

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Sandra Štikavac Muhić

**Osnovne metodološke predpostavke za vzpostavitev
uravnoteženega sistema merjenja uspešnosti in učinkovitosti v
slovenski javni upravi**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Sandra Štikavac Muhić

Mentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila

**Osnovne metodološke predpostavke za vzpostavitev
uravnoteženega sistema merjenja uspešnosti in učinkovitosti v
slovenski javni upravi**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

Osnovne metodološke predpostavke za vzpostavitev uravnoveženega sistema merjenja uspešnosti in učinkovitosti v slovenski javni upravi

Merjenje uspešnosti in učinkovitosti je eno temeljnih orodij za spremljanje in vrednotenje doseganja organizacijskih ciljev ter podlaga prihodnjega strateškega načrtovanja. V diplomskem delu obravnavamo možnosti za uporabo uravnoveženega sistema ključnih kazalnikov (oz. KPI) v javnem sektorju. Na podlagi analize teoretskih izhodišč na področju merjenja uspešnosti in učinkovitosti smo pripravili posebno metodološko orodje za vrednotenje sistema kazalnikov v javnem sektorju na osnovi kontrolnih vprašanj in s tem vzpostavili skupen metodološki okvir za določanje kazalnikov v javnem sektorju. Z omenjenim orodjem smo ovrednotili aktualno Strategijo razvoja javne uprave 2015-2020 v Sloveniji in ugotovili, da pravni okvir že omogoča vpeljavo KPI v vseh podsistemih javne uprave. Na strategiji utemeljen sistem KPI je v veliki meri skladen s teoretskimi predpostavkami uravnoveženega sistema kazalnikov, pri čemer pa obstajajo možnosti za pomembne izboljšave tako v vidika opredeljevanja strateških ciljev in KPI, kot z vidika izvedbe strategije.

Ključne besede: ključni kazalniki uspešnosti in učinkovitosti, uravnovežen sistem kazalnikov, javna uprava, novi javni management, kakovost.

Basic methodological assumptions for the creation of a balanced system for measuring the effectiveness and efficiency in the Slovenian public administration

Measuring effectiveness and efficiency is one of the basic tools to monitor and evaluate the achievement of organizational objectives, as well as the basis for future strategic planning. The thesis analyzes the possibilities of using the Balanced Scorecard and related Key Performance Indicators (KPIs) in the public sector. Building upon theoretical findings on measuring effectiveness and efficiency, we have prepared a special methodological tool for the evaluation of a system of KPIs in the public sector based on a checklist, thus establishing a common methodological framework for defining KPIs in the public sector. With this tool, we have evaluated the current Strategy for the development public administration in Slovenia in the period 2015-2020, and found that the legal framework already allows the introduction of KPIs in all subsystems of the public administration. The strategy-based system of KPIs is also largely consistent with theoretical assumptions of the Balanced Scorecard. However, there still is room for significant improvement in both definition of strategic objectives and KPIs, as well as implementation of the strategy.

Keywords: key performance indicators, balanced scorecard, public administration, new public management, quality.

Kazalo

Uvod	7
1 Metodološki okvir	11
1.1 Raziskovalna vprašanja in hipoteze	11
1.2 Metode proučevanja	11
2 Zgodovina in pomen merjenja uspešnosti in učinkovitosti v organizacijah	13
2.1 Znanstveni management in merjenje uspešnosti in učinkovitosti	15
2.2 Merjenje uspešnosti in učinkovitosti na podlagi ključnih kazalnikov	17
2.3 Premik od merjenja finančnih k neopredmetenim vidikom poslovanja.....	20
3 Strateško upravljanje in pomen uravnoteženega sistema kazalnikov za spremljanje uspešnosti in učinkovitosti poslovanja	22
3.1 Uravnotežen sistem kazalnikov za merjenje uspešnosti in učinkovitosti (Balanced Scorecard)	22
3.2 Uravnotežen sistem kazalnikov kot orodje strateškega upravljanja v organizacijah	27
3.3 Vloga informacijsko-komunikacijskih tehnologij pri merjenju uspešnosti in učinkovitosti v organizacijah.....	32
4 Merjenje uspešnosti in učinkovitosti v javnem sektorju	34
4.1 Novi javni management	34
4.2 Merjenje uspešnosti in učinkovitosti v javnem sektorju	36
4.3 Prilagoditev in uporaba uravnoteženega sistema kazalnikov za merjenje uspešnosti in učinkovitosti v javnem sektorju	39
4.4 Kakovost v javni upravi	42
5 Slovenska javna uprava ter spremljanje uspešnosti in učinkovitosti	45
5.1 Ključni mejniki v razvoju in reformi slovenske javne uprave z vidika spremljanja uspešnosti in učinkovitosti	45
5.2 Strategija razvoja javne uprave 2015-2020	47
5.3 Obstoječe dobre prakse	50
6 Splošne metodološke smernice za vzpostavitev uravnoteženega sistema ključnih kazalnikov v slovenski javni upravi	52
6.1 Metodološki pristop k vrednotenju sistema ključnih kazalnikov v javnem sektorju ..	52
6.2 Ocena ustreznosti sistema ključnih kazalnikov v slovenskem javnem sektorju	54

6.3 Ključne ugotovitve in priporočila glede sistema ključnih kazalnikov v slovenskem javnem sektorju.....	59
Sklep	61
Literatura.....	64
Priloge.....	69
<i>Priloga A: Kontrolni vprašalnik za oceno uravnoveženega sistema kazalnikov za spremljanje uspešnosti in učinkovitosti poslovanja v javnem sektorju (BSC test)</i>	<i>69</i>

Kazalo slik

Slika 3.1: Prikaz uravnoveženega sistema kazalnikov za spremljanje uspešnosti in učinkovitosti poslovanja v povezavi z vizijo in strategijo organizacije.....	25
Slika 3.2: Prikaz uravnoveženega sistema kazalnikov za spremljanje uspešnosti in učinkovitosti poslovanja v povezavi z vizijo in strategijo organizacije.....	31
Slika 4.1: Smer sprememb, iz progresivne javne uprave do novega javnega managementa (NJM)	35
Slika 4.2: Model CAF.....	43
Slika 6.1: Struktura kontrolnega vprašalnika za oceno uravnoveženega sistema kazalnikov za spremljanje uspešnosti in učinkovitosti poslovanja v javnem sektorju (BSC test).....	53

SEZNAM KRATIC

BSC – uravnotežen sistem kazalnikov za spremljanje uspešnosti in učinkovitosti poslovanja
[*Balanced Scorecard*]

BSC test – Kontrolni vprašalnik za oceno uravnoteženega sistema kazalnikov za spremljanje uspešnosti in učinkovitosti poslovanja v javnem sektorju

CAF – Skupni ocenjevalni okvir v javnem sektorju [*Common Assessment Framework*]

EFQM – Evropski model odličnosti [*European Framework for Quality Management*]

KPI – ključni kazalniki uspešnosti in učinkovitosti [*Key Performance Indicators*]

NJM – novi javni management oz. novo upravljanje javnega sektorja

RS – Republika Slovenija

SRJU – Strategija razvoja javne uprave 2015-2020

Uvod

Merjenje uspešnosti in učinkovitosti je eno temeljnih orodij za spremljanje in vrednotenje doseganja organizacijskih ciljev ter podlaga za strateško načrtovanje prihodnjih ukrepov oz. usmeritev. Arheološki dokazi o obstoju meritev in beleženja le-teh izvirajo iz 4. in 3. tisočletja pred našim štetjem, sam koncept merjenja pa je star toliko kot starodavne civilizacije Egipta, Mezopotamije in Inda. Merjenje se je razvilo iz potrebe po določitvi referenčnega okvirja za spremljanje človeške dejavnosti kot so gradnja, izdelava blaga, trgovina ipd. Merske enote, s katerimi so starodavna ljudstva določala čas, težo in dolžino, niso služile le za spremljanje posamičnih dogodkov ali transakcij, ampak tudi za sistemsko (statistično) spremljanje splošnega stanja in družbene blaginje, nenazadnje pa tudi kot podlaga za določanje višine dajatev vladarju.

Merjenje je v osnovi matematični koncept, osredotočen na ugotavljanje razsežnosti določenega pojava oziroma fenomena. Pomen merjenja je postal pomemben zlasti z nastankom sodobnih organizacij, ki sovpadajo s procesom specializacije dela in funkcij oziroma začetki industrijske revolucije (konec 18. stoletja). Sodobne organizacije opredeljujejo zlasti razločna organizacijska struktura, jasen sistem vodenja in smiselno opredeljeni organizacijski cilji, kar zahteva kontinuirano spremljanje in vrednotenje. Ne glede na to, ali je določena organizacija nastala z namenom zadovoljevanja potreb ozkih družbenih skupin ali pa kolektivnih družbenih ciljev, je za obstanek in razvoj vsake organizacije ključen obstoj robustnega sistema spremljanja rezultatov v povezavi z organizacijskimi cilji.

Razvoj zahodne družbe in s tem organizacij, ki tvorijo tkivo delovanja vseh družbenih sistemov, se eksponentno pomika v smeri vse večje specializacije, kompleksnosti, povezljivosti in soodvisnosti. To velja tudi za javni sektor, ki je bil v 20. stoletju soočen z revolucionarnimi spremembami, in to ne glede na obliko državne ureditve, vladavine ali političnega sistema. Še konec 19. stoletja je med klasičnimi ekonomisti in političnimi filozofi prevladovalo prepričanje, da je naloga države le vzpostavljanje pogojev za delovanje prostega trga. Javni sektor bi moral v skladu z načeli klasične politične ekonomije delovati z minimalnimi ekonomskimi funkcijami in družbenimi intervencijami, njegova osrednja naloga pa je tako vzdrževanje sistemov, ki so predpogoj za delovanje tržne ekonomije (obramba, policija in splošna administracija).

Že takrat, zlasti pa v prvih desetletjih 20. stoletja pa sta takšno filozofijo izzvali marksistična in socialdemokratska misel. Višje davčne obremenitve z namenom redistribucije družbenega bogastva v zdravstvo, izobraževanje in zlasti socialno državo so, zlasti v Evropi, rezultirale v spremenjeni vlogi države in s tem eksponentni rasti obsega javnega sektorja.

Ključni kazalnik teh sprememb je višina javne porabe, ki neposredno odraža rast javnega sektorja. Podatki za obdobje od leta 1870 do sredine 90ih let 20. stoletja kažejo, da se je povprečje javnofinančnih odhodkov zahodnih industrijskih držav¹ kot delež BDP z dobrih 10% leta 1870 dvignilo na skoraj 19% ob koncu prve svetovne vojne, 28% po koncu druge svetovne vojne in kar 45,6% leta 1996. Kljub znatni rasti obsega javnega sektorja v obdobju med obema vojnama pa je ta največjo ekspanzijo doživel v obdobju 1960-1980 (Tanzi in Schuknecht 2000, 6–7).

Povečan obseg javnih izdatkov in redistribucija družbenega bogastva v javne politike, ki so v splošnem družbenem interesu, pa še nista zadostno zagotovilo za dejanski uspeh teh politik oz. uspešnost doseganja zastavljenih ciljev na najbolj učinkovit in ekonomičen način. Problemi povezani s preglednostjo, transparentnostjo in odgovornostjo delovanja predstavnikov vlad in držav so imeli za posledico spremenjen odnos do upravičenosti in smotrnosti »vsemogočne« države. V 80ih letih 20. stoletja so tako filozofi, politiki in ekonomisti začeli javnopolitični diskurz preusmerjati v omejevanje vloge držav in krčenje pooblastil vlad. 80. in 90. leta so tako prinesla začetek spremenjenega odnosa do socialne države in krčenje javnih izdatkov.

Hkrati so se pojavila nova orodja in pristopi k omejevanju javne porabe in izboljšanju (učinkovitosti) delovanja javnega sektorja, med drugih novi javni management (v nadaljevanju NJM). NJM je torej koncept, ki se je začel v javnem sektorju v anglo-saksonskem svetu uveljavljati v 80ih letih prejšnjega stoletja kot odziv na naraščajočo vlogo države, vse dražji in obsežen javni sektor in posledično naraščajoče proračunske deficite (Ferfila in drugi 2007, 138). Gre za neoliberalističen koncept, osredotočen na posodobitev javne uprave in pocenitev njenega delovanja z vpeljavo načel in ukrepov iz zasebnega sektorja. Cilj NJM je uspešna, učinkovita in k uporabnikom usmerjena javna uprava (Žurga

¹ Avstralija, Avstrija, Kanada, francija, Italija, Irska, Japonska, Nova Zelandija, Norveška, Švedska, Švica, Združeno kraljestvo, ZDA, Belgija, Nizozemska in Španija.

2007, 1997), orodje za doseg tega cilja pa je prenos praks iz zasebnega v javni sektor v vseh segmentih upravljanja (strateško upravljanje, finančno upravljanje, upravljanje s človeškimi in drugimi viri, upravljanje sprememb v organizacijah itd.).

Začetki sodobne slovenske javne uprave sovpadajo s procesi osamosvojitve in demokratizacije političnega sistema. Do tega je prišlo prav sredi obdobja, ko so načela NJM postala prevladujoč model upravljanja javnega sektorja v razvitih demokracijah. Prav zato lahko v slovenski strokovni literaturi s področja javne uprave že od sredine 90ih let 20. stoletja naprej zaznamo razprave o učinkoviti, uspešni, k uporabniku usmerjeni javni upravi, ki temelji na omejevanju javne porabe in uvajanju tržnih načel v javni sektor (Brejc, Brezovšek, Ferfila, Kovač, Rakočević, Šmidovnik, Žurga in drugi).

Sledenje tem načelom pa zahteva tudi vzpostavitev ustreznih meril in mehanizmov za spremljanje napredka, torej razvojnih ciljev in z njimi povezanih kazalnikov, s katerimi se lahko delovanje javne uprave ovrednoti in uporabi kot vhodni podatek za načrtovanje prihodnjih ukrepov. Upoštevajoč teoretske predpostavke in praktične izkušnje doma in po svetu je Slovenija preko več obdobj reforme javne uprave vzpostavila pravni okvir, ki upošteva pomen in namen merjenja uspešnosti in učinkovitosti kot orodja za spremljanje in vrednotenje javnih politik (npr. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, ki opredeljuje kazalnike s področja merjenja delovne uspešnosti, Zakon o javnih uslužbencih, ki vključuje določbe s področja ocenjevanja javnih uslužbencev in spremljanja kakovosti izvajanja javnih storitev, Zakon o javnih financah, ki opredeljuje pripravo načrta razvojnih programov kot projektnega in strateškega vidika državnega proračuna idr.).

Strateški razvoj celotne javne uprave je nenazadnje podrobno opredeljen v Strategiji razvoja javne uprave 2015-2020, ki daje skupno podlago in ključne usmeritve prihodnjega razvoja javne uprave. Sama strategija vzpostavlja nabor strateških ciljev in povezanih kazalnikov uspešnosti, vključno z njihovimi ciljnim vrednostmi.

Pravnemu in strateškemu okviru navkljub pa, kot izpostavlja sama strategija, obstaja pomanjkanje zavedanja o potrebnosti in pomenu merjenja uspešnosti in učinkovitosti delovanja ter uporabe virov. Prihodnje reforme javne uprave bodo namreč neposredno odvisne od kakovosti historičnih podatkov, saj ti služijo kot osnova za načrtovanje ukrepov in oblikovanje javnih politik. Prav zato je pomembno, da se 'ovrednoti orodje za vrednotenje'

torej sistem ključnih kazalnikov za spremljanje uspešnosti in učinkovitosti poslovanja-*Key performance indicators* (v nadaljevanju KPI).

Diplomsko delo se osredotoča na sistemske in metodološke predpostavke za merjenje uspešnosti in učinkovitosti v slovenski javni upravi, pri čemer bomo zasledovali naslednje raziskovalne cilje:

1. analizirati obstoječ strateški okvir slovenske javne uprave in pripadajoč sistem merjenja uspešnosti in učinkovitosti doseganja zastavljenih ciljev in rezultatov;
2. postaviti splošne metodološke smernice za vzpostavitev uravnoteženega sistema merjenja uspešnosti in učinkovitosti v slovenski javni upravi (vrste KPI, način določanja le-teh, smotrnost uporabe, način merjenja in vrednotenja ipd.).
3. na podlagi predlaganih metodoloških smernic oceniti ustreznost (tj. relevantnost, sprejemljivost, kredibilnost, enostavnost in robustnost, pa tudi celovitost in uravnoteženost) obstoječih mehanizmov merjenja uspešnosti in učinkovitosti v slovenski javni upravi.

1 Metodološki okvir

1.1 Raziskovalna vprašanja in hipoteze

Kot vodilo pri zasledovanju zgoraj opredeljenih raziskovalnih ciljev bomo uporabili vrsto raziskovalnih vprašanj, in sicer:

- Kakšne so splošne metodološke smernice za določanje KPI, ki jih lahko odgovorne osebe uporabijo pri opredeljevanju organizacijskih ciljev in pripadajočih kazalnikov?
- Katere so specifike in ključni izzivi pri določanju KPI v javni upravi?
- Kateri KPI so že vzpostavljeni v okviru sistema slovenske javne uprave?
- Ali je obstoječ sistem KPI za slovensko javno upravo ustrezen (relevantnost, sprejemljivost, kredibilnost, enostavnost in robustnost, pa tudi celovitost in uravnoteženost)?

Na osnovi teh vprašanj lahko izluščimo tri osrednje hipoteze diplomskega dela:

1. Slovenski pravni okvir omogoča vpeljavo KPI v vseh podsistemih javne uprave.
2. Sistem spremljanja doseganja rezultatov in ciljev na podlagi KPI v slovenski javni upravi ni ustrezen (relevanten, sprejemljiv, kredibilen, enostaven in robusten, pa tudi celovit in uravnotežen).
3. Za določanje KPI v (slovenski) javni upravi je mogoče vzpostaviti skupen metodološki okvir (tj. osnovna skupna pravila za določanje relevantnih in merljivih kazalnikov).

1.2 Metode proučevanja

Raziskovalna vprašanja in iz le-teh izpeljane hipoteze bomo preverjali z deskriptivno metodo znanstvenega raziskovanja. Pri slednji gre za preučevanje pojavov in njihove vsebine, ne pa tudi vzročno-posledičnih povezav med temi pojavi oz. vzrokov za njihov nastanek. Naslonili se bomo na analizo sekundarnih virov, zlasti strokovnih monografij s področja NJM, teorije organizacij in (ekonomske) teorije s področja spremljanja uspešnosti in učinkovitosti organizacij na podlagi ključnih kazalnikov. Ključno orodje za izvedbo deskriptivne analize bo t.i. uravnotežen sistem kazalnikov za spremljanje uspešnosti in učinkovitosti poslovanja oz.

Balanced Scorecard (v nadaljevanju BSC), ki sta ga v začetku 90ih let prejšnjega stoletja razvila Robert S. Kaplan in David P. Norton. Koncept BSC je primarno namenjen upravljanju poslovnih strategij in spremljanju napredka v podjetjih, a se je z leti uveljavilo tudi kot pomemben element spremljanja uspešnosti in učinkovitosti tudi v javnem sektorju.

Analizirali bomo obstoječe študije (javno)upravnih sistemov in obstoječih rešitev ter na njihovi podlagi izdelali pregled obstoječega znanja in praks na področju uvajanja ključnih kazalnikov uspešnosti in učinkovitosti v javnem sektorju v Sloveniji.

Na podlagi analize strokovnih virov in analiz bomo izdelali posebno orodje za preverjanje ustreznosti sistema za spremljanje uspešnosti in učinkovitosti v slovenski javni upravi, in sicer kontrolni vprašalnik, ki bo služil kot orodje za segmentacijo različnih vidikov sistema in na ta način obvladovanje tveganja subjektivnosti pri vrednotenju sistema na podlagi deskriptivne analize (glej sliko 6.1 in prilogo A diplomskega dela). Sam vprašalnik bo utemeljen na teoretskih dognanjih ključnih avtorjev, s čimer bomo skušali vzpostaviti skupen metodološki okvir za določanje sistema KPI v (slovenski) javni upravi (hipoteza 2).

Pri preverjanju hipotez v razmerju do slovenskega javnega sektorja se bomo naslonili zlasti na primarne vire, tj. pravni okvir, ki vzpostavlja pogoje za merjenje uspešnosti in učinkovitosti v javnem sektorju (npr. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Zakon o državni upravi, Zakon o javnih uslužbencih itd.) in strateške dokumente (zlasti Strategijo razvoja javne uprave 2015-2020 in pripadajoče akcijske načrte). Na podlagi analize virov bomo preverjali možnosti, ki jih za uvedbo sistema KPI ponuja pravno-strateški okvir slovenske javne uprave (hipoteza 1), in ob uporabi zgoraj omenjenega vprašalnika tudi ustreznost obstoječega sistema KPI (hipoteza 2).

2 Zgodovina in pomen merjenja uspešnosti in učinkovitosti v organizacijah

Merjenje spada v področje matematike in vključuje spremljanje in določanje dimenzij. Dokazi prvih dejavnosti merjenja izvirajo iz obdobja okoli leta 35.000 pr. n. št. (kost Lebombo) in leta 9.000-6.500 pr. n. št. (kost Ishango). Raziskovalci domnevajo, da gre za prva orodja v zgodovini človeštva, ki so se uporabljala za merjenje časovnih intervalov (Burdan 2010).

Med najstarejšimi pričevanji o procesih merjenja v srednjevzhodnih civilizacijah je potrebno omeniti glinaste kroglice (okoli leta 6000 pr. n. št.), ki so jih našli v Mezopotamiji. Da bi na primer ocenili velikost črede ovac, je lastnik v veliko glinasto kroglo vložil toliko kroglic, kolikor je bilo živali oz. ovac v čredi. Če je bilo treba, so pečat zlomili, da so imeli zanesljiv dokaz o značilnostih (številu) črede. Merjenje se je v celoti sklicevalo na štetje. Ime količine štetja, "enota" 1, je postalo in ostalo isto kot generično ime referenčnih standardov, ki zadevajo določeno količino.

Postopoma so ljudje začeli uporabljati različne oblike oz. deskriptorje za posamezne enote. Začeli so uporabljati znake, ki so jih vgravirali v kamne in kasneje zapisali na glinene tablice. Znaki so postali piktogrami (ti so se pojavili tudi pri civilizacijah daljnega vzhoda) ali pa zgolj kot črte in simboli. Videti je, da sta zaradi potreb po štetju nastali umetnost štetja in umetnost pisanja.

Ugotavljanje zanesljivih podatkov je potekalo v zgodnji fazi, skupaj z razvojem običajnega sistema štetja za večkratnike in delitelje. Pravzaprav je bil sistem štetja vedno povezan s politično močjo, kot sta bili znanost in trgovina, zato so vili v različnih oblikah vladavine vzpostavljeni različni sistemi štetja in merjenja. Eden najbolj znanih tovrstnih sistemov je merilo vladarja Gudea za dolžino, izdelano iz marmorja v Lagašu v sumerskem obdobju (okoli leta 2120 pr. n. št.).

Pomen merjenja dobro izraža izjava »Človek je merilo vsega«, ki pripada grškemu Protagorasu (okoli leta 420 pr. n. št.). V izjavi se ta sklicuje na filozofski problem resničnosti in neresničnosti in pri tem poudarja dejstvo, da so najbolj praktične enote postale antropomorfne enote. Dejansko je bila večina potreb povezanih z antropomorfnimi

količinami. Poleg tega so bile količine in enote opredeljene v smislu uporabnosti, ne glede na znanstveno skladnost. Različne enote so se uporabljale za dolžino (dolžina predmetov) in razdaljo (merjenja poti). Ker se je večina kovancev opirala na plemenite kovine (zlato in srebro), je bil denar vključen v meroslovni sistem, masne enote in denarne enote pa so tako običajno sovpadale. K znanstvenemu in tehničnemu razvoju grške civilizacije je spadala astronomija je spadala kot eksperimentalna znanost, poleg nje pa še kartografija, ki je predstavljala glavno uporabno orodje za navigacijo, trgovino in osvajanja novih ozemelj. Aritmetika in geometrija sta postali področji, ki sta služili kot orodje pri vrsti znanstvenih in tehničnih disciplin (Himbert 2009, 26–29).

Zasluge za standarde, povezane z merjenjem v poslovnem okolju, pa gre do Benečanom, ki so ocenili uspeh svojih ladijskih ekspedicij z izračunavanjem razlike med vložkom lastnika ladje in denarjem, ki so ga zaslužili s prodajo blaga, ki so ga prinesli s potovanj. Potreba beneških trgovcev po bolj izpopolnjenem pristopu ocenjevanja rezultatov je vplivala na nastanek dvostavnega knjigovodskega sistema, ki ga je opisal Luca Pacioli's v slavnem delu *Vse o aritmetiki, geometriji, razmerjih in sorazmernosti (Summa de arithmetica, geometrica, proportioni et proportionalita)*, objavljenem v Benetkah leta 1494 (Burdan 2010).

Od rimskih časov pa do zgodnjega 17. stoletja skoraj ni bilo povezave med »znanstvenim znanjem« in praktičnimi enotami. Zaradi razvoja trgovine po vsem svetu (vključno s plovbami v Indijo in na Kitajsko, in odkritjem Amerike) se je povečevalo zanimanje za skladen merski sistem. Veliko poskusov je bilo narejenih v smeri poenotenja, vendar pa sta vzpostavitev standardov in umerjanje instrumentov ostala učinkovita načina za nadzor dostopa do lokalnega trga in za ureditev trgovine z davki. Tako sta ostala v domeni lokalnih oblasti do konca 18. stoletja.

V obdobju od 1800 do 1850 je prišlo do izjemnega povečanja zbiranja podatkov in informacij. To dejavnost so sprožile potrebe po:

- nadzoru in upravljanju držav (in imperijev) na centralizirani način, vključno s čezmorskimi kolonijami;
- izboljšanju in racionalizaciji proizvodnje v obrti in industriji;
- učinkoviti rabi parne energije in elektrike;
- razvoju komunikacij;
- obravnavi napredka kmetijskih strojev;

- izboljšanju izobraževalnih in zdravstvenih sistemov.

Postopen razvoj merjenja je postopoma pripeljal do standardizacije na mednarodnem nivoju. Današnji mednarodni sistem enot (SI) temelji na opredelitvi enot sedmih količin, za katere velja, da so dimenzijsko neodvisne, saj dovoljujejo pokrivanje vseh področij elektrodinamike, statistične termodinamike, fizikalne kemije, induciranih polj in fotometrije. Izbira enot ustreza evolucijskemu in pragmatičnemu pristopu definicij v vsem 20. stoletju, v katerem je bil tudi sicer dosežen največji napredek na področju globalne standardizacije sistemov merjenja (Himbert 2009, 28–32).

2.1 Znanstveni management in merjenje uspešnosti in učinkovitosti

Tradicionalni sistem merjenja uspešnosti in učinkovitosti v poslovnem okolju izvira iz začetka 20. stoletja, torej iz industrijske dobe, osnovan pa je na finančno-računovodskem modelu spremljanja poslovanja. Gre za metodologijo, ki temelji na historični analizi preteklih podatkov oz. minulih poslovnih dogodkov in je utemeljena na teoriji znanstvenega managementa.

Znanstveni management je del klasične teorije organizacije. Ključni predstavnik znanstvenega managementa je Friedrich Winslow Taylor, poleg njega pa sta pomembne prispevke klasični teoriji podala tudi Henri Fayol preko procesne šole managementa in pa Max Weber in njegova birokratska organizacija.

Taylor je bil inženir, ki je postavil osnovna načela za bolj učinkovito upravljanje. Osredotočen je bil na merjenje učinkovitosti proizvodnje in pa finančne kazalnike. Za tisti čas je z revolucionarnimi idejami postavil novo razmerje med managementom in delavci in zagotovil slednjim tudi minimalne pravice. Poglobljeno je analiziral čas potreben za vsak delovni proces in vsako nalogo ter s to analizo določil jasno opredelitev nalog in strokovni nadzor. Zahteval je sistemsko izobraževanje za vse zaposlene oz. delavce za izvrševanje svojih nalog, pa tudi za poslovodstvo, ki izvaja nadzor nad izvrševanjem teh nalog (Kovač 1996, 207).

V času nastajanja znanstvenega managementa se je gospodarstvo ZDA hitro razvijalo, sama organizacija v podjetjih pa ni sledila tej ekspanziji. Delavci so bili prepuščeni, da so si sami

kreirali opis svojih delovnih nalog ter razlagali na kakšen način naj pridejo do želenega rezultata. Podjetja so delavce plačevala glede na ceno na trgu in ne glede na produktivnost. Če je v proizvodnem procesu delavec, ki je bil plačan na izdelani kos, le-tega naredil hitreje kot se je od njega pričakovalo, je podjetje delavcu zmanjšalo denarno postavko, tako da je delavec bil zopet plačan glede na ceno izdelka na trgu in ne na svojo produktivnost. To je opazil tudi Taylor, kot zaposleni v enem takšnih podjetij. Povezal je zmožnosti delavca in pa naloge zadane s strani managerja, izmeril čas potrebnega za opravljanje naloge ter gibe, ki jih mora opraviti delavec, ter vse to dodatno motiviral z nagrado. Na novo je opredelil vsak gib za vsak proizvodni proces, izmeril potrebni čas zanj ter tako določil skupni čas za vsako delovno opravilo. Tako je prišel do celotne delovne naloge, ki je zanj predstavljala osnovni standard. V tem leži njegov najpomembnejši prispevek k ureditvi dela (Lipovec 1987, 321–323).

Načela organizacije po Taylorju, ki so hkrati tudi osnova znanstvenega managementa, so sledeča:

1. Management je tisti, ki je v odgovoren za načrtovanje, vodenje in izvrševanje oz. delovanje organizacije, delavci pa so tisti, ki morajo zadane naloge izvajati.
2. Obstajajo metode s katerimi pridemo do najboljšega načina kako izvajati določene naloge ter metode s katerimi pridemo do najboljšega delovanja celotne organizacije.
3. Delavce je potrebno izbirati z metodami, ki nam omogočijo izbor delavcev z najboljšimi lastnostmi potrebnimi za delo, vendar pa jih je potrebno tudi izobraževati za posamezna dela (s tem se onemogoči dotedanja praksa, kjer delavec deluje v skladu s tem kar sam zna in določa sam svoje naloge).
4. Bistveno za dvig produktivnosti delavca so finančne spodbude in pa nagrade, zato bi management polovico svojega časa moral usmerjati v upravljanje organizacije, drugo polovico svojega časa pa nameniti temu, da delavci opravljajo svoje delo v skladu s pričakovanji.
5. Bistveno je, da se managerji specializirajo, kar velja zlasti za managerje na operativni ravni. Pomembna je določitev ustreznih linijskih managerjev, torej koncept več managerjev, ki vodijo posameznega delavca. Delavec ima po tem takem lahko več nadrejenih, odvisno od funkcije, ki jo opravlja (Volberda 1999).

Poleg omenjenih meril v smislu časa in gibov potrebnih za opredelitev delovne operacije, ki se spremljajo na ravni proizvodnega procesa, navedeni sistem spremlja uspešnost in

učinkovitost poslovanja tudi na najvišji ravni upravljanja. Pri tem poslovodstvo uporablja najbolj poznana merila oz. kazalnike za spremljanje uspešnosti in učinkovitosti podjetij utemeljena na računovodskih razmerjih, kot so čisti dobiček na delnico (EPS oz. *Earnings per Share*), donosnost kapitala (ROE oz. *Return on Equity*), dobičkonosnost investicij (ROI oz. *Return on Investment*) in dobičkonosnost sredstev (ROA oz. *Return on Assets*) (Kaplan in Norton 2000, 18–19).

Kljub revolucionarnemu napredku, ki ga je znanstveni management prinesel v proizvodne procese v obdobju industrijske revolucije, so številni avtorji pozneje kritizirali njegovo osredotočenost na operativne in finančne kazalnike. Med ključnimi pomanjkljivostmi najpogosteje najdemo osredotočenost na historične podatke in nezmožnost izražanja vpliva trenutnih aktivnosti na dodano vrednost podjetja ali organizacije. Med kritikami zasledimo tudi neupoštevanje drugih vidikov ustvarjanja vrednosti, ki so v spremenjenih pogojih konkurence vse pomembnejši, in sicer zadovoljstvo strank, kakovost, trajanje procesnih ciklov in motiviranost zaposlenih. Ta pogled temelji na prepričanju, da finančni kazalniki odražajo operativne aktivnosti. Če so osnove za te aktivnosti trdne, potem je doseganje pozitivnih ciljnih vrednosti finančnih KPI zagotovljeno. Najbolj radikalni kritiki zagovarjajo celo odmik od spremljanja tovrstnih kazalnikov, saj so ti le zgolj odvisna spremenljivka v kompleksnem ekosistemu podjetja (Kaplan in Norton 1992, 77).

2.2 Merjenje uspešnosti in učinkovitosti na podlagi ključnih kazalnikov

V današnjem svetu se od vsake organizacije pričakuje, da odgovarja potrebam strank, da razume poslovne potrebe, ter da deluje v smeri pričakovanih poslovnih rezultatov. To je tudi vizija poslovnega uspeha sodobnih organizacij. Vendar pa je zagotavljanje poslovne uspešnosti lahko zahtevno, saj je potrebno razumevanje vodil poslovanja, predvidevanje potencialnih problemov in pa zmožnost jasne opredelitve definiranje poslovnih ciljev. Merjenje poslovnih rezultatov in dejanske uspešnosti je najenostavnejše preko uporabe KPI. To so dogovorjeni kvantificirani merilniki, ki odražajo dejansko uspešnost organizacije (Parker 2014).

KPI neka vrsta merilnikov uspešnosti, ki ocenjujejo uspešnost organizacije v delovanju znotraj določene dejavnosti, ki jo organizacija opravlja. Pomembno je izbirati ustrezne KPI za

ustrezne oddelke znotraj organizacije, saj niso vsi KPI primerni za vse razmere (npr. KPI-ji ki so ustrezni za področje financ se morda lahko uporabijo v oddelku prodaje). Običajno se KPI postavljene tako, da inherentno vodijo k iskanju izboljšav organizacije in procesa dela (Wikipedia 2016).

KPI so običajno:

- postavljeni v naprej in so navedeni po prednostnem vrstnem redu,
- neposredno povezani s poslovnimi cilji organizacije,
- osnova za kritično odločanje skozi delovanje organizacije in
- podlaga za sprejemanje končnih odločitev (Parker 2014).

Definiranje KPI je lahko izziv. Dobri KPI morajo imeti postavljeno ciljno vrednost, ki je merljiva. Dobri KPI so:

- usklajeni-z vizijo, strategijo in cilji organizacije;
- osredotočeni na zagotavljanje široke podpore organizaciji in ne namenjeni lokalnim rešitvam; izbor napačnih KPI bi lahko prinesel ne-produktivno obnašanje in drugačen rezultat od pričakovanega;
- merljivi, tj. se lahko količinsko izmerijo;
- realistični, tj. stroškovno učinkoviti, prilagojeni kulturi v organizaciji in njenim omejitvam, ter dosegljivi v določenem časovnem okvirju;
- dosegljivi v razmerju do ciljev, razumni in verodostojni v pričakovanih pogojih, prav tako pa neodvisno ovrednoteni;
- jasni, da bi se izognili napačnim razlagam ali nejasnostim;
- razumljivi posameznikom in skupinam, da vedo, kako lahko njihovo obnašanje in aktivnosti prispevajo k doseganju KPI-jev;
- predvidljivi in primerljivi s preteklimi podatki, tako da je mogoče določiti trende;
- dogovorjeni znotraj organizacije, tako da si različni deli organizacije delijo odgovornost za doseganje ciljnih vrednosti KPI;
- poročani vsem udeleženi v organizaciji, da se seznanijo s trenutnim statusom in da imajo možnost sprejeti dodatne ukrepe v kolikor potrebno (Parker 2014).

KPI na splošno lahko kategoriziramo v sledeče skupine:

- Kvantitativni kazalniki so lahko predstavljeni skozi številke.
- Kvalitativni kazalniki ne morejo biti predstavljeni skozi številke.

- Glavni kazalniki lahko napovedo izid procesa.
- Kasnejši kazalniki predstavijo uspeh ali pa neuspeh.
- Vhodni kazalniki merijo količino virov, ki so bili potrebni za doseganje ciljev.
- Procesni kazalniki predstavljajo produktivnost procesa.
- Kazalniki učinka odražajo rezultate procesa.
- Praktični kazalniki se prepletajo z obstoječimi procesi v organizaciji.
- Kazalniki usmeritve določajo, ali se organizacija izboljšuje.
- Kazalniki sprememb znotraj organizacije spodbujajo spremembe.
- Finančni kazalniki se uporabljajo pri merjenju uspešnosti in služijo kot indeksi delovanja.

KPI so v praktičnem pogledu pomembni za strateški razvoj organizacije, saj določajo cilje, ki dajejo največjo vrednost podjetju. Od tod izvira uporaba izraza »ključni« (Wikipedia 2016).

KPI se razlikujejo glede na poslovne usmeritve in strateške cilje posamezne organizacije.

Ključne faze za prepoznavanje potreb po KPI-jih so:

- potrebe po delovnih procesih;
- vnaprej postavljeni delovni procesi;
- postavljeno kvantitativno/kvalitativno merjenje rezultatov in pa primerjava s postavljenimi cilji;
- iskanje različnih postopkov in pa sredstev za doseganje kratkoročnih ciljev.

KPI so orodje za periodično ocenjevanje uspešnosti organizacije, oddelkov in zaposlenih. Morajo biti definirani tako, da so razumljivi, smiselni in merljivi. Običajno so postavljeni tako, da sledijo t.i. SMART kriterijem (glej poglavje 3.2).

Ključne slabosti uporabe KPI v organizaciji se nanašajo na strošek in zahtevnost merjenja. Nekatere kazalnike, kot je na primer vzdušje med zaposlenimi je težko vrednotiti, zato jih je potrebno ustrezno ovrednotiti, prilagoditi, da lahko postanejo nekakšen vodič po merilih organizacije. Prav tako KPI lahko privedejo do zaviranja določenih iniciativ in pa do neželenih posledic pri zaposlenih v smislu vprašljive kakovosti delovnih operacij zaradi prevelike usmerjenosti v zadovoljevanje samih ciljnih vrednosti KPI (Wikipedia 2016).

2.3 Premik od merjenja finančnih k neopredmetenim vidikom poslovanja

Sistem finančnih indikatorjev, ki je bil prevladujoč v obdobju industrijske revolucije, v današnjih razmerah ne omogoča več tistega nabora podatkov, ki jih podjetja potrebujejo, da bi sledila globalnim konkurenčnim trendom in razvijala svoje prednosti in kompetence. Sistem merjenja znotraj namreč neposredno vpliva na ravnanje in obnašanje menedžerjev in zaposlenih, zato menedžerji potrebujejo uravnoteženo predstavo o tako finančnih kot tudi operativnih vidikih poslovanja (Kaplan in Norton 1992, 71).

Klasični kazalniki za merjenje uspešnosti in učinkovitosti podjetij, t.i. KPI (glej poglavje 1.1.), so osredotočeni zlasti na tekoče finančne poslovanje podjetij, ne pa toliko na naložbe v dolgoročne zmogljivosti in razmerja do strank. Informatizacija in globalizacija družbe ter posledično vse večja konkurenčnost trgov pa vse organizacije (ne le podjetja) silijo k izboljšanju kakovosti izdelkov in storitev, vrhunskemu upravljanju s kadri, optimizaciji poslovnih procesov, izboljšanju odnosov s strankami ipd. Spremljanje nefinančnih oz. neopredmetenih vidikov poslovanja pa zahteva popolnoma drugačen metodološki pristop. Med tem ko finančno-računovodska razmerja stanje poslovanja odražajo zapoznelo (torej na podlagi letnih bilanc za preteklo obdobje), so osredotočena le na kratkoročne cilje in ne omogočajo projekcij za v prihodnosti, pa se sodobni pristopi k spremljanju uspešnosti in učinkovitosti osredotočajo na bolj dolgoročno zastavljene strateške cilje organizacij, ki se merijo preko bolj »neotipljivih« kazalnikov (Kaplan in Norton 2000, 18–19).

Uporaba nefinančnih KPI za spremljanje (merjenje) poslovanja in posledično načrtovanje aktivnosti za izboljšanje poslovnih rezultatov se je pojavila že v 50. letih 20. stoletja. V skupini General Electric so razvili sklop kazalnikov za spremljanje poslovanja decentraliziranih enot, ki je zajemal en finančni (dobičkonosnost) in sedem nefinančnih KPI (tržni delež, produktivnost, produktno vodstvo, javna odgovornost do vseh deležnikov, osebni razvoj, odnos zaposlenih, ravnovesje med kratkoročnimi in dolgoročnimi cilji). Peter Drucker je leta 1954 vpeljal koncept upravljanja v skladu s cilji in zagovarjal vzpostavitev ciljev osebne uspešnosti zaposlenih in njihovo uskladitev s strategijo podjetja, s čimer je želel vzpostaviti povezavo med vizijo in strategijo na ravni managementa ter razumevanjem in izvajanjem le-te na ravni srednjega managementa in zaposlenih. V 60ih sta Simon in Anthony predlagala celovit okvir načrtovanja in nadzora znotraj podjetij, ki naj obsega strateško

načrtovanje, upravljavski nadzor in operativni nadzor. V vseh navedenih primerih so opazni zametki uporabe uravnoteženega sistema finančnih in nefinančnih kazalnikov, ki pa je pravi razmah doživel šele v 90ih letih 20. stoletja.

Eden pomembnih dejavnikov, ki je vplival na spremenjen pristop k upravljanju in spremljanju poslovanja v podjetjih, je začetek uporabe inovativnih pristopov pri zagotavljanju kakovosti in t.i. *just-in-time* proizvodni procesi na japonskem v obdobju od 1975 do 1990. Podjetja na Zahodu namreč niso imela pravega odgovora na nove poslovne modele, bila so neodzivna na vse hitreje spreminjajoče se okolje, kompleksni upravljavski procesi in prevelika osredotočenost na finančne KPI pa so poslabševali njihov globalni konkurenčni položaj. Vse več avtorjev s področja poslovnih ved je tako v 80ih letih začelo razpravljati o nujnosti integracije nefinančnih kazalnikov v računovodske sisteme ter sisteme upravljanja in nadzora. Njihove ideje so temeljile na predpostavki, da izboljšave v smislu kakovosti, skrajšanja trajanja poslovnih ciklov in izboljšanje odzivnosti neposredno vodijo v izboljšanje finančnih vidikov poslovanja (Kaplan 2010, 4–12).

3 Strateško upravljanje in pomen uravnoveženega sistema kazalnikov za spremljanje uspešnosti in učinkovitosti poslovanja

Tradicionalni sistemi spremljanja uspešnosti in učinkovitosti poslovanja so, poleg osredotočenosti na finančne KPI (glej poglavje 2.1), temeljili na kontroli nad izvajanjem predvidenih ukrepov s strani zaposlenih. V središču pozornosti je bilo upravljanje ravnanj in obnašanja zaposlenih, ne pa strategija podjetja oz. organizacije. BSC pa v središče postavlja prav slednje – organizacijske cilje, katerim se prilagajajo ukrepi in aktivnosti posloводства in zaposlenih. Na ta način usklajen nabor ukrepov nato deluje kot pogonska sila pri zasledovanju dolgoročne vizije. BSC poslovodstvu ponuja orodje za razumevanje notranjih odnosov in povezav znotraj ekosistema, s tem pa odpira pot za boljše odločanje in reševanje problemov znotraj organizacije (Kaplan in Norton 1992, 79).

3.1 Uravnovežen sistem kazalnikov za merjenje uspešnosti in učinkovitosti (Balanced Scorecard)

Vsako merjenje zahteva določeno stopnjo standardizacije. V idealnih razmerah bi se vsaka meritev izvedla na podlagi ocene sledljivosti in usklajenosti. Vsak standard ali merilni instrument bi moral biti kalibriran na podlagi certificiranih referenc, z opredeljeno pogostostjo izvajanja kalibracije ter v odnosu do drugih merilnih instrumentov. Ti bi sledili enakim načelom navzgor po kalibracijski verigi vse do osnovnih skupnih referenčnih standardov oz. okvirjev. V svetu merjenja je standardizacija izredno pomembna, saj zagotavlja zaupanje v merilne instrumente in metode. Omogoča namreč trajnost in stabilnost skozi čas, enakomerno razporeditev kapacitet po prostoru, dostopnost, enostavnost uporabe in predvsem natančnost. Slednja se pri merjenju pojavov iz nematerialnega sveta naslanja na koncept kvantifikacije (Himbert 2009, 27).

Ko govorimo o merjenju uspešnosti in učinkovitosti (poslovanja) v organizacijah se soočamo z enakimi izzivi, kot veljajo na področju naravoslovnih znanosti. Če naj meritve prinesejo rezultate, na podlagi katerih poslovodstvo sprejema strateške in operativne odločitve, morajo biti meritve zanesljive, standardizirane in primerljive v času in prostoru. Seveda pa je tovrstna

objektivizacija merilnih instrumentov v družboslovju neprimerno bolj zapletena, polna neznank in strokovnih dilem (Hughes 2003, 33–35).

Eden od pristopov k merjenju v organizacijah izvira iz obdobja industrijske revolucije in je osredotočen na finančno-računovodski vidik poslovanja (glej poglavje 2). Mednarodna standardizacija računovodskih standardov in globalna uporaba finančnih indikatorjev zagotavljata zadostno mero zanesljivosti in robustnosti, da poslovodstvo na ta način posredovanih podatkom zaupa in jih uporablja pri poslovnih odločitvah. V začetku 90ih let 20. stoletja pa se je začelo krepiti zavedanje, da se morajo podjetja od kratkoročne osredotočenosti na finančne rezultate (tj. doseganja vrednosti za delničarje oz. *shareholder value*) preusmeriti k upravljanju neopredmetenih sredstev, saj na dodano vrednost, ki jo podjetja ustvarijo, vpliva vrsta »mehkih« faktorjev, ki jih ni moč zajeti v tradicionalnem sistemu finančne metrike (Hughes 2003, 45).

Eno ključnih del na področju spremljanja uspešnosti in učinkovitosti poslovanja v podjetjih sta v začetku 90ih let 20. stoletja opravila Kaplan in Norton (1992), ki sta razvila BSC. Izhajala sta iz kritike obstoječih praks, ki so se omejevale le na finančne kazalnike, in opozarjala na nevarnost preokupacije z zgolj enim vidikom poslovanja v vse hitreje spreminjajočem se in nepredvidljivem okolju. BSC poslovodstvu omogoča širši pogled na svojo organizacijo, saj poslovanje podjetja obravnava iz štirih vidikov:

1. **Finančni vidik** (Kako nas vidijo delničarji?).
2. **Vidik poslovanja s strankami** (Kako nas vidijo stranke?).
3. **Vidik inovacij in učenja** (Kako se lahko v prihodnje izpopolnimo in ustvarjamo vrednost?).
4. **Vidik notranjih poslovnih procesov** (Katere procese izboljšati?).

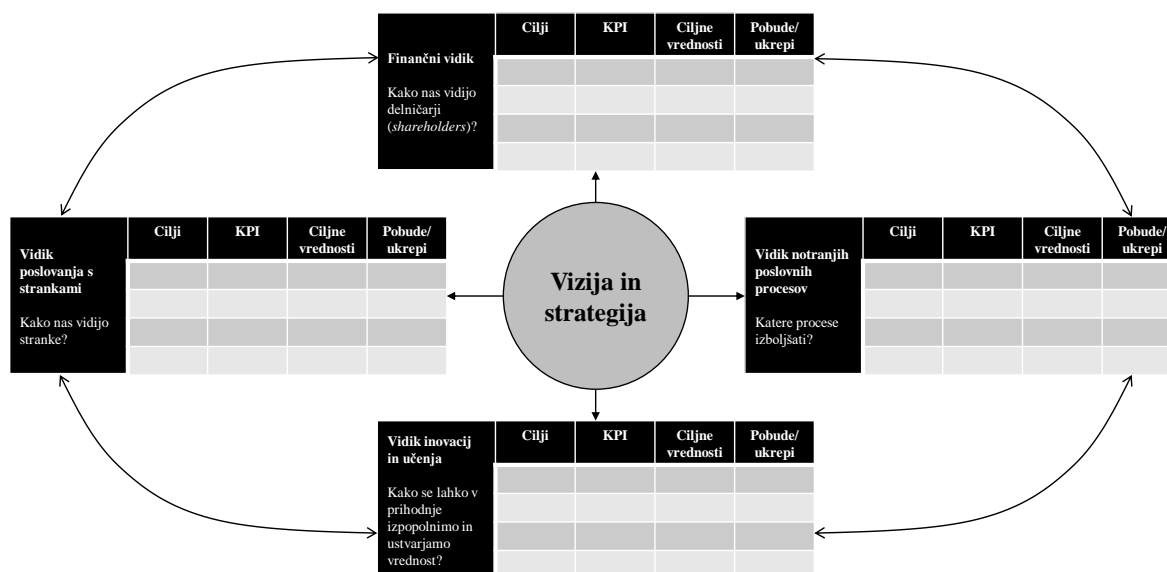
Spremljanje in usklajeno izboljševanje nefinančnih vidikov poslovanja naj bi, ob ustreznih izvedbi, prineslo tudi izboljšanje finančnih kazalnikov. In ta povezanost izboljšav poslovanja na vseh nivojih, zadovoljstva strank in finančne uspešnosti je v središču celovitega sistema merjenja uspešnosti in učinkovitosti ter sistema upravljanja, h kateremu stremi koncept BSC. Kljub temu, da (v primeru podjetij) vrednost za delničarje (*shareholder value*) ostaja glavno merilo znotraj BSC, pa je to merilo pogojeno z vrsto drugih na področju inovacij, zmogljivosti zaposlenih, tehnologij, organizacijskega učenja in uspeha v razmerju do strank (Kaplan 2010, 17–18).

BSC pravzaprav predstavlja eklektičen pristop na področju merjenja uspešnosti in učinkovitosti v organizacijah, saj združuje teoretske poglede s področja kakovostnega in prožnega upravljanja (*lean management*), ki poudarja pomen nenehnih izboljšav z namenom optimizacije poslovanja in povečanja odzivnosti, finančne ekonomije, ki se ukvarja pretežno s finančnimi KPI, in teorije deležnikov, ki podjetje razume kot posrednika s ciljem zadovoljitve interesov ključnih igralcev (Kaplan 2010, 17).

Takšen pristop k spremljanju uspešnosti in učinkovitosti pokriva vrsto navidezno ločenih elementov, ki prispevajo h konkurenčnosti podjetja, in sicer osredotočenost na stranke, skrajšanje odzivnega časa, izboljšanje kakovosti, poudarjanje timskega dela, zmanjšanje časa do lansiranja novih produktov in dolgoročno upravljanje. Po drugi strani BSC podjetje brani pred t.i. nevarnostjo nezadostne optimizacije (*suboptimization*), pri kateri gre za doseganje pozitivnih učinkov na enem področju na račun drugega. V splošnem BSC predstavlja celovito orodje, ki razjasnjuje, poenostavlja in operacionalizira vizijo organizacije na vseh ravneh (Parmenter 2007).

Spodaj podajamo grafično ponazoritev BSC, ki za vsakega od štirih medsebojno povezanih vidikov predvideva opredelitev ciljev, kazalnikov za spremljanje teh ciljev (KPI), ciljnih vrednosti kazalnikov in raznih pobud oz. ukrepov, usmerjenih k doseganju zastavljenih ciljev. Da bi podatkovno breme pri merjenju tako širokega nabora področij ostalo pod nadzorom, BSC predvideva le omejeno število kazalnikov, ki so najpomembnejši in kritični.

Slika 3.1: Prikaz uravnoteženega sistem kazalnikov za spremljanje uspešnosti in učinkovitosti poslovanja v povezavi z vizijo in strategijo organizacije



Vir: Kaplan in Norton (2010, 4).

Finančni vidik

Finančni KPI zadevajo uspešnost in učinkovitost izvajanja izboljšav na bazični ravni, v skladu s strategijo in njenimi izvedbenimi elementi. Kaplan in Norton (1992, 77–78) sicer pritrjujeta kritikom preokupacije in osredotočenosti na finančne KPI, hkrati pa opozarjata, da dobro strukturiran finančni kontrolni sistem lahko dejansko podpira program podjetja za izboljšanje kakovosti poslovanja. Hkrati dvomita v neposredno povezavo med izboljšavami na operativni ravni in finančnimi rezultati podjetja, saj je tovrstna vzročno-posledična povezava možna le, če podjetje izvedene izboljšave na ustrezen način kapitalizira pri svojem poslovanju. Vse dolgoročne strategije namreč niso tudi dobičkonosne. Celo odlično strukturiran BSC ne prinaša neposredno donosov za delničarje, saj gre pri vzpostavitvi sistema merjenja uspešnosti in učinkovitosti poslovanja le za metodološko operacijo, s katero se prevede strategija podjetja v merljive cilje. Če operativni rezultati ne odražajo zelenih, mora poslovodstvo temeljit proučiti razloge za nedoseganje zastavljenih ciljev in opredeliti nov nabor ukrepov za njihovo odpravljanje². Izboljšave kakovosti, skrajšanje odzivnih časov, povečanje

² Eden od razlogov, ki lahko ovirajo napredek, so denimo odvečne kapacitete, ki nastanejo pri optimizaciji in racionalizaciji poslovnih procesov. Če se podjetje odvečnih kapacitet ne znebi, pozitivnih učinkov na finančno poslovanje podjetja ne more biti. Eden največjih izzivov v takšnem primeru je odpuščanje zaposlenih, ki ima lahko spet negativen vpliv na poslovanje podjetja zaradi vpliva na moralo in zavzetost delavcev. Ključno je torej,

produktivnosti ali vpeljava novih proizvodov predstavljajo dodano vrednost za podjetje le, če jih je mogoče neposredno izraziti s finančnimi KPI³. Prav zato je neizogibno, da BSC kot orodje za doseganje uravnoveženega sistema merjenja vzpostavi povezavo med operativnimi vidiki in finančnim vidikom poslovanja podjetja oz. organizacije.

Vidik poslovanja s strankami

Osredotočenost na stranke je danes eden ključnih elementov organizacijskih strategij tako v javnem kot zasebnem sektorju. BSC omogoča poslovodstvu, da misijo svoje organizacije na področju poslovanja s strankami prevede v konkretne KPI, ki odražajo tiste vidike poslovanja, ki so strankam zares pomembni. Kaplan in Norton (2010, 73) izpostavita štiri ključna področja, ki so z vidika strank ključna: čas, kakovost, uporabnost in strošek. Za ta področja mora poslovodstvo oblikovati ustrezne cilje, nato pa te cilje prevesti v konkretne KPI⁴. Podatki o KPI vezanih na poslovanje s strankami so lahko interni (npr. podatki ki jih zbirajo oddelki odgovorni za prodajo) ali pa eksterni (npr. podatki, zbrani preko anket, svetovalnih podjetij, raziskav ali primerjalnih študij).

Vidik inovacij in učenja

Sposobnost podjetja, da na globalnih trgih tekmuje s pomočjo inovacij, izboljšav in učenja neposredno vpliva na dodano vrednost, ki jo ustvarja. Sposobnost razvoja in dovolj hitre vpeljave novih standardnih produktov je primer uporabe inovacij in učenja pri zasledovanju strateških ciljev podjetja⁵. Pomembno je, da si organizacije kontinuirano zastavljajo ambiciozne in časovno zamejene cilje ter na ta način izboljšujejo tudi KPI, ki zadevajo odnos do strank in notranje poslovne procese (Kaplan in Norton 1992, 75–76).

da se pri strateškem načrtovanju upoštevajo vse mogoče vzročno-posledične povezave med KPI znotraj BSC in na ta način izberejo tisti ukrepi, ki omogočajo optimalno kapitalizacijo novonastalih odvečnih kapacitet.

³ Npr. povečanje prometa od prodaje ali tržnega deleža, zmanjšanje operativnih stroškov ali višji prihodek od prodaje premoženja. Kaplan (2010, 31) opozarja, da je poleg dveh osnovnih finančnih KPI – tj. rast prihodkov in produktivnosti – med KPI potrebno uvrstiti tudi upravljanje tveganj.

⁴ Npr. dobavni rok, stopnja napake, pravočasnost dobave itd. Ko govorimo o stroških iz perspektive strank KPI ne zajemajo le stroška samega proizvoda ali storitve, ampak tudi celotno verigo stroškov, povezanih z nakupom, npr. naročanje, dogovarjanje glede dobave, plačilo materialov, prejem in kontrola kakovosti in količine blaga, upravljanje z njim ter hramba.

⁵ Zadevni KPI je v tem primeru lahko npr. odstotek prodaje na račun novih proizvodov ali storitev.

Vidik notranjih poslovnih procesov

Pri tem vidiku gre za vprašanje notranjih izboljšav oz. prenove poslovnih procesov z namenom doseganja pričakovanj strank. BSC se na tem mestu naslanja na ključne procese, tj. tiste, ki imajo največji vpliv na zadovoljstvo strank (denimo procesi, ki zadevajo čas trajanja poslovnih ciklov, kakovost, veščine zaposlenih in produktivnost). Poslovodstvo mora procese, ki zadevajo zadovoljstvo strank, popisati in razumeti vse do operativne ravni, tj. posameznikov in njihovih kompetenc. Nato morajo ustvariti jasne cilje za ukrepe izboljšanja poslovnih procesov in aktivnosti, v skladu s splošno misijo in vizijo organizacije (Kaplan in Norton 1992, 74–75).

Tako zastavljen sistem BSC vsebuje vrsto informacij, ki so za poslovodstvo ključne pri sprejemanju poslovnih odločitev, in zagotavlja celovit pristop k spremljanju poslovanja na več ravneh:

- opisuje organizacijske cilje, povezane kazalnike in njihove ciljne vrednosti na podlagi širše strategije podjetja;
- omogoča prenos organizacijskih ciljev na nižje ravni upravljanja, vse do posameznih poslovnih enot;
- upošteva vidike posameznikov in skupin, ki lahko v okviru organizacijske strategije artikulirajo lastne cilje, prilagojene njihovim organizacijskim enotam, skupaj s specifičnimi iniciativami za doseganje teh ciljev (Kaplan in Norton 1996, 81).

3.2 Uravnotežen sistem kazalnikov kot orodje strateškega upravljanja v organizacijah

Kaplan in Norton (1996) pomen BSC kot orodja strateškega upravljanja izpostavita že v svojih zgodnjih razpravah: »Uravnotežen sistem kazalnikov zagotavlja okvir za upravljanje izvajanja strategije, hkrati pa omogoča razvoj te strategije glede na spremembe v kompetitivnem, tržnem in tehnološkem okolju podjetja.« V nadaljevanju to povezavo utrdita in dodatno argumentirata s teoretskimi predpostavkami in praktičnimi primeri, s čimer koncept BSC razširita v celovito orodje za upravljanje, v katerega je vgrajena strategija

organizacije, vključno z njenimi komunikacijskimi vidiki in izvedbenim načrtom⁶. Ugotavljata namreč, da zaradi kratkoročne naravnosti obstaja vrzel med strateškim načrtovanjem podjetij in izvedbo te strategije v smislu konkretnih ukrepov.

Kaplan in Norton sta tako že leta 1996 začela razpravo o možnostih uporabe BSC kot sistema strateškega upravljanja v podjetjih. V svojih začetnih razpravah sta izpostavila zlasti potrebo po izgradnji konsenza glede organizacijske vizije in strategije na vseh ravneh upravljanja. Pogoj za to je ustrezno komuniciranje in povezovanje različnih oddelkov in hierarhičnih nivojev, da bi zaposleni lahko nove usmeritve upoštevali pri poslovnem in finančnem načrtovanju. Potrebno je namreč zagotoviti zadostne vire in prioritete poslovanja, ki podpirajo dolgoročne strateške usmeritve. Med samo izvedbo mora organizacija zagotoviti učinkovit proces strateškega učenja, tj. zbiranja povratnih informacij o poslovanju v vseh štirih vidikih BSC, s čimer se vzpostavi spiralni pristop k izvajanju BSC in osnova za kontinuirane izboljšave⁷. Vsaka izboljšava ali iteracija izvedbe tako predstavlja izboljšavo in dvig kakovosti poslovanja na višjo raven.

Uporaba BSC kot orodja za strateško upravljanje temelji zlasti na negativnih izkušnjah s kratkoročno naravnostjo poslovnih modelov podjetij na Zahodu. Možni vzroki in teoretska pojasnila za to so raznovrstni, vsi pa s svojim jedru upoštevajo problem osredotočenosti na (četrletne) finančne rezultate, ki so postali osrednje merilo v skladu s katerim delničarji oz. lastniki vrednotijo svoja podjetja. V takšnem ekosistemu sta občutek lastništva (*sense of ownership*) s strani poslovodstva in usmerjenost v doseganje dolgoročnih ciljev pogosto ovirana, saj se investicije v izboljšanje poslovnih procesov in neopredmetena sredstva podjetij le redko obrestujejo na kratek rok, poleg tega pa je natančne učinke oz. posledice takšnih investicij težko predvideti.

BSC zato gradi na predpostavkah teorije deležnikov (*stakeholder theory*), ki pozornost preusmerja od ozke osredotočenosti na delničarje v širši ekosistem podjetja. V skladu s teorijo deležnikov lahko na uspešnost poslovanja vpliva vrsta posameznikov ali skupin

⁶ V prvotnem članku iz leta 1992 shema BSC v svojem jedru še ni vključevala vizije in strategije podjetja, ampak le štiri ključne elemente. Shematski prikaz BSC v sliki 1 zgoraj tako predstavlja posodobljen in prilagojen model, utemeljen na praktičnih izkušnjah in potrebah podjetij oz. organizacij.

⁷ Kaplan in Norton (1996, 84) strateško učenje opredelita kot zbiranje povratnih informacij, testiranje hipotez, na katerih je utemeljena organizacija strategija in izvedba ustreznih popravkov oz. prilagoditev te strategije. BSC prispeva k strateškemu učenju preko artikulacije skupne vizije podjetja, zagotovitve ustreznega sistema zbiranja povratnih informacij v skladu z vzorčno-posledičnim modelom in spodbujanja revizije strategije organizacije.

posameznikov znotraj in zunaj podjetja (tj. deležniki). Ključne skupine zunanjih deležnikov so delničarji, stranke in skupnosti (ti opredeljujejo zunanja pričakovanja glede uspešnosti in učinkovitosti poslovanja podjetja), med notranje deležnike pa sodijo dobavitelji in zaposleni, ki neposredno načrtujejo in izvajajo poslovne operacije podjetja. BSC tako uporabi konceptualne elemente teorije deležnikov, povezane z dolgoročno vizijo podjetja znotraj širšega okolja. Po drugi strani pa za razliko od teorije deležnikov, ki govori o primarni opredelitvi ciljev in zahtev deležnikov in skladni prilagoditvi strategije podjetja, BSC najprej zahteva strategijo in šele tako opredeljuje odnose z deležniki. BSC vključuje notranje interese deležnikov v kontekstu celovite strategije in okvirov za ustvarjanje vrednosti takrat, ko je poslovanje v razmerju do teh deležnikov ključno za uspeh strategije (Kaplan 2010, 14–17).

Tradicionalni sistemi merjenja uspešnosti in učinkovitosti uporabljajo nabor generičnih KPI, ki jih je relativno enostavno mogoče uporabiti tudi pri oblikovanju BSC za specifično organizacijo⁸. Številne organizacije so v praksi preizkusile pristop, ki je enak za vse (*one-size-fits-all*) in mukoma ugotovile, da uporaba obveznih, v generične rezultate usmerjenih KPI ne objamejo temeljnih in ključnih vidikov poslovanja teh organizacij. Poslovodstvo je na podlagi spremljanja KPI posledično dobilo nezadovoljive rezultate za upravljanje operacij in aktivnosti. Kljub temu, da je opredelitev dobrega sistema KPI zahtevna, tako v smislu strokovnega znanja kot resursov, pri oblikovanju BSC ne bi smeli izhajati iz generičnih KPI. Zgolj z izbiro obstoječih kazalnikov ali vzporednicami s sistemi v podobnih organizacijah organizacijami (*benchmarking*) je namreč malo verjetno, da bodo ti zajeli ključne gonilne sile uspeha (Kaplan 2010, 18; Pocacito 2014).

Pred izbiro sistema kazalnikov je potrebno opredeliti, kaj želijo podjetja s svojo strategijo doseči – tj. strateške cilje – nato pa te strateške cilje izraziti v okviru vseh štirih vidikov BSC (glej poglavje 3.1). Finančni KPI tako merijo uspešnost in učinkovitost doseganja strateškega cilja na visoki ravni, npr. ustvarjanja trajne vrednosti za delničarje, drugi KPI pa obsegajo operativne cilje, ki izhajajo iz tega cilja, denimo rast prihodkov, produktivnosti in upravljanje tveganj. Vidik poslovanja s strankami tako obsega KPI, ki merijo doseganje strateških ciljev pridobivanja, zadovoljitve in ohranjanja strank. Med temi KPI lahko najdemo zlasti tiste, ki merijo vrednostno ponudbo podjetja oz. organizacije strankam, npr. kombinacija cene, kakovosti, razpoložljivosti, enostavnosti in hitrosti nakupa, funkcionalnosti, odnosov, storitev

⁸ Npr. zadovoljstvo strank, ohranitev strank, stopnja napak, donosi, dobavni in procesni roki, zadovoljstvo strank.

za stranke itd. Končno mora podlagi ciljev in kriterijev poslovodstvo na vseh ravneh določiti gonilne sile načrtovanega izboljšanja, v skladu s tem opredeliti konkretne ukrepe za izboljšanje stanja in določiti vmesne kratkoročne cilje oz. mejnike (*milestones*) za vse štiri vidike BSC (Kaplan in Norton 1996, 83).

Strategija je odraz usmeritev podjetja za ustvarjanje vrednosti in doseganje zastavljenih finančnih ciljev in izboljšanje produktivnosti. Če so cilji zastavljeni ustrezno, so tudi lahko merljivi⁹. Pri tem je ključno, da so strateški cilji postavljeni tako, da so med njimi opredeljene tudi vzročno-posledične povezave. Denimo, če je eden od ciljev bolj usposobljeno osebje, bo doseganje tega cilja vplivalo tudi na doseganje ciljev, povezanih z operativnimi aktivnostmi, npr. skrajšanje procesnih ciklov ali stopnje napak na izdelkih oz. pri storitvah. Strategija mora tako za vse cilje podjetja opredeliti tudi vzročne zveze, začenši s cilji, ki zadevajo zaposlene, procese in stranke, in končno finančno uspešnost na najvišji ravni. Kaplan in Norton za ponazoritev teh povezav predlagata izdelavo strateškega diagrama (*strategy map*), ki povezuje vse štiri vidike BSC, od vidika inovacij in učenja, kamor sodi tudi izpopolnjevanje zaposlenih, do vidika notranjih poslovnih procesov, vidika poslovanja s strankami in končno finančnega vidika (Kaplan 2010, 18–21). Pomen vpeljave elementa kavzalnosti najboljše ponazarja situacija, ko kljub investiciji virov v določene vidike poslovanja, želeni rezultati (tj. ciljne vrednosti KPI) niso uresničeni. V takšnih primerih je potrebno ponovno premisliti o ustreznosti zastavljenega modela KPI oz. strategije kot celote (Kaplan in Norton 1996, 84).

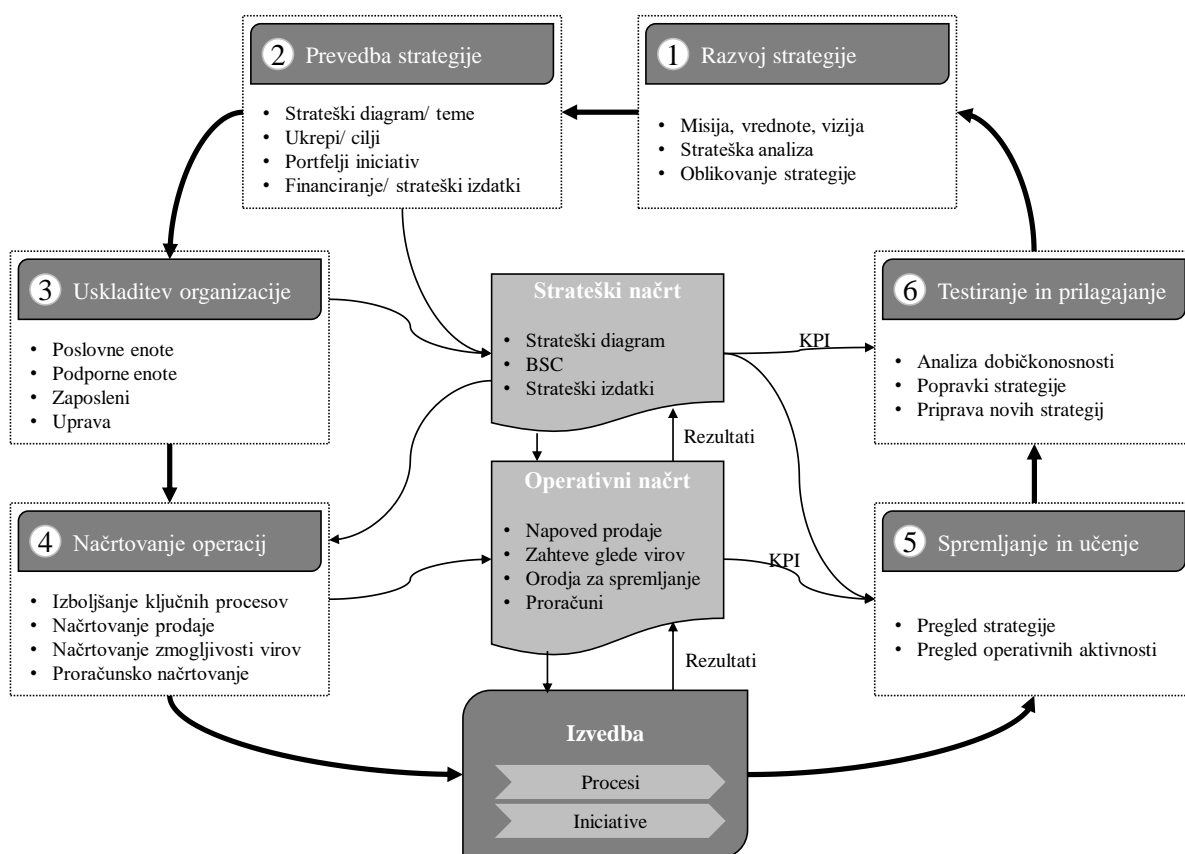
Kot navajata Kaplan in Norton (2001; 2008) se je BSC od razširjenega diagnostičnega sistema za merjenje uspešnosti in učinkovitosti poslovanja postopoma uveljavil kot interaktivni sistem strateškega upravljanja, ki povezuje različne ravni upravljanja in deluje kot katalizator kontinuiranih sprememb in izboljšav. Za uspešno izvedbo strategije z uporabo BSC predlaga pet upravljavskih procesov, in sicer (1) mobilizacija sprememb preko izvršnih funkcij poslovodstva; (2) prevedba strategije v konkretne operativne aktivnosti; (3) uskladitev organizacije in strategije; (4) motivacija zaposlenih za vključitev strategije v njihovo vsakodnevno delo; in (5) upravljanje na način, da postane strategija kontinuiran proces (vključno s spremljanjem in prilagajanjem strategije novim razmeram). Procesi bi morali biti utemeljeni na celovitem pristopu k načrtovanju strategije v šestih osnovnih fazah: (1) razvoj

⁹ Na področju strateškega (in projektnega) vodenja je pri opredeljevanju ciljev pogosto v uporabi akronim SMART, ki obsega pet pogojev, ki jih morajo strateški cilji izpolnjevati. Cilji morajo biti specifični (*specific*), merljivi (*measurable*), dosegljivi (*achievable*), relevantni (*relevant*) in časovno zamejeni (*time-bound*). Gre za koncept, ki izvira iz dela Petra Druckerja na področju t.i. ciljnega vodenja v 60. letih 20. stoletja (Bogue 2005).

strategije, (2) prevedba strategije, (3) uskladitev organizacije, (4) načrtovanje operacij, (5) spremljanje in učenje ter (6) testiranje in prilagajanje strategije.

Vsi navedeni procesi morajo vključevati široko sodelovanje poslovodstva in zaposlenih, saj se na ta način zagotavlja razumevanje strategije in posvajanje konvergenco strateških ciljev s specifičnimi cilji posameznih oddelkov. Prav zato je ključno ustrezno komuniciranje in obveščanje zaposlenih glede organizacijskih ciljev, tako na visoki ravni kot na ravni posameznih poslovnih enot (Kaplan in Norton 1996, 80). Podrobnejši pregled posameznih faz je prikazan v sliki 2 spodaj.

Slika 3.2: Prikaz uravnoteženega sistem kazalnikov za spremljanje uspešnosti in učinkovitosti poslovanja v povezavi z vizijo in strategijo organizacije



Vir: Kaplan (2010, 28).

Predlagan sistem »zaprte zanke« za upravljanje strategije v šestih fazah zagotavlja koordinacijo med različnimi deli organizacije in presega oddelčne omejitve pri izvajanju

poslovnih procesov. Strateško usklajevanje zagotavlja delovanje sistema kot celote za razliko od nekoordiniranih akcij posameznih pod-sistemskih akterjev. Izvajanje strategije in vseh procesov oz. faz strateškega načrtovanja zahteva tudi vzpostavitev novega poslovnega procesa ter novega nosilca le-tega, po možnosti preko vzpostavitve posebnega oddelka za strateško načrtovanje in upravljanje. Ta oddelek mora vzpostaviti dobro sodelovanje z oddelki, pristojnimi za načrtovanje virov in proračuna, saj je za uspešno izvedbo strategije potrebno zagotoviti zadostne vire (Kaplan in Norton 1996, 82).

Za uspešno izvajanje organizacijske strategije potrebno ustrezno vodstvo. Kot opozarja Kaplan (2010, 30–31) je prav odlično vodenje (*leadership*) najpomembnejša spremenljivka, ki pojasnjuje uspeh ali neuspeh uporabe BSC kot orodja strateškega upravljanja. Vodstvo je namreč pogoj za prevedbo strategije v strateške in operativne cilje v okviru strateškega diagrama ter nadaljnja uporaba le-tega na vseh ravneh organizacije.

Nenazadnje je za uspešno uvedbo BSC in sprememb, ki izhajajo iz njegove izvedbe, v organizacijah potrebno vpeljati tudi ustrezen sistem nagrajevanja zaposlenih, ki povezuje doseganje ciljnih vrednosti KPI in ustrezne spodbude zaposlenih, ki so k temu prispevali. Pri tem je ključno, da so nagrade vezane na ustrezen sklop KPI in doseganje ciljev strategije na visoki ravni in da spodbujajo usklajeno delovanje v skladu s kratko-, srednje- in dolgoročnimi cilji.

3.3 Vloga informacijsko-komunikacijskih tehnologij pri merjenju uspešnosti in učinkovitosti v organizacijah

Pri spremljanju uspešnosti in učinkovitosti z uporabo BSC je uporaba informacijskih sistemov ključna. Kaplan in Norton (1992, 75) sta že v 90ih letih, ko sta razvila osnovni koncept BSC, izpostavljala osrednjo vlogo IT tehnologij kot orodja posloводства za razdruževanje ciljev in procesov na visoki ravni navzdol po organizacijski strukturi. Informacijski sistemi omogočajo brskanje po podatkih, analiziranje, iskanje vzročno-posledičnih povezav in končno iskanje vzrokov identificiranih problemov. Hkrati opozarjata, da je slab informacijski sistem lahko tudi ovira pri poslovanju, če ne zagotavljajo zadostne povezave in odzivnosti nižjih organizacijskih ravni.

Danes je uporaba IT tehnologij pri spremljanju organizacijskih procesov tako rekoč vseprisotna (Eckerson 2006, 29), pri čemer še dodatno pridobiva na pomeni zaradi širjenja novih konceptov kot so analiza množice nestrukturiranih podatkov (*big data*), širjenje uporabe pametnih telefonov in drugih mobilnih naprav, ki omogočajo spremljanje navad strank in zaposlenih, povezljivost in dostopnost tehnologij, internet stvari (*internet of things*), razvoj umetne inteligence idr.

4 Merjenje uspešnosti in učinkovitosti v javnem sektorju

4.1 Novi javni management

Ne glede na to, kako se posamezne države spopadajo z reformo javnega sektorja, so ta prizadevanja vedno do določene mere opredeljena s ključnimi predpostavkami NJM, usmerjenimi v povečanje učinkovitosti in doseganja večje fleksibilnosti (Žurga, 1997, 470). Pri tem mislimo zlasti na potrebo po zagotovitvi strateškega okvirja za delo javnega sektorja (tj. postavitvi misije, vizije in ciljev), vzpostavitve ustreznih poslovnih procesov za izvajanje dejavnosti, določitev meril oz. kazalnikov za spremljanje uspešnosti in učinkovitosti izvajanja strategij ter sistema za spremljanje teh kazalnikov in vrednotenje rezultatov. Prav slednje je ključna značilnost in premisa reform javnega sektorja od 90ih let naprej, kar je skladno s ciljem minimizacije obsega in maksimiranja odgovornosti organizacij javnega sektorja (Jin Ham 2009).

Novi javni management (NJM) je po vsem svetu vplival na reforme javnega sektorja že od leta 1970 preko vpeljave ekonomskih načel iz zasebnega sektorja. In čeprav je NJM že predmet zgodovine razvoja javne uprave, so njegovi učinki še zmeraj vidni v reformah javnega sektorja. Težko je reči ali NJM postal nekakšna globalna norma, vsekakor pa so načela NJM posvojile tudi številne države v razvoju in, včasih pod vplivom mednarodnih agencij ali pa držav donatoric, uporabile pri reformah svojega javnega sektorja.

Številne vlade so vnesle v proces izvajanja javnih storitev več poslovnih metod. Najprej se je reforma javne uprave začela v državah OECD. Hood (1991) meni, da izvor NJM izhaja iz dveh različnih idejnih tokov. Prvi je t.i. nova institucionalna ekonomija, ki temelji na teoriji javne izbire, teoriji stroškov transakcij ter teoriji principala in agenta. Druga izhaja iz poslovnega tipa upravljanja v javnem sektorju. NJM je bil označen kot sestavni del prestrukturiranja javnih storitev kot želja približati storitve javnega sektorja tržnim in vzpostaviti odmik od starega sloga javnega upravljanja (Lapsley 1999, 201). Na splošno pa velja, da spremembe v smeri NJM pravzaprav izhajajo iz potrebe po legitimaciji reform, utemeljenih na raznih političnih in gospodarskih razlogih.

Slika 4.1: Smer sprememb, iz progresivne javne uprave do novega javnega managementa (NJM)



Vir: Dunleavy in Hood (1994, 10).

Dunleavy in Hood ugotavljata, da je pomik od progresivne javne uprave do NJM posledica vse večjega pomena sistemov merjenja, konkurence in de-koncentracije vlog različnih ponudnikov (glej sliko 4.1). NJM je odziv na potrebo po delegiranju nalog srednjemu in nižjemu menedžmentu, ki omogoča veliko fleksibilnost pri zagotavljanju storitev. Uvajanje elementov konkurence med različnimi ponudniki storitev in jasnejša hierarhija upravljanja z višjimi pooblastili delavcev na osnovnih/prvih pozicijah omogočata boljšo preglednost in odgovornost ravnanja, po drugi strani pa odjemalcem dajeta več izbire in raznolikosti storitev. Nenazadnje je pomemben vidik NJM tudi plačilo utemeljeno na spremenjeni definiciji delovnega razmerja, utemeljenega na fleksibilnosti pri plačilu in pogojih za delo, kjer je možno vključiti plačilo glede na delovno uspešnost (Leach in Percy-Smith 2001, 27).

NJM je spodbudil tekmovalnost na področju zagotavljanja učinkovitosti javnih storitev, a je bil hkrati deležen kritik zaradi protislovnosti med vrednotama pravičnosti in učinkovitosti. Ti vrednoti sta lahko na določenih področjih delno združljivi, vendar pa sta v nasprotju tam, kjer ima javni sektor za primarni cilj pravično distribucijo storitev ali dobrin. Po drugi strani, obstajajo razlike med tema dvema faktorjema med različnimi državami.

Dejansko izvedba NJM vključuje vrsto tehnik, kot so pregled uspešnosti, ocenjevanje zaposlenih, plačilo glede na uspešnost pri delu, revizija kakovosti dela, povratne informacije

strank, primerjalne tabele KPI-jev, standardi kakovosti (Hoggett 1996, 20). Vse to je podlaga za večjo transparentnost in odgovornost dela javnih uslužbencem. Ne glede na napredne metode dela pa je potrebna pazljivost pri ravnanju s podatki, ki so lahko nepopolni in lahko vodijo k napačnim zaključkom oziroma k statističnim razlikam. NJM je bil kritiziran tudi zaradi nenadzorovane privatizacije, zaradi prenašanja delovnih procesov izven organizacije in pa oslABLJENE odgovornosti.

Kljub vsem kritikam NJM je ta postal standard v zahodnih sistemih javnega upravljanja, njegova osnovna premisa pa je že od leta 1970 spodbujanje tržne organizacijske kulture v javnem sektorju. Same kritike so ob konstruktivni rabi lahko pomembna dodana vrednost, saj dajejo osnovo za nadaljnje izboljšave reforme javnega sektorja (Poister in Streib 1999).

4.2 *Merjenje uspešnosti in učinkovitosti v javnem sektorju*

Ena ključnih premis uravnoteženega sistema kazalnikov v zasebnem sektorju je merjenje neopredmetenih sredstev in rezultatov podjetja v povezavi s finančnimi kazalniki (zlasti dobičkonosnostjo). Ne glede na to, ali gre za finančne ali nefinančne kazalnike, so le-ti namenjeni merjenju stopnje izboljšanja oz. povečanja vrednosti za delničarje (t.i. *shareholder value*) (Olve, Roy in Wetter 1999, 188). Namen tovrstnih informacij je namreč delničarjem (pa tudi ostalim deležnikom) zagotoviti smiseln, celovit pogled na položaj in uspešnost podjetij¹⁰.

Slednje pa ne velja za javni sektor, saj le-ta ne deluje po načelih tržne ekonomije, ampak ima za osrednji cilj zadovoljevanje potreb svojih strank, tj. državljanov. V organizacijah javnega sektorja se merjenje uspešnosti in učinkovitosti tako nanaša na racionalizacijo poslovanja, ki ima na eni strani učinkovito porabo proračunskih sredstev, na drugi pa zadovoljne stranke in uporabnike. Pri tem je ključno ustrezno komuniciranje z zainteresirano javnostjo glede poslanstva in strateških ciljev.

¹⁰ V tej smeri gre tudi Direktiva 2013/34/EU o letnih računovodskih izkazih, konsolidiranih računovodskih izkazih in povezanih poročilih nekaterih vrst podjetij. V skladu z direktivo morajo namreč vsi veliki subjekti javnega interesa (podjetja, ki kotirajo na borzi, banke, zavarovalnice in druga podjetja, ki so jih kot take označile države članice), ki imajo več kot 500 zaposlenih, v okviru letnih finančnih izkazov poročati tudi o vseh relevantnih in koristnih informacijah o svojih politikah, ključnih tveganjih in rezultatih na področjih okolja, družbe in zaposlovanja, spoštovanja človekovih pravic, boja proti korupciji in podkupovanju ter raznolikosti v svojih upravnih odborih (Evropska komisija, 2016).

Tradicionalni sistem merjenja uspešnosti in učinkovitosti oz. klasični finančno računovodski KPI (glej poglavje 1.1.) torej v primeru javnega sektorja niso uporabljivi. Odsotnost možnosti izključne uporabe finančnih kazalnikov in neposredne povezave z »dodano vrednostjo za delničarje« tako zahteva vpeljavo celovitega sistema spremljanja in poročanja. Le na ta način lahko namreč poslovodstvo v organizacijah javnega sektorja dosledno izvaja strateške usmeritve, torej vizijo in poslanstvo v razmerju do državljanov, podjetij in drugih odjemalcev.

Tudi v javnem sektorju je poročanje o uspešnosti poslovanja pogosto osredotočeno na finančne vidike, pri čemer zaradi neprofitne naravnosti tovrstnih organizacij kazalniki ne zadevajo dobička oz. vrednosti za delničarje, ampak finančne KPI v povezavi s proračunom, dodeljenimi sredstvi, donacijami, izdatki in razmerji operativnih stroškov. V javnem sektorju se ta osredotočenost odraža v KPI, ki zadevajo doseganje proračunskega suficita, kar pa ni skladno s poslanstvom in strateškimi smernicami javnega sektorja kot celote; odjemalci namreč pričakujejo kakovostne in cenovno ugodne storitve, na pa tudi dobiček. Ključne stranke, tj. državljan, so v javnem sektorju hkrati tudi »delničarji«, zato je razmejitev med interesi strank in lastnikov nemogoča. Potrebno je razmejiti skupine odjemalcev in glede na to prilagoditi nabor nefinančnih kazalnikov (Niven 2003). Kot v primeru podjetij pa tudi v javnem sektorju uspešnosti in učinkovitosti poslovanja v celoti ni mogoče meriti s finančnimi kazalniki, ampak je potrebno spremljanje in merjenje poslovanja osredotočiti na vprašanje koristi za stranke (oz. državljan). Tu pa je potrebna posebna previdnost, saj kljub jasni opredelitvi, da v javnem sektorju družbene vrednote prevladujejo nad finančnimi, med uporabniki storitev ne obstaja enotna predstava o koristnosti le-teh, zato je potrebno zagotoviti legitimen, učinkovit, veljaven in kontinuiran sistem merjenja (Žurga 2001, 93).

Vzpostavitev sistema, ki omogoča redno poročanje in spremljanje rezultatov uspešnosti in učinkovitosti v javnem sektorju je predpogoj za zagotavljanje transparentnosti in odgovornosti, ob enem pa organizacijam znotraj javnega sektorja omogoča spremljanje poslovanja in napredka pri poslovanju. Poročanje v skladu s vzpostavljenim sistemom KPI namreč omogoča:

- spremljanje aktivnosti v primerjalni perspektivi z drugimi organizacijami v daljšem časovnem obdobju;
- izboljšanje procesa načrtovanja, upravljanja in dodeljevanja virov;
- opredelitev meril za najboljše prakse;
- povečanje uspešnosti in učinkovitosti;

- učinkovitejši razvoj vladnih politik in sistema odločanja;
- lažje vrednotenje uspešnosti javnih politik tako zakonodajalcu kot širši javnosti;
- zanesljivejše vrednotenje dela vlade v razmerju do zastavljenih ciljev, rezultatov in storitev.

Da bi sistem KPI v javnem sektorju dejansko prispeval k strateškim ali organizacijskim ciljem, pa je potrebno zadostiti nekaterim ključnim zahtevam:

- zastavljeni KPI morajo biti merljivi in jasno razumljivi tudi zunanjim opazovalcem in nestrokovni zainteresirani javnosti;
- ciljne vrednosti KPI, ki so podlaga za ocenjevanje doseganja želenih rezultatov in ciljev, morajo biti smiselne in utemeljene na ustreznih analizah oz. ocenah;
- sistem KPI mora biti celovit, tj. mora obsegati vse ključne vidike oz. procese poslovanja organizacije oz. sistema ter na ta način zagotoviti najboljše podatke o dejanski uspešnosti in učinkovitosti poslovanja;
- sistem zbiranja podatkov, dokumentiranja, analize in poročanja o KPI mora biti jasno opredeljen, robusten in konsistenten (Auditor General WA 2012, 5).

Merjenje uspešnosti in učinkovitosti v javnem sektorju je v prvi vrsti namenjeno organizacijskemu učenju za boljše odločanje in boljše storitve za skupnost. Na podlagi meritev se lahko izvedejo ukrepi za povečanje ekonomičnosti, produktivnosti, učinkovitosti, učinkov in kakovosti javnih storitev. Podatki lahko služijo tudi kot podlaga za mehanizme nadzora posloводства nad zaposlenimi (pa tudi ministrov nad linijskimi menedžerji). Uporabi se jih lahko za spremljanje odgovornosti, revizije in druge preglede poslovanja, pa tudi pri pripravi proračuna, saj omogočajo preverjanje vzročnih zvez med investicijami v posamezne politike in uspešnostjo delovanja javne uprave. Nenazadnje so podatki o (ne)doseganju ciljnih vrednosti KPI v javnem sektorju lahko podlaga za nagrajevanje (ali sankcioniranje) organizacij ali posameznikov (Pečar 2001, 72).

Sodobni sistemi merjenja uspešnosti in učinkovitosti v javnem sektorju, ki so ena ključnih izboljšav NJM (glej poglavje 4.1), so predpogoj za učinkovito in profesionalno delovanje javnih organov. Utemeljeni morajo biti na načelih strateškega upravljanja, začeni z opredelitvijo vizije in misije organizacije, strateških ciljev in na le-teh utemeljenih operativnih ciljev in ukrepov (glej tudi poglavje 3.2). Pri tem je ključno, da je cilje možno spremljati in da so merljivi. Merjenje je v tem pogledu del širšega okvira spremljanja in vrednotenja v javnem

sektorju, pri čemer spremljanje razumemo kot proces sistematičnega zbiranja podatkov z namenom sledenja vhodov (*inputs*), izhodov (*outputs*), rezultatov in vplivov določenih intervencij in ob enem tudi aktivnosti obveščanja poslovodstva in deležnikov glede napredka pri poslovanju. Spremljanje na podlagi KPI se tako lahko nanaša na posamezne politike, programe, pravne akte, projekte ali javne storitve, pa tudi na celotne organizacije ali sisteme javne uprave (Evropska komisija 2015, 73).

4.3 Prilagoditev in uporaba uravnoteženega sistema kazalnikov za merjenje uspešnosti in učinkovitosti v javnem sektorju

Tudi v javnem sektorju je možna in smiselna uporaba uravnoteženega, strukturiranega nabora KPI v skladu s teorijo o BSC. Kaplan (2010, 2) navaja, da je od objave članka iz leta 1992, s katerim je bila vzpostavljena osnovna teorija, več tisoč organizacij vpeljalo BSC kot osrednji sistem za spremljanje poslovanje. Če so bila v začetnem obdobju uporabniki zlasti podjetja, pa se je koncept postopoma razširil tudi na javne in neprofitne organizacije širom po svetu.

BSC v javnem sektorju na vrh sistema ne postavlja finančnega vidika, temveč cilje povezane z družbenim vplivom in poslanstvom v okviru vidika poslovanja s strankami (državljeni). Cilji so tako lahko denimo zmanjšanje revičine, onesnaženosti, izkoreninjenje kroničnih bolezni, omejitev predčasnih izstopov iz šolskega sistema, izboljšanje ravni zdravja, splošne izobrazbe, pogojev za poslovanje podjetij ali povečanje biotske raznovrstnosti. Misija organizacij javnega sektorja tako predstavlja odgovornost do družbe, na čemer so utemeljeni tudi razlogi za njihov nadaljnji obstanek in podporo. Doseganje strateških ciljev v javnem sektorju je še bolj osredotočeno na dolgoročni vidik, saj izvajanje javnih politik konkretne rezultate praviloma prinese šele po več letih uspešne implementacije. Prav zato je v BSC potrebno vnesti vrsto posrednih kazalnikov (*proxy indicators*), ki omogočajo kratko- in srednjeročne informacije o poslovanju, s čimer se zagotavlja legitimnost poslovanja in odgovornost do odjemalcev.

Dodatno je pri uporabi koncepta BSC v javnem sektorju potrebno razširiti vidik poslovanja s strankami, saj so ti tako donatorji oz. davkoplačevalci (tj. plačniki storitev), kot tudi prejemniki storitev v vlogi državljanov oz. upravičencev. Ta specifika je dodaten argument za umestitev vidika poslovanja s strankami na sam vrh BSC (Kaplan 2010, 23).

Na model BSC se naslanjajo tudi smernice Evropske komisije na področju kakovosti javne uprave. Smernice se namreč neporedno naslanjajo na strateški cikel, ki sta ga razvila Kaplan in Norton (glej sliko 3.2.1) in na tej osnovi nadalje razvijajo sistem spremljanja o uspešnosti in učinkovitosti poslovanja. Namen vzpostavitve takšnega sistema je:

- **Učenje:** učenje zadeva ugotavljanje, kateri pristopi oz. politike delujejo in kateri ne, cilj učenja pa je izboljšati javne politike ali javno upravljanje v prihodnosti. Učenje je podlaga za uporabo orodij strateškega načrtovanja (vključno s političnimi cikli), primerjalnih analiz (*benchmarking*), analiz tveganja in prenove poslovnih procesov v javnem sektorju.
- **Upravljanje in nadzor:** informacije na podlagi spremljanja KPI so lahko osnova za motiviranje ali sankcioniranje posameznikov ali organizacij v javnem sektorju, zlasti preko alokacije sredstev. Analiza uspešnosti in učinkovitosti se lahko uporabi kot podlaga za vplivanje ali spremembe določenih aktivnosti oz. procesov v sedanjosti. Je podlaga za uporabo orodij spremljanja posloводства, nagrajevanja in proračunskega načrtovanja.
- **Odgovornost:** organizacije javnega sektorja morajo glede svojega poslovanja informirati širše okolje, pri čemer je nekdanjo osredotočenost na zakonitost zamenjala osredotočenost na rezultate, merjene glede na historične podatke. Organizacije lahko pri tem uporabljajo javne listine, na katerih razgrnejo ključne podatke glede ciljev posameznih storitev, tabele za prikaz primerjalnih analiz med različnimi ponudniki javnih storitev, letno poročanje in javno objavo poročil, ali pa sklepajo pogodbe glede na stopnjo uspešnosti in učinkovitosti. Na podlagi rezultatov glede uspešnosti in učinkovitosti poslovanja lahko javnost izvaja pritisk nad organizacijami javnega sektorja (Evropska komisija 2015, 150–156).

Da bi se uporaba BSC v javnem sektorju prinesla kar največjo dodano vrednost, je potrebno zagotoviti sistematičen pristop k spremljanju in vrednotenju sistemov, organizacij ali politik. Proces spremljanja in vrednotenja mora biti utemeljen na konsistentni strategiji (oz. enakovrednemu dokumentu, npr. zakonu ali projektu), orišemo pa ga lahko v petih fazah:

1. **orientiranje** obsega jasno opredelitev operativnih ciljev, odgovornosti, metod zbiranja podatkov in sistema upravljanja;
2. **opredelitev kazalnikov oz. KPI** zahteva določitev sklopa metapodatkov, ki jih sestavlja jasna definicija kazalnika, način zbiranja oz. vir podatkov, pogostnost

zbiranja podatkov, izhodiščno vrednost (*baseline*) in referenčne vrednosti (*benchmarks*) in ciljno vrednost (*target*);

3. **zbiranje podatkov** zadeva konkretna orodja, kot je vključevanje množic (*crowdsourcing*), poročanje v realnem času, participatorna statistika, zbiranje podatkov mobilnih naprav, mikroprivedi, veliki podatki (*big data*), podatki pametne javne infrastrukture, daljinsko zaznavanje, vizualizacija podatkov, večnivojska mešana metoda vrednotenja, trgategv izidov (*outcome harvesting*) itd.;
4. **analiza podatkov** je pravzaprav interpretacija zbranih informacij preko različnih metodoloških orodij (indeksacija, mednarodne primerjalne študije ipd., namenjene ugotavljanju uspešnosti, učinkovitosti in trajnosti delovanja oz. politik) in je podlaga za ukrepanje;
5. **ukrepanje** je zadnja faza procesa spremljanja in vrednotenja ter obsega poročanje ciljnemu občinstvu, ugotavljanje stopnje (ne)doseganja zastavljenih ciljev, ustrezno prilagoditev politik programov, politik, projektov itd. pa tudi organizacijsko učenje in notranje vrednotenje oz. preglede poslovanja (Evropska komisija 2015, 73–85).

Razvitih in v praksi preizkušenih je bilo že več orodij, namenjenih oblikovanju KPI za spremljanje in pregled poslovanja organizacij javnega sektorja., in sicer:

1. anketa količinske dobave javnih storitev (*Quantitative Service Delivery Surveys – QSDSs*);
2. kartično poročilo za državljane;
3. skupni ocenjevalni okvir (CAF);
4. ocena državne uprave (*Country Governance Assessment – CGA*);
5. pregled zmogljivosti;
6. ankete sledenja javnih izdatkov (*Public Expenditure Tracking Surveys – PETSs*);
7. samoocenjevalno orodje za odličnost storitev za stranke;
8. merilni okvir uspešnosti in učinkovitosti;
9. anketa za javne uslužbence;
10. ocena države na področju odgovornosti in transparentnosti (*Country Assessment in Accountability and Transparency – CONTACT*);
11. evalvacijska matrika za kadrovsko upravljanje v javnem sektorju v EU;
12. vzpostavljanje izhodiščnih vrednosti za upravljanje in nadzor;
13. samoocenjevalni vodiš za človeške vire;
14. instrument za oceno upravljanja s človeškimi viri;

15. analitični okvir za institucionalno oceno sistemov javne uprave;
16. orodja za proračunsko načrtovanje v skladu z načeli uravnoteženosti spolov;
17. nacionalni sistem integritete (*National Integrity Systems – NIS*);
18. diagnostični okvir za upravljanje prihodkov (UNPD 2009).

4.4 *Kakovost v javni upravi*

Vsaka organizacija, ki želi biti uspešna, bi morala vzpostaviti ustrezen sistem upravljanja in se pri tem vprašati, kako s samoocenjevanjem priti do lastnih izboljšav. Dva ključna modela, namenjena celovitemu upravljanju kakovosti z vidika voditeljstva, strategije, partnerstev, zaposlenih, odjemalcev, družbe, rezultatov in procesov, sta Skupni ocenjevalni okvir – *Common Assessment Framework* (v nadaljevanju CAF) in Evropski model odličnosti - *European Framework for Quality Management* (v nadaljevanju EFQM).

Model CAF

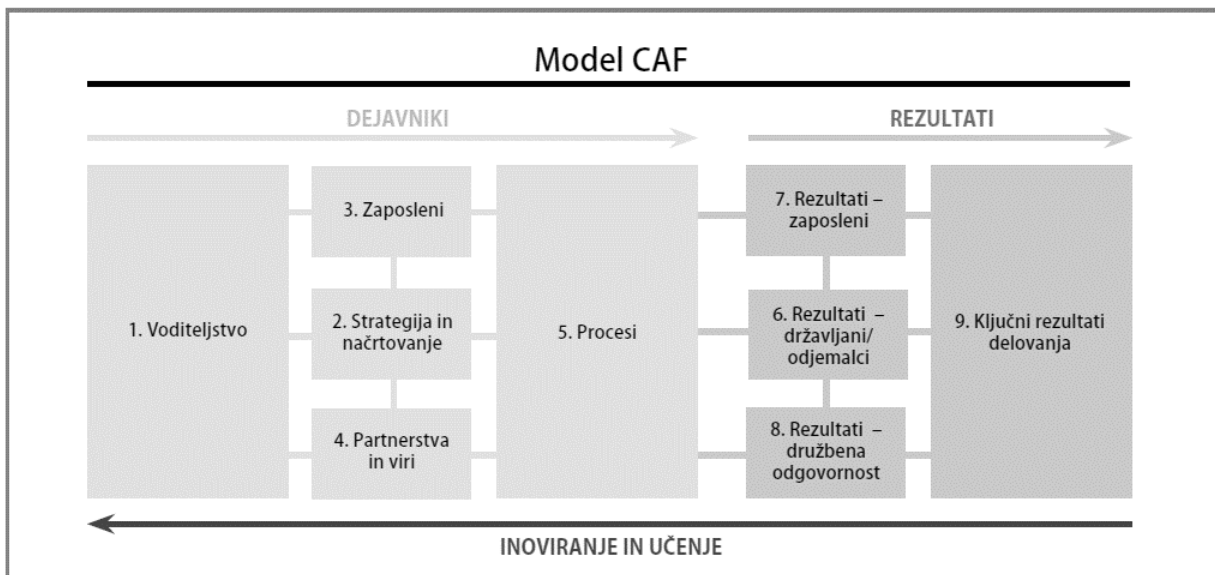
CAF je skupni ocenjevalni okvir organizacij v javni upravi. Predstavljen je bil leta 2000 in je odgovor evropskih strokovnjakov javne uprave na spremembe in pritiske po izboljšanju storitev, kakovosti in učinkovitosti v javnem sektorju. Gre za model oziroma orodje, ki je relativno enostavno in javno dostopno za uporabo v vseh organizacijah znotraj pa tudi zunaj EU. Od leta 2000 je bilo glede na izkušnje uporabnikov že nekaj izboljšav modela (2002, 2006 in leta 2013), zato gre za živ mehanizem, ki se ga obnavlja. »Koncepti kot so usmerjenost k uporabnikom, javno delovanje, inoviranje, etičnost, uspešna partnerstva z drugimi organizacijami in družbena odgovornost, so poglobljeni, namen tega pa je, da ustvarjajo nove priložnosti za nadaljnji razvoj organizacij v javnem sektorju« (Žurga 2013).

CAF model je opredeljen kot celovito orodje za upravljanje kakovosti v javnem sektorju. Celovito analizira delovanje organizacije, s pomočjo upravljanja zaposlenih, vodstva, virov, sredstev ter pravih procesi. Organizacije v javni upravi po celi Evropi ga lahko brezplačno uporabljajo, glavni namen pa je tehnični pripomoček za upravljanje kakovosti, da bi javne organizacije izboljšale svoje delovanje. Cilji so:

- vnesti načela odličnosti in uvesti kulturo upravljanja kakovosti;
- pripeljati organizacije do popolnega cikla: načrtuj-izvedi-preveri-ukrepaj;

- uvesti samoocenjevanje, z namenom pravočasnega ukrepanja, in izboljšanja kakovosti;
- vnesti povezovanje med različnimi že vpeljanimi modeli, tako v javnem kot tudi z zasebnim sektorjem;
- uvesti prenos znanja, oziroma prenos dobrih praks.

Slika 4.2: Model CAF



Vir: Gordana Žurga (2013, 11).

Ko analiziramo organizacijo moramo upoštevati devet elementov (glej Sliko 4.2). Prvih pet določa dejavnike, tj. kaj mora organizacija storiti, da pride do želenih rezultatov (voditeljstvo, zaposleni, strategija in načrtovanje, partnerstva in viri ter procesi). Naslednji štirje opredeljujejo razmerja do zaposlenih, državljanov oz. odjemalcev, družbe in pa splošne, ključne rezultate delovanja. Vsako polje ima dodatna podpolja, glavnih podpolj je 28, le ta pa so ponazorjena s primeri najboljših praks v Evropi. Posamezni elementi v modelu vplivajo drug na drugega, kar je bistveno pri samoocenjevanju, saj gre za odnos med vzroki in posledicami.

CAF model pozna osem načel odličnosti:

1. usmerjenost k rezultatom,
2. usmerjenost na uporabnika,
3. vodenje in stalnost namena/usmerjanja,

4. vodenje na osnovi dejstev in pa na osnovi postavljenih procesov,
5. polno vključevanje zaposlenih in njihov razvoj,
6. nenehno učenje in izboljševanje,
7. razvoj partnerstev in
8. družbena odgovornost.

Ta načela skupaj z investicijami v dejavnike in usmerjanjem aktivnosti v rezultate vodijo v napredek in posledično pripeljejo organizacijo na višjo stopnjo delovanja (EIPA 2016).

Model CAF vključuje bistvene elemente, pomembne za zagotavljanje celovitega sistema spremljanja uspešnosti in učinkovitosti v organizaciji v skladu s konceptom BSC. Sam model je namenjen samoocenjevanju, kar inherentno zahteva vzpostavitev sistema spremljanja preko ključnih kazalnikov. Neposredno ali posredno vključuje vse štiri vidike BSC, pri čemer upošteva širok nabor deležnikov in virov za doseganje zastavljenih ciljev ter temelji na dolgoročnih strateških usmeritvah. Kljub temu, da je strategija organizacije eden od pomembnih dejavnikov modela, pa za razliko od BSC predstavlja le enega od vložkov, ne pa vseobsegajoče osnove za načrtovanje in izvajanje poslovnih procesov.

Model EFQM

Če je model CAF osredotočen na ocenjevanje z namenom doseganja kakovosti v javni upravi, pa model EFQM predstavlja orodje za nenehne izboljšave v povezavi z vodenjem in upravljanjem organizacij. Model temelji na treh medsebojno prepletenih komponentah, in sicer (a) temeljnih načelih za doseganje trajne odličnosti (vrednost za odjemalce, trajnost, sposobnosti organizacije, ustvarjalnost in inovativnost, vodenje z vizijo, navdihom in integriteto, agilno upravljanje, talenti zaposlenih in izvrstni rezultati), (b) merilih, ki ta načela prenašajo v prakso (na levi strani modela so merila, ki zadevajo vlaganja v razvoj in izvajanje strategije, na desni pa rezultati teh vlaganj) in (c) matriki RADAR, ki predstavlja orodje za osredotočanje organizacije na specifične rezultate v skladu s strategijo ter skladno načrtovanje aktivnosti za doseganje teh rezultatov (Kern Pipan 2014, 327).

5 Slovenska javna uprava ter spremljanje uspešnosti in učinkovitosti

5.1 Ključni mejniki v razvoju in reformi slovenske javne uprave z vidika spremljanja uspešnosti in učinkovitosti

V diplomskem delu proučujemo možnosti vpeljave KPI znotraj izvršilne oblasti oz. javne uprave. Pri opredelitvi javne uprave se naslanjamo na definicijo, ki jo poda (Trstenjak 2005, 34), in sicer govorimo o organih državne uprave, upravah lokalnih skupnosti in drugih pravnih osebah javnega prava, ki so nosilci javnih pooblastil.

Znotraj slovenske državne uprave so vse **od 90ih let naprej** prisotni sodobni trendi reforme javnega sektorja, pri čemer so se prve disruptivne spremembe zgodile neposredno po razglasitvi samostojnosti in izvedbi prvih demokratičnih volitev. Takrat je Ministrstvo za notranje zadeve preko urada za organizacijo in razvoj uprave začelo s procesom celovite preobrazbe javne uprave (1990-1996), da bi se le-ta prilagodila novi ustavni ureditvi. Poleg osrednjega cilja, tj. demokratizacije, je del reforme zajemal tudi vzpostavitev novega koncepta lokalne samouprave, vzpostavitev dekoncentrirane državne uprave preko upravnih enot in ustanovitev ministrstev kot osnovnih enot izvršne oblasti.

Že v zgodnjem obdobju razvoja slovenske javne uprave (tj. nekje **od leta 1996 naprej**) so se začele tudi razprave o upravljanju kakovosti na podlagi standardov in modelov kakovosti in odličnosti. Za vodenje in zagotavljanje kakovosti so bili vzpostavljeni posebni standardi znotraj skupine ISO 9000, med njima tudi standarda za kakovost upravljanja sistemov ISO 9001: 2000 in EFQM oz. na njem utemeljen model CAF – glej poglavje 4.4 in 5.3 (Žurga 2003, 30).

V nadaljevanju se je razvoj javne uprave osredotočil na dve ključni vprašanji: proces vključevanja v EU in pa sledenje načelom NJM. **Strateški načrt za implementacijo reforme slovenske javne uprave 1997-1999** je bil tako del predpristopne strategije, usmerjen v krepitev administrativnih kapacitet RS preko novih funkcij javne uprave in razvoja moderne institucionalne oblike le-te. Načrt je obsegal več strateških ciljev, kot so vzpostavitev sistema javnih uslužbencev, večja notranja učinkovitost dela ministrstev, boljše sodelovanje med

ministrstvu, boljše sposobnosti javnih uslužbencev, organizacijska in operativna učinkovitost lokalne samouprave, izboljššan dostop do javnih služb vseh državljanov in razvoj nevladnega sektorja (Brezovšek in Haček 2002, 697). Z vidika merjenja uspešnosti in učinkovitosti so se sistemske spremembe začele izvajati zlasti v smislu izgradnje uslužbenskega sistema ter s tem povezanih mehanizmov nagrajevanja in napredovanja.

Obdobje 2000-2003 ni zajeto v posebnih strateških dokumentih razvoja javnega sektorja (oz. javne uprave), zato so se reformni procesi izvajali neposredno preko zakonodajnih projektov (Kovač 2004, 185), zlasti zakonov o javnih uslužbencih, sistemu plač v javnem sektorju, upravnem postopku, inšpekcijskem nadzoru, državni upravi, javnih agencijah, skladih in lokalni samoupravi. Zakon o javnih uslužbencih iz leta 2002 je vzpostavil sistem javnih uslužbencev, usmerjen k zagotavljanju spremenjene vloge uprave, ki mora upoštevati spremenjene razmere, splošni družbeni razvoj ter potrebe in zahteve končnih odjemalcev oz. javnosti. Sistem je razdeljen na institucionalno raven, ki obsega pravice in dolžnosti, operativno raven, ki zadeva upravljanje s človeškimi viri, in simbolno raven upravne kulture (Korade-Purg 2004, 51; Haček 2001, 44).

Eden pomembnejših strateških dokumentov na področju reforme slovenskega javnega sektorja je **Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005**. Strategija je preusmerila pozornost od strukture, organizacije in procesov k zaposlenim, razvoju njihovih potencialov in usmerjanju njihovega razvoja (Rman 2004, 128). Strategija je bila utemeljena na nekaterih ključnih načelih, kot so zakonitost, pravna varnost in predvidljivost, politična nevtralnost, usmerjenost k uporabniku, transparentnost, kakovost, uspešnost in učinkovitost. Prednostna področja, ki jih naslavlja strategija, so učinkovito upravljanje kadrovske viri, funkcionalno in organizacijsko prestrukturiranje javne uprave, izboljšanje poslovnih procesov vključno z e-upravo, upravljanje kakovosti in usmerjenost k uporabniku, odprta javna uprava ter povečanje gospodarnosti, učinkovitosti ter uspešnosti poslovanja sektorja država (Ministrstvo za javno upravo 2016a).

Po letu 2005 je sledilo daljše obdobje, ko za področje javne uprave ni obstajal krovni strateški dokument, ki bi usmerjal njeno nadaljnjo prenavo in modernizacijo. V tem obdobju so tudi na področju javne uprave osnovne strateške usmeritve izhajale iz splošne **Strategije razvoja Slovenije 2005-2013**. Glavni cilj strategije je bil doseganje celovite blaginje skozi tri ključne razvojne cilje (gospodarski, družbeni in sonaravni razvojni cilj) na petih ključnih področjih:

- »konkurenčno gospodarstvo in hitrejša gospodarska rast,
- učinkovito ustvarjanje, pretok in uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta,
- učinkovita in cenejša država,
- moderna socialna država in večja zaposlenost ter
- povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja« (Vasle 2014).

Kot izhaja iz ugotovitev poročila o razvoju, Slovenija pri doseganju razvojnih ciljev strategije ni bila uspešna. Ni dosegla zelenih stopenj gospodarske rasti, zato se je v obdobju krize materialna blaginja in kakovost življenja prebivalstva znatno poslabšala. Cilji sonaravnega razvoja v odnosu do okolja niso bili uresničeni, prav tako pa se javni sistemi (vključno z javno upravo in sistemi socialne zaščite) niso dovolj hitro in učinkovito reformirali ter prilagodili novim razmeram (Vasle 2014).

5.2 Strategija razvoja javne uprave 2015-2020

»Spremljanje izvajanja Strategije razvoja Slovenije 2005–2013 pa kaže, da Slovenija v preteklem obdobju ni bila dovolj uspešna in dovolj ambiciozna pri doseganju ključnih strateških ciljev glede gospodarskega, družbenega in okoljskega razvoja« (Ministrstvo za javno upravo 2016a). Leta 2014 se je zato Vlada RS sistematično lotila prihodnjega razvoja javne uprave, kar je leta 2014 zapisala tudi v Izhodišča za pripravo Strategije nadaljnega razvoja slovenske javne uprave 2014–2020. Priprava strategije je neposreden odziv na potrebo po izboljšanju učinkovitosti in stabilnosti slovenske javne uprave za izhod iz gospodarske krize in hitrejšo okrevanje gospodarstva, kar je Sloveniji že leta 2012 priporočil tudi OECD. Podobna priporočila izhajajo tudi iz ugotovitev Evropske komisije, ki si je tudi preko usklajevanja sporazumov o partnerstvu in operativnih programov za izvajanje evropske kohezijske politike prizadevala za krepitev ukrepov, namenjenih izboljšanju delovanja nacionalnih javnih uprav držav članic.

Primerjalni podatki glede na različne mednarodne lestvice namreč kažejo, da se je v določenih vidikih položaj Slovenije močno poslabšal glede na predkrizno obdobje. Enega največjih padcev je Slovenija zabeležila na lestvici mednarodne konkurenčnosti držav, ki ga izvaja Mednarodni inštitut za razvoj managementa (IMD) iz Švice. Izračuni, ki temeljijo na merilih

gospodarske uspešnosti, vladne učinkovitosti, poslovne učinkovitosti in infrastrukture, kažejo, da je bila še leta 2008 Slovenija uvrščena na 32. mesto, nato pa je do leta 2013 zdrsnila za 20 mest na 52. mesto. Na lestvici Svetovne Banke (*Doing Business*) je med 189. državami Slovenija zasedla 51. mesto, med tem ko je bila še leto pred tem pet mest višje. Zanimivi so tudi podatki *Transparency International* glede zaznave korupcije v javnem sektorju, ki so Slovenijo leta 2013 uvrstili 6 mest nižje kot leto pred tem, in sicer na 43. mesto med 177 ocenjevanimi državami. Znatno poslabšanje konkurenčnega položaja Slovenije je v znatni meri tudi posledica neodzivne, nefleksibilne in odtujene javne uprave, ki tako fizičnim kot pravnim osebam ne nudi storitev na dovolj kakovostni ravni in v skladu z njihovimi potrebami (Vlada RS 2014; Ministrstvo za javno upravo 2016a; Strategija razvoja javne uprave 2014-2020).

Kot odgovor na poslabšan konkurenčni položaj Slovenije in potrebo po celovitem pristopu k reformi javne uprave je vlada sprejela **Strategijo razvoja javne uprave 2015-2020** (v nadaljevanju SRJU). Gre za dokument vlade, pri izvajanju strategije pa ji pomaga Strateški svet, v katerega so vključeni predstavniki vseh resorjev in relevantnih vladnih služb, in pa operativna delovna skupina pod vodstvom ministra, pristojnega za javno upravo. Strategija je podlaga za izpolnjevanje predhodnih pogojenosti (*ex-ante conditionalities*), ki jih mora Slovenija izpolniti za potrebe črpanja sredstev v okviru evropske kohezijske politike, in sicer v okviru tematskega cilja 11: Izboljšanje institucionalne zmogljivosti in učinkovitosti javne uprave in relevantnih deležnikov.

Vizija, ki ji sledi SRJU, je sodobna javna uprava, ki deluje profesionalno, strokovno in stabilno ter skladno z načeli dobrega upravljanja. Ta vizija je utemeljena na naslednjih temeljnih **načelih in vrednotah delovanja javnega sektorja**, to so odgovornost, transparentnost, vladavina prava, sodelovanje, pravičnost in vključenost, usmerjenost k soglasju, inovativnost, uspešnost in učinkovitost (Ministrstvo za javno upravo 2016b).

Te vrednote so izhodišče za opredelitev strateških ciljev, med katerimi je **glavni, tj. osrednji cilj strategije** kakovost in učinkovitost, transparentnost in odgovornost javne uprave.

Specifični strateški cilji SRJU, utemeljeni na opredeljeni viziji, načelih in vrednotah ter glavnemu cilju, so:

1. »odzivno, uspešno in učinkovito delovanje javne uprave, usmerjene k uporabniku;

2. učinkovita uporaba kadrovskih, finančnih, prostorskih, okoljskih in energetskih virov;
3. odgovorno, odprto in transparentno delovanje javne uprave;
4. ničelna toleranca do korupcije in krepitev integritete;
5. profesionalizacija ter razvoj strokovne usposobljenosti in inovativnosti javnih uslužbencev;
6. sistem prožnega upravljanja kadrov z mehanizmi odgovornosti in nadgradnja sistema plač z motivacijskimi mehanizmi;
7. posodobitev upravnega procesnega prava in sistema inšpekcijskega nadzora;
8. izboljšanje sistemov kakovosti, programskega načrtovanja, pregleda poslovanja, merljivih ciljev in procesnih kazalnikov;
9. izboljšanje zakonodaje, zmanjšanje zakonodajnih bremen, presoja učinkov in vključevanje ključnih deležnikov;
10. učinkovita informatika, povečanje uporabe e-storitev, digitalizacija in interoperabilnost informacijskih rešitev« (Ministrstvo za javne zadeve 2016b).

SRJU predstavlja pomemben mejnik zlasti na področju merjenja uspešnosti in učinkovitosti poslovanja z namenom izboljšanja kakovosti. Predvidena je namreč načrtna vpeljava certificiranih modelov za javni sektor in redno spremljanje merljivih procesnih kazalnikov, ob hkratni nadgradnji in informatizaciji poslovnih procesov ter sistematičnem merjenju zadovoljstva uporabnikov in državljanov. Takšen sistem omogoča obdobje neodvisno presojo delovanja organov javne uprave in s tem kontinuirano izpopolnjevanje in izboljševanje njenih podsistemov.

Strategija je podlaga za izvajanje konkretnih ukrepov, zato so posamezni strateški cilji operacionalizirani in merljivi. Strategija predstavlja krovni strateški dokument in izhodiščne usmeritve, njeno izvajanje strategije pa je predvideno na podlagi dvehletnih akcijskih načrtov, ki opredeljujejo ukrepe za posamezne strateške cilje, oblikovane na podlagi analize obstoječega stanja in analize vrzeli le-tega v odnosu do strateških ciljev. Strategija predvideva, da se doseganje strateških ciljev meri na osnovi kazalnikov uspešnosti, za katere so opredeljene tudi ciljne vrednosti, in kot taka omogoča celovito orodje za spremljanje projekta razvoja javne uprave v obdobju veljavnosti dokumenta. Izvajanje akcijskih načrtov zahteva tudi redno vrednotenje za potrebe prilagoditve prihodnjih iteracij načrtov in ukrepov.

Predvideno je tudi, da posamezni deležniki v skladu s specifikami svojega področja dela pripravijo področne programe in izvedbene dokumente na državni, regionalni in lokalni ravni.

Kljub temu, da je strategija ožje usmerjena na področje javne uprave, pa v določenih vidikih posega tudi v širši javni sektor, vključno z lokalno samoupravo (npr. sistem plač, število zaposlenih, upravni postopki itd.), zato v najširšem smislu postavlja tudi splošne smernice razvoja javnega sektorja kot celote (Strategija razvoja javne uprave 2014-2020).

5.3 Obstoječe dobre prakse

Raziskave o učinkih modelov odličnosti so pokazali pozitivne učinke na poslovne rezultate organizacij. Tudi slovenska študija, ki je je izvedla dr. Kern Pipan (2014) iz Direktorata za kakovost javne uprave, prikazuje delno uspešnejše finančne rezultate, predvsem pa večjo uspešnost pri deljenju dobrih praks, prenosu znanja in nagrajevanju zaposlenih. V Evropskem inštitutu za javno upravo so leta 2011 opravili raziskavo vpliva CAF modela in ugotovili, da je največ uporabnikov modela iz lokalne samouprave, socialnih zavodov, policije, carine, finančnih uradov ipd. Glavni razlogi za uporabo izvirajo iz notranjih potreb, tem pa sledijo zunanji vplivi. Najpomembnejša ugotovitev je, da uporaba modelov CAF in EFQM, pozitivno vpliva na delovanje organizacije.

V letu 2013 je bilo zabeleženih preko 150 izvedenih samoocen po modelu CAF znotraj upravnih organov, samo v upravnih enotah je v letu 2016 predvidenih 30 samoocenitev. Od leta 2015 do leta 2018 bo vseh 58 upravnih enot, razen Litije, izvedlo samoocenitev (Ministrstvo za javno upravo 2016b). Model CAF zagotavlja osnovo za samoocenjevanje in je podoben modelu odličnosti EFQM. Oba modela sta celoviti orodji upravljanja kakovosti in obravnavata organizacije holistično, »tako iz vidika voditeljstva, strategije, partnerstev, zaposlenih, odjemalcev, družbe ter vseh doseženih rezultatov, vključno s poslovnimi, ter med njimi poudarjata vzročno-posledične povezave. Vloga voditeljstva in strateškega načrtovanja je pri obeh modelih odličnosti izjemnega pomena« (Kern Pipan 2014).

Ministrstvo za javno upravo na svoji spletni strani navaja primere dobrih praks implementacije modela CAF na nivoju upravnih enot, primeri pa so dostopni širši javnosti. Gre za primere kot so usposabljanje znotraj organizacij, izzivi in priložnosti voditeljstva ob

spremenjenih okoliščinah poslovanja, deljenje izkušenj samoocenjevanja, upravno informacijski servis, doseganje učinkovitosti s pomočjo obvladovanja tveganj, model kompetenc zaposlenih itd. (Ministrstvo za javno upravo 2016b).

Poleg vpeljave modelov CAF in EFQM ter sprejema nove strategije (SRJU) so bili v preteklosti izpeljani še drugi, pomembni projekti na področju izboljšanja kakovosti javne uprave in odprave administrativnih ovir, med drugim:

- projekt Stop birokraciji (vpeljava novih konceptov, izboljšanje zakonodaje in odpravljanje administrativnih ovir);
- projekt Enotna poslovna točka (zagotavljanje celovite podpore za poslovne subjekte);
- projekt Izvedba popisov vseh pogojev in objava le teh na spletu (poenotenje in nadgradnja vsebin o pogojih za opravljanje dejavnosti/poklicev);
- projekt Prenova in optimizacija spletnih mest državne uprave RS;
- portal e-VEM;
- presoja učinkov predpisov na gospodarstvo (Ministrstvo za javno upravo 2016b).

6 Splošne metodološke smernice za vzpostavitev uravnoveženega sistema ključnih kazalnikov v slovenski javni upravi

6.1 Metodološki pristop k vrednotenju sistema ključnih kazalnikov v javnem sektorju

Analiza sistema merjenja uspešnosti in učinkovitosti v slovenski javni upravi, ki je predmet tega diplomskega dela, temelji na pregled skladnosti SRJU z načeli BSC.

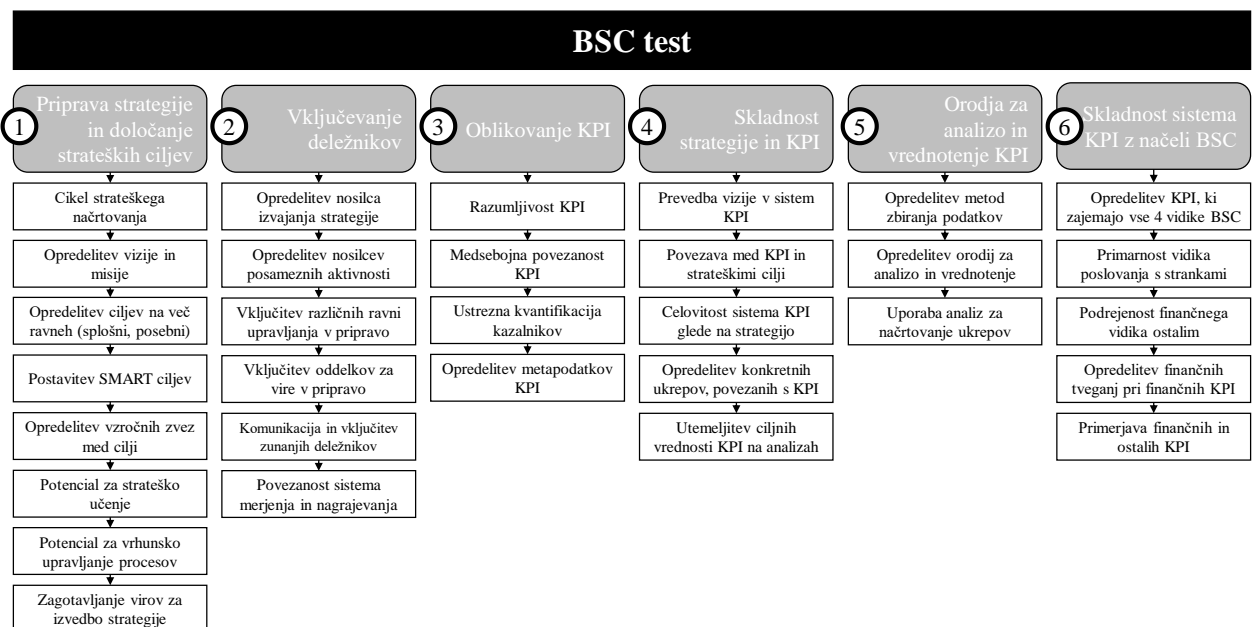
SRJU je enovit in krovni strateški dokument vlade, ki opredeljuje razvojne usmeritve javne uprave (pa tudi širšega javnega sektorja) za obdobje šestih let, in kot tak predstavlja izhodišče za vrednotenje (uravnoveženega) sistema spremljanja in merjenja uspešnosti in učinkovitosti javne uprave v Sloveniji. Dokument je utemeljen na aktualnem obstoječem pravnem okvirju, ki je v izgradnji vse od leta 2002 s sprejetjem Zakona o javnih uslužbencih. Gre za sistematičen in strukturiran dokument, ki izhaja iz splošnih načel razvoja javne uprave, na strateških razvojnih ciljev in iz le-teh izpeljanih meril in zelenih rezultatov glede na analizo obstoječega in zelenega stanja. Celotna strategija temelji na načelih strateškega načrtovanja v povezavi s KPI, saj, kot je navedeno v SWOT analizi strategije, eno ključnih nevarnosti za nadaljnji razvoj javne uprave predstavlja prav pomanjkanje zavedanja glede potrebnosti merjenja uspešnosti in učinkovitosti v povezavi z porabo virov. SRJU tako predstavlja najboljšo osnovo za preverjanje hipotez tega diplomskega dela, saj omogoča preverjanje skladnosti pravnega okvirja, obstoječega sistema KPI in možnosti za vzpostavitev generičnega metodološkega okvirja v skladu z načeli BSC v javnem sektorju.

Za potrebe vrednotenja sistema merjenja uspešnosti in učinkovitosti v slovenski javni upravi na podlagi SRJU smo pripravili posebno metodološko orodje, tj. **kontrolni vprašalnik za oceno uravnoveženega sistema kazalnikov za spremljanje uspešnosti in učinkovitosti poslovanja v javnem sektorju** (v nadaljevanju BSC test). Vprašalnik, ki je v prilogi A tega diplomskega dela, je zasnovan kot niz vprašanj, razdeljen v več kategorij, na katera je potrebno odgovoriti z »DA«, če je določen element SRJU skladen s predpostavkami, ki veljajo za BSC. V kolikor te skladnosti ni (oz. je ni mogoče z gotovostjo utemeljiti), je vprašanje ustrezno označeno z »NE« oz. »Ni podatka«. Vsi odgovori so tudi ustrezno utemeljeni in argumentirani na podlagi analize SRJU in akcijskih načrtov.

BSC test je pripravljen na podlagi teoretskih in praktičnih dognanj ključnih avtorjev na področju NJM in merjenja uspešnosti in učinkovitosti v organizacijah, zlasti koncepta BSC, ki sta ga razvila Kaplan in Norton (glej poglavje 3). Upošteva specifične uravnoteženega sistema kazalnikov za javni sektor, med katerimi je ključna osredotočenost na vidik poslovanja s strankami in ne finančni vidik, kot velja v primeru podjetij. Test izhaja iz nadgradnje BSC kot orodja strateškega upravljanja v organizacijah, zato podrobno obravnava sam proces priprave strategije in vključevanja deležnikov v ta proces. Preverja skladnost KPI z načeli BSC, ki jih navaja SRJU, pa tudi skladnost KPI s splošnim in specifičnimi strateškimi cilji. Nenazadnje BSC test preverja tudi, ali strategija vključuje zadovoljiva orodja za analizo in vrednotenje KPI, s katerimi je predvideno spremljanje izvajanja strategije.

Metodološki pristop vrednotenja SRJU z uporabo BSC testa je predstavljen v spodnji sliki, ki prikazuje šest osnovnih sklopov oz. kategorij vprašanj in znotraj le-teh nabor elementov, ki se preverjajo.

Slika 6.1: Struktura kontrolnega vprašalnika za oceno uravnoteženega sistema kazalnikov za spremljanje uspešnosti in učinkovitosti poslovanja v javnem sektorju (BSC test)



Na podlagi analize teoretskih dognanj (glej poglavja 3.1, 3.2 in 4.2) in upoštevajoč izdelano orodje za vrednotenje SRJU (BSC test), ki se sicer lahko uporablja tudi kot izhodišče za strateško načrtovanje, **lahko potrdimo hipotezo št. 3**, ki se glasi: »Za določanje KPI v

(slovenski) javni upravi je mogoče vzpostaviti skupen metodološki okvir (tj. osnovna skupna pravila za določanje relevantnih in merljivih kazalnikov)«.

6.2 Ocena ustreznosti sistema ključnih kazalnikov v slovenskem javnem sektorju

Postopen razvoj slovenske javne uprave je šel od procesa tranzicije iz enostrankarskega v demokratični sistem, preko nadgradnje z vpeljavo načel NJM do končne izgradnje celovitega, evropsko primerljivega uslužbenskega sistema. Pravni okvir, ki je podlaga tega sistema, je dal nastavke za konkretizacijo prenosa poslovnih praks iz zasebnega v javni sektor na podlagi predpostavk NJM. Zakon o javnih uslužbencih tako vzpostavlja sistem ocenjevanja, napredovanja in dodeljevanja priznanj javnim uslužbencem, Zakon o sistemu plač v javnem sektorju ureja pravila glede določanja, obračunavanja in izplačevanja plač, dodatkov in nagrad, vrsta strateških in podzakonskih aktov pa je sistematično vpeljala uporabo orodij za zagotavljanje kakovosti in učinkovitosti v slovenski javni upravi, zlasti ISO, CAF in EFQM (glej tudi poglavje 5.1). Kot zadnji in ključni dokument, ki uvaja sistem KPI v slovensko javno upravo, velja omeniti prav SRJU, ki jo v nadaljevanju diplomskega dela tudi ovrednotimo z uporabo BSC testa. Slovenski pravni okvir torej omogoča vpeljavo KPI v vseh podsistemih javne uprave, zato **lahko hipotezo št. 1 diplomskega dela potrdimo.**

Ne glede na obstoječ pravni in strateški okvir pa, tudi upoštevajoč številne mednarodne študije in primerjavo, obstajajo pomembne priložnosti za povečanje uspešnosti in učinkovitosti slovenske javne uprave. Ugotovitve kažejo, da na nekaterih področjih obstajajo možnosti za izboljšave zlasti v smislu učinkovitosti, zmanjševanja stroškov in povečevanja kakovosti javnih storitev (Strategija razvoja javne uprave 2015-2020). Študija konkurenčnosti javne uprave, ki so jo izvedli na Evropski komisiji, Slovenijo namreč uvršča na sam rep držav članic EU v smislu kapacitet za strateško načrtovanje in izvedbo strategij (Evropska komisija, 2014).

Leta 2015 sprejeta SRJU tako predstavlja pomemben mejnik in prispevek k nadaljnjemu razvoju slovenske javne uprave. Dokument izpolnjuje enega od predhodnih pogojev za črpanje sredstev evropske kohezijske politike, zato je bila v njegovo pripravo vključena tudi Evropska komisija. Gre za prvi celovit strateški dokument razvoja javne uprave po letu 2005,

katerega pomemben vidik predstavlja prav sistem merjenja uspešnosti in učinkovitosti na podlagi KPI.

SRJU smo analizirali in ovrednotili z uporabo BSC testa (glej prilogo A), pri čemer smo upoštevali splošna teoretska izhodišča koncepta BSC, zlasti pa njegovo uporabo kot orodja za strateško upravljanje v organizacijah. V nadaljevanju podajamo ključne ugotovitve, razčlenjene po petih kategorijah, v katere so razvrščena kontrolna vprašanja testa.

Priprava strategije in določanje strateških ciljev

Priprava besedila SRJU dosledno upošteva cikel strateškega načrtovanja, od razvoja, prevedbe strategije, uskladitve organizacije, načrtovanja, aktivnosti in izvedbe, do spremljanja, učenja, testiranja in prilagajanja. Nad pripravo besedila sta bdela Strateški svet pod vodstvom ministra, pristojnega za javno upravo, in posebna delovna skupina. Vlada je leta 2014 pripravila izhodišča za pripravo strategije, ki je bila med drugim eden od predhodnih pogojev v okviru tematskega cilja 11. v okviru evropske kohezijske politike. Strategija vključuje tudi časovnico izvedbe strategije, katere operacionalizacija poteka na ravni dveletnih akcijskih načrtov.

Strategija jasno opredeljuje vizijo slovenske javne uprave (glej poglavje 5.2) in jo dopolnjuje s ključnimi načeli in vrednotami javnega sektorja. Na tej osnovi določa enega splošnega in 10 specifičnih strateških ciljev (glej poglavje 5.2), ki pa so le delno utemeljeni na konceptu SMART (glej poglavje 3.2). Številčnost ciljev (10) in njihova medsebojna prepletenost namreč onemogoča jasno razločevanje med njimi, kar je potrebno za zadovoljitev pogoja specifičnosti. Sistem strateških ciljev tudi ne upošteva ene ključnih zahtev BSC na področju strateškega načrtovanja, tj. vzpostavitve vzročnih zvez med posameznimi cilji (npr. opredelitev vpliva profesionalizacije v javni upravi na stopnjo korupcije in integriteto javnih uslužbencev).

Izvajanje SRJU preko dveletnih akcijskih načrtov omogoča implementacijo procesa strateškega učenja, ki zahteva kontinuirano revidiranje strategije na podlagi vrednotenja izvajanja le-te. Strategija prav tako zagotavlja vrhunsko upravljanje procesov, povezanih z njeno izvedbo, saj predvideva vzpostavitev celovitega sistema menedžmenta v javni upravi preko sistema strateškega načrtovanja, vpeljave sistemov vodenja kakovosti za poenostavitev,

posodobitve upravnih procesov, ter spremljanja in vrednotenja rezultatov glede na zastavljene cilje.

Pomembna pomanjkljivost strateškega načrtovanja na primeru SRJU je zagotavljanje ustreznih virov (človeških, finančnih, infrastrukturnih, tehnoloških) za njeno izvedbo. Akcijski načrti sicer vključujejo nastavek v tej smeri, tj. referenco na predviden finančni vir, a ne zagotavljajo doslednega sistema za nemoteno izvedbo strategije.

Vključevanje deležnikov

SRJU in akcijski načrti jasno opredeljujejo osrednjega nosilca strategije kot celote (tj. Ministrstvo za javno upravo) in pa posamezne nosilce aktivnosti izvajanja strategije (opredeljeni so znotraj posameznih ukrepov v akcijskih načrtih). Ni mogoče opredeliti, ali so v pripravo vključene tudi različne ravni upravljanja znotraj javne uprave, vsekakor pa je tudi vključevanje tovrstnih deležnikov pomembno za zagotavljanje lastništva strategije s strani akterjev, ki so zadolženi za njeno izvajanje. V pripravo in izvajanje strategije je vključen ključni resor s področja načrtovanja virov, tj. Ministrstvo za finance, ni pa mogoče z gotovostjo ugotoviti, ali je sistematično zagotovljena tudi vključenost pristojnih služb za upravljanje z viri v okviru vlade in ministrstev (kadrovske službe, službe za informatiko, službe za proračun in finance ipd.).

Vključevanje drugih deležnikov, zlasti širše javnosti, je bilo zagotovljeno preko dveh javnih razprav (o izhodiščih in samem besedilu strategije), sama izvedba in načrt obveščanja javnosti pa predvideva tudi redne informacijske dogodke, namenjene dvigu ravni ozaveščenosti glede pomena strategije pri vseh ključnih deležnikih. Vključevanje zaposlenih v izvajanje strategije je predvideno zlasti preko posodobitve sistema upravljanja s človeškimi viri v smeri vpeljave dosledne prakse nagrajevanja v javni upravi na podlagi doseganja predvidenih rezultatov in zastavljenih ciljev.

Oblikovanje KPI

KPI, predlagani v SRJU in akcijskih načrtih, so razumljivi in ustrezno kvantificirani. Pomembna pomanjkljivost KPI izhaja iz zgoraj opredeljene odsotnosti opredelitve vzročnih zvez med strateškimi cilji, kar pomeni, da niso ustrezno opredeljene niti medsebojne

povezave med posameznimi KPI. Poleg tega je opredelitev kazalnikov nekoliko pomanjkljiva, saj niso opredeljeni vsi metapodatki, med drugim manjkajo način zbiranja/obdelave podatkov, viri podatkov in morebitni mejniki (*milestones*) na poti do ciljne vrednosti.

Skladnost strategije in KPI

Vizija, načela in vrednote javnega sektorja so neposredno prevedeni v sistem KPI, saj predstavljajo podlago za oblikovanje splošnega in specifičnih strateških ciljev, med katerimi obstaja razumljiva in neposredna povezava. Posledično je sistem KPI celovit, saj pokriva vsa prioriteta področja glede na pregled stanja iz strategije. Manjše nekonsistentnosti so prisotne pri opredelitvi specifičnih KPI v okviru akcijskih načrtov, ki za določene ukrepe uvajata vrsto novih KPI, pri tem pa ne upoštevata dosledno vseh KPI, ki izhajajo iz SRJU.

Strategija in akcijska načrta opredeljujeta konkretne ukrepe za izboljšanje trenutnega stanja, pri čemer opredeljujeta tudi vmesne in ciljne vrednosti, roke izvedbe in nosilce posameznih ukrepov. Ukrepi in ciljne vrednosti kazalnikov so v okviru operacionalizacije strategije dosledno opredeljeni na podlagi analize vrzeli med obstoječim in želenim stanjem.

Ključna neskladnost pri opredeljevanju KPI izhaja iz same strategije, saj za 10 opredeljenih specifičnih strateških ciljev ni zagotovljena neposredna povezava v okviru operacionalizacije teh ciljev. Sicer obstaja vsebinska povezava med obema deloma strategije, vseeno pa način zapisa in nadaljnja operacionalizacija strateških ciljev zmanjšujeta preglednost in ne prispevata k vzpostavitvi jasne in nedvoumne povezave med zastavljenimi strateškimi cilji in KPI.

Orodja za analizo in vrednotenje KPI

Metode zbiranja podatkov glede uresničevanja zastavljenih strateških ciljev na podlagi KPI so opredeljene v okviru pravne ureditve javne uprave (denimo Zakona o splošnem upravnem postopku in Uredbe o upravnem poslovanju, v skladu s katerima se denimo dokumentirajo vsi procesi, povezani z upravnimi postopki), napredne sisteme zbiranja podatkov pa predvideva tudi sama strategija, zlasti preko državne IKT infrastrukture in uporabe e-storitev.

SRJU tudi predvideva, da se na podlagi zbranih in ovrednotenih podatkov ter analize vrzeli načrtujejo prihodnji ukrepi po posameznih strateških ciljih, ne določa pa konkretnih orodij za analizo in vrednotenje podatkov. Strategija sicer napotuje k pripravi enotne metodologije in spletne aplikacije za spremljanje uresničevanja strategije in opredeljuje obdobja poročanja, hkrati pa to nalogo prenaša na posamezne nosilce ukrepov brez ustreznega poenotenja virov, orodij in metod za analizo in vrednotenje, s čimer se vzpostavlja tveganje neenake obravnave in interpretacije podatkov.

Skladnost sistema KPI z načeli BSC

Vidik poslovanja s strankami je glede na vizijo SRJU ustrezno umeščen na vrh sistema kazalnikov, kar je eden ključnih pogojev za uporabo BSC v javnem sektorju. Osrednji strateški cilj strategije je namreč odzivno, uspešno in učinkovito delovanje javne uprave, ki je usmerjena k uporabniku, ta cilj pa je podprt z vrsto konkretnih ukrepov, kot so vpeljava e-uprave za državljane in podjetja, VEM točke za podporo poslovnemu okolju, deregulacija in odprava administrativnih ovir, vključevanje javnosti v pripravo predpisov in nadzor nad delom javne uprave, merjenje zadovoljstva javnosti v zvezi z delom inšpekcijskih služb idr.

Ključna pomanjkljivost predlaganega sistema kazalnikov glede na načela BSC je odsotnost finančnega vidika oz. finančnih kazalnikov. Posledično ni mogoče preverjati, ali so finančni kazalniki podrejeni ostalim vidikom BSC (kar je specifično za javni sektor, med tem ko v primeru podjetij finančni kazalniki stojijo na vrhu uravnoteženega sistema kazalnikov) in ali je pri teh kazalnikih dosledno upoštevano upravljanje finančnih tveganj. Vzročnih zvez med KPI, ki zadevajo finančni in ostale vidike prav tako ni mogoče ovrednotiti, kar smo sicer že izpostavili zgoraj (vzročne zveze med strateškimi cilji niso opredeljene).

Uvodoma smo domnevali, da obstoječ sistem spremljanja in merjenja uspešnosti in učinkovitosti v slovenski javni upravi ni ustrezen, a analiza SRJU z uporabo BSC testa kaže, da strategija izpolnjuje večino zahtev iz vseh šestih kategorij vprašanj, ki temeljijo teoretskih predpostavkah koncepta BSC. Kljub temu, da obstajajo določene pomanjkljivosti, za odpravo katerih v poglavju 6.2 predlagamo vrsto smernic in priporočil, **hipoteze št. 2 ne moremo potrditi, torej jo moramo ovreči.**

6.3 Ključne ugotovitve in priporočila glede sistema ključnih kazalnikov v slovenskem javnem sektorju

Upoštevajoč oceno ustreznosti sistema ključnih kazalnikov v slovenskem javnem sektorju (poglavje 6.1) lahko podamo naslednje smernice in priporočila za njegovo prihodnjo nadgradnjo in izboljšanje:

- Oblikovanje strateških ciljev naj sledi načelom koncepta »SMART« (glej poglavje 3.2), zlasti elementu specifičnosti (zveza na ugotovitev 1.4 iz priloge A).
- Kljub temu, da zastavljeno število posebnih strateških ciljev ni pretirano (10), velja opozoriti, da je eno ključnih načel strateškega načrtovanja prav opredelitev ključnih problemov in omejenega števila strateških ciljev, ki te probleme naslavlajo (zveza na ugotovitev 1.4 iz priloge A).
- Med strateškimi cilji naj se opredelijo tehtane vzročne zveze (moč vpliva), s čimer se želeni rezultati odvisnih ciljev lahko opredelijo bolj optimistično in celovito (zveza na ugotovitev 1.5 iz priloge A).
- Že v fazi načrtovanja in priprave strategije je potrebno zagotoviti ustrezne vire za njeno izvedbo (tako finančne, kot kadrovske, infrastrukturne in tehnološke). Vire je treba konkretno ovrednotiti in posledično prenesti tudi v proces proračunskega načrtovanja na osnovi nacionalnih razvojnih programov (NRP). Zagotavljanje stabilnih virov za izvedbo strategije omogoča tudi upravljanje tveganj, povezanih s politično nestabilnostjo in pogostim prestrukturiranjem državne uprave zaradi menjave koalicijskih vlad (zveza na ugotovitvi 1.8 in 2.1 iz priloge A).
- Tekom priprave pa tudi izvedbe strategije je potrebno zagotoviti vključevanje kadrovske službe, služb za informatiko, služb za proračun in finance ter drugih služb v okviru vlade in ministrstev, ki so zadolžene za upravljanje ključnih virov (zveza na ugotovitev 2.4 iz priloge A).
- KPI morajo biti kar se da podrobno opredeljeni, da se zagotovi njihova robustnost in odpravijo dvomi glede morebitne interpretacije kazalnikov. V tem smislu je potrebno opredeliti vse ključne metapodatke kazalnikov, kot so definicija kazalnika, način zbiranja oz. vir podatkov, pogostnost zbiranja podatkov, izhodiščna vrednost (*baseline*), referenčne vrednosti (*benchmarks*), ciljno vrednost (*target*) in rok izvedbe (zveza na ugotovitev 3.4 iz priloge A).

- Pri oblikovanju KPI je treba upoštevati vzročne zveze med strateškimi cilji in na le-teh opredeliti stopnjo povezanosti oz. vpliva med posameznimi kazalniki, s katerimi se meri doseganje ciljev (zveza na ugotovitev 3.2 iz priloge A).
- Potrebno je zagotoviti dosledno povezavo med strateškimi cilji in njihovo operacionalizacijo na način, da se skozi celotno besedilo strategije uporablja enaka sintaksa oz. formulacija splošnega in specifičnih ciljev strategije (zveza na ugotovitev 4.1 iz priloge A).
- Potrebna je čimprejšnja priprava enotne metodologije in spletne aplikacije za spremljanje uresničevanja strategije, da bi se zagotovila enotna uporaba virov, orodij in metod za analizo in vrednotenje ter s tem konsistentnost in primerljivost podatkov o spremljanju s strani različnih nosilcev ukrepov (zveza na ugotovitev 5.2 iz priloge A).
- Pri načrtovanju/nadgradnji SRJU je potrebno vključiti tudi finančni vidik in z njim finančne kazalnike, saj le-ti prispevajo k transparentnosti, odprtosti in odgovornosti pri rabi javnih virov, potrebnih za uresničevanje ciljev strategije (zveza na ugotovitve 6.1, 6.3, 6.4 in 6.5 iz priloge A).

Sklep

Iz same SRJU izhaja, da je učinkovita in stabilna javna uprava eden ključnih družbenih podsistemov, ki ustvarja pogoje za razvoj gospodarstva in ustvarja temelje za družbeno kohezijo. S tem znatno prispeva k splošnemu razvoju in napredku države ter ustvarjanju družbene blaginje. Da bi javna uprava dosegala takšne pozitivne družbene učinke pa mora delovati strokovno ter v skladu z načeli dobrega upravljanja. Državljanom in podjetjem mora nuditi profesionalne, učinkovite storitve v skladu z njihovimi potrebami, pri tem pa se mora držati temeljnih demokratičnih načel, kot so enaka obravnava, preprečevanje diskriminacije, transparentnost in odgovornost.

Delovanje javne uprave neposredno zadeva tudi blaginjo države kot celote. Padanje na lestvicah konkurenčnosti očitno kaže na to, da je v obdobju po letu 2005 reforma slovenske javne uprave zastala, posledično pa se način delovanja le-te ni prilagajal sodobnim tržnim potrebam in globalnim trendom. V takšnih razmerah je pomemben pretres predstavljala finančna in gospodarska kriza, ki se je vse od leta 2009 naprej pomembno opredeljevala politiko vlad v razmerju do javnega sektorja in zlasti ožje državne uprave. Reformne politike so zamenjale politike varčevanja in krčenja virov, kar je ob hkratni odsotnosti jasnih strateških usmeritev slovensko javno upravo prepeljalo v nezavidljiv položaj. Slovenska javna uprava je kljub koncu gospodarske krize nujno potrebovala prevetritev in nove, dolgoročne cilje razvoja, kar je prinesla prav SRJU.

V vseh organizacijah, ne le znotraj javnega sektorja, velja, da je za prihodnje izboljšanje poslovanja potrebno zagotoviti dober sistem spremljanja in poročanja o preteklih rezultatih. Redno poročanje o uspešnosti in učinkovitosti doseganja organizacijskih ciljev je po eni strani predpogoj za zagotavljanje odgovornosti in transparentnosti poslovanja na vseh ravneh, po drugi strani pa daje poslovodstvu na razpolago osnovno za sprejemanje poslovnih usmeritev.

Večletna tradicija uvajanja načel NJM tako na akademski, kot tudi strokovni in operativni ravni predstavlja pomembno izhodišče za vpeljavo sodobnih uravnoteženih sistemov spremljanja uspešnosti in učinkovitosti poslovanja. K temu je dodatno prispevala tudi razširjena uporaba modelov EFQM in CAF, saj načrtna vpeljava certificiranih modelov in opredelitev merljivih procesnih kazalnikov omogočata neodvisno in transparentno

vrednotenje rezultatov v razmerju do zastavljenih strateških ciljev s strani zunanjih ocenjevalcev ali revizorjev. Nenazadnje je pomembno vlogo na poti dviga ozaveščenosti igrala tudi Evropska unija, saj je priprava SRJU kot osrednjega strateškega dokumenta, ki dosledno vpeljuje sistem merjenja uspešnosti in učinkovitosti, tudi eden od predhodnih pogojev za črpanje sredstev iz evropske kohezijske politike. V tem pogledu je SRJU ključen dokument, ki obravnava prihodni razvoj javne uprave v RS in s tem tudi bodočo strukturo enega ključnih družbenih podsistemov. Hkrati SRJU zaokrožuje slovenski strateški in pravni okvir, ki v vsakodnevno poslovanje javne uprave vpeljuje uporabo sistema KPI.

Strategija pa ni le krovni dokument, ki obravnava procese v javni upravi na visoki ravni, temveč načela BSC posredno uvaja tudi na druge nivoje upravljanja. Na več mestih namreč napotuje na razvoj specifičnih, *ad hoc* orodij za spremljanje in merjenje uspešnosti in učinkovitosti poslovanja podlagi ključnih merljivih ciljev na ravni posameznih organov državne uprave. Načrtovani ukrepi gredo celo v smeri vpeljave enotnega sistema merjenja »od vrha navzdol« in napotujejo k razvoju enotne aplikacije za spremljanje doseganja strateških ciljev in z njimi povezanih KPI. Strategija tako predstavlja dobro izhodišče za dvig zavedanja glede pomena merjenja uspešnosti in učinkovitosti poslovanja v javni upravi in nadgradnjo obstoječega sistema v celovit sistem, utemeljen na načelih BSC. Pri tem so lahko v oporo številni obstoječi primeri dobrih praks in dolgoletna tradicija upravljanja sprememb in reform javnega sektorja v skladu z načeli NJM.

Na podlagi podrobne preučitve SRJU z uporabo BSC testa, ki predstavlja skupen metodološki okvir za analizo strategije z vidika BSC in strateškega upravljanja, lahko ugotovimo, da je SRJU v dobri meri skladna z načeli BSC glede priprave strategije in določanja ciljev. V ta proces vključuje širok krog deležnikov, kar je ključno za zagotavljanje odgovornosti in lastništva rezultatov. Predlagan nabor KPI za spremljanje strateških ciljev je na splošno ustrezen in skladen s strateškimi cilji in predlaganimi ukrepi. Strategija tudi predvideva vzpostavitev ustreznih metod zbiranja podatkov in v grobem opredeljuje proces vrednotenja in poročanja o izvajanju strategije.

Med ključnimi ugotovljenimi pomanjkljivostmi lahko izpostavimo odsotnost opredelitev vzročnih zvez med strateškimi cilji in posledični med postavljenimi KPI, nezadostno opredelitev virov za izvedbo strategije, premalo natančno opredelitev posameznih KPI, nejasnosti pri operacionalizaciji strateških ciljev zaradi nedosledne rabe sintakse, nezadostno

opredelitev orodij za analizo in vrednotenje podatkov o KPI, ter odsotnost finančnih kazalnikov. Pomanjkljivosti lahko ob doslednemu upoštevanju načel strateškega učenja predstavljajo izzive oz. priložnosti, ki jih je potrebno v okviru prihodnjih akcijskih načrtov ali nadgradenj ustrezno nasloviti.

V ključnih ugotovitvah in priporočilih analize sistema merjenja uspešnosti in učinkovitosti v slovenski javni upravi podajamo tudi nekaj konkretnih smernic in predlogov, ki lahko izvajanje strategije dvignejo še kakovostni nivo višje. Med drugim je veliko prostora za izboljšave pri opredeljevanju »pametnih« oz. »SMART«, tj. razumljivih in usklajenih strateških ciljev, med katerimi je potrebno opredeliti tudi vzročne zveze in ovrednotiti moč teh korelacij. Vzročno-posledično naravnost ciljev je potrebno upoštevati tudi pri opredeljevanju KPI, ki morajo biti opredeljeni kar se da natančno, celovito in robustno. Nenazadnje se pomemben del mogočih izboljšav nanaša na zagotavljanje ustreznih virov za izvedbo strategije, ne le preko zagotavljanja finančnih sredstev v procesu proračunskega načrtovanja, temveč tudi preko vključevanja ključnih deležnikov, odgovornih za načrtovanje virov (kadrovskih, informacijskih, proračunskih ali infrastrukturnih).

V slovenski javni upravi je vzpostavljen ustrezen sistem merjenja uspešnosti in učinkovitosti, ki sledi načelom relevantnosti, sprejemljivosti, kredibilnosti, enostavnosti in robustnosti, celovitosti in uravnoteženosti. V bodoče je potrebno ta sistem nadgraditi in izboljšati, zlasti z upoštevanjem ključnih načel koncepta BSC. Nenazadnje je pri načrtovanju prihodnjih ukrepov potrebno upoštevati tudi nekatera ključna tveganja, ki lahko ogrozijo ta napredek; med njimi velja izpostaviti zlasti nestabilno politično okolje, ki je posledica pogoste menjave koalicijskih vlad, nezadostno alokacijo virov za uresničevanje strateških ciljev, pomanjkanje motivacije javnih uslužbencev in pa odpor do sprememb ter inovacij. Upravljanje teh tveganj terja ne le uvedbo učinkovitih mehanizmov strateškega načrtovanja in spremljanja, ampak tudi spremembo organizacijske kulture in miselnosti javnih uslužbencev, da bodo le-ti in z njimi celotna javna uprava ustvarili pogoje za ustrezen odziv družbe na izzive vse bolj povezanega in konkurenčnega globalnega okolja.

Literatura

1. Auditor General WA. 2012. *Beyond Compliance: Reporting and managing KPIs in the public sector*. Dostopno prek: [http://www.parliament.wa.gov.au/publications/taledpapers.nsf/displaypaper/3814667ad5ae7d1186e407b1482579f1001eb9f8/\\$file/4667.pdf](http://www.parliament.wa.gov.au/publications/taledpapers.nsf/displaypaper/3814667ad5ae7d1186e407b1482579f1001eb9f8/$file/4667.pdf) (11. junij 2016).
2. Bogue, Robert L. 2005. *Use S.M.A.R.T. goals to launch management by objectives plan*. Dostopno prek: <http://www.techrepublic.com/article/use-smart-goals-to-launch-management-by-objectives-plan/> (25. junij 2016).
3. Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2002. Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo. *Teorija in praksa* 39 (4): 691–704.
4. Burdan, Aurel. 2010. *Learning from practice – A brief history of performance measurement*. Dostopno prek: <http://www.aurelbrudan.com/tag/history-of-performance-measurement/> (17. april 2016).
5. Dunleavy, Patrick in Christopher Hood. 1994. From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money and Management* julij/september (9–16): XX.
6. Eckerson, Wayne W. 2006. *Performance Dashboards: measuring, monitoring and managing your business*. Dostopno prek: <http://download.101com.com/pub/tdwi/files/performance Dashboards.pdf> (24. April 2016).
7. EIPA. 2016. *CAF - Common Assessment Framework*. Dostopno prek: <http://www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=191> (28. junij 2016).
8. Evropska komisija. 2014. *Public administration scoreboard*. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/7162/attachments/1/translations/en/renditions/native> (24. april 2016).
9. --- 2015. *Quality of Public Administration – A Toolbox for Practitioners*. Luksemburg: Urad za publikacije Evropske unije.
10. --- 2016. *Nefinančno poročanje*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/finance/company-reporting/non-financial_reporting/index_en.htm#legal-framework (24. maj 2016).
11. Ferfila, Bogomil, Polonca Kovač in John Loxley, ur. 2007. *Ekonomski vidiki javnega sektorja*. Ljubljana: FDV.

12. Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
13. Himbert, Marc E. 2009. *A Brief History of Measurement*. Dostopno prek: <http://web.iitd.ac.in/~pmvs/courses/mel705/history.pdf> (24. april 2016).
14. Hoggett, Paul. 1996. New Modes of Control in the Public Service. *Public Administration* 74 (1): 9–32.
15. Hood, Christopher. 1991. A Public Management for all Seasons. *Public administration* 69 (1): 3–19.
16. Hughes, Owen E. 2003. *Public management&administration: An introduction*. New York: Palgrave MacMillan.
17. Jin Ham, Young. 2009. *Understanding Performance Measurement in the Social Housing Sector in England: The Case of Housing Associations*. Dostopno prek: <http://theses.bham.ac.uk/381/1/Ham09PhD.pdf> (26. junij 2016).
18. Kaplan, Robert S. in David P. Norton. 1992. The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance. *Harvard Business Review* januar-februar: 71–79.
19. --- 1996. Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System. *Harvard Business Review* januar-februar: 75–85.
20. --- 2000. *Uravnoteženi sistem kazalnikov: Preoblikovanje strategije v dejanja*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
21. --- 2001. *The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Competitive Environment*. Boston: HBS Press.
22. --- 2008. *The Execution Premium: Linking Strategy to Operations for Competitive Advantage*. Boston: HBS Press.
23. Kaplan, Robert S. 2010. *Conceptual Foundations of the Balanced Scorecard – Working Paper*. Dostopno prek: <http://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/10-074.pdf> (11. junij 2016).
24. Kern Pipan, Karmen. 2014. *Voditeljstvo, stalne izboljšave in modeli odličnosti za izboljšano učinkovitost poslovanja (prispevek na konferenci)*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Kakovo st/Kern-Pipan.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Kakovo%20st/Kern-Pipan.pdf) (3. julij 2016).
25. Kern Pipan, Karmen, Mateja Arko Košec in Marko Aškerc (ur.). 2015. *Javna uprava 2020: strategija razvoja javne uprave 2015-2020*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Kakovo st/Strategija_razvoja_SLO_final_web.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Kakovo%20st/Strategija_razvoja_SLO_final_web.pdf) (3. julij 2016).

26. Korade-Purg, Štefka. 2004. *Zagotavljanje kakovosti v delovanju uprave – vloga nekaterih dejavnikov, določenih v sistemu javnih uslužbencev*. Dostopno prek: http://www.mpju.gov.si/fileadmin/mpju.gov.si/pageuploads/Kakovost/DOBRE_PRAKSE_2004.pdf (3. julij 2016).
27. Kovač, Bogomir. 1996. *Poslovna mitologija*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
28. Lapsley, Irvine. 1999. Accounting and the New Public Management: Instruments of Substantive Efficiency or a Rationalising Modernity. *Financial accountability and management* 15 (3–4): XX.
29. Leach, Robert in Janie Percy-Smith. 2001. *Local Governance in Britain*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
30. Lipovec, Filip. 1987. *Razvita teorija organizacije*. Maribor: Obzorja.
31. Ministrstvo za javno upravo. 2016a. *Strategija razvoja javne uprave*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/razvoj_projektov_kakovost_javne_uprave_in_kohezijska_politika/strategija_razvoja_javne_uprave/ (3. Julij 2016).
32. --- 2016b. *Razvoj projektov, kakovost javne uprave in kohezijska politika*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/razvoj_projektov_kakovost_javne_uprave_in_kohezijska_politika/ (4. julij 2016).
33. Niven, Paul R. 2003. *Adapting the Balanced Scorecard to fit the Public and Nonprofit Sectors*. Dostopno prek: <http://www.gmlperformance.com/link/BSC%20to%20Fit%20The%20Public%20and%20Nonprofit%20Sector.pdf> (26. junija 2016).
34. Olve, Nils Göran., Jan Row in Magnus Wetter. 1999. *Performance Drivers – A Practical Guide to Using the Balanced Scorecard*. West Sussex: John Wiley & Sons Ltd.
35. Parmenter, David. 2007. *Key performance indicators: developing, implementing, and using winning KPI's*. New Jersey: John Wiley & Sons Inc.
36. Parker, John. 2014. *Measuring Project Success Using Business KPIs*. Dostopno prek: <https://www.projecttimes.com/articles/measuring-project-success-using-business-kpis.html> (28. junij 2016).
37. Pečar, Zdravko. 2001. *Menedžment v javnem sektorju*. Ljubljana: VUŠ.
38. Pocacito. 2014. *Report on Key Performance Indicators, Final Version*. Dostopno prek: http://pocacito.eu/sites/default/files/D1_2_Report%20on%20Key%20Performance%20Indicators_FINAL.pdf (3. julij 2016).

39. Poister, Theodore H. in Gregory Streib. 1999. Performance measurement in Municipal government: Assessing the state of the practice. *Public Administration Review* 59 (4): 325–335.
40. Tanzi, Vito in Ludger Schuckent. 2000. *Public Spending in the 20th Century – A Global perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
41. UNDP. 2009. *A User's Guide to Measuring Public Administration Performance*. Dostopno prek: http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/public_administration/a-users-guide-to-measuring-public-administration-performance.html (29. junij 2016).
42. Vasle, Boštjan. 2014. *Strategija razvoja Slovenije (predstavitev)*. Dostopno prek: http://piaac.acs.si/doc/images/Dogodki/Strokovni%20seminar%20MIZS/Bostjan_Vasle_UMAR_PIAAC_seminar_3-12-2014.pdf (3. julij 2016).
43. Vlada RS. 2014. *Izhodišča za pripravo Strategije nadaljnega razvoja slovenske javne uprave 2014–2020 (temeljni strateški okvir, koncept in usmeritev)*, št. dok. 01000-2/2014/6 s 24. aprila 2014. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Kakovost/Strategija_nadaljnega_razvoja_slovenske_JU56SV7.doc (3. julij 2016).
44. --- 2015. *Dvoletni akcijski načrt izvedbe Strategije razvoja javne uprave 2015-2020 za leti 2015 in 2016*, št. dok. 01000-2/2015/13 z 29. julija 2015. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/SOJ/STRATEGIJA_JU2020_IN_AKCIJSKI_PLAN/Dvoletni_akcijski_nacrt.doc (4. julij 2016).
45. --- 2016. *Dvoletni akcijski načrt izvedbe Strategije razvoja javne uprave 2015-2020 za leti 2016 in 2017*, št. dok. 01000-2/2016/9 z 2. junija 2016. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/SOJ/STRATEGIJA_JU2020_IN_AKCIJSKI_PLAN/Dvoletni_akcijski_nacrt_SJU_16-17.pdf (4. julij 2016).
46. Volberda, Henk W. 1999. *Building the Flexible Firm: How to Remain Competitive*. Oxford: Oxford University Press.
47. Wikipedija. 2016. *Performance indicator*. Dostopno prek: https://en.wikipedia.org/wiki/Performance_indicator (28. junij 2016).
48. Žurga, Gordana. 1997. Načela novega upravljanja javnega sektorja in državna uprava. V *Quo vadis management: Zbornik referatov*, ur. Goran Vukovič, 470–476. Kranj: Moderna organizacija.
49. --- 2001. *Kakovost državne uprave: pristopi in rešitve*. Ljubljana: FDV.

50. --- 2003. *Dobre prakse v slovenski javni upravi 2003, zbornik referatov*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
51. --- 2013. *Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju*. Dostopno prek: http://www.mnz.gov.si/fileadmin/mnz.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Kakovost/CAF_2013.pdf (26. junij 2016).

Priloge

Priloga A: Kontrolni vprašalnik za oceno uravnoveženega sistema kazalnikov za spremljanje uspešnosti in učinkovitosti poslovanja v javnem sektorju (BSC test)

Vprašanje	DA/ NE/ Ni podatka	Komentar
1. Priprava strategije in določanje strateških ciljev		
1.1 Ali je upoštevan cikel strateškega načrtovanja (razvoj, prevedba, uskladitev organizacije, načrtovanje aktivnosti in izvedba, spremljanje in učenje, testiranje in prilagajanje)?	DA	Začetek priprave strategije predstavlja oblikovanje strateškega sveta) in medresorske delovne skupine (september 2013). Sistematična priprava SRJU se je nato začela z vladnimi Izhodišči za pripravo Strategije nadaljnjega razvoja slovenske javne uprave 2014–2020, ki so opredelila namen, cilje in ključne pričakovane rezultate. Glede na to, da sprejem strategije predstavlja tudi enega od predhodnih pogojev v okviru tematskega cilja 11. v okviru evropske kohezijske politike, je priprava potekala tudi v sodelovanju in ob podpori Evropske komisije. Strategija že vključuje vrsto ukrepov za doseganje strateških ciljev, ki so nadalje operacionalizirani z dveletnimi akcijskimi načrti. Vključuje poseben razdelek, ki opredeljuje načrt uresničevanja strategije (časovnico promocije strategije in opredelitev postopka vrednotenja izvajanja), kar je tudi podlaga za prilagajanje prihodnjih ukrepov.
1.2 Ali sta v strategiji jasno opredeljeni vizija in misija?	DA	Strategija jasno opredeljuje vizijo (profesionalna, strokovna in stabilna javna uprava, utemeljena na načelih dobrega upravljanja), načela in vrednote javnega sektorja (odgovornost, transparentnost, vladavina prava, sodelovanje, pravičnost in vključenost, usmerjenost k soglasju, inovativnost, uspešnost in učinkovitost).
1.3 Ali so opredeljeni strateški cilji na več ravneh, tj. splošni cilji (na visoki ravni) in posebni cilji (na operativni ravni)?	DA	Strategija opredeljuje osrednji cilj strategije (kakovost in učinkovitost, transparentnost in odgovornost javne uprave) in 10 specifičnih strateških ciljev.

Vprašanje	DA/ NE/ Ni podatka	Komentar
1.4 Ali so postavljeni strateški cilji v skladu s konceptom »SMART« ciljev (specifični, merljivi, dosegljivi, relevantni in časovno zamejeni)?	NE	Kljub temu, da so za vse cilje opredeljeni konkretni ukrepi in merljivi kazalniki s časovno opredeljenimi ciljnimi vrednostmi, pa sami cilji niso dovolj specifični. Glede na različne interpretacije več generično formuliranih ciljev lahko zadevajo enako kategorijo odjemalcev, uslužbencev, procesov ali aktivnosti itd., in obratno. Poleg tega številčnost (10) in medsebojna prepletenost ciljev onemogoča jasno razločevanje med njimi, kar je potrebno za zadovoljitev pogoja »specifičen« (npr. transparentno delovanje in preglednost poslovanja na podlagi merljivih ciljev in procesnih kazalnikov, vključevanje deležnikov in usmerjenost k uporabnikov, uspešno in učinkovito delovanje ter izboljšanje zakonodaje in predpisov itd.).
1.5 Ali so opredeljene vzročne zveze med strateškimi cilji?	NE	Cilji so obravnavani ločeno, čeprav med njimi obstajajo logične povezave in sinergijski učinki (npr. izboljšanje zakonodajnega okolja vpliva na učinkovito rabo virov, izboljšano upravljanje človeških virov vpliva na zadovoljstvo uporabnikov, profesionalizacija vpliva na stopnjo korupcije in integriteto itd.).
1.6 Ali strategija omogoča proces strateškega učenja (preko jasne vizije, korelacije med cilji, orodji za zbiranje in analizo podatkov ter morebitne revizije strategije)?	DA	Izvajanje strategije je predvideno preko dveletnih akcijskih načrtov, ki predvidevajo vsakokratno oceno stanja oz. dosežkov in opredelitev »podciljev« in konkretnih ukrepov ter dodatnih KPI za spremljanje le-teh.
1.7 Ali je zagotovljeno vrhunsko upravljanje procesov, povezanih z izvedbo strategije?	DA	Kljub temu, da je ena od večjih slabosti javne uprave trenutno prav pomanjkanje sposobnosti za vodenje (ne le zaposlenih temveč udi v razmerju do širše družbe), SRJU temelji na zahtevi po vzpostavitvi celovitega sistema menedžmenta, začevši s sistemom strateškega načrtovanja, vpeljave sistemov vodenja kakovosti za poenostavitev, posodobitev upravnih procesov, ter spremljanje in vrednotenje rezultatov glede na zastavljene cilje.

Vprašanje	DA/ NE/ Ni podatka	Komentar
1.8 Ali so zagotovljeni ustrezni viri za izvedbo strategije (vključno s finančnimi viri)?	NE	Že sama SRJU navaja, da za določene ključne strateške oz. projektne usmeritve v javni upravi niso dodeljeni ustrezni resursi, zato se ti procesi ne morejo nemoteno odvijati. Strategija in akcijski načrti sicer vključujejo podatek o predvidenih finančnih virih za izvedbo ukrepov, a so le-ti le opredeljeni in finančno ovrednoteni pretežno le v primerih, ko gre za EU financiranje (večinoma pa podatka ni oz. gre za generično opredelitev). Del problema je tudi proces načrtovanja proračuna, ki je omejen na letne cikle. Nastavki za izvedbo programskega proračuna sicer obstajajo, a je sistem nacionalnih razvojnih programov (NRP) še vedno omejen z načeli letnega proračunskega načrtovanja, kar onemogoča dolgoročno zagotavljanje virov za izvajanje strateških projektov.
2. Vključevanje deležnikov		
2.1 Ali je jasno opredeljen osrednji nosilec strateškega upravljanja/izvajanja strategije?	DA	Ministrstvo, pristojno za javno upravo (v začetni fazi Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo, trenutno samostojno Ministrstvo za javno upravo). Tukaj sicer obstaja objektivna nevarnost, neodvisno od SRJU, sicer predstavljajo pogoste menjave vlad in prestrukturiranje (združevanje in razdruževanje) ministrstev.
2.2 Ali so opredeljeni nosilci posameznih aktivnosti izvajanja strategije?	DA	Nosilci so opredeljeni po posameznih ukrepih v okviru dvehletnih akcijskih načrtov.
2.3 Ali so v pripravo strategije in oblikovanje zadevnih KPI vključene različne ravni upravljanja?	Ni podata	Ne glede na to, da je bila sama strategija predmet usklajevanja širokega nabora deležnikov, ni mogoče z gotovostjo trditi, ali so le-ti zastopali tudi različne ravni upravljanja v javni upravi.
2.4 Ali so v načrtovanje in izvedbo strategije vključeni oddelki, pristojni za načrtovanje virov (upravljanje človeških, informacijskih virov, proračun itd.)?	DA	Oblikovanje in spremljanje strategije sta v domeni Vlade, ki je za ta namen oblikovala Strateški svet in posebno medresorsko delovno skupino. Vanju so vključeni predstavniki vseh ključnih ministrstev (finance, gospodarski razvoj in tehnologija, delo, družina, socialne zadeve in enake možnosti), pa tudi pristojnih vladnih služb (npr. UMAR).

Vprašanje	DA/ NE/ Ni podatka	Komentar
2.5 Ali je zagotovljena ustrezna komunikacija o strategiji na vseh ravneh in ali so vključeni zunanji deležniki?	DA	Strategija predvideva aktivno delovanje v mednarodnem okolju v okviru raznih srečanj in konferenc, pa tudi krepitev promocije dosežkov na področju javne uprave. Tekom same priprave so bili poleg organov javne uprave vključeni tudi Evropska komisija pa tudi širša javnost preko procesa javne razprave (od 28. 5. 2014 do 30. 6. 2014 za izhodišča in od 23. 12. 2014 do 18. 2. 2015 za besedilo strategije).
2.6 Ali je sistem merjenja uspešnosti in učinkovitosti poslovanja povezan s sistemom nagrajevanja zaposlenih in ali je ta povezava ustrezna?	DA	Trenutno že obstaja evropsko primerljiv uslužbenški sistem, standardizacija strokovne usposobljenosti z merili za izbiro in preverjanje kompetenc, sistem letnih razgovorov in kadrovske informacijski sistem. Sicer še ne obstaja dosledna praksa nagrajevanja na podlagi doseganja rezultatov, zato je eno od prednostnih področij strategije prav posodobitev sistema upravljanja s človeškimi viri (kompetenčni model in povečana vloga kadrovske službe, prožnost zaposlovanja, mobilnost, motivacija zaposlenih, povezanost med rezultati dela in nagrajevanjem, spremljanje doseganja ključnih ciljev in kazalnikov).
3. Oblikovanje KPI		
3.1 Ali so predlagani KPI lahko razumljivi?	DA	Definicije kazalnikov so ustrezno ubesedene in jih je mogoče razumeti v kontekstu analize obstoječega in želenega oz. ciljnega stanja.
3.2 Ali opredeljeni KPI medsebojno povezani?	NE	Glede na to, da ni vzpostavljenih vzročnih zvez med posameznimi strateškimi cilji, tudi ni mogoče ugotoviti povezanosti med posameznimi KPI znotraj celotnega sistema spremljanja SRJU.
3.3 Ali so kazalniki ustrezno kvantificirani?	DA	Vsi kazalniki so v ustrezno kvantificirani in izraženi v nominalnih številih, zneskih v EUR ali v odstotkih (ne velja za primere, ko kazalniki merijo binarne opcije, tj. obstoj oz. neobstoj določenega pojava).
3.4 Ali so opredeljeni ustrezni metapodatki za posamezne indikatorje (definicija kazalnika, način	NE	V SRJU in akcijskih načrtih so podane definicije kazalnikov, začetne in ciljne vrednosti ter rok izvedbe, manjkajo način zbiranja/obdelave podatkov, viri podatkov in morebitni mejniki na

Vprašanje	DA/ NE/ Ni podatka	Komentar
zbiranja oz. vir podatkov, pogostnost zbiranja podatkov, izhodiščno vrednost (<i>baseline</i>) in referenčne vrednosti (<i>benchmarks</i>) in ciljno vrednost (<i>target</i>) ter rok izvedbe)?		poti do ciljne vrednosti.
4. Skladnost strateških ciljev in KPI		
4.1 Ali je vizija prevedena v sistem KPI?	DA	Vizija, načela in vrednote javnega sektorja so podlaga za oblikovanje splošnega in specifičnih strateških ciljev, med njimi pa obstaja razumljiva in neposredna povezava (vizija profesionalnosti, strokovnosti in stabilnosti je prevedena v cilje, ki zadevajo učinkovitost poslovanja, usmerjenost k uporabniku, učinkovito rabo virov, transparentnost, boj proti korupciji, profesionalnost, kakovost poslovanja, strokovnost itd.). Med vsakim od desetih specifičnih strateških ciljev in vizijo (ter povezanimi vrednotami in načeli) obstaja jasna metodološka vez.
4.1 Ali obstaja jasna in nedvoumna povezava med zastavljenimi strateškimi cilji in KPI?	NE	Seznam 10 posebnih strateških ciljev, ki so opredeljeni v strategiji, in njihova operacionalizacija niso usklajeni (tako denimo ni neposredne povezave med 1. ciljem in KPI, na drugi strani pa se pojavljajo področja, ki zadevajo ta strateški cilj, a ne neposredno, npr. izboljšanje postopkov javnega naročanja in ravnanja s stvarnim premoženjem.
4.3 Ali je sistem KPI celovit, tj. pokriva vse ključne aktivnosti oz. procese, ki zadevajo nosilca strategije oz. organizacijo?	DA	Predlagani KPI pokrivajo sva področja, ki so kot prioriteta opredeljena v pregledu stanja (orodja kakovosti in vrednotenja javnih politik, transparentni in demokratični postopki, izboljšanje postopkov in procedur, nadzor nad javno porabo, upravljanje virov v javni upravi, boj proti korupciji e-poslovanje in IKT infrastruktura, odprava administrativnih ovir, kompetence uslužbencev oz. kompetenčni model, uslužbenski sistem, upravljanje s človeškimi viri, sistem nagrajevanja, inšpekcijski nadzor, proračunsko načrtovanje,

Vprašanje	DA/ NE/ Ni podatka	Komentar
		vodenje v javni upravi, upravljanje sprememb, vodenje v javni upravi, organizacija javne uprave, zakonodajni postopek in zmanjševanje zakonodajnih bremen, procesno pravo itd.). Nekoliko nekonsistentna je le uporaba KPI v okviru akcijskih načrtov, saj za določene ukrepe uvaja vrsto novih KPI, pri tem pa ne upošteva vseh KPI, ki izhajajo iz SRJU.
4.4 Ali so na podlagi strateških ciljev in KPI določeni konkretni ukrepi za izboljšanje trenutnega stanja, vključno z vmesnimi ciljnimi vrednostmi oz. mejniki?	DA	Konkretni ukrepi, vmesne in ciljne vrednosti ter roki izvedbe skupaj z nosilci so opredeljeni v dveletnih akcijskih načrtih.
4.5 Ali so ciljne vrednosti kazalnikov opredeljene na podlagi ustreznih podatkov oz. analiz?	DA	SRJU za vsakega od strateških ciljev ponudi analizo vrzeli med obstoječih in zelenim stanjem. Na tej podlagi so opredeljene ciljne vrednosti kazalnikov za vsak strateški cilj.
5. Orodja za analizo in vrednotenje KPI		
5.1 Ali so opredeljene metode zbiranja podatkov (zbiranje, dokumentiranje in upravljanje s podatki)?	DA	Sistem dokumentiranja na ravni javne uprave je opredeljen s podzakonskimi akti, denimo Uredbo o upravnem poslovanju. Strategija v tem oziru predvideva tudi nadaljnjo informatizacijo javne uprave in sistematično merjenje zadovoljstva uporabnikov. Trenutno so prav tako že vzpostavljeni državna IKT infrastruktura, metodološka orodja za elektronsko poslovanje in izmenjavano podatkov in merjenje stroškov zakonodaje, pa tudi kakovostna ponudba e-storitev. Načrtovana je tudi vzpostavitev državnega računalniškega oblaka. Vse navedeno omogočajo avtomatizirano zbiranje in analizo podatkov, a ne še na vseh področjih poslovanja javne uprave, prav tako je nizka stopnja dejanske uporabe teh storitev.
5.2 Ali so določena orodja za analizo in vrednotenje podatkov?	NE	Strategija sicer obveznost vrednotenja doseganja posameznih ciljev prenaša na posamezne nosilce ukrepov, a ne predvideva konkretnih orodij za izvedbo vrednotenja. Napotuje sicer k pripravi enotne metodologije in spletne aplikacije za

Vprašanje	DA/ NE/ Ni podatka	Komentar
		spremljanje uresničevanja strategije (še ni vzpostavljena) in opredeljuje obdobja poročanja, a ne konkretizira virov, orodij in metod za vrednotenje.
5.3 Ali je analiza oz. vrednotenje podatkov podlaga za načrtovanje prihodnjih ukrepov?	DA	Že sama SRJU je zasnovana na podlagi analize obstoječega in želenega stanja za vsakega od opredeljenih strateških ciljev. Vsak akcijski načrt vključuje nadaljnje vrednotenje doseženih vrednosti opredeljenih KPI in oblikovanje prihodnjih ukrepov na podlagi doseganja zastavljenih ciljev.
6. Skladnost sistema KPI z načeli BSC		
6.1 Ali sistem KPI zaobjema vse štiri vidike BSC, vključno v finančnim vidikom?	NE	Predlagan sistem KPI ne vključuje finančnih kazalnikov.
6.2 Ali je glede na vizijo, opredeljeno v strategiji, vidik poslovanja s strankami na vrhu sistema KPI?	DA	Prvi strateški cilj strategije je odzivno, uspešno in učinkovito delovanje javne uprave, ki je usmerjena k uporabniku. Cilj je podkrepljen tudi z vrsto ukrepov za izvajanje uporabniku prijaznih storitev in povezanih kazalnikov (npr. na področju e-uprave za državljane in podjetja, VEM točk za podporo poslovnemu okolju, deregulacije in odprave administrativnih ovir, vključevanja javnosti v pripravo predpisov in nadzor nad delom javne uprave, zadovoljstva javnosti v zvezi z delom inšpekcijskih služb idr.).
6.3 Ali so finančni KPI podrejeni ostalim vidikom, zlasti vidiku poslovanja s strankami (specifično za javni sektor)?	Ni podatka	Predlagan sistem KPI ne vključuje finančnih kazalnikov.
6.4 Ali je med finančnimi KPI upoštevano upravljanje finančnih tveganj?	Ni podatka	Sistem KPI ne zajema finančnega vidika.

Vprašanje	DA/ NE/ Ni podatka	Komentar
6.5 Ali je razvidna jasna vzročna zveza med KPI, ki merijo finančni vidik s preostalimi tremi vidiki?	NE	Predlagan sistem KPI ne vključuje finančnih kazalnikov. Sicer tudi SRJU ugotavlja, da trenutno že v fazi proračunskega načrtovanja ni nadzora nad kakovostjo porabe ter ustrezne povezave med viri in vsebinskimi programi. Prav tako ni pregleda nad porabo javnih sredstev v povezavi z učinki dela (dosežki, zaostanki, pritožbami, pohvalami), nagrajevanjem in dodeljevanjem kadrovskih finančnih virov.