

Žiga Andoljšek in Janko Seljak

Merjenje učinkovitosti in uspešnosti javne uprave – PIPA

GV izobraževanje, Fakulteta za upravo, Ljubljana 2005, str. 183, 6.900,00 SIT, (ISBN 961-6529-14-5)

Sodobna javna uprava se nedvomno srečuje s problemom zagotavljanja učinkovitega in uspešnega delovanja v fleksibilnem okolju, ki mu v svoji birokratski okorelosti pogosto ni kos. Avtorja na primeru Slovenije odpirata posebno poglavje ocenjevanja delovanja javne uprave ter s pričujočo monografijo posegata na do sedaj slabo pokrito področje. Čeprav je v Sloveniji merjenje učinkovitosti delovanja javne uprave prisotno že nekaj časa in se razvija sorazmerno skladno z najnovejšimi trendi (predvsem znotraj teoretičnega okvira novega upravljanja javnega sektorja), pa pričujoča knjiga v svojem teoretičnem delu zapolnjuje tudi to vrzel. Avtorja v knjigi namreč jasno in dosledno poudarjata drugačen značaj poslovanja javne uprave, kar se mora odražati tudi v ocenjevanju njene učinkovitosti in uspešnosti, s čimer presegata nekatere predhodne publikacije s tega področja v smislu upoštevanja specifične narave subjekta ocenjevanja, ki ne more biti slepo vrednoten skozi ekonomsko logiko zasebnega sektorja. To tudi jasno izpostavita (str. 51), ko ugotavljata, da so storitve javne uprave pogosto oziroma praviloma nemerljive s finančnimi učinki, temveč je njihov primarni namen zagotavljanje določenega servisa. Avtorja tako ovržeta logiko zasebnega sektorja ter se skozi celotno publikacijo držita razvoja metodologije v smeri, ki poudarja specifično naravo institucij javne uprave. V želji po jasni izpostavitvi tovrstne specifikave javne uprave je narejen tudi ekskurz v definiranje same javne uprave, državne uprave ter javnega dobra, kot enega izmed osnovnih produktov javne uprave ter javnega sektorja nasploh.

V drugem, vsebinskem sklopu, avtorja razvijeta metodologijo in predstavita nekatere najpogostejše metode zbiranja, agregiranja ter obdelave podatkov, potrebnih za oceno učinkovitosti in uspešnosti delovanja uprave. Podrobna predstavitev in obrazložitev pomena posameznih sklopov, ki predstavljajo pomembno osnovo za merjenje učinkovitosti in uspešnosti javne uprave, pomembno prispeva k razumevanju, zakaj in na kakšen način posamezni kazalniki kažejo oziroma odražajo dejansko uspešnost in učinkovitost javne uprave. Pri tem ves čas izhajata iz predhodnih instrumentov OECD. Na tem mestu pogrešamo seznam uporabljenih osnovnih kazalnikov, ki so prikazani šele na koncu (vendar ne kot priloga). Zato se bralcu, ki predhodno knjige ne preleti, porajajo vprašanja, za kakšne kazalnike sploh gre. Predstavitev različnih modelov agregiranja pa je povezana z različnimi pristopi ocenjevanja in predstavlja pomemben prikaz vloge različnih primerjalnih študij učinkovitosti in uspešnosti. Tako avtorja izpostavljata primerjavo agregiranih kazalnikov v treh najpomembnejših oblikah: primerjavi z normativnimi pričakovanji, primerjavo kazalnikov med institucijami s podobno dejavnostjo ter primerjavo kazalnikov med institucijami z različno dejavnostjo. Pri tem je pomembno opozorilo avtorjev, da je uravnilovsko izdelovanje metodologije in priprava kazalnikov škodljivo, saj močno popači rezultate, zaradi česar predlagata uvedbo t.i. sistema PIPA (The Performance Indicators in the Public Administration). Ta sistem omogoča relativno kvalitetno ocenjevanje učinkovitosti in uspešnosti delovanja javne uprave zaradi večstopenjskega modela združevanja (agregiranja) podatkov. Tovrsten način omogoča izbiro kazalnikov, ki naj bi dejansko odražali iskane lastnosti institucije, vendar pa se ob vsaki višji stopnji agregiranja podatkov poraja vprašanje, ali gre dejansko za primerljive kazalnike ali pa lahko zaradi specifik posamezne institucije prihaja do napačnih interpretacij rezultatov na najvišjih ravneh združevanja podatkov.

V tretjem sklopu je metodologija uporabljena na praktičnem primeru Davčne uprave Republike Slovenije (DURS). Avtorja po osnovni predstavitvi DURS preideta hitro na rezultate uporabe metodologije. To sicer vzbudi precejšnje nelagodje, ker gre za natančne in kvantificirane podatke, pogosto izražene tudi v denarni vrednosti, še vedno pa bralec ni seznanjen s tem, katere kazalnike sta avtorja v osnovi uporabila za agregacijo podatkov, zato se poraja vprašanje, ali ne gre za specifičen primer, ki ga je precej nesmotrno uporabiti v osnovnih modelih analize učinkovitosti in uspešnosti javne uprave. Šele pregled kazalnikov na koncu tretjega sklopa za nazaj verificira dobro pripravljeno analizo, ki pa še vedno predstavlja zgolj dober nastavek in natančno uporabo metodologije v primeru DURS, ki pa je zaradi svoje narave specifična institucija javne uprave. Avtorja aplicirata PIPA model na primeru DURS na način, da je jasno razvidno, kako naj bi merski instrument deloval v praksi, hkrati pa opozarjata, da je zbiranje kazalnikov le boljši ali slabši posnetek dejanskega stanja (str. 130), s čimer posredno priznavata, da lahko prihaja do rezultatov, ki niso odraz dejanskega stanja, temveč produkt nabora kazalnikov. Na predstavljenem primeru metodologija, ki sta jo avtorja uporabila deluje nadvse prepričljivo in primerno za nadaljnjo uporabo, vsekakor pa omogoča ob ustrezni modifikaciji tudi zelo dobro podlago ocenjevanja učinkovitosti in uspešnosti delovanja drugih institucij javne uprave.

Avtorja v publikaciji trdita, da naj bi bili kazalniki izbrani s pomočjo menedžerjev v javni upravi, ki poznajo delovanje uprave (str. 163), vendar pa je to vprašljivo z vidika morebitnega prirejanja podatkov oziroma izbiranja kazalnikov, ki bi bili za institucijo ugodnejši. Enako pa je vprašljivo, ali je pričujoči primer dokaz, da uporabljeni model deluje v "nedobičkonosnem sektorju" (str. 165), saj je DURS nekoliko specifičen primer, kjer je večji obseg dela mogoče izraziti v kvantitativni in celo finančni obliki, kot je to npr. značilno za izdajo osebnih izkaznic, kjer je izbira ustreznih kazalnikov in njihovo spremljanje oziroma zbiranje podatkov o njih bistveno težje (npr. čas čakanja v vrsti, prijaznost uslužbenca ipd.). Monografiji enako ni v prid tudi predgovor finančnega ministra ki znanstveno delo vpenja v aktualno politiko in mu tako odvzema del znanstvene vrednosti, še posebno, ker je praktičen primer DURS organ v sestavi istega ministrstva in ker predgovor zanemarija znanstveno vrednost knjige, ki bi morala biti izpostavljena. Namesto tega predgovor knjigo obravnava kot dobrodošel priročnik, ki je namenjen evalvaciji stanja, ki bi bila podlaga za racionalizacijo proračunske porabe, čeprav avtorja skozi celotno besedilo opozarjata, da je do proračunskih učinkov od metodologije, ki jo predstavljata še zelo dolga pot, tako v smislu nadaljnega razvijanja same metode, kot tudi v smislu sistematičnega zbiranja in interpretiranja informaciji.

Kljub zgoraj naštetim pomislekom, je monografija še vedno pomembno, zanimivo in priporočljivo branje vsem, ki se tako ali drugače ukvarjajo z merjenjem učinkovitosti in uspešnosti delovanja javne uprave ter predstavlja tehten razmislek pred vsako izdelavo merskega instrumenta za praktično evalvacijo. Knjiga je primerno študijsko gradivo, kateremu se je ob resnem empiričnem študiju problematike učinkovitosti in uspešnosti delovanja javne uprave nemogoče izogniti. Hkrati pa bi "Merjenje učinkovitosti in uspešnosti javne uprave" moralo postati tudi osnovno gradivo za razvoj evalvacijskega orodja, katero bi omogočalo ne samo ocenjevanje institucij državne uprave, temveč tudi institucij lokalne samouprave in tudi tistega dela javne uprave, za katerega je značilna odsotnost resne evalvacije učinkovitosti delovanja, ne samo v finančnem, temveč tudi v vsebinskem smislu.