

Let 5 št 1 leto 2012

## Odličnost na kvadrat: samopresoja v javni upravi

Bojan RADEJ, Mirna MACUR



CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

35:005.336.1(0.034.2)

RADEJ, Bojan

Odličnost na kvadrat [Elektronski vir] : sampresoja v javni  
upravi / Bojan Radej, Mirna Macur. - 1. izd. - El. knjiga. -  
Ljubljana : Slovensko društvo evalvatorjev, 2012. - (Delovni zvezki  
SDE ; 2012, št. 1)

Način dostopa (URL): <http://www.sdeval.si/Publikacije-za-komisijo-za-vrednotenje/Odlicnost-na-kvadrat-samopresoja-organizacij-javne-uprave-DZ-1/2012.html>

ISBN 978-961-92453-9-2

260154624

## Kazalo

Povzetek / English Abstract	4
1 Uvod	5
2 Samopresoja organizacij	8
3 Samopresoja organizacije O	22
3.1 Rezultati	24
4 Diskusija o rezultatih	31
5 Sklep	35
Uporabljena literatura	39
Priloga	41
Matrika 1: Procesna samopresoja organizacije	18
Matrika 2: Korelacijska matrika rezultatov samopresoj po SPO	21
Matrika 3: Vhodno-izhodna matrika za oceno procesov organizacije O	26
Matrika 4: Korelacijska matrika za celostno oceno procesov organizacije O	28
Tabela 1: Rezultati točkovanja meril Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacijo O	25
Tabela 2: Trije stebri upravljanja organizacij v javni upravi	26
Slika 1: Ocena povezanosti procesov v organizaciji O	29

**Zahvala:** Za pripombe na prejšnjo verzijo besedila se zahvaljujema mag. Vitomirju Pretnarju. Za sodelovanje se zahvaljujema članicam in članom fokusne (ciljne) skupine CAF 2011 (gl. Radej, Macur, 2011).

**Opombi:** Delo bo objavljeno v knjigi Presečno vrednotenje družbenih pojavov (delovni naslov), ki ga avtorji (Radej B., M. Golobič, M. Macur, Luna Jurančič Šribar; spremna beseda S. Dragoš) pripravljajo za izid jeseni 2012.

Nekateri uporabljeni pojmi so v elektronski izdaji tega dela **napisani v rdeči barvi**. Označujejo delovna poimenovanja, ki jih šele preizkušava. Za predloge se lepo priporočava.

**Pravice:** Izdelek je zaščiten z licenco »Creative Commons« / »Ustvarjalna gmajna« 2.5 Slovenija, ki določa: pri uporabi dela morate navesti izvirnega avtorja; dela ne uporabiti v komercialne namene; Če spremenite ali uporabite to delo v svojem delu, ga lahko distribuirate le pod licenco, enako tej.

**Priporočilo za citiranje:** Radej B., M. Macur. Odličnost na kvadrat: samopresoja v javni upravi. Ljubljana: Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki SDE, let. 5, št. 1 (februar 2012), 42 str., <http://www.sdeval.si/Publikacije-za-komisijo-za-vrednotenje/Odlicnost-na-kvadrat-samopresoja-organizacij-javne-uprave-DZ-1/2012.html>

Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezek let. 5, št. 1 (februar 2012)

## Odličnost na kvadrat: Samopresoja v javni upravi

Bojan Radej\*, Mirna Macur\*\*

\* Slovensko društvo evalvatorjev, Ljubljana, [bojan.radej@siol.net](mailto:bojan.radej@siol.net)

\*\* Fakulteta za uporabne družbene študije, Nova Gorica, [mirna.macur@gmail.com](mailto:mirna.macur@gmail.com)

**Povzetek:** Rezultati ocenjevanja vladanja se močno razlikujejo, če so podani od zunaj (javno mnenje, mednarodne primerjave) ali od znotraj, s stališča organizacij v javni upravi. Pri slednjih se problem ponovi, saj različni pristopi k samopresoji dajo različne rezultate. Proučimo primer Skupnega ocenjevalnega okvira za interno presojo organizacij v javni upravi (»CAF«). Najprej odkrijemo neskladje med njegovimi načelnimi izhodišči in metodološko izvedbo presoje. Za premostitev neskladja je potrebno standardnemu postopku dodati sintezni modul, ki pa spremeni racionalnost presoje – ta zdaj ni več pogojena z načinom razmišljanja, značilnim za zasebna podjetja, od koder SPO izvira, ampak je razvita v načinu razmišljanja, po katerem so organizacije v javni upravi kompleksni pojavi, kar zahteva posebno, presečno presojo. Ideja je preizkušena s primerjavo rezultatov standardne in nadgrajene SPO, opravljeno na primeru organizacije O iz sistema slovenske državne uprave. Preizkus pokaže, kako pomembno je, da sta analitični in sintezni vidik presoje povezana in razloži, da sta drug z drugim določena. Razklanost ocen o uspešnosti javnega upravljanja je tako povezana tudi z nesinteznim načinom ocenjevanja oziroma na splošno rečeno z neuspešnim prehodom z mikro na makro raven presoje o kompleksnih družbenih zadevah.

**Ključne besede:** samopresoja; javna uprava; Skupni presojevalni okvir; kakovost vladanja.

## Excellence Squared: Selfassessment in Public Administration

Bojan Radej\*, Mirna Macur\*\*

\* Slovenian Evaluation Society, Ljubljana, [bojan.radej@siol.net](mailto:bojan.radej@siol.net)

\*\* School of Advanced Social Studies in Nova Gorica, Nova Gorica, [mirna.macur@gmail.com](mailto:mirna.macur@gmail.com)

**Abstract:** Gap between perception of quality of governance when assessed externally by aggregate indicators or selfassessed internally from the view of public organisations is huge. For the latter the discrepancy is repeated as different selfassessment approaches for organisations produce different and even conflicting results. The problem is demonstrated on the case of selfassessment of organisation O from Slovenian public sector with the Common Assessment Framework (CAF). We start with identification of logical inconsistency in CAF between its initial purpose and subsequently applied assessment methodology. To resolve the contradiction, a synthesis modul is added to the standard CAF, but this also institutes distinctive assessment rationale. It is not subject any more to the rationale of private sector from which CAF is derived (EFQM) but establishes complex rationale, which is distinct for assessing organisations in public sector. The experiment testifies that in the assessment of complex social issues analysis and synthesis are both needed and they are even sufficiently determined by each other. This gives ground for proposing the conclusion that huge gap in the assessment of quality of governance is partly caused with lack of multilevel approach to evaluation synthesis which is needed to overcome the intrinsic differences from which micro and macro judgment about social matters can only be produced.

**Keywords:** self-assessment; public administration; CAF – Common Assessment Framework, quality of governance.

## Odličnost na kvadrat: samopresoja v javni upravi

### 1 Uvod

Organizacije so eden od osrednjih fenomenov sodobnih družb saj velik in vse pomembnejši del družbenega življenja zaobjema življenje njenih organizacij. Vse organizacije imajo neko družbeno mesto in neko vlogo, saj so proizvod njenega zorenja in del zapletenega mehanizma, ki jo vzdržuje kot funkcionalno strukturo. Za razumevanje družbene dinamike je razumevanje organizacijskih procesov pomembno in na njem lahko temelji. Tako se proučevanja gospodarskih zadev lahko lotimo z raziskovanjem gospodarskih organizacij. Podobno bi proučevanje razlogov za slabo vladanje in zlasti za slabo upravljanje javnih zadev lahko začeli s proučevanjem organizacij v javni upravi.

Prav to je zdaj naš namen, spodbujen z opaznim razkorakom med oceno kakovosti javnega upravljanja v Sloveniji na eni strani ter na drugi dokazovanjem odličnosti organizacij v javni upravi, ki domnevno celovito upravljajo kakovost svojih procesov. Že državna razvojna strategija iz leta 2001 je kot enega ključnih problemov Slovenije navedla implementacijski deficit, kot je poimenovala razpiranje razkoraka med izrečenim in uresničenim na večini področij javnega upravljanja, zaradi česar Slovenija letno izgubi 1,5% BDP (Radej in dr., 2011). Zgovoren primer je usoda Resolucije o normativni dejavnosti, pripravljene v Ministrstvu za javno upravo (MJU, 2009) z glavnim namenom izboljšanja priprave predpisov. Resolucija sama ni bila pripravljena po postopku, ki ga je predpisala drugim in se ni uspela uveljaviti kot verodostojna. Tako je bila po števcu Centra nevladnih organizacij Slovenije<sup>1</sup> v treh mesecih od uveljavitve že več kot stokrat prekršena in tako postala še en neslaven mejnik v nadvse bolečem zorenju slovenske javne uprave od osamosvojitve države v začetku devetdesetih let dvajsetega stoletja naprej.

Organizacije v javni upravi teh trendov večinoma ne opazujejo križem rok ampak si na različne načine prizadevajo, da bi obvladovale svoje procese do ravni, ki je potrebna, da zagotavljajo kakovostne storitve in se pri tem nenehno izboljšujejo. Tovrstna prizadevanja v svetu od začetka osemdesetih let zaokroža doktrina novega javnega upravljanja, ki se je porodila v povezavi s prizadevanjem za vnašanje bolj poslovnih modelov poslovanja v javno upravo, po vzoru in dobrih izkušnjah, razvitih v zasebnih podjetjih.

Zanimanje za pristope novega javnega upravljanja se je v Sloveniji okrepila zlasti v povezavi z vstopanjem v EU, ki je zgrajena na teh podlagah in tako zahteva način javnega upravljanja in uporabo orodij, značilnih za novo doktrino. Tradicionalno organizirane in birokratsko upravljane javne storitve namreč ne obvladujejo dovolj učinkovito stroškov ter ne izboljšujejo dovolj

---

<sup>1</sup> [http://civilni-dialog.net/stevec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=46&Itemid=53](http://civilni-dialog.net/stevec/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=53)

uspešno kakovosti storitev, ki jo pričakujejo uporabniki (Dawson, Dargie, 1999). Predvsem jim manjka tekmovalnost med izvajalci javnih storitev, ki bi posnemala tekmovalnost trga (Macur, 2010) in obvladovanje tehnokratskih praks, privrženih znanstveni podpori upravljanju, merjenju izvedbene uspešnosti, uvajanju spodbujevalnih sistemov nagrajevanja.

Kljub svojem razvidnem smislu, zlasti v odgovor na staro doktrino je do današnjega dne nova doktrina ostala kontroverzna tema. Javno upravljanje ima res vrsto skupnih točk z upravljanjem v zasebnih pridobitnih organizacijah. Najdemo lahko tako argumente za tezo, da sta dovolj podobna, da se prvo lahko uči od drugega, kakor tudi za tezo, da sta si preveč in v temelju različna, tako da prakse, ki so se obnesle v pridobitnem sektorju niso neposredno prenosljive v organizacije javnega sektorja. Argumentov za drugo tezo je več (Macur, 2010). Po mnenju Rusa (1994) ima management v javnem sektorju res podobne naloge kot management v zasebnem, vendar pa se mora upravljavec v javnem zavodu prilagajati administrativnemu, ne tržnemu okolju. Okvir, v katerega je umeščeno vrednotenje uspešnosti javnih politik, se od okvira presoje pridobitnega sektorja razlikuje (Rus, 1994, Radej in dr., 2011) med drugim v tem, da je okolje prvih kompleksno, drugih načeloma enostavno – organizacije v javni upravi delujejo na več ravneh, zaposleni – oddelek – organizacija, ki so pogosto v medsebojnem nasprotju, in v več dokaj avtonomnih smereh, zaposleni – partnerstva – družba, ki so pogosto tudi konfrontirane; javne organizacije težje oblikujejo dolgoročneje načrte, ker jih modificirajo posegi politikov; javni sektor mora svojo vlogo izvajati nediskriminatorno za vse skupaj, gledano kolektivno, in za vsakogar posebej – trg skrbi le za slednje; uspešnost v javnih organizacijah je težko objektivno meriti in ovrednotiti, ker nimajo skupnega imenovalca (so 'nesomerne'), zasebne organizacije pa imajo zelo jasna merila, ker sta dobiček in izguba enostavno merljiva v denarju in je vse za posel pomembne zadeve mogoče izraziti v denarju kot njihovem skupnem imenovalcu (so 'somerne'); naloge prvim in vire zanje večinoma določajo nadrejene organizacije, zasebne si jih same. Arzenškova (2009) tudi navaja, da so zasebne organizacije slab zgled, saj kljub njihovi sorazmerni enostavnosti v njih propade od polovice pa tudi do 80% poskusov organizacijskih sprememb.

Tako neposredno prenašanje upravljaljskih praks iz zasebnega v javni sektor ni možno oziroma zahteva najprej spremembo v načinu razmišljanja. Organizacija v zasebnem sektorju, če je pridobitne narave sledi le enem cilju, ki so mu vsi ostali podrejeni. V javnem sektorju je glavnih ciljev več in med seboj niso skladni. Ukvarjanje z značilnimi izzivi javnega upravljanja zahteva spremembo podjetniškega načina razmišljanja. Zato se v javnem sektorju značaj praks podjetij povsem spremeni. Savoie (1995) je razliko med zasebnim in javnim upravljanjem ponazoril: v poslu večinoma ni usodno pomembno, če si 10% situacij ocenil narobe in zato izgubljal, dokler boš lahko na koncu leta prikazal višji dobiček. V javnem sektorju ni preveč pomembno, če si v 90% situacij, s katerimi si imel opraviti, ravnal v javno dobro, saj se bodo vsi ukvarjali z 10% primerov, ko ti to ni uspelo. Temu se zaradi neskladnosti prioritet ni moč izogniti. Ena od

posledic je, da je v ocenjevanje uspešnosti javnega upravljanja že od samega začetka vgrajena negativna in kritična nota.

Pri internem vrednotenju uspešnosti organizacij javne uprave od znotraj je smer pristranskosti prav nasprotna, a zaradi drugačne narave ocenjevanja bolj prikrita, ker zunanjemu opazovalcu proces ocenjevanja organizacije ni razviden, niti pri njem ne more neposredno sodelovati. Tako o kakovosti javnega upravljanja večinoma razpravljamo bodisi gledano od zunaj s kritizerskih podlag ali gledano od znotraj s podlag samozavajanja, oziroma so razpravljavci temu vsaj vede ali ne izpostavljeni. V javnih zadevah stvari niso vidne takšne »kakršne so« same na sebi, oziroma se o tem, kakšne so »v bistvu«, večinoma ni mogoče dogovoriti, prav nasprotno, vsak poskus v tej smeri vodi samo še do poglobljanja obstoječega razkola.

Prispevek tako skuša na konkretnem primeru identificirati dejansko pristranskost presoje in diagnosticirati razloge za samozavajanje pri internem vrednotenju organizacij v javni upravi. Poizkusni zajček za preizkus teze je Skupni presojevalni okvir<sup>2</sup> (SPO; popularno znan kot "CAF", *Common Assessment Framework*). Zasnovan je bil na logiki evropskega modela kakovosti EFQM (Evropski sklad za upravljanje kakovosti; *European Foundation for Quality Management*), izvorno razvitem za potrebe upravljanja kakovosti v tržno-zasebnih organizacijah, in na modelu kakovosti Speyer, razvitem na istoimenski nemški univerzi upravnih znanosti. Po tej metodi se organizacijska presoja opravi interno s točkovanjem poenotenega seznama devetih meril, ki so razdeljena v tri glavne skupine: merila dejavnikov organizacije, merila procesov in merila rezultatov organizacije. Nato organizacija dosežene ocene primerja bodisi glede na dosežke v preteklosti, bodisi glede na ocene v drugih primerljivih organizacijah javne uprave.

Do leta 2000 in kasneje pri dodelavi priročnika leta 2006 je bil model SPO dodatno prilagojen za potrebe uporabe v organizacijah javne uprave, vendar v osnovi, kot bomo pokazali, ostaja še naprej razvidno vpet v miselni okvir upravnih znanosti in potreb upravljanja, kot jih zaznavajo v zasebnih podjetjih. V javni sektor tako res vnaša nov način razmišljanja, ki pa ni nek poseben način razmišljanja, prilagojen drugačnim potrebam organizacij javne uprave ampak je generični okvir, kar pomeni, da je primeren za vrednotenje vsake organizacije ne glede na naravo njenega posla. Tako je SPO namenoma zamišljen kot *nespecifičen pristop k ocenjevanju kakovosti zelo specifičnih organizacijskih procesov v javni upravi*.

Za pričujoči eksperimentalni namen je SPO izbran preudarno. V EU je to najbolj razprostranjen pristop k interni presoji organizacij, ki temelji na »evropskih vrednotah« (SPO 2006). Posebej se je uveljavil v novih članicah skupnosti iz srednje in vzhodne Evrope. Zadnja ocena uspešnosti samopresoje s SPO (Staes in dr., 2011) poroča, da ima samopresoja po SPO v petih državah

---

<sup>2</sup> Slovenski prevod pojma »*Common Assessment Framework*« v »Skupni ocenjevalni okvir«, ki ga najdemo v aktualnem priročniku SPO 2006, je napačen. »*Assessment*« se prevaja v »presoja« - en najstarejših primerov je prevod »presoje učinkov na okolje« iz »*Environmental impact assessment*«. Po slovensko angleškem slovarju (Grad, Leeming; DZS) se »ocena« v angleščino prevaja kot »*appreciation*«, »*estimation*«, »*appraisal*«, »*evaluation*«, »*judgment*«.

skupnosti »zelo velik vpliv na spremembe v javnem upravljanju«. Med njimi je tudi Slovenija, zato ta pogled ni samo teoretično zanimiv, saj je raziskovanje metodološko zasnovano, ampak je tudi aktualen.

V nadaljevanju najprej proučimo pojem samopresoje s stališča dveh nosilnih konceptov, ki ju uresničuje. Prvi je interno vrednotenje, drugi pa vrednotenje procesov. Interno vrednotenje je nasprotje eksternega vrednotenja, vrednotenje procesov pa je nasprotje vrednotenja učinkov. Vrednotenje učinkov organizacijo presoja glede na njene raznovrstne rezultate, ki se večinoma ugotavljajo ločeno s stališča njihovega stanja v trenutku presoje. Procesno vrednotenje pa se tiče vrednotenja tokov različnih vrst sprememb vhodnih pogojev organizacije v njene izhodne rezultate. Organizacije seveda za potrebe vrednotenja ni mogoče razbiti na spremenljivke stanj in spremenljivke tokov, ker so nerazdružno povezane: organizacijski objekti so na eni strani predmet organizacijskih procesov, na drugi pa procesi ustvarjajo objekte. Zato je ločevanje obeh vrst presoj lahko le umetno – a smiselno, ker lažje dojamemo ločeno opredeljene pojme.

SPO kombinira objektno in procesno vrednotenje, vendar metodološko nekonsistentno. V načelnih opredelitvah prevladuje procesni pogled na organizacijo. »V vsaki ... organizaciji potekajo številni procesi in vsak od njih je skupek zaporednih dejavnosti, ki pretvarjajo vire ali vložke v rezultate ali izhode oziroma učinke, pri tem pa večajo vrednost« (SPO 2006). V praktični izvedbi pa SPO naenkrat postane objektna metoda, kjer je organizacija mišljena kot sestav inertnih elementov oziroma v konkretnem primeru meril, ki so proučena ločeno in s stališča njihovih stanj, ne pa tudi medsebojnih razmerij, ki bi v vrednotenju zajel njihova ujemanja in nasprotja.

Kako se ta neobvladana dvojnost SPO odreže pri praktičnem vrednotenju ponazori eksperimentalna presoja organizacije O iz sistema slovenske javne uprave po objektnem in po procesnem pristopu, torej z uporabo standardnega SPO in z uporabo popravljenega postopka samopresoje, ki presoji doda sintezni pogled. Opravljeni preizkus potrди, da je standardno izvedeni SPO omejeno uporaben, vendar pa se uporabniki tega ne zaznavajo jasno, ker so razvili zaprt in samozadosten način internih presoj in si prenehali zastavljati konceptualna vprašanja o ustreznosti teh prizadevanj. Neverodostojnost standardnega SPO, ki je povezana z njegovo teoretsko neustreznostjo (ker je prevzet iz zasebnega sektorja) in metodološko nekonsistenco (med načeli samopresoje in njeno praktično izvedbo) je mogoče odpraviti, če je standardni SPO nadgrajen s sinteznim postopkom, ki v praktični izvedbi realizira njegove načelne opredelitve.

## **2 Samopresoja organizacij**

Organizacija, še zlasti organizacija v javnem sektorju, ni zgolj skupina ljudi, ki si v okviru konkretne delitve dela prizadevajo s sodelovanjem doseči skupni cilj, kakor določajo standardne opredelitve, na primer v CIDA (2006; SPO 2006). Organizacija niso samo zaposleni, ki slepo sledijo glavnemu cilju organizacije, da si v okviru svojih specializiranih zadolžitve nesebično



pomagajo in si skupaj vzneseno prizadevajo za njegovo uresničitev. Cilji delovanja zaposlenih v organizaciji so lahko bolj kot s ciljem organizacije in njenimi rezultati povezani z nekim načinom njenega delovanja.

Tudi odnos med delovanjem zaposlenih in vseh drugih virov organizacije ni nujno harmoničen in neposredno podrejen poslanstvu organizacije. Zato so med dejavniki organizacije možna nasprotja in trenja, na primer statusna in prestižna. Različni dejavniki organizacije se ne pretvarjajo samodejno v rezultate ampak je treba v to vložiti organizacijsko in tehnološko znanje ter delovno motivacijo za premagovanje naporov in doseganje najboljšega rezultata, ustvariti je treba organizacijsko vzdušje (Litwin, Stinger, 1968) ter poiskati visoko skladnost notranjih procesov s spreminjajočim zunanjim okoljem, v katerem organizacija deluje. Organizacije imajo skupinsko miselnost, imajo svoje vzdušje, lastno notranjo kulturo, ki od znotraj poraja pomenske sisteme (Burke, Litwin, 1992), ki se le redko in izjemoma porodijo drugače kot skozi notranja nasprotja. Organizacija razvije interni značaj in vitalnost, ki se želi ohranjati in obnavljati, s čimer kot reflektivna struktura pridobi od svojega smotra in funkcij avtonomne vrednote in nagibe.

Posledica je, da organizacije niso preprosto instrumenti za uresničevanje svojih temeljnih smotrov, niso zgolj funkcionalne izvajalske strukture, kakor jih vidimo od zunaj ampak so visoko diferencirane in konfliktno skupnosti. Če organizacijo obravnavamo od zunaj, na primer v javnoupравни hierarhiji, ima povsem funkcionalen obraz. Če pa jo obravnavamo od znotraj, to počne v mentaliteti, ki je do neke mere oddvojena od splošne realnosti in zagledana vase, v njene neponovljive prakse in izvirno kulturo. Imajo svojo institucionalno zgodovino in druge dejavnike zaradi katerih dve organizaciji z enakih osnovnih izhodišč ne bosta nujno proizvedli svojih učinkov na enak način. Nobena organizacijska praksa ni nujna sama po sebi ampak je vedno splet kontekstualnih dejavnikov. Vsaka organizacija torej poseduje nekaj, kar je zanjo enkratnega in po čemer jo je mogoče prepoznavati in presojeti. Torej bi jih lahko razen po doseganju ciljev ali po uporabi virov kot objektivnih kriterijih, po katerih so organizacije razvidne navzven in dokaj primerljive, prepoznavali tudi procesno, po tem, kako v upravljanju razrešujejo notranja nasprotja, da uresničujejo svoje poslanstvo in v čemer so posebne in neponovljive.

Procesi so, kot v knjigi Splošna sistemska teorija (1968) zapiše osrednji sistemski teoretik Ludwig von Bertalanffy, »logične homologije«, s čimer je mislil povedati, da so procesi načela poenotenja, ki delujejo v različnih sistemskih kontekstih. Realnost, pravi, je treba proučevati kot dinamične procese, ne kot mrtve objekte. V naravi je vse podvrženo spremembam, se tiče delovanja in nenehnega spreminjanja. Po Heraklitu (okoli leta 540 pred našim štetjem) »vse teče« - *panta rhei* (fr. 215, v Rescher 2009), zato »ne moreš dvakrat stopiti v isto reko«. V filozofiji znanosti gre za metafizično vprašanje o naravi naše realnosti. Kar se v nekem trenutku zdi kot fizičen in inerten ter tog objekt v resnici ni nič drugega kot privid, ki ga ustvarja opazovalec sam s tem, ko stvari opazuje ravno na nek določen način, ki ustreza njegovim namenom in predstavam o naravi predmeta njegove pozornosti, ne zaobjame pa obenem širšega

pogleda v katerem je stabilnost, ki tvori objekte samo začasna faza nekega širšega procesa nenehnega četudi počasnega spreminjanja. Trajne stvari niso nič drugega kot vzorci stabilnosti v morju procesov in spreminjanja, so stabilnosti, porojene v statistični fluktuaciji (Rescher, 2009). Podlaga te univerzalne spremenljivosti, ki svet dela procesen, je že pri Heraklitu »agon nastajanja«, ki ga poraja eksistencialni boj sistemskih nasprotij med težnjami k stabilnosti in k spremembam (Rescher, 2009).

Za proučevanje družbene realnosti ima procesni pogled še veliko večji pomen kot za proučevanje fizičnih objektov narave, saj družbeni procesi niso položeni na družbo od zunaj, da bi jih lahko opazovali kot zunanji, nevpleteni, objektivni in nepristranski opazovalci, ampak smo sami neposredni tvorci teh sprememb ali, kadar nam niso pogodu, njihovi zaviralci, na vsak način neposredni udeleženci teh procesov in s tem avtorji družbene realnosti, ki jo želimo z vrednotenjem šele spoznati, pravzaprav le na nek poseben način reflektirati. Če bi hoteli postaviti stvari polarno bi rekli, da naravne pojave zlasti spoznavamo, družbene pa zlasti reflektiramo, spoznavamo s posredovanjem svoje družbene aspiracije kot izhodišča razmišljanja o skupnih zadevah družbe. Družbeno spoznavanje je zato lahko le »pristransko«, še zlasti, če o tem bi sodili s fizikalno objektivnostjo, prežeto je s perspektivo internosti, obrnjeno je navznoter, kjer je spoznavanje družbenih dejstev nujno obenem tudi spoznavanje samega sebe in različnih vidikov svoje družbene vpetosti.

Spoznavanje družbenih dejstev, posebej v širše pomembnih, vzemimo strateških vprašanjih zahteva našo vpetost, zahteva opazovalca, ki je vpet v kontekstualne, etične, predisponirane okvire svojega proučevanja. To zahteva izstop iz pozitivističnega proučevanja družbenih pojavov v »kvantno družboslovje«, kar odseva njegov radikalni premik stran od naravoslovne metode in k drugačni metodi znanosti, ki bo osnovana na reflektivnosti raziskovalca. Po tem je edina možnost »spoznavati« družbene zadeve je njihovo interno vrednotenje. To obenem zahteva premik od strokovnjakov kot izrecnih pooblaščenecv za spoznavanje realnosti k temu, da je to spoznavanje nujno prepleteno s prakso in z življenjem v procesih, ki jih želimo spoznati (Conley-Taylor, 2005) in tako spoznavanje družbenih pojavov nujno vključuje perspektivo »nestrokovnjakinj«.

Če se osredotočimo na vrednotenje organizacijskih procesov, oziroma natančneje, na interno vrednotenje organizacij, obravnavanih kot procesov, potem se ne zanimamo več za to ali neka organizacija uresničuje svoje cilje ampak predvsem kako jih dosega, saj kot rečeno, možni so kar se da različni načini, kljub temu, da imajo vedno tudi neke sorodnosti. Na primer organizacije v javni upravi ne poslujejo s svojimi ampak na nek način z našimi sredstvi in si morajo prizadevati za javno, se pravi spet za naše, ne za lastno dobro. Posledično jim vire in cilje delovanja določajo zunanji, nadrejeni dejavniki v javno-upravni hierarhiji. Edino, na kar same lahko kolikor toliko vplivajo samostojno, je način pretvorbe dodeljenih virov za uresničevanje predpisanih ciljev, se pravi njihovo prizadevanje za čim boljše obvladovanje notranjih procesov sprememb in parametrov svoje organizacijsko specifične procesne kakovosti.

Procesno vrednotenje se nanaša na proučevanje sprememb in njihove logike (teorije sprememb). Pri vrednotenju organizacij ima nalogo pojasniti zakaj ni/so bili neki rezultati doseženi in razložiti notranjo teorijo njenega ne/uspeha. Na primer ali so neke namere spodletele zato, ker so bili začetni viri neustrezni ali nezadostni, ker so bili morda cilji napačni ali le zato, ker so bila neustrezna prizadevanja za pretvorbo virov organizacije v njene rezultate (CGEG, 2011).

Tako organizacijsko vrednotenje za pričujoče potrebe opredelimo kot sistematično interno proučevanja procesov, ki ga organizacija izvaja s svojimi viri in za svoje lastne namene (Harvey, 2009). Zato, ker so organizacije od zunaj gledano tako nedoločni predmeti proučevanja zanje ni mogoče določiti le enega generičnega pristopa k samopresoji. Uporabljajo se različni teoretski pristopi in logike vrednotenja (CIDA, 2006). Filozofija znanosti za raziskovanje diferenciranih kakovosti zagovarja uporabo konceptualnih ali teoretskih okvirov, ki zajemajo različne načine urejanja vednosti o pojavih, o katerih je sicer na voljo obilna empirična evidenca, ki pa je raznorodna in neposredno neprevedljiva na skupni imenovalac in kot takšna proučevalca ne more neposredno voditi do enovito in koherentno povezanih spoznanj. Kakovostno različna vprašanja procesnih modelov ne morejo biti izčrpno ovrednotena z enega samega vidika, kakor je mogoče v primerih, ko ima presojevalka opravka z enostavnimi količinsko izraženimi evalvacijskimi vprašanji iz presoj zasebnih in zgolj z dobičkom gnanih organizacij.

Doslej so bili za različne vidike vrednotenja organizacij, za različne kontekste in za različne potrebe organizacij razviti številni alternativni okviri samopresoj. Mendling in dr. (2010) razložijo štiri osnovne okvire vrednotenja kvalitativnih zadev: kvalitativni okviri, ki so podani konceptualno, od zgoraj; kvalitativni okviri, ki so podani od spodaj in so pridobljeni s predhodnim empiričnim poizvedovanjem o posameznih atributih kakovosti; empirične ankete o kakovostnih pojavih in pragmatična navodila za obravnavo kakovostnih pojavov.

Posebej za vrednotenje kakovosti organizacijskih procesov so bili razviti prilagojeni pristopi. Med najenostavnejšimi so parcialna orodja ocenjevanja kakovosti (Staes, Thijs, 2005) kot so ankete o zadovoljstvu potrošnikov ali zaposlenih, kompetenčni modeli upravljanja, sistem reševanja pritožb, učenje od najboljših, interna revizija, SWOT in PEST analiza, semaforji dosežkov, izboljšanje poslovnih procesov (Harrington, 1991), ipd. Zahtevnejši, predvsem pa celovitejši od parcialnih presojevalnih orodij so presojevalni okviri. Po CGIAR (2003) so presojevalni okviri naslednji: skupni presojevalni okvir, uravnoteženi kazalniki (za merjenje uspešnosti poslovanja; angl. *Balanced Scorecards*) in celostno upravljanje kakovosti.

V praksi je uveljavljenih več različnih presojevalnih okvirov za interno vrednotenje organizacij. Model institucionalnega in organizacijskega vrednotenja, ki ga razvija in uporablja IDRC (kanadski Mednarodni center za razvojno sodelovanje) je razvit za potrebe ocenjevanja vključenih v izvajanje mednarodne razvojne pomoči, zato poudarja pomen zunanjega okolja. Predmet ocenjevanja procesov so tri glavne kategorije, določene izkustveno in mišljene kot trije stebri organizacijskih procesov: okolje, motivacija in zmogljivost. Presoja in ocena delovanja organizacije je odvisna od njene uspešnosti (izpolnjevanja vizije), učinkovitosti (v smislu

pravilnega ciljanja, preskrbe storitev in stroškov), ustreznosti (stopnje prilagodljivosti na pogoje in okolje) in finančne ustreznosti. Metodološko gledano je ta okvir deskriptiven in spada med pragmatična navodila za obravnavo kakovostnih pojavov, nima trdne teoretske podlage ampak je utemeljen izkustveno.

Naslednji primer ocenjevalnega okvira za samopresojo organizacij je Burke-Litwinov (1992) vzročni model organizacijskega delovanja in sprememb. Njegove temeljne trditve so za razliko od prejšnjega okvira teoretično utemeljene in logično izpeljane: zunanje okolje je najpomembnejši dejavnik organizacijskih sprememb; spremembe v zunanjem okolju sprožijo transformacijske spremembe v organizaciji (njeno poslanstvo, strategijo, organizacijsko kulturo in vodstvo), ki prežemajo celotno organizacijo. Transformacijske spremembe sprožijo prilagajanje transakcijskih dejavnikov organizacije (njeno strukturo, sisteme, upravljalne prakse in vzdušje), ki pa različno prizadenejo različne dele organizacije. Skupaj transformacijske in transakcijske spremembe vplivajo na motivacijske dejavnike, ki nazadnje določajo način delovanja organizacije. Če naj bodo organizacijske spremembe trajne in njeno delovanje bolj uspešno morajo biti transformacijske in transakcijske spremembe skladne.

Burke-Litwinov model kot enega svojih podatkovnih modulov uporabi model sedmih S. To je eden najstarejših in najpopularnejših pristopov, ki je prvi uvedel v ovrednotenje tudi mehke behavioristične dejavnike. Model pa ne upošteva vpliva iz zunanjega okolja, ne pojasnjuje mehanizma organizacijskih sprememb, niti ne upošteva notranjih nasprotij in asimetrije porazdelitve moči v organizaciji.

Med vplivnejšimi evalvacijskimi okviri omenimo vsaj še Weisbordov input-output model (Weisbord; 1976), ki vrednotenje opravi s proučitvijo medsebojnih povezav med sestavinami njegovega organizacijskega modela, in Odprti sistemski model (Cummings, Worley, 2009). Slednji organizacijo obravnava v povezavah njenih sestavin z okoljem, kjer je ponovno v ospredju transformativni vidik organizacijskih sprememb.

Eden najpogostejše uporabljenih okvirov samoovrednotenja in na tej osnovi tudi eden najpogostejših pristopov k celostnem upravljanju kakovosti procesov organizacij v javni upravi v kontinentalni Evropi in zlasti v njenem centralno vzhodnem delu (Staes, Thijs, 2005) je Skupni presojevalni okvir. To, da je SPO »skupni« okvir pomeni, da je zamišljen na skupnih evropskih vrednotah in nadalje, da je zasnovan kot generičen, vseobsežen in univerzalno uporaben okvir samopresoje vseh raznovrstnih organizacij (SPO 2006). Kot presojevalni (ocenjevalni) okvir je SPO obravnavan zato, ker vsebuje niz osnovnih načel kakovosti, urejenih na logičen in koherenten način (Dearing in dr. 2006)

Razvoj modelov organizacijske kakovosti izhaja iz zavzemanj za uveljavitev doktrine novega javnega upravljanja, ki je povezano z neoliberalno ekonomiko, ki uvaja ekonomsko razumevanje vloge države v družbi. Predhodnik tega, kar danes razumemo s pojmom »javno upravljanje«, je javno administriranje, ki pretežno skrbi zgolj za ohranjanje političnih in administrativnih

standardov, potrebnih za reprodukcijo institucionaliziranih vrednot neke družbe. Javno upravljanje pa je širši pojem. Na mestu birokrata je zdaj javni poslovnež, ki ga bolj kakor golo uresničevanje predpisov zanimajo sistemska razmerja upravljanja (Dawson, Dargie, 1999). Razlika med konceptom birokrata in javnega poslovneža je po Rusu (1994) velika. Birokrat je tog in njegov način delovanja nepodjeten, nezainteresiran je za možne izboljšave in izrabo novih priložnosti. Podjeten javni upravljavec namreč potrebuje precej več avtonomije kakor uradnik, da lahko skuša z inovacijami in določenim tveganjem izrabiti neizrabljene vire in skrite možnosti (Rus, 1994).

Samopresojevalni okvir SPO je zasnovan na predpostavki, da se odlični rezultati delovanja organizacije, državljanov/odjemalcev, zaposlenih in družbe dosežejo s pomočjo strategije vodstva in z načrtovanjem, zaposlenimi, partnerstvi, viri in procesi (SPO 2006). Osnovni nameni samopresoj organizacij po SPO (Staes, Thijs, 2005; SPO 2006) so opraviti z evidenco podprto presojo standardnega izbora meril, da bi odkrili posebnosti organizacije; upravljanje delovanja organizacije s stališča obvladovanja njene enkratne kakovosti s pomočjo spremljanja njenega napredka in izjemnih dosežkov; obenem je SPO pripomoček za učenje s primerjavo lastnih dosežkov z najboljšimi; nenazadnje je tudi sredstvo za doseganje soglasja o potrebnih spremembah in notranji konsistentnosti organizacije. Konsistenca se po SPO zagotavlja z vzpostavljanjem povezave med vzročnimi dejavniki kakovosti organizacije in njenimi posledičnimi rezultati (*logična konsistenca*) ter povratne povezave med rezultati in dejavniki v obliki načrta izboljševalnih ukrepov v organizaciji na podlagi spoznanj vrednotenja (*upravljavska konsistenca*).

Najbolj pomembno pri SPO je, da na sistematičen način odpira ključna vprašanja o dejavniki upravljanja kakovosti v organizacijah. Samopresoja organizacijo pripravi do tega, da osvetli svoje prednosti in slabosti in se začne posvečati dilemah svoje notranje organizacije ter načinov delovanja. V perspektivi SPO se organizacija celovito sooči z zahtevami svoje družbene odgovornosti, ki so pogosto še mnogo širše od zahtev izpolnjevanja formalnih zahtev njihovega delovanja (Radej, Macur, 2011).

V praksi samopresoj največ pozornosti pritegne merjenje ključnih parametrov organizacijske kakovosti. Česar ni mogoče meriti, tega potem ni mogoče niti upravljati (Dearing in dr., 2006). Model SPO pogosto šteje kot spodbuda za začetek merjenja, ker identificira področja, na katerih je treba proučiti slabosti in prednosti (SPO 2006). S študijami pa je že izpričano, da je merljivi napredek organizacij značilno povezan z intenzivnostjo izvajanja samopresoj po SPO. Sistem spremljanja poslovanja z merjenjem standardnih parametrov je podlaga točkovanju meril SPO in služi ohranjanju pregleda nad prednostmi in slabostmi organizacije in vzdrževanju visoke ravni zavedanja organizacijskih problemov (Staes, Thijs, 2005). Točkovanje meril izmeri stanje parametrov kakovosti, pokaže, v kateri smeri naj potekajo dejavnosti za izboljšanje, prepozna dobro prakso, pomaga najti partnerje, od katerih se je mogoče česa naučiti (SPO 2006) in je vodič stalnega izboljševanja organizacije (Dearing in dr., 2006).

Skupni ocenjevalni okvir je zamišljen kot interno vrednotenje in se ne uporablja za ocenjevanje kakovosti javnih politik. Strateške politične odločitve v sistemu predstavniške demokracije sprejemajo izvoljeni politiki, ko določajo cilje, ki jih je treba doseči na različnih področjih. Organizacije v javnem sektorju politikom pomagajo pri snovanju ukrepov z nasveti v smislu analiz in horizontalnega medsektorskega pregleda. Model SPO je zato izrecno osredotočen na oceno upravljanja organizacij, ločeno od ocene kakovosti javnih politik.

Presoja po modelu SPO zajema tri ključne aspekte vrednotenja – vidik zaposlenih, vidik partnerstev in strateški vidik širše družbe. Logično je razdeljena na dva dela, na vrednotenje vzročnih dejavnikov organizacijskih sprememb (vključno s procesi organizacije) in na vrednotenje posledičnih rezultatov. S samopresojo svojih dejavnikov in rezultatov se organizacija uči o sebi, z odzivanjem na rezultate in druge ugotovitve vrednotenja pa uvaja inovativne načine svojega preurejanja.

Model SPO vsebuje devet kategorij oziroma vodilnih meril ocenjevanja, ki so nadalje razčlenjena še v 28 podmeril. To so glavni vidiki analize organizacije. Merila od 1 do 5 obravnavajo značilnosti dejavnikov organizacije (SPO 2006). Ti določajo, kaj organizacija dela in kako se loti svojih nalog, da bi dosegla želene rezultate. Vodje organizacije, nanje se nanaša prvo merilo, so glavni vmesni člani med organizacijo in politiki, upravljajo njene skupne odgovornosti, pristojni so za obvladovanje odnosov z drugimi udeleženi. Drugo merilo se nanaša na strategijo in načrtovanje. Opisuje, kako organizacija opredeljuje dolgoročno povezane strateške kategorije organizacije in kako jih in usklajuje. Tretji vzročni dejavnik so zaposleni. »Zaposleni so organizacija« (SPO 2006). Četrto merilo se nanaša na partnerstva in vire. Partnerstva zajemajo odjemalce storitev organizacij v javni upravi (neposredne in posredne) in poslovne povezave z dobavitelji strateških virov. Peto in zadnje merilo na strani vzročnih dejavnikov se nanaša na ocenjevanje organizacijskih procesov. Procesni se nanašajo na ustreznost pretvarjanja virov organizacije v njene rezultate.

S šestim merilom se presoja organizacije preusmeri od dejavnikov k rezultatom, s katerimi vrednotimo njene kazalnike delovanja in učinke in kaj zaposleni, državljani/odjemalci in družba mislijo o organizaciji (SPO 2006). Merilo se nanaša na rezultate organizacije, ugotovljene na strani državljanov/odjemalcev glede zadovoljstva s preskrbovanimi storitvami in proizvodi. Sedmo merilo se nanaša na rezultate organizacije, dosežene pri zaposlenih in zajema njene dosežke glede usposobljenosti, motivacije, zadovoljstva in delovanja zaposlenih. Osmo merilo se nanaša na rezultate organizacije za širšo družbo pri zadovoljevanju potreb in pričakovanja lokalne, nacionalne in mednarodne skupnosti. Sem spadajo tudi ocena prispevka organizacije h kakovosti življenja in okolja ter k ohranjanju globalnih virov. Zadnje, deveto merilo pokriva ključne rezultate delovanja, ki jih organizacija dosega z upoštevanjem svoje strategije in vizije in so torej bistvene za lasten kratkoročni in dolgoročni uspeh organizacije.

Točkovanje meril se opravi na ravni 214 ocenjevalnih primerov, ki so pripomoček ocenjevanja podmeril na šest stopenjski lestvici in sicer v razponu od 0 do 100 točk, ločeno za dejavnike in za

rezultate. Lestvica za dejavnike izhaja iz štirih stopenj ciklusa načrtuj-izvajaj-preveri-ukrepaj (NIPU). Organizacija dobi pri dejavniku več točk, če lahko evidentira, da posamezni dejavnik obvladuje v čim več fazah tega ciklusa. Točkovalna lestvica za rezultate je tudi zasnovana šest stopenjsko vendar ne po ciklusu NIPU ampak glede na smer in intenzivnost ocenjene spremembe na strani posameznega merila oziroma podmerila rezultatov. Najmanj točk pripade podmerilu, ki se ne spremlja, nato podmerilu, ki kaže negativni trend itn, največ točk pa pripade podmerilu, ki kaže polno in trajno doseganje zadevnega rezultata.

Na koncu so točkovana podmerila agregirana v oceno 9 glavnih dejavnikov SPO. Na podlagi ugotovitev točkovanja ključnih meril presojevalci pripravijo zaključno poročilo z ugotovitvami o ugotovljenih slabostih in prednostih organizacije. Na tej podlagi organizacija pripravi načrt prednostnih ukrepov, ki ga je treba izvesti, da bi slabosti ublažili in poudarili prednosti. O Načrtu poroča in v tem okviru zasnuje novo samopresojo po SPO, itn. S tem je ciklus samopresoje zaokrožen in integriran v »krog primerjalnega učenja«, ki je mišljen kot popoln ciklus delovanja organizacije na vse višji ravni njenega reflektivnega samopoznavanja in na vse višji ravni sposobnosti učenja od samih sebe in od najboljših v svojem primerljivem okolju.

Pri takšni zastavitvi samopresoje je treba najprej razjasniti, da celovitost samopresoje po SPO ne zahteva, da morajo biti vsi vidiki delovanja organizacije skrbno ocenjeni, ampak nekaj drugega, kako vsi sestavni elementi ocenjevanja vzajemno vplivajo na možnosti delovanja drug drugega. Tako celovitost vrednotenja ne pomeni isto kot popolnost zajetja za presojo relevantnih dogodkov s spremljanjem poslovanja (monitoring). Tako posledično popolnoma kompletirane informacijske podlage vrednotenja niso pogoj celovite presoje. Za celovito samopresojo mora organizacija predvsem proučiti kako deluje procesno in kakšen je potem njen model kavzalnosti (Burke, Litwin, 1992). Skupni presojevalni okvir je zamišljen tako, da bi to moral omogočiti (vendar se v izvedbi zalomi, kot sledi).

Celovitost se tiče logične konsistence med nasprotji. Po SPO 2006 je treba razlikovati med vzrokom in posledico oziroma med levo stranjo modela (dejavniki – vzroki) in desno stranjo modela (rezultati – posledice) in obe strani povezati v celovit okvir samopresoje. Ločena obravnava ocenjevalnih meril celovitosti samopresoje ne more zagotoviti. Celovitost je mogoče pripisati samopresoji le kadar je izvedeno logično konsistentno. Navzkrižna povezava med levo in desno stranjo modela je v razmerju med dejavniki (vzroki) in rezultati (posledicami), kakor tudi v povratni zvezi od slednjih k prvim. Aktualni priročnik SPO 2006 sicer takoj poudari, da je celovito samoovrednotenje organizacijske konsistentnosti težavna naloga, ker zaradi holistične narave organizacije različni vzroki sprememb vplivajo drug na drugega in njihovih medsebojnih vplivov ni lahko razločiti.

Celostno presojanje organizacij je težavno, ker so organizacije kompleksni sistemi. Nekateri avtorji poudarjajo, da imajo vsi procesi razvojne faze, v katerih se obnašajo kompleksno, ko njihovi rezultati niso enolično določeni z začetnim stanjem vhodnih dejavnikov (Dawis in dr., 2001) in obratno, ko iz ocene stanja rezultatov organizacije ni mogoče neposredno sklepati o

stanju njenih vzročnih dejavnikov. Ker so vzroki spreminjanja organizacije med seboj povezani, a ne nujno na skladen način, bi bilo treba nekako organizacijske spremembe ovrednotiti v mreži navzkrižnih razmerij med njenimi osnovnimi gradniki, namesto zgolj iz niza nepovezanih ocen stanja njenih ločeno obravnavanih meril. Navzkrižna razmerja so za organizacijo v javni upravi vsaj tako pomemben vidik vrednotenja kot njeni neposredni rezultati.

Če se organizacija hoče oceniti celovito potem je treba enosmerno vzročno-posledično logiko samopresoje, ki jo uporablja velika večina pristopov, nadgraditi v metodo, ki upošteva njene interne povezave dvosmerno. Tako zastavita že Burke-Litwin v svojo vzročnem modelu internega vrednotenja. Praktično lahko to teoretično zamisel izvedemo v okviru Weisbordovega input-output pristopa. V ta namen uporabimo vhodno-izhodno (Leontjevo input-output; 1970) matriko. Uvedba matrike zahteva, da delovanje organizacije najprej razstavimo na njena tri glavna področja sprememb in vrednotenja (zaposleni, partnerstva, širša družba), kar je pogoj, da lahko proučimo, kako spreminjanje odnosov med njimi vpliva na spreminjanje organizacije kot celote.

Po aktualnem priročniku SPO 2006 ima skupni okvir samopresoj na strani dejavnikov in na strani rezultatov štiri glavne sestavine ali stebre, ki jih v organizacijo povezuje peta sestavina, to so procesi, ki potekajo med njimi. Zgolj z namenom poenostavitve razlage celostnega postopka presoj, so merila regrupirana iz štirih le v tri glavne domene (logika izpeljave štiridelnega koncepta celote je predstavljena v Radej, 2011a): na vidik zaposlenih, vidik državljanov in vidik širše družbe. Četrta domena je na ravni podmeril prerazporejena med preostale tri (več o tem spodaj v eksperimentalnem primeru).

Organizacija je tako shematizirana kot sestav, ki počiva na teh treh stebrih. Ti so za organizacijo konstitutivnega pomena, kar pomeni, da so nepogrešljivi, če se ji poruši samo en steber, se poruši organizacija kot celota. Tako na primer ne more obstajati brez zaposlenih, niti ne more, da ne bi preskrbovala koristnih učinkov neposredno uporabnikom in posredno širši družbi. Te tri domene so za organizacijo v javni upravi in za njeno ocenjevanje enako ključno pomembne zato npr. poslabšanja ocen rezultatov do državljanov ali javnega interesa ni nikakor mogoče, ni dovoljeno odtehtati z izboljšanjem ocen na strani zaposlenih, itn. Tako trije stebri organizacije niso mišljeni nujno kot medsebojno vedno podporni, prav nasprotno, pogosto so v ostrem nasprotju. Recimo, povečanje sredstev za plače za zaposlene bo pri danem proračunu organizacije in vsem ostalem nespremenjenem znižalo razpoložljiva sredstva za izvajanje storitev za državljanje; povečanje pozornosti organizacije za zahteve državljanov bo povečal obseg dela in pritisk na zaposlene pri opravljanju njihovih nalog; podeljevanje pravic enim državljanom lahko vodi v zmanjševanje splošnih javnih koristi velike večine ostalih državljanov, na primer dovoljenje za uporabo petard pred novoletnimi prazniki. Obravnavati organizacijo na kompleksen način preprosto pomeni, da vsaka organizacija – še zlasti v javnem sektorju – počiva na konfliktnih podlagah, ki jih vzdržujejo nasprotja med njenimi tremi stebri, ki so za tri ključne akterje organizacije temeljnega pomena in so nerazrešljiva, neodpravljiva. Zato pri vrednotenju ostanejo nesomerna – ne



moremo jih upoštevati na istem skupnem imenovalcu, od tod sploh problem celovitosti. Zasebniško poreklo Skupnega presojevalnega okvira bi nasprotno, navajalo na somerno obravnavo presojevalnih meril, ki spadajo k različnim stebrom organizacije.

Upoštevanje nesomernosti treh stebrov organizacije pri celostnih presojah ne reši težav, ampak jih šele zastavi na pravi način. Če hočemo organizacijo, razumljeno kot kompleksen sistem ovrednotiti celostno, moramo opustiti vsak poskus, da se do tega priklopljemo neposredno, to je z razlago ocenjenih meril, kot je SPO zamišljen zdaj. Organizacija ni mehanična naprava, ki se da razstaviti na glavne sklope, ki jih je treba vzdrževati v čim boljši kondiciji, da bo mehanizem kot celota deloval optimalno. V organizaciji lahko posamezni sklopi iz sistema meril in podmeril delujejo odlično, organizacija kot celota pa kljub temu lahko deluje slabo. To je povezano z drugačno naravo javnih organizacij v primerjavi z zasebno profitnimi. Javne organizacije so del širšega sistema javne uprave, ki jim določa okvir delovanja. Zato so še veliko bolj kot zasebne organizacije odvisne od tega, kako dobro uravnavajo svoje interne procese oziroma od tega, kako skladna je organizacija gledano navznoter.

Izhajajoč iz narave problema bi morala presoja s stališča celovitosti razložiti, kako vsak sklop organizacije vpliva na druge sklope. Takšna dopolnitev SPO se nanaša na sintezno fazo vrednotenja in tako ne poseže v način standardne izvedbe ampak ji samo doda sintezni modul. Standardna merila neposredno ne merijo skladnosti, zato jo je mogoče oceniti le posredno, z izpeljavo oziroma nadgradnjo obstoječega modela, ki pa mora seveda v celoti ostati v okviru zgoraj podanih predpostavk in logike. Dograditev modela v smeri presoje navzkrižnih vplivov med sklopi bi pomenila, da je točkovanje meril SPO le prva, analitična faza vrednotenja, ki jo mora spremljati še druga faza. Ta ločeno pridobljene ugotovitve iz ocenjevanja in točkovanja podmeril primerja med sabo z namenom procesnega ovrednotenja. Takšna nadgradnja standardnega SPO je predlagana v nadaljevanju. Pri tem ne gre za metodološko izviren predlog ampak za prenos ugodnih izkušenj sinteznega vrednotenja v razmerah družbene kompleksnosti z drugih evalvacijskih področjih (Radej, 2011a,b; Golobič, Marot, 2011; Radej in dr., 2011).

Osnovna logika nadgradnje standardnega SPO je preprosta. Če ima organizacija v javnem sektorju dobre ocene vhodnih dejavnikov, a dosega slabe ocene na strani rezultatov, njena celostna procesna uspešnost vendar ne more biti enaka kot takrat, ko je obratno in uspeva kljub slabostim na strani dejavnikov dosežati dobre končne rezultate. In naprej, če uspe neka organizacija z odličnimi vhodnimi dejavniki doseči odlične končne rezultate, so njene zasluge za odlične dosežke nične, saj ni moč visoko ceniti že tega, da ni storila nič narobe, da bi preprečila uresničitev odličnih potencialov svojih vhodnih dejavnikov. Tako višina zbranih točk po merilih, ocenjenih ločeno, sama po sebi ne pove veliko o organizaciji, ampak je treba te ocene najprej postaviti nazaj v širši konceptualni okviru medsebojnih razmerij, v katerem so opredeljene. Organizacija je po tem procesno uspešna le, če ji uspe doseči pozitivno razliko med točkovano oceno rezultatov in dejavnikov. Večja kot je razlika ocen, tem produktivnejša je pretvorba dejavnikov organizacije v njene rezultate in tem večje so posledično njene zasluge za dobre

rezultate. Predpostavka, ki je tukaj nujna, saj tega procesa nismo dejansko izmerili je, da so pri dani kakovosti vhodnih dejavnikov, boljši rezultati mogoči le zaradi višje kakovosti procesov. Pri vsem ostalem nespremenjenem se zdi to povsem razumna poenostavitev. Posledično pri presoji po SPO razen števila zbranih točk pomembno tudi, kako so točke porazdeljene po dejavnikih in po rezultatih ter kako so porazdeljene med dejavniki in rezultati.

Poskus ocene organizacijskih procesov po isti logiki kot teče ocenjevanje dejavnikov in rezultatov, torej z ocenjevanjem ustreznih podmeril SPO je s tega stališča gledano napačen, ker procese ocenjuje, kot da bi šlo za objekte (dejavnike, rezultate), torej za nekaj, kar je spoznavno samo statično kot stanje. Proces pa je seveda spremenljivka toka in zahteva dinamičen pristop vrednotenja. Enostavna možnost je, da oceno procesa dobimo kot primerjavo razmerja med ocenama dveh vzročno-posledično povezanih objektov, to pomeni komparativno statično, v konkretnem primeru s primerjavo točkovanih ocen kakovosti dejavnikov in rezultatov vrednotene organizacije.

Takšna nadgradnja je povsem v skladu z veljavnimi navodili SPO, po katerih je treba za celostno ovrednotenje organizacije povezati vzročne in posledične dejavnike presoje. Pridobljene ocene iz točkovanj dejavnikov ( $d$ ) so potem lahko uporabljene kot kazalniki vzrokov sprememb v organizaciji; ocene rezultatov ( $r$ ) so analogno kazalniki posledic sprememb v organizaciji. S primerjavo točkovanj, pridobljenih na vzročni strani ( $d$ ) in posledični strani ( $r$ ) ovrednotimo spremembo samo, kot dodano vrednost procesa pretvorbe ( $d$ ) v ( $r$ ). To pa izvedemo z odštevanjem predhodno pridobljenih ocen treh stebrov presoje na strani rezultatov ( $r$ ) od ocene treh stebrov presoje na strani dejavnikov ( $d$ ). Tako proces organizacije razpade na devet podprocesov in vsak med njimi opisuje svoj vidik pretvorbe.

Enostavna možnost dodelave standardnega SPO v orodje celostnega vrednotenja organizacijskih procesov, je predstavljena v matriki 1. V vrsticah te vhodno-izhodne matrike so navedeni trije glavni dejavniki organizacije, v stolpcih pa iste tri skupine, zaposleni, partnerstva in širša družba, le da na strani rezultatov.

**Matrika 1:** Procesna samopresoja organizacije

Rezultati SPO ( $r_1, r_2, r_3$ v točkah) Dejavniki SPO ( $d_1, d_2, d_3$ v točkah)	Merilo Zaposleni, ( $r_1$ )	Merilo Partnerstva, ( $r_2$ )	Merilo Družba, ( $r_3$ )
Merilo Zaposleni ( $d_1$ )	Presoja Podprocesa <sub>11</sub> = = $r_1 - d_1$	Presoja Podprocesa <sub>12</sub> = = $r_2 - d_1$	Presoja Podprocesa <sub>13</sub> = = $r_3 - d_1$
Merilo Partnerstva ( $d_2$ )	Presoja Podprocesa <sub>21</sub> = = $r_1 - d_2$	Presoja Podprocesa <sub>22</sub> = = $r_2 - d_2$	Presoja Podprocesa <sub>23</sub> = = $r_3 - d_2$
Merilo Družba ( $d_3$ )	Presoja Podprocesa <sub>31</sub> = = $r_1 - d_3$	Presoja Podprocesa <sub>32</sub> = = $r_2 - d_3$	Presoja Podprocesa <sub>33</sub> = = $r_3 - d_3$

Matriko beremo z leve proti desni. Podproces<sub>11</sub> pokaže, za koliko točk je ocena zaposlenih na strani rezultatov višja ali nižja od ocene dejavnikov na strani zaposlenih, itn. Podproces<sub>11</sub> tako poda oceno interne uspešnosti organizacije pri upravljanju s človeškimi viri (v ožjem smislu, to je samo glede na zastavljene cilje, neupoštevaje tudi posreden vpliv drugih dejavnikov organizacije na kakovost upravljanja s človeškimi viri, torej mišljeno v širšem smislu). Podproces<sub>22</sub> se analogno nanaša na oceno upravljanja »poslovnih« razmerij do neposrednih uporabnikov in odjemalcev storitev pri izvajanju primarnih nalog, za katere je organizacija sploh ustanovljena. Analogno podproces<sub>33</sub> zajema oceno družbene odgovornosti organizacije, to je oceno njenih strateških odnosov s širšim okoljem glede splošnih pričakovanj in dolgoročnega prispevka organizacije k splošnim ciljem javnega upravljanja.

Posebej zanimive, ker so docela odsotne iz standardno zastavljenega SPO, so navzkrižne ocene, ki se nahajajo na nediagonalnih poljih matrike. Ocena podprocesa<sub>12</sub> pokaže kako uspešna organizacija z razpoložljivimi človeškimi viri streči neposrednim uporabnikom javnih storitev in se prilagajati na spreminjajoče zahteve neposrednih partnerjev (uporabnikov, trga...). Ocena pokaže **interno produktivnost zaposlenih** pri opravljanju osnovne dejavnosti organizacije, na primer zaradi višje usposobljenosti za delo, kakovostnejše komunikacije z neposrednimi uporabniki in dobavitelji ali zaradi sklepanja bolj zmogljivih partnerstev.

Ocena podprocesa<sub>13</sub> pokaže, kako uspešno organizacija pretvarja dejavnike na strani zaposlenih v uresničevanje – ne njenih neposrednih ciljev ampak vizije in poslanstva na ravni širše družbe. Tukaj se izrazi prispevek vzemimo sprejema etičnega kodeksa delovanja zaposlenih k izboljšanju javne podobe organizacije v njenem širšem okolju, vpliv nove strategije eksternega komuniciranja organizacije, posledice notranje bolj povezanega in navzven bolj koherentnega nastopa organizacije ali napredek v socialnem dialogu med vodstvom in zaposlenimi.

Nadalje ocena podprocesa<sub>23</sub> pove, kako spremembe na strani občanov in partnerstev, pri obstoječih upravljaljskih pristopih vplivajo na realizacijo širših družbenih opredelitev organizacije. Sem na primer spada ocenjevanje vpliva uveljavljanja načel zelenega javnega naročanja ali uveljavljanja višjih standardov kakovosti v partnerski mreži na rezultate organizacije na ravni družbe. Kot pozitiven prispevek h kakovosti procesov bi štel tudi napredek v kakovosti medresornega usklajevanja, zagotavljanje cenejših virov, boljše upravljanje znanja, informacij in tehnologije.

Ocena podprocesa<sub>21</sub> zajema vsebine, ki se tičejo interakcije med partnerji (na strani dejavnikov) in zaposlenimi (na strani rezultatov organizacije), namreč kako so morale ocenjene spremembe v prvem vplivati na zabeležene ocene sprememb v drugem. Tukaj se oblikuje ocena o uspešnosti partnerstev za krepitev izvajalske sposobnosti vrednotene organizacije kot na primer z vključevanjem partnerjev oziroma ožjih javnosti v izvajanje javnih nalog ovrednotene organizacije (ožje okolje je pod delnim vplivom organizacije, širše okolje pa ne) ali z izboljšanjem postopkov reševanja pritožb, preglednosti, pravilnosti in ustreznosti poslovanja, s

spremembo finančnih, informacijskih in tehnoloških virov ter opremljenosti za izvajanje primarnih nalog organizacije.

Podproces<sub>31</sub> po logiki, ki jo razvijamo tukaj, pokriva uspehe in neuspehe v organizaciji, povezane z vplivom sprememb v širši družbi na spremembe pri zaposlenih. To je lahko vezano na primer na vpliv javnega mnenja in civilne družbe na interno delovanje organizacije ali je v zvezi s pravico javnosti dostopati do informacij javnega značaja. Splošno to polje matrike opisuje uspešnost notranjega prilagajanja organizacije na spreminjajoče zunanje zahteve širšega okolja, ki od nje zahtevajo strateške odzive z dolgoročnimi posledicami in globokimi strukturnimi posegi. Za organizacijo, v kateri vlada visoka organizacijska kultura za reševanje notranjih nasprotij in je doseženo soglasje o potrebnih spremembah ali kjer obstaja visoka inovacijska zmožnost, bo sposobnost prilagajanja in predvsem sprejemljivost zaposlenih, zlasti pa vodstva, za spremembe na zunanje šoke praviloma večja kot v organizacijah z nizko kohezivnimi procesi.

Na koncu še predstavitev podprocesa<sub>32</sub>. Tukaj se nahaja ocena vpliva sprememb splošnih zunanjih pogojev, poslanstva ali stila vodenja organizacije na spremembe rezultatov organizacije v segmentu njenih partnerstev. Ocena tega podprocesa pokaže, kako uspešna je organizacija v pretvarjanju dejavnikov širšega okolja v rezultate ožjega okolja ali preprosto to, kako zna organizacija po vetru obračati svoja jadra (partnerstva), kako uspešno prilagaja svojo glavno dejavnost spreminjajočim globalnim pogojem.

Vsak izmed devetih podprocesov prikazuje en vidik pretvarjanja dejavnikov v rezultate, vsi skupaj pa so prepleteni v heterogeno in nikakor samo po sebi umevno koherentno celoto. Zato je procesni pristop pri samopresoji ključen. Standardna različica SPO to v navodilih za presojo sama ugotavlja. Podaja celo vrsto napotkov za proučitev posameznih vidikov procesov, vendar pa ne poskrbi za njihovo oceno v povezavi s točkovanjem dejavnikov in rezultatov ampak uvaja posebna merila, podmerila in ocenjevalne primere za točkovanje kakovosti procesov. Takšen pristop k presoji je »objekten« in metodološko ni ustrezen, upošteva opredelitev procesov kot vmesnega člana, ki povezuje ravno dejavnike in rezultate organizacije, kot prikazuje Matrika 1.

Namesto vrednotenja procesov na objekten način jih je treba, upošteva izvirne zahteve SPO 2006, ki pa niso metodološko izpeljane, proučili procesno kot korelacijo sovpadajočih podprocesov. Zato je treba Matriko 1 predelati v korelacijsko matriko (Matrika 2). Korelacijska matrika je orodje za proučevanje povezanosti vzročnih spremenljivk v modelu. Pri koreliranju točkovnih ocen gre za to, da primerjamo ocene dveh podprocesov, ki ležita simetrično glede na negativno diagonalno Matrike 1, npr. predhodno dobljeno oceno za podproces<sub>12</sub> primerjamo z oceno za podproces<sub>21</sub> itn. Korelacijski vpogled je za nekoga, ki želi celostno vrednotiti organizacijo smiselna, ker poda navzkrižni pogled in v izbranem primeru pove, kako sta povezana dva stebra organizacije (presoje) – partnerstev in zaposlenih. Če je njuna povezanost visoka oziroma, je presečna površina »zp« v Vennovem diagramu (Slika 1) bolj prostrana pomeni, da je organizacija v tem pogledu bolj integrirana, da se podprocesi, ki povezujejo zaposlene in

partnerje odvijajo medsebojno podporno in sinergično. Sinergija pomeni, da so v konkretnem primeru ugotovljene spremembe v dejavniku zaposleni ugodne ne le za izboljšanje rezultatov na strani zaposlenih (skladnost s sabo oz. »uspešnost«, tj. v ožjem smislu) ampak so tako dobro premišljene, da so obenem zaslužne tudi za izboljšave na strani partnerstev (skladnost z drugimi, upošteva tudi to, na koncu dobimo sinergijo v širšem smislu), in obratno. Na tak metodološki način lahko v skladu z osnovnimi načelnimi opredelitvami in standardnimi aspiracijami SPO 2006 metodološko izpeljemo vrednotenje organizacijske celovitosti (procesov).

**Matrika 2:** Korelacijska matrika rezultatov samopresoj po SPO

Rezultati SPO Dejavniki SPO	Z	P	D
Z	»Z« v Sliki 1 = Podproces <sub>11</sub> iz Matrike 1	»zp« v Sliki 1 = ocena Podprocesa <sub>12</sub> glede na oceno Podprocesa <sub>21</sub>	»zd« v Sliki 1 = ocena Podprocesa <sub>13</sub> glede na oceno Podprocesa <sub>31</sub>
P	-	»P« v Sliki 1 = Podproces <sub>22</sub> iz Matrike 1	»pd« v Sliki 1 = ocena Podprocesa <sub>23</sub> glede na oceno Podprocesa <sub>32</sub>
D	-	-	»D« v Sliki 1 = Podproces <sub>33</sub> iz Matrike 1

Samopresoja po matrični poti poda dve kakovostno različni vrsti ugotovitev: (1) kako posamezni vidiki organizacije delujejo sami zase, na primer kako kadrovska služba dosega svoje zastavljene cilje na področju zaposlenih (podproces<sub>11</sub>); to so površinski vpogledi in so kot takšni izraženi na isti pomenski ravni kot sporočila Tabele 1. Nepresečni deli diagrama so prikazani na diagonali matrike 1; (2) kako učinkujejo drug na drugega, kakšna so medsektorska razmerja v organizaciji, torej kako so vidik zaposlenih (Z), partnerstev (P) in družbe (D) povezani med sabo; tega vpogleda Tabela 1 ne podaja, rodi se kot kvalitativno drugačen vpogled, ki se izkristalizira šele skozi korelacijski pogled (Matrika 2). Nediagonalna polja se nanašajo na presečna območja v Sliki 1, ki označuje izvajanje nalog, kjer se križajo interesi različnih avtonomnih funkcionalnih smotrov oziroma stebrov presojsane organizacije. S stališča kompleksnosti so najbolj kakovostno upravljane, se pravi najbolj celostne tiste organizacije v javni upravi, ki poleg tega, da uspešno uresničujejo svoje primarno poslanstvo, obenem dosegajo najboljše posredne rezultate na tistih področjih svoje dejavnosti, kjer se križajo dosežki njenih (treh) osnovnih funkcionalnih podprocesov.

Končne ugotovitve samopresoje po CAF, urejene v Vennovem diagramu treh presečnih množic organizacije v javni upravi, prikazuje Slika 1. Slika prikaže, kako sinergični so podprocesi, in tako omogoči podati tri presečne ocene organizacijskih procesov: *oceno njenih izvajalskih procesov* poda korelat med zaposlenimi in partnerstvi (»zp« v Sliki 1); *oceno javne*

*prilagodljivosti* organizacije poda ocena sinergije procesov, ki se odvijajo na relaciji med zaposlenimi in širšo družbo (»zd«); oceno *zunanjih povezav* organizacije poda ocena ujemanja med partnerstvi in širšo družbo (»pd«). Končna ocena je rezultat preseka presekov oziroma ocene koreliranosti korelatov (»zdp« v Sliki 1).

Šele tak presojevalni pogled je skladen z izhodiščno zastavitvijo SPO, da so organizacije v javni upravi kompleksni sestavi. Posamezne vidike organizacijske kakovosti je treba najprej evalvirati ločeno in analitično (s točkovanjem po merilih, kot v standardnem SPO), nato pa analitične ugotovitve ovrednotiti še sintezno s korelacijsko oceno presekov (Matrika 2) s stališča notranje povezanosti podprocesov organizacije.

### 3 Samopresoja organizacije O

Izhodiščno imamo torej opraviti z dvema možnima izvedbama samopresoje po SPO, prva je analitična in objektivna, druga je sintezna in procesna. Konceptualno sta različni in zato predvidevamo, da ne proizvedeta enakih ugotovitev. Vsaj načeloma tega ni težko preveriti. Za praktični preizkus je uporabljena dejansko opravljena presoja po SPO v organizaciji O iz sistema slovenske državne uprave. Najprej bo študijski primer samoevalviran v duhu standardnih priporočil za izvedbo SPO s točkovanjem veljavnega niza meril. Nato pa bodo standardno pridobljena spoznanja primerjalno ovrednotena s stališča alternativnega, matričnega postopka, ki je podan zgoraj.

Naloga dodelanega postopka je na podlagi dodatno uvedenih, vendar razumnih predpostavk najprej potrditi možnost celovite ocene notranje konsistence podprocesov organizacije O in to dosledno zgolj na podlagah, ki jih dajejo že veljavna standardna priporočila. Glede na utemeljeno pričakovanje, da bo korelativna izvedba SPO pokazala drugačno podobo organizacije, kot jo poda njegova standardna izvedba, mora eksperiment podati tudi usmeritve za bolj konsekventno samopresojo. Potrditi mora večjo izpovedno moč dodelanega postopka zlasti za srednje in višje vodstvo organizacije, ki ostaneta z analitično pridobljenimi in fragmentarno predstavljenimi rezultati najbolj prikrajšana. Nazadnje naj alternativni postopek, če ima res prednosti, zagotovi tudi poenostavitev standardnega postopka.

Za testiranje hipoteze smo morali najprej pridobiti vzorčno študijo s kvantitativno izraženimi ugotovitvami analitične faze točkovanja meril. Pri pridobivanju podatkov so nastopile dokajšnje težave, povezane z zaprtostjo organizacij, ki te študije opravljajo. Težave so bile sicer pričakovane – rezultati internih študij večinoma niso javni, če so, pa ugotovitve pogosto niso prikazane na podrobni ravni ocenjenih podmeril.

Podatke smo si od okoli trideset aktivnih uporabnikov SPO prizadevali pridobiti skoraj dve leti, kljub zavezi, da bodo uporabljeni samo za raziskovalne namene. Utemeljenost raziskave in smiselnost primerjalne študije je bila predstavljena na posebni delavnici (Radej, 2009), ki so se je udeležili uporabniki SPO, ne pa tudi predstavniki zadolženih za izvajanje SPO v Sloveniji.

Vzorčna študija je bila pridobljena šele septembra 2011 in se nanaša na sampopresojo, ki jo je leta 2009 opravila organizacija O. Organizacija O je ena redkih iz sistema ožje državne uprave, ki so že izvedle samopresojo. Organizacija O ima več desetletno zgodovino in je uveljavljena na svojem področju, večinoma zaposluje visoko izobražene in visoko specializirane osebe, ki imajo pri svojem delu znatna pooblastila in nosijo dokajšnjo odgovornost. Organizacija je srednje velika, ima 97 zaposlenih in enostavno dvo nivojsko notranjo strukturo (sestavlja jo pet ločeno vodenih Služb).

Organizacija O je visoko pozicionirana v hierarhiji državne uprave in zadolžena za organizacijske, pravne, finančne in administrativno podporne naloge pri delovanju širšega organa državne uprave, pod okrilje katerega formalno spada. Širši organ ima v rokah inštrumente politik, s katerimi dokaj neposredno vpliva na stanje v širši družbi. Tako je posledično tudi organizacija O bolj kot večina organizacij v državni upravi neposredno vpeta v širše družbeno dogajanje, ki vključuje tudi medijsko izpostavljenost, poleg tega pa je vpeta tudi v širok krog neposrednih uporabnikov njenih storitev, ki pa so v veliki meri sami tudi del ožjega dela državne uprave. Vse to organizacijo O dela zelo izpostavljeno zunanjim vplivom iz ožjega in širšega okolja, vendar pa ima obenem na voljo tudi razmeroma velike kapacitete, v primerjavi z drugimi organizacijami v državni upravi za to, da na to okolje neposredno vpliva. To organizaciji O postavlja ostre zahteve zlasti na področju strateškega vodenja njenih procesov in na splošno ustvarja večjo stresno obremenitev za zaposlene.

Organizacija O se je prvič samopresojala po SPO. Tako je nalogo opravila predvsem za učenje in pridobivanje prvih izkušenj. Vendar so bile presojevalke dobro pripravljene na nalogo, pri njeni izvedbi pa so sodelovali tudi že predhodno izurjeni in pooblašteni presojevalci.

Točkovanje primerov k podmerilom je opravila ocenjevalna skupina, ki jo je sestavljalo pet zaposlenih, vodilni pa pri točkovanju niso sodelovali. Točkovanje so izvedli po postopku enostavnega ocenjevanja. Pridobljena vzorčna študija je vsebovala le rezultate točkovanja ilustrativnih primerov, podanih k podmerilom in komentarje ocenjevalk k podanim ocenam. Vzorčna študija je bila prikazana le na najnižji ravni prikaza. Ocene točkovanja podmeril so bile podane ločeno za vsako posamezno ocenjevalko in delno agregirano na ravni podmeril za vsako posamezno ocenjevalko, ne pa tudi med njimi. Ocene podmeril je bilo potrebno najprej izračunati kot povprečje ocen sodelujočih ocenjevalk. Ocene različnih ocenjevalk niso bile usklajene med njimi, kljub temu, da so, sicer le mestoma in v manjšem obsegu razvidne velike razlike v ocenah posameznih ocenjevalnih primerov. V takšnih razmerah je na voljo dvoje. Prva in verjetno najboljša možnost je izstopajoče in očitno neskladne ocene izločiti kot netipične vrednosti. Druga možnost, ki je uporabljena tudi tukaj, je ocene primerov za izračun pripadajočih točk k podmerilom vzeti kakor so bile podane s strani organizacije O, da ne bi posegali v izhodišče primerjave in s tem tvegali še več, ne manj pristranskosti, ki zdaj ostaja v smeri navzdol (točkovane ocene bi bile sicer višje, ugodnejše).

Delne vsote ocen primerov po ocenjevalkah smo preverili in potrdili njihovo pravilnost, nato pa ocene posamičnih ocenjevalk za vsako agregirali, da smo dobili ocene 28 podmeril in z nadaljnjim agregiranjem še oceno devetih glavnih meril SPO. V vzorčni študiji je nekaj primerov s strani posamičnih ocenjevalk ostalo neocenjenih. Neocenjene primere smo pri agregiranju izpustili in jih dosledno ločili od primerov, ko so bili posamezni vidiki vrednotenja ocenjeni z nič točkami. Za dosledno uveljavljanje razločitve so bili izvirni vnosi v razpredelnico ocen iz vzorčne študije preverjeni in v posameznih primerih tudi popravljeni, tako da je v tem okviru možno manjše odstopanje sumarnih rezultatov točkovanj po podmerilih med izvirno študijo (v tem delu nam ni bila predstavljena) in tukaj izvedenim. Posledica te prilagoditve je rahla pristranost navzgor (sintetizirane vrednosti ocen z ravni primerov in podmeril na raven ocen glavnih meril bi bile sicer brez prilagoditve malo višje).

Ko so bili pridobljeni podatki vzorčne študije preverjeni in urejeni, kakor smo mislili, da je najbolje, smo se lotili še njihove organizacijske preureditve iz linearnega miselnega okvira seznama meril v relacijsko zastavitev, v skladu z razumevanjem organizacije kot tridelne strukture notranjih nasprotij in ujemanj, ki jo prikazuje Vennov diagram (Slika 1). S preureditvijo na strani dejavnikov in na strani rezultatov organizacije razlikujemo tri glavne osi oziroma stebre vrednotenja – vidik zaposlenih, vidik partnerstev in vidik širše družbe. Zato je bilo potrebno devet standardnih meril SPO predelati tako, da smo dobili le tri merila na strani vzrokov in tri na strani posledic delovanja organizacije. To je seznam meril skrčilo z devet na dvakrat tri – zmanjšanje se seveda ne nanaša na podmerila, ki so med merili samo prerazporejena. V ta namen je bilo treba podmerila prvega merila prerazporediti na merila 2 do 4 ter deveto merilo razporediti na merila 6 do 8 in sicer tako: podmerili 1.1 in 1.2 (iz Priloge) sta prerazporejeni k merilu Družba (dejavniki), podmerilo 1.3 k merilu Zaposleni (dejavniki), podmerilo 1.4 k merilu Partnerstva (dejavniki); analogno je bilo podmerilo 9.1 razporejeno k merilu Partnerstva (rezultati), podmerilo 9.2 pa k merilu Zaposleni (rezultati). Edino merilo, ki ga lahko res opustimo iz standardne zastavitve SPO je procesno merilo, saj je ovrednotenje procesov po dodelavi standardnega SPO dosežek ocene procesov, ne točkovanja procesnih podmeril. Ker pa je organizacija O ocenila tudi procesno merilo bomo v nadaljevanju lahko obe alternativni oceni primerjali.

### 3.1 Rezultati

S točkovanjem primerov k podmerilom in njihovo delno agregacijo na raven devetih meril SPO, je organizacija O prišla do količinsko izraženih ugotovitev samopresoje, kot so prikazane v Tabeli 1. Na najvišji ravni so tukaj težave interpretacije dobljenih ocen najbolj izrazite. Na nižjih ravneh prikaza do ravni meril ostaja podlaga za interpretacijo široka (veliko podmeril, še več primerov, torej veliko podrobnosti), kar omogoča razdelane prikaze, kar pušča veliko možnosti za razlago ugotovitev vrednotenja, ki sicer niso ekvivalentne vendar pa to v odsotnosti konsistentnega algoritma sinteza ni razvidno. Ko pa so ocene postopno agregirane, postane



njihov interpretativni okvir tudi zelo zožen in na koncu z razlago ugotovitev nikakor ni več lahko upravičiti napora, vloženega v točkovanje.

Po opravljeni samopresoji organizacija O lahko ugotovi (Tabela 1 in Priloga 1), da so njeni dejavniki na splošno ocenjeni slabše kot njeni rezultati. To velja tako za segment partnerstev kot za segment države, pri zaposlenih pa so dejavniki in rezultati v povprečju ocenjeni enako.

Med dejavniki je najnižja ocena pripisana vodstvu in strateškim vidikom. Slabost prvega je zlasti na področju (podmerila) razvijanje in izvajanje sistema upravljanja, delovanja in sprememb (32 točk od 100 možnih), nadpovprečno pa je pomen vodstva ocenjen pri motiviranju in podpori zaposlenim ter dajanje zgleda (57 točk). Pri drugem je najslabše ocenjeno področje posodabljanja in inoviranja (25 točk), najbolje pa je ocenjeno področje izvajanje strategije in načrtovanja (80 točk).

Najbolje med dejavniki so ocenjena partnerstva in viri, zlasti na račun odnosov z državljani (57 točk), slabše pa pri upravljanju prostorov in opreme (43 točk), informacij in znanja (50 točk) ter financ (52 točk).

**Tabela 1:** Rezultati točkovanja meril Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacijo O

Merila SPO	Št. točk
1. merilo: Dejavniki – Voditeljstvo	46
2. merilo: Dejavniki – Strategija in načrtovanje	46
3. merilo: Dejavniki – Zaposleni	51
4. merilo: Dejavniki – Partnerstva in viri	52
5. merilo: Procesi	54
6. merilo: Rezultati – Državljani/odjemalci	58
7. merilo: Rezultati – Zaposleni	51
8. merilo: Rezultati – Družba	58
9. merilo: Ključni rezultati delovanja	62

Vir podatkov: Organizacija O, lastni preračuni.

Ko pogledamo še na stran rezultatov opazimo razmeroma dobre ocene pri partnerstvih, družbi (oba po 58 točk, Tabela 1) in ključnih rezultatih delovanja (62 točk), torej v širšem in ožjem okolju, medtem ko je ocena rezultatov pri zaposlenih za razmere organizacije O zgolj povprečna (61 točk, Tabela 1). Slednje manj zaradi zadovoljstva in motiviranosti zaposlenih (54 točk, Priloga) kot zaradi nižjih ocen doseženih rezultatov na strani zaposlenih (47 točk). Organizacija O razmeroma visoko ocenjuje doseganje ključnih rezultatov (62 točk, Tabela 1), ponovno spet bolje zunanjih (63 točk, Priloga) kot notranjih (61 točk).

Samopresoja organizacij po SPO kot standardiziranem in generičnem okviru zagotavlja, da se organizacija oceni z vseh strani, ki morajo biti prisotne pri dobrem upravljanju. Zato lahko služi kot idealni načrt organizacije (Staes, Thijs, 2005). Kot takšen je odličen pripomoček organizaciji

zlasti na začetku poti v upravljanje kakovosti njenih procesov, kot neke vrste redni sistematični zdravstveni pregled vseh področij delovanja (EIPA, b.l.).

Čeprav so odkrivanje prednosti in področij za izboljšanje ter s tem povezani ukrepi za izboljšanje najpomembnejši izhodi samopresoje, pa se organizacije včasih preveč osredotočijo na število doseženih točk (SPO 2006). Sistem točkovanja je samo orodje za raziskovanje slabosti in prednosti organizacije. Cilj samopresoje organizacij ni maksimalni rezultat izražen v točkah ampak vzpostaviti operativen sistem njenega stalnega izboljševanja (Dearing in dr., 2006). Tako glavni smisel SPO ni točkovanje podmeril ampak ga je treba obravnavati širše kot spodbudo dialogu o možnostih izboljšanja procesov organizacije. Samopresojo po SPO tvorijo trde oziroma merljive sestavine in mehki pristopi (intervju, sodelovanje, posvetovanje, metoda skupinskega dela). Pri točkovanju ocenjevalnih primerov je po mnenju sodelujočih na fokusni (ciljni) skupini (Radej, Macur, 2011) najbolj dragoceno, da se soočijo razlike ocen med ocenjevalci. Razlike sprožijo primerjavo argumentov za različne ocene, to pa sproži usklajevanje pogledov in pogovor o zadevah organizacije. Večina uporabnic SPO ta pogovor smatra za najpomembnejši dosežek vrednotenja. Predvsem pa je po njihovem mnenju notranje komuniciranje pomembnejše od golega ocenjevanja meril.

Za proučitev relacijskih odnosov v organizaciji in tako za oceno povezanosti njenih procesov je treba, kot utemeljuje prejšnje poglavje, Tabela 1 iz seznama meril predelati v tridelno presojevalno vhodno-izhodno matriko (Matriki 1 in 3) treh stebrov kakovosti organizacije (zaposleni, partnerstva in družba, Tabela 2).

**Tabela 2:** Trije stebri upravljanja organizacij v javni upravi

Grupirana merila SPO		Št. Točk
Dejavniki ( $d_i$ )	Zaposleni (Z)	53
	Partnerstva (P)	52
	Družba (D)	43
Rezultati ( $r_i$ )	Zaposleni (Z)	54
	Partnerstva (P)	59
	Družba (D)	58

Vir podatkov: Organizacija O, lastni preračuni.

Takšna predelava ohrani vsa podmerila kot jih uporablja standardni SPO, le da so drugače razporejena. Merilo 5 (Procesi) je izpuščeno, saj ne spada niti k dejavnikom, niti k rezultatom ampak posreduje med njimi.

Zdaj lahko sestavimo vhodno-izhodno matriko za oceno procesov organizacije O (Matrika 3), ki jo sestavlja, oziroma ki prikazuje ocene devetih organizacijskih podprocesov (devet podprocesov in devet skupin meril SPO se tukaj po številu ujema le slučajno), dobljenih kot razlika med oceno pripadajočega rezultata in oceno pripadajočega dejavnika organizacije iz prve faze samopresoje

(po standardnem SPO, Tabela 1). Tako je vzemimo točkovna ocena podprocesa<sub>12</sub> (6 točk) enaka razliki med oceno  $r_2$  (59 točk) in  $d_1$  (53 točk), itn.

**Matrika 3:** Vhodno-izhodna matrika za oceno procesov organizacije O

Dejavniki \ Rezultati	Z ( $r_1 = 54$ točk)	P ( $r_2 = 59$ točk)	D ( $r_3 = 58$ točk)
Z ( $d_1 = 53$ točk)	1	6	5
P ( $d_2 = 52$ točk)	2	7	6
D ( $d_3 = 43$ točk)	11	16	15

Vir podatkov: Organizacija O, lastni preračuni.

Matrika 3 je zanimiva zlasti za vodilne, ki so s standardno izvedenim SPO najbolj prikrajšani. Pokaže kako uspešni so procesi, ki jih vodijo, pri predelavi dejavnikov organizacije, kakršni že so, v rezultate, kakršne že morajo biti. Po opravljeni presoji je bila v organizaciji O uspešnost njenega pretvarjanja dejavnika zaposleni v rezultate na strani zaposlenih minimalna, saj s svojimi procesi pravzaprav ne ustvari omembe vredne dodane vrednosti na strani rezultatov (le ena točka pozitivne razlike v oceni, gl. na križišču prve vrstice in prvega stolpca matrike; podproces11). Najmanj zmogljivi so torej podprocesi, katerih rezultati so namenjeni zaposlenim (prvi stolpec), ki so sicer med dejavniki najvišje ocenjeni, na strani rezultatov pa najnižje. To priča, da je upravljanje človeških virov v organizaciji O na razmeroma nizki ravni, ki zadošča le za ohranjanje njenih kapacitet na tem področju. Sicer pa je to značilno za slovenske razmere, kakor navaja poročilo o predhodnem vrednotenju za Operativni program razvoja človeških virov 2007-2013: zaposleni, ki niso del vodstvene linije ostajajo zgolj izvajalci, njihove zmožnosti pa niso dobro uporabljene.

Veliko bolj je organizacija O uspešna v povezavi s procesi, ki se odvijajo v interakciji z njenim širšim okoljem, pri pretvarjanju družbenih dejavnikov (voditeljstvo, strategija, načrtovanje) v družbene rezultate (vpliv na širšo družbo), saj je njen prispevek oz. dodana vrednost ocenjena s 15 točkami (podproces<sub>33</sub>). To ni veliko le za organizacijo O ampak tudi v absolutnem smislu glede na razpon ocenjevalne lestvice. Pomeni pa, da je vodstvo organizacije v tistih vodstvenih procesih, ki se odvijajo samostojno in za njihovo izvajanje ne potrebuje podpore zaposlenih in drugih podprocesov, razmeroma zelo uspešno. To potem pomeni, da vodstvu v veliki meri uspe vsaj na njegovem ožjem področju izvajanja pristojnosti kompenzirati svoje izhodiščne slabosti. Pri partnerstvih je procesna produktivnost organizacije manjša (7 točk; podproces<sub>22</sub>), a še vedno opazna. Tako organizacija dokaj uspešno upravlja tekoče in rutinsko sodelovanje s partnerji (občani in dobavitelji/odjemalci), zlasti kadar zanj ni potrebna dodatna podpora zaposlenih ali vodstva. Teh informacij na diagonali vhodno-izhodne matrike standardni pristop, povzet v Tabeli 1 ne podaja in to kaže, da ima matrično dodelani SPO v tem pogledu večjo izpovedno moč.

Najzmogljivejši med vsemi podprocesi, ki se odvijajo v organizaciji O je pretvorba dejavnikov na strani družbe (voditeljstvo, strategija, načrtovanje), ki so ocenjeni razmeroma najslabše, v

rezultate na strani razmeroma dobro ocenjenih partnerstev pri zadovoljevanju potreb neposrednih uporabnic storitev in poslovnih strank (16 točk razlike; podproces<sub>32</sub>). Dokaj neopazna pa je organizacija O pri pretvorbi dejavnikov na strani partnerstev v rezultate na strani zaposlenih (2 točki razlike; podproces<sub>21</sub>), itn. Tovrstnih informacij Tabela 1 ne prikazuje, kar gre spet v prid trditvi, da je za pogled od zgoraj matrično dodelan pristop bolj izpoveden kot standardni.

Kljub temu pa je pogled, ki ga podaja Matrika 3 še vedno preveč razpršen, da bi lahko podali celovito oceno organizacijskih procesov v povezavi njenih vzročnih dejavnikov in posledičnih rezultatov. Z namenom sinteze je treba vhodno-izhodno matriko predelati v korelacijsko matriko. Prikazuje jo Matrika 4.

Obenem s korelativno transformacijo standardnega postopka je smiselno poskrbeti tudi za jasnejšo osmislitev njenih kvantitativnih razmerij, ki jih prikazuje vhodno-izhodna matrika. Kot ugotovljeno že prej, same po sebi količinsko ugotovljene razlike v številu zbranih točk po podmerilih in enako po podprocesih, ne povedo veliko. Za bolj izpoveden izraz, ki bo predvsem razumljivejši odločevalcem, je smotrno ugotovljene ocene podprocesov poenostaviti oziroma izraziti kvalitativno. Za standardizacijo je uporabljena povprečna razlika med oceno treh glavnih stebrov kakovosti organizacije na strani rezultatov (57 točk) in treh glavnih stebrov na strani dejavnikov (49) organizacije O. Razlika znaša 8 točk, kar je približno enako polovici razpona med točkovanimi razredi po SPO, kar je ustrezno glede na to, da je organizacija O v ocenjevalnih kategorijah dosegla približno polovico možnih točk.

**Matrika 4:** Korelacijska matrika za celostno oceno procesov organizacije O

Rezultati Dejavniki	Z	P	D
Z	»Z« = = Zelo šibko = ☆	»zp« = = Zelo šibko : Šibko = ☆	»zd« = Srednje : Šibko = = ☆☆
P	-	»P« = Srednje = = ☆☆☆	»pd« = Zelo močno : Šibko = ☆☆☆
D	-	-	»D« = Zelo močno = = ☆☆☆☆☆

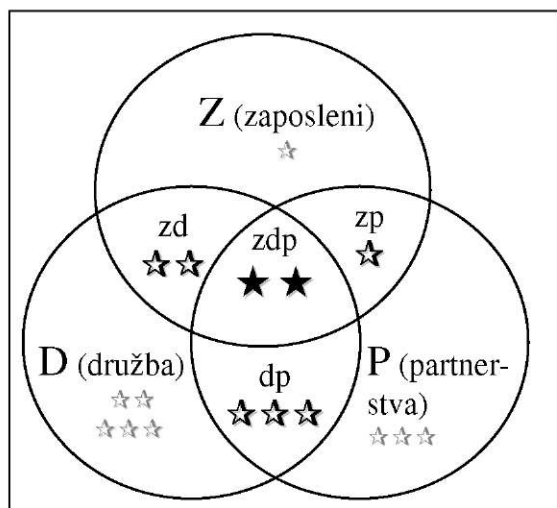
Vir podatkov: Organizacija O, lastni preračuni. Legenda oznak integriranosti podprocesov:

- (a) ocena vzročne povezanosti (dejavnik z rezultatom ali obratno): Zelo šibko = od 0 do 0,3-kratnik povprečne razlike med oceno rezultatov in dejavnikov; Šibko = od 0,4 do 0,8; Srednje = od 0,9 do 1,4; Močno = od 1,5 do 1,9; Zelo močno: več od 1,9-kratnika razlike);
- (b) ocena vrednosti presekov: ☆ = Zelo šibek presek; ☆☆ = Šibek presek; ☆☆☆ = Srednje močan presek; ☆☆☆☆ = Močan presek; ☆☆☆☆☆ = Zelo močan presek.

Iz Matrike 4 so s standardizacijo in kvalitativnim prepisom ugotovitev analitičnega ocenjevanja meril odstranjene vse odvečne podrobnosti, da se lahko pri razlagi osredotočimo samo na temeljna procesna razmerja, ki so itak jedro tega, kar nas na tako visoki ravni posplošenosti lahko zanima. Pri razlagi diagonalnih polj korelacijske matrike ni nobenih razlik glede spoznanj, navedenih že pri razlagi vhodno-izhodne matrike. Zanimive pa so ugotovite na nad diagonalnih poljih, ki jih proizvede korelacijska matrika in prikazujejo presečno oceno organizacije s stališča

njenih izvajalskih procesov, javne prilagodljivosti in zunanjih povezav. S temi tremi ocenami jakosti korelacijskih povezav so končno podane ocene presečnih polj na Sliki 1, ki so bili uvodoma predstavljeni kot kazalnik integralnosti oziroma notranje skladnosti podprocesov organizacije O.

**Slika 1:** Ocena povezanosti procesov v organizaciji O



Vir podatkov: Organizacija O, lastni preračuni.

Po opravljenih prilagoditvah, koreliranju in sintezi so »izvajalski procesi« ocenjeni le z eno zvezdico (☆; »zp« v Sliki 1) od petih možnih (simbol smo izbrali namenoma glede na aspiracije uporabnikov SPO doseči poslovno odličnost, ki se običajno tudi tako simbolizira; simbol je uporabljen v treh verzijah, da označi pojavljanje na treh, neposredno neprimerljivih ravneh: najprej nepresečno, označeno kot majhna zvezdica '☆', nato bilateralno presečno, srednje velika zvezdica '☆☆', in nazadnje tudi trilateralno presečno, velika zvezdica '☆☆☆'). To kaže na »zelo šibko« povezanost pripadajočih dejavnikov in rezultatov, to je podprocesov, ki potekajo med zaposlenimi in partnerstvi, ter potemtakem nezavidljivo kvalitativno oceno *produktivnosti izvajalskih procesov organizacije O* (z »izvajalskimi procesi« v ožjem smislu mislimo na gospodarjenje s človeškimi viri in na upravljanje partnerstev). Organizacija O uspe »zelo šibko« povezati rezultate pri zaposlenih z vzvodi, ki jih omogočajo partnerstva (kot dejavnik); obratno pa uspe rezultate na strani partnerstev izboljšati nekoliko bolje, a tudi to le »šibko«, glede na začetno oceno dejavnika zaposlenih. Kakovost izvajalskih procesov organizacije O se tako kaže kot najbolj vredna pozornosti pri pripravi načrta izboljšav, razen prizadevanj za boljšo izrabo odkritih rezerv na področju upravljanja človeških virov. Notranji potenciali produktivnosti internih procesov organizacije O so v dobršni meri še neizrabljeni, kar pomeni, da so vzvodi prihodnjega izboljševanja kakovosti procesov na prednostnih področjih potrebnega izboljšanja v največji možni meri pod internim nadzorom organizacije O. Njene naloge na področju korektivnega ukrepanja so največje na področju, kjer lahko največ stori sama. Tako si organizacija O v prihodnje ob pravilnem ravnanju lahko obeta velike izboljšave tudi ne glede na

zunanje okoliščine – ki so za organizacije v državni upravi sicer zelo določujoče in usmerjevalne ter večinoma tudi omejevalne.

Korelacijska povezava podprocesov, ki po predhodni opredelitvi zaobjemajo procese, določujoče za »javno prilagodljivost« organizacije O (»zd« v Sliki 1) in potekajo med njenimi zaposlenimi in družbo, je od prejšnje nekoliko močnejša (☆☆), zlasti na račun »srednje« močne, torej razločno tesnejše povezanosti med dejavniki na strani družbe in rezultati na strani zaposlenih. To nakazuje, da organizacija O opazno lažje dosega spremembe v odzivanju na zunanje zahteve, kot na notranje. To je sicer tipično za hierarhične kot strukturno toge sisteme, delno pa lahko odseva, da ima organizacija O, zaradi svojega visokega položaja v javno-upravni hierarhiji razmeroma bolj poudarjeno družbeno odgovornost (a ne pozabimo, da imamo tukaj opravka z interno evalvacijo, ki je »pristranska« do ocenjevanja zunanjih in notranjih dosežkov).

Najbolj integrirani v organizaciji O so »zunanji procesi« z navzkrižnimi povezavami med partnerstvi in družbo (☆☆☆), glavne zasluge za to pa ima za razmere organizacije O »zelo močno« sovpadanje med dejavniki na strani partnerstev in rezultati na strani družbe. Evidentne šibkosti organizacije na področju voditeljstva, strategije in načrtovanja uspe organizacija več kot nevtralizirati z višjo odzivnostjo procesov pri tekočem opravljanju osnovne dejavnosti v relaciji do potreb neposrednih uporabnikov storitev in do poslovnih strank (partnerstev). Organizacija O torej razmeroma uspešno prilagaja izvajanje svoje glavne dejavnosti spreminjajočim zunanjim pogojem, na katere ne more vplivati, medtem ko obratno, njeni podprocesi precej »šibko« kompenzirajo pomanjkljivosti dejavnikov na strani partnerstev na družbene rezultate. Tako je organizacije O bolj uspešna v odzivanju na zunanje pogoje delovanja, kot da sama kreira zunanje pogoje vsaj v svojem ožjem okolju neposrednih uporabnikov storitev in dobaviteljev, na katerega lahko deloma neposredno vpliva. Del razlogov za prej odkrite slabosti voditeljstva so lahko v tako javno izpostavljeni organizaciji kot je organizacija O precej povezani s pomanjkljivo javno participacijo, torej ravno s samo šibkim vključevanjem partnerstev v zadeve, ki presegajo neposredne interese sodelovanja iz opravljanja osnovne dejavnosti ampak se tičejo širših družbeni presoj (rezultatov) in strategije ter poslanstva organizacije O.

Če vzamemo v poštev vse tri ocene, **izvajalskih, prilagojevalnih in zunanjih procesov**, potem lahko končno celostno ocenimo raven povezanosti podprocesov v organizaciji O. Raven povezanosti na trilateralno presečni ravni je po Sliki 1 enaka preseku povprečju ugotovitev pri treh bilateralnih presekih, ki ga tvorijo (zd, dp, zp), na ravni dveh zvezdic od petih možnih, torej zgolj šibka (★★).

Ključna spoznanja samopresoje so, če jih izvedemo v kriterialnem okviru SPO, da organizacija O s svojimi prilagodljivimi procesi uspešno kompenzira slabosti na področju voditeljstva, strategije in načrtovanja. Ne uspe pa ji izrabiti njenih relativnih prednosti v razmeroma kakovostnih človeških virih, ker jih ovira notranja neprilagodljivost, slaba kohezija ali nespodbujevalno organizacijsko vzdušje. Organizacija je očitno tem uspešnejša v čim širšem segmentu jo

proučujemo (interno, ožje okolje, širše okolje). Ob ugotovljenih slabostih v najbolj internih procesih (upravljanje človeških virov in izvajalski procesi) je težko pričakovati, da je njena sedanja relativna uspešnost navzven, njena »družbena produktivnost« oziroma družbena odgovornost, dosežena na trajnosten način, ki jo krepí navznoter. A na ta opazanja slabosti se organizaciji O ne bo treba začeti odzivati s slabih izhodišč. Njene naloge na področju korektivnega ukrepanja so namreč največje na področju, kjer lahko največ stori sama, to je na strani internih procesov (ravljanje s človeškimi viri in izvajalski procesi). Čeprav obstaja dvom ali organizacija svojo sedanjo raven procesne kakovosti zlasti navzven vzdržuje trajnostno, pa je očitno, da ima za to nedvomno dobre pogoje.

## 4 Diskusija o rezultatih

Presoja organizacij državne uprave po SPO je mogoče izvesti po standardnem pristopu ocenjevanja devetih meril ali po presečnem pristopu. Na najvišji ravni razlage se sintezne ugotovitve po obeh pristopih močno razlikujejo tako po sporočilu kot po izpovedni moči in si mestoma celo neposredno nasprotujejo. Analitična zmogljivost in na koncu enako tudi sam iztržek obsežne presoje po SPO ostane v standardni izvedbi (Tabela 1) razmeroma majhen. Ugotovljene kvantitativne razlike v številu zbranih točk po merilih same po sebi ne povedo veliko in nas silijo k njihovi opisni razlagi in tako zagotavljajo le površinsko obdelavo, ne vodijo pa do globljih spoznanj o transformacijskih možnostih organizacije O.

Tako na primer to, da so procesi v Tabeli 1 ocenjeni s 54 točkami pravzaprav samo zase ne pove ničesar o naravi vzročno-posledičnih povezav med dejavniki in rezultati organizacije, ki se po SPO 2006 zahteva. Ugotovljene navzkrižne razlike med ocenami različnih dejavnikov in med ocenami pripadajočih rezultatov so razmeroma majhne (Tabela 1), vsaj če upoštevamo celoten razpon ocenjevalne lestvice. Majhne razlike otežujejo možnost, da bi iz ugotovljenih razlik lahko izpeljali smiselne ugotovitve. Tako SPO model v standardni izvedbi ni veliko uporaben ravno na tisti ravni, na kateri je konceptualiziran, to je na ravni vzrokov in posledic za spremembe organizacijskih procesov, se pravi narave pretvorbenih povezav med dejavniki in rezultati organizacije. Odsotnost navzkrižnega pogleda dela standardno samopresojo zanimivo le kot pregled podrobnosti na posameznih področjih organizacije, ne pa tudi za njene strateške in strukturne potrebe, ki so predvsem pomembne za vodstvo organizacije.

Kot je pokazal primer organizacije O, poda standardni SPO po Tabeli 1 napačni vrstni red prioritarnih nalog, ki sledijo iz njene samopresoje. Kljub temu, da je vodstvo na strani dejavnikov ocenjeno najslabše, organizacija O dosega nadpovprečne ocene pri družbenih rezultatih, za katero je zadolženo ravno vodstvo! Razlog za to pojasni šele vpogled v procese. Vodstvo organizacije je v tistih vodstvenih procesih, ki se odvijajo samostojno in za njihovo izvajanje ne potrebuje podpore zaposlenih, razmeroma zelo uspešno. Visoko procesno produktivni, vsaj za razmere organizacije O so tudi njeni procesi med vodstvom in partnerstvi ter med vodstvom in

zaposlenimi. Tako, da ključne težave v organizaciji O niso na strani dejavnikov, ki so ocenjeni najnižje, kot bi sledilo iz Tabele 1, ampak prav nasprotno, na strani najbolj ocenjenih dejavnikov, to je zaposlenih in zlasti internih procesov upravljanja človeških virov.

Sicer res ni mogoče trditi, da je standardni pristop slep za procesno vrednotenje ampak le, da ga ne razume na procesen način ampak na »objekten«, statičen način. Zaradi tega standardni pristop ne vidi pravih procesov ampak le namišljene, s čimer predmet svojega vrednotenja potvori. Standardni SPO procese ocenjuje po isti logiki kot dejavnike in rezultate, to je z oceno in točkovanjem pripadajočih primerov, podmeril in meril. Da smo dobili globlji vpogled v naravo procesov organizacije O, ki šele omogočil celovito presojo, je bilo treba samo dosledno slediti osnovnim načelom in teoretičnemu modelu SPO, vendar pa bolj konsekventno izpeljati njegove napotke za samopresojo organizacij. Brez tega v izvedbenem postopku SPO ostaja konceptualno kratkoviden in ni nepristranski, četudi očitek ne meri na morebitno željo po zavajanju ampak izpostavlja posledice nekonsekventnega izvajanja načelnih opredelitev standardnega SPO v fazi sinteze točkovanih meril.

Kratkovidnost standardnega SPO za vrednotenje procesov in širše njegova nezmožnost celostne samopresoje organizacij, metodologa ne more presenetiti. Najprej gre že za klasičen očitek vsakemu internemu vrednotenju. Interno vrednotenje se zlahka sprevrže v ustvarjanje lastnega sveta, ki nima veliko skupnega z resničnostjo. Evalvacijski sezname meril so orodje za izogibanje neprijetnim vprašanjem, nasprotjem, asimetrijam moči. Isto »kreativno« vlogo manipulacije vztrajanje na ločevanju analitičnega in sinteznega dela SPO. Pri standardnem SPO sintezo rezultatov na akcijski ravni ne opravi ocenjevalna skupina ampak vodstvo. Ustvarjanje idealizirane podobe neke organizacije ni neracionalno, saj služi njeni promociji navzven, z izboljšanjem upravljanja kakovosti pa nima veliko opraviti. Staes in dr. (2011) v zadnjem poročilu o uporabi SPO v Evropi posebej opozarjajo na opažanje, da se skoraj petina uporabnikov SPO za samoovrednotenje organizacij zanima predvsem v kontekstu tekmovanja za nagrado poslovne odličnosti.

Internemu vrednotenju očitati ravno njegovo zagledanost vase sicer ni posebej pretanjeno. Nobeno, tako niti interno vrednotenje ni brez slabosti. Vendar pa SPO posebej izziva takšno kritiko, ko se predstavlja kot generično orodje (SPO 2006) in s tem univerzalen okvir vrednotenja organizacij v javni upravi. Trditev, da je nekaj univerzalno in s tem enako pomembno za vse, se je treba nadvse braniti, dokler vztrajamo na opredelitvi, da so družbene zadeve po svoji naravi kompleksne. V takem primeru ne obstaja skupni imenovalec, niti nič, kar bi lahko zaobjelo vse relevantne razlike.

Za kratkovidnost zaradi konceptualne sistematične pristranosti standardnega SPO obstaja še pomembnejši razlog, ki pa je tako kot prvi tudi povezan z njegovim poreklom v modelu kakovosti EFQM, prvotno razvitim za zasebni sektor (kako je lahko SPO mišljen kot univerzalni okvir, če pa je izpeljan iz nečesa, kar je očitno potem le še bolj univerzalno od njega in je potem



sam lahko zgolj njegova variacija?). SPO ne izvira iz javnega sektorja ampak je za njegove »posebne« potrebe zgolj prilagojen. Za SPO je vodenje in presoja organizacijskih procesov enak izziv ne glede na to ali se izvaja v zasebnem ali v javnem sektorju, razlike so v specifikah in predvsem niso izraz temeljne različnosti dveh upravljavskih področij.

Očitna omejitev je v tem, da organizacije v zasebnem sektorju uporabljajo linearno logiko presoj, ki od mnogih vzročnih dejavnikov napreduje k enemu samemu glavnemu cilju, povečanju dobička. Nasprotno pa ima organizacija v javnem sektorju več enako pomembnih vendar pogosto nasprotujočih ciljev, na primer cilje do zaposlenih in cilje do učinkov na širšo družbo. V javnem sektorju ni vse usmerjeno k skladnim ampak h konfrontiranim ciljem. Zato zasebni sektor ni starejši brat javnega sektorja ampak sta to dve povsem neodvisni obliki delovanja, ki zahtevata ločeni logiki pojasnjevanja – prva se zanima za učinkovitost doseganja glavnega cilja, druga za vzdrževanje skladnosti med nasprotji. Narava pretvorbenih procesov je v jedru različna, zato je prenosljivost upravljavskih orodij med organizacijami v zasebnem in javnem sektorju skrajno dvomljiva. Za organizacije v javni upravi ni pomembno le, kar je vidno na površini in je opredeljeno kot primarno (na primer doseganje sektorske prioritete), ampak postanejo pomembne sekundarne relacije med sektorji, ki se odvijajo pod površino, pojasnjujejo posredne učinke in so odločilnega pomena za presojo notranje skladnosti njihovega delovanja.

Ravno konceptualni okviri so take vrste zamisli, da niso prenosljive med kategorialnimi nasprotji (Rolland in dr., 1999) kot sta zasebni in javni sektor. Pri prevajanju zasebnih praks v javne tako prihaja do številnih globokih nesporazumov in popačenj, na kar SPO ni imun, nasprotno, je ravno zgovoren primer, iz kratkovidnosti in spregledov katerega se evalvator lahko kaj nauči.

Že samo razumevanje pojma posredni učinki je v aktualni različici SPO napačno. To naj bi bili učinki, ki jih organizacija doseže s svojimi dejavnostmi, ki ne spadajo v njene »osrednje dejavnosti« (Merilo 8). Kot posredne učinke konvencionalno razumemo nekaj drugega, namreč vpliv dejavnosti enega dela organizacije O pri zasledovanju njenih glavnih ciljev na možnost drugih delov organizacije O, da uresničujejo svoje glavne cilje, ki pa so drugačni in celo nasprotujoči (Matrika 1, nediagonalna polja). Tako se ocene posrednih učinkov po standardnem in presečno izvedenem SPO razlikujejo. Ocena merila 8 v organizaciji O je ena najvišjih (Tabela 1, 58 točk), v resnici pa je moč presečnih povezav, ki jih povzemajo posredni učinki, skromna, le šibka (Slika 1, ★★ od petih možnih).

Standardni SPO ni neuporaben, dokler je uporabljen le za analitične namene osvetljevanja niza podrobnosti, kot tak pa je preveč primitivna podlaga za celostno vrednotenje kompleksnih organizacij v javni upravi. Analitični in merski vidik SPO je pomemben saj spada k metodam vrednotenja, temelječih na merljivih dosežkih in podrobnem merjenju vseh dejavnikov, ki na dosežke vplivajo (Dearing in dr., 2006). Brez domišljenega merjenja procesov ni mogoče računati na objektivnost in nepristransko vrednotenje organizacij v javni upravi. Tega se uporabniki SPO jasno zavedajo, saj navajajo, da je pomanjkljivo mejenje sestavin dejavnikov in

rezultatov največja ovira bolj kakovostnemu vrednotenju organizacij v javni upravi (Staes in dr., 2011; takšno mnenje v njihovi študiji deli 44% vprašanih uporabnikov SPO). Tako je bilo največ dodatne pozornosti pri zadnji dodelavi priročnika za samopresojo SPO 2006 namenjene bolj natančnem in razdelanem okviru točkovanja primerov, podmeril in meril. Očitki standardnemu SPO tako niso povezane z njegovo analitično kapaciteto ampak letijo na njegovo šibko notranjo logiko, kar se najbolje pokaže na makroskopski ravni, ko skušamo analitične ugotovitve presoje povzeti v ugotovitve o organizacijski celovitosti (Tabela 1).

Kljub strinjanju uporabnikov SPO o pomenu merjenja za samopresojo organizacij v javni upravi, uporabniki večinoma tudi menijo, da na kvantitativnih dokazih utemeljeno točkovanje glavnih devetih dejavnikov in rezultatov ni temeljni namen samopresoje organizacije (SPO 2006; Radej, Macur, 2011). Velik entuziazem za merjenje vseh različnih vidikov delovanja organizacije na analitični, mikroskopski ravni v dobršni meri splahni, ko je treba dobljene kvantitativne ugotovitve povzeti v zaključke presoje. Tisti, ki presojajo organizacijo si na eni strani močno prizadevajo zbrati vse relevantne podatke za podrobno analizo meril presoje, ki pa jih na koncu ne uspejo smiselno povzeti, da bi z njimi podprli sklepne ugotovitve za makroskopsko raven organizacije kot celote. Tako so ugotovitve presoj večinoma bodisi povsem odsotne, ostajajo opisne in neoprijemljive, pogosto zaidejo v leporečje in kot takšne ostanejo neuporabne zlasti za najvišjo in srednjo raven odločanja.

V SPO je točkovanje primerov le en izmed štiriindvajsetih korakov izvedbe SPO torej mu po proporcionalnem pravilu, če so vse naloge enako zahtevne, pripada 4 odstotke časa za izvedbo vrednotenja. Kljub temu pa priročnik SPO 2006 točkovanju meril namenja 22 od skupnih 55 strani ali 40 odstotkov vse pozornosti. V praksi zelo niha delež, ki ga organizacije namenijo analitičnem vrednotenju (pripravi in analizi podatkov, točkovanju meril, komentarjem, sintezi rezultatov in pripravi ugotovitev), ker je odvisen od njene razvitosti, vendar pa večinoma ni nižji od tretjine časa in lahko preseže tudi dve tretjini časa (iz pogovora z udeleženci ciljne skupine slovenskih uporabnikov SPO), potrebnega za samopresojo organizacije. Dve tretjini uporabnikov meni, da ima samopresoja po SPO opazen vpliv na delovno obremenitev (Deverell, Adamson, 2007). Dearing in dr. (2006) v svoji študiji tudi ugotavljajo: »glavni dejavnik samopresoje je bil vedno čas«. Celoten čas izvedbe samopresoje po SPO je po Elwen (2009), ki je proučila potek izvedbe desetih študij v Veliki Britaniji (za področje zdravja), tri mesece za skupino od osmih do desetih presojevalk, ki je v presojo vložila približno tretjino delovnika (ali skupaj okoli tri mesece polnega delovnega časa za eno osebo).

Standardni SPO se veliko ukvarja z merljivimi dejavniki presoje, močno pa je pomanjkljiv na strani povzemanja ugotovitev. Take samopresoje so procesno neučinkovite, njihova podatkovna in širše informacijska ekonomika je zelo nizka. To je zaviralni dejavnik samopresoje organizacij v javni upravi, o kateri poročajo tudi slovenski uporabniki (Radej, Macur, 2011).

Naslednja posledica neizvirnosti standardnega SPO je neizpolnjenost enega njegovih temeljnih ciljev omogočiti primerjavo med organizacijami v javni upravi in medsebojno učenje (Staes in dr., 2011). Zaradi nejasne sinteze ocene vzročnih in posledičnih dejavnikov organizacijskih procesov ostanejo rezultati samopresoje fragmentarni in kontekstualni, se pravi močno vezani na konkretno organizacijo, za druge organizacije pa težko ali sploh nerazumljivi.

Največja žrtev standardnega SPO je izguba tega, kar Burke in Litwin (1992) obravnavata kot možnost transformacijske organizacijske spremembe. Če je sistem meril SPO mišljen kot univerzalen in interno konsistenten, potem to pomeni, da je že po predpostavki iz samopresoje organizacije izgnan konflikt in nasprotje med faktorji (stebri), ki določajo njeno delovanje. Standardni SPO je primeren le za proučevanje transakcijskih dejavnikov organizacijskih sprememb, spregleda pa globoke dejavnike organizacijske uspešnosti, ki jih razkrije presečni pogled. Kot je potrdil tudi ilustrativni primer, standardni SPO zaradi svoje konceptualne nedorečenosti spregleda in lahko napačno razume ugotovitve samopresoje na makroskopski ravni in posledično v načrtu ukrepanja izostri napačne prioritete. Sintezno dodelani SPO takšno nevarnost prepreči.

Končna skupna ocena zadovoljstva uporabnikov standardnega SPO z njegovimi učinki za organizacijo, glede na začetna pričakovanja, je dokaj skromna in dosega 6,7 točk od 10 možnih (Staes in dr., 2011). Eden najpogostejših razlogov za razmeroma nizko zadovoljstvo je nenaravnost standardnega SPO v smislu odsotnosti ali vsaj slabega razumevanja povezave med merili, podmerili in primeri SPO ter vsakodnevnim delom v javni upravi – tri četrtine tistih, ki to mislijo navajajo, da so prioritete organizacije ponavadi drugačne od priporočil SPO (Staes in dr., 2011). Štiri od desetih opravljenih študij so imele bodisi zelo omejen ali sploh nikakršnega naknadnega vpliva na izboljšanje organizacije, ki jih je izvedla, zlasti ne na prilagajanje organizacijskih procesov, na rezultate na družbo in na ključne pokazatelje delovanja organizacije (Staes in dr., 2011). Zato se zdi zaskrbljenost, da omejene samopresoje in nekritičnost njene uporabe ne vodi v »larpurlartizem kakovosti«, samovšečno opazovanje uradnikov v popačenem ogledalu, na kar je v spremni besedi k slovenskem prevodu priročnika SPO 2006 uporabnike že takoj opozoril takratni odgovorni minister za javno upravo.

## 5 Sklep

Rezultati meta-samopresoje, se pravi ocene ustreznosti samopresoj s SPO, so ne glede na zgoraj izražene dvome, največkrat interpretirani himnično. Po prvih letih uporabe je tako samopresoja organizacij po SPO prepričala predvsem zagovornike, manj tudi uporabnike. Rezultati po mnenju zagovornikov pričajo, da je »SPO dozorel« (Staes in dr., 2011), da »SPO deluje« (Dearing in dr., 2006) in uvaja »novi način razmišljanja« v javno upravo (Dearing in dr., 2006) in sicer načelo »novega javnega upravljanja«, zasnovano na »skupnih evropskih vrednotah« (SPO 2006). To razmišljanje, menijo, ni samo novo ampak tudi tako zaokroženo, tsako da gre pri SPO za

generičen okvir samopresoje univerzalne uporabnosti (SPO 2006; Radej, Macur, 2011), ne glede na vrsto in kontekst organizacijskega vrednotenja in za vsako organizirano dejavnost tudi, če sploh ne gre za organizacijo (ciljna skupine, Radej, Macur, 2011).

Slabo javno upravljanje, posebej značilno za Slovenijo, tem bolj v obdobju globalne finančne krize in nato še evrske krize (2008-), ne gre dobro vštric z dokazovanjem večje odličnosti organizacij javne uprave. Prepada med oceno kakovosti javne uprave, gledano od znotraj in od zunaj – javnomnenjsko ali po mednarodno primerljivih kazalnikih –, je zgovoren in namiguje na to, da se samopresoje organizacij v javni upravi uporabljajo kot kulisa in služi samozavajanju. Med samopresojo in samozavajanjem je velika razlika, ki je sicer vsakomur na prvi pogled razvidna, a če se interna presoja organizacij izvaja zaprto, postane meja med njima zabrisana.

Samozavajanje potrebuje nepropustne meje med notranjim svetom organizacije in njenim zunanjim okoljem. »Ambasadorji kakovosti« (SPO 2006) varujejo meje na več ravneh. Izstopa načelna odločitev, da se SPO ne nanaša na ocenjevanje kakovosti politik, ki je politična odgovornost (SPO 2006). Ločijo kakovost procesov v organizaciji od kakovosti učinkov teh procesov navzven. Tako ne vidijo nikakršnih zadreg v situaciji, da imamo odlične organizacije v javni upravi in hkrati slabe politike ter slabo javno upravljanje, gledano v celoti.

Rezultati opravljenih samopresoj po SPO večinoma niso celostno javno dostopni – kljub temu, da javne organizacije nimajo poslovnih skrivnosti, ki bi jih bilo treba varovati pred konkurenco – prav nasprotno, obstaja zakonska obveznost razkrivanja informacij javnega pomena. Zaprtost prizadevanj za upravljanje kakovosti v javnem upravljanju je razvidna tudi v evropskem okviru, kar trdimo po lastni izkušnji, pridobljeni s poizvedovanjem. Evropski inštitut za javno upravo (*European institute for public administration*), pod okriljem katerega deluje podporni Center za vire (CAF RC) na primer ne poseduje niti ne pozna nobene neodvisne zunanje ocene ustreznosti SPO. V Sloveniji je s sistemskimi nosilci, zlasti na ravni nacionalnega organa v Ministrstvu za javno upravo, težko razviti argumentiran pogovor o dilemah SPO (Radej, 2009). In tako na koncu namesto obljubljenе organizacijske odličnosti na kvadrat dobimo kvečjemu kvadrirani koren izboljšanj v organizacijah.

Omenjena meta evalvacijska študija (Staes in dr., 2011) priča o tem, da so med samopresojo komunikacijski procesi vse šibkejši, čim višja je raven, na kateri jih ocenjujejo. Najbolj razširjeni so komunikacijski procesi na najnižji ravni zaposlenih, slabši med vodilnimi in zaposlenimi, še slabši na ravni partnerstev, najslabši pa s splošno javnostjo – tako da je zdaj prepada med internim in eksternim komuniciranjem že »ogromen« (Staes in dr., 2011). Verodostojnost samopresoj po SPO ni pod vprašajem zato, ker gre za interni postopek vrednotenja ampak le zato, ker se izvaja v ozkem miselnem okviru, ki pa si je nadel generično veljavo, torej avtoritarno ter pred javnostjo zaprto, razen za potrebe zrežirane samo promocije. Ta očitek zadeva jedro standardnega SPO, katerega največja zasluga je ravno to, da sproži pogovor o slabostih in možnih izboljšavah, da je torej odprt za izmenjavo.

Študijski primer je pokazal, da standardni SPO v izvedbi presoje skrene stran od izvernih namer logičnega modela, na katerem počiva (EFQM). Vendar pa neverodostojnost standardnega SPO ne pomeni, da orodja ni mogoče v izvedbi popraviti tako, da se nekonsistenca odpravi. Očitki SPO niso posledica modela ampak njegove preveč poenostavljene (in drugod nesmiselno zakomplicirane) izvedbe. Predlagana je nadgradnja standardnega SPO z matrično organizacijo rezultatov analitičnega dela presoje, ki organizacijo osvetli z novega zornega kota, ki je zrasel na notranji logiki javnega upravljanja, obravnavanega kot kompleksnega družbenega pojava.

Samozavajanje je pri internem vrednotenju organizacij kot konstruiranih enotah in natančno osmišljenih strukturah je do neke mere neizbežno, ker je lahko osmišljeno zgolj s stališča teh konstruktov samih, interno. Družbene pojave spoznavamo drugače kot naravne pojave. Družbenih pojavov ne vidimo »kakršni so« (ker takšni za nikogar nikoli niso) ampak jih z vrednotenjem reflektiramo glede na neke svoje družbene aspiracije kot izhodišča presoj. Družbeno spoznavanje je zato lahko le »pristransko« in ni več naloga za zunanje eksperte ampak kot interna nujno postaja vse bolj domena »nestrokovnjakov«. Interna perspektiva tako pomeni izvorni pristop k spoznavanju družbeno kompleksnih zadev.

Kljub temu, da je »laična«, pa interna presoja nikakor ne dopušča na pol konspirativnega domačijskega pristopa, še zlasti, če nam je kaj mar za nepristranskost in tvornost teh prizadevanj za izboljšanje javnega upravljanja. V organizaciji lahko posamezni sklopi delujejo odlično, organizacija kot celota pa kljub temu svoje delo lahko opravlja slabo. Objektivno naravnani sistem presoje meril bo to spregledal, ker ni občutljiv za relacije med njimi, poleg vsega pa je še podatkovno neekonomičen in vsiljuje osiromašeno, statično in površinsko razlago. Vir spoznavanja v procesni presoji so odnosi in spremembe (Rescher, 2009), ki razrešijo pristranskost s tem, da jo ujamejo v presečna razmerja. Ta namreč povzroči soočenje in korelacijsko »nevtralizacijo« simetrično nasprotnih pristranskosti (v ilustrativnem primeru podprocesov).

Zgoraj opravljeni preizkus poudarja pomen sintezne konceptualizacije organizacijskih procesov, ki nadgradi analitično. Slednja ideja celovitosti lahko uresniči le s popolnim zajetju »vseh potrebnih« informacij, ki hrani nenasitno željo po podatkih in merjenju izdelkov in njihovih rezultatov. A analitična podoba vedno ostane razbita na delce mozaika, ki se ne sestavi samodejno v širšo sliko. *Naše analitične potrebe so omejene z zmožnostmi sinteznega postopka, ki ga uporabljamo, za povzemanje analitičnih ugotovitev v končna spoznanja samopresoje. Sinteza in analizo sta druga z drugo povsem pogojeni. Sinteza lahko povzame zgolj rezultate analize, medtem ko je analiza omejena s kapacitetami postopka sumiranja njenih ugotovitev. Analiza brez sinteze vsaj pri vrednotenju kompleksnih pojavov ni smiselna, sinteza brez analize ni možna.*

Standardni SPO zase poudarja, da ponuja univerzalni okvir samopresoje, da je generično uporabno orodje, ki teži k celovitosti svojih sporočil, obenem pa organizacije opazuje le

drobnjakarsko analitično, sintezo pa skrbno ločuje od postopka samopresoje s tem, ko jo ločuje od priprave akcijskega načrta izboljšav. Sinteza ne spada več v pristojnost tistih, ki so presojo izvedli ampak vodstva organizacije. To pa je samo eden od treh glavnih stebrov organizacije, podeljena pa mu je pristojnost izbire odzivov nanje. Tako ne sme presenetiti ocena (Staes in dr., 2011), da SPO danes svojo nalogo opravi boljše za ozke potrebe vodilnih v javnih ustanovah kakor zaposlenih, kaj šele širše družbe, kii jim organizacije v javni upravi služijo.

Opravljeni preizkus alternativne izvedbe samopresoje organizacije O s standardnim in presečnim postopkom presoje priča, da je razklanost ocen o uspešnosti javnega upravljanja gotovo povezana tudi z nesinteznim načinom ocenjevanja oziroma na splošno rečeno z neuspešnim prehodom z mikro na makro raven presoje o kompleksnih družbenih zadevah.

## Uporabljena literatura

- Arzenšek A. 2009. Odpori: gordijski vozle organizacijskih sprememb. AirBeletrina, 10.maj.
- Bertalanffy L., von. 1968. General System Theory. New York: George Braziller.
- Burke W.W., G.H. Litwin. A Causal Model of Organizational Performance and Change. Journal of Management, 18/3(1992):523-45,  
[http://documents.reflectlearn.org/Offline%20OA%20Models%20and%20Frameworks/BurkeLitwin\\_ACausalModelofOrganizationalPerformance.pdf](http://documents.reflectlearn.org/Offline%20OA%20Models%20and%20Frameworks/BurkeLitwin_ACausalModelofOrganizationalPerformance.pdf), [IV/2008]
- CGEG. 2011. The Magenta Book. Guidance for evaluation. London: HM Treasury, the Cross-Government Evaluation Group, 141 str. [http://www.hm-treasury.gov.uk/data\\_magentabook\\_index.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/data_magentabook_index.htm), [X/2011]
- CGIAR. 2003. Performance Measurement of Research Institutions and Research Programs – A Sourcebook. Washington: CGIAR Secretariat, draft.
- CIDA. 2006. Organisational Assessment Guide. Ottawa, Evaluation division, [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Performancereview6/\\$file/OA%20Guide-E.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Performancereview6/$file/OA%20Guide-E.pdf), [IV/2009]
- Conley-Taylor M. A fundamental choice: internal or external evaluation? Evaluation Journal of Australasia, 4/1-2(Marec/April 2005):3–11
- Cummings T.G., C.G.Worley. 2009. Organization Development and Change. Mason: Cengage Learning, 9. izdaja.
- Dawis E. P., J. F. Dawis, Wei-Pin Koo. 2001. Architecture of Computer-based Systems using Dualistic Petri Nets. Systems, Man, and Cybernetics, 2001 IEEE International Conference, 3(2001):1554-58.
- Dawson S., C. Dargie. New public management: an assessment and evaluation with special reference to UK health. Public Management, 1/4(1999):459–81.
- Dearing E., P. Staes, T. Prorok (ur.). 2006. CAF works – better service for the citizens by using CAF. Dunaj: Austrian Federal Chancellery, [http://www.eipa.eu/files/repository/product/CAFworks\\_EN.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/product/CAFworks_EN.pdf), [IX/2011]
- Deverell C., S. Adamson. 2007. Implementing the Common Assessment Framework: Early Experience in the East Riding of Yorkshire. University of Hull, Department of Social Work, <http://www.eastriding.gov.uk/hyperlinks/pdf/HullUniversityevaluation.pdf>
- EIPA. b.I. List of FAQ, [http://www.eipa.nl/CAF/FAQ/CAF\\_FAQ.htm#08](http://www.eipa.nl/CAF/FAQ/CAF_FAQ.htm#08), [X/2011]
- Elwen A. 2009. What has been the impact on the HARV Domestic Violence Team of the initial stages of implementing integrated working tools including Common Assessment Frameworks, Lead professional and Team around the Child Meetings?. November 2008-March 2009. Children's Workforce Development Council
- Harrington J.H. 1991. Business Process Improvement: The Breakthrough Strategy for Total Quality, Productivity, and Competitiveness. New York: McGraw-Hill, 278 str.
- Harvey L. 2009. Analytic Quality Glossary, Quality Research International, <http://www.qualityresearchinternational.com/glossary/> Arnold J. Love, [I/2011]
- Leontief W. Environmental Repercussion and the Economic Structure: An Input-Output Approach. Cambridge Mass.: The MIT Press. Review of Economics and Statistics, 52/3(1970):262–71.
- Macur M. 2010. Novo javno upravljanje. Kamnik, Rokokopis., 26. julij 2010.
- Mending J., H.A. Reijers, W.M.P.van der Aalst. Seven process modeling guidelines (7PMG). Information and Software Technology 52/2(2010):127–36.
- MJU. 2009. Resolucija o normativni dejavnosti. EVA: 2009-3111-0020, [http://www.civilni-dialog.net/stevec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=47&Itemid=28](http://www.civilni-dialog.net/stevec/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=28), [XII/2009]
- Radej B., M. Golobič, M. Macur, S. Dragoš. 2011. Vrednotenje politik Ljubljana: Vega, 247 str.
- Radej B., M. Macur. 2011. Poročilo Fokusne skupine za CAF, ki se je sestala 17. XI. 2011. Ljubljana, Fakulteta za uporabne družbene študije in Slovensko društvo evalvatorjev, 24. XI., 3 str.
- Radej B. 2009. Dobiti več za manj? Samo-evalvacija v javni upravi po CAF. Delavnica Fakultete za uporabne družbene študije in SDE, [http://www.sdeval.si/attachments/204\\_Samo-evalvacija%20v%20javni%20upravi%20\(delavnica%20SDE,%209jul09\).ppt](http://www.sdeval.si/attachments/204_Samo-evalvacija%20v%20javni%20upravi%20(delavnica%20SDE,%209jul09).ppt), [I/2012]
- Radej B. 2010. Več-nivojski vidik družbene kompleksnosti in njen pomen za metodologijo družbenega raziskovanja - primer vrednotenja učinkov politik. Ljubljana: Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki SDE št.

- 3/3(2010), 59 str., <http://www.sdeval.si/Publikacije-za-komisijo-za-kodekse-in-standarde/Vec-nivojski-vidik-druzbene-kompleksnosti.html>, [II/2008]
- Radej B. 2011a. Agregacijski problem kompleksnih družbenih vrednotenj. Ljubljana: Slovensko društvo evaluatorjev, Delovni zvezki SDE 3/4(2011), 59 str., <http://www.sdeval.si/Publikacije-za-komisijo-za-vrednotenje/Agregacijski-problem-kompleksnih-druzbenih-vrednotenj.html>, [VII/2010]
- Radej B. 2011b. Presečno določanje razvojnih prioritet. Ljubljana: Slovensko društvo evaluatorjev, Delovni zvezki SDE 4/1(2011), 32 str., <http://www.sdeval.si/>, [VI/2011].
- Radej B. 2009. Presoje javnih učinkov vladnih politik. Ljubljana: Slovensko društvo evaluatorjev, Delovni zvezki SDE 2/4(2009), 18 str., <http://www.sdeval.si/Publikacije-za-komisijo-za-kodekse-in-standarde/Delovni-zvezek-4/2009.html>, [I/2012]
- Rescher N. 2009. Process Philosophy, v The Stanford Encyclopedia of Philosophy, v Edward N. Zalta (ed.), <http://plato.stanford.edu/archives/win2009/entries/process-philosophy/>, [III/2011]
- Rolland C., N. Prakash, A. Benjamen. A Multi-Model View of Process Modelling. Springer-Verlag Requirements Engineering. 4/4(1999), <http://dx.doi.org/10.1007%2Fs007660050018>, [IX/2011]
- Rus V. 1994. Management v neprofitnih organizacijah, v Možina S., Kavčič B., Tavčar M., Pučko D., Ivanko Š., Lipičnik B., Gričar J., Repovž L., Vizjak A., Vahčič A., Rus V., Bohinc R. Management. Radovljica: Didakta, str. 938–73.
- Savoie D.J. What Is Wrong with the New Public Management? Canadian Public Administration 38/1(1995):112–21.
- SPO 2006. Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo, 2007, 62 str., [http://www.mju.gov.si/si/delovna\\_podrocja/kakovost\\_v\\_javni\\_upravi/skupni\\_ocenjevalni\\_okvir\\_caf/](http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/skupni_ocenjevalni_okvir_caf/), [I/2010]
- Staes P., N. Thijs, A. Stoffels, S. Geldof. 2011. Five Years of CAF 2006: From Adolescence to Maturity –What Next? A study on the use, the support and the future of the Common Assessment Framework. EIPA, CAF Resource Centre, 160 str, [http://www.eipa.eu/CAF/Articles/CAFworks\\_EN.pdf](http://www.eipa.eu/CAF/Articles/CAFworks_EN.pdf), [X/2011].
- Staes P., N. Thijs. Report on the state of affairs of the C.A.F after five years. EIPASCOPE, 2005/3, str. 41-9, [http://www.eipa.eu/cms/repository/eipascope/Scope2005\\_3\\_6.pdf](http://www.eipa.eu/cms/repository/eipascope/Scope2005_3_6.pdf), [X/2011].
- Weisbord M.R. Organizational Diagnosis: Six Places to Look for Trouble with or without a Theory. Group & Organization Studies 1/4 (December 1976):430-47.



## Podatkovna priloga 1:

## Ocena merila Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacijo O

<b>Prvo merilo: Dejavniki - VODITELJSTVO</b>	<b>46</b>
Podmerilo 1.1 Usmerjanje organizacije z razvijanjem poslanstva, vizije in vrednot	39
Podmerilo 1.2 Razvijanje in izvajanje sistema upravljanja, delovanja in sprememb	32
Podmerilo 1.3 Motiviranje in podpora zaposlenim v organizaciji ter dajanje zgleda	57
Podmerilo 1.4 Obvladovanje odnosov za zagotavljanje deljene odgovornosti	55
<b>Drugo merilo: Dejavniki – STRATEGIJA IN NAČRTOVANJE</b>	<b>46</b>
Podmerilo 2.1 Zbiranje podatkov o trenutnih in prihodnjih potrebah udeležene strani	48
Podmerilo 2.2 Razvijanje, pregledovanje in posodabljanje strategije in načrtovanja	51
Podmerilo 2.3 Izvajanje strategije in načrtovanja v celotni organizaciji	59
Podmerilo 2.4 Načrtovanje, izvajanje in pregledovanje posodabljanja in inoviranja	25
<b>Tretje merilo: Dejavniki – ZAPOSLENI</b>	<b>51</b>
Podmerilo 3.1 Pregledno načrtovanje kadrovskih virov	54
Podmerilo 3.2 Prepoznavanje, razvijanje in uporabljanje kompetenc zaposlenih	51
Podmerilo 3.3 Vključevanje z razvijanjem odprtega dialoga in pooblaščenjem	48
<b>Četrto merilo: Dejavniki – PARTNERSTVA IN VIRI</b>	<b>52</b>
Podmerilo 4.1 Razvijanje in uvedba ključnih partnerskih odnosov	51
Podmerilo 4.2 Razvijanje in uvedba partnerstev z državljani/ odjemalci	57
Podmerilo 4.3 Upravljanje financ	52
Podmerilo 4.4 Upravljanje informacij in znanja	50
Podmerilo 4.5 Upravljanje tehnologije	57
Podmerilo 4.6 Upravljanje prostorov in opreme	43
<b>Peto merilo: PROCESI</b>	<b>54</b>
Podmerilo 5.1 Stalno prepoznavanje, snovanje, upravljanje in izboljševanje procesov	61
Podmerilo 5.2 Razvijanje in zagotavljanje proizvodov in storitev	69
Podmerilo 5.3 Inoviranje procesov, v katere se vključujejo državljani/odjemalci	34
<b>Šesto merilo: Rezultati – DRŽAVLJANI/ODJEMALCI</b>	<b>58</b>
Podmerilo 6.1 Rezultati merjenja zadovoljstva državljanov/ odjemalcev	58
Podmerilo 6.2 Kazalniki meritev, usmerjenih k državljanom/ odjemalcem	57
<b>Sedmo merilo: Rezultati – ZAPOSLENI</b>	<b>51</b>
Podmerilo 7.1 Rezultati merjenja zadovoljstva in motiviranosti zaposlenih	54
Podmerilo 7.2 Kazalniki rezultatov glede zaposlenih	47
<b>Osmo merilo: Rezultati – DRUŽBA</b>	<b>58</b>
Podmerilo 8.1 Rezultati družbenega delovanja, kakor ga dojemajo udeležene strani	59
Podmerilo 8.2 Kazalniki družbenega delovanja, ki ga je uvedla organizacija	58
<b>Deveto merilo: KLJUČNI REZULTATI DELOVANJA</b>	<b>62</b>
Podmerilo 9.1 Zunanji rezultati: izhodi in učinki na cilje	63
Podmerilo 9.2 Notranji rezultati	61

Vir podatkov: Organizacija O, 2009, neobjavljeno gradivo; lastni preračuni.

Naslov:	Odličnost na kvadrat: samopresoja v javni upravi.
Podatki o avtorju:	Radej Bojan, Mirna Macur
Podatki o izdaji ali natisu:	1. Izdaja
Kraj in založba:	Ljubljana: Slovensko društvo evalvatorjev
Leto izida:	2012
Naslov knjižne zbirke:	Delovni zvezek Slovenskega društva evalvatorjev / Working paper SES
Izvorni naslov dela (pri prevodu):	
Podatke o nosilcu avtorskih pravic:	SDE, Ustvarjalna gmajna 2.5/Creative Commons 2.5, Slovenija
Podatek o nakladi (število natisnjenih izvodov):	Elektronska publikacija
Navedbo javnega financerja, če je publikacija izdana s pomočjo javnih sredstev: -	
Mednarodne identifikatorje (ISBN, ISMN, ISSN):	ISBN 978-961-92453
Maloprodajno ceno publikacije:	Publikacija je brezplačna

## O avtorjih

**Mag. Bojan Radej**, Ljubljana: Makroekonomist, svobodni raziskovalec na področju družbenih študij, kakovosti življenja, ekonomskih racionalnosti, metodologije vrednotenja; svetovalec, publicist in aktivist. Ustanovni član Slovenskega društva evalvatorjev in trenutno njegov predsednik.

**Izr.dr. Mirna Macur**, Kamnik: Zaposlena na Fakulteti za uporabne družbene študije v Novi Gorici. Po osnovni izobrazbi kvantitativni metodolog, o vrednotenju pa je študirala na Tavistock inštitutu v Londonu. Poučuje Metodologijo družboslovnega raziskovanja, Raziskovalni praktikum, Magistrski raziskovalni seminar, Metode evalvacije in Metode kvantitativne analize.

## O zbirki Delovni zvezki SDE

V zbirki so objavljeni znanstveni in strokovni prispevki s področja vrednotenja javnih politik in iz disciplin, s katerimi se to vrednotenje prepleta. Prispevki so večinoma recenzirani, večinoma imajo knjižnično signaturo in so prosto dostopni na spletnih straneh SDE.

## Doslej izšlo v zbirki Delovni zvezki SDE

- 1/2008: »Vaje v seštevanju neseštevljivenga« (B. Radej, 29 str.)
- 2/2008: »Sinteza vplivov nacionalnega energetskega programa na prostorsko kohezijo Slovenije« (B. Radej, 47 str.)
- 3/2008: »Meso-Matrical Synthesis of the Incommensurable« (B. Radej, 21 str.)
- 1/2009: »Anti-systemic movement in unity and diversity« (B. Radej, 12. str.)
- 2/2009: »Meso-matrical Impact Assessment - peer to peer discussion of the working paper 3/2008; report for the period 8/08-2/09« (B. Radej, ur., 30. str.)
- 3/2009: »Turistična regionalizacija Slovenije« (J. Kos Grabar, 29 str.)
- 4/2009: »Presoje javnih učinkov vladnih politik« (B. Radej, 18 str.)
- 5/2009: »Ciljno usmerjen državni proračun: med obeti in možnostmi« (B. Radej, 33 str.)
- 1/2010: »Beyond 'New Public Management' doctrine in policy impact evaluation« (B. Radej, M. Golobič, M. Černič Istenič, 25 str.)
- 2/2010: »Osnove vrednotenja vplivov javnih politik za priložnostne uporabnice/ke« (B. Radej, 43 str.)
- 3/2010: »Več-nivojski vidik družbene kompleksnosti in njen pomen za metodologijo družbenega raziskovanja - primer vrednotenja učinkov politik« (B. Radej, 57 str.)
- 1/2011: »Presečno določanje razvojnih prioritet« (B. Radej, Z. Kovač, L. Jurančič Šribar, 45 str.)
- 2/2011: »Primarna in sekundarna perspektiva vrednotenja politik / Primary and secondary perspective in policy evaluation« (B. Radej, 30 str.)
- 3/2011: »Agregacijski problem kompleksnih družbenih vrednotenj« (B. Radej, 41 str.)
- 4/2011: »Gibanje 99%: Z izključevanjem do skupnosti« (B. Radej, 42 str.)
- 1/2012: »Odličnost na kvadrat: samopresoja v javni upravi«. (B. Radej, M. Macur, 41 str.)

Založnik publikacije je Slovensko društvo evalvatorjev.

Naslov uredništva Tabor 7, c/o Radej, 1000 Ljubljana, [info@sdeval.si](mailto:info@sdeval.si)

Podpornik SDE Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana <http://www.ier.si/>