijev uspešnosti javne uprave dopušča manj prostora za subjektivne ocene in posege politike v njeno delo, kar pomeni korak k njeni večji avtonomnosti.

2 ZAHTEVE PO MERJENJU

Zahteve po dokazovanju in merjenju uspešnosti so v okviru reforme javne uprave vnesene tudi v številne predpise, kot so:

- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 56/03), kjer se za napredovanje v višji plačilni razred *delovna uspešnost ocenjuje* glede na *rezultate dela, samostojnost, ustvarjalnost, zanesljivost in natančnost pri delu, kvaliteto sodelovanja in organizacijo dela*;
- Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/02), kjer se npr. opredeljuje razmerje med ministrstvom, pristojnim za upravo, in upravnimi enotami, in sicer da ministrstvo *nadzoruje organizacijo dela in učinkovitost upravne enote* v celoti;
- Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/02), kjer je opredeljeno, da je javni uslužbenec odgovoren za rezultate (*odgovarja za kvaliteto, hitro in učinkovito izvrševanje zaupanih javnih nalog*), da predstojnik pripravi poročilo o izvedbi in *učinkih programa izobraževanja*, da nadrejeni *spremlja delo* uradnikov in vsaj enkrat letno opravi z njimi razgovor in da se posebej *ocenjujejo* strokovne in delovne lastnosti uradnikov;
- Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 45/02) in finančnih navodilih o pripravi finančnih načrtov in o pripravi zaključnih računov (Uradni list RS, št. 91/00, 122/00 in 12/01), po katerih si morajo finančni uporabniki sami postaviti svoje *dolgoročne in kratkoročne cilje ter indikatorje za merjenje njihovega uresničevanja*, kot del zaključnega računa pa *pripraviti poročilo o doseženih ciljih*;
- Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (Uradni list RS, št. 22/03), po kateri morajo organi javne uprave najmanj enkrat letno izvajati postopke *ugotavljanja kakovosti storitev* glede načina poslovanja javne uprave s strankami;
- Pravilnik o vodenju evidence o upravnem postopku (Uradni list RS, št. 18/03), ki nalaga upravnim organom, da *vodijo evidence o reševanju upravnih stvari* po vnaprej določenih kriterijih;
- Uredba o postopku *ugotavljanja nesposobnosti javnega uslužbenca* (Uradni list RS, št. 58/03), po kateri se ugotavlja nesposobnost javnega uslužbenca, če ne *dosega pričakovanih delovnih rezultatov*;
- Pravilnik o načinu uresničevanja posameznih pravic in obveznosti iz delovnega razmerja načelnikov upravnih enot (Uradni list RS, št. 66/03), kjer so opredeljeni *kriteriji za delovno uspešnost* načelnikov upravnih enot.

V predpisih so zahteve po merjenju večkrat izražene posredno, z izrazi *nadzorovati, spremljati, ugotavljati, ocenjevati* itd. Največkrat je opredeljeno le, KAJ meriti, ne pa KAKO. Dober primer celovitega pristopa k merjenju je novi Pravilnik o vodenju evidence o upravnem postopku, ki poleg obrazcev za spremljanje meritev predvideva tudi informacijsko podporo ter tudi agregatno zbiranje podatkov.

Zahteve po merjenju pa niso izražene le v predpisih, ampak tudi v sodobnih orodjih za izboljšanje kakovosti, ki se uveljavljajo v slovenski javni upravi, kot so npr. model za zagotavljanje in vodenje kakovosti ISO 9001 ter modela za ocenjevanje kakovosti CAF in PRSPO.

- Zadnja različica standarda ISO 9001:2000 je v točki 8.2.3 *nadzorovanje in merjenje procesov* postavila nove zahteve, in sicer da mora organizacija uporabljati primerne metode

za nadzor in, kjer je izvedljivo, meritve procesov, s katerimi dokazuje sposobnost procesov za doseganje načrtovanih rezultatov. V primeru odstopanj od načrtovanih rezultatov pa mora izvesti primerne korektivne ukrepe, s katerimi zagotovi skladnost proizvoda.

Izpolnjevanje zahtev standarda po merjenju sposobnosti procesov za nosilce certifikatov je večkrat tudi težavno in pomeni možnost, da certifikata ne bodo obdržali. Standard namreč ne določa, *kako* nadzorovati in meriti proces, da bomo dokazali njegovo sposobnost, ampak to z izrazom »primerno« prepušča menedžmentu oziroma posamezni organizaciji. Tu pa se tudi začnejo razlike med bolj in manj uspešnimi oziroma tistimi, ki jim sistem že daje otipljive rezultate, in tistimi, kjer je sistem šele formalno vzpostavljen, merjenje in ocenjevanje procesov pa še na začetku.

- Model odličnosti PRSPO (EFQM) in njegova izpeljanka za javni sektor CAF temeljita na 9 merilih, in sicer 5 »dejavnih« in 4 »rezultatih«. Oba modela ponujata številna podmerila oziroma kazalnike, ki organizacijo »opomnijo«, kaj mora početi in spremljati, da bo dosegla odlične rezultate. Od organizacije zahtevata merjenje, ki se izvaja skozi daljše obdobje, rezultate pa mora primerjati tudi z najboljšimi znotraj panoge, kar pomeni, da mora biti sistem merjenja in spremljanja dela primerno razvit tako v organizaciji kot tudi na ravni panoge. Od državne uprave to zahteva vzpostavitev enotnega sistema kazalnikov uspešnosti znotraj posameznih skupin organov (ministrstev, upravnih enot, uradov ipd.), ki se bodo zbirali na državni ravni ter bodo osnova za primerjalno analizo znotraj državne uprave.

2.1 Merjenje je del vodenja za uspešnost

Navedeni predpisi in zahteve po merjenju so dober argument, da se predstojniki zavejo, da je njihova odgovornost za dosežene rezultate danes večja kakor kdaj koli v preteklosti. Dodaten argument so tudi nova razmerja in zahteve uveljavljajočega se zakona o javnih uslužbencih. Predstojniki potrebujejo nova znanja in orodja, ne samo za ocenjevanje uspešnosti zaposlenih, ampak tudi za vodenje k uspešnosti celotnega upravnega organa. V literaturi se danes vse bolj uveljavlja izraz *menedžment delovne uspešnosti* (Tomažič, 2003). Ta usmerja pozornost na proces, ki se začne z opredelitvijo ciljev zaposlenih, usklajenih s cilji organizacije, ter na parametre njihovega merjenja in stalno obveščanje o uresničevanju teh ciljev tako za posameznega zaposlenega kot za organizacijo.

Pričakovanja predstojnikov so, da bodo s pomočjo uveljavljenih modelov vodenja dosegli uspeh morda z manj truda in v krajšem času. Kmalu pa postane jasno, da ni »čudežnega recepta«, ki bi čez noč popeljal organizacijo na pot uspešnosti. Za menedžment je pomembno spoznanje, da formalna uporaba modelov vodenja, kot so PRSPO, CAF ali ISO 9001, sama po sebi ne bo naredila organizacije uspešne. To se lahko doseže le s celovitim sistematičnim pristopom in doslednim vztrajanjem pri izvajanju tudi tretjega in četrtega koraka Demingovega kroga kakovosti, to je ne samo *načrtuj* in *naredi*, ampak tudi *preveri* in *ukrepaj*. Korak preveri pomeni, da bomo morali izvesti tudi taka ali drugačna merjenja. Sistem nas tako prisili, da si zgradimo lasten model meril in kazalcev in se osredotočimo na merjenje operativne učinkovitosti, to je na upravljanje in izboljševanje procesov. Uveden model ali sistem nam ponudi le okvir in pokaže pot, odgovornost vodstva pa je, da na tej poti dosledno vztraja in skupaj z zaposlenimi dejavnosti nenehno spremlja in meri ter si prizadeva za napredovanje.

Merjenje, spremljanje in presojanje delovanja (angl. *performance measurement*) tako postajajo tudi v državni upravi sestavni del vodenja in osnova za odločanje. Menedžment, ki uporablja merjenje kot metodo pravočasnega odkrivanja nepredvidenih odstopanj, ne varuje pred tveganjem le sebe,

temveč predvsem organizacijo in zaposlene v njej. Učinkovitost in smisel merjenja sta tem večja, čim krajši je odzivni čas na rezultate analize merjenj. V javni upravi se pogosto dogaja, da se ukrepi, sprejeti na podlagi merjenj, izvajajo z zamikom in ne v celoti, večkrat pa se zgodi, da se ukrepi sploh ne sprejmejo in je bilo merjenje namenjeno samo sebi.

V upravnih organih se merjenje pogosto uporablja tudi kot sredstvo za nadzorovanje obnašanja ter ocenjevanje preteklih rezultatov, manj pa kot orodje, katerega namen je obvladovanje prihodnosti. Merjenje mora preseči dimenzijo tradicionalnega nadzornega sistema, ki je prevečkrat namenjen iskanju napak v škodo zaposlenih, temveč mora biti usmerjeno v potrjevanje večjega ali manjšega uspeha zaposlenih in organizacije, postati mora orodje vodenja k uspešnosti. Gre za proces, ki poteka stalno ne pomeni samo spremljanja merljivih ciljev, ampak tudi spodbujanje izvajanja sprememb, ki so potrebne za doseg ciljev.

2.2 Odpori proti merjenju

Izvajanje merjenj je ena manj priljubljenih nalog menedžerjev in tudi zaposlenih, zato lahko ob uvajanju vsake nove oblike merjenja, spremljanja dela ali standardiziranja postopkov pričakujemo odpor okolja, na katero se merjenje nanaša. Merjenje namreč prinaša v okolje nova pravila in norme, ki slej ko prej kot lakmusov papir pokažejo tiste, ki odstopajo od povprečja. Merjenje bo uspešno uvedeno, če se bo v projekt osebno vključil tudi predstavnik vodstva.

Kako se v najuspešnejši državah zavedajo pomena podpore vodilnih takim projektom, kaže primer iz ZDA (Kaplan in Norton, 2000). Eden prvih korakov Clintonove administracije v letu 1993 je bila pobuda za »*vnovično opredelitev delovanja vlade*«. Na podlagi te pobude (vodil jo je podpredsednik Al Gore) je nastala publikacija Pregled uspešnosti poslovanja države (National Performance Review), kjer so poudarili pomen usmerjenosti k strankam in merjenja uspešnosti vladnih agencij. Glavni del dokumenta govori o »*avtonomnosti zaposlenih za doseganje rezultatov*«. Zapisali so tudi več priporočil, kako postaviti kazalnike uspešnosti poslovanja javnih agencij, npr. da morajo vse agencije začeti razvijati in uporabljati merljive cilje ter poročati o rezultatih, pojasnjeni morajo biti cilji vseh državnih programov ter da mora predsednik vlade pripraviti pisni dogovor o tem z vodji oddelkov in agencij.

Zavedali so se, da vzpostavitev dobrega sistema merjenja uspešnost v javni upravi potrebuje čas. V priporočila so tako tudi zapisali: »*Vsi zaposleni ne bodo sprejeli kazalnikov uspešnosti poslovanja. Ljudje bodo imeli težave z oblikovanjem kazalnikov. Zaposleni v javnih ustanovah se ponavadi ne osredotočajo na rezultate svojega dela (...). Posledica tega je, da zaposleni merijo količino svojega dela in ne rezultata dela. Če zaposleni trdo delajo, menijo, da delajo, kolikor zmorejo. Javne organizacije bodo potrebovale več let (...) da bodo razvile uporabne kazalnike uspešnosti poslovanja in uporabna poročila o rezultatih.*«

2.3 Kako pričeti merjenje

V zadnjih letih se tudi v strokovnoteoretičnih krogih upravne javnosti več ukvarjajo s problematiko upravljanja in prenove procesov, merjenja uspešnosti in merjenja performance javnih organizacij (Vintar in Pečar, 1998; Devjak, 1999; Korošec, 2002; Preskar, 2002; Klun 2003). Tako so predstavljeni tudi različni pristopi in pogledi oblikovanja kazalcev, spremljanja procesov in izvajanja samega merjenja. Oblikovanje »pravil« merjenja uspešnosti, še posebej v javni upravi, ki

je zelo kompleksen sistem, je zahtevna naloga. V nadaljevanju bomo le opozorili na nekaj možnih korakov (Jeraj, 2001), ki jih moramo upoštevati, ko začnemo merjenje in ocenjevanje:

- najprej določimo cilje, ki jih želimo doseči, in šele nato, kaj bomo merili. Oblikujemo merila in kazalce za cilje in procese, ki so potrebni za doseganje ciljev. Za vsak strateški cilj določimo vsaj tri merila;
- postopek merjenja tudi formalno opredelimo, določimo pogostost merjenja, način dokumentiranja, določimo odgovorno osebo;
- meritve ponavljamo, ugotavljamo usmeritve, podatke predstavimo tudi grafično;
- meritve analiziramo na enakem odgovornem nivoju, kot so bili postavljeni cilji;
- na podlagi analiz ukrepamo in spremljamo ukrepe do uresničitve.

Sicer pa naj bo, če je to mogoče, v projekt vključen tudi informatik, ki bo meritve podprl z informacijsko tehnologijo, ki omogoča avtomatsko zajemanje in analizo podatkov. Pri iskanju primernih meril se poskušajmo izogniti določanju tistih meril, ki zahtevajo velike napore za zbiranje, ne nudijo pa veliko koristnih informacij. Kriterij za uvedbo merila naj bo dokazana dodana vrednost, ki jo nudi. Da bodo nova merila zares zaživela, jih je treba vključiti v sistem mesečnih kolegijev, nekatera pa tudi v tedenska ali celo dnevna poročila.

Temelji merjenja se postavijo v opisanem prvem koraku. To so *določanje ciljev, definiranje procesov in oblikovanje meril in kazalcev* za njihovo spremljanje. Definiranje ciljev in procesov nam da odgovor, *kaj* meriti, oblikovanje meril in kazalcev pa, s *čim* oziroma *kako* meriti. V nadaljevanju prispevka se bomo osredotočili na iskanje odgovorov na postavljena vprašanja, v pomoč pa nam bodo tudi izsledki ankete o merjenju in spremljanju ciljev in procesov v upravnih enotah.

3 POSTAVLJANJE CILJEV

3.1 Dobri cilji izhajajo iz poslanstva in vizije

Cilji so razlog za izvajanje merjenj. Postavljanje ciljev v državni upravi pa je vse prej kot enostavno. Razlog je največkrat v neopredeljenem poslanstvu in pomanjkanju vizije.

Zahtevnejše kakor poslanstvo, ki je večinoma opredeljeno v zakonih, je oblikovanje vizije, ki upravni organ usmerja k dolgoročnim dosežkom in izzivom in navaja ne le, zakaj je ustanovljen, ampak kaj more in želi postati. Vse prevečkrat manjka dobra, navdušujoča vizija, ki bi zaposlenim pokazala smer in kaj bodo dosegli, če bodo zaposleni v konkretnem državnem organu. Cilj je motivirati zaposlene. V javni upravi je sicer neobičajno, da se poistovetijo osebni cilji s cilji javne ustanove, v kateri so zaposleni (Ložar, 2000). Mnogi državni organi imajo danes zapisano: »Naš cilj je učinkovito, zakonito in strokovno delo.« Toda koliko javnih uslužbencev je danes pripravljenih izgorevati za učinkovitost in strokovnost? Veliko bolj navdušujoče je: »Naš cilj je postati najboljša občina, upravna enota, ministrstvo ... z najzadovoljnejšimi strankami in zaposlenimi v državi!«

Vendar pa, kot pravi Peter Senge (Kaplan in Norton, 2000), poslanstvo in gesla, polna navdiha, niso dovolj: »Številni voditelji imajo osebne vizije, a se te nikdar ne preoblikujejo v skupne vizije, ki bi spodbudile organizacijo. Manjka način za spreminjanje vizije posameznika v skupno vizijo.« Naloga upravnega menedžmenta je torej ne samo nadzirati, ampak tudi imeti vizijo preseganja

pričakovanj, predvsem pa pretvarjati to vizijo v cilje organizacije, te pa v merljive cilje posameznikov.

3.2 Cilj je uravnotežen uspeh

Ko govorimo o uspešnosti državne uprave na splošno ali o uspešnosti posamezne javne ustanove, moramo vedeti, da bo ta uspešna, če bo zadovoljevala potrebe vseh zainteresiranih udeležencev. Njena uspešnost je razumljena različno glede na vidik udeleženca. Vsak udeleženec ima svoje cilje in pričakovanja, zato je treba opredeliti tudi različna merila in kazalnike, s katerimi bomo spremljali uspešnost.

V zvezi z razumevanjem potrebe po merjenju in oblikovanju različnih kazalcev uspešnosti je bil že večkrat naveden primer: »Ali si lahko predstavljate uspešen let sodobnega reaktivnega letala le s pomočjo enega inštrumenta, npr. merilnika hitrosti, ne da bi pri tem merili tudi druge parametre varnega poleta, kot so poraba goriva, smer poleta, višino leta, vremenske razmere itd.?« (Kaplan in Norton, 2000.) Vprašanje nas želi opozoriti, da morajo tako, kot morajo za varen let piloti »obdelati« podatke iz velikega števila merilnikov, tudi upravni menedžerji voditi javno ustanovo s postavljanjem oprijemljivih in merljivih ciljev za stranke, zaposlene, vlado, demokratično javnost (družbo) in okolje. Spremljati morajo različna merila in kazalnike; vsak cilj zahteva merjenje. Merjenje različnih vidikov delovanja organizacije postaja eno izmed najpomembnejših opravil novega javnega menedžmenta.

Če bi npr. v času zamenjave potnih listov uporabili kot kriterij uspešnosti le mero produktivnosti (izhajajoč iz upravne statistike), bi lahko ugotovili, da je bila državna uprava zelo produktivna in uspešna, svojega poslanstva, tj. nudenja kakovostnih upravnih storitev vsem državljanom, pa v celoti ni izpolnila. Kljub velikemu številu izdanih potnih listov je ponekod prihajalo do zastojev in nezadovoljstva državljanov, saj se je rok za zamenjavo iztekal ravno v času letnih dopustov.

Dobra osnova za oblikovanje modela kazalcev za spremljanje celovite uspešnosti naše javne uprave je evropski model za ocenjevanje kakovosti CAF. Samoocena omogoča upravnemu organu informacije, kje so njegove slabosti in prednosti ter na katere kritične dejavnike uspeha mora biti pozoren. Predvsem mu pokaže pot do uravnotežene uspešnosti. Orodje CAF je tako dober kazalec za določanje ciljev javne uprave, usmerja pa jo tudi k opredeljevanju takih meril in kazalnikov, s katerimi se lahko dokazuje uspešnost zadovoljevanja pričakovanja vseh zainteresiranih udeležencev.

3.3 Postavljanje in spremljanje ciljev v upravnih enotah

Glede na predstavljena teoretična izhodišča se pojavlja vprašanje, kako uspešna so bila doslej reformna prizadevanja v javni upravi, ali je opaziti bistven napredek pri razumevanju in merjenju uspešnosti javne uprave glede na preteklost. Kako imajo upravni organi opredeljene cilje, ali so usklajeni s poslanstvom, ali so uravnoteženi in upoštevajo interese različnih udeležencev, predvsem pa, ali je vzpostavljen sistem njihovega spremljanja, s tem pa tudi merjenja uspešnosti?

V preglednici št. 1 so prikazani najpogosteje definirani cilji v posameznih upravnih enotah ter način njihovega spremljanja. Podatki so zbrani na podlagi ankete, ki se je izvajala v juliju 2003 (čas dopustov) v 58 upravnih enotah. Nanjo je odgovorilo 34 anketiranih, kar pomeni 59 % populacije. Izmed 34 upravnih enot je bilo 16 takih, ki so že pridobile certifikat kakovosti ISO 9001 ali so se

samoocenile po modelu CAF. Skoraj polovica anketiranih si je tako že doslej prizadevala za kakovost, zato skupine anketiranih ne moremo šteti kot povprečen vzorec državne uprave

CILJ	SPREMLJANJE – AKTIVNOST, MERILO, KAZALNIK	Pogostost
uspešnost in učinkovitost	upravna statistika: delež rešenih zadev v enem, dveh ali več mesecih, število rešenih in nerešenih, delež zaostankov, število zaostankov, čas reševanja zadev, število zaostankov na zaposlenega itd.	30-krat 88 %
zadovoljstvo strank	anketiranje po predpisani metodologiji MNZ, število pohval in pritožb strank, število pomoči neuki stranki, primerjava ocen zadovoljstva strank s povprečjem in drugimi UE itd.	24-krat 71 %
zadovoljstvo zaposlenih	anketiranje po metodologiji MNZ, primerjava z ocenami na drugih UE, število letnih razgovorov z zaposlenimi itd.	20-krat 59 %
racionalna poraba financ in obvladovanje stroškov	poslovanje v skladu s finančnim načrtom, stroški zamudnih obresti, spremljanje izrabe delovnega časa, stroški na različne nosilce, število izvedenih notranjih finančnih kontrol	11-krat 32 %
motiviranje in izobraževanje zaposlenih	stroški izobraževanja na zaposlenega, kadrovska struktura, število poročanj iz izobraževanj – prenosov znanja, mesečna ocena opravljenega dela, število bolniških dni na zaposlenega itd.	10-krat 29 %
izboljšanje delovnih razmer in informacijske tehnologije	interni vprašalnik za zaposlene, spremljanje uspešnosti projektnih skupin, ki rešujejo problematiko	7-krat 21 %
zakonitost, strokovnost in nepristranskost	delež pritožb odstopljenih organu 2. stopnje, delež potrjenih odločitev organa 1. stopnje, število upravnih sporov, število sporov pred sodiščem za človekove pravice itd.	7-krat 21 %

Preglednica 1: Cilji in njihova merila v upravnih enotah

Izmed 34 anketiranih upravnih enot 4 nimajo opredeljenih ciljev, druge pa so skupno navedle 22 vsebinsko različnih ciljev, kar kaže na izredno širino razumevanja poslanstva upravnih enot. Spremljanje ciljev in merila so še najpodrobneje opredeljeni za prve tri cilje (uspešnost in učinkovitost, zadovoljstvo strank, zadovoljstvo zaposlenih), kar je posledica podpore MNZ v obliki metodologije in formalnih zahtev po spremljanju teh ciljev. Za druge cilje, ki niso navedeni na preglednici, je spremljanje opredeljeno splošno, brez kvalitativnih ali kvantitativnih kazalcev, 10 % ciljev pa se sploh ne spremlja in ne meri. Upravne enote imajo v povprečju definiranih 5 ciljev, upravna enota z največ cilji jih ima 12, z najmanj pa 2.

4 MERILA, KAZALNIKI IN GIBALA USPEŠNOSTI

Pri iskanju odgovora na vprašanje, kako in s čim meriti, smo lahko uspešnejši, če upoštevamo nekatera splošna pravila in spoznanja glede merjenj. V strokovni literaturi lahko zasledimo več različnih klasifikacij merjenj. Tako se npr. glede merjenja procesov pogosto navajajo tri vrste meritev (Jeraj, 2001), in sicer *notranje meritve (obnašanje procesa)*, *meritve proizvoda ali storitve (obnašanje proizvoda)* in *meritve zadovoljstva odjemalca (obnašanje procesa, kot ga vidi odjemalec)*, sama merila za vrednotenje zmogljivosti procesa pa lahko razdelimo tudi na *vstopna, procesna* in *izhodna* (Marolt, 1999). Tudi merjenje delovanja organizacij v javnem sektorju je običajno usmerjeno na (Korošec, 2002):

- *prvine ali vložke* (merjenje količinske in vrednostne porabe vloženih potencialov in virov, kot so potrošni material, finance, zaposleni, zgradba, oprema idr.);
- *procese* (merjenje obsega izvedenih procesov, predvsem koliko dela je bilo opravljeno – čas izvedbe storitev glede na standarde, pogostost in čas dogodkov znotraj procesa, število ponovitev posameznih dejanj itd.);

- *učinke delovanja*, ki se najprej kažejo kot *izložki* (rezultati dejavnosti, npr. število upravnih storitev, število inšpekcijskih pregledov, število diplomantov itd.), ki imajo kasneje kakovostne posledice v *dosežkih* (vpliv in korist izložkov za uporabnike in družbo v celoti, kot npr. manj prometnih nesreč, manj izgubljenih potnih listov, število oseb, ki so na podlagi opravljenega svetovanja našle zaposlitev itd.).

Na splošno velja za javni sektor, da je še najlažje meriti prvine in izložke, zato so ta merila tudi najpogosteje uporabljena v poročilih in analizah. Več težav je, predvsem v javni upravi, z oblikovanjem meril in kazalnikov za spremljanje procesov, še težje pa so merljivi njeni kakovostni učinki oziroma dosežki (npr. hitro izdano gradbeno dovoljenje lahko vpliva na višjo gospodarsko rast), saj se ti pogosto pokažejo šele z večjim časovnim zamikom (Korošec, 2002).

Merjenje prvin, procesov in učinkov lahko poteka na dveh ravneh. Na prvi ravni se oblikujejo *absolutna merila*, to so *kazalci*, na drugi, višji ravni pa *relativna merila*, to so *kazalniki* (Korošec, 2002). Kazalniki so izpeljani iz primerjav različnih kazalcev ali primerjav kazalcev in kazalnikov, lahko pa se nadgrajujejo in so izpeljani iz primerjav med drugimi kazalci, takrat govorimo o kazalnikih višje ravni. Merilo (kazalec) je tako npr. število izdanih odločb, število izdanih odločb na zaposlenega pa kazalnik.

Dobro zasnovan model metrik mora za postavljena merila in kazalnike imeti opredeljena tudi gibala uspešnosti (Kaplan in Norton, 2000). Osnovni kazalniki rezultatov imajo ponavadi časovni zamik in nam dajo informacijo o tem, kako dobri smo bili v preteklosti, ter merijo predvsem posledice (npr. delež rešenih zadev v roku, število odpravljenih odločb na drugi stopnji ali materialni stroški na upravno zadevo). Tradicionalne kazalnike rezultatov moramo tudi v javni upravi čim bolj razširiti s kazalniki, ki merijo tudi vzroke in nas opozarjajo na dogodke ter tiste faze procesa, ki imajo lahko odločilen vpliv na kasnejši rezultat. Dopolnimo jih z vnaprejšnjimi kazalniki (dejavnikov), kot so npr. število nerešenih zadev 10 dni pred iztekom roka, strukturni deleži vzrokov za odpravljene odločbe, število ur izobraževanja na zaposlenega in kazalniki nadzorovane porabe (npr. število vrnjenih odločb po pregledu v ponovno izdelavo na referenta).

Notranje meritve	Št.	Notranje meritve	Št.
struktura izobrazbe zaposlenih	28	odzivnost dobaviteljev (drugih organov)	11
produktivnost zaposlenih (število zadev na mesec)	27	število vpogledov v arhivsko gradivo	10
izobraževalni dnevi na zaposlenega	24	merjenje osebne uspešnosti zaposlenih	10
pravočasnost izvajanja del – rok na osebo	24	število zastojev pri delu	9
čas izvedbe postopkov	23	zastoji na dobavitelja	9
bolniški dnevi na zaposlenega	21	število uvedenih izboljšav	8
poraba – stroški na zaposlenega (material, telefon, izobraževanje, plača itd.)	17	stroški na enoto upravnega dela	8
število napak na zaposlenega	16	število predlaganih izboljšav do dobaviteljev (npr. število pripomb na predlagane zakone)	8
št. neformalnih/družabnih srečanj zaposlenih	16	povprečen čas reševanja posameznih faz	
stopnja fluktuacije zaposlenih	13	zadeve	7
koristni predlogi na zaposlenega	13	izraba časa – učinkovite ure na zaposlenega	6
število korektivnih in preventivnih ukrepov	11	stroški napak	2
stroški kakovosti	11	poraba recikliranega materiala (v %)	1
Meritve, povezane s strankami	Št.	Meritve proizvoda	Št.
število pritožb in pripomb strank na poslovanje	30	skupno število rešenih zadev	32
število pohval strank na poslovanje	23	odstotek rešenih zadev	31
število obiskov strank na internetnih straneh na leto	18	odstotek rešenih zadev po dveh mesecih	30
število ukrepov za povečanje zadovoljstva strank	16	število nerešenih zadev po področjih	30
število odgovorov na pripombe o poslovanju	15	število nepotrjenih zadev na 2. stopnji	24

število javnih obvestil strankam na leto	13	število postopkov – izredna pravna sredstva	23
število pritožb varuhu človekovih pravic	10	povprečen čas reševanja zadeve	18
število omemb organizacije v medijih na leto	9	število nerešenih zadev po krivdi organa	8
število pripomb strank na delo drugih organov in posredovanje	7	čas reševanja pritožb	5
število zahtevkov za povračilo stroškov	7	število nerešenih zadev nekaj dni pred iztekom roka – preventiva	1
število udeležb na družbenih prireditvah na leto	4		
določen minimalni čas za telefonski odziv	4		
merjenje s pomočjo skrite stranke	2		
število prihodov stranke zaradi ene zadeve	1		

Preglednica 2: Nabor in pogostost kvantitativnih meril in kazalcev, ki jih za spremljanje dela uporabljajo UE

Definiranje meril, predvsem pa gibal uspešnosti zahteva poglobljeno razumevanje ciljev in procesov, ki potekajo v upravnem organu, in tudi veliko mero inventivnosti predstojnikov. Marsikaterega cilja v državni upravi se le navidezno ne da spremljati in meriti s kvantitativnimi merili. Zato je večkrat potreben temeljit razmislek in ideja o primernem kazalniku.

Tudi pri samoocenjevanju po modelu CAF (PRSPo) so ocenjevalci v državni upravi večkrat v dilemi, katera kvantitativna (vnaprejšnja) merila in katere kazalnike uporabiti za dejavnike, na drugi strani pa, s katerimi meriti in dokazovati napredek. Preglednica št. 3 predstavlja nekaj možnih meril in kazalcev za dejavnike in merilo ravnanja z zaposlenimi, ki sta izmed vseh devetih meril modela bila v povprečju med najnižje ocenjenimi na evropskem in slovenskem nivoju.

DEJAVNIK Ravnanje z ljudmi pri delu	Število ukrepov na podlagi ankete med zaposlenimi, število opravljenih pogovorov z zaposlenimi, število sprememb na predlog zaposlenih, število napredovanj zaposlenih in sprememb sistemizacije, indeks sredstev, vloženih v izboljšanje delovnih razmer, strukturni delež zaposlenih (spol, starost), število oblikovanih timov, število izobraževanj na zaposlenega in notranjih premestitev zaposlenih, indeks sredstev za usposabljanje, število upoštevanj predlogov sindikata itd.
MERILO Ravnanje z ljudmi pri delu	Indeks zadovoljstva zaposlenih, število koristnih predlogov zaposlenih, stopnja fluktuacije, indeks disciplinskih ukrepov, število izkazanih pohval za dobro delo, število opravljenih nalog izven sistemizacije, merila produktivnosti, število bolniških dni, pritožb zaposlenih itd.

Preglednica 3: Primer kvantitativnih meril za dejavnike in rezultate po modelu CAF (PRSPo)

4.1 Opredeljevanje in merjenje procesov v upravnih enotah

Vse dejavnosti, ki jih izvajamo za doseg ciljev, lahko opišemo kot proces. Procesni pogled na delo postaja vse bolj uveljavljen tudi v državni upravi, vprašanje, katere procese opredeliti ter kako jih meriti in spremljati, pa vse aktualnejše.

V preglednici 4 je predstavljen primer modela procesov in meril za njihovo spremljanje za upravne enote. Na podlagi ankete so navedeni najpogosteje prepoznani procesi ter v praksi najpogosteje uporabljena merila njihovega spremljanja v upravnih enotah.

PROCES	SPREMLJANJE – AKTIVNOST, MERILO, KAZALNIK	Pogostost
vodenja upravnega postopka	kvantitativno merjenje s standardnimi merili in kazalniki upravne statistike izločkov ter napak na zaposlenega; število zastojev, število vpogledov v uradne evidence, čas reševanja posamezne zadeve, število zadev na zaposlenega, število urgenc dobaviteljem glede podatkov; vodenje kontrolnih listov, ocenjevanje izvedencev, zapisovanje dogodkov itd.	27-krat 79 %
financiranja	mesečno spremljanje porabe v skladu z letnim načrtom – MFERAC (referenca je odobreni proračun), indeksi realizacije proračuna, stroški dela, materialni stroški na enoto, stroški kakovosti, število zastojev financiranja itd.	20-krat 59 %
komuniciranja in/ali informiranja	število zastojev, ocena zadovoljstva zaposlenih z informiranjem, število objav v medijih, tiskovna konferenca, število objav na interni oglasni deski, oddelčnih sestankov, vprašanj strank, neformalnih družabnih srečanj, podanih koristnih predlogov zaposlenih	17-krat 50 %
vodenja upravne enote	vodstveni pregled, tedensko poročanje po oddelkih, letni poslovni načrt, poslovno poročilo, število izdanih navodil, število pritožb na poslovanje, število sestankov sosveta načelnika (koordinacij z drugimi organi), rezultati zunanjih presoj kakovosti, poročilo računskega sodišča itd.	14-krat 41 %
izobraževanja	število izvedenih izobraževanj, število udeležb na izobraževanjih na zaposlenega, stroški izobraževanj, delež uresničitve načrta izobraževanja, spremljanje strokovnosti in zanesljivosti zaposlenih po izobraževanju – spremljanje učinkov izobraževanj, spreminjanje izobrazbene strukture.	13-krat 38 %
upravljanja zaposlenih	merjenje zadovoljstva in ozračja – anketa, odsotnost zaradi bolniške na zaposlenega, ocenjevanje uspešnosti in učinkovitosti posameznika, izvedba letnih pogovorov, delež izvedenih dejavnosti – učna komunikacija itd.	11-krat 32 %
nabave in/ali vzdrževanja	spremljanje izvajanja letnega poslovnega načrta, stroški vzdrževanja, časovnost amortizacije, obseg in stroški nabave, opisno spremljanje dobaviteljev, število zastojev, opredelitev minimalnih in maksimalnih zalog itd.	10-krat 29 %

Preglednica 4: Procesi in njihova merila v upravnih enotah

Procese ima opredeljene 79 % upravnih enot, dobra petina pa jih nima. V skupini, ki nima opredeljenih nobenih procesov, se niso izvajale dejavnosti v zvezi z uvedbo modelov ISO 9001 ali CAF. Tako lahko sklepamo, da ima uvajanje teh dveh modelov v državno upravo pomemben vpliv na usmeritev organizacije k boljšemu upravljanju procesov.

Kot ključna procesa sta najpogosteje navedena proces vodenja upravnega postopka in vodenja upravne enote, drugi procesi pa so večinoma opredeljeni kot podporni. Upravne enote imajo v povprečju opredeljenih 4– 5 procesov, od tega 1–2 ključna in 3 podporne; odgovorno osebo (lastnika) za proces imajo določeno v 78 % procesih, opredeljenih (grafično ali opisno) je 95 % procesov, meri in spremlja pa se jih 87 % .

Na splošno lahko ugotavljamo, da se procesi v upravnih enotah večinoma dobro upravljajo. Vprašanje pa je, ali so prepoznani procesi ključni za doseg ciljev upravne enote, ali se s temi procesi izvajajo vse dejavnosti, ki so potrebne za doseg ciljev. Odgovor na to vprašanje nam lahko dajo meritve, ki nam morajo pokazati uspešnost pri doseganju ciljev (ali delamo pravilno) in uspešnost izvajanja ključnih procesov (ali delamo dobro), kar pomeni, da je med njimi dobra povezava in da so za cilje primerno opredeljeni procesi.

5 SKLEP

Spremljanje in ocenjevanje uspešnosti v državni upravi je izjemno kompleksno, saj so tudi njeni cilji in interesi udeleženih strani večplastni. Državna uprava je naredila nekaj pomembnih korakov

k razvoju ključnih meril in kazalnikov, kot sta formaliziranje zahtev po spremljanju uspešnosti in uvajanje modelov, ki vzpodbujajo merjenja v upravnih organih. V nekaterih upravnih organih, npr. v upravnih enotah, je bilo vložena že veliko truda v merjenje uspešnosti, vendar so cilji in merila kljub enakemu poslanstvu različno opredeljeni.

Obstaja potreba po oblikovanju modela uravnoteženih meril in kazalcev uspešnosti (vsaj na ravni primerljivih skupin upravnih organov), ki bodo pripomoček tudi pri samoocenjevanju in primerjanju znotraj javne uprave.

Ugotavljamo lahko, da smo na polovici poti pri vzpostavitvi enotnih preglednih standardov merjenja poslovne učinkovitosti in uspešnosti javne uprave, nadaljnja hitrost potovanja po tej poti pa je odvisna od pritiskov demokratične javnosti, odločenosti in prednostnih nalog politike ter sposobnosti javnega menedžmenta.

LITERATURA

- Devjak, Srečko (1999): »Finančno-gospodarski kazalniki občine«, 6. Dnevi slovenske uprave – zbornik referatov, Visoka upravna šola, Portorož, str. 291–301.
- Jeraj, Miro (2001): »Prenova poslovnih procesov na osnovi zahtev družine standardov ISO 9000:2000«, revija Organizacija, letnik 34, številka 9, Moderna organizacija, Kranj, str. 602–608.
- Kaplan, S. Robert, in Norton, P. David (2000): Preoblikovanje strategij v dejanja, uravnoteženi sistem kazalnikov, Gospodarski vestnik, Založba, Ljubljana.
- Klun, Maja (2003): »Merjenje performansa v javni upravi, primer davčne uprave«, Javna uprava, letnik 39, št. 2, Ljubljana, str. 149–156.
- Korošec, Bojana (2002): »Neprirodne organizacije in merila za presojanje njihovega delovanja in dosežkov«, revija Organizacija, letnik 35, številka 1, Moderna organizacija, Kranj.
- Ložar, Boštjan (2000): »Veliki cilj v besedi, sliki in občutenju«, revija Manager, št. 4, Ljubljana.
- Marolt, Janez (1999): »Kakovost kot osrednji element sodobne organizacije«, Kovač, Jure (ur.): Sodobne oblike in pristopi pri organiziranju, Moderna organizacija, Kranj, str. 87–118.
- Pečar, Zdravko (1998): »Razvoj managementa s poudarkom na boljših metodah odločanja«, 5. Dnevi slovenske uprave – zbornik referatov, Visoka upravna šola, Portorož, str. 167–206.
- Preskar, Jože (2002): »Učinki letnega poslovnega načrta in vodenja s cilji v upravni enoti Novo mesto«, konferenca Od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi – zbornik referatov, MNZ, Ljubljana, str. 77–93.
- Tomažič, Egon (2003): »Letni razgovori kot element vodenja«, strokovno gradivo Odličnost vodenja v javni upravi, Gospodarski vestnik, Ljubljana, str. 19–23.
- Vintar, Mirko (1998): »Prenova poslovanja in informatizacija upravnih enot«, 5. Dnevi slovenske uprave – zbornik referatov, Visoka upravna šola, Portorož, str. 123–136.