

SPREMLJANJE DELOVANJA ORGANIZACIJ V JAVNI UPRAVI

Povzetek: *Zahteve, s katerimi se soočajo organizacije na področju javne uprave, usmerjajo njihovo delovanje v splošnem v dveh smereh: v iskanje učinkovitejših pristopov k vodenju, upravljanju in delovanju ter k razvoju sistemov spremljanja delovanja in ugotavljanja delovne učinkovitosti. V okviru prispevka se osredotočamo na sisteme spremljanja delovanja in ugotavljanja delovne izvedbe (uspešnosti in učinkovitosti) v javni upravi. Organizacije javne uprave k spremljanju delovanja pristopajo različno ter razvijajo in uporabljajo različna orodja za ugotavljanje delovne izvedbe. Celotno dogajanje, ki je v neprestanem gibanju, zahteva stalno vrednotenje delovanja organizacij(e). Organizacije se morajo vedno bolj prilagajati okolju in zagotavljati ustrezno stopnjo fleksibilnosti, kar postavlja organizacije v javni upravi pred dejstvo, da mora postati spremljanje delovanja ter ugotavljanje delovne uspešnosti in učinkovitosti standardizirano in vsakodnevno orodje vsake organizacije.*

Ključne besede: *spremljanje delovanja, delovna izvedba, javna uprava, uspešnost, učinkovitost, merilo, indikator, upravljanje delovne izvedbe, sistemi za podporo odločanju.*

Spremljanje delovanja

Spremljanje delovanja organizacij v javni upravi je nujno za ugotavljanje njihove uspešnosti in učinkovitosti, hkrati pa lahko uspešnost in učinkovitost tudi povečuje. Poleg tega je spremljanje delovanja koristno za testiranje in/ali za izboljševanje prilagodljivosti organizacije.

Namen spremljanja delovanja organizacije mora biti jasno definiran. Ob nastavljanju mehanizmov spremljanja uspešnosti in učinkovitosti delovanja je predvsem potrebno odgovoriti na vprašanje, kako in v kolikšni meri vgraditi spremljanje uspešnosti in učinkovitosti organizacije. Ob tem je potrebno upoštevati, do katere stopnje ima organizacija vpliv na postavljanje ciljev in v kolikšni meri organizacija razpolaga s sredstvi. V primeru, ko organizacija sama postavlja cilje, mora spremljati indikatorje, ki so strateške narave. V primeru, ko cilji služijo kot nabor

* Mag. Gordana Žurga, Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za organizacijo in razvoj uprave.

usmeritev, pa se organizacija osredotoča na podatke o tem, v kolikšni meri in kako organizacija cilje dosega.

- Spremljanje delovanja lahko opredelimo kot pregled delovanja organizacije, ki
- je časovno naravnano,
 - prikaže sliko organizacije kot celote ter njenih posameznih delov, funkcij ipd.,
 - temelji na opredeljenem sistemu spremljanja relevantnih dejavnikov,
 - je povezan z relativno širokim naborom različnih vidikov ter
 - omogoča presojanje delovanja organizacije.

Koncept spremljanja delovanja organizacije je nujno potrebno vpeti v širše okvire. Poleg spremljanja delovanja, ki je relativno statično orodje, je potrebno opredeliti še druge vidike spremljanja. Dinamični modeli spremljanja delovanja organizacije

- zagotavljajo prepoznavanje močnih in šibkih točk v organizaciji,
- stalno reflektirajo na cilje ter
- vključujejo usmerjevalne mehanizme za uravnavanje delovanja organizacije.

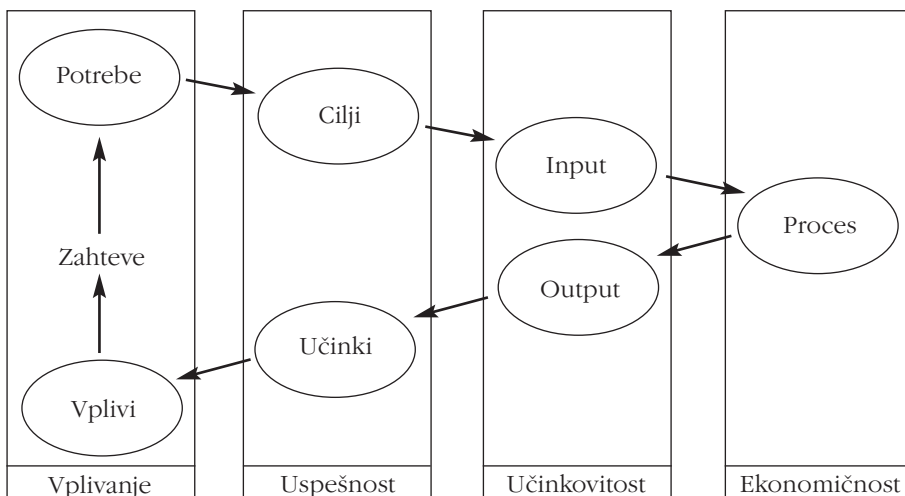
Odločitev, katero metodo spremljanja delovanja bomo implementirali, je odvisna od cilja, ki mu pri spremljanju delovanja sledimo.

Vidiki delovanja organizacij

Pri spremljanju delovanja organizacije v javni upravi (Žurga, 1997b) se, v splošnem, srečamo s štirimi vidiki delovanja:

- ekonomičnost procesov, ki jih organizacija izvaja,
- učinkovitost delovanja, kjer primerjamo dosežen output glede na uporabljene vire (input),
- uspešnost organizacije pri doseganju zastavljenih ciljev ter
- vplivnost organizacije na okolje, ki ga organizacija dosega s svojim delovanjem.

Slika 1: Vidiki delovanja organizacije



Uspešnost organizacije razumemo kot stopnjo, do katere organizacija realizira postavljene cilje. Učinkovitost organizacije je razmerje med inputom in outputom, se pravi razmerje med uporabljenimi viri za izdelavo ene enote outputa.

Avtorja Florjančič in Vukovič (Florjančič in Vukovič, 1998) iz systemskega pogleda na delovanje organizacije opredelita rezultate delovanja organizacij(e) kot celoto delovanja štirih faktorjev:

- organizacije kot celote,
- učinkovitosti in uspešnosti organizacije v razmerjih med organizacijo in njenim družbenim okoljem, ki ga sestavljajo druge organizacije,
- sprejetosti splošnih meril učinkovitosti organizacije, ki so skladna z družbenimi potrebami, povezanimi z nivojem razvoja in
- merljivosti vrednosti njenih proizvodov in storitev.

Odnos med uspešnostjo in učinkovitostjo

Uspešnost lahko opredelimo tudi kot (Neely, 1997) stopnjo, do katere so zadovoljene zahteve strank, učinkovitost pa kot merilo ekonomičnosti uporabe virov organizacije pri zagotavljanju dane stopnje zadovoljstva strank.

Ta ugotovitev je pomembna predvsem iz dveh razlogov:

- identificira dve temeljni dimenziji delovanja organizacij ter
- poudari dejstvo o obstoju tako internih kot eksternih razlogov za izvajanje specifičnih aktivnosti.

		uspešnost	
		doseganje ciljev	nedoseganje ciljev
učinkovitost	Nižanje Stroškov	I	II
	Izmet	III	IV

Preglednica 1: Odnos med uspešnostjo in učinkovitostjo (Vir: Lane, 1995)

V preglednici je prikazan odnos med uspešnostjo in učinkovitostjo organizacije. Poglejmo si podrobneje kategoriji II in III. Kategorija II bi v določeni meri lahko bila kontradiktorna: *kako je lahko organizacija istočasno učinkovita, hkrati pa zagotavlja output, ki ni v skladu z njenim namenom?* Pri kategoriji III pa se lahko vprašamo: *kako je organizacija lahko uspešna ob sočasnem potratnem obnašanju pri angažiranju svojih virov?*

Preglednica kaže, da celotna učinkovitost organizacije ne more biti funkcija samo doseganja ciljev, oziroma je ne moremo tolmačiti samo v smeri minimiziranja stroškov, pač pa da moramo pri tem upoštevati oba vidika. Pozitivne elemente želimo namreč povečati (doseganje ciljev), negativne učinke (stroške) pa želimo zmanjšati. Če gledamo na posamezne elemente ločeno vidimo, da posamično ne eden in ne drugi ne moreta biti ustrezen kriterij: maksimiziranje učinkov

brez ustreznega nižanja stroškov virov kot tudi minimiziranje stroškov brez drugih učinkov ni dovolj. Razvoju ustreznega sistema spremljanja delovanja organizacije je torej potrebno posvetiti posebno skrb, da bodo njegovi rezultati kar najbolje odražali dejansko stanje in da bodo ustrezna podlaga ukrepom za izboljšanje delovanja.

Pristopi k spremljanju in ocenjevanju delovanja

Pri uvajanju načinov in metod vodenja iz privatnega sektorja v delovanje organizacij v javni upravi gre tudi za uvajanje ustreznih inštrumentov planiranja in kontrole. Koristne možnosti (Hopwood, 1994) se kažejo predvsem pri:

- izboljšanju postopkov v zvezi s stroški,
- bolj specificiranih kriterijih za alokacijo virov,
- izboljšanju informacijskega sistema,
- ugotavljanju učinkovitosti, tako zaposlenih kot postopkov,
- boljših revizijah poslovanja, ki so usmerjene v primerjavo dejanskih rezultatov glede na načrtovane, kot tudi z izkušnjami v drugih organizacijah.

V splošnem lahko opredelimo štiri pristope k spremljanju delovanja organizacije in relevantnih dejavnikov okolja:

- preventivni pristop,
- anticipativni pristop,
- kurativni pristop in
- vrednostni pregled delovanja.

Preventivni pristop se osredotoča na spremljanje razvoja relevantnih dejavnikov, ki, v določenem času, lahko vlivajo na delovanje in pogoje delovanja v organizaciji. Ta pristop zahteva predhodno opredelitev relevantnih dejavnikov delovanja organizacije kot tudi zagotovitev periodičnosti njihovega spremljanja.

Anticipativni pristop je predvsem primeren za organizacije, ki se pri svojem delovanju srečujejo z različnimi izzivi, npr. razvoj tehnologije, in ki te izzive sprejemajo, predvsem pa želijo biti vnaprej pripravljene nanje.

Kurativni pristop je usmerjen v ugotavljanje vzrokov za realizirana nezaželena stanja ali razvoj posameznih dejavnikov. Glede na konkretno situacijo, ki je predmet analize, je poudarek na posameznih določenih vidikih posameznih delov organizacije. Ta pristop se nanaša na posamezne konkretne primere v organizaciji, zato njegova uporaba ni stalna in periodična, ampak občasna in glede na potrebe.

Vrednostni pregled organizacije ima natančno opredeljen namen in motiv za ocenjevanja delovanja. Zahteva po takem pregledu je navadno inicializirana izven organizacije.

Obstajajo različni pristopi k spremljanju in ocenjevanju delovanja organizacije in njenih delov. Katerega uporabiti, je seveda odvisno od narave organizacije in konkretne situacije. Zavedati se moramo tudi dejstva, da ima sistem spremljanja delovanja svojo ceno in mora biti opredeljen in uporabljen v čim bolj optimalnem obsegu.

Številni avtorji trdijo (Smither, 1998), da "se mora učinkovit sistem spremljanja in upravljanja delovne izvedbe osredotočati na delovno izvedbo (in ne na značilne

lastnosti posameznikov) ter na dimenzije in standarde delovne izvedbe, izpeljane iz pričakovanj zunanjih in notranjih strank,” ki so izraženi v ciljnih organizacije.

Dejavniki in nivoji spremljanja delovanja

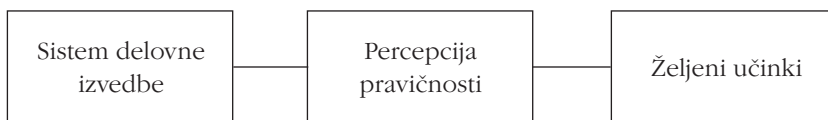
Pri opredeljevanju in vpeljevanju sistemov spremljanja delovanja se moramo zavedati dejstva, da je delovna izvedba (Florjančič in Vukovič, 1998) rezultat cele vrste dejavnikov: od motiviranosti, delovnih pogojev, okolja, vrst in metod vodenja in drugih.

Smither priporoča (Smither, 1998), naj bodo, kjer je le možno, v vrednotenje delovne izvedbe vključeni tudi podatki s strani strank (npr. zadovoljstvo tako notranjih kot zunanjih strank) in tudi t.i. objektivni oz. kvantitativni podatki.

Pomemben dejavnik pri uvajanju sistemov spremljanja delovanja je tudi percepcija o pravičnosti takih sistemov. Številne raziskave so pokazale velik vpliv percepcije o pravičnosti vrednotenja delovne izvedbe na številna stališča in vedenja zaposlenih: na stališča in reakcije zaposlenih na vrednotenje, motivacijo in delovno izvedbo samo, na stališča nasproti organizaciji ter pravnim okvirom.

Učinki “pravičnih” sistemov delovne izvedbe (Gilliland in Langdon, 1998) so predvsem:

- izboljšana stališča in reakcije zaposlenih do vrednotenja delovne izvedbe (sprejemanje ocen delovne izvedbe, zadovoljstvo s procesom vrednotenja),
- izboljšana motivacija in delovna izvedba zaposlenih (motivacija za izboljšanje delovne izvedbe, izboljševanje delovne izvedbe),
- v izboljšana stališča zaposlenih o organizaciji (zaupanje v osebe, ki izvajajo ocenjevanje in/ali vrednotenje, pripadnost organizaciji, nameni zaposlenih, da ostanejo v organizaciji),
- izboljšan položaj organizacije v primeru delovnih sporov (povečana moč argumentov o delu posameznikov, zmanjšana verjetnost pravnih sporov).



Slika 2: Model vpliva pravičnosti sistema delovne izvedbe (Vir: Gilliland in Langdon, 1998, str. 217)

Slika 2 prikazuje povezave med sistemom delovne izvedbe, percepcijo pravičnosti in pozitivnimi učinki: model vpliva pravičnosti.

Vgrajevanje pravičnosti v proces upravljanja delovne izvedbe preko različnih inštrumentov, ki vključujejo tudi zaposlene (npr. samoocenjevanje), spodbuja percepcijo zaposlenih, da je sistem delovne izvedbe pravičen. Percepcija pravičnosti pa, posledično, vodi v pozitivne učinke, kot je npr. povečana pripadnost organizaciji.

Stopnja delovne izvedbe (Neely, 1997) (uspešnosti in učinkovitosti), ki jo neko poslovanje (organizacija, organizacijska enota, proces) dosega, je funkcija učinkovitosti in uspešnosti posameznih aktivnosti, ki jih le-ta izvaja, iz česar sledi, da delovno izvedbo (delovanje) lahko spremljamo tako za nivo organizacije (in njenih organizacijskih enot) kot na nivoju posameznika (manager, delavec).

Nivo organizacije

Ne glede na dejstvo, da je merjenje delovanja lažje realizirati v zasebnem kot v javnem sektorju, pa sistemov merjenja delovne izvedbe tudi v profitnih organizacijah ni enostavno opredeliti. Tradicionalni sistemi spremljanja delovanja organizacij so se osredotočali predvsem na merila, izvedena iz finančnih podatkov. Vendar pa se je pokazalo, da zajemajo tradicionalni sistemi spremljanja delovne izvedbe predvsem kratkoročne usmeritve in da izkazujejo pomanjkanje strateških usmeritev. Ravno tako ne zagotavljajo (oz. zagotavljajo pomanjkljivo) podatke o kakovosti, odzivnosti oziroma fleksibilnosti, se osredotočajo bolj na optimiziranje posameznih organizacijskih delov kot na celotno organizacijo, usmerjajo managerje bolj v izravnavanje delovne izvedbe s postavljenimi standardnimi vrednostmi, kot pa da bi jih usmerjali v stalno iskanje možnosti izboljševanja, kot tudi ne zagotavljajo informacij o tem, kakšne so dejanske potrebe in želje strank.

Številne organizacije (predvsem vodilne organizacije v zasebnem sektorju) so zato prenovile svoje sisteme spremljanja delovne izvedbe (Neely, 1997), v katere so, poleg izboljšanih načinov spremljanja delovanja, vgradile tudi možnosti ocenjevanja oziroma ugotavljanja zdravja organizacije, spodbujanja učenja in izboljševanja komunikacije.

Višji managerji za ocenjevanje zdravja organizacije vključujejo v sisteme spremljanja delovanja poleg finančnih tudi nefinančne vidike delovanja. Ta trend je prisoten predvsem po predstavitvi ti. uravnoveženega ocenjevalnega lista avtorjev Kaplana in Nortona. Le-ta temelji na predpostavki, da bi moral sistem spremljanja delovanja organizacije managerjem dati odgovore na vsa naslednja vprašanja:

- *Kako nas vidijo naši deležniki (nosilci interesov)?* - vidik doseganja rezultatov;
- *V čem moramo biti odlični?* - vidik notranjega delovanja;
- *Kako nas vidijo naše stranke?* - vidik strank;
- *Kako lahko nadaljujemo z izboljševanjem in kreiramo dodano vrednost?* - vidik inoviranja in učenja.

Seveda ta t.i. uravnoveženi ocenjevalni list Kaplana in Nortona ni edini okvir sistema spremljanja delovanja. Take okvire predstavljata npr. tudi nagrada Malcolm Baldrige v ZDA ter European Quality Award, ki sta precej popularna načina ugotavljanja zdravja v organizaciji, in se nanašata na delovanje organizacij v smeri doseganja poslovne odličnosti¹.

Na področju stimuliranja učenja gre predvsem za uporabo benchmarkinga za izdelavo kriterijev in meril za primerjanje delovanja različnih organizacij, kar tudi

¹ Ocenjujejo se organizacije tako v zasebnem kot v javnem sektorju, po področjih oziroma panogah. Za organizacije državne uprave na osrednjem in lokalnem nivoju so izdelani ločeni kriteriji, glede na njihove značilnosti, ki pa temeljijo na istem izhodiščnem modelu kot za vse druge organizacije.

poenostavi proces identificiranja znanj, ki bi jih bilo dobro osvojiti oziroma prenesti.

Učinek merjenja delovanja je stimuliranje aktivnosti. Merila delovanja je v organizaciji možno uporabiti tudi kot sredstvo za komunikacijo o tem, kar je za organizacijo relevantno ter preko tega za stimuliranje želenih vedenj.

Nivo vodstva

Proces vrednotenja vodilnih delavcev (Graddick in Lane, 1998) je bil vedno nekako skrivnosten in zanemarjen. Veliko je bilo izvedenih raziskav o ocenjevanju zaposlenih, zelo malo raziskav pa obstaja o ocenjevanju vodilnih delavcev in tudi malo dokumentacije je o tem. Vrednotenje vodilnih delavcev otežuje tudi vpliv povišane stopnje politike organizacije, ko se posameznik premakne po lestvici navzgor.

Splošno znano je, da proces ocenjevanja delovne izvedbe lahko vpliva na povečanje motivacije, spodbuja produktivnost, izboljša komunikacijo, spodbuja osebno rast in razvoj zaposlenih ter pomaga pri reševanju delovnih problemov, povezanih z delovno izvedbo. Proces ocenjevanja lahko vzpostavi osnove za nagrajevanje, napredovanje, premeščanje, prenehanje zaposlitve, usposabljanje in razvoj. Delo, ki ga opravljajo vodilni delavci, je pogosto povezano z visoko stopnjo negotovosti, je v veliki meri nedefinirano in seveda najpomembnejše v organizaciji; pregledi delovne izvedbe vodilnih delavcev pa so manj pogosti, nesistematični, dajo manj informacij in so manj koristni.

Avtorici Graddick in Lane navajata ugotovitve avtorjev Gioie in Longeneckerja iz leta 1988, da bi ravno pregledi delovne izvedbe vodilnih delavcev morali biti bolj pogosti kot za ostale skupine zaposlenih, predvsem zato, ker je narava njihovega dela sofisticirana in nejasna, prisotne so težnje po pogostih spremembah njihovih odgovornosti in prioritet, neučinkovito delovanje na njihovem nivoju ima resne (vplivne) organizacijske posledice in ker imajo vodilni delavci značilno visoke potrebe po dosežkih, priznanju in razvoju karier.

Smither meni, da mora vrednotenje dela vodilnih delavcev (Smither, 1998) odražati, *kako* je delo opravljeno, kot tudi *katero* delo. Cilji glede delovne izvedbe vodilnih delavcev pa morajo odražati interese deležnikov, strank in zaposlenih, in vsebovati kratkoročne in dolgoročne, finančne in nefinančne, primarne in sekundarne, interne in eksterne vidike.

O'Connell priporoča (O'Connell, 1997) periodična vrednotenja delovne izvedbe vodilnih delavcev. Učinkovito vrednotenje delovne izvedbe vodilnih delavcev se mora osredotočati na tiste faktorje, ki so v obsegu kontrole vodilnih delavcev in so vključeni v jasno opredelitev njihovega področja pristojnosti in odgovornosti. Avtor tudi opozarja, da če v vrednotenje vključimo faktorje, ki jih manager ne more kontrolirati ali pa so izven opredeljenega področja njegovega delovanja, se to ne bo nujno odrazilo v slabi oceni managerja, vendar pa bo rezultiralo v ocenah, ki ne odražajo realno dosežkov managerja, glede na njegove delovne cilje.

Nivo posameznika

Spremljanje delovne izvedbe posameznikov se nanaša na ugotavljanje njihove

uspešnosti in učinkovitosti pri realizaciji delovnih nalog ter na ugotavljanje obsega (količina, čas) in kakovosti (popravki, pritožbe) realiziranega dela glede na postavljene standarde delovne izvedbe.

Podatki, pridobljeni preko spremljanja delovne izvedbe posameznikov, služijo več namenom: načrtovanju in organiziranju dela, nagrajevanju dela, razporejanju virov znotraj organizacijske enote oziroma organizacije in drugim.

Spremljanje delovne izvedbe posameznikov temelji na izhodišču, da gre pri tem za vrednotenje delovne izvedbe zaposlenih in ne za ocenjevanje njihovih lastnosti.

Ker se v organizacijah v upravi vedno bolj uveljavlja timsko² delo, predstavlja pomemben del spremljanja delovne izvedbe tudi spremljanje delovne izvedbe timov.

Avtorja Reilly in McGourty opozarjata (Reilly in McGourty, 1998), da so bili tradicionalni sistemi vrednotenja delovne izvedbe razviti za posameznike in je tako njihova uporaba lahko napačna oziroma lahko vodi v napačne rezultate, če jih uporabljamo za vrednotenje timov. Kadar želi organizacija poudariti pomen in in vrednost timskega dela, potem mora kot enoto opazovanja jemati tim.

Pri vrednotenju timov priporočata osredotočenje na: individualne kompetence članov tima, delovno izvedbo posameznih članov tima ter delovno izvedbo tima kot celote.

Celovito ocenjevanje posameznika

Smither meni, da bi prispevanje posameznika (Smither, 1998) nad formalno oz. tehnično opredeljenimi pričakovanji³ kot so npr. pomoč sodelavcem, samoiniciativno podajanje predlogov za izboljšanje delovnega procesa, vzdrževanje dobrih delovnih odnosov ipd., moralo biti ocenjevano eksplicitno in tudi nagrajevano, ker prispeva k skupinski in/ali organizacijski delovni izvedbi.

Teorija in praksa je razvila različne pristope k t.i. celovitemu ocenjevanju posameznika, kjer pa ne gre več le za merjenje delovne izvedbe posameznika, pač pa tudi za ugotavljanje njegovih kompetenc, ocenjevanje z različnih zornih kotov⁴ (s strani vodje, sodelavcev, strank idr.) ter za usmerjanje njegovih vedenjskih značilnosti.

Pri celovitem spremljanju posameznikov v organizaciji (Lepsinger in Lucia, 1997) je potrebno izpolniti naslednje pogoje za delovanje takega sistema: razumevanje in strinjanje s postavljenimi cilji (ciljnimi vrednostmi) glede delovne izvedbe/rezultatov, kontinuirano zbiranje podatkov o delovni izvedbi, okolje za produktivne periodične preglede in formalne ocenjevalne sestanke. Ob tem je ključnega pomena upoštevati:

- (ne)strinjanje s postavljenimi kriteriji glede delovne izvedbe,

² Timi vključujejo dva ali več ljudi, ki delujejo dinamično in v medsebojni odvisnosti ter imajo skupne cilje, namene in/ali poslanstvo.

³ Contextual Performance

⁴ 360° Feedback

- (ne)zmožnost procesiranja velikega obsega informacij s strani tistih, ki vrednotijo podatke,

- potrebo posameznikov, ki so ocenjevani, da ohranijo svojo lastno podobo o sebi.

Ob tem avtorja navajata izkušnje, ki jih imata z izvajanjem instrumenta 'Compass: The Managerial Practices Survey'. Instrument se nanaša na rangiranje pomembnosti 14 sestavin⁵ učinkovite delovne izvedbe, s strani posameznika in s strani njegovega nadrejenega. Pogleda obeh navadno nista identična, vsaj ne pri večini elementov. Če se nadrejeni in podrejeni ne strinjata o tem, kaj je pomembno za dobro delovno izvedbo, potem ne preseneča, da imata tudi različne poglede o tem, ali zaposleni dela učinkovito in v kolikšni meri dosega postavljene cilje glede lastne delovne izvedbe.

Povezava celovitega ocenjevanja posameznika s sistemom nagrajevanja na osnovi delovne izvedbe

Celovito spremljanje posameznikov v organizaciji je pomembno za ugotavljanje področij, na katerih posamezniki lahko pridobijo oziroma se razvijajo naprej, kar je eden od dejavnikov stalnega izboljševanja organizacije.

Pojavlja se vprašanje, ali sistem celovitega spremljanja posameznikov povezati s sistemom nagrajevanja (plačila) ali ne. Naše stališče je, da je celovito ocenjevanje posameznikov pogoj za razvoj posameznikov in za širitev njegovih kompetenc, da pa naj bo sistem nagrajevanja povezan le s sistemom vrednotenja delovne izvedbe, ki temelji na merjeni (vrednoteni) delovni izvedbi.

Raziskava⁶ (Lepsinger in Lucia, 1997), ki jo je naredil Mark R. Edwards leta 1995, je pokazala, da v nobenem od podjetij, vključenih v raziskavo, sistema ocenjevanja zaposlenih iz različnih zornih kotov niso uporabili za vrednotenje delovne izvedbe in za nagrajevanje.

Mnenja med strokovnjaki na tem področju so deljena. M. Dalton je npr. odločno proti ideji, kar argumentira z dvema točkama:

- Ni možno uspešno realizirati sprememb v organizaciji, če ljudje odklanjajo podatke in je ocenjevanje zaposlenih iz različnih zornih kotov vkomponirano kot del sistema, ki vpliva na njihove plače in priložnosti napredovanja; povečuje se verjetnost odpora s strani zaposlenih.

- Številne študije so pokazale da, ko ocenjevalci verjamejo, da bodo njihova mnenja in ocene vplivala na druge, to vpliva na njihove ocene, ki niso več popolnoma poštena, kar pomeni, da je kakovost podatkov slaba.

G. Yukl je tudi proti ideji in pravi: Povratna informacija o specifičnem obnašanju, pomembnem za posameznikov razvoj, ni nujno uporabna za vrednotenje. Pri večini managerskih del obstaja več poti za dosego učinkovitega delovanja, in večina obnašanj je povezanih z rezultati (outcomes) na zelo kompleksen

⁵ To so (Lepsinger; Lucia, 1997): informiranje, razčiščevanje, spremljanje (komuniciranje), načrtovanje, reševanje problemov, svetovanje, delegiranje (odločanje), navdihovanje, prepoznavanje, nagrajevanje (motiviranje), podpora, mentorstvo, mrežno delovanje, vzpostavljanje timov (gradnja medsebojnih odnosov).

⁶ Raziskava na skupini podjetij, ki jih je revija Fortune uvrstila med 1000 najboljših. Izvedena je bila na konferenci izvajalcev ocenjevanja z različnih zornih kotov '360st Feedback Users' Conference 1995'.

način. Poleg tega morajo biti merila bolj natančna, če jih uporabljamo za vrednotenje delovnih rezultatov, kot če jih uporabljamo v razvojne namene. Trdi tudi, da ocenjevanje s strani sodelavcev lahko prinese določene probleme, kadar so sodelavci tekmeči za nagrade ali za napredovanje – nekateri ocenjevalci lahko namerno prikažejo slabo sliko o svojih največjih tekmečih.

Avtorja Lepsinger in Lucia (Lepsinger in Lucia, 1997) vidita težave pri povezoivanju sistema celovitega ocenjevanja posameznikov in merjenja delovne izvedbe predvsem v naslednjih dveh razlogih:

- Prvi razlog se nanaša na lastništvo podatkov. V sistemu, ki se osredotoča zgolj na razvoj zaposlenih, so lastniki podatkov njihovi prejemniki. Le-ti tudi določijo, kdo podatke vidi in nadzorujejo njihovo uporabo. Ko pa se te podatke uporablja znotraj sistema(-ov) merjenja delovnih rezultatov, postanejo podatki last organizacije. Kdo bo podatke videl in kako bodo le-ti uporabljeni, je določeno s tem, kako sta v organizaciji opredeljena struktura in proces merjenja delovnih rezultatov.

- Drugi razlog se nanaša na to, kaj je prejemniku povratnih informacij pomembno. V sistemu, ki se osredotoča zgolj za razvoj zaposlenih, zaposleni usmerjajo svoje napore na povečevanje in širitev svojih veščin in izboljševanje načinov prispevanja k povečevanju učinkovitosti delovne enote. Organizacija njihove napore podpira, vendar pa nedoseganje ciljev zaposlenih glede lastnega razvoja navadno za njih nima povratnih učinkov. Ko pa celovito ocenjevanje posameznika postane del sistema delovne izvedbe, se situacija bistveno spremeni. Podatki se uporabljajo pri merjenju rezultatov ter za potrebe plačila dela in napredovanja, kar ima bistveno večji učinek na zaposlene kot usmeritve posameznikom, katerih seminarjev naj se udeležijo in katerim razvojnim usmeritvam naj sledijo. Zdaj so zaposleni zainteresirani, da so podatki in informacije nepristranski in da služijo ne samo organizacijskim, pač pa tudi njihovim interesom.

Upravljanje delovne izvedbe

Največje učinke spremljanja delovanja dosežemo, če je sistem spremljanja delovne izvedbe del sistema celovitega upravljanja delovne izvedbe. V tem primeru je namreč zagotovljena povratna zanka v proces stalnega izboljševanja organizacije.

Sistem upravljanja delovne izvedbe mora vsebovati (Gilliland in Langdon, 1998): razvoj sistema, proces vrednotenja delovne izvedbe in povratno informacijo.

Slika 3: Upravljanje sistema delovne izvedbe;
Vir: Gilliland in Langdon, 1998, str. 218



Razvoj sistema vključuje opredelitev (oz. ažuriranje) instrumentov vrednotenja delovne izvedbe, načrtovanje postopkov za vrednotenje delovne izvedbe in za zagotavljanje povratne informacije ter komunikacijo glede razvoja sistema z relevantnimi strankami (udeleženci). Razvoj sistema vključuje tudi komuniciranje z zaposlenimi glede poslovnih ciljev in vzpostavitev sistema postavljanja (individualnih) ciljev zaposlenih.

Proces vrednotenja vključuje zbiranje podatkov o delovni izvedbi ter vrednotenje delovne izvedbe. Del tega procesa je tudi odločanje o nagrajevanju in napredovanju zaposlenih⁷.

Proces zagotavljanja povratnih informacij je zaključni korak procesa upravljanja delovne izvedbe in zajema komunikacijo glede vrednotenja in nagrajevanja. Proces zagotavljanja povratne informacije vodi v postavljanje ciljev za naslednje ocenjevalno obdobje.

Kot je prikazano na sliki 3, tri sestavine celotnega procesa niso neodvisne, pač pa so medsebojno ciklično povezane. Po posredovani povratni informaciji je

⁷ Glej poglavje 2.3 in podpoglavji.

potrebno pregledati celoten proces upravljanja delovne izvedbe in po potrebi vanj vključiti izboljšave, kar pomeni nadaljnji razvoj sistema. Ta pristop podpira usmerjenost k strankam in vsebuje sestavino stalnega izboljševanja kakovosti v organizaciji.

Pogoji in omejitve spremljanja delovanja na področju uprave

Merjenje delovanja ter ugotavljanje uspešnosti in učinkovitosti je zahtevna naloga za vsako organizacijo, še posebej za organizacije, ki niso profitno usmerjene (Kanter in Summers, 1994). Osrednje merilo delovanja v organizacijah, ki so profitno usmerjene, je profit in različni drugi finančni pokazatelji. Razlog za to ni samo v dejstvu, da je dobiček relativno lahko izračunati, pač pa je dobiček tudi dober test tako zadovoljevanja potreb trga kot tudi sposobnosti organizacije po učinkovitem delovanju.

Test delovanja v organizacijah, ki niso profitno usmerjene, pa je drugačen. Te organizacije v osnovi niso opredeljene v smislu doseganja finančnih učinkov, pač pa v smislu zagotavljanja poslanstva in/ali storitev, ki jih zagotavljajo. Ustreznost zagotavljanja storitev pa je težko meriti. Uporabniki teh storitev kot tudi tisti, ki jih zagotavljajo, imajo lahko zelo različne predstave o njihovi kakovosti. Prevladovanje družbenih vrednot nad finančnimi je tisto, kar v bistvu otežkoča merjenje delovanja v neprofitnih organizacijah. Profitno usmerjene organizacije so navadno tudi bolj fleksibilne kar se tiče obsega angažiranja in uporabe virov za različna področja, dokler seveda zadovoljujejo minimalne kriterije finančne izvedbe. Osredotočenost neprofitnih organizacij na njihovo poslanstvo vnaša tudi določene omejitve v njihovo fleksibilnost.

Merjenje delovanja neprofitnih organizacij je težje tudi zato, ker ne obstaja neko krovno merilo njihove finančne uspešnosti. Zavedati se moramo tudi dejstva, da vodenje in upravljanje neprofitne organizacije ni samo v domeni njenega neposrednega vodstva, pač pa da na upravljanje take organizacije praviloma vplivajo različne interesne skupine, ki imajo lahko različne poglede na delovanje organizacije.

Vsekakor ni več dilema, ali sploh meriti delovanje neprofitne organizacije, pač pa je močno zavedanje potrebe po razvoju različnih mehanizmov merjenja in spremljanja njihovega delovanja, okolje in pogoje delovanja teh organizacij pa upoštevati pri razvoju sistemov spremljanja njihovega delovanja.

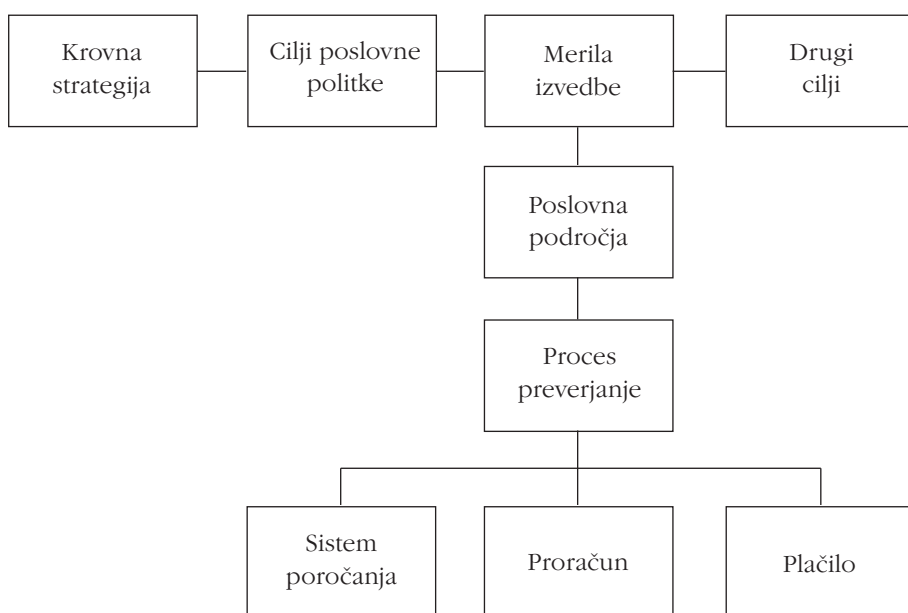
Sistemi spremljanja delovanja

Avtorji študije OECD (OECD, 1996) ugotavljajo, da v državah članicah uvajajo različne sistematične pristope za spremljanje delovanja organizacij v javni upravi, ki v splošnem vključujejo povečane pristojnosti vodilnih in vodstvenih delavcev pri:

- opredeljevanju ciljev in ciljnih vrednosti delovanja organizacij
- izvajanju delovnih procesov in doseganju ciljev,
- merjenju delovne izvedbe in poročanju o njej,
- informacije o delovni izvedbi so sestavni del odločanja o izvajanju posameznih programov in so tudi sestavni del sistema nagrajevanja po delovnem učinku,
- informacije o delovni izvedbi so sestavni del poročil različnim nadzornim organom.

Študija tudi ugotavlja, da osrednje vprašanje merjenja delovanja ni vprašanje kako meriti, pač pa *kaj* meriti, ter kako to opredeliti in povezati z drugimi vidiki organizacijske strukture, delovanja in relacij z okoljem.

Slika 4: Razvoj sistema spremljanja delovanja



Merjenje delovne izvedbe

Merjenje delovne izvedbe (Neely, 1997) je proces kvantificiranja aktivnosti; kjer je merjenje opredeljeno kot proces kvantificiranja in delovna izvedba kot rezultat aktivnosti.

Stopnja delovne izvedbe, ki jo neko delovanje dosega, je funkcija učinkovitosti in uspešnosti posameznih aktivnosti, ki jih izvaja.

Merjenje delovne izvedbe⁸ opredelimo kot proces kvantificiranja učinkovitosti in uspešnosti aktivnosti.

⁸ Performance Measurement

Merilo delovne izvedbe⁹ opredelimo kot metriko, ki jo uporabimo za kvantificiranje učinkovitosti in/ali uspešnosti aktivnosti.

Sistem merjenja delovne izvedbe¹⁰ opredelimo kot nabor metrik, ki jih uporabljamo za kvantificiranje tako učinkovitosti kot uspešnosti aktivnosti.

Merila, indikatorji in standardi delovanja

Pri oblikovanju sistema spremljanja delovne izvedbe (Huijgevoort in Pekdemir, 1996) moramo izhajati iz krovne strategije organizacije, ki se izvaja preko posameznih poslovnih politik. Glede na cilje poslovnih politik, kot tudi druge cilje, opredelimo posamezna merila delovne izvedbe oziroma indikatorje delovanja. Le-ta se vežejo na posamezna področja odgovornosti, ki so v pristojnosti vodij posameznih področij. Rezultati spremljanja delovne izvedbe so prikazani preko ustreznega sistema poročanja, povratno pa morajo imeti vpliv na proces predračunavanja in na plačilo, ki je povezano z delovno uspešnostjo.

Pri opredeljevanju meril izvedbe najprej določimo, kaj bomo merili glede na postavljene cilje poslovne politike, nato sledi opredelitev in izbor meril, določitev virov podatkov ter opredelitev sistema zagotavljanja podatkov, kot tudi načina predstavitve informacij o delovni izvedbi.

Če hočemo delovno izvedbo meriti, jo moramo vedno primerjati z nekim standardom delovne izvedbe.

Priporočljivo je, da merila delovne izvedbe vključujejo:

- možnost primerjav med dejansko in načrtovano delovno izvedbo,
- možnost zagotavljanja širše slike o izvedbi,
- identifikacijo trendov v času
- razvoj primerjalnih vrednosti, normativov in ciljnih vrednosti.

Merilo delovne izvedbe (Florjančič in Vukovič, 1998) je količinsko opredeljeno merilo, ki se ga določi za spremljanje delovne izvedbe. Opredeljuje raven, na kateri je določena delovna izvedba zadovoljiva, hkrati pa določa tudi mejo, pod katero delovna izvedba ni več sprejemljiva. So pripomoček za objektivno merjenje delovne izvedbe.

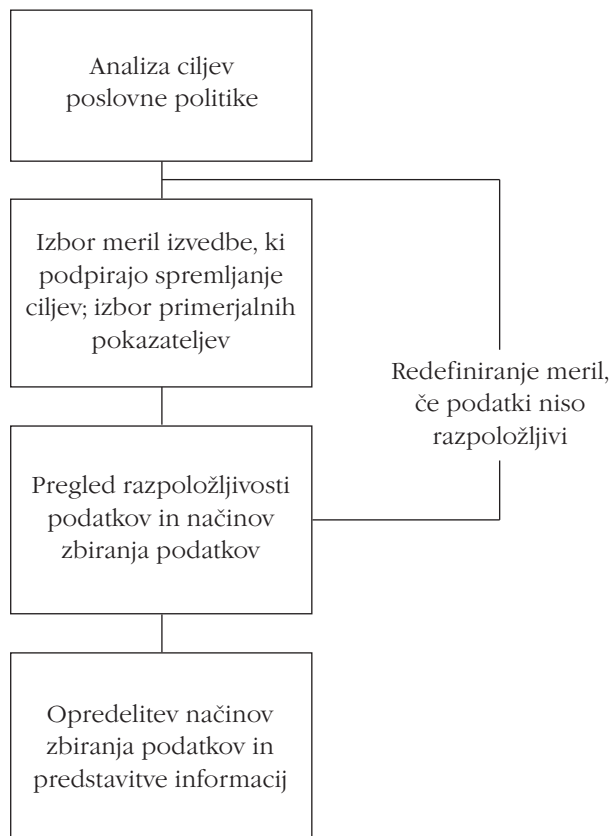
Organizacija OECD (OECD, 1996) opredeljuje indikatorje delovanja kot nadomestne kvantitativne mere, ki jih uporabljamo takrat, kadar rezultatov (output) delovanja ni možno meriti neposredno. Ni nujno, da opredeljeni indikatorji pokrijejo vse vidike delovanja, pač pa je potrebno, da zagotavljajo relevantne informacije o delovanju glede na samo opredelitev delovanja.

Rezultati uporabe indikatorjev delovanja so lahko povečanje produktivnosti in kakovosti izvedbe, izboljšanje imidža organizacije ter izboljšanje informacijskega sistema organizacije. Indikatorji delovanja nastopajo kot instrument komuniciranja, analiziranja in spremljanja delovanja.

⁹ *Performance Measure*

¹⁰ *Performance Measurement System*

Slika 5: Oblikovanje meril delovne izvedbe;



Vir: Huijgevoort in Pekdemir, 1996

Z vidika nadzora zagotavljanja storitev delujejo indikatorji delovanja kot števci, ki zagotavljajo natančne meritve outputa in učinkov, ter je tudi jasno opredeljeno, kaj je dobro in kaj slabo delovanje. To tudi omogoča povezovanje indikatorjev do specificiranih ciljev ali ciljnih vrednosti in njihovo uporabo za spremljanje napredka v smeri doseganja teh ciljnih vrednosti. Organizacije na področju uprave imajo malo natančnih meril (Carter, 1994) in natančnih normativnih standardov.

Merila in indikatorji delovanja imajo predvsem dve značilnosti:

- relevantnost (koliko je nek instrument konsistenten oziroma, koliko je sploh primeren za merjenje)
- validnost (koliko je metoda zanesljiva).

Neko merilo je namreč lahko validno, ni pa vedno relevantno.

Pri oblikovanju sistema spremljanja delovanja je bistven pretok informacij, kar nove informacijske tehnologije preko ustrezne organizacije informacijskih tokov tudi omogočajo. Zagotoviti in oblikovati je potrebno ustrezen informacijski sistem,

ki zagotavlja ažurne podatke ter ustrezno oblikovanje in predstavitev informacij, kot orodje vodilnih in vodstvenih delavcev za spremljanje in nadzor delovanja organizacije.

Vloga informacijske tehnologije in informacijskega sistema

Informacijska tehnologija (Žurga, 1997a) je dejavnik, ki ima pomembno vlogo tako pri podpori uvajanju učinkovitejših načinov vodenja in upravljanja, kot tudi izvajanja delovnih procesov ter pri posredovanju podatkov in informacij.

Ustrezno postavljen informacijski sistem organizacije zagotavlja podatke in informacije tudi za spremljanje delovanja organizacije. Informacije o poslovanju in o delovanju sistema so prek ustrezne organizacije informacijskih tokov na voljo tudi vodstvu organizacij(e). Govorimo o t.i. sistemih za podporo odločanju (Kralj in Žurga, 1995) katerih namen je:

- omogočiti vodilnim in vodstvenim delavcem, da se posvetijo ključnim pokazateljem uspešnosti organizacije,
- posredovati vodilnim in vodstvenim delavcem ključne informacije pravočasno, v jasni, jedrnati in razumljivi obliki,
- agregirati informacije iz različnih delov organizacije (sistema) in jih analizirati,
- odkrivati problemska področja, ki odstopajo od načrtovanih okvirov ter jih osvetliti z različnih zornih kotov.

Uporaba tako posredovanih informacij ima povratni vpliv tudi na proces vodenja in upravljanja. Glavne koristi sistemov za podporo odločanju so predvsem v:

- zagotavljanju primerljivih informacij v jasni, jedrnati in razumljivi obliki,
- izboljšanju odločitev zaradi bolj jedrnatih informacij (na osnovi določitve nivojev informacij in pomembnosti posamezne informacije),
- učinkovitem spremljanju izvajanja odločitev in aktivnosti,
- možnostih prepoznavanja in osvetlitve ključnih področij za povečevanje produktivnosti in nadzorovanja stroškov,
- zagotavljanju pravočasnosti in verodostojnosti potrebnih informacij,
- izboljšanju komunikacij na različnih nivojih znotraj organizacije.

Načrtovanje informacijskega sistema in uvajanja sodobne informacijske tehnologije v delovanje na področju uprave izhaja iz opredeljene strategije in ciljev organizacije. Na ta način je možno tudi najboljše realizirati napore po izboljšanju učinkovitosti in uspešnosti, oziroma zastavljenih ciljev pri uvajanju sprememb v delovanje organizacije.

Zaključek

Z zahtevami po povečanju učinkovitosti ter fleksibilnosti v odnosu na spreminjajoče se okolje, se srečujejo uprave praktično vseh držav. Te zahteve izhajajo zlasti iz naraščajoče kompleksnosti družbe in okolja ter njenega medsebojnega vplivanja, naraščanja javnega sektorja in s tem naraščajoče potrebe po koordinaci-

ji, naraščujoče participacije in decentralizacije ter iz omejenosti sredstev. Zahteve po nižanju izdatkov se v bistvu zrcalijo v iskanju učinkovitejših pristopov k vodenju, upravljanju in delovanju ter k razvoju sistemov spremljanja delovanja in ugotavljanja delovne učinkovitosti.

Predvsem v državah članicah organizacije OECD uvajajo različne sistematične pristope za izboljšanje delovanja uprave, ki v splošnem vključujejo povečane pristojnosti vodilnih in vodstvenih delavcev pri opredeljevanju ciljev in ciljnih vrednosti delovanja organizacij kot tudi pri izvajanju delovnih procesov in delovanju za doseganje ciljev pri merjenju delovne izvedbe in poročanju o njej. Informacije o delovni izvedbi so sestavni del odločanja o izvajanju posameznih programov in so tudi sestavni del sistema nagrajevanja po delovnem učinku. Informacije o delovni izvedbi so tudi pomemben sestavni del poročil različnim nadzornim organom.

Osrednje vprašanje merjenja delovanja ni vprašanje kako meriti, pač pa, kaj meriti ter kako to opredeliti in povezati z drugimi vidiki organizacijske strukture, delovanja in relacij z okoljem. Katere informacije o okolju so za organizacijo relevantne, pa je odvisno od posamezne organizacije, od stopnje vplivanja okolja ter od potreb organizacije po odzivanju na spremembe v okolju.

Vedno bolj se uveljavlja prepričanje, da osnovni namen spremljanja uspešnosti in učinkovitosti v javni upravi ni zgolj evidentiranje delovne izvedbe, pač pa uvažanje ukrepov in sprememb za izboljšanje uspešnosti in učinkovitosti v javni upravi.

LITERATURA

- Carter, Neil (1994): Performance Indicators: 'Back-seat driving' or 'Hand-off control'. V D. McKevitt in A. Lawton (ur.), *Public Sector Management: Theory, Critique & Practice*. Str. 208–219.
- Florjančič, Jože, Vukovič, Goran (1998): *Kadrovska funkcija – management*. Kranj: Moderna organizacija.
- Gilliland, Stephen W., Langdon, Jay C. (1998): V: Smither, James W. (ur.): *Performance Appraisal: State of the Art in Practice*. Str. 209–243.
- Graddick, Mirian M., Lane, Pamela (1998): *Evaluating Executive Performance*. V: Smither, James W. (ur.): *Performance Appraisal: State of the Art in Practice*. Str. 370–403.
- Hopwood, Anthony (1994): *Accounting and the Pursuit of Efficiency*. V D. McKevitt in A. Lawton (ur.), *Public Sector Management: Theory, Critique & Practice*. Str. 145–159.
- Huijgevoort, J.A.A. van, Pekdemir, U. (1996): *Advanced Financial Analysis and Audit*. Ljubljana: Gradivo za seminar Master projekta.
- Kanter, Rosabeth Moss in Summers, David V. (1994): *Doing Well while Doing Good: Dilemmas of Performance Measurement in Nonprofit Organisations and the Need for a Multiple-consistency Approach*. V D. McKevitt in A. Lawton (ur.), *Public Sector Management: Theory, Critique & Practice*, 220–236.
- Kralj, Jasna in Žurga, Gordana (1995): *Organizacijski sistem informiranja in odločanja na področju zdravstva*. ISIS, 5, 56–58.
- Lane, Jan-Erik (1995): *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London: SAGE Publications.

- Lepsinger, Richard, Lucia, Anntoinette D. (1997): *The Art and Science of 360(Feedback*. San Francisco, California: Jossey-Bass Pfeiffer.
- Neely, Andy (1997): *Performance Measurement*. V: Cooper, Cary L., Argyris, Chris (ur.): *The Blackwell Encyclopedia of Management* . Volume X - Slack, Nigel (ur.): *Operations Management* Blackwell Publishers. Str. 134-137.
- O'Connell, John (1997): *Performance Evaluation*. V: Cooper, Cary L., Argyris, Chris (ur.): *The Blackwell Encyclopedia of Management*. Volume VII - O'Connell, John (ur): *International Management*. Blackwell Publishers. Str. 228.
- OECD (1996): *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Pariz: OECD.
- Reilly, Richard R., McGourty, Jack (1998): *Performance Appraisal in Team Settings*. V: Smither, James W. (ur.): *Performance Appraisal: State of the Art in Practice*. Str. 244-277.
- Smither, James W. (ur.) (1998): *Performance Appraisal: State of the Art in Practice*. San Francisco, California: Jossey-Bass Publishers.
- Žurga, Gordana (1997a): *Načela novega upravljanja javnega sektorja in državna uprava*. Zbornik 16. *Posvetovanja organizatorjev dela: Quo vadis management*. Kranj: Moderna organizacija. Str. 470-476.
- Žurga, Gordana (1997b): *Uspešnost in učinkovitost delovanja organizacij v javni upravi*. Ljubljana: Slovensko politološko društvo. Str. 259-268.