

Model merjenja uspešnosti v javni upravi

Petra Gamberger¹, Peter Fajfar², Mitja Kožman³

^{1,3} Institut za projektni management in informacijsko tehnologijo d.o.o., Kotnikova 30, 1000 Ljubljana

² Ministrstvo za javno upravo, Tržaška 21, 1000 Ljubljana

V članku je prikazana zasnova modela merjenja uspešnosti uresničevanja strateških ciljev v javni upravi. Izhodišče zasnove modela merjenja uspešnosti določa izvor strateških ciljev ministrstva. Opredeljen je postopek koncipiranja modela, ki zajema razvitje strateškega cilja na področne cilje, določitev kazalnikov in meril področnim ciljem, v smislu spremljanja planiranega in dejanskega stanja. Model zajema opredelitev kriterijev uresničevanja področnih ciljev. Sledi agregacija izmerjenih rezultatov z namenom opredelitve uresničitve področnega cilja. Za doseganje uspešnosti strateškega cilja so določena pravila. Zasnovan model je podprt s študijo primera na enem izmed strateških ciljev ministrstva.

Ključne besede: merjenje uspešnosti, strateški cilji, ciljno vodenje, javna uprava

1 Uvodne misli

Za doseg organizacijske uspešnosti je ključnega pomena uresničevanje zastavljenih ciljev. Vlada Republike Slovenije (Vlada RS) je za leto 2005 sprejela program dela (Vlada Republike Slovenije, 2005), v okviru katerega bodo ministrstva in vladne službe v letu 2005 realizirale zastavljene strateške cilje, z upoštevanjem smernic in direktiv Evropske Unije (European Commission, 2005). Z uresničevanjem zastavljenih strateških ciljev ministrstev in vladnih služb, bo delo Vlade RS uspešno (Ministrstvo za notranje zadeve, 2002). Da bi dosegli celovit in enovit pristop k merjenju uspešnosti zadanih strateških ciljev Vlade RS, obstaja potreba po zasnovi modela merjenja uspešnosti v javni upravi. Ob upoštevanju teoretičnih predpostavk, izkušenj iz prakse in vizije, da bi za strateške cilje Vlade RS postavili enovit sistem merjenja uspešnosti, smo zasnovali model merjenja uspešnosti uresničevanja strateških ciljev posameznih ministrstev, ki uresničujejo del strateških ciljev Vlade RS. Model omogoča Vladi RS nadzor nad uresničevanjem strateških ciljev, tako na nivoju vsakega posameznega področja, ministrstva in na nivoju celotne Vlade RS.

Delovni program Vlade Republike Slovenije za leto 2005 sestavlja pregled glavnih ciljev vlade ter pregled normativne dejavnosti vlade v tem letu (Vlada republike Slovenije, 2005). Strateški cilji Vlade RS so porazdeljeni po ministrstvih in vladnih službah, ki so za njihovo uresničevanje vsebinsko pristojni in odgovorni.

Pri vsakem strateškem cilju je v programu dela Vlade RS (Vlada republike Slovenije, 2005) navedeno:

- ministrstvo oziroma vladna služba, ki je znotraj vlade odgovorna za doseg cilja,
- kratek opis trenutnega stanja,
- kratek opis cilja,

- aktivnosti za doseg cilja z roki za njihovo izvedbo,
- finančne posledice uresničitve cilja (tako za javna finančna sredstva kot tudi za gospodarstvo in državljanje) ter
- kazalci izboljšanja stanja.

Program dela Vlade RS in zastavljeni strateški cilji so izhodišče tako za zasnovo modela merjenja uspešnosti uresničevanja dela Vlade RS, kot tudi izhodišče za razgradnjo strateških ciljev posameznega ministrstva na področne cilje, ki jih je mogoče meriti in spremljati njihov napredek.

2 Izhodišča zasnove modela merjenja uspešnosti

Model merjenja uspešnosti temelji tako na teoretičnih kot praktičnih predpostavkah. Upošteva načela uspešnosti in učinkovitosti, prav tako pa upošteva specifične programa dela Vlade in smernice EU (European Commission, 2005).

2.1 Pomen uspešnosti in učinkovitosti

Razumevanje pojma uspešnosti in učinkovitosti se pogosto zamenjujeta. Da bi se izognili različnim poimenovanjem, sta pojma v nadaljevanju razložena.

»**Uspešnosti** ni težko ugotoviti, če primerjamo rezultat (stanje, ki smo ga dosegli) s cilji (stanje, ki smo ga nameravali doseči (Lipičnik v: Možina 2002: 482)« Po mnenju Jereba, je poslovna uspešnost tržno, tehnološko, organizacijsko, družbeno in kadrovsko pogojena (Jereb, 1996: 83). Primerjava ciljev na omenjenih področjih z rezultati, je preprosto merilo oz. kriterij uspešnosti. Težava nastopi,

kadar cilji niso opredeljeni. Uspešnost je torej vezana na dosego ciljev. V terminologiji managementa uresničevanja ciljev Vlade RS lahko opredelimo, da se proces upravljanja dejavnikov uspešnosti začne z dogovorom o ciljih, o kazalnikih doseganja cilja in postavljenih merilih in pravilih doseganja uspešnosti.

Učinkovitost je vezana na gospodarjenje oz. na obseg sredstev. Učinkovito delovanje je tisto, ki je izvedeno z gospodarnim obsegom sredstev. Pogosta je tudi definicija, da »uspešnost (angl. »effectiveness«) pomeni delati prave stvari, medtem ko učinkovitost (angl. »efficiency«), pomeni stvari delati pravilno (glej Tekavčič v: Možina 2002: 665).

Ob upoštevanju navedenih opredelitev uspešnosti in učinkovitosti je Vlada RS uspešna, kadar uresniči čim več zastavljenih ciljev, učinkovita pa je, ko cilje doseže z majhnimi stroški.

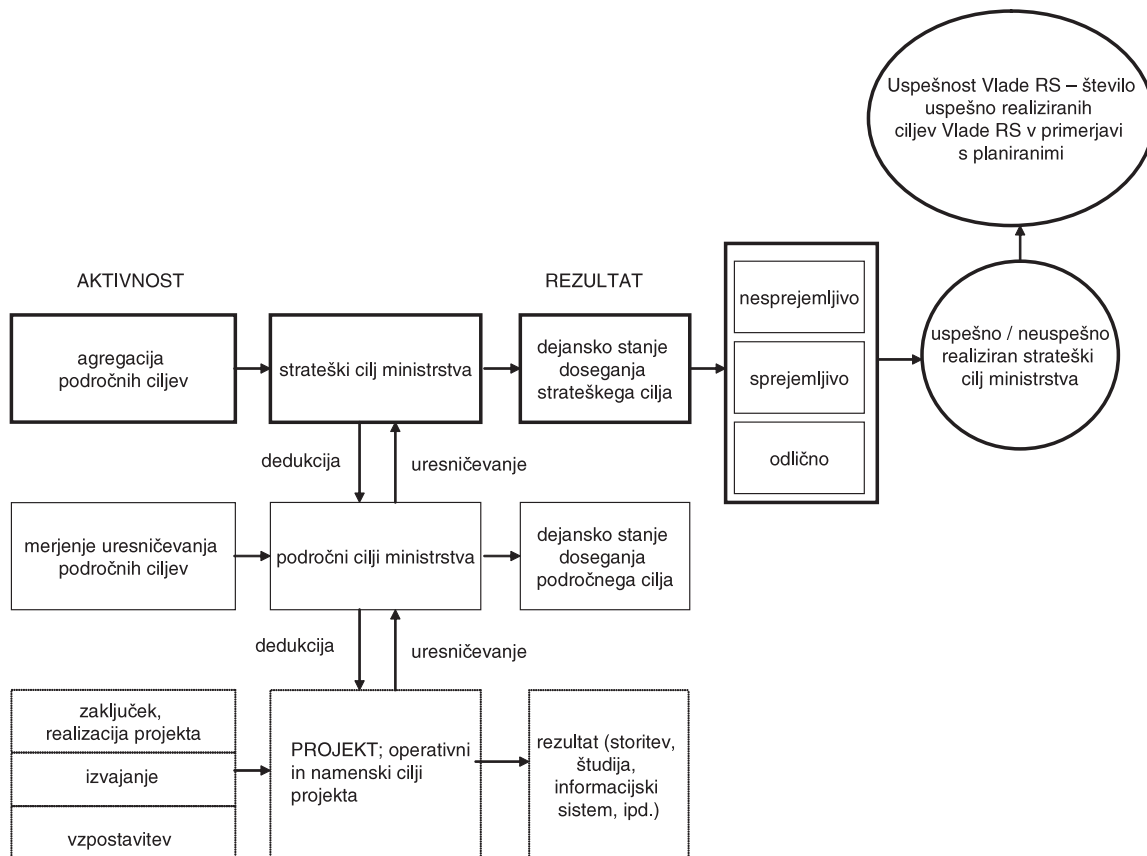
2.2 Strateški cilji ministrstva¹ kot izhodišča za zasnovano modela merjenja uspešnosti

Program Vlade RS za 2005 opredeljuje strateške cilje posameznega ministrstva in vladnih služb, za uresničevanje

katerih bo potrebno izpeljati aktivnosti na vsebinsko različnih vendar prepletajočih področjih. Ker so strateški cilji Vlade RS terminsko vezani na letno obdobje, je nekatere aktivnosti smiselno izpeljati tudi na projektni način. Priporočljivo je, da so projekti posameznega področja med seboj usklajeni, aktivnosti sledljive, cilji pa vsekakor merljivi. Uresničitev ciljev skozi projektno vodenje bistveno poveča verjetnost pravočasne uresnitve ciljev:

- Vse aktivnosti so pravočasno in usklajeno planirane, kar omogoča spremljanje uresničevanja cilja.
- Aktivnosti se vodijo usklajeno, pri čemer je odgovornost razdeljena med vodje posameznih projektov.
- Vodstvo ministrstev in tudi Vlada RS imata pregled nad vsemi aktivnostmi in možnost ukrepanja v primeru odklona.

Strateški cilji posameznega ministrstva uresničujejo napredek na določenem področju. Vsak strateški cilj posameznega ministrstva je potrebno razgraditi na merljive podcilje ali področne cilje, kot jih imenujemo v tem članku. Področni cilji se uresničujejo skozi realizacijo aktivnosti, nalog, projektov. Parcialni pristop k merjenju uresničevanja področnih ciljev in njihova agregacija na ustrezen strateški cilj ministrstva, omogoča celosten in sistematičen



Slika 1: Model merjenja uspešnosti

¹ Ministrstvo, ki je opredeljeno v tem članku, je predstavljeno kot organizacijska enota. Razgradnja področnih in strateških ciljev se lahko implementira na kateremkoli ministrstvu na podoben način, kar je tudi glavni namen modela. Model predstavlja novit pristop k merjenju uspešnosti bodisi posameznega področja dela, bodisi posameznega ministrstva kot organizacijske enote.

pristop k uresničevanju strateških ciljev ministrstva, posredno pa uresničuje zastavljene strateške cilje Vlade RS.

3 Model merjenja uspešnosti v javni upravi

Strateške cilje ministrstva uresničujemo z dosego uspešnosti področnih ciljev posameznega ministrstva. Uresničevanje področnih ciljev pa lahko dosežemo z realizacijo projekta.

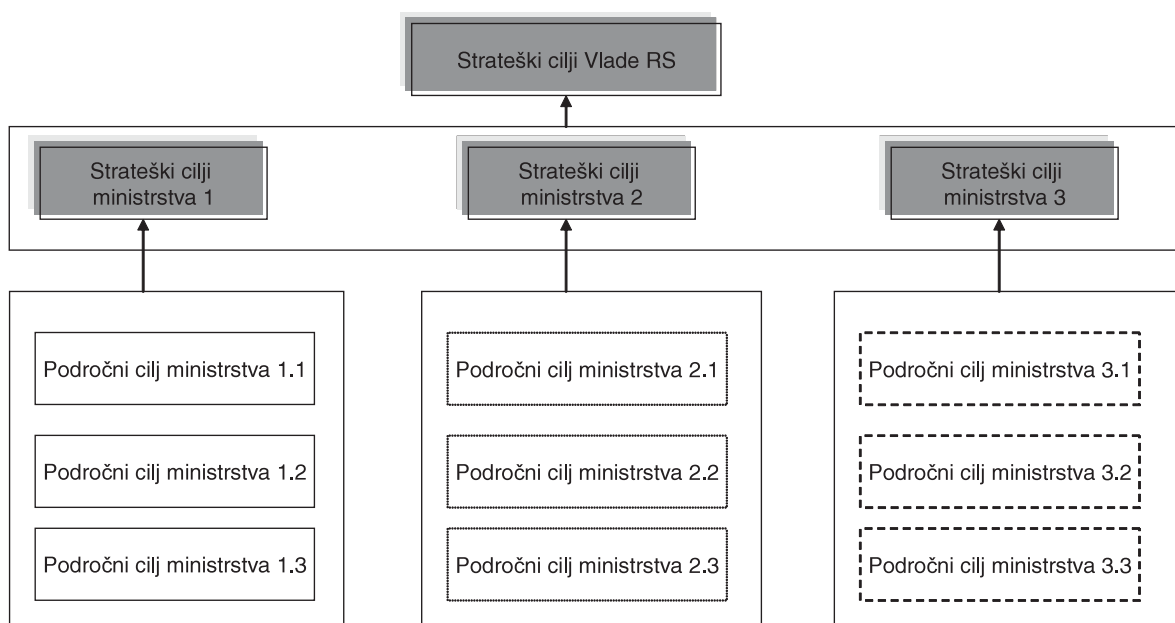
Vzpostavitev, priprava in izvedba projektov so ključne faze projektnega vodenja za dosego operativnih ciljev posameznega projekta. Vsak projekt z določnega področja ministrstva ima zastavljene svoje cilje, za katere je zaželeno, da uresničujejo cilje na višjem nivoju, se pravi področne in strateške cilje ministrstva in strateške cilje Vlade RS. Ob upoštevanju opredelitev uspešnosti in učinkovitosti (glej poglavje 2.1.) je Vlada RS uspešna, kadar uresniči čim več zastavljenih ciljev, učinkovita pa je, ko cilje doseže z majhnimi stroški. Vsak zaključen projekt uresničuje nek rezultat (bodisi storitev, študija, informacijski sistem, ipd.). V nadaljevanju je prikazan primer, ko je rezultat projekta storitev. Zaključek projekta torej vodi v produkcijo posamezne storitve, vsaka storitev pa uresničuje postavljene cilje, tako operativne na nivoju projekta, kot tudi področne in strateške cilje ministrstva in strateške cilje Vlade RS. Merjenja uresničevanja uspešnosti ciljev področja se tako izvaja v okviru projektov, ki so zaključeni oz. storitev, ki bodo v produkciji.

4.1 Postopek koncipiranja modela merjenja uspešnosti

Postopek koncipiranja modela merjenja uspešnosti strateških ciljev ministrstva je sestavljen iz naslednjih korakov:

1. Razvitje strateškega cilja ministrstva na področne cilje in določitev kazalnikov,
 - določitev planiranega stanja vsakega področnega cilja,
 - opredelitev stanj področnih ciljev (nesprejemljivo, sprejemljivo, odlično),
 - agregacija stanja z namenom uvrstitve področnega cilja v stanje - nesprejemljivo, sprejemljivo, odlično),
 - določitev pravil doseganja uspešnosti uresničevanja strateškega cilja
 - opredelitev, ali uresničen strateški cilj ministrstva uresničuje strateški cilj Vlade RS.

Strateški cilji vlade RS so določeni s programom dela Vlade RS in so zastavljeni na najvišjem krovnem nivoju. Ob upoštevanju definicije uspešnosti in učinkovitosti v poglavju 2.1., so strateški cilji vlade RS uspešni takrat, ko so uresničeni. Da bi lahko sledili njihovi uresnitvi, je nujno potrebno strateške cilje posameznega ministrstva, ki uresničujejo strateške cilje Vlade RS, razgraditi na merljivi nivo. Da pa bi vsak posamezni strateški cilj ministrstva bil uresničen, je iz posameznega strateškega cilja ministrstva potrebno razviti področne cilje ministrstva. Sklop področnih ciljev ministrstva skupaj uresničuje enega od strateških ciljev ministrstva, kot prikazuje slika 2. V primeru da je strateški cilj ministrstva dosežen, preverimo,



Slika 2: Strateški in področni cilj ministrstva

katere planirane strateške cilje Vlade RS uresničuje. Pri tem upoštevamo definicijo uspešnosti Vlade RS, ki je predstavljena v poglavju 2.1.

Vsak področni cilj ministrstva mora biti merljiv. To pomeni, da je uresničevanje vsakega področnega cilja mogoče meriti z objektivno kvantitativno metodo. Vsakemu cilju se določi vsaj en glavni kazalnik² področnega cilja (priporočljivo je največ pet kazalnikov za en cilj), ki nakazuje uresničevanje področnega cilja. Vsak glavni kazalnik je po definiciji agregacija kazalnikov na nižjem nivoju in se lahko izračuna na vsaj en način (Slika 3).

Primer:

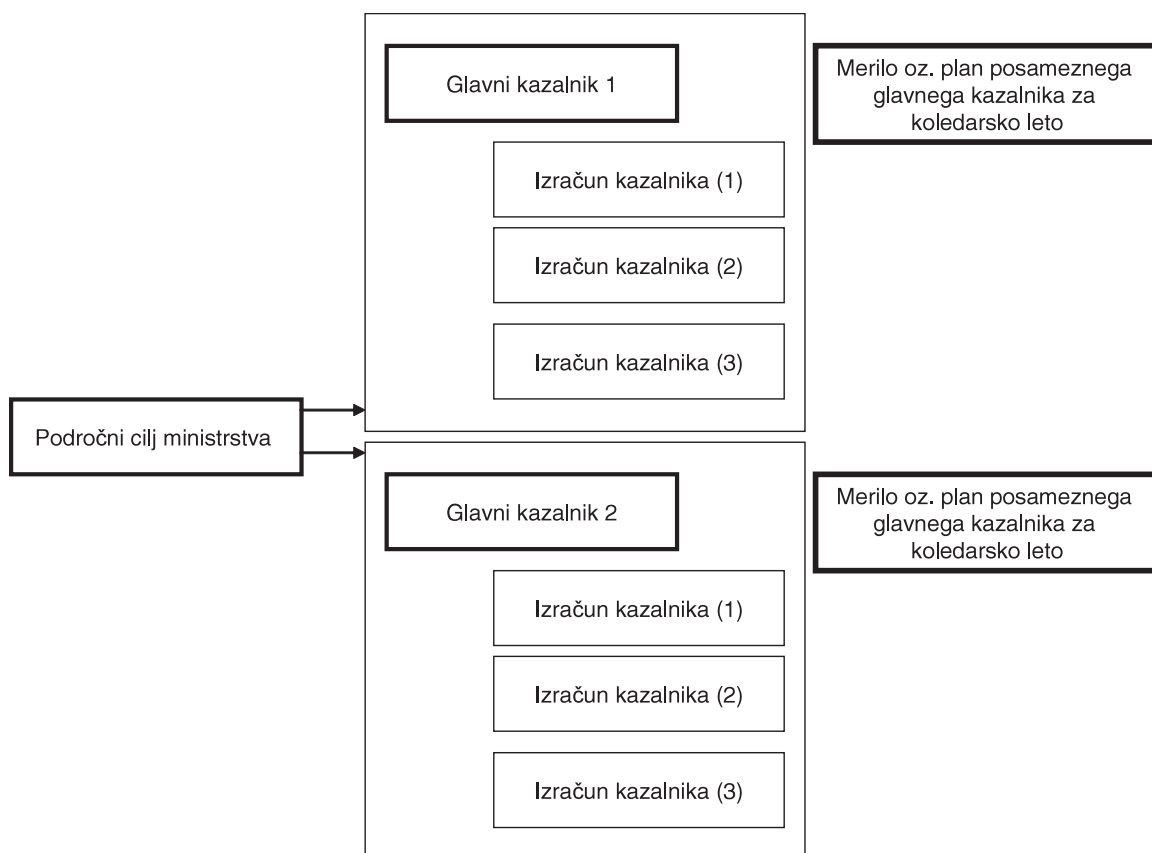
Področni cilj povečati pravočasnost izvajanja projektov (glavni kazalnik je pravočasnost projektov), se lahko izračuna bodisi iz sledenja pravočasnega začetka projekta glede na planiran začetek, pravočasnost zaključka projekta glede na planiran konec, izračuna se lahko delež projektov, ki se izvajajo brez zamud, sledi se lahko povprečni zamudi zaključka projektov v dnevih, itd.

Podatki so pridobljeni s strani vodij projektov iz posameznega organa oz. ministrstva, delež pa se s pomočjo formule izračuna na nivo področja. Primer prikazuje dva načina izračuna področnega cilja (glej zgornji primer in

Slika 3), ki ga s pomočjo agregacije lahko izračunamo v glavni kazalnik. Izračun glavnega kazalnika nam omogoča oceno, ali smo področni cilj ministrstva uresničili.

Za vsak kazalnik in področni cilj se določi planirano stanje. Določitev planiranega stanja nam omogoča primerjavo z dejanskim stanjem in dejanskim uresničevanjem zadanega cilja. S pomočjo sistema poročanja organov o realizaciji posameznega področnega cilja, je možna primerjava s planiranim stanjem vsakega posameznega področnega cilja. Primerjava med planiranim in dejanskim stanjem nam omogoča posnetek stanja in prikaže, kje je posamezno področje šibko, kje je potrebna dodatna pomoč, da bi bili uspešni, poda nam odgovor na vprašanje kje smo uspešni in kje je še potreben napor.

S pomočjo poročanja in agregacije dejanskega stanja posameznega področnega cilja, ki ga lahko uresničuje več organov, dobimo stanje na najvišjem nivoju. Stanje posameznega kazalnika na nivoju posamezne storitve se odraža v stanju kazalnika na nivoju organa, posledično pa rezultira stanje kazalnikov na nivoju področja ministrstva in uresničevanja strateškega cilja ministrstva, posredno pa tudi strateških ciljev Vlade RS (Slika 1).



Slika 3: Določitev glavnih kazalnikov področnega cilja in planiranega stanja

² Kazalnik nam pove, na kakšen način bomo lahko preverjali uresničevanje zastavljenega cilja.

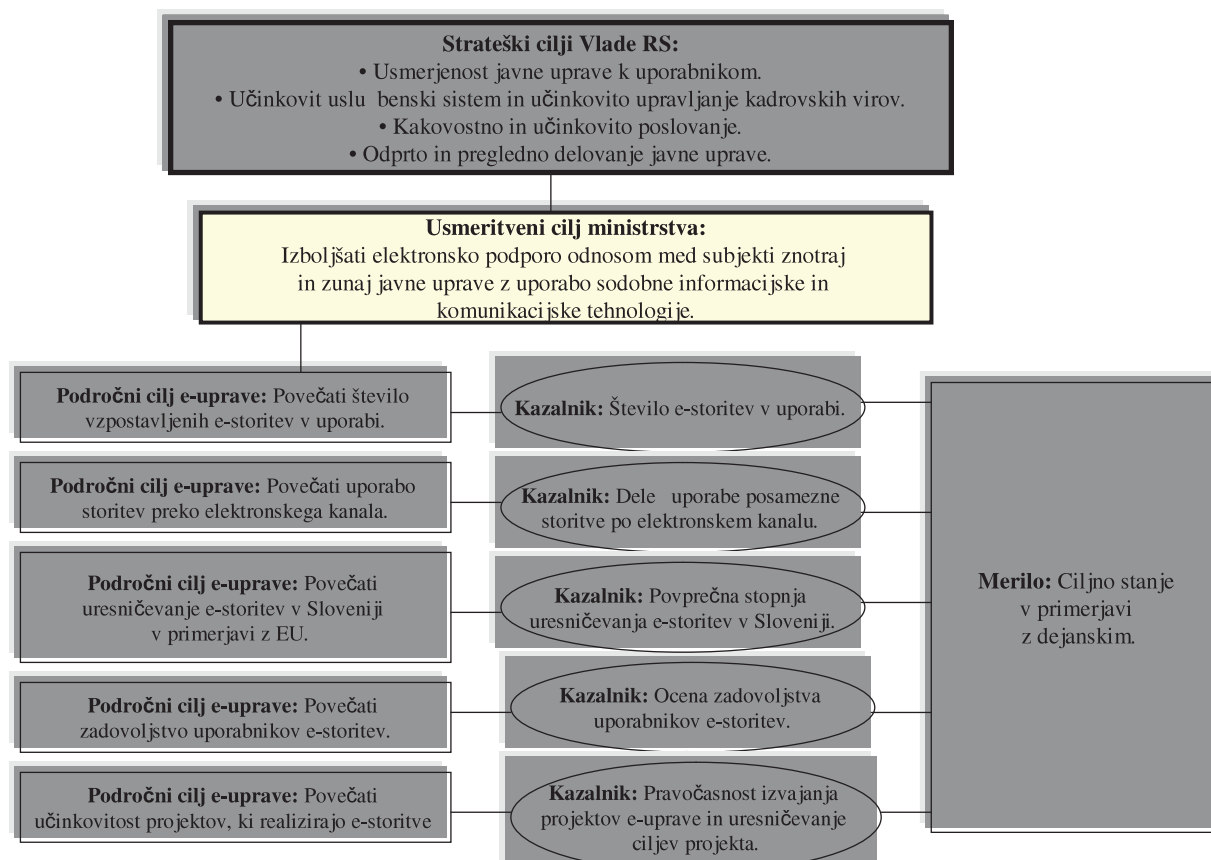
Opredelevitev dejanskega doseganja posameznega kazalnika in agregacija na nivo glavnega kazalnika področja, nam omogoča spremljanje stanj področnih ciljev. Področni cilj ima lahko različna stanja, ki jih določi ministrstvo. Priporočljivo je, da so stanja vsaj tri - nesprejemljivo stanje, sprejemljivo stanje in odlično stanje. Vsako ministrstvo na podlagi odločitve določi, kdaj je posamezni strateški cilj nesprejemljiv, sprejemljiv ali odličen. Primer iz prakse je predstavljen v poglavju 4.2..

Da pa lahko opredelimo ali smo uspešni, je potrebno določiti pravila doseganja uspešnosti uresničevanja strateškega cilja ministrstva. V primeru, da imamo pet področnih ciljev in tri stanja, lahko s pravili določimo v katerih primerih smo uspešni (neuspešni). Primer pravil je predstavljen v naslednjem poglavju.

4.2 Študija primera merjenja uspešnosti uresničevanja strateškega cilja

Strateški cilji Vlade RS so bili izhodišče za določitev strateških ciljev Ministrstva za javno upravo (MJU). Vodstvo ki je pristojno za uresničevanje in izvajanje nalog s področja e-uprave si je zastavilo strateških cilj "**Izboljšati elektronsko podporo odnosom med subjekti znotraj in**

zunaj javne uprave z uporabo sodobne informacijske in komunikacijske tehnologije" in predstavlja področje e-uprave. Da bi strateški cilj ministrstva bil merljiv, je bilo določenih pet področnih ciljev, ki se navezujejo na uresničevanje strateškega cilja ministrstva (gre za področje e-uprave) (glej Sliko 4). Za vsak področni cilj je bil določen kazalnik, ki ga želimo meriti. Z dosegom področnih ciljev - **s povečanjem števila vzpostavljenih e-storitev, ki so v uporabi, s povečanjem uporabe storitev preko elektronskega kanala, s povečanjem uresničevanja e-storitev v Sloveniji v primerjavi z EU, s povečanjem zadovoljstva uporabnikom e-storitev in s povečano učinkovitostjo projektov, ki uresničujejo e-storitve**, izboljšujemo elektronsko podporo odnosom med subjekti znotraj in zunaj javne uprave z uporabo sodobne informacijske in komunikacijske tehnologije. Z uresničitvijo izboljšave elektronske podpore odnosom med subjekti znotraj in zunaj javne uprave z uporabo sodobne informacijske in komunikacijske tehnologije, je Ministrstvo za javno upravo **usmerjeno k uporabnikom, omogoča kakovostnejše in učinkovitejše poslovanje**, saj uvedba e-poslovanja omogoča napredek v poslovanju, **omogoča odprto in pregledno delovanje javne uprave ter omogoča učinkovitejši uslužbenški sistem**, saj z e-poslovanjem spodbuja sodobnejši način poslovanja in olajšuje



Slika 4: Model merjenja uspešnosti ciljev področja e-uprave

delo zaposlenih v javni upravi. Z uresničitvijo usmeritvenega cilja, MJU uresničuje strateške cilje Vlade RS.

Realizacijo vsakega področnega cilja e-uprave merimo s pomočjo doseganja planiranih stanj kazalnikov. Kazalnik nam pove, na kakšen način bomo lahko preverjali uresničevanje zastavljenega cilja. Podatki bodo pridobljeni na nivoju posameznega organa, njihove vrednosti pa bodo s pomočjo metode agregiranja izračunani za nivo e-uprave.

Kriteriji merjenja uspešnosti

Vrednost kazalnikov za posamezne e-storitve se v skladu s pripravljeno metodologijo, združuje po naslednjih kriterijih:

- Po organih (organih, ki so nosilci projekta).
- Po področjih (Delo, družina in socialne zadeve, Finance, Gospodarstvo, Kmetijstvo, gozdarstvo in prehrana, Kultura, Notranje zadeve, Obramba, Okolje, prostor in energija, Pravosodje, Promet, Šolstvo, znanost in šport, Zdravje, Zunanje zadeve, Javna uprava, Skupne e-storitve).
- Po klasifikaciji storitev (storitev za državljane (prebivalstvo) - (G2C), storitev za pravne osebe (gospodarstvo) - (G2B), storitev za prebivalstvo in gospodarstvo skupaj).
- Primerjava stanja v Sloveniji s stanjem v EU (European Commission, 2005)

Določitev uspešnosti uresničevanja ciljev e-uprave in merjenje stanja glavnih kazalnikov področja e-uprave

Stanje posameznega kazalnika na nivoju posamezne storitve se odraža v stanju kazalnika na nivoju organa (stanja posameznih storitev se agregirajo na nivo organa, ki te storitve ponuja - primer: Od začetka koledarskega leta do datuma poročanja, je delež uporabe storitve e-dohodnina 5 % (50 vlog je do sedaj bilo oddanih elektronsko, 1000 vlog je bilo vseh. Delež uporabe storitve je trenutno 5%). Posledično pa rezultira stanje kazalnikov na nivoju organa na podlagi agregacije, stanje kazalnika na področja ministrstva: e-uprave (primer: v okviru vseh organov, ki so vključeni v projektno koordinacije e-uprave, je povprečni delež uporabe e-storitev v uporabi 6%). Glavni kazalniki, ki bodo pridobljeni z zbiranjem planirane in dejanskega stanja doseganja zastavljenih ciljev, se bodo na krovnem nivoju preverjali in označevali na naslednji način: deleži stanja prikazujejo, kakšen nivo mora doseči glavni kazalnik glede na planirano stanje. Nesprejemljivo stanje odraža situacijo, ko se dejansko stanje glede na planirano doseže le v določenem deležu (delež X), ki ga določijo pristojni. Sprejemljivo stanje je, da planirani cilji v primerjavi z dejanskimi, uresničeni v več kot je delež X. Odlično stanje je, da smo preseglj planirano stanje.

Uspešnost področja e-uprava

Kdaj je področje e-uprava uspešno in kdaj ne, določimo s pomočjo odločitvenega modela.

Ob posnetku stanja (nesprejemljivega, sprejemljivega ali odličnega) petih kazalnikov je mogoče opredeliti, ali je e-uprava uspešna ali ne.

Primer: Strateški cilj e-uprave ni uspešno realiziran, kadar vsaj eden ali več kazalnikov doseže nesprejemljivo stanje. V primeru, da kazalniki dosežajo sprejemljivo in odlično stanje, je strateški cilj e-uprave uspešno realiziran, kadar večina kazalcev dosega odlično stanje. V primeru, da večina kazalnikov dosega sprejemljivo stanje, so potrebni dodatni ukrepi za uspešno realizacijo strateškega cilja e-uprave

5 Zaključek

Peter Drucker (2001) v svoji knjigi predstavlja izzive v 21. stoletju in pri tem opozarja, da so na vidiku nove managerske paradigme. Uspešnost je nujni pogoj, ki ga mora dosežati organizacija, če želi obstati v konkurenčnem okolju, ne glede na to, ali prihaja iz javnega ali zasebnega sektorja. Vsak vodja organizacije, ki želi biti uspešen in učinkovit, mora poleg svojih osebnih sposobnosti in strokovne podkovanosti, pri svojem delovanju upoštevati tudi t.i. družben interes (upoštevanje panožnega okolja, institucij, državne politike in interesnih skupin, notranjega okolja podjetja in širšega zunanjega okolja) in celotno piramido družbene odgovornosti. Iz tega razloga je naloga države, da svojim končnim uporabnikom zagotovi kakovostno in uspešno realizacijo zadanih ciljev in s tem vrši svoje poslanstvo in vizijo.

Model merjenja uspešnosti ministrstev je koncipiran na način, da omogoča preslikavo na katerokoli področje posameznega ministrstva in omogoča merjenje uspešnosti doseganja zastavljenih ciljev programa dela Vlade RS. Temelji na perspektivi oz. razširitvi obstoječega modela na uresničevanje drugih strateških ciljev ministrstva. Model upošteva tako teoretična znanstveno raziskovalna spoznanja kot tudi izkušnje iz prakse. Njegova uspešna uporaba lahko služi kot osnova ostalim organom državne uprave, dolgoročno tudi gospodarskim subjektom.

Literatura

- Drucker, Peter (2001) *Managerski izzivi v 21. stoletju*, GV Založba, Ljubljana.
- European Commission, Directorate General for Information Society and Media (2005) Capgemini: Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services, Report of the Fifth Measurement, October 2004. European Commission, Directorate General for Information Society and Media, http://europa.eu.int/information_society/soccul/egov/egov_benchmarking_2005.pdf
- Jereb, Janez (1996) *Odgovornost managementa za razvoj kadrov, Odgovornost managementa za organizacijski in kadrovske razvoj, XI. Posvetovanje Društva za vrednotenje dela, organizacijski in kadrovske razvoj*, Portorož, 13. in 14.5.1996, Kranj.

Ministrstvo za notranje zadeve (2002) Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (CAF): Ministrstvo za notranje zadeve, oktober 2002, <http://www.mnz.si/si/1416.php>

Možina, Stane (ur.) (2002) *Management: nova znanja za uspeh*, Didakta, Radovljica.

Vlada Republike Slovenije (2005) Program dela Vlade Republike Slovenije, <http://www.gov.si/vrs/index.php?vie=cnt&gr1=dloVld&gr2=prgDla>

Petra Gamberger je leta 2000 diplomirala na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani. Zaposlena je na Institutu za projektni management in informacijsko tehnologijo d.o.o. v Ljubljani kot svetovalka. Magistrski študij nadaljuje na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani smer Management neprofitnih organizacij in pripravlja magistrsko nalogo z naslovom Nagrajevanje v projektno usmerjeni organizaciji.

Peter Fajfar je leta 1998 magistriral na Fakulteti za organizacijske vede Univerze v Mariboru s področja integralnega upravljanja kakovosti. Zaposlen je na Ministrstvu za javno upravo, v Službi za strategijo, analitiko in kakovost, kjer dela kot podsekretar. Od leta 1999 je član Slovenskega združenja za kakovost in Slovenskega združenja za projektni management, od leta 2002 pa tudi ustanovni član Slovenija Ljubljana Chapter, Project Management Institute.

Mitja Kožman je leta 1995 diplomiral na Fakulteti za elektrotehniko in računalništvo (sedaj Fakulteta za računalništvo in informatiko) Univerze v Ljubljani. Zaposlen je na Institutu za projektni management in informacijsko tehnologijo d.o.o. v Ljubljani kot vodja skupine za projektni management. Od leta 1998 je član Slovenskega združenja za projektni management, od leta 2002 pa tudi ustanovni član Slovenija Ljubljana Chapter, ki deluje po pravilih Project Management Institute.