

Univerza v Ljubljani
Fakulteta za upravo



© Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, 2018. Vse pravice pridržane. Brez pisnega dovoljenja založnika je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, javna priobčitev, predelava ali druga uporaba tega avtorskega dela ali njegovih delov v kakršnem koli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem, tiskanjem ali shranitvijo v elektronski obliki. Tako ravnanje je, razen v primerih iz 46. do 57. člena Zakona o avtorski in sorodnih pravicah, kršitev avtorske pravice.

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

005:35(075.8)
35:33(075.8)

PEVCIN, Primož

Menedžerska ekonomika v javnih in nepridobitnih organizacijah / Primož Pevcin. - 1. izd. - Ljubljana : Fakulteta za upravo, 2018

ISBN 978-961-262-109-4

295949568

Avtor	Primož Pevcin
NASLOV	Menedžerska ekonomika v javnih in nepridobitnih organizacijah
Izdala in založila:	Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani, Gosarjeva ulica 5, Ljubljana
Za založbo:	izr. prof. dr. Alenka Kuhelj
Recenzenta:	izr. prof. dr. Alenka Kuhelj prof. dr. Jurica Pavičić
Lektoriranje:	Prevajalska agencija Julija
Naslovnica:	Branka Smodiš, u. d. i. a.
Priprava za tisk:	Dean Zagorac, s. p.
Tisk:	Demat d. o. o.
Naklada:	200 izvodov
Natis:	prva izdaja, Ljubljana 2018
Cena	19 EUR

Univerza v Ljubljani
Fakulteta za upravo



Primož Pevcin

**MENEDŽERSKA EKONOMIKA
V JAVNIH IN NEPRIDOBITNIH
ORGANIZACIJAH**

Ljubljana 2018

VSEBINA

UVOD.....	ix
1 UVOD V MENEDŽERSKO EKONOMIKO.....	1
1.1 Opredelitev menedžerske ekonomike.....	1
1.2 Pomen in orodja menedžerske ekonomike.....	5
1.3 Menedžerska ekonomika – tehnike, aplikacija in razvoj.....	6
1.4 Menedžerska ekonomika in organizacije.....	8
1.5 Pregled poglavja.....	12
2 TEORIJA ODLOČANJA.....	13
2.1 Menedžment in odločanje.....	13
2.2 Orodja v procesih odločanja.....	14
2.3 Težave in napake v procesih odločanja.....	15
2.4 Študijski primer: večnivojsko odločanje in upravljanje v EU.....	16
2.5 Pregled poglavja.....	18
3 TEORIJA FIRME.....	19
3.1 Nastanek teorije firme.....	19
3.2 Opredelitev teorije firme.....	20
3.3 Aplikacija teorije firme.....	23
3.3.1 Modeli rasti firme.....	23
3.3.2 Narava firme in organizacijski dizajn.....	25
3.3.3 Sodobne firme in ločitev funkcije lastništva firme in kontrole nad aktivnostmi firme – vprašanja korporacijskega upravljanja.....	28
3.4 Študijski primer: teorija firme, državno lastništvo firm in upravljanje javnih služb – izbrane dileme korporacijskega upravljanja javnih služb.....	29
3.5 Pregled poglavja.....	31
4 ANALIZA POVPRASEVANJA.....	33
4.1 Teorija povpraševanja, dejavniki in elastičnost povpraševanja – pomen za menedžersko odločanje.....	33
4.2 Ocenjevanje in napovedovanje povpraševanja.....	35

4.2.1	Ocenjevanje povpraševanja.....	35
4.2.2	Napovedovanje povpraševanja	36
4.3	Analiza povpraševanja na kvazitrgih in v netržnem delu javnega sektorja – meritorne in javne dobrine.....	38
4.4	Študija primera: ocenjevanje funkcije povpraševanja v nepridobitnem sektorju	41
4.5	Posebnosti napovedovanja povpraševanja po javnih storitvah	44
4.6	Pregled poglavja.....	45
5	PRODUKCIJA IN STROŠKI	47
5.1	Teorija produkcije.....	47
5.1.1	Produksijska funkcija in optimalni način produkcije	47
5.1.2	Študijski primer: praktična analiza produkcijske funkcije na primeru slovenskih občin.....	49
5.1.3	Produkcija javnih dobrin in storitev – sodobna načela soproductije in soustvarjanja	51
5.2	Produksijski proces in stroški	52
5.2.1	Analiza stroškov	52
5.2.2	Študijski primer: ocenjevanje stroškovne funkcije slovenskih občin.....	56
5.2.3	Študijski primer: izračunavanje ekonomij obsega	58
5.3	Stroški in neučinkovitost	60
5.3.1	Tipologija neučinkovitosti	60
5.3.2	Študijski primer: ocenjevanje učinkovitosti slovenskih občin	61
5.4	Javni sektor in specifični problemi obvladovanja stroškov in zagotavljanja učinkovitosti	62
5.5	Študijski primer: poslovanje in učinkovitost javnih zdravstvenih zavodov	64
5.6	Študijski primer: aplikacija teorije stroškov na stroškovno vrednotenje javnih programov in strategij	66
5.7	Pregled poglavja.....	68
6	TRŽNE STRUKTURE IN NJIHOV VPLIV NA MENEDŽERSKO ODLOČANJE.....	69
6.1	Tržna struktura in menedžersko odločanje.....	69
6.1.1	Monopol	69
6.1.2	Monopolistična konkurenca	70
6.1.3	Oligopol	71

6.1.4	Študijski primer: uvajanje konkurence na področju javnih služb – agentifikacija in korporatizacija lokalnih javnih služb.....	75
6.2	Analiza panoge.....	78
6.2.1	Analiza panoge v praksi: Porterjeva analiza petih silnic na primeru softverske panoge.....	79
6.2.2	Primer iz prakse: evalvacija izvajanja lokalne gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo.....	81
6.3	Cenovna politika.....	82
6.3.1	Bistvo cenovne politike.....	82
6.3.2	Napredne cenovne strategije.....	84
6.3.3	Študijski primer: cenovna politika v javnih službah.....	87
6.4	Trženje in oglaševanje.....	89
6.5	Pregled poglavja.....	92
7	TEORIJA KAPITALA, NEGOTOVOST, TVEGANJE IN MENEĐŽERSKO ODLOČANJE.....	93
7.1	Teorija kapitala – splošno in aplikacija na oblastne organe.....	93
7.2	Opredelitev negotovosti in tveganja ter obvladovanje tveganj.....	96
7.3	Odnos do tveganja, napačna izbira in moralni hazard.....	98
7.4	Tveganja, krize in katastrofe.....	100
7.5	Študijski primer: identifikacija tveganj v lokalni samoupravi.....	103
7.6	Pregled poglavja.....	107
8	VLADNE POLITIKE IN STRATEŠKI SVET MENEĐŽERJEV.....	109
8.1	Uveljavljanje konkurenčne politike in omejevanje neželenih menedžerskih praks.....	109
8.2	Tehnološki napredek, kreativnost, inovacije in firme.....	112
8.3	Inovacije v javnih organizacijah.....	113
8.3.1	Študijski primer: kreativna mesta.....	114
8.3.2	Študijski primer: pametna in strateška mesta.....	116
8.4	Razširitev sodobne menedžerske ekonomike – ekonomski in upravljavski izzivi majhnih držav.....	117
8.5	Pregled poglavja.....	119
	ZAKLJUČEK.....	121
	LITERATURA IN VIRI.....	123

UVOD

Knjiga Menedžerska ekonomika v javnih podjetjih in nepridobitnih organizacijah obravnava izbrana vprašanja s področja poslovne in menedžerske ekonomike. Glede na ciljno skupino bralcev je v vsebinsko-tehničnem smislu napisana tako, da se poskuša čim bolj izogibati zahtevnejši grafično-matematični razlagi nekaterih teoretskih modelov, a hkrati želi kljub vsemu ohraniti znanstveno in strokovno jedro in bralca prek številnih praktičnih primerov usmeriti na razumevanje obravnavanih tematik. Sledi se generičnemu pristopu, ki ga dopolnjuje aplikacija prek primerov posebnosti navedenih problematik v javnem in nepridobitnem sektorju, izhajajoč tudi iz prenosa znanj v primerih iz avtorjevega strokovnega in znanstvenoraziskovalnega opusa, predvsem aktualnega. Posebno vrednost delu daje obsežen fokus na izpostavljanje problematike posameznih tematik in na aplikacijo agentske teorije, ki predstavlja enega osrednjih problemov na področju menedžerske ekonomike kot tudi sodobne teorije upravljanja. V tem kontekstu velja iskati tudi glavni namen dela, tj. čim bolj celostno izpostaviti glavne tematike tako klasične kot sodobne menedžerske ekonomike, pri čemer pa je nujno treba vzpostaviti tudi povezavo s specifičnostjo problematike, obravnavanih vsebin ter uporabljenih metod in tehnik v javnih in nepridobitnih organizacijah.

Delo je sestavljeno iz osmih poglavij, ki obravnavajo izbrane tematike iz naslovnega področja knjige. Začenja s tremi temeljnimi teoretičnimi poglavji, ki naslavljajo samo področje menedžerske ekonomike, teorije odločanja in teorije firme, vendar pa se tudi v okviru teh poglavij ne zanemarjajo aplikacije prek primerov, ki so relevantni za javne organizacije, še posebej za podjetja v državni lasti, ter tudi za nepridobitne organizacije. Nato sledijo štiri poglavja, ki naslavljajo jedro aplikacije menedžerske ekonomike skozi analizo povpraševanja, analizo produkcije in stroškov, obravnavo tržnih struktur in ustreznega oblikovanja cen do obravnave teorije kapitala in odnosa do tveganj. Z vidika uporabnosti tematike knjige predstavljajo ta poglavja jedro knjige, zato je tukaj opus praktičnih in strokovnih primerov tudi največji. Zadnje poglavje daje vpogled v strateški svet menedžerjev, predvsem prek okvira obstoja konkurenčne politike in vloge inovacij, ustvarjalnosti in pametnih pristopov, čemur sledi kratka zaključna misel.

Strukturno je knjiga napisana tako, da je na začetku vsakega poglavja kratek uvod, ki bralca vpeljuje v tematiko poglavja. Delo vsebuje sklice na uporabljeno in drugo relevantno literaturo, tudi z namenom, da bralci pri poglobljanju tematik sledijo predvsem tem delom. Pri tem so v besedilu na nekaterih mestih navedeni tudi angleški

izrazi predvsem tistih pojmov, ki se v obstoječi slovenski literaturi redkeje pojavljajo. Hkrati vsako od poglavij vsebuje vsaj nekaj strokovnih in praktičnih primerov, s čimer se želita aplicirati obravnava in pomen obravnavanih tematik v javnem in nepridobitnem sektorju. Pri tem je avtor poskrbel, da primeri v čim večji meri izhajajo iz njegovega raziskovalnega opusa, s čimer se zagotavlja ustrezen prenos znanja, primeri pa delno omogočajo tudi generiranje idej za nadaljnje možnosti poglobljenega strokovnega in znanstvenega proučevanja.

Dr. Primož Pevcin

1 UVOD V MENEDŽERSKO EKONOMIKO

V navedenem poglavju je predstavljena natančna razlaga pojma menedžerska ekonomika, hkrati so opisana orodja in tehnike menedžerske ekonomike, izpostavljene pa so tudi specifičnosti aplikacije tehnik in orodij ter uporabnost same menedžerske ekonomike v različnih tipih organizacij.

1.1 Opredelitev menedžerske ekonomike

Menedžerske odločitve predstavljajo pomemben element delovanja vsake organizacije, saj je uspeh oziroma neuspeh delovanja neke organizacije vezan ravno na odločitve, ki so jih sprejeli menedžerji. Na odločanje v današnjih časih vplivajo številni dejavniki tudi iz zunanjega okolja organizacije, saj živimo v obdobju globalizacije in občutnih kulturnih in tehnoloških sprememb, ki še dodatno povzročajo večjo spremenljivost poslovnega okolja organizacij. Navedeno ne velja le za pridobitne organizacije, temveč v čedalje večji meri tudi za javne in nepridobitne organizacije. Poleg tega smo bili v zadnjem desetletju priča zaostrenim gospodarskim in fiskalnim razmeram, ki prav tako pomembno vplivajo na okolje poslovanja in delovanja organizacij. Tako so se na primer pridobitne organizacije lahko srečevale predvsem z upadajočim povpraševanjem, javne organizacije s fiskalnimi omejitvami, v preštevilnih nepridobitnih organizacijah pa je prihajalo tudi do spleta obojega.

V takšnih zaostrenih razmerah se pomen sprejemanja dobrih odločitev še poveča. In na tem mestu nam lahko služijo uporabna znanja menedžerske ekonomike. Menedžerska ekonomika¹ (angl. *managerial economics*) se ukvarja z možnostjo uporabe ekonomskih orodij z namenom sprejemanja poslovnih odločitev. Torej gre za aplikacijo ekonomske teorije pri razumevanju in usmerjanju delovanja organizacij. Tako menedžerska ekonomika dejansko predstavlja most med ekonomsko teorijo in poslovno prakso, s čimer predstavlja tudi vezni člen med ekonomsko teorijo in poslovnoorganizacijskimi vedami, dejansko pa predstavlja vezni člen med teorijo in prakso.² Menedžerska ekonomika namreč omogoča razumevanje, kako lahko ekonomsko analizo uporabimo za potrebe oblikovanja politik na organizacijski ravni.³ Pri tem se je treba zavedati, da ima menedžersko odločanje kljub vsemu določene

1 V tej knjigi se uporablja termin menedžerska ekonomika, torej neposreden angleški prevod, čeprav se je pri nas v strokovni in praktični rabi uveljavil tudi izraz upravljavska ekonomika. Več o terminoloških vprašanjih glej tudi Pevcin (2011).

2 Glej tudi Concepts of Managerial Economics (2012).

3 Glej tudi Praveen (2011). Pri tem velja poudariti, da so avtorji oblikovali različne opredelitve menedžerske ekonomike, katerih bistvo je, da je gre za nudenje podpore za čim bolj uspešno menedžersko odločanje za potrebe doseganja ciljev firme.

omejitve, kot sta dejavnika razpoložljivost tehnologij in omejenost resursov, ter zakonodajne in regulatorne omejitve.

Pri tem velja poudariti, da je bistvo menedžerske ekonomike v aplikaciji ekonomske teorije in kvantitativnih metod (statistike in matematike) v procesih menedžerskega odločanja, torej gre za sintezo teh dveh z namenom najti optimalne rešitve, s katerimi se menedžerji srečujejo pri odločanju. To pomeni, da se izhaja iz odločevalskih problemov, sledi uporaba sinteze ekonomike in kvantitativnih metod, kar ustvari menedžersko ekonomiko, ki nato predstavlja temelj za iskanje rešitev za specifične in kompleksne organizacijske probleme in cilje (glej Webster, 2003). Pri tem menedžerska ekonomika uporablja tako pozitivne kot normativne pristope, saj želi pojasniti obstoječe poslovnoorganizacijske fenomene in poiskati vzročno-pojasnjevalna razmerja pri opisovanju le-teh, hkrati pa z normativnega vidika ponuditi tudi možne izide, ki jih lahko prinesejo specifične menedžerske odločitve – s tem postavlja naloge menedžmentu za potrebno ravnanje pri sledenju zastavljenih organizacijskih ciljev. Menedžerska ekonomika se lahko uporablja na dva načina, saj omogoča tako evalvacijo učinkovitosti alokacije resursov s strani menedžerjev glede na dano ekonomsko okolje kot tudi ustrezno odgovarjanje na različne ekonomske signale.

Glede na to, da so poslovni problemi organizacij vezani na identifikacijo in analizo tveganj, napovedovanje povpraševanja, optimizacijo poslovnih procesov, minimizacijo stroškov, maksimiranje prihodkov oziroma dobička ipd., matematično-statistične metode predstavljajo pomembno orodje njenega proučevanja. Dejansko je menedžerska ekonomika eden izmed segmentov ekonomske znanosti, ki navedena orodja najbolj intenzivno uporablja. Tako se sama menedžerska ekonomika in njen instrumentarij najpogosteje uporabljata pri analizi tveganj, analizi proizvodnje in cen ter pri analizi financiranja organizacije.

Tako predstavlja jedro menedžerske ekonomike študij tistih elementov ekonomske znanosti, ki so najpomembnejše v odločevalskem procesu organizacij. Pojem menedžerske ekonomike je tesno povezan tudi s pojmom poslovne ekonomike,⁴ ekonomike podjetij, uporabne ekonomike, mikroekonomike, menedžmentom, jedro discipline pa predstavljajo kvantitativne metode, kot so na primer regresijska analiza, korelacijska analiza, operacijske raziskave in Lagrangeva matematična analiza, s katerimi se poskušajo predvideti, opredeliti in rešiti potencialni problemi in ovire, ki se nanašajo na stroške delovanja organizacij, določanje cen, napovedovanje povpra-

4 Nekateri avtorji menedžersko ekonomiko in poslovno ekonomiko razmejujejo tako, da se prva ukvarja z odločevalskimi problemi tako v pridobitnih kot nepridobitnih in javnih organizacijah, medtem ko druga obravnava le probleme v pridobitnem sektorju (Praveen, 2011). Na tem mestu velja poudariti pomembno razliko v razumevanju delovanja – menedžerska ekonomika namreč temelji tudi na obravnavi in analizi empiričnih podatkov, zato sloni na podajanju verjetnosti možnih posledic. Ta logika je občasno v nasprotju s t. i. birokratskim razumevanjem dogajanja, ki izhaja iz logike, katere cilj je pojasniti določene zaključke. Več o tem v nadaljevanju.

ševanja, analizo dobička, ravnanje z ljudmi itd. Dejansko menedžerska ekonomika pokriva dve področji odločanja, in sicer: (1) notranje oziroma operativne zadeve, kamor spadajo analiza povpraševanja, produkcija in ocenjevanje stroškov, oblikovanje cenovne politike ipd. ter (2) zunanje oziroma okoljske zadeve – kar zajema poznavanje poslovnega okolja firme – na primer značilnosti ekonomskega sistema, stanje gospodarstva, trendi na relevantnih trgih, vladne politike ipd.

V osnovi je menedžerska ekonomika dejansko: (1) mikroekonomska disciplina, saj se ukvarja s problemi in principi delovanja posameznih organizacij oziroma dejavnosti; (2) normativna ekonomska disciplina, saj se ukvarja z reševanjem konkretnih problemov, načrtovanjem, odločanjem in optimalno izrabo resursov v določenih pogojih; (3) pragmatična disciplina, saj se ukvarja z analizo konkretnih problemov in ne uporablja nekih abstraktnih predpostavk; (4) sloni na uporabi teorije firme, kar pomeni, da je njen spekter delovanja ožji kot pri čisti ekonomski teoriji; (5) sloni na uporabi makroekonomske znanosti, predvsem pri razumevanju dejavnikov okolja delovanja neke organizacije in vplivov izvajanja raznih makroekonomskih in ostalih javnih politik na delovanje oziroma omejitve delovanja neke organizacije; (6) temelji na ustvarjanju pomoči pri menedžerskem odločanju, saj želi menedžmentu nuditi potreben instrumentarij za sprejemanje pravih odločitev; (7) predstavlja znanstveno disciplino, saj z intenzivno in obsežno uporabo znanstvenih metod opredeljuje učinkovito izrabo redkih resursov v organizacijah; (8) predstavlja aplikativno disciplino, saj temelji na predpisovanju aktivnosti in ne opisovanju stanja, zato poleg določanja samih ciljev delovanja organizacije vzpostavlja tudi potrebne načine za doseganje teh ciljev.

Treba je poudariti, da menedžerska ekonomika ni samo orodje za potrebe sprejemanja odločitev, temveč se uporablja tudi za potrebe dolgoročnega in strateškega načrtovanja, saj ima tako pozitivne kot normativne elemente. Namreč, po eni strani poskuša pojasniti določene ekonomske fenomene na podlagi oblikovanja teoretičnih podmen o vzročno-posledičnih razmerjih, hkrati pa želi napovedati tudi možne posledice in izide sprejema konkretnih menedžerskih odločitev. Menedžerji lahko orodja menedžerske ekonomike uporabijo bodisi na način, da z njimi ocenijo, kako učinkovito izvajajo alokacijo resursov s ciljem doseganja najnižjih možnih stroškov, bodisi na način, da uporabijo najboljše možne odgovore in rešitve na pojav določenih ekonomskih signalov (Webster, 2003).

V glavnem se področje proučevanja menedžerske ekonomike usmerja na analizo naslednjih vsebin: teorijo povpraševanja, teorijo produkcije, teorijo cen, teorijo dobička, teorijo kapitala, financiranja in investicij ter vprašanja okolja delovanja neke organizacije. V okviru analize teorije povpraševanja se specifična vprašanja, na katera poskuša odgovoriti menedžerska ekonomika, nanašajo na napovedovanje povpra-

ševanja, ki predstavlja temelj za vzpostavitev pravilnega obsega produkcije (dobrin in/ali storitev) in posledične preskrbe ustrezne količine potrebnih produkcijskih faktorjev ter študij obnašanja kupcev/uporabnikov, kar se nanaša na identifikacijo njihovega nakupnega odločanja in sprememb v okusih, potrebah in preferencah. V okviru analize teorije produkcije se menedžerska ekonomika ukvarja predvsem z analizo stroškov, saj je naloga načrtovanja usmerjena zlasti v opredelitev optimalnega obsega produkcije, ki pomeni tudi minimalne povprečne stroške. Optimalni obseg produkcije je tesno povezan tudi z velikostjo same organizacije, razmerjem med spremembami povprečnih in mejnih stroškov ter dejavniki, ki vplivajo na povečanje ali znižanje stroškov produkcije.

Teorija cen prav tako predstavlja pomemben element proučevanja menedžerske ekonomike, saj je pravilna določitev cen glede na specifične tržne pogoje pomembna za spodbujanje prodaje dobrin oziroma storitev neke organizacije, komplementarno temu pa je tudi določitev primerne obsega oglaševanja s ciljem spodbujanja prodaje, ki se razlikuje glede na specifične tržne pogoje. Poleg tega se ukvarjamo tudi z vprašanjem ustrezne cenovne politike organizacije (npr. uporaba cenovne diskriminacije) z namenom maksimiranja prodaje oziroma dobička/presežka. To pomeni, da je ustrezna uporaba teorije cen, v kombinaciji z ustrezno uporabo teorije produkcije, tudi ključ za maksimiranje dobička oziroma presežka organizacije. Pri tem se je treba zavedati, da dobiček oziroma presežek ni pomembna kategorija samo v pridobitnih organizacijah, temveč tudi v nepridobitnih, saj lahko presežek služi kot sredstvo za doseg razvoja in širjenja organizacije.

Ne nazadnje je v okviru tematik menedžerske ekonomike treba pozornost nameniti tudi teoriji kapitala in investicij, saj ustrezen način financiranja organizacije (npr. lastniško nasproti dolžniškemu) predstavlja pomemben element zagotavljanja organizacijske učinkovitosti, minimiziranja tveganja in optimiziranja dobička, medtem ko pravilna izbira investicijskih projektov določa temeljne pogoje za razvoj organizacije v prihodnosti. Poleg tega pa se menedžerska ekonomika intenzivno ukvarja tudi s proučevanjem okolja organizacije, ki se nanaša tako na družbeno, ekonomsko kot politično komponento okolja. Tako se naslanja tudi na makroekonomiko, še posebej pa posveča pozornost vprašanjem in okvirjem, ki jih opredeljujejo ekonomski in politični sistem neke države, prevladujoča industrijska politika, trgovinska in fiskalna politika države, politika trga dela in vloga socialnih partnerjev pri vzpostavljanju razmerij med različnimi interesnimi skupinami in subjekti na trgu dela ipd. Menedžment sicer na navedene elemente ne more vplivati, vendar lahko poznavanje le-teh pomembno vpliva na pravilno načrtovanje in strateško odločanje v organizaciji.

Za sodobna kapitalistična gospodarstva je namreč značilna pomembna ekonomska vloga države, saj le-ta participira tako na makro- kot mikroravni. Na makroravni

imata pomembno vlogo denarna in fiskalna politika, predvsem njuna stabilizacijska funkcija, pri kateri se z ukrepi cilja predvsem na zmanjševanje negativnih učinkov in variacije v obsegu ekonomske aktivnosti, ki jo povzročajo poslovni cikli, oziroma zlasti na ohranjanje ravni zaposlenosti in stabilnosti cen. Na mikroravni pa se participacija države odraža predvsem pri odpravljanju tržnih in informacijskih nepopolnosti, ponotranjenju negativnih eksternalij in spodbujanju učinkov pozitivnih eksternalij.⁵

1.2 Pomen in orodja menedžerske ekonomike

Ekonomska teorija lahko pomembno prispeva k uspešnemu opravljanju menedžerskih funkcij, saj predstavlja osnovo za dobro opravljanje menedžerskega poklica. Pomen lahko opišemo podobno, kot ga ima poznavanje fizike za opravljanje katerega koli inženirskega poklica ali poznavanje biologije za opravljanje poklica zdravnika. Nekateri avtorji celo navajajo, da v povprečju menedžerji, ki med svojimi znanji navajajo tudi poznavanje ekonomike, opravljajo svoj poklic bolje kot enako usposobljeni protikandidati, ki teh znanj nimajo. Temeljna naloga menedžerjev je, da dosežejo postavljene cilje organizacije glede na razpoložljive omejene resurse, zato morajo zagotoviti optimalno izrabo teh resursov.

Pri tem pa velja vzporednico vzpostaviti tudi z ekonomsko znanostjo, katere splošna definicija je, da proučuje načine, kako optimalno izrabiti neke omejene vire za ustvaritev nekega obsega učinkov. Ta vzporednica da slutiti izjemno tesno povezanost med ekonomiko⁶ in nalogami menedžmenta, zato osnovno poznavanje ekonomske teorije in logike (ne nujno formalna izobrazba) predstavlja nujen predpogoj za dobro opravljanje menedžerskega poklica, saj menedžerji dejansko udeležujejo ekonomsko teorijo in logiko tudi v praksi. Pri tem Baumol (2015) navaja tri glavne prispevke ekonomske teorije k področju menedžerske ekonomike, in sicer: (1) s prakso gradnje analitičnih modelov, ki pomagajo prepoznavati strukturo menedžerskih problemov z ohranjanjem fokusa na jedru teh problemov; (2) s podajanjem osnove za opravljanje poslovnih analiz in (3) z vzpostavljanjem specifične perspektive, ki menedžerjem omogoča, da se pri analizi in odločanju izognejo raznim konceptualnim pastem.

V svojem delovanju morajo menedžerji sprejeti številne odločitve, ki se ukvarjajo z dosegom ciljev delovanja organizacije. Večina teh odločitev je vezana tudi na obstoj negotovosti in tveganja, ki izhajata iz spreminjanja tržnih in drugih razmer, spreminjajočega se poslovnega okolja, pojava novih konkurentov, spreminjajočih se vla-

⁵ Več o tem glej Webster (2003).

⁶ Na tem mestu še ena opomba. V tej knjigi se uporablja termin ekonomika namesto ekonomija, ki je v slovenski literaturi pogosteje uporabljen. Razlog je v tem, da je termin ekonomika ustrežnejši (angl. *economics*), saj označuje znanost, medtem ko beseda ekonomija (angl. *economy*) predstavlja splošno oznako za gospodarstvo.

dnih politik, vplivov globalizacije in ekonomskih, družbenih in političnih sprememb v neki državi ter tudi širše regionalno in globalno. Tako obvladovanje teh tveganj predstavlja ključen element dobrega menedžerskega odločanja, predvsem pa nujen okvir za prepoznavanje sprememb v poslovnem okolju organizacije. Tako je bistvo menedžerske ekonomike in znanj, ki jih ponuja, ravno v tem, da predstavlja osnovo za zmožnost čim bolj racionalnega odločanja.

V tem kontekstu je tudi po opredelitvi Samuelsona in Marksa (2012) ekonomsko odločanje bistveni element menedžerske ekonomike, pri čemer poznamo šest korakov sprejemanja odločitve. Prvi korak predstavlja opredelitev problema, ob tem pa se je treba predvsem vprašati, kaj je pripeljalo do problema, zaradi katerega se moramo odločiti. Hkrati moramo seveda upoštevati tudi kontekst odločanja, pri čemer večje število vpletenih deležnikov pomeni tudi večjo verjetnost nastanka konflikta. Drugi korak pri odločanju predstavlja opredelitev namenov in ciljev odločanja, ki v zasebnem sektorju praviloma največkrat sledijo pridobitnemu motivu, medtem ko v javnem sektorju sledijo analizi stroškov in koristi. Ob tem je seveda treba upoštevati prisotne negotovosti in tveganja. Tretji korak pri odločanju predstavlja identifikacija in preveritev možnih alternativ, kar pomeni predvsem opredelitev možnih smeri razvoja, upoštevati pa se morajo tudi omejitve in vpliv odločevalcev na razne dejavnike.

Četrty korak pri odločanju predstavlja predvidevanje posledic določene odločitve, pri čemer se usmerjamo predvsem na možne izide, vpliv potencialnih sprememb v okolju na izide in verjetnost nastanka posameznega izida. V tem koraku odločevalci pogosto uporabljajo modeliranje, pri čemer bodisi upoštevamo ekonomske relacije med spremenljivkami bodisi se zanašamo tudi na statistične ali znanstvene relacije med spremenljivkami. Peti korak odločanja predstavlja dejanski sprejem odločitve, torej izbira konkretne alternative, ki predstavlja tudi najpomembnejši in najtežji korak v samem procesu odločanja. Z uporabo različnih orodij (npr. odločitvena drevesa, teorija iger ipd.) poskuša izbrati najboljšo, tj. optimalno alternativo. Zadnji korak odločanja predstavlja izvedba analize občutljivosti, katere namen je predvsem ugotoviti, kakšen je vpliv spreminjanja ključnih ekonomskih, političnih, družbenih in ostalih dejavnikov na izbrano optimalno alternativo, po drugi strani pa je njen namen tudi preveriti učinkovitost in uspešnost same izbrane alternative glede na zadane cilje.

1.3 Menedžerska ekonomika – tehnike, aplikacija in razvoj

Menedžerska ekonomika temelji na uporabi številnih ekonomskih konceptov, orodij in tehnik v odločevalskem procesu. Tri glavne koncepte predstavljajo:

- Teorija firme, katere smisel je predvsem razložiti način sprejemanja odločitev v neki organizaciji. Ta teorija predpostavlja, da so organizacije (firme) skupek lju-

di, fizičnih in finančnih resursov in raznih informacij. Firme obstajajo zato, ker opravljajo neke koristne funkcije v družbi s proizvodnjo in distribucijo dobrin in storitev, pri čemer v ta namen uporabljajo relativno redke resurse, zagotavljajo njihovo zaposlitev in plačujejo davke – firme so tako najbolj osnovni subjekti na ponudbeni strani gospodarstva (družbe).

- Teorija obnašanja potrošnikov, katere smisel je predvsem razložiti, kako potrošniki sprejemajo svoje nakupne odločitve. Namreč, če so firme osnovni subjekti na ponudbeni strani gospodarstva, ta funkcija na povpraševalni strani pripada potrošnikom, saj le-ti trošijo dobrine in storitve, ki jih proizvedejo firme. Tako poznavanje obnašanja potrošnikov predstavlja pomembno nalogo za menedžerje, a v ta namen obstajajo tudi posebna optimizacijska orodja. Če firme načeloma težijo k maksimizaciji dobička, potrošniki težijo k maksimizaciji njihove koristi oziroma zadovoljstva, ob tem pa se potrošniki srečujejo z različnimi omejitvami, ki jih analizira teorija povpraševanja.
- Strukturna teorija trga in teorija cen, ki se ukvarjata predvsem z značilnostmi posameznih tržnih struktur in posledičnim oblikovanjem cen.

Orodja menedžerske ekonomike so uporabna praktično za doseg vseh ciljev delovanja neke organizacije na učinkovit način. Tipične odločitve menedžmenta neke organizacije se namreč nanašajo na vprašanja o obsegu produkcije, postavljeni ceni izdelkov oziroma storitev, lastnem ali zunanem izvajanju dejavnosti, uporabi alternativnih načinov proizvodnje, primernem stanju zalog materiala, nedokončanih in dokončanih izdelkov, obsegu oglaševalskih aktivnosti, načinu zaposlovanja in uporabe resursov, investicijah v prihodnosti ipd.

Ob tem je treba poudariti, da poleg ekonomskih konceptov menedžerska ekonomika zelo intenzivno uporablja tudi analitični instrumentarij teorije odločanja oziroma znanosti o odločanju (angl. *decision sciences*). Tako se intenzivno uporabljajo optimizacijske tehnike, statistično ocenjevanje in napovedovanje, matematična numerična analiza in teorija iger. Pri tem so posebej pomembne optimizacijske tehnike, saj je ena izmed glavnih dilem menedžmenta povezana s tem, da izmed številnih alternativ, omejitev in neznank sprejmejo najoptimalnejšo odločitev glede na postavljene cilje. Optimizacija se torej nanaša na maksimizacijo ciljev (t. i. objektivne funkcije v matematičnem žargonu) glede na opredeljene omejitve. Na primer opredelitev obsega produkcije za doseganje maksimalnega dobička se nanaša na to, da je maksimalni dobiček omejen tudi s funkcijo stroškov in razpoložljivimi zmogljivostmi. Menedžment lahko v tem kontekstu uporabi tudi matematično analizo in opredeli obseg produkcije na ravni, kjer se mejni prihodki izenačijo z mejnimi stroški, kar je znano optimizacijsko pravilo.

Naslednje pomembne tehnike se nanašajo na statistično ocenjevanje, kjer menedžment lahko zanimajo podatki o povprečni ceni izdelkov oziroma storitev v neki dejavnosti, standardnem odklonu cen v neki dejavnosti, lahko pa ga zanima tudi odnos oziroma vpliv med različnimi spremenljivkami, kar zahteva uporabo zahtevnejših statističnih metod. Takšen primer predstavlja ocenjevanje stroškovne funkcije ali funkcije povpraševanja podjetja oziroma panoge, za kar se uporabi regresijska analiza, ki predstavlja glavno orodje ekonomskega modeliranja. V povezavi z uporabnostjo regresijske analize pa velja izpostaviti še tehniko napovedovanja, kjer se napoveduje/-jo prihodnost v neki panogi oziroma pričakovana gibanja. Napovedovanje lahko temelji na ekstrapolaciji regresijske funkcije, lahko pa se uporabi tudi vzročno-posledična analiza (angl. *cause-and-effect analysis*) med različnimi spremenljivkami. Vse navedene tehnike so v nadaljevanju prikazane tudi na praktičnih primerih in so hkrati aplicirane tudi in predvsem na problematiko v javnih in nepridobitnih organizacijah.

V tej točki velja orisati še razvoj menedžerske ekonomike. Kot bo izpostavljeno tudi še v nadaljevanju, ravno področje menedžerske ekonomike predstavlja tisti del ekonomske znanosti, kjer je prišlo do enega izmed najhitrejših razvojev in generiranja novih znanj in pri katerem so bile uporabljene tako kvantitativne kot kvalitativne tehnike proučevanja. Zgoraj omenjene tematike in tehnike predstavljajo jedro klasične oziroma tradicionalne menedžerske ekonomike kot okvir sinteze ekonomske znanosti, znanosti o odločanju in poslovnoorganizacijskih ved. Vendar družbenoekonomske spremembe ustvarjajo tudi nove teme področja proučevanja menedžerske ekonomike, saj v kontekst tematik čedalje bolj padajo tematike, kot so globalizacija, organizacijska ekonomika, informacijska ekonomika, strateško ravnanje, učeča se organizacija, obvladovanje tveganj, poslovna etika in behavioristična ekonomika. Še posebej izpostavljena nova področja, ki naj bi tvorila t. i. novo menedžersko ekonomiko, so vprašanja organizacijskega dizajna, motivacijskih mehanizmov, teorije iger, institucionalne omejitve in strateškega modeliranja. Pri tem se uporabljajo tudi nove tehnike proučevanja, med katerimi je še posebej v porastu uporaba študij primerov in eksperimentalne ekonomike.⁷

1.4 Menedžerska ekonomika in organizacije

Orodja menedžerske ekonomike niso uporabna samo v pridobitnih organizacijah, temveč tudi v nepridobitnih, saj se tam ravno tako srečujejo na primer s problematiko optimalne izrabe razpoložljivih virov s ciljem doseganja nekih družbenih ciljev ozi-

⁷ Več o tem glej na primer Rubin in Dnes (2010). Poudariti velja, da navedeno delo izhaja iz klasične menedžerske ekonomike, ob tem pa naslavlja tudi področja nove menedžerske ekonomike. Uporaba tehnik proučevanja prav tako sledi novim trendom, kar se v nadaljevanju vidi predvsem v obsežnem naboru prikazanih študijskih primerov in primerov iz prakse.

roma zadovoljevanja potreb uporabnikov. Ne nazadnje so orodja menedžerske ekonomike tudi zelo široko uporabna v javnih organizacijah, kjer pomemben element menedžiranja predstavljajo tudi investicijske odločitve, učinki raznih instrumentov na družbo ipd. Skratka, orodja in tehnike menedžerske ekonomike so relativno generične narave, zato jih je mogoče uporabiti v zelo različnih tipih organizacij (Samuelson in Marks, 2012). Je pa v osnovi treba seveda tudi priznati, da obstajajo pomembne razlike v načinih odločanja med, na primer, javnim in zasebnim sektorjem. V splošnem namreč lahko izpostavimo, da predvsem želja po maksimiziranju vrednosti⁸ usmerja odločanje v zasebnem sektorju, medtem ko v javnem sektorju odločanje usmerja predvsem želja po maksimiziranju družbene blaginje, pri čemer pa glavna težava nastopa zlasti v operacionalizaciji kriterija družbene blaginje, saj javne odločitve prinašajo različne obsege stroškov in koristi različnim družbenim skupinam.

Glede na to, da imamo v družbi dejansko tri sektorje – pridobitni (zasebni), nepridobitni in vladni (javni)⁹ – obstajajo posledično tudi različni tipi organizacij. V osnovi se te organizacije razlikujejo po namenu delovanja, vendar značilnosti njihovega delovanja zaradi družbenoekonomskih dejavnikov čedalje bolj intenzivno konvergirajo, zato lahko govorimo celo o institucionalnem ali organizacijskem izomorfizmu, hkrati pa prihaja tudi do povečanega medsebojnega sodelovanja in soodvisnosti. Pojav nekaterih novih konceptov, kot so na primer socialne inovacije, sploh če so ciljane usmerjene (npr. izogibanje revščini ipd.), je povzročil, da na primer vladni sektor vedno bolj teži k sodelovanju in partnerstvu bodisi z nepridobitnim ali pridobitnim sektorjem, predvsem v želji po iskanju najboljših možnih rešitev izbranih problemov (Samuelson in Marks, 2012). Če strogo razmejimo sektorje, lahko izpostavimo, da imamo v okviru pridobitnega sektorja najpogosteje opravka s podjetji, ki pa se lahko razlikujejo po svoji velikosti, temeljni dejavnosti, načinu izvajanja dejavnosti, lastništvu, statusni obliki ipd. V splošnem velja, da naj bi bila podjetja pridobitne organizacije, čeprav lahko zasledujejo tudi druge cilje. V nadaljevanju bomo namreč spoznali, da menedžerji podjetja lahko zasledujejo tudi cilje, ki niso povezani z maksimiranjem dobička, dejstvo pa je tudi, da lahko na odmik od cilja maksimiranja dobička pomembno vpliva tudi lastništvo podjetja. Poznamo namreč tako zasebna podjetja kot podjetja v državni lasti, predvsem pri slednjih pa lastniki lahko postavljajo tudi neekonomske cilje delovanja.

Za organizacije nepridobitnega sektorja velja, da je temelj njihovega delovanja nepridobitnost, v skladu s katero se ustvarjena razlika med prihodki in odhodki ne deli niti med lastnike niti med člane, temveč se lahko ta presežek uporabi le za financiranje dejavnosti oziroma namena, za katerega je organizacija ustanovljena. Vendar

8 V naslednjem poglavju bo opredeljeno, kaj vse se lahko razume pod maksimiranjem vrednosti glede na možne različne cilje delovanja organizacij.

9 Za takšno opredelitev razmejevanja sektorjev glej Pevcin in Bogilović (2017).

po drugi strani tudi te organizacije stremijo k učinkoviti in uspešni rabo prvin (resursov) organizacije, in sicer s ciljem povečevati zmožnosti doseganja zastavljenih ciljev. V nepridobitni sektor spadajo organizacije s področja vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, varstva invalidov, socialnega zavarovanja in drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti v osnovi ni pridobitne narave, kar dejansko pomeni delitev na dejavnost, ki jo organizacije večinoma opravljajo. Standardna definicija razvrščanja (Ott, 2001) upošteva, komu so namenjeni učinki dejavnosti, pri tem pa nepridobitne organizacije deli na tiste, katerih učinki dejavnosti so pretežno namenjeni njihovim uporabnikom/kupcem (npr. zavodi) ali njihovim članom (npr. združenja, zbornice, društva, sindikati).

Nadalje tudi za organizacije vladnega sektorja velja, da njihov smoter delovanja ni v doseganju dobička, temveč v zasledovanju nekih družbenih ciljev oziroma javnega interesa. Kljub temu so pri svojem delovanju vezane k učinkoviti rabi resursov, ki je še posebej pomembna v obdobju krize in s tem povezanih fiskalnih omejitev. Učinkovitost je postala imperativ v vseh tipih organizacij vladnega sektorja, bodisi na ministrstvih ali pa agencijah kot eni izmed oblik vmesnih, mešanih in hibridnih organizacij. Dejansko to dokazuje pojav izomorfizma (glej tudi Pevcin, 2011), saj se »šolska« učinkovitost organizacij pridobitnega sektorja želi posnemati tudi v organizacijah drugih sektorjev, pri nepridobitnih organizacijah pa hkrati postaja čedalje pomembnejša tudi komercializacija delovanja.

Ravno zaradi tega so znanja menedžerske ekonomike splošno uporabna v vseh sektorjih gospodarstva oziroma družbe. Pri tem pa je treba glede na zgoraj navedeno upoštevati še eno pomembno lastnost, in sicer ali so odločanje in aktivnosti ljudi pod vplivom ne samo ekonomskih motivov, temveč tudi psiholoških dejavnikov, kognitivnih omejitev in altruističnih vzgibov in recipročnosti (Brooks, 2008).¹⁰ Poleg tega morajo vsi ekonomski agenti, ne glede na pridobitno ali nepridobitno naravo svojega delovanja, opraviti svoj test stroškov in koristi. Povedano drugače: tudi nepridobitne organizacije morajo svojo dejavnost izvajati tako, da pokrijejo vsaj stroške svojega delovanja, v nasprotnem primeru sta namreč ogrožena poslanstvo in sama prihodnost takšne organizacije.

Kljub temu pa se je treba zavedati, da med javnimi, zasebnimi in nepridobitnimi organizacijami obstajajo neke razlike, zato je uporabo tehnik menedžerske ekonomike treba prilagoditi oziroma nasploh preveriti možnosti, smiselnost in omejitve njihove uporabe. Fiskalne omejitve in posledične reforme v javnem sektorju pogostokrat kot možen benčmark pri posnemanju spremembe in novih načinov delovanja navajajo ravno zasebni sektor. Na javni sektor se namreč večinoma gleda precej negativno,

¹⁰ To pomeni, da je odločanje samo po sebi pristransko, podvrženo tudi možnim napakam in omejitvam, priznati pa je treba, da se lahko ljudje iz napak tudi učijo. Skratka, govorimo o kontekstu omejene racionalnosti.

predvsem skozi prizmo prevelike birokratiziranosti in neučinkovitosti delovanja, zaradi česar se čezmerno troši davkoplačevalski denar. V ozadju reformnih procesov so pogoste ideje, da bi bilo smiselno organizirati delovanje teh organizacij na način, ki je bližji delovanju subjektov na trgu. Načeloma bi bilo dobro, če bi te organizacije lahko delovale tako, vendar je treba vedeti, da jih ne smemo neposredno primerjati s podjetji, saj niso klasične gospodarske enote. Večina javnih organizacij je namreč institucionaliziranih organizacij, ki delujejo v kompleksnem, vrednostnem okolju. V takem okolju je preživetje ustanove odvisno od tega, kako je sposobna zaznavati okolje, spoznati glavne akterje in podpirati vrednote, ki jih predstavlja,¹¹ ob tem pa ne smemo spregledati tudi vpliva zakonodaje na delovanje teh organizacij, ki je mnogo bolj intenzivno.¹²

Bistvo javnih organizacij je torej v tem, da so opredeljene proceduralno s ciljem zagotoviti primerno oziroma običajno ravnanje. V institucionaliziranem okolju so organizacije nagrajene za zagotovitev ustreznih struktur in procesov. Poudariti velja, da institucionalizirane organizacije temeljijo na formalni organizaciji in kulturi. V ozadju institucionaliziranih organizacij so trije elementi:

- struktura in ravnanje organizacije odražata njene vrednote in institucionalno okolje, kar pomeni, da institucije temeljijo na zadovoljevanju potreb državljanov;
- ohranitev dobrih odnosov z državljani temelji na delnih odmikih dejanskega ravnanja od formalnih pravil;
- delovanje takih organizacij temelji na načelih dobre presoje in dobrega namena, kar otežuje njihovo kritično ocenjevanje in nadzor; v bistvu to pomeni, da so posamezniki v institucionaliziranih organizacijah prepričani, da ravnavo prav.

Poleg tega se je treba zavedati, da v javnem sektorju nastopa tudi agencijski problem – predvsem zaradi dejstva, ker obstajajo tri skupine subjektov: družba (principali), birokracija (agenti) in uporabniki.¹³ V že omenjenem agencijskem proble-

11 Več o tem glej Pevcin (2005).

12 O kompleksnosti okolja delovanja javnih in nepridobitnih organizacij kaže naslednji primer. Namreč eno izmed vprašanj delovanja teh organizacij v Sloveniji je na primer vezano tudi na racionalizacijo lokalnih javnih zavodov kot izvajalcev lokalnih negospodarskih javnih služb, pri čemer se vprašanja racionalizacije nanašajo predvsem na njihovo organizacijo. Ob tem ravno to vprašanje zelo jasno nakazuje na prisotnost agentskega problema, saj poleg kompleksne zakonodaje tudi samo sprejemanje le-te nakazuje na kompleksne relacije in obstoj številnih deležnikov. Organizacija javnih zavodov in pristojnosti njihovih organov so opredeljene tako s splošnim Zakonom o zavodih kot tudi s sektorsko specifično zakonodajo, hkrati pa je sama organizacija zavoda določena v njegovem statutu ali pravilniku, ki ga s soglasjem ustanovitelja sprejme svet zavoda. Svet zavoda sestavljajo predstavniki ustanovitelja, predstavniki zaposlenih v zavodu in predstavniki uporabnikov ali posebnih interesnih skupin. Že to nakazuje na zapleten sistem same organizacije, saj obstaja veliko deležnikov – centralna oblast (določitev normativov in standardov), lokalna oblast, tj. občina (ustanovitev javnega zavoda), sindikati (dajanje mnenj), uporabniki storitev (sodelovanje v svetu), zainteresirana javnost (sodelovanje pri delu sveta), zaposleni v javnem zavodu (sodelovanje v svetu) ipd. Zanj pa je lahko še bolj zapleteno, če javni zavod soustanovita dve ali več občin, kar se v praksi dogaja predvsem na področju zdravstvenega varstva in kulture. To omejuje možnosti same izvedbe reorganizacije v praksi. Več o tem glej Rakar idr. (2018).

13 Več o tem glej Pevcin (2006).

mu namreč uporabniki in javni uslužbenci nastopajo na nasprotnih straneh, saj je cilj uporabnika pridobiti neko korist (t. i. birokratski output), medtem ko je naloga javnih organizacij proizvodnja in razdelitev outputa točno določenim uporabnikom (prejemnikom koristi). Ključni problem je dejstvo, da uporabniki kot primarni vir informacij o ravnanju javnih organizacij (t. i. zadovoljstvo uporabnikov/kupcev, ki je temeljni postulat delovanja organizacij na trgu) niso kredibilen vir informacij o uspešnosti njihovega delovanja, in sicer zato, ker precej t. i. birokratskega outputa pomeni neko obliko koristi za uporabnike, zato imajo ti popolnoma drugačne preference in niso pripravljeni opozarjati na znane napake.

Problematika nadzora javnih organizacij izvira iz dejstva, da proizvajajo predvsem dobrine in storitve, uporabe katerih ni mogoče neposredno zaračunati. Če bi bilo to izvedljivo, bi se uporabniki pritožili v dveh primerih: (a) če bi uporabnik dobil dobrino, ki je ne potrebuje, in (b) če bi uporabnik ne dobil dobrine, ki jo potrebuje. V primeru večine dobrin, ki jih proizvajajo javne organizacije, tj. javnih dobrin, pa se pritožijo samo uporabniki, ki ne dobijo dobrine. Navedena značilnost javnih dobrin, tj. neposredno neplačevanje za njihovo uporabo, dejansko pripelje do agencijskega problema pri t. i. zunanem nadzoru (in posledično tudi upoštevanju informacij o zadovoljstvu uporabnikov).

Hkrati je treba poudariti, da v javnih organizacijah praktično ni vzvodov za nagrajevanje agentov v primeru dobrega ravnanja – edini način motiviranja javnih uslužbencev je pogosto povezan le z grožnjami o odpustu, ponavadi ob primerih večjih kršitev in nedopustnih oblik ravnanja, obstaja pa malo mehanizmov pozitivne motivacije. Vzrok je treba iskati predvsem v dejstvu, da je naloge in rezultate dela agentov težko določiti, meriti in nadzirati, zato tudi ni vzvodov za plačevanje po uspešnosti, kar je značilno za zasebni sektor. V takem primeru so le uporabniki tisti, ki lahko opozorijo na napake, saj zastojkarstvo ustvarja uporabnike, ki so precej nezanesljivi subjekti za ugotavljanje napak.

1.5 Pregled poglavja

V tem poglavju je bil pojasnjen pojem orodja in tehnike menedžerske ekonomike, prikazani pa so bili tudi njen razvoj in možnosti uporabe v različnih organizacijah in sektorjih. Okvirni pregled poglavja tvorijo naslednja vprašanja:

- Pojasni in razmeji pojem menedžerske ekonomike.
- Predstavi tri glavne koncepte menedžerske ekonomike.
- Predstavi uporabnost in posebnosti uporabe menedžerske ekonomike v različnih tipih organizacij in različnih sektorjih.

2 TEORIJA ODLOČANJA

V tem poglavju je natančno predstavljen pomen odločanja, posebej z vidika menedžmenta pa tudi glavna orodja, ki se uporabljajo v procesih odločanja, ter težave in napake, ki se pojavljajo ob tem. V sklepnem delu je predstavljena aplikacija teorije odločanja na primeru večnivojskega upravljanja, ki predstavlja teme odločevalskega procesa v EU.

2.1 Menedžment in odločanje

Kot smo že omenili, odločanje predstavlja jedro delovanja menedžmenta, ki ga v osnovi razumemo kot generični proces. V ozadju odločanja je teorija odločanja, katere bistvo je proučevanje obnašanja, usmerjenega k cilju. Za dosego le-tega je na voljo več možnosti, pri čemer se usmerja ravno na proces sprejemanja odločitve, ne pa toliko na implementacijo le-te kot naslednje faze. Ravno obdobje od sredine 20. stoletja je bilo ključno za razvoj teorije odločanja, k čemur so prispevale številne znanstvene discipline (med drugimi še posebej ekonomija, družbene vede, politologija, psihologija, filozofija, statistika). Teorija odločanja je zato v osnovi precej interin multidisciplinarna, čeprav obstaja med posameznimi vedami tudi delitev dela, saj se na primer politologi ukvarjajo predvsem s kolektivnim odločanjem in volitvami, filozofi poudarjajo pomen racionalnosti pri odločanju itd. (Hansson, 2005).

Pri tem velja poudariti, da se večina odločitev ne zgodi v trenutku, temveč odločitveni proces poteka v fazah. Prvo sistematično obravnavo faz procesa odločanja je izpeljal francoski razsvetljenski filozof Condorcet, ki je proces odločanja razdelil v tri faze: fazo generiranja različnih alternativ; fazo usklajevanja in oblikovanja obvladujočega števila alternativ ter fazo izbora konkretne alternative. Pri tem je posebej pomembno razlikovanje med prvo in drugo fazo, ki glede na kontekst Condorcetove analize nakazuje na dejanski princip odločanja in oblikovanja alternativ v politiki. Po drugi strani pa sodobna obravnava procesov odločanja izhaja iz t. i. sekvenčnih modelov reševanja problemov, katerih bistvo je delitev odločitvenega procesa v vedno enako razporejene zaporedne faze. Po Simonu naj bi tako odločanje imelo tri glavne faze, in sicer: iskanje razlogov za odločanje (angl. *intelligence*), iskanje možnih poti za ukrepanje (angl. *design*) in izbira dejanske poti ukrepanja (angl. *choice*). Alternativno je lahko sekvenčni proces po Brimu idr. razdeljen tudi v šest faz: (1) identifikacija problema, (2) iskanje relevantnih informacij, (3) izdelava možnih potencialnih rešitev, (4) evalvacija potencialnih rešitev, (5) izbor strategije za rešitev problema in (6) udejanjanje rešitve.

Pri tem je treba poudariti, da imajo sekvenčni modeli tudi kritiko, in sicer naj po eni strani faze procesa odločanja potekale dejansko v praksi vzporedno, ne pa izključno zaporedno, po drugi strani pa t. i. nesekvenčni modeli odločanja predpostavljajo tudi možnost spreminjanja vrstnega reda faz glede na specifični problem in kontekst odločanja. Tako na primer Mintzbergov idr. nesekvenčni model odločanja predpostavlja enake faze kot Simonov model, tj. identifikacijo, razvoj in izbiro. Pri tem naj bi prva faza imela dve rutini, in sicer potrebo po sprejemu odločitve in diagnozo problema. Tudi razvojna faza naj bi vsebovala dve rutini, in sicer iskanje možnih obstoječih rešitev in oblikovanje novih možnih rešitev. Zadnja, tj. izbirna faza pa naj bi imela tri rutine, in sicer pregled alternative, evalvacijo alternativ in avtorizacijo izbire konkretne alternative. Razmerje med fazami in posameznimi rutinami naj bi bilo bolj krožne in manj zaporedne narave.

2.2 Orodja v procesih odločanja

Bistvo ravnanja menedžmenta je ravno odločanje. Menedžerji si pri samem odločanju lahko pomagajo s številnimi orodji, kot so odločitvene matrike, ki omogočajo evalvacijo vseh možnosti pri odločanju – tudi z upoštevanjem posameznih dejavnikov odločitve. Naslednje orodje predstavljajo odločitvena drevesa, kjer se usmerja na rezultate oziroma posledice posamezne določitve. To orodje je eno izmed najpogosteje uporabljenih v odločanju, saj je konceptualno relativno zelo preprosto, omogoča pa napovedovanje verjetnega izida. Naslednje orodje je t. i. T-diagram, katerega bistvo je tehtanje pozitivnih in negativnih vidikov neke možnosti, zato je glavna prednost tega orodja v tem, da zajame vse pozitivne kot tudi negativne plati eventualnega sprejetja neke odločitve. Med zelo pogosto uporabljena orodja za podporo odločanja pa uvrščamo tudi t. i. diagram ribjih kosti (metoda Ishikawe), katerega temelj predstavlja dejanska analiza vzrokov in posledic. Ta metoda je zato uporabna predvsem takrat, ko je treba raziskati vzroke, zakaj je prišlo do določenega izida – metoda namreč prikazuje vizualno potencialne vzroke s pomočjo vej, pripehtih na hrbtenico, kar spominja na ribje ogrodje.

Poseben izziv je odločanje v skupinah, ko imamo na razpolago več izbir. Eno od orodij odločanja, ki predstavlja skupinsko tehniko odločanja, je t. i. multivoting – uporabno orodje predvsem takrat, ko je več posameznikov vključenih v proces odločanja, saj omogoča najprej identificiranje večjega števila opcij, nato pa njihovo strukturirano reduciranje za potrebe lažjega sprejema odločitve. To orodje je še posebej primerno takrat, kadar imamo na razpolago veliko število izbir, ki jih je treba ustrezno zmanjšati. Pri tem želimo predvsem odstraniti manj pomembne in manj ugodne opcije. To orodje se pogosto uporablja po viharjenju možganov, kjer pride

do generiranja izbir, nato pa je njihovo število treba zmanjšati na obvladljivo raven. Orodje ima tudi to prednost, da ne ustvarja zmagovalcev in poražencev v skupini.¹⁴

Na tem mestu pa velja izpostaviti še tri orodja, ki imajo posebno uporabnost v javnih organizacijah, in sicer analizo Pareto, analizo stroškov in koristi ter t. i. analizo conjoint. Analiza Pareto je orodje, ki je uporabno takrat, ko je treba sprejeti veliko število odločitev, saj omogoča vzpostavitev prioritet, katere odločitve morajo biti zaradi svojega največjega učinka sprejete najprej. V ozadju analize Pareto je pravilo 80/20, ki preprosto pove, da lahko iz 20-odstotnega dela ustvarimo 80 % koristi od posla oziroma da se na primer 80 % pritožb strank nanaša na 20 % izdelkov oziroma storitev, ki jih firma ustvarja. Povedano drugače: ta analiza omogoča izpostavitev najbolj kritičnih točk, vzrokov za napake in najpomembnejših elementov delovanja firme (Haughey, 2018).

Nadalje se analiza stroškov in koristi uporablja predvsem pri vrednotenju smiselnosti investicij in projektov, še posebej v javnem sektorju, bistvo tega orodja pa je primerjava med denarno ovrednotenimi stroški in koristmi nekega projekta. Namen te metode je celostni pristop pri ovrednotenju stroškov in koristi, kar pomeni, da je treba ovrednotiti tako neposredne kot posredne stroške in koristi, upoštevati pa je treba tudi tehnološke eksternalije in po potrebi ovrednotiti še vrednost časa in življenja.¹⁵ Prednost te metode je v preprostem razumevanju koncepta, vendar je pravi izziv, in hkrati tudi slabost metode, dejansko pravilno ovrednotenje stroškov in koristi, še posebej v času. Poleg ocene denarnih vrednosti in tokov je namreč treba upoštevati tudi pravilno in pravo diskontno stopnjo, sam izziv pa predstavlja že prevedba stroškov in koristi v denarne vrednosti.

Ne nazadnje omenimo še analizo conjoint, ki se uporablja takrat, ko je pri sprejemanju odločitve treba upoštevati preference uporabnikov. Izraz *conjoint* izhaja iz zloženke angleških besed *consider* in *jointly* in omogoča ocenjevanje preferenc uporabnikov glede na konkurenčne produkte ali storitve, pri čemer so v ozadju metode statistične tehnike, ki pomagajo oceniti, kako uporabniki cenijo različne lastnosti izdelka ali storitve. S tem se želi predvsem določiti, katera lastnost oziroma katere lastnosti so najbolj pomembne pri odločitvi za nakup nekega izdelka oziroma storitve.¹⁶

2.3 Težave in napake v procesih odločanja

V procesu sprejemanja odločitev se je treba zavedati, da lahko obstajajo številne težave, lahko pa pride tudi do samih napak. Namreč, ene od težav so tudi nepopolnost informacij, subjektivnost in pristranskost odločevalcev. To je pogosto povezano

14 Glej Decision-Making Tools (2018).

15 Glej Pevcin (2008).

16 Glej Bardorfer (2016).

bodisi s hitenjem glede sprejemanja odločitve ali pa tudi s predolgim odlašanjem glede tega. Hkrati je treba pri odločanju upoštevati tudi logiko in intuicijo, saj dobro sprejemanje odločitev zahteva dejansko pravilno, vendar ne nujno enakomerno razmerje logike, intuicije in izkušenj. Pri tem se je treba zavedati, da je odločanje dejansko izrecna naloga, sploh vrhnjega menedžmenta, zato ponavadi slabe odločitve ne utonejo v pozabo in se morajo menedžerji izogibati napakam v odločanju in sprejemanju slabih odločitev.

V splošnem lahko izpostavimo osem najpogostejših napak v procesu odločanja.¹⁷ Prva napaka je vezana na nezaznavanje obstoja problema, kar je pri menedžerjih povezano tudi s tem, da se na ta način poskušajo izogniti odgovornosti. Druga napaka je vezana na napačno identifikacijo problema, kar je povezano bodisi s časovnimi omejitvami bodisi z nepoznavanjem ozadja, ki pripelje do problema. Tretja napaka je vezana na premajhen poudarek na iskanju možnih alternativ za rešitev problema, pri čemer se največkrat iščejo le preverjeni in znani načini reševanja problema, ki pa morda v dani situaciji ne zadoščajo več. Četrto napako pri odločanju predstavlja neustrezno ocenjevanje tveganj, predvsem izostanek sistematične analize le-tega, kar lahko pripelje do dodatnih visokih stroškov. Peta napaka je ponavljanje sprejetih odločitev, kar pomeni parcialno reševanje posameznih problemov, pri čemer bi se nastajanju problemov lahko izognili s spremembo politik, pravil, veljavnih postopkov ipd. Šesto napako predstavlja sprejemanje nepotrebnih odločitev. To pomeni, da bi bilo v dani situaciji morda bolje, da se ne naredi nič, temveč se le počaka na razjasnitev situacije. Sorodna je sedma napaka, ki pa pomeni prepozno sprejemanje odločitev, saj s tem menedžerji izgubijo čas, v katerem bi ob hitrem sprejemu odločitev lahko le-te po potrebi popravili in spremenili. Zadnjo pogosto napako pa predstavlja pomanjkljivo spremljanje razvoja dogodkov in nadzora nad odločitvijo in njenimi učinki, kar po potrebi omogoča tudi popravljanje določene odločitve.

2.4 Študijski primer: večnivojsko odločanje in upravljanje v EU

Model večnivojskega upravljanja je nastal v 90. letih prejšnjega stoletja kot rezultanta centrifugalnih procesov, v katerih so postopki odločanja usmerjeni stran od nacionalne ravni v dveh možnih smereh – k nadnacionalni ali podnacionalni ravni. Gre za odločanje, ki je vezano na različne akterje na različnih oblastnih ravneh.¹⁸ Povezovanje, sodelovanje in odločanje v takšnem kontekstu temelji na stalnem transparentnem dialogu med različnimi upravljavskimi ravni, pri čemer ravno večnivojsko upravljanje predstavlja temelj procesa evropskega združevanja in regionalnega sodelovanja. Leta 2009 je Odbor regij izdal Belo knjigo o upravljanju na več ravneh, kjer

¹⁷ Glej na primer Caruth in Handlogten (2000).

¹⁸ Več o tem glej Marks (1993).

ravno to predstavlja enega glavnih ključev do uspeha procesa evropskih integracij, saj upravljanje s sodelovanjem različnih ravni oblasti zagotavlja legitimnost institucij in učinkovitost politik, hkrati pa pri državljanih spodbuja občutek vključenosti.

Bistvo modela večnivojskega upravljanja je tudi v predpostavki, da nobena oblastna raven dejansko ne dominira nad drugo, temveč naj bi bile povezave in odvisnosti obojestranske oziroma večstranske. Kot zanimivost ravno upravna organiziranost EU temelji na tem modelu, od česar je v veliki meri odvisna tudi stabilnost unije. Pri tem velja poudariti, da obstajata dva različna tipa večnivojskega upravljanja, gledano iz perspektive EU, in sicer t. i. tip upravljanja 1, kjer gre za reševanje obsežnejših splošnih problematik, oblastna arhitektura pa je sistematično in institucionalno določena, fokus je praviloma dolgoročen. Po drugi strani je tip upravljanja 2 drugačen, saj opredeljuje mnogoštevilno in fleksibilno oblastno arhitekturo, kjer se rešujejo ožje specifične problematike, večji je tudi fokus na povezovanju različnih oblastnih akterjev.¹⁹

Ob tem velja poudariti, da se v praksi delovanja EU občasno pojavljajo težave pri implementaciji večnivojskega upravljanja, kar še posebej velja v kriznih razmerah, ko se bodisi odločevalska veriga pretrga bodisi prihaja do enostranskih permutacij v smeri od zgoraj navzdol. To je zlasti zanimivo v kontekstu majhnih evropskih držav – primer Slovenije v času migrantske krize na zahodnobalkanski migracijski poti iz obdobja 2015/16 lahko služi kot primer, ko je prišlo dejansko do kolapsa modela večnivojskega upravljanja, pri čemer se je izkazalo, da ravno prevladujoči tip upravljanja 1, ki smo ga omenili prej, v takšnih situacijah ne deluje.²⁰ Velja tudi poudariti, da je za EU v glavnem značilno, da permutacije tudi v preostalih situacijah največkrat potekajo od zgoraj navzdol, kar pomeni, da nadnacionalni nivo pri odločanju dominira nad nacionalnim nivojem, le-ta pa nad podnacionalnim oblastnim nivojem. To je posledica ne dovolj tesnega sodelovanja, pomanjkljive komunikacije, nejasno deljenih in razmejenih pristojnosti pa tudi omejene participacije državljanov pri odločanju, kar je glede na ustroj EU še posebej problematično, saj se usklajevanje velikokrat odvija le med različnimi oblastnimi nivoji.

19 Več o tipologiji upravljanja glej na primer Hooghes in Marks (2003).

20 Več o tem glej Rijavec in Pevcin (2018).

2.5 Pregled poglavja

V tem poglavju je predstavljeno odločanje kot generični proces in ravno v tem kontekstu so predstavljene tudi napake v procesih odločanja, izpostavljena pa je aplikacija teorije na primeru delovanja supranacionalne organizacije. Za razumevanje okvira poglavja je treba odgovoriti na naslednja vprašanja:

- Opredeži razvoj teorije odločanja.
- Predstavi analizo Pareto, analizo stroškov in koristi ter t. i. analizo conjoint.
- Predstavi težave, povezane z večnivojskim upravljanjem in odločanjem v EU.

3 TEORIJA FIRME

Navedeno poglavje obravnava enega glavnih konceptov, iz katerih izhaja menedžerska ekonomika, tj. teorija firme, ki se ukvarja predvsem s tem, zakaj firme oziroma na splošno organizacije sploh obstajajo in kakšni so cilji njihovega delovanja, samo poglavje pa obravnava tudi vprašanja o rasti firme in ločitvi funkcije lastništva in poslovanja.

3.1 Nastanek teorije firme

Čeprav je ekonomska znanost relativno stara, predvsem njen mikroekonomski del, se je proučevanje firm, ki poleg gospodinjstev predstavljajo enega temeljnih ekonomskih subjektov, uveljavilo šele v 70. letih prejšnjega stoletja, ko lahko tudi govorimo o nastanku teorije firme, čeprav so se pionirska dela pojavila že v 20. in 30. letih, in sicer z deli Knighta in Coaseja. Vendar se je šele nekaj desetletij kasneje razvila prava teorija firme oziroma organizacijska ekonomika, ki je proučevala razloge za nastajanje kompleksnih firm, njihove razmejitve do trga in tržnih transakcij ter vprašanja njihove notranje organizacije. Ta teorija danes predstavlja eno izmed najhitreje razvijajočih se področij znotraj moderne ekonomike in jo lahko umestimo v širši koncept pristopa, ki mu pravimo nova institucionalna ekonomika.²¹

Standardna ekonomska teorija, t. i. neoklasični pristop, je namreč zanemarjala analizo potencialnih konfliktnih razmerij med lastniki in menedžerji, hkrati pa se je tudi preveč naslanjala na veljavnost decentraliziranega cenovnega mehanizma, ki ni bil sposoben razložiti, zakaj obstajajo tudi ekonomske transakcije znotraj firm. V splošnem lahko teorijo firme razdelimo na dve smeri, in sicer na modele nepopolnih pogodb in modele principala in agenta, pri čemer se prvi modeli ukvarjajo predvsem s tem, da je pri nadzoru agentov ključno ex post upravljanje, pri drugih pa je ključna vzpostavitev ex ante motivacijskih mehanizmov.

V tem kontekstu pristopi, ki temeljijo na modelih principala in agenta, utemeljujejo obstoj firme kot potencialno rešitev obstoja problema moralnega hazarda v timih, firmo pa kot mehanizem vzpostavljanja motivacijskih elementov, medtem ko modeli nepopolnih pogodb razumejo firmo kot razmerja med delodajalci in delojemalci, kot mehanizem upravljanja ali pa kot lastniško enoto. Iz navedenega lahko sklenemo, da

²¹ Posner (2010) navaja, da dejansko organizacijska ekonomika predstavlja nadgradnjo nove institucionalne ekonomike, pri čemer se ta nadgradnja nanaša predvsem na formalizacijo ogrožja analize, deloma pa se pristop staplja tudi z ekonomsko analizo prava. Bistvo organizacijske ekonomike je iskati predvsem v tem, da išče načine, kako organizacije odpravljajo problematiko agencijskih stroškov, informacijskih stroškov in ostalih nepopolnosti, ki zmanjšujejo učinkovitost delovanja.

gre za različne modele, ki pa imajo v jedru proučevanja dejansko enake elemente – zakaj firme sploh obstajajo in kako poteka delo in upravljanje znotraj njih.²²

3.2 Opredelitev teorije firme

Za razumevanje ravnanja menedžerjev je treba poznati delovanje firm, zato teorija firme predstavlja prvi temeljni koncept menedžerske ekonomike. Ta koncept v glavnem poudarja vzroke za obstoj firme, njihove cilje delovanja in možnosti razvoja. Pri tem je na firmo treba gledati kot na aktivnost, kjer se inputi, torej proizvodni resursi, pretvarjajo v outpute, torej izdelke ali storitve, ob tem pa sta oblika in način opravljanja aktivnosti odvisna bodisi od lastnikov bodisi od s strani lastnikov imenovanih agentov, ki usklajujejo te aktivnosti – torej menedžerjev (Webster, 2003).

Pri tem se kot prvo pojavlja vprašanje, kateri so cilji, ki usmerjajo aktivnosti firme. Ekonomisti so tradicionalno trdili, da naj bi bil temeljni cilj, ki usmerja aktivnosti firme, dobiček, kar je v skladu z zakonitostmi neoklasičnega pristopa, kjer je firma obravnavana kot črna skrinja. V tem primeru so vse aktivnosti brez debate usmerjene k maksimizaciji dobička, pri čemer predpostavljamo vnaprej znane omejitve inputov in popolno informiranost.²³ Takšen pristop zanemara dinamično komponento in obstoj negotovosti in tveganja, zato je generični postulat dejansko ta, da je cilj firme maksimizacija njene vrednosti, kar zajema sedanjo vrednost pričakovanih dobičkov v prihodnosti.

Pri tem velja poudariti, da je navedeni postulat dejansko normativne narave in predpisuje, katerim ciljem naj bi bile podrejene aktivnosti firme. To pa zanemara znana dejstva, da se odločitve v firmi navadno ne sprejemajo samo na enem mestu, prav tako imamo tudi več odločevalskih ravni, kar velja zlasti za večje sisteme. V takšnih firmah je, četudi bi bil cilj delovanja usmerjen k maksimizaciji dobička, dejansko do tega težko priti, kar je posledica dejstva, da menedžerji pri svojem delovanju bodisi sledijo svojim lastnim motivom (varnost zaposlitve, vpliv ipd.), pri čemer preferirajo kratkoročno maksimizacijo vrednosti v primerjavi z dolgoročnim dobičkom, bodisi nimajo na voljo ustreznih informacij za doseg maksimizacije vrednosti ali pa niso uspeli implementirati politik, ki bi pripeljale do maksimizacije vrednosti (Samuelson in Marks, 2012).

22 Obstaja tudi kritika teorije firme, ki se usmerja predvsem na zanemarjanje pomena evolucijskih in tehnoloških sprememb na delovanje firm. Ti pristopi se v glavnem usmerjajo le na neke pomanjkljive interpretacije in usmeritve teorije, ne predstavljajo pa odmika od same splošne veljavnosti teorije firme. Več o zgodovinski evoluciji teorije firme glej na primer Foss, Lando in Thomsen (1999).

23 Pomemben element, ki ga velja nasloviti na tem mestu, je, kateri so dejansko viri dobička. Dobiček je lahko namreč posledica inovacij, večjega prevzemanja tveganj ali pa izkoriščanja tržnih nepopolnosti (Winter-Ebmer, 2016).

Tako se je v praksi pojavilo vprašanje, kako realistična je sploh predpostavka o maksimizaciji dobička oziroma vrednosti firme, zato je mogoče govoriti o kritikah te neoklasične teorije firme, ki se naslanjajo predvsem na to, da sodobne firme, predvsem tiste večje, prakticirajo ločitev funkcije lastnikov in funkcije menedžerjev, pri tem pa slednji v imenu prvih dejansko usmerjajo aktivnosti firme. Tako so se pojavile alternativne teorije firme, ki govorijo o drugačnih ciljih delovanja.²⁴ Eden od takšnih pristopov je teorija transakcijskih stroškov, ki jo je utemeljil R. Coase. Skladno s to teorijo firme obstajajo zato, ker so najprimernejši alokatorji resursov, pri čemer naj bi firma dejansko minimizirala vsoto zunanjih in notranjih transakcijskih stroškov pri proizvodnji danega outputa, ker je prvi, a ne zadostni pogoj za maksimiranje vrednosti. Povedano drugače: firme obstajajo zato, ker je gledano z vidika njihovih uporabnikov ceneje, da proizvodnjo izdelkov in storitev, s katerimi zadovoljujejo svoje potrebe, prenesejo v izdelavo firmam, ki tako dosegaajo nižje stroške menjav na trgu, torej nižje transakcijske stroške.

Naslednja alternativna teorija je Simonov model k zadovoljstvu usmerjenega obnašanja menedžerjev, po katerem menedžerji stremijo k maksimiziranju svojih koristi (plača, razne bonitete ipd.), ki sicer povečujejo stroške firme, vendar želijo lastnikom omogočiti tudi doseganje zadovoljive ravni donosov in dobička. Pri tem je glavna omejitev doseganja maksimizacije dobička ravno v tem, da v velikih in kompleksnih firmah menedžerji dejansko ne morejo vedeti niti določiti maksimalne ravni dobička, hkrati pa so firme na neki način pri svojem delovanju prisiljene zasledovati tudi določene neekonomske cilje, kot so na primer dobro ime, zadovoljstvo zaposlenih, kakovost izdelkov oziroma storitev ipd.

Zelo soroden Simonovemu modelu je Williamsonov model maksimiziranja koristi menedžerjev, ki predpostavlja, da ravnanje firme usmerjajo pretežno cilji menedžerjev, ki pa ne zajemajo samo želje po višjih plačah in drugih bonitetah, temveč tudi po gradnji poklicnega in družbenega ugleda, ki zajema motiv po povečevanju velikosti firme zaradi posledične rasti družbenoekonomskega pomena firme in s tem vpliva menedžerjev ter tudi motiv po večjih diskrecijskih pravicah odločanja, kar pomeni večjo samostojno menedžerjev pri odločanju. Gre za povečevanje t. i. diskrecijskih izdatkov firme na račun dobička. Ti cilji naj bi v prvi vrsti usmerjali ravnanje firme, šele nato naj bi bili na vrsti cilji lastnikov. V praksi se je ta teorija sicer izkazala za precej omejeno, saj lahko lastniki takšne menedžerje, ki ne zasledujejo njihovih ciljev in pretirano povečujejo stroške, precej hitro zamenjajo.

Nadalje alternativni pristop k pojmovanju dejanskih ciljev, ki usmerjajo ravnanje firme, predstavlja teorija Marrisa in Wooda, kjer naj bi bil cilj firme maksimizacija njene vrednosti, kar je tesno povezano z rastjo same firme. Povedano drugače naj bi

²⁴ Več o tem glej Webster (2003), Allen idr. (2013) ter Samuelson in Marks (2012).

bil cilj sodobnih firm maksimizacija njene (tržne) vrednosti, kar omogoča doseganje večje vrednosti za lastnike. Bistvo te teorije je v tem, da lastnikom koristi povečevanje tržne vrednosti firme, hkrati pa jo tudi lažje zaznajo. Glede na to, da naj bi bil cilj menedžerjev predvsem zagotavljanje varnosti svoje zaposlitve, lahko s tako oblikovanim ciljem firme menedžerji dejansko dosegajo večjo varnost svoje zaposlitve.

Naslednji alternativni pristop pri opredeljevanju ciljev firme je Baumolov model maksimizacije prihodkov od prodaje, po katerem le-ti predstavljajo najbolj viden element uspešnega dela menedžerjev. Pri tem naj bi bil ta cilj poslovanja firme najverjetnejši kratkoročni cilj predvsem v oligopolnih dejavnostih, predvsem zato, ker rast prihodkov odraža tudi samo rast firme, ki je v takšnih dejavnostih največkrat ključna za izražanje tržne moči. Poleg tega prihodki dejansko odražajo produktivnost dela menedžerjev, njihova rast pa tudi samo uspešnost delovanja, zato je ta cilj zelo pogost, saj je v sami praksi največkrat komplementaren cilju zadovoljivega dobička, ki ga na neki način lastniki firme vseeno pričakujejo.

Še eden od pristopov pri opredeljevanju možnih ciljev firme naslavlja zasledovanje (družbene) odgovornosti firme. Pri tem velja, da v splošnem v sodobnem kapitalističnem gospodarstvu firme precej prispevajo k povečevanju ekonomske blaginje, saj jih tekma na trgih in konkurenca silita k proizvodnji izdelkov in storitev, ki jih potrebujejo in želijo kupci, hkrati pa s ciljem povečevanja dobičkov težijo k izboljšavam izdelkov, njihovi večji kakovosti ob hkratnem zniževanju proizvodnih stroškov. Firme prav tako investirajo tudi v raziskave in razvoj, kar omogoča doseganje tako tehnoloških kot drugih inovacij, kar med drugim vodi do izboljšav v izdelkih in storitvah. V splošnem lahko trdimo, da profitni motiv firm hkrati prek različnih aktivnosti vodi do povečanja družbene blaginje, kar se odraža tako v večji gospodarski rasti, povečani zaposlenosti kot tudi v izboljšanem življenjskem standardu.

Na tem mestu pa velja omeniti še en pristop, ki predstavlja doprinos k teoriji firme in opredelitvi možnih ciljev delovanja firme. Gre za t. i. teorijo principala in agenta, ki firmo opisuje kot množico pogodbenih razmerij med principali in raznimi deležniki, tj. agenti. Primeri takšnih razmerij so lahko med lastniki in menedžerji firme, med menedžerji in zaposlenimi ipd. Pri tem je zanimivo ravno razmerje med lastniki in menedžerji, saj tukaj nastopi problem, kako naj lastniki (principali) z najcenejšimi možnimi mehanizmi motivirajo menedžerje (agenti), da zasledujejo najboljše in najbolj zelene cilje delovanja firme. Torej naj bi bila, povedano drugače, v tem kontekstu naloga principalov v oblikovanju takšnih motivacijskih mehanizmov, s katerimi se poskuša minimizirati oportunistično obnašanje agentov pri postavljanju in zasledovanju (alternativnih) ciljev delovanja firme kot tudi pri možnem preferiranju nedela, saj principali pridobijo predvsem na račun intenzivnega dela agentov.

Ne glede na navedene alternativne pristope pa velja poudariti, da kljub vsemu temelj delovanja v praksi v večji ali manjši meri še vedno ostaja profitni motiv, saj je le-tega treba zasledovati zaradi konkurenčnih pritiskov in ohranjanja tržnega deleža. V nasprotnem primeru lahko namreč firma propade, menedžerji pa se hkrati tudi zavedajo, da neupoštevanje temeljnih ekonomskih ciljev lastnikov pomeni tveganje za izgubo položaja.

3.3 Aplikacija teorije firme

3.3.1 Modeli rasti firme

Rast firme je glede na doslej zapisano – predvsem v relaciji glede na oblikovanje ciljev firme s strani menedžmenta – dejansko eden od najpomembnejših podciljev delovanja firme. Ne le, da rast firme pomeni večje prihodke in s tem označuje produktivnost menedžerjev in posledično njihovo uspešnost – pomeni lahko še možnost izkoriščanja ekonomij obsega, velikosti, področij delovanja in učenja, kar povečuje učinkovitost delovanja glede na nižje dosežene povprečne stroške, hkrati pa tudi rast tržnega deleža in s tem tržne moči podjetja, kar je še posebej pomembno za oligopolne dejavnosti. Ne nazadnje se praviloma z rastjo zmanjšujejo tudi jedrni transakcijski stroški in poslovno tveganje. V teoriji in praksi menedžerske ekonomike so se tako izoblikovali različni modeli rasti firme, ki se razlikujejo predvsem glede možnih dejavnikov in načina rasti. Ob tem velja poudariti, da se teorijam in modelom rasti pogosto namenja zelo veliko prostora, saj gre dejansko za enega od dinamičnih in strateških ciljev delovanja firme. Ravno zaradi tega bomo v nadaljevanju spoznali tri glavne modele rasti podjetja.²⁵

Prvi je Baumolov model rasti firme na osnovi dobičkov. Baumol je razvil dva različna modela, in sicer statičnega in dinamičnega (več o tem glej Allen idr., 2013). Najprej predstavimo statični model, po katerem razlika med sedanjo vrednostjo prihodkov in sedanjo vrednostjo odhodkov (stroškov) firme predstavlja neto sedanjo vrednost dobičkov. Tako so stopnje rasti prihodkov in odhodkov ključnega pomena pri določanju neto sedanje vrednosti dobičkov. Če so stopnje rasti prihodkov in odhodkov enake, potem bo neto sedanja vrednost dobička pozitivna, dokler začetni prihodki presegajo začetne odhodke. Vendar se bo v primeru, da so odhodki podjetja na začetku rasli hitreje od prihodkov, neto sedanja vrednost dobičkov začela zmanjševati, kar bo povzročilo pritisk na optimalno stopnjo rasti firme. Baumol je poleg tega razvil tudi dinamično različico svojega modela maksimizacije prodaje, ki predpostavlja, da je cilj firme, da bi povečali stopnjo rasti prihodkov od prodaje na dolgi rok. Di-

²⁵ Več o tem glej Jones (2004).

namični model tako predpostavlja, da je rast prodaje financirana iz dobičkov, ki so odvisni od rasti prihodkov in odhodkov od prodaje. Za razliko od statičnega modela, kjer je dobiček omejitven pri določanju optimalne proizvodnje, v dinamičnem modelu dobički predstavljajo sredstvo rasti. Model predpostavlja, da se zadržani dobički uporabijo za financiranje rasti in da je stopnja rasti prihodkov od prodaje višja, če je delež zadržanega dobička večji.

Drugi model predstavlja Marrisov model menedžerske firme. Marris je leta 1964 razvil menedžersko teorijo rasti firme. Ta predpostavlja, da imajo lastniki in menedžerji različne cilje, pri čemer želijo lastniki maksimirati dobiček, menedžerji pa povečati rast podjetja, zato so pripravljeni za doseganje rasti v prihodnosti žrtvovati tudi del trenutnega dobička za višjo rast v prihodnosti. Zato menedžerji raje obdržijo dobiček v podjetju in ga tako lahko uporabijo za doseganje priložnostne rasti. Menedžersko zasledovanje rasti je omejeno s potrebo izplačila dividend delničarjem, ki omeji delež dobička, ki se lahko zadrži za financiranje rasti. Če delničarji opazijo, da je delež zadržanih dividend previsok, lahko zahtevajo spremembo politike podjetja ali prodajo svoje delnice. Tako lahko menedžerji zasledujejo rast samo tako dolgo, dokler so delničarji zadovoljni, kar pomeni, da ustvarjajo zadovoljivo raven dobička. Pri tem je Marris izpostavil, da ravno odziv delničarjev na obete za prihodnost firme omejuje menedžersko zasledovanje rasti. Na primer: če bo več delničarjev začelo prodajati svoje deleže v primerjavi s tistimi, ki bi jih želeli kupiti, potem bo vrednost delnic firme začela padati, kar bo zmanjšalo tržno vrednost firme glede na knjigovodsko. To povečuje nevarnost prevzema in posledične možnosti izgube menedžerskih pozicij, kar je v končni fazi tudi zelo pomemben omejitveni dejavnik ravnanja menedžmenta.

V splošnem tržna vrednost podjetja predstavlja tržno oceno trenutnega in prihodnjega poslovanja firme, knjigovodska vrednost firme pa po drugi strani predstavlja vrednost sredstev, ki jih le-ta uporablja. Marris je razmerje med tržno vrednostjo in knjigovodsko vrednostjo poimenoval kot »razmerje vrednotenja«. Če je razmerje vrednotenja manjše od ena, potem je firma v slabem položaju, saj je njena tržna vrednost nižja od vrednosti sredstev. Če je razmerje vrednotenja večje od 1, potem je tržna vrednost višja od knjigovodske vrednosti firme. Če je razmerje vrednotenja firme večje od vrednosti, ki je tržno opredeljena kot primerna za firme izbranega sektorja, potem ima firma močan finančni položaj in za njen menedžment velja, da dobro opravlja svoje delo. Če pa je razmerje vrednotenja nižje od pričakovane vrednosti za ta sektor, potem je firma v razmeroma slabem položaju in se za menedžment dojema, da dela slabše kot njihovi tekmeci v sektorju. Tako je z vidika menedžmenta razmerje vrednotenja pokazatelj, kako dobro delajo. Razlaga je potem precej jasna: da bi se menedžerji izognili možnosti, da njihova firma postane prevzemna tarča,

morajo dividendno politiko voditi na način, da ohranijo razmerje vrednotenja nad pragom, ki sproži negativen odziv delničarjev.

Tretji glavni model predstavlja endogena teorija rasti firme. Penrose je leta 1959 razvil endogeno teorijo rasti firme, po kateri ključne dejavnike rasti firme predstavljajo njeni notranji postopki, ki omogočajo povečanje zmogljivosti proizvodnje. Ravno zaradi usmeritve teorije na potrebne spremembe v firmi se teorija imenuje endogena teorija rasti, saj firmo sestavljajo sredstva in ji povečevanje količine in usposobljenosti le-teh omogoča povečevanje proizvodnih zmogljivosti. Sredstva delimo na opredmetena in neopredmetena. Opredmetena sredstva vključujejo stvarna sredstva, kot so na primer prostori, oprema, fizično delo ipd., medtem ko neopredmetena sredstva vključujejo spretnosti in znanja v produkcijskih in poslovodstvenih procesih. Output firme je tako odvisen od stanja opredmetenih in neopredmetenih sredstev podjetja, pri čemer so slednja vezana na usposabljanja in izkušnje delovanja v firmi. Sposobnosti, ki so vezane na zmožnost kombiniranja elementov kakovosti tako opredmetenih kot neopredmetenih sredstev, imenujemo kompetence, kjer gre dejansko za neko edinstvenost v zmožnostih opravljanja določenih aktivnosti. Pri tem jasna ugotovitev teh zmožnosti generira ključne kompetence neke firme, ki predstavljajo tudi temelj njene konkurenčne prednosti. Tako se ta model osredotoča na proces rasti znotraj same firme in opredeljuje tiste silnice, ki ji omogočajo rast. Kopičenje znanj in spretnosti v času firme omogočajo razširitev proizvodnih zmogljivosti ravno zaradi tega, ker so ji ta znanja in spretnosti na voljo pri ničelnih mejnih stroških.

3.3.2 Narava firme in organizacijski dizajn

Če se lotimo proučevanja firme, velja poudariti, da je z zgodovinskega vidika prišlo do spremembe v velikosti firme, saj so bile firme nekdanj menedžirane predvsem s strani lastnikov, zaposlovale pa so relativno majhno število delavcev. V preteklem stoletju pa je prišlo do rasti velikosti firm, pri čemer je bil ta proces še posebej izrazit v državah s socialistično ureditvijo, kjer so prevladovala bodisi državna podjetja bodisi družbena.²⁶ Prvotne lastniško menedžirane firme so bile skladno s Coasejevim (1937) teoremom ustanovljene predvsem zato, da so zmanjševale oziroma minimizirale celotne stroške produkcije, vključujoč tudi transakcijske stroške (stroške menjav na trgu). V taki firmi je lastnik usmerjal poslovne aktivnosti firme, razpolagal je s potrebnimi informacijami glede poslovanja, hkrati pa je imel močan motiv za ustvarjanje profita, saj je le-ta v celoti pripadal njemu. Na takšen način sta bila informacijski in moralni hazard minimizirana.

²⁶ Proces je bil značilen tudi za kapitalistična gospodarstva, pri čemer je bila pomembna razlika ta, da je v socialističnih gospodarstvih primanjkovalo predvsem mikropodjetij in majhnih podjetij, kar se je imenovalo »socialistična črna luknja«. Več o tem glej npr. Glas in Pšeničny (2000).

Spoznali smo že, da je z rastjo firm prišlo do delitve funkcije lastnika in menedžerja. Na potrebo po rasti firme je prišlo predvsem zaradi želje po izkoriščanju ekonomij obsega, velikosti in področij delovanja, ki omogočajo nižanje povprečnih stroškov delovanja firme zaradi povečanega obsega produkcije. Rast pa je pomenila tudi večjo kompleksnost delovanja firme, zato je prišlo do ločitve funkcije lastnika in menedžerja. Tako so danes firme organizacije, ki temeljijo na skupku dogovorov in pogodbenih razmerij, tako eksplicitnih kot implicitnih, pri čemer pa tudi struktura menedžmenta ni enovita. Tako je po eni strani z rastjo firme prišlo do možnosti nižanja povprečnih stroškov delovanja, hkrati pa je razdelitev menedžerskih odgovornosti povzročila nastanek številnih problemov, vezanih na že omenjeno razmerje med principali in agenti, ki pa ne vključujejo samo razmerij med lastniki in menedžerji, temveč tudi med menedžerji in delavci. V tem okviru je zato naloga menedžerjev predvsem ta, da oblikujejo organizacijsko strukturo firme tako, da hkrati zadržijo prednosti velikosti ob hkratni omejitvi agentskih problemov in z njimi povezanih stroškov. Dizajn organizacijske strukture tako zajema opredelitev in določitev mej firme, razdelitev odločevalskih odgovornosti znotraj firme in oblikovanje ter vzpostavitev mehanizmov spremljanja performanse in nagrajevanja menedžerjev in ostalih zaposlenih.²⁷

Prva naloga, ki je vezana na določitev mej firme, je povezana predvsem z vprašanjem, katere aktivnosti naj firma izvede sama, katere pa naj prepusti zunanjim izvajalcem. Tukaj igrajo pomembno vlogo tako transakcijski stroški, raven konkurenčnosti trgov kot tudi narava same aktivnosti. Firme tako težijo k temu, da zunanjim izvajalcem prepuščajo predvsem aktivnosti in izdelke oziroma storitve, ki so standardizirane narave, kjer obstaja konkurenca med ponudniki in kjer ni potrebe po večji koordinaciji. Po drugi strani pa bodo aktivnosti, ki predstavljajo temeljne in specifične aktivnosti firme, kjer obstajajo tveganja, povezana s kakovostjo in zanesljivostjo dobav, in kjer je potrebne veliko notranje koordinacije, izvedene znotraj firme. Danes veliko firm zasleduje koncept vertikalne integracije, kjer poskušajo z notranjim izvajanjem aktivnosti po proizvodni verigi zagotoviti bodisi zanesljivejše dobave bodisi zanesljivejši dostop do kupcev, kar je še posebej izrazito, če so posamezne aktivnosti izrazito medsebojno povezane in soodvisne ter specializirane.

Po drugi strani je druga naloga organizacijskega dizajna vezana na razdelitev odgovornosti za sprejemanje odločitev znotraj firme. Ob tem velja splošno pravilo, da naj bi se odgovornosti določile tistim menedžerjem, ki imajo največ informacij glede potrebnega ravnanja v dani situaciji in času, saj večja razpoložljivost informacij generira praviloma tudi boljše odločitve. Firma lahko razdeli odgovornost za sprejemanje odločitev bodisi po funkcionalnem principu (proizvodnja, finance, trženje ipd.)

²⁷ Več o tem glej tudi Samuelson in Marks (2012).

bodisi po produktnem principu, kjer so posamezni izdelki oziroma storitve dejansko profitni centri. Posledica razdelitve firme po funkcionalnem ali produktnem principu je, da v firmi nastajajo žepi specializiranih informacij, ki so razpršeni po celotni firmi, kar onemogoča dejansko popolno centralizacijo odločanja, zato je sodobna norma teorije firme dejansko organizacijska decentralizacija.

Decentralizacija pravzaprav pomeni delegiranje odgovornosti čim bližje tistim v firmi, ki imajo na voljo relevantne informacije, pri čemer se z rastjo kompleksnosti firme povečuje pomen decentralizacije. Tako velja poudariti, da je navkljub takšnemu imperativu smiselno še vedno ohraniti del odločanja na centralni ravni, to pa je še posebej pomembno takrat, ko so odločitve precej medsebojno povezane in odvisne, kar nalaga nujno po koordinaciji izbir. Poleg tega je prednost centraliziranega odločanja v firmah vezana tudi na obstoj pomembnih problemov v razmerjih med principali in agenti, sploh če imajo agenti sicer boljše informacije, vendar se njihovi interesi ne skladajo z interesi firme – v takšnem primeru je kljub vsemu boljše odločanje na centralni ravni, navkljub slabšim razpoložljivim informacijam. Pri tem pa velja poudariti, da obstajajo tudi hibridne oblike in možnosti kombiniranja centraliziranega in decentraliziranega odločanja, kot sta na primer timska koordinacija in odločanje ali pa koordinacija aktivnosti znotraj firme na podlagi transfernih cen, ki jih izenačujemo z mejnimi stroški.

Tretja naloga organizacijskega dizajna pa je spremljanje in nagrajevanje performanse, tako menedžerjev kot ostalih zaposlenih, s čimer se želi le-te motivirati, da delujejo v skladu z interesi in zasledujejo cilje delovanja firme, namen tega pa je predvsem zmanjšati potencialni moralni hazard agentov.²⁸ Pri tem se za motivacijo zaposlenih uporabljajo mehanizmi, ki so vezani na povezanost plačila zaposlenim glede na delovni napor, pravi izziv nagrajevanja pa je takrat, ko zaradi narave aktivnosti napora zaposlenih ne moremo spremljati, hkrati pa rezultat dela ni povezan z naporom, temveč z drugimi dejavniki. V takšnem primeru obstoj moralnega hazarda pri agentu onemogoča sklenitev optimalne pogodbe o delu, zato se kot rešitev, če je seveda mogoča oziroma dovoljena, pojavlja mehanizem delitve dobička ali pa mehanizem vzpostavitve franšiznega razmerja. Ob tem velja poudariti, da je z vidika spremljanja performanse najtežje spremljati ravno performanso posameznika, medtem ko je lažje spremljati performanso skupine ljudi, kar je v praksi tudi največkrat uporabljen mehanizem nagrajevanja. Takšno nagrajevanje sicer spodbuja sodelovanje med zaposlenimi, a hkrati povzroča tudi zmanjšanje posameznikovega napora, saj lahko pripelje do zastojkarstva ali prelaganja odgovornosti in dela.

²⁸ Treba je poudariti, da je problem principala in agenta veliko bolj izrazit na relaciji menedžer–zaposleni, kot na relaciji lastnik–menedžer, vendar se s prvim glede na naravo in usmeritev tematike spoznamo le bežno, medtem ko je druga relacija za kontekst tematike precej bolj zanimiva. Nagrajevanje performanse menedžerjev bo podrobneje predstavljeno v naslednjem podpoglavju.

Ne nazadnje pri vprašanju mej firme in organizacijskega dizajna velja omeniti še pomen informacijsko-komunikacijske tehnologije. Uporaba le-te je namreč vplivala na zmanjšanje stroškov zunanjih transakcij, z nižjimi transakcijski stroški prav tako na povečan obseg zunanjega izvajanja aktivnosti, hkrati pa je omogočila lažjo in cenejšo izmenjavo informacij tudi znotraj firme, zato je neposredno spodbudila tudi decentralizacijske procese v firmah.

3.3.3 Sodobne firme in ločitev funkcije lastništva firme in kontrole nad aktivnostmi firme – vprašanja korporacijskega upravljanja

V sodobnih firmah, predvsem večjih, imamo – največkrat v statusni obliki delniške družbe – opravka s t. i. agentskim problemom. Za te firme je namreč značilno, da imajo več lastnikov (principali), firmo pa usmerjajo menedžerji (agenti). Lastniki izvajajo kontrolo nad agenti največkrat prek skupščine in nadzornega sveta (t. i. dvotirni sistem korporacijskega upravljanja – prevladujoč, a ne edini možen, predvsem v celinski Evropi) ali pa prek neizvršilnih članov upravnega odbora firme (t. i. enotirni sistem korporacijskega upravljanja – prevladujoč v anglosaškem svetu).²⁹ V takšnih firmah torej lastniki nimajo pravice niti neposredne možnosti menedžiranja, hkrati pa imajo, predvsem če je lastništvo razpršeno, majhno možnost vplivanja na dejanski izbor menedžmenta in na njegovo kontrolo, a ne le zaradi omejenega vpliva, temveč tudi zaradi visokih stroškov in majhne izplena v primeru takšnega ravnanja.

Glede na navedeno lahko zaključimo, da je agentski problem ponavadi relativno velik v sodobnih firmah, zato so se izoblikovali nekateri mehanizmi, kako omejiti moč vrhnjega menedžmenta v teh firmah. To so na primer zahteve po rednem periodičnem poročanju, možnost kaznovanja v primeru nevestnega ravnanja menedžmenta ali neupoštevanja dolžnega ravnanja menedžmenta, spodbujanja delovanja trga korporacijskih kontrol (tj. zaznavanje prevzemnih možnosti v primeru slabega ravnanja menedžmenta določene firme in s tem njene nizke tržne vrednosti), oblikovale pa so se tudi nekatere iniciative, ki so na primer usmerjene k ozaveščanju o pravicah delničarjev, predvsem torej tistih majhnih lastnikov, iniciative o spodbujanju enotirnega sistema korporacijskega upravljanja (torej v splošnem reforme sistema in ureditve korporacijskega upravljanja) ipd. Poleg tega pa je poslovna praksa oblikovala tudi nekatere finančne mehanizme, ki omejujejo agentski problem – predvsem tiste, kjer sta plačilo in nagrada menedžerjem vezana na uspešnost delovanja, usmerjenega zlasti na povečevanje vrednosti firme. Takšen primer so navadno opcijska plačila

²⁹ Naš veljavni zakon o gospodarskih družbah omogoča oba sistema, zaenkrat je v praksi prevladujoč dvotirni sistem, v katerem je, zanimivo, uprava, torej menedžment firme, bistveno bolj neodvisna od lastnikov kot v enotirnem sistemu – tudi zaradi omejitev, ki so predpisane nadzornemu svetu. Več o sistemih glej tudi Gostiša (1997).

menedžerjem v obliki delnic firme ali raznih garancij, ki povečujejo finančni motiv menedžerjev za povečevanje vrednosti firme.³⁰

3.4 Študijski primer: teorija firme, državno lastništvo firm in upravljanje javnih služb – izbrane dileme korporacijskega upravljanja javnih služb³¹

Ideologija novega javnega menedžmenta je poudarjala menedžersko avtonomijo na ravni izvajanja javnih služb. Zlasti pa je ideologija na lokalni ravni vplivala tudi na spremembe v razumevanju vloge javnih oblasti pri zagotavljanju storitev, kjer so se lokalne oblasti dejansko našle v novi vlogi upravljavcev številnih čisto poslovnih sistemov, na primer največkrat družb z omejeno odgovornostjo, ki delujejo po načelu poslovne ekonomike in zasebnega prava, zagotavljajo pa določene javne storitve državljanom/uporabnikom. Za navedeni trend se je v strokovni literaturi uveljavil izraz korporatizacija, ki je zajel lokalne javne službe v veliki večini razvitih držav, velja pa celo za najpomembnejši trend v reformi javnih služb. Konceptualno korporatizacija predstavlja prenos pristojnosti odločanja od politikov k menedžerjem, kar pomeni, da korporatizirana javna podjetja predstavljajo hibridne oblike družb na meji med javnimi in zasebnimi, velik poudarek pa je dan njihovi avtonomiji.

Skladno z ideologijo novega javnega menedžmenta naj bi lokalne oblasti zadovoljile potrebe državljanov, izvajalci javnih služb pa so odgovorni oziroma zadolženi za opravljanje samih storitev. Tako lokalne oblasti ne nastopajo več izključno v vlogi izvajalca storitev, temveč tudi kot lastniki/upravljalci »samostojnih« izvajalcev storitev, kar pomeni, da so deležniki v teh podjetjih, hkrati pa je njihova instucionalna vloga še vedno vezana na uresničevanje interesov lokalnega prebivalstva. V tem kontekstu tako lahko menedžerska avtonomija ob izostanku pravilnega upravljanja javnih služb s strani lokalnih oblasti pripelje do neučinkovitosti in neenakosti pri zagotavljanju storitev. Ob pojavu in uresničevanju ideologije novega javnega menedžmenta za lokalne oblasti je tako postalo še pomembnejše, da izvajajo svojo upravljavsko funkcijo, kar pomeni, da je v domeni njihovega odločanja tudi možnost izbire načina opravljanja in izvajanja javne službe ter določitev kriterijev za ohranitev družbene pravičnosti in enakosti za uporabnike storitev.

V tem kontekstu velja poudariti tudi pomen evropskih direktiv, ki javne službe usmerjajo k liberalizaciji in ustvarjanju tekmovalnih trgov, kar še otežuje izvajanje nadzora lokalnih oblasti nad zagotavljanjem javnih storitev – tako z vidika količine

³⁰ Zavedati pa se je treba, da ravnanje menedžerjev usmerjajo tudi nefinančni motivi. Na primer: menedžerji se pogosto zavedajo, da bodo v karieri zamenjali več vodstvenih mest, zato precej napora namenjajo temu, da se izkažejo. S tem si namreč gradijo ugled, zato jih zelo zanima uspešnost delovanja firme. Ne nazadnje je od uspešnosti firme pogosto odvisna tudi sama varnost njihove zaposlitve (več o tem v Webster, 2003).

³¹ Primer je povzet po Pevcin (2017).

kot načina zagotavljanja. Tako številni avtorji navajajo, da se korporacijsko upravljanje v javnem sektorju dejansko precej razlikuje od tistega v zasebnem sektorju, in sicer v tem, da obstaja v javnem sektorju precej večja raznolikost opredeljenih ciljev delovanja organizacij in obstoječih menedžerskih struktur. Če se korporacijsko upravljanje v zasebnem sektorju bolj usmerja na upravo in uspešnost delovanja podjetja, pa je v javnem sektorju treba upoštevati še številne druge deležnike in njihove interese, kot so državljani, lastniki/delničarji, menedžerji, predvsem pa je treba zasledovati vprašanje, za koga in za kaj sploh ustvarjati vrednost in korist.

Korporacijsko upravljanje v javnem sektorju povzroča mnoge izzive še posebej na lokalni ravni, saj se lokalne oblasti srečujejo s številnimi načini, kako proizvajati oziroma zagotavljati lokalne javne storitve za svoje prebivalce. Preferirana oblika v večini primerov pa je ravno uporaba podjetij pod okriljem zasebnega prava. V njih ima pomemben ali pa celo večinski delež lokalna skupnost, čeprav je v zadnjem obdobju za številne lokalne uprave v evropskih državah značilno, da je obdobje materialne privatizacije izvajanja javnih služb nadomestil trend t. i. remunicipalizacije, ki označuje procese ponovnega prevzemanja izvajalske funkcije lokalnih oblasti na področju lokalnih javnih služb. Ta trend je nastal kot posledica nezadovoljstva z zasebnimi izvajalci – predvsem na področju njihove cenovne politike ter zagotavljanja kakovosti storitev. Poleg tega je ta trend tudi posledica zahtev po večji legitimnosti javnih služb, kar je mogoče zagotoviti ravno z javnim izvajanjem le-teh.

Glede na zgoraj navedeno upravljanje lokalnih javnih služb zahteva usklajevanje raznolikih namenov, interesov in vrednot, ki jih postavljajo vlada, trg in družba, zato gre pri takšnem upravljanju dejansko za usklajevanje dinamičnih odnosov med različnimi deležniki. V praksi je tako eden od izzivov vezan na potrebo po vzpostavitvi menedžerske avtonomije pri izvajalcih javnih služb, kar dejansko pomeni, da je omejitev političnega intervencionizma nujen pogoj za doseg menedžerske učinkovitosti in poslovnih ciljev v (korporatiziranih) organizacijah javnega sektorja. Problem pa nastane, da lahko menedžerska avtonomija ob izostanku dejanskega in pravnega nadzora s strani lokalnih oblasti pripelje do problemov z zagotavljanem demokratične odgovornosti. V samem bistvu tako na lokalni ravni obstajajo številna agentska razmerja med različnimi principalami in agenti, ki so vezana na izvajanje lokalnih javnih služb, pri čemer so ta razmerja ne samo med principalami in agenti, temveč tudi med principalami samimi (večinski lastniki proti manjšinjskim). V tem kontekstu lahko identificiramo številne deležnike, kot so državljani/uporabniki, lokalne oblasti (občine), zasebni investitorji (npr. manjšinjski delničarji), menedžment izvajalskih podjetij, ostali (zasebni) ponudniki javnih storitev.

Javne službe bi lahko uvrstili med t. i. hibridne institucije, saj gre za institucije, ki so bodisi javno ustanovljene, nadzirane ali regulirane, po drugi strani pa morajo slediti

tudi tržni logiki, kar še posebej velja za gospodarski del služb. V tem kontekstu logika agentske teorije nakazuje, da po eni strani povečanje avtonomije menedžerjev znižuje stroške organizacij in omogoča gibljivejše menedžerske prakse, pa drugi strani pa prava nevarnost avtonomizacije leži v tem, da tako javne službe začnejo izgubljati usmeritev k doseganju skupnega dobrega, kar naj bi bilo posledica naslednjih dejavnikov. Prvič, predstavniki lastnikov v upravah in na splošno svetniki kot regulatorji sčasoma začnejo bolj in bolj slediti ekonomski logiki javnih služb, sledenje logiki doseganja javne koristi in skupnega dobrega pa tako postaja podrednega pomena. Drugič, kot že omenjeno, na področju javnih služb je prisotna t. i. korporatizacija, kjer so predvsem organizacije, ki izvajajo javne službe, podvržene pravilom zasebnega prava, pri tem pa je pogosta tendenca, da te organizacije ustanavljajo podružnice, s čimer se s pomočjo fragmentacije hote ali nehote izognejo učinkovitemu nadzoru. Tretjič, lokalne oblasti pogostokrat nimajo zmožnosti in sposobnosti za izvajanje nadzora nad izvajalci javnih služb, pri čemer je poleg kadrovskega dejavnika pomembna tudi prisotna informacijska asimetrija, ki gre na škodo principalom (lokalne oblasti). Tako lokalne oblasti dejansko ne vedo, kaj se dogaja v njihovih podjetjih. Strokovne razprave se v zadnjem času osredotočajo ravno na dileme med usklajevanjem avtonomije in demokratičnega nadzora javnih služb.

3.5 Pregled poglavja

V tem poglavju smo obravnavali jedrni koncept menedžerske ekonomike, tj. teorijo firme. Za razumevanje poglavja velja odgovoriti na naslednja vprašanja:

- Predstavi pomanjkljivosti neoklasične ekonomske analize.
- Predstavi možne cilje delovanja firme.
- Pojasni pojem organizacijskega dizajna.
- Pojasni pojem korporacijskega upravljanja v kontekstu podmen teorije firme.

4 ANALIZA POVPRASEVANJA

Poglavje obravnava teorijo povpraševanja, fokus obravnave pa je na aplikaciji teorije za potrebe menedžerskega odločanja. Poleg same teorije povpraševanja in obravnave dejavnikov le-tega se jedro poglavja naslanja tudi na teoretične in metodološke izzive ocenjevanja in napovedovanja povpraševanja.

4.1 Teorija povpraševanja, dejavniki in elastičnost povpraševanja – pomen za menedžersko odločanje

Na trgu se srečujemo s ponudbo in povpraševanjem – na stičišču obeh se oblikuje tudi tržno ravnovesje. Teorija povpraševanj prepoznava dejavnike povpraševanja, v okviru tega pa tudi različne koeficiente elastičnosti povpraševanja. Za menedžerje je še posebej pomembno poznavanje vrednosti različnih elastičnosti povpraševanja po njihovih izdelkih oziroma storitvah, saj izkazujejo pomemben učinek različnih dejavnikov povpraševanja na prodajo izdelkov oziroma storitev. V splošnem literatura navaja tri glavne vrste elastičnosti povpraševanja, in sicer: cenovno, dohodkovno in križno elastičnost, vendar to niso edine vrste elastičnosti (glej Allen idr., 2013). Tako na primer poznamo še oglaševalsko elastičnost povpraševanja, ki označuje odstotkovno spremembo povpraševanja glede na spremembo izdatkov za oglaševanje za 1 %, kar je zelo pomembna informacija za spremljanje učinkov in smotrnosti oglaševanja.

Pa se vrnimo k cenovni elastičnosti povpraševanja. Poznavanje le-te je za menedžerje pomembno, hkrati pa lahko nanjo celo vplivajo z diferenciacijo izdelkov oziroma storitev, s čimer prepričujejo kupce, da so le-ti edinstveni in imajo zato manj substitutov. S tem se pri kupcih zmanjšuje tudi občutljivost na spremembo cen, kar omogoča več manevrskega prostora pri višanju cen. Pri tem morajo kupci predvsem zaznavati edinstvenost izdelka oziroma storitve, kar pomeni, da ni pomembno, da je edinstvenost tudi dejansko prisotna ali vidna. V ozadju cenovne elastičnosti povpraševanja je namreč več dejavnikov, kot so število in podobnost razpoložljivih substitutov, razmerje med ceno izdelka oziroma storitve in potrošnikovim razpoložljivim dohodkom (nižje razmerje zmanjšuje občutljivost na ceno) ter trajnost izdelka oziroma storitve (pri potrošnih dobrinah je praviloma povpraševanje na dolgi rok bolj elastično, saj kupci lahko prilagodijo potrošne navade, medtem ko je za trajne dobrine značilno relativno neelastično povpraševanje, saj kupci težje spremenijo potrošne navade in odreagirajo na spremembo cene).

Za menedžerje je pomembno tudi poznavanje dohodkovne elastičnosti povpraševanja po njihovih izdelkih oziroma storitvah, saj omogoča razumevanje in poznavanje dolgoročnega gibanja povpraševanja po nekem izdelku oziroma storitvi. Treba je poudariti, da večja dohodkovna elastičnost povpraševanja pomeni tudi večjo varianco prihodkov podjetja, saj je prodaja takšnih izdelkov oziroma storitev zelo povezana z različnimi fazami gospodarskega cikla. V splošnem velja, da imajo predvsem luksuzne in trajne dobrine večjo dohodkovno elastičnost povpraševanja, zato prodaja takšnih izdelkov zelo poraste v času gospodarskega vzpona in zelo upade v času recesije. Menedžerji sicer ne morajo vplivati na samo stanje gospodarskega cikla, lahko pa zmanjšajo negativen vpliv gospodarske fluktuacije, saj lahko na primer pred začetkom gospodarske krize spremenijo sestavo stroškov tako, da zmanjšajo delež fiksnih stroškov in povečajo delež variabilnih stroškov, kar lahko dosežejo z najemom in ne nakupom osnovnih sredstev.

Nadalje pa je poznavanje tretje vrste elastičnosti povpraševanja, ki jo imenujemo križna elastičnost, za menedžerje pomembno zato, ker morajo pričakovati, kaj se bo zgodilo s prodajo njihovega izdelka oziroma storitve, če konkurenti spremenijo cene. Tako je na primer McCarthy (1996) izračunal, da je križna elastičnost med uvoženimi (azijskimi in evropskimi) avtomobili ter domačimi (ameriškimi) avtomobili na ameriškem trgu +0,28, medtem ko je križna elastičnost med domačimi in azijskimi avtomobili ter evropskimi avtomobili na ameriškem trgu +0,76. Navedeno preprosto pomeni, da bo dvig cene uvoženih avtomobilov v ZDA bistveno manj povečal potrošnjo domačih vozil, medtem ko bi dvig cene domačih vozil precej bolj povečal potrošnjo evropskih vozil. Poleg tega pa je križna elastičnost povpraševanja pri presojanju učinkov združitve pomembna tudi za oblasti (regulatorje), še posebej za razne urade, ki se ukvarjajo z varstvom konkurence. Namreč, če se združujeta dve podjetji, katerih križna elastičnost izdelkov oziroma storitev je pozitivna in zelo visoka, lahko pričakujemo, da bo združitev prinesla višje cene in manjšo razpoložljivost blaga za kupce. Če pa je križna elastičnost povpraševanja zelo negativna, to pomeni, da gre za dva komplementa, zaradi česar bi združitev lahko pomenila visok nadzor nad proizvodno oziroma nabavno verigo in bi lahko prišlo do omejevanja prodaje vmesnih produktov konkurentom.

Pri povpraševanju pa morajo menedžerji poznati še tudi četrti dejavnik povpraševanja, in sicer preference oziroma izbiro potrošnika. Menedžerji namreč ne morejo vplivati na potrošnikov dohodek, lahko pa vplivajo na ceno svojih izdelkov oziroma storitev in na potrošnikove preference. Preference lahko spreminjajo z oglaševanjem, lahko pa oblikujejo cene na način, da postane potrošnikova premica cene nelinearna, zaradi česar se spremeni tudi potrošnikova izbira. Takšen primer predstavljajo razni kuponi, ki jih nudijo potrošnikom, če le-ti kupijo več blaga od določene vrednosti.

Lahko pa ponudijo tudi količinske popuste, kar je za prodajalce in proizvajalce koristno pri prodaji izdelkov oziroma storitev s padajočo mejno koristnostjo. V zadnjem času so postale še posebej priljubljene razne darilne kartice oziroma boni prodajalcev, katerih učinek na izbiro potrošnika je preprost: povečujejo namreč ekonomsko koristnost »darila« (Waldfoegel, 1993).

4.2 Ocenjevanje in napovedovanje povpraševanja

4.2.1 Ocenjevanje povpraševanja

Omenili smo že, da sta analiza in ocenjevanje povpraševanja eni od najpomembnejših nalog posloводства podjetja tako z vidika določanja cen in obsega proizvodnih zmogljivosti kot tudi z vidika izbire izdelkov, ki jih bo podjetje proizvajalo. Skratka, ocenjevanje povpraševanja predstavlja temelj določanja in prilagajanja trženske strategije. Ocenjevanje povpraševanja je zahtevna naloga. V praksi se večina podjetij naslanja na preprosto ocenjevanje povpraševanja »prek palca« tudi zato, ker je zbiranje potrebnih podatkov za natančnejše analize relativno drago. Vendar pa se predvsem večja podjetja želijo bolje informirati o tem, kakšno povpraševanje po svojih izdelkih lahko pričakujejo. Na voljo imajo več metod za ocenjevanje funkcije povpraševanja (Png in Lehman, 2007).

Prva je metoda intervjujev in anketiranja. Ta metoda temelji na anketiranju dejanskih in potencialnih kupcev določenega izdelka podjetja. Vprašanja se osredotočajo na reakcije potrošnikov na spremembe cene, spremembe v značilnosti izdelka itd. Pri tem lahko podjetje anketira bodisi vzorec obstoječih kupcev, vzorec naključno izbranih potrošnikov ali pa se osredotoči na določeno skupino kupcev (t. i. fokusna skupina). Pri takšnih analizah trga podjetjem velikokrat pomagajo posebne agencije za raziskave trga. Zavedati pa se je treba, da ima takšen pristop precej pomanjkljivosti, ki so vezane na pristranskost dobljenih odgovorov, nizko odzivnost anketirancev, opredelitev reprezentativnega vzorca ipd.

Druga je metoda eksperimentiranja s potrošniki. Bistvo te metode je, da se na izbranem vzorcu potrošnikov poskušajo umetno simulirati njihovo obnašanje in nakupne navade, kar predstavlja osnovo za ocenjevanje funkcije povpraševanja. Podobno kot prejšnja metoda ima tudi ta glavno pomanjkljivost v tem, da lahko v eksperimentu potrošniki odreagirajo popolnoma drugače kot v realnem življenju.

Tretjo metodo predstavljajo t. i. študije trga. Pri tej metodi gre v bistvu za testiranje povpraševanja po nekem izdelku, ponavadi na ozko določenem geografskem področju. Tako lahko podjetje ponudi neki izdelek samo na ozko opredeljenem trgu z na-

menom testiranja odzivov dejanskih potrošnikov. Če so le-ti ugodni, se lahko odloči za plasiranje izdelka na trg tudi drugje.

Zadnja metoda ocenjevanja povpraševanja temelji na statistični analizi. V tem primeru lahko podjetje za potrebe ocenjevanja funkcije povpraševanja uporablja razpoložljive zgodovinske podatke – bodisi podatke v časovnih vrstah (npr. podatki o prodaji in cenah v določenem obdobju) ali presečne podatke, pri čemer se je kot najpogosteje uporabljeni pristop uveljavila linearna regresijska analiza. Ta tehnika identificira odnos med dvema ali več kvantitativnimi spremenljivkami, ob čemer želimo najti enačbo, ki predstavlja povezavo med spremenljivkami. Tipično funkcijo povpraševanja tako ocenjujemo z multiplo regresijo, kjer kot odvisna spremenljivka nastopa količina, med neodvisne spremenljivke pa vključimo ceno izdelka oziroma storitve, stroške oglaševanja, razpoložljivi dohodek potrošnikov, cene konkurenčnih izdelkov ipd.

Regresijska analiza ima več korakov. Prvi korak predstavlja izgradnja pojasnjevalnega modela, ki je ključni korak in se navadno naslanja na teoretične podmene. To pomeni, da se izbere ustrezna odvisna spremenljivka in opredelijo možne pojasnjevalne (neodvisne) spremenljivke, ki naj bi izražale pričakovani vpliv na odvisno spremenljivko, torej naj bi pojasnjevale izbrani pojav. Pri naslednjem koraku se opredeli izbrani vzorec, ki vključuje izbor števila enot opazovanja. Vzorec lahko po potrebi sestavlja tudi celotna populacija, sploh če gre za manjše število opazovanih enot. Sledi korak, ki predstavlja zbiranje podatkov, ki morajo biti zanesljivi – uporabijo se lahko tako razpoložljivi podatki iz baz kot tudi podatki, pridobljeni iz anketnih vprašalnikov. Pri naslednjem koraku se izračunajo regresijski koeficienti, navadno z uporabo specializiranega softvera. Peti, zadnji korak predstavlja testiranje modela, ki vključuje tako samo razlago modela kot tudi opredelitev njegove pojasnjevalne moči in statistične značilnosti ter smeri in jakosti vpliva posameznih pojasnjevalnih spremenljivk. Ta korak vključuje tudi možno popravljanje modela, pri katerem velja upoštevati zahtevnejše metodološke napotke. Tudi ta metoda ima pomanjkljivosti, ki se nanašajo predvsem na napake v specifikaciji modela (napačna funkcijska oblika modela ali ne vključitev relevantnih spremenljivk) in probleme identifikacije (istočasna sprememba med spremenljivko, ki je vključena model, in spremenljivko, ki vanj ni vključena).

4.2.2 Napovedovanje povpraševanja

Napovedovanje povpraševanja je še posebej pomembno za menedžment podjetja. Napovedovanje povpraševanja pomeni oceno napovedi in oceno količine produktov ali storitev, ki jih bodo v prihodnosti kupili kupci. Poskuša oceniti obseg in pomen dejavnikov, ki bodo v prihodnosti vplivali na pogoje poslovanja in delovanja podjetja. Napovedovanje povpraševanja vključuje uporabo različnih formalnih in nefor-

malnih napovedovalnih tehnik: ugibanja na podlagi informacij, uporabo podatkov iz zgodovine poslovanja ali podatke trenutnega poslovanja prevladujočih trgov. Napovedovanje povpraševanja nam pomaga pri oblikovanju cen, presoji zmogljivosti kapacitete v prihodnosti ali pri odločitvi, ali vstopiti na novi trg ali ne.

Avtorji navajajo, da je napovedovanje povpraševanja ocena prodaje skozi določeno obdobje v prihodnosti, ki temelji na načrtu trženja. Napovedovanje povpraševanja je bistvenega pomena za optimiziranje dobička in širjenje podjetja. Na področju trženja sta izraza napovedovanje povpraševanja in napovedovanje prodaje lahko uporabljena izmenljivo. Napovedovanje povpraševanja je prvi približek proizvodnje in načrtovanja. To zagotavlja neko osnovo, na kateri se gradijo načrti in spremembe. Napovedovanje prodaje je ocena prodaje v denarnih ali fizičnih enotah v specifičnem obdobju v prihodnosti po predhodnem poslovnem načrtu ali pod sklopom ekonomskih in drugih sil iz okolja.

Cilji napovedovanja povpraševanja so lahko kratkoročni ali dolgoročni. Med kratkoročne cilje sodijo priprava primerne proizvodne politike, oblikovanje ustrezne cenovne politike in ustrezno poslovanje prodajnih aktivnosti, medtem ko med dolgoročne cilje uvrščamo ustrezno pripravo proizvodnih zmogljivosti, ustrezno načrtovanje potreb po delu in splošne organizacije poslovanja podjetja.

V praksi so se izoblikovali številni modeli napovedovanja povpraševanja, ki jih delimo v dve skupini, in sicer na strukturne in nestrukturne modele.³² Strukturni modeli temeljijo na pojasnjevanju tega, kako neka izbrana spremenljivka vpliva na ostale ekonomske spremenljivke. V praksi poznamo pretežno velike večenačbne strukturne modele, kjer imamo v modelih več različnih spremenljivk – takšnim modelom pravimo tudi ekonometrični modeli. Po drugi strani pa se nestrukturni modeli ukvarjajo z iskanjem vzorcev gibanja ekonomskih spremenljivk v času, pri čemer dve glavni podskupini nestrukturnih modelov tvorita skupina modelov časovnih vrst in skupina barometričnih modelov. Modeli časovnih vrst temeljijo na eksplicitni analizi gibanja spremenljivke v času in želijo ekstrapolirati napoved gibanja spremenljivke v prihodnosti na podlagi zgodovine gibanja v preteklosti. Takšne vzorce delimo na: trend (npr. padajoče število pridelovalcev hrane v času), poslovne cikle (npr. občasne recesije), sezonska nihanja (npr. poletna počitniška sezona) in naključna nepredvidljiva nihanja (npr. povečana prodaja zaradi naključnega spleta okoliščin).

Barometrični modeli se ukvarjajo tudi z iskanjem vzorcev med gibanji posameznih spremenljivk v času, kar dejansko pomeni, da iščejo vodilne oziroma glavne indikatorje za napovedovanje gibanja neke spremenljivke. Takšen vodilni indikator je na primer pogosto borzni indeks, ki napoveduje smer gibanja gospodarstva bodisi k okrepanju bodisi k upadanju. Pri tem se je treba zavedati, da imajo takšni indikatorji

32 Več o tem glej Samuelson in Marks (2012).

določene pomanjkljivosti, saj niso nujno vedno točni, velikokrat prihaja do variacije v času od spremembe indikatorja do spremembe opazovane spremenljivke, težko pa je ocenjevati tudi obseg predvidene spremembe.³³

V tem kontekstu velja poudariti, da je ena izmed ključnih prvin pri napovedovanju povpraševanja vezana na dva elementa, in sicer na možne napake v napovedih in na uspešnost napovedi v času. Vsako napovedovanje namreč vključuje napake, ki so vezane na naključna nihanja, standardne napake ocen koeficientov, napačno specifikacijo enačbe oziroma modela in na spregled relevantnih spremenljivk. Ne smemo pozabiti tudi dejstva, da se lahko ekonomska razmerja med spremenljivkami sčasoma spreminjajo, hkrati pa je pri napovedovanju treba predvideti tudi pravilne vrednosti vseh spremenljivk v prihodnosti, saj le-te dejansko oblikujejo napovedi. Nadalje je dobro spoznati tudi nekatere značilnosti napovedi v času – zaradi boljšega znanja o gradnji modelov in večje razpoložljivosti se namreč kakovost napovedi v zadnjih desetletjih povečuje, v veljavi pa ostaja splošno pravilo, da bolj kot napovedujemo v prihodnost, manj natančne so napovedi in večja je možnost napak pri tem.

4.3 Analiza povpraševanja na kvazitrkih in v netržnem delu javnega sektorja – meritorne in javne dobrine

Izdelke in storitve javnega sektorja lahko razdelimo v dve kategoriji, in sicer na tiste izdelke in storitve, ki so proizvedeni v javnih podjetjih in se prodajajo, zaradi česar imajo tudi ceno, namen tega pa je pokrivanje stroškov; in tiste izdelke in storitve, ki so proizvedeni v javnih agencijah ali drugih javnih organizacijah in so kupcem namenjeni bodisi brezplačno ali po neki (simbolični) ceni, pri čemer namen zaračunavanja slednjega ni pokrivanje stroškov. Tukaj se bomo usmerili na probleme, ki so vezani na drugo kategorijo, kjer cena ni aplicirana in je monopolna oskrba normalen način produkcije. Tovrstne aktivnosti vključujejo na primer socialne storitve, izobraževanje, policijske storitve ipd. Tukaj se srečamo z nekaterimi problemi, kot so problematika sprejemanja odločitev v odsotnosti cene, problematika zagotavljanja javne oskrbe ipd.

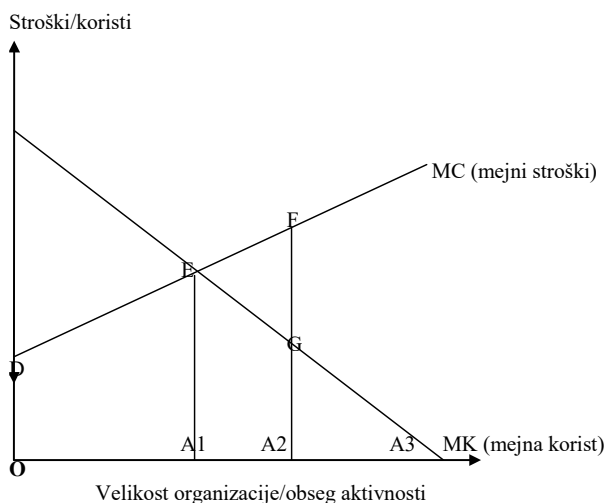
Menedžerji organizacij, ki so financirane iz zagotovljenih sredstev lokalnih ali centralnih oblasti in so za uporabnike (kupce) brezplačne, namreč nimajo nobenih mehanizmov, po katerih bi ugotovili, kaj uporabniki pričakujejo, kakšne so njihove preference, kakšni so potrebni prihodki za smiselnost izvajanja aktivnosti ipd. Prav tako odsotnost trga povzroča, da tudi uporabniki nimajo nobenega mehanizma, da bi izrazili prednosti določenega proizvoda ali storitve ali izrazili zadovoljstvo s tem, kar

³³ Delno rešitev navedene problematike omogoča oblikovanje skupine vodilnih indikatorjev, pogosto imenovane razni kompozitni indeksi (npr. na slovenskem trgu je takšen primer indeks SBI TOP Ljubljanske borze, ki služi kot benčmark indeks, katerega namen je slediti najboljšim delnicam na Ljubljanski borzi in tako nuditi osnovo za naprednejše finančne produkte (glej tudi Ljubljanska borza, 2018).

jim je resnično ponujeno. Brez poznavanja preferenc potrošnikov in funkcije povpraševanja vlade lahko preprosto določijo obseg ponudbe teh organizacij in cilje kakovosti. Državni izobraževalni sistem mora na primer zagotoviti brezplačno šolsko izobraževanje za vse otroke v določenih starostnih skupinah ali na določenih ravneh izobraževanja. V takem primeru morajo izobraževalne organizacije slediti ciljno naravnemu (nacionalnemu) učnemu načrtu, katerega namen je predvsem postavitve okvirov obsega in standardov kakovosti zagotovljenih storitev. To pomeni, da je delovanje usmerjeno predvsem v izpolnjevanje ciljev programa in ne v izpolnjevanje preferenc uporabnikov, kar implicira tudi izkrivljanje alokacijskega mehanizma.

Organizacije, katerih naloga je zagotoviti brezplačne izdelke oziroma storitve, navadno delujejo kot monopolni ponudniki. Pravzaprav gre za nepridobitne monopolne ponudnike, ki zagotavljajo nabor storitev vladi (in na koncu državljanom potrošnikom) v zameno za neki vnaprej določen letni proračun. Agencija ima na voljo tudi informacije, ki niso znane tistim, ki določijo obseg proračuna in posledično tudi obseg nujenih storitev, kar pomeni, da imamo klasičen agencijski problem. Uporabnik po drugi strani tudi ne ve veliko o stroških delovanja dobavitelja ali alternativnih možnostih pridobivanja storitve. Ravno agencijski problem pa povzroča, da pri teh storitvah ne pride do izenačevanja mejnih koristi z mejnimi stroški, temveč do izenačevanja skupnih koristi in skupnih stroškov. To implicira večjo velikost ne samo organizacije, temveč tudi obsega zagotovljenih storitev (glej Niskanen, 1971), saj skupno korist predstavlja ploščina lika $0HGA2$, skupne stroške pa ploščina lika $0DFA2$, ki se v našem primeru izenačita pri obsegu aktivnosti $0A2$ (glej spodnjo sliko). To vsebuje večji obseg aktivnosti kot v primeru izenačevanja marginalnega pravila ($0A1$).

Slika 1: Ekonomika birokracije



Vir: Jones (2004).

Kupci oziroma uporabniki imajo svojo jasno izraženo funkcijo pri opredeljevanju povpraševanja po zasebnih dobrinah, saj jasno izkazujejo svoje preference na trgu in kupujejo od tistih proizvajalcev, ki najbolj zadovoljujejo njihove želje in ponujajo vrednost za denar. Če se potrošniki napačno odločijo in dobrina ne zagotavlja pričakovanih koristi, potem jih lahko opišemo kot nezadovoljne, saj ne bodo znova kupili izdelka. Torej je na konvencionalnem trgu potrošnik sposoben vplivati na ravnanje ponudnikov, sicer bo dobrino kupil drugje. Po drugi strani imajo meritorne dobrine tako zasebne kot javne koristi in vlada lahko zavzame stališče, da potrošniki ne bodo nakupili zadosti blaga ali storitev, če lahko izrazijo svoje preference.

Da bi se prepričali, da potrošnik porabi pravo količino, lahko vlada prekorači preference posameznikov in poskuša zagotoviti več dobrin potrošnikom, kot bi le-ti potrošili v primeru zasebne dobrine. To naredijo tako, da storitev opravijo brezplačno in prepustijo odločitev o količini potrošnje posamezniku, lahko pa ga tudi prisilijo, da potroši določeno količino. V primeru, da vlada ne zaupa trgu, da ta določi količine zahtevanih in dobavljenih dobrin, potem uporabi alternativne mehanizme odločanja za določitev ravni proizvodnje dobrin. Vlada lahko poskuša najti preference potrošnikov prek metode kolektivnih odločitev; to na splošno pomeni uporabo političnega sistema. Tu gre torej za sprejemanje kolektivnih odločitev, kar se lahko izvede bodisi neposredno (npr. referendum) bodisi posredno prek demokratično izvoljenih predstavniških institucij. V demokratičnih državah politični sistem deluje v glavnem z izborom predstavnikov, medtem ko je neposredna demokracija v praksi relativno zelo poredko udejanjena. Downs (1957) je raziskal ekonomske posledice demokracije in dognal, da prihaja do pomanjkljivega izražanja preferenc družbe kot celote. Pri tem je izpostavil dva pomembna zaključka, in sicer: (1) uspeh predstavnika je odvisen od tega, ali je uspel prepričati sredinske volivce (t. i. teorem sredinskega volivca), in (2) sistem predstavniške demokracije se bolj nagiba v prid skupinam proizvajalcev ali dobaviteljev kot skupinam potrošnikov, kar je predvsem posledica delovanja interesnih skupin.

Treba je poudariti, da imajo uporabniki (kupci) na voljo tudi druge mehanizme, s katerimi lahko izrazijo svoje preference in tudi nestrinjanje s sprejetimi političnimi odločitvami. Podobno kot v primeru zasebnih dobrin lahko namreč tudi na primeru javnih in meritornih dobrin uporabniki sledijo Hirschmanovi (1970) logiki uporabe izhoda-glasu-lojalnosti (angl. *Exit & Voice & Loyalty*). Ta logika izhaja iz dejstva, da lahko uporabniki vplivajo na odločitve dobaviteljev bodisi z izhodom (tj. prenehanjem uporabe določenega proizvoda določenega proizvajalca) bodisi z glasom (tj. s pritožbami proizvajalcu o pomanjkljivi kakovosti proizvoda ali o njegovi nedobavi) ali pa z lojalnostjo (tj. uporabo določenega proizvoda določene firme, s katero izrazijo svoje zadovoljstvo in lojalnost znamki). Pri tem lahko uporabniki tej logiki

sledijo predvsem pri lokalnih javnih dobrinah, saj se lahko v primeru nezadovoljstva s storitvami določene lokalne oblasti preprosto preselijo v drugo lokalno skupnost, izjemoma pa lahko koristijo tudi storitve drugih lokalnih skupnosti (pogost primer v tujini je izobraževanje), medtem ko je uporaba te logike pri nacionalnih javnih dobrinah relativno precej omejena.

4.4 Študija primera: ocenjevanje funkcije povpraševanja v nepridobitnem sektorju³⁴

V nadaljevanju je prikazan praktični primer ocenjevanja funkcije povpraševanja s pomočjo regresijske analize. Problem se nanaša na ocenjevanje povpraševanja po delovni sili, ki je zaposlena v nepridobitnih organizacijah. Ocenjevanje povpraševanja se začne z identifikacijo relevantnih dejavnikov povpraševanja, ki temelji na teoretičnih izhodiščih. Tako teorija opredeljuje naslednje dejavnike, ki vplivajo na povpraševanje po zaposlenih v nepridobitnih organizacijah:

- Teorija nepopolnosti, ki navaja, da predvsem obstoj transakcijskih stroškov, informacijskih asimetrij pa tudi neustrezni rezultati delovanja trga (npr. revščina) povzročajo povečano potrebo po zaposlenih v nepridobitnem sektorju. Podoben argument se navaja tudi za nepopolnosti vladnega mehanizma, saj se vlada navadno odziva predvsem na zadovoljevanje potreb večine, medtem ko ostanejo potrebe manjšine nezadovoljene, s tem pa se odpira prostor za zaposlene v nepridobitnih organizacijah.
- Teorija kulturne heterogenosti, ki implicira, da heterogenost družbe spodbuja potrebo po zaposlenih v nepridobitnih organizacijah, saj je v takšnih družbah prisotna večja raznolikost potreb in preferenc državljanov. To povzroča tudi večje povpraševanje po »javnih« dobrinah z bolj individualističnimi in pluralističnimi značilnostmi.
- Teorija družbenoekonomske heterogenosti – povpraševanje po delovni sili v nepridobitnih organizacijah naj bi bilo negativno povezano z družbenoekonomsko heterogenostjo, saj je razpoložljivost sredstev za potrebe delovanja nepridobitnih organizacij navadno večja v družbenoekonomsko bolj homogenih družbah, kjer sta tudi večji socialna kohezija in pogostost družbenih interakcij.
- Teorija soodvisnosti, ki navaja, da ima pomembno vlogo pri povpraševanju po delovni sili v nepridobitnih organizacijah ravno država, saj le-ta zagotavlja pomemben del resursov za delovanje teh organizacij.

34 Primer je povzet po Pevcin (2012).

- Teorija razpoložljivosti virov, ki navaja, da na povpraševanje po delovni sili v nepridobitnih organizacijah vpliva razpoložljivost sredstev za delovanje teh organizacij, kar pa je odvisno predvsem od ekonomske razvitosti in bogastva družbe kot tudi od državne podpore tem organizacijam.

V naslednji fazi teoretične podmene pretvorimo v spremenljivke, ki tvorijo regresijski model. Kot odvisno spremenljivko uporabimo delež delovne sile v ekonomsko aktivni populaciji, ki je zaposlena v nepridobitnih organizacijah. Kot prva pojasnjevalna spremenljivka v analizi nastopa Ginijev indeks, ki naj bi odražal dohodkovno in s tem družbenoekonomsko heterogenost družbe. Ginijev indeks označuje, v kolikšni meri razdelitev dohodka med posamezniki oziroma gospodinjstvi v družbi odstopa od popolnoma enake porazdelitve. To pomeni, da večje vrednosti indeksa kažejo večje dohodkovne neenakosti v družbi. Druga pojasnjevalna spremenljivka opisuje stopnjo demokratičnega razvoja družbe. S tem se poskuša testirati ideja, da je demokratični razvoj družbe pogoj tudi za razvoj civilne družbe. Vir podatkov za to spremenljivko je indeks demokracije, pri čemer večje vrednosti indeksa predstavljajo tudi več demokracije. Tretja pojasnjevalna spremenljivka želi pojasniti teorijo razpoložljivosti virov. S tem namenom je v analizo vključena spremenljivka realnega BDP na prebivalca, izražena v 1.000 USD po pariteti kupne moči. Četrta pojasnjevalna spremenljivka preverja veljavnost teorije soodvisnosti; s tem namenom je v analizi uporabljena spremenljivka, ki ponazarja delež vladnih izdatkov za transferje v BDP, s čimer se želi preveriti, ali državni intervencionizem na področju socialnih storitev izrinja ali dopolnjuje aktivnosti nepridobitnih organizacij in s tem vpliva na povpraševanje po delovni sili v tem sektorju. Peta pojasnjevalna spremenljivka želi preveriti veljavnost teorije tržnih nepopolnosti in teorije nepopolnosti vladnega mehanizma. Številni avtorji priznavajo, da je navedene nepopolnosti zelo težko opazovati, kot posredni merilec pa navajajo stopnjo revščine, ki naj bi odražala pomanjkljivosti v delovanju tržnega mehanizma. Kot merilec revščine je uporabljen podatek o deležu prebivalstva z življenjskim standardom, nižjim od minimalne nacionalne ravni, kar pomeni, da kot indikator obstoja tržnih nepopolnosti uporabljamo podatke o relativni revščini. Nazadnje so v analizo vključene tudi tri pojasnjevalne spremenljivke, ki opisujejo etnično, jezikovno in versko raznolikost družbe, s čimer se želi preveriti veljavnost teorije kulturne heterogenosti. Za pojasnjevanje navedenih kulturnih vplivov so uporabljeni Herfindahlovi indeksi etnične, jezikovne in verske fragmentiranosti družbe, kjer večje vrednosti indeksa predstavljajo tudi večjo fragmentiranost družbe.

Ocenjevanje temelji na uporabi multiplega regresijskega modela, metoda ocenjevanja pa temelji na metodi navadnih najmanjših kvadratov (angl. *ordinary least squares*).

res – OLS), ki je navadno najpogostejša metoda ocenjevanja, čeprav ima določene omejitve. Splošna oblika funkcije je:

$$Y = a + b_{y1.23}X_1 + b_{y2.13}X_2 + b_{y3.12}X_3,$$

kjer je Y odvisna spremenljivka, v našem primeru zaposleni v nepridobitnem sektorju, X so pojasnjevalne spremenljivke, b pa predstavlja parcialne oziroma delne regresijske koeficiente, pri čemer so le-ti v konkretnem primeru prilagojeni z Whitovu prilagoditvijo za heteroskedastičnost. Analiza temelji na podatkih za 38 držav, v preglednici spodaj pa so prikazani sami rezultati ocenjevanja regresijske funkcije.

Preglednica 1: Ocenjevanje regresijske funkcije za dejavnike zaposlenosti v nepridobitnem sektorju

POJASNJEVALNE SPREMENLJIVKE	ODVISNA SPREMENLJIVKA			
	Koeficient	Standardna napaka	t-stat.	p-vrednost
Konstanta	-5,167	2,526	-2,046	,049
Gini	,096	,037	2,567	,015
Demokracija	-,101	,048	-2,114	,042
BDP	,418	,047	8,879	,000
Transferji	,494	,252	1,958	,059
Jezikovna frag.	4,306	1,354	3,178	,003
Verska frag.	-1,370	1,275	-1,074	,291
N	38		Standardna napaka ocene	1,881
R^2_{POP}	0,719		F-stat. (p-vred.)	16,784 (0,000)

Vir: Pevcin (2012).

Rezultati kažejo, da so na zaposlenost v nepridobitnih organizacijah, torej na povpraševanje po delovni sili v nepridobitnem sektorju, pozitivno in statistično značilno vplivali družbenoekonomska heterogenost družbe, razpoložljivi resursi družbe, vladni intervencionizem na področju socialne politike in kulturna heterogenost družbe, medtem ko je vpliv demokracije statistično značilno negativen. Pri tem velja poudariti naslednje: (1) vpliv spremenljivk za družbenoekonomsko heterogenost družbe in demokracijo je sicer statistično značilen, vendar je v nasprotju s teoretičnimi pričakovanji; (2) z navedenim modelom smo uspeli pojasniti 72 % regresijske funkcije, 28 % funkcije določajo ostali dejavniki, ki niso vključeni v model; (3) standardizacija

(beta) delnih regresijskih koeficientov poudari, da v modelu kot najpomembnejši dejavnik povpraševanja nastopajo razpoložljivi resursi.

4.5 Posebnosti napovedovanja povpraševanja po javnih storitvah³⁵

Praksa nakazuje na pomembne razlike v menedžmentu povpraševanja (angl. *demand management*) med zasebnimi in javnimi storitvami, saj gre pri javnih storitvah za zanimiv odnos do povpraševanja po le-teh. Če si menedžerji v zasebnem sektorju želijo čim večje povpraševanje po blagu in storitvah zaradi možnosti večjega zaslužka, pa temu ni tako pri javnih storitvah, kar velja še posebej za storitve, ki jih največkrat zagotavljajo lokalne skupnosti. Takšen primer so na primer storitve oskrbe starejših, razne socialne storitve itd., za katere vemo, da zaradi družbenoekonomskih sprememb (staranje prebivalstva, ekonomska stagnacija ipd.) prihaja do povečanega povpraševanja po njih. Pri tem povečanemu povpraševanju praviloma ne sledi enaka rast razpoložljivih prihodkov, predvsem zaradi raznih fiskalnih omejitev, zato lokalne oblasti želijo celo zmanjšati povpraševanje po teh storitvah, torej zmanjšati pritisk in obremenjenost že obstoječih storitev.

Pri teh storitvah nastaja namreč t. i. luknja oziroma vrzel med ponudbo in povpraševanjem po teh storitvah, pri čemer ima povečevanje učinkovitosti na ponudbeni strani – kar je bil imperativ sodobnih politik javnega sektorja – svoje meje, zato je treba omejevati povpraševanje, in sicer tudi z iskanjem novih modelov oblikovanja in izvajanja javnih storitev. V praksi so se tako oblikovali številni novi primeri omejevanja povpraševanja, na primer razne oblike prioritizacije povpraševanja (modeli vrednosti), vključevanje pridobitnih in nepridobitnih organizacij pri izvajanju in sooblikovanju storitev (modeli provizij) itd. Kot zanimivost velja poudariti, da je omejevanje povpraševanja lažje izvajati na lokalni ravni za lokalne javne storitve, praviloma predvsem zaradi večjega zaupanja v oblast na lokalni ravni. Pri tem gre dejansko za nastajanje in razvoj popolnoma novega področja, ki izrazito posega na področje menedžerske ekonomike.

35 Več o tem glej Randle in Kippin (2014).

4.6 Pregled poglavja

V poglavju so dejavniki povpraševanja obravnavani skozi prizmo opredeljevanja različnih elastičnosti povpraševanja, saj je poznavanje le-teh nujno za uspešno menedžersko odločanje. Poseben poudarek je bil tudi na empiričnih vidikih in načinih ocenjevanja funkcije povpraševanja ter posebnostih analize in napovedovanja povpraševanja na kvazitrkih in na področju javnih storitev, kjer imamo opravka bodisi z izostankom cenovnega mehanizma bodisi s potrebo po racioniranju porabe in s tem tudi z omejevanjem povpraševanja, kar predstavlja obratno logiko kot v pridobitnem sektorju. Za potrebe razumevanja okvira poglavja velja odgovoriti na naslednja vprašanja:

- Opredeli pomen poznavanja različnih elastičnosti povpraševanja in s tem dejavnikov povpraševanja z vidika potreb menedžerskega odločanja.
- Navedi načine ocenjevanja in napovedovanja povpraševanja.
- Predstavi kvazitrge.

5 PRODUKCIJA IN STROŠKI

Poglavje obravnava dve povezani tematiki, in sicer produkcijo in stroške. V produkcijskem procesu se porabljajo produkcijski faktorji, izhajajoč iz produkcijske funkcije, zato nastajajo stroški. V poglavju je poseben poudarek na obravnavi problematike previsokih stroškov, ki nakazujejo na učinkovitost delovanja.

5.1 Teorija produkcije

5.1.1 Produkcijska funkcija in optimalni način produkcije

Po oceni povpraševanja po izdelkih oziroma storitvah se morajo menedžerji vprašati tudi o optimalnem načinu produkcije, pri čemer je treba zagotoviti učinkovitost produkcije, saj so produkcijski resursi dragi. Zagotavljanje učinkovitosti zahteva poznavanje produkcijskega oziroma poslovnega procesa. Produkcija pomeni pretvorbo inputov (vložkov) v outpute (izloške, učinke), to pa je ključno za analizo stroškov organizacije. Nadzor nad stroški je pomemben za optimizacijo dobička oziroma poslovnega presežka oziroma za zagotavljanje stabilnega poslovanja. Za uporabo produkcijskih faktorjev eno od najpomembnejših lastnosti predstavlja obstoj t. i. zakona padajočega mejnega produkta ali zakona padajočih donosov, ki je posledica tega, da se s povečevanjem uporabe posameznega variabilnega produkcijskega faktorja glede na dane fiksne produkcijske faktorje mejni produkt le-tega začne zmanjševati zaradi prevelike rabe tega faktorja, v določeni točki pa postane lahko celo ničeln, kar pomeni, da je celotni produkt maksimiziran. Navedena značilnost velja za kratkoročno produkcijsko funkcijo.³⁶

Produkcijska funkcija navadno vključuje več produkcijskih faktorjev, ki jih zaradi grafične poenostavitve navadno razmejimo v dve skupini: delo in kapital. Pri tem lahko neko količino outputa proizvedemo z različnimi kombinacijami inputov, kar prikazuje krivulja enakega produkta oziroma izokvanta. Tako lahko delo zamenja kapital ali obratno – v obdobju izrazitega tehnološkega napredka je slednje precej bolj verjetno. Tako Markoff (2011) navaja primer odvetniških pisarn, kjer razni programi oziroma orodja za pregledovanje dokumentov, ki temeljijo na uporabi orodij umetne inteligence, omogočajo tudi sortiranje dokumentov po pomembnosti in relevantnosti. Tako takšna orodja dejansko nadomeščajo delo številnih pravnikov in

³⁶ Tak primer je na primer vključevanje dodatnih delavcev na neki omejeni obdelovalni površini v kmetijstvu. Več o tem glej Webster (2003).

pomočnikov v takšnih pisarnah, ki so prej ročno pregledovali številne dokumente v sodnih procesih.

Bistvo izokvant je v tem, da prikazujejo različno možno uporabo produkcijskih faktorjev, pri čemer naklon izokvante prikazuje mejno stopnjo tehnične nadomestljivosti dela s kapitalom, ki je enaka razmerju mejnih produktivnosti dela in kapitala, kjer so izokvante ponavadi konveksne oblike, gledano iz izhodišča. Ekstremna primera sta, ko velja popolna zamenljivost dela s kapitalom, saj takrat velja fiksno razmerje nadomestljivosti (izokvante so premice), ali pa ko je produkcija možna le s fiksnimi kombinacijami dela in kapitala (izokvante dobijo obliko črke L).

Za odločanje o obsegu produkcije je ključna dolgoročna produkcijska funkcija. Na dolgi rok so za menedžerje pri določanju obsega produkcije pomembni donosi obsega, ki označujejo razmerje med spremembami inputov in outputov. Če se output poveča za več, kot se povečajo inputi, govorimo o naraščajočih donosih obsega, nasprotno velja za padajoče donose obsega. V splošnem velja, da produkcijska funkcija odraža naraščajoče donose obsega, saj se lahko s povečanjem velikosti uporabijo tehnologije in tehnike dela, ki pri manjšem obsegu izvajanja dejavnosti niso ekonomsko upravičene (npr. uporaba robotov ipd.), za večjo produkcijsko učinkovitost se lahko izkorišča specializacija, hkrati pa se tudi lažje napoveduje obnašanje potrošnikov, ker je opazovana populacija večja (t. i. verjetnostna učinkovitost). Pri tem velja poudariti, da naraščajoči donosi obsega izhajajo tudi iz nekaterih geometričnih relacij.³⁷ Izpostaviti je treba, da se lahko s čezmernim večanjem obsega produkcije pojavijo tudi padajoči donosi obsega, kar je značilno predvsem za »prevelike« organizacije. Donose obsega lahko alternativno opredelimo kot t. i. elastičnost outputa, ki predstavlja odstotkovno spremembo outputa glede na 1 % spremembe inputov, pri čemer vrednosti, večje od 1, nakazujejo na naraščajoče donose obsega, vrednosti, manjše od 1, pa na padajoče.

V ekonomskem smislu je torej temelj poslovnega procesa proizvodna funkcija, ki opredeljuje maksimalno količino outputa, ki jo lahko proizvedemo z danim obsegom inputov, v splošnem pa jo lahko zapišemo kot:

$$Q = F(K, L),$$

kjer Q označuje količino outputa, in K pa dve glavni skupini inputov, in sicer kapital in delo. Produkcijsko funkcijo lahko ocenjujemo, pri čemer je najpreprostejša oblika funkcije linearna in jo lahko v splošnem zapišemo kot:

$$Q = aK + bL,$$

³⁷ Npr. prostornina embalažne škatle dimenzije $2 \times 2 \times 2$ dm je osemkrat večja od prostornine škatle dimenzije $1 \times 1 \times 1$ dm. Po drugi strani je površina prve škatle 24 dm^2 , druge škatle pa 6 dm^2 . Tako lahko v prvo škatlo spravimo kar osemkrat več blaga, za izdelavo takšne škatle pa potrebujemo le štirikrat več materiala.

kjer sta a in c konstanti in odražata mejno produktivnost kapitala oziroma dela, razmerje pa posledično odraža mejno stopnjo tehnične nadomestljivosti.

V praksi najpogosteje zasledimo t. i. Cobb-Douglasovo produkcijsko funkcijo, in sicer predvsem zaradi tega, ker realistično predvideva, da je mejna produktivnost vsakega inputa odvisna od ravni zaposlitve vseh inputov, zapišemo pa jo kot:

$$Q = aL^b * K^c,$$

kjer vsota $b + c$ odraža tudi donose obsega. Podjetje lahko z ustrežno kombinacijo inputov minimizira stroške delovanja, pri čemer v splošnem velja, da naj bi bila mejna stopnja tehnične nadomestljivosti enaka razmerju med ceno dela in kapitalom. Povedano drugače: podjetje minimizira stroške takrat, ko je razmerje mejnih produktivnosti in cen enako za oba (vse) proizvodne dejavnike, oziroma prikazano v algebrski obliki velja naslednje:

$$\frac{MP_L}{MP_K} = \frac{w}{r},$$

kjer označuje ceno enote dela, ceno enote kapitala, pa mejno produktivnost posameznega proizvodnega dejavnika (inputa). Cobb-Douglasova formulacija je najbolj priljubljena specifikacija v empiričnih raziskavah – kot že omenjeno, predvsem zaradi dobrih matematičnih lastnosti, ki vključujejo možnost zamenljivosti posameznih inputov (produkcijskih faktorjev), skladnost z zakonom padajočih donosov variabelnega inputa in donosov obsega, hkrati pa jo je mogoče tudi enostavno oceniti s pomočjo regresijske analize. Tako uporabimo logaritmirane vrednosti količin, kar pomeni, da postane enačba linearna v parametrih, vrednosti koeficientov pa prikazujejo elastičnosti.³⁸ Navedeno je prikazano tudi na primeru v nadaljevanju.

5.1.2 Študijski primer: praktična analiza produkcijske funkcije na primeru slovenskih občin³⁹

V tem razdelku bo prikazan primer empiričnega ocenjevanja produkcijske funkcije za slovenske občine. Produkcijska funkcija se namreč lahko ocenjuje tako za gospodarske dejavnosti kot tudi za negospodarske, za proizvodne in storitvene dejavnosti ipd. Bistvo ocenjevanja produkcijske funkcije je v opredelitvi relevantnih inputov in outputov neke dejavnosti. V konkretnem primeru lahko kot input opredelimo izdatke občin kot relevantne outpute, ki jih morajo občine zagotavljati za svoje rezidente. Pri tem so ti outputi vezani predvsem na zagotavljanje osnovnošolskega izobraževanja, skrbi za starejše prebivalstvo, outputi pa so pomembni in so opredeljeni tudi s

³⁸ Poudariti pa velja, da ima Cobb-Douglasova specifikacija tudi določene pomanjkljivosti (glej Webster, 2013).

³⁹ Primer je povzet po Pevcin (2013).

samim številom prebivalstva v občini in številom zaposlenih v občini. Ti dejavniki opredeljujejo zahteve po zagotavljanju določene ravni outputa občin.

Za ocenjevanje produkcijske funkcije lahko uporabimo več različnih metod – od parametrično-stohastičnih, neparametrično-determinističnih metod do kombinacije obojih. V svojem primeru produkcijsko funkcijo ocenjujemo s pomočjo parametrične in stohastične metode, konkretno z analizo stohastične mejne funkcije (angl. *Stochastic Frontier Analysis* – SFA), s katero ocenimo največjo verjetnost stohastične stroškovno-produkcijske funkcije po enačbi:

$$C_i = Y_i\beta + (V_i + U_i),$$

kjer so C izdatki (stroški) občin, Y pa predstavlja outpute občin. V spodnji preglednici so prikazani rezultati ocenjevanja Cobb-Douglasove produkcijske funkcije za 200 slovenskih občin – v stolpcu 2 uporabimo tudi dve dodatni kontrolni spremenljivki, ki pomembno opredeljujeta razmerja input-output v produkcijski funkciji občin, in sicer gostoto poseljenosti in brezposelne osebe.

Preglednica 2: Cobb-Douglasova produkcijska funkcija za slovenske občine⁴⁰

OUTPUTI	(1)	(2)
Konstanta 1 (β_0)	8.739 (48.978)***	9.044 (33.168)***
Učenci v osnovnih šolah	-0.923E-08 (-6.226)***	-0.856E-08(-10.481)***
Prebivalstvo	-0.047 (-1.487)	-0.871E-03 (-0.037)
Prebivalstvo nad 65 let	-0.460E-10 (-0.293)	-0.267E-10 (-0.314)
Zaposlene osebe	0.836 (31.372)***	0.339 (2.160)**
Konstanta 2 (δ_0)	/	-0.155 (-2.655)***
Gostota prebivalstva	/	0.114E-09 (0.681)
Nezaposlene osebe	/	0.545 (3.244)***

Vir: Pevcin (2013).

Rezultati kažejo, da obstaja relativno različna odvisnost med inputom in posameznimi outputi občin, v splošnem pa lahko agregatno pogledamo, da 1-odstotno povečanje inputa v poprečju pripelje do manj kot 1-odstotnega povečanja outputa občin, kar kaže na primer stroškovne neučinkovitosti. Konkretno je ta neučinkovitost v razponu od 22 do 25 %.

⁴⁰ N = 200, vrednosti za vse spremenljivke so v naravnih logaritmihi, vrednosti t-statistike so v oklepajih, kjer *** predstavlja 99-odstotno raven statistične značilnosti, ** pa 95-odstotno raven statistične značilnosti.

5.1.3 **Produkcija javnih dobrin in storitev – sodobna načela soprodukcije in soustvarjanja**⁴¹

Eden od sodobnih konceptov, ki je zelo priljubljen v reformnih iniciativah v javnem sektorju, je koncept soprodukcije. Prvotno se je koncept soprodukcije nanašal predvsem na vključevanje državljanov ali uporabnikov v produkcijo, tj. neposredno udeležbo uporabnikov, bodisi v javnem ali zasebnem sektorju. Soprodukcija v javnem sektorju je namreč eden od načinov, kako priti do sinergije med tem, kar počne vlada in kar državljani pričakujejo od oblasti. V preteklosti so raziskovalci trdili, da je prepad med šibko in trdno demokracijo mogoče zgladiti z aktivnejšo vlogo državljanov pri odločanju.

Sodobna teorija javnega upravljanja temelji na razumevanju soprodukcije kot delu teoretičnega razvoja področij delovanja javnega sektorja. Soprodukcija se razlikuje predvsem od tradicionalnega modela proizvodnje javnih storitev, pri katerem so javni uslužbenci izključno odgovorni za načrtovanje in nudenje storitev državljanov, ki storitve zahtevajo, uporabijo in ovrednotijo. Obstajata dva različna modela proizvodnje javnih storitev, ki temeljita na dveh različnih področjih: eden od rednih (javnih) proizvajalcev in drugi na področju potrošnikov ali državljanov, ki potrošijo blago in storitve, interesne skupine itd. Nasprotno pa soprodukcijski model temelji na predpostavki dejavne populacije potrošnikov, ki so sodelovali. Ko se obe sferi v večji ali manjši meri prekrivata, sta povratna zveza med njenimi notranjimi procesi. Dostava storitev je »skupno podjetje«, ki vključuje tako državljane kot birokracijo. Soprodukcija torej pomeni udeležbo državljanov pri izvajanju in izvrševanju javnih politik.

Soprodukcija se razlikuje od tradicionalnega modela proizvodnje javnih storitev, pri katerem so javni uslužbenci tisti, ki imajo najpomembnejšo vlogo za načrtovanje in nudenje storitev državljanom. Državljanji storitve samo zahtevajo, uporabijo in na koncu ovrednotijo. Za tradicionalne uslužbenke so povratne informacije ena od problematičnih zadev, saj jih uporabniki javnim uslužbencem lahko podajo neposredno, ne glede na primernost v dani situaciji. Takšno ravnanje se skuša omiliti s soprodukcijskim modelom, ki temelji na predpostavki, da so uporabniki storitev aktivni in soudeleženi pri izvajanju javnih politik. Tako lahko soprodukcijo dojemamo kot kombinacijo dejavnosti, s katerimi javni uslužbenci in državljani prispevajo k zagotavljanju boljših javnih storitev. Pri tem so javni uslužbenci vključeni kot strokovnjaki, uporabniki pa so prikazani kot prostovoljci, ki si prizadevajo za posameznikovo ali skupno povečanje kakovosti storitev, ki jih prejmejo. Soprodukcija poteka takrat, ko si potrošniki in proizvajalci prizadevajo za proizvodnjo istega blaga ali storitev. Pri tem pa soprodukcija po drugi strani ne zahteva formalne organizacije

⁴¹ Več o tem glej na primer Pestoff (2006) ter Osborne, Radnor in Strokosch (2016).

državljanov, ki bi lahko le s takšno organiziranostjo pripomogla k boljšim javnim storitvam in usklajevanju med državljani in javnimi agencijami.

Soroden koncept soprodukciji je tudi soustvarjanje, ki opisuje premik v razmišljanju organizacije, ki definira vrednote za bolj participativen proces, v katerem ljudje in organizacije skupaj ustvarijo in razvijajo pomen. Soustvarjanje se je pojavilo zaradi sovpadanja s številnimi dogodki: prevladujočim sprejetjem internih tehnologij, usmerjenostjo k storitvam in izkušnjam, bolj odprtim pristopom k inovacijam in razvojem socialnih, sodelovalnih in prilagoditvenih tehnologij. Soustvarjanje je povezano s soprodukcijo, ki je bistvena za proces izvajanja javnih storitev in je tudi neposredno povezana s soustvarjanjem vrednosti tako za uporabnike storitev kot tudi za družbo, bistvo tega pa je ravno v zagotavljanju trajnosti sodobnih javnih storitev.⁴²

5.2 Produksijski proces in stroški

5.2.1 Analiza stroškov

Glede na to, da inputi (prvine poslovnega procesa) sodelujejo pri nastajanju outputov (poslovnih učinkov), je jasno, da se tudi obrabljajo oziroma izrabljajo, kar pomeni nastajanje stroškov za organizacijo. Stroški so v bistvu vrednostno izraženi potroški prvin poslovnega procesa (inputov oziroma produkcijskih faktorjev). Slednje je pomembno za razumevanje stroškov organizacije, saj o stroških govorimo le takrat, ko se produkcijski faktor porablja v proizvodnji, torej je porabo mogoče ovrednotiti in smiselno povezati z nastajanjem poslovnih učinkov.⁴³ Z ekonomskega vidika je smotrno, da pri nastajanju poslovnih učinkov porabimo čim manj produkcijskih faktorjev, kar pomeni, da so njihovi vrednostno izraženi potroški čim nižji.

Pomembno vprašanje za menedžerje je, kako so stroški podjetja povezani z outputom. Razumevanje stroškov je namreč ključno za opravljanje menedžerskih funkcij in sprejemanje odločitev, na primer o obsegu produkcije, ceni izdelka oziroma sto-

⁴² Ravno uvajanje soustvarjanja predstavlja enega od glavnih izzivov modernizacije javnih služb in storitev, še posebej v postsocialističnih družbah. Namreč, iz rezultatov raziskave, ki so jo izvedli Meričkova, Nemeč in Svidronova (2015) na primeru Slovaške, je razvidno, da lokalne vlade niso bile pripravljene na participacijo državljanov na področju inovacij na socialnem, gospodarskem in družbenem področju – v bistvu je bila težava v nizkem zavedanju uradnikov in politikov o pomembnosti predlaganih inovacij s strani državljanov. Avtorji problematiko ugotavljajo tudi z druge strani, saj se pri sodelovanju državljanov v procesih izboljšanja javnih storitev pojavljajo težave zaradi navad, ki so posledica preteklega komunističnega sistema. Obdobje komunizma je pustilo posledice tako na dojemanju uradnikov pri sprejemanju oblik sodelovanja državljanov kakor tudi pri starejših generacijah posameznikov, ki so navajeni in naučeni, da njihovi predlogi niso upoštevani pri oblikovanju javnih storitev. Tako mnogi politiki in uradniki inovacije in napredek še vedno dojemajo kot breme, ki ga morajo odpraviti, ko pride do ugotavljanja pomanjkljivosti v ureditvah javnih služb. Takšno razmišljanje je tudi glavna ovira, ki otežuje soustvarjanje javnih politik in javnih storitev s strani državljanov.

⁴³ Med stroške na primer ne moremo uvrstiti uporabe zemljišča v poslovnem procesu, ker se zemljišče v njem ne porablja (izrablja). Podobno med stroške poslovnega procesa ne spadajo različne donacije, ki jih podjetje podari posameznikom ali drugim organizacijam, saj njihova velikost in nastanek nista smiselno povezana s poslovnim procesom podjetja in nastajanjem poslovnih učinkov, zato jih uvrščamo le med odhodke podjetja, ki zmanjšujejo njegov poslovni izid.

ritve, nadzoru nad stroški, postavljanju transfernih cen, načrtovanju ipd. Pri tem velja poudariti, da je treba pri analiziranju stroškov slediti doktrini oportunitetnih stroškov in stroškov na kratki in dolgi rok, saj ravno na primer dolgoročni povprečni stroški menedžerju povedo, ali je večje tudi cenejše (t. i. ekonomije obsega). Pri tem je ključno, da menedžerji pri odločanju upoštevajo samo relevantne stroške, tj. stroške (in seveda tudi prihodke), ki nastanejo zaradi sprejetja določene odločitve – torej menedžer v takšnem primeru primerja razliko med inkrementalnimi (prirastnimi) prihodki in stroški, pri čemer je treba upoštevati tudi oportunitetne prihodke in stroške.⁴⁴ Ob tem se je treba zavedati, da menedžerji ne smejo upoštevati nerelevantnih stroškov pri sprejemanju svojih odločitev, saj nanje nimajo vpliva v kontekstu sprejemanja neke odločitve. Takšen primer so t. i. potopljeni stroški, ki so nastali zaradi odločitev v preteklosti.⁴⁵

Nižji stroški na enoto proizvoda za posamezno podjetje pomenijo konkurenčno prednost, saj tako lahko podjetje zaračunava nižjo ceno svojim proizvodom ali pa pri isti ceni dosega večje mejne dobičke. Varian (1992) navaja, da naravo poslovnega procesa določajo t. i. ekonomije, ki jih dejansko opredelimo kot možne konkurenčne prednosti. Tako obstajajo v podjetju štirje viri konkurenčne prednosti, ki mu omogočajo doseganje nižjih stroškov, in sicer:

- ekonomija področij delovanja (angl. *economies of scope*), ki se pojavi, če podjetje proizvaja različne proizvode, vendar imajo ti skupne inpute, zaradi česar se stroški znižujejo, lahko pa so enaki tudi proizvodni procesi. Takšne primere je zaslediti na primer v naftni industriji, ko podjetja proizvajajo tako naftne kot kemične izdelke, založniki izdajajo tako strokovno kot razvedrilno literaturo, podjetja proizvajajo različne izdelke iz spektra bele tehnike ipd. Dejansko ekonomije področij delovanja izhajajo iz večproduktne stroškovne funkcije, kjer prihaja do pojava t. i. komplementarnosti stroškov različnih produktov – lahko v obliki glavnih ali tudi stranskih produktov;
- ekonomija obsega (angl. *economies of scale*), ki se pojavi, ko se zaradi večanja obsega proizvodnje nekega proizvoda znižujejo povprečni stroški na enoto proizvoda. Za nastanek ekonomije obsega je značilna predvsem dolgoročnost, pojavi pa se lahko tako v proizvodnji, distribuciji, pridobivanju sredstev, oglaševanju ipd. Ekonomije obsega so tehnološko vezane na naraščajoče donose obsega, ki so največkrat posledica specializacije;

44 Prirastni stroški pomenijo spremembo v celotnih stroških, ki so posledica odločitev menedžmenta, kot so na primer izvedba oglaševalske kampanje, uvedba novega izdelka ipd. Prirastni stroški so bolj splošen koncept in jih je treba razlikovati od mejnih stroškov, ki pomenijo spremembo celotnih stroškov zaradi spremembe outputa.

45 Potopljeni stroški nastanejo na primer pri t. i. zgrešenih investicijah. Več o tem glej Samuelson in Marks (2012).

- ekonomija velikosti (angl. *size economies*), ki se od ekonomije obsega razlikuje v tem, da predpostavlja spremenjena razmerja inputov, ko se output povečuje, medtem ko se ekonomija obsega nanaša na fiksna razmerja inputov (Deller, Chicoine in Walzer, 1988). To dejansko pomeni, da velikost organizacije ni nujno sinonim za ekonomije obsega. Ni namreč nujno, da sta velikost organizacije in output pozitivno povezana, saj lahko tudi ostali dejavniki vplivajo na output in s tem na stroške organizacij. Velja poudariti, da se v praksi ekonomije obsega največkrat enačijo z ekonomijami velikosti;⁴⁶
- ekonomija učenja (angl. *economies of learning*), ki se pojavi, ko se dolgoročni povprečni stroški proizvoda znižujejo v času zaradi večje učinkovitosti proizvodnih dejavnikov in/ali boljšega poznavanja oziroma izboljšav v poslovnem procesu podjetja – povedano drugače gre za pojav, pri katerem se stroški znižujejo zaradi učenja in večjih izkušenj podjetja. Pri tem obstoj ekonomij učenja izhaja dejansko iz povečane produktivnosti produkcijskih faktorjev – tudi na račun specializacije in povečanih izkušenj, ki so posledica večjega obsega dela, torej je v ozadju tega učinka krivulja učenja.⁴⁷

Pri tem pa velja poudariti, da je možen obstoj tudi diseconomij obsega, ki naraščajoče povprečne stroške označujejo z večanjem obsega produkcije. Če namreč v prvih fazah produkcije možnosti specializacije in racionalizacije vodijo k večji učinkovitosti in naraščajočim donosom obsega, se lahko v določeni točki, predvsem pri večjih firmah, pojavijo diseconomije obsega – predvsem na račun povečane zapletenosti menedžiranja in usmerjanja takšne firme – kar pripelje do zmanjšane učinkovitosti zaradi otežene notranje koordinacije produkcijskega procesa. Večja velikost firme namreč pomeni tudi nadpovprečni prirast specializiranega menedžmenta, kar otežuje koordinacijo tako znotraj oddelka kot med posameznimi oddelki.

Ena od najtežjih nalog menedžmenta podjetja je minimiziranje stroškov delovanja podjetja, saj se morajo menedžerji neprestano ozirati po izboljšavah poslovnega procesa in obvladovanju in višini stroškov v primerljivih konkurenčnih podjetjih.

⁴⁶ Razmejevanje med pojmom ekonomija obsega in ekonomija velikosti je tudi v strokovni in znanstveni literaturi pogosto nejasno in nedosledno. Navedeno je deloma tudi posledica uporabe sintetičnih pristopov, kjer se izhaja iz analize razmerij med izločki (outputi) in stroški, in sicer brez analize okvirja produkcijske funkcije. To povzroča predvsem nedoslednosti in velikokrat napačne razlage dejanskega obstoja ekonomij obsega, saj v takšnih primerih lahko govorimo le o ekonomijah velikosti. Jedro razlikovanja med obema učinkoma, torej ekonomijami obsega in velikosti, je treba z metodološkega vidika iskati v zahtevi po doseganju ekonomske učinkovitosti opazovanih enot. Ekonomije obsega izhajajo iz točno določene produkcijske tehnologije, zato v tem primeru ekonomska učinkovitost opazovanih enot ni potrebna. Nasprotno pa velja za ekonomije velikosti, ki zahtevajo doseganje ekonomske učinkovitosti opazovanih enot glede na to, da izhajamo iz krivulje dolgoročnih povprečnih stroškov. To pomeni, da je elastičnost velikosti ovojnica elastičnosti obsega. Več o tem glej tudi razpravo v Pevcin (2017b).

⁴⁷ Pri tem je treba krivuljo učenja razlikovati od t. i. krivulje izkušenj. Krivulja učenja namreč izhaja prvenstveno iz povečevanja usposobljenosti dela v času, medtem ko krivulja izkušenj predstavlja tudi učinek nižjih stroškov na enoto na račun nove organizacije dela, uporabe novih menedžerskih tehnik, uporabe cenejših materialov, stroškovno izboljšane dizajna produktov ipd. (Webster, 2003).

Stroški podjetja so ponavadi višji od pričakovanih (minimalnih) zaradi naslednjih razlogov:

- prevelike rabe inputov (kapitala, dela itd.) oziroma njihove previsoke nabavne cene in eventualne prevelike količine zalog;
- preslabe kakovosti inputov, kar se nanaša predvsem na prenizko usposobljenost delavcev oziroma preslabe fizične in druge značilnosti kakovosti nabav;
- previsokih splošnih stroškov delovanja podjetja (režijskih stroškov itd.);
- premajhnega obsega proizvodnje, ki onemogoča izkoriščanje ekonomije obsega;
- prevelikega nabora dejavnosti podjetja, s čimer se podjetje dejansko pogosto usmerja na področja, na katerih nima konkurenčnih prednosti.⁴⁸

Ne nazadnje je treba izpostaviti še dva elementa, ki vplivata na strukturo stroškov firm, in sicer pojav novih tehnologij in povečano nagnjenost k inovacijam.⁴⁹ To dvoje ima namreč velik vpliv na strukturo stroškov firm. Takšen primer predstavlja uporaba interneta in z njim povezanega e-poslovanja, ki naj bi povzročala pomembne stroškovne ekonomije predvsem na račun večje učinkovitosti, ki nastopa kot posledica lažjega izvajanja nabavne funkcije in zmanjšanih transakcijskih stroškov. Pri tem je zanimivo, da največji stroškovni prihranki nastopajo v dejavnostih, kot so zdravstvo, izobraževanje in aktivnosti javnega sektorja. Jedro t. i. informacijske ekonomike, ki vpliva na nižje stroške delovanja, predstavlja značilnost tehnologije, ki jo spremljajo visoki fiksni stroški in praktično zanemarljivi mejni stroški, zato povprečni stroški zelo hitro padajo s širitvijo dejavnosti. Hkrati prihaja tudi do pojava eksternalij na povpraševalni strani, saj je za uporabo interneta in e-poslovanje značilno, da uporabniki pridobivajo vrednost pri uporabi teh storitev s tem, ko se povečuje samo število uporabnikov le-teh, zaradi česar se tako ponudniki kot uporabniki teh tehnologij zanimajo za povečevanje uporabe teh tehnologij. Hkrati e-poslovanje znižuje tudi stroške samim firmam, ki so svoje poslovanje organizirale s pomočjo te tehnologije – predvsem na račun ekonomij obsega v distribuciji, saj so elektronsko, on-line naročanje, centralizirano skladiščenje in neposredna distribucija za kupce cenejši kot prodaja v klasičnih trgovinah.

Po drugi strani imajo tudi inovacije vpliv na stroškovno strukturo firm – predvsem tiste inovacije, ki so vezane na povečano fleksibilnost produkcijskih procesov, tako da je danes postal že skoraj pomembnejši imperativ fleksibilnost in ne več tako sama velikost firme. Fleksibilnost v proizvodnih procesih omogoča namreč predvsem izkorišča-

48 Pri poskusih minimiziranja stroškov se je treba izogibati vsesplošnemu »rezanju stroškov«, saj lahko taka politika kot bumerang vpliva na stroške in prihodke podjetja. Na primer zniževanje stroškov z ukinjanjem proizvodnje nekega proizvoda lahko zviša stroške drugega proizvoda zaradi nezmožnosti izkoriščanja ekonomije področij delovanja. Podobno lahko nižanje stroškov pripelje do slabše kakovosti proizvoda, zaradi česar se kupci selijo h konkurentom, podjetje pa s tem izgublja prihodke iz poslovanja.

49 Glej Samuelson in Marks (2012).

nje ekonomij področij delovanja, s čimer lahko izkoriščajo fleksibilnost na račun prilagajanja proizvodnje posameznih produktov glede na spremenjene potrebe na trgu, ki tudi med sorodnimi oziroma povezanimi produkti nihajo. Tukaj je pomemben tudi vpliv povpraševanja, saj danes uporabniki čedalje bolj zahtevajo diferencirane in personalizirane produkte, kar povečuje potrebo firm, da proizvajajo različne, a kljub vsemu sorodne produkte. Pri tem lahko zelo preprosto domet svoje blagovne znamke ali ugleda razširijo na še nepovezane aktivnosti, s čimer firme pridobivajo tudi inovacijsko prednost pri razvoju novih produktov in storitev, kar še posebej (ali pa izključno) velja za t. i. inkrementalne inovacije. Tako naj bi bilo v prihodnosti za uspešne firme ključno ravno doseganje stroškovnih prednosti s pomočjo ekonomij področij delovanja.

5.2.2 Študijski primer: ocenjevanje stroškovne funkcije slovenskih občin⁵⁰

V nadaljevanju prikazujemo primer ocenjevanja stroškovne funkcije za slovenske občine. Stroškovno funkcijo lahko ocenjujemo s časovnimi vrstami ali presečnimi podatki za različne opazovane enote v istem časovnem obdobju. Pri tem lahko ocenjujemo linearno, kvadratno ali celo kubično funkcijo stroškov, pri čemer je izbira matematične oblike odvisna od teoretičnih predvidevanj glede odnosov med izbranimi kategorijami stroškov in pojasnjevalnimi spremenljivkami, v praksi pa to določamo z najbolj optimalnim prilaganjem podatkov funkciji. Za potrebe ocenjevanja funkcije stroškov lahko uporabimo že prej omenjeno regresijsko analizo, pri čemer je pri ocenjevanju funkcije treba upoštevati še:

- spremembo ravni cen, če v analizi uporabljamo podatke v časovnih vrstah. V tem primeru je treba uporabiti stalne cene (vrednosti) ali pa podatke prilagoditi spremembam inflacije;
- vpliv drugih relevantnih pojasnjevalnih in kontrolnih spremenljivk na gibanje stroškov, ne samo vpliva outputa oziroma velikosti organizacije, pri čemer se morajo podatki vedno nanašati na isto časovno obdobje.

V našem primeru se bomo seznanili s primerom ocenjevanja stroškovne funkcije za na konkretnem primeru povprečnih stroškov slovenskih občin v letu 2011. Pri tem je treba na konkretnem primeru stroškovne funkcije občin razumeti tudi teorijo, ki izpostavlja predvsem potrebo po učinkoviti kombinaciji obvladovanja produkcijskih stroškov in t. i. učinkov zasičenja. Navedena teza je bila prenesena iz mikroekonomske teorije klubov, ki pravi, da sta velikost enot lokalnih oblasti in blagostanje posameznega rezidenta le-te tako pozitivno kot negativno povezana. Večja velikost enot lokalne samouprave namreč implicira tudi več davkoplačevalcev, kar znižuje povprečne stroške zagotavljanja javnih dobrin na lokalni ravni, vendar po drugi stra-

⁵⁰ Primer je povzet po Pevcin (2012a).

ni povzroča tudi učinke zasičenja. V splošnem teoretične študije ugotavljajo, da obstajajo različna razmerja med velikostjo lokalnih oblasti in njihovimi povprečnimi stroški, kjer naj bi bila ta razmerja bodisi linearna (pozitivna, negativna funkcijska oblika) ali nelinearna (U-oblika, obrnjena U-oblika funkcije). V prvem primeru naj bi tako večje enote lokalnih oblasti imele nižje stroške bodisi zaradi doseganja ekonomij obsega ali večje strateške moči. V drugem primeru naj bi imele večje enote lokalnih oblasti višje stroške predvsem na račun mogoče administrativne zasičenosti. V tretjem primeru, ki je bil opisan že zgoraj, naj bi stroški lokalnih oblasti sprva padali, po določeni velikosti pa začeli naraščati. To pomeni, da naj bi obstajala neka optimalna velikost, ki predstavlja optimalno kombinacijo izkoriščanja ekonomij obsega in hkratnega uspešnega obvladovanja učinkov zasičenja.

V analizi kot odvisna spremenljivka nastopajo povprečni stroški (celotni izdatki) občin, kot pojasnjevalne spremenljivke pa nastopajo število prebivalcev in kot kontrolne spremenljivke delež prebivalstva, mlajšega od 15 let, stopnja brezposelnosti, površina občine, povprečni transferni prihodki na prebivalca v občini in povprečna bruto plača v občini. Na podlagi teoretičnih in praktičnih pričakovanj ocenjujemo kvadratno obliko stroškovne funkcije, kot metodo pa uporabimo regresijski model tehtanih najmanjših kvadratov (angl. *weighted least squares* – WLS) predvsem zaradi velikih razlik med občinami – tako glede odvisne spremenljivke kot glede pojasnjevalnih spremenljivk. Rezultati regresijske analize so prikazani v spodnji preglednici.

Preglednica 3: Ocena funkcije povprečnih stroškov za slovenske občine za leto 2011⁵¹

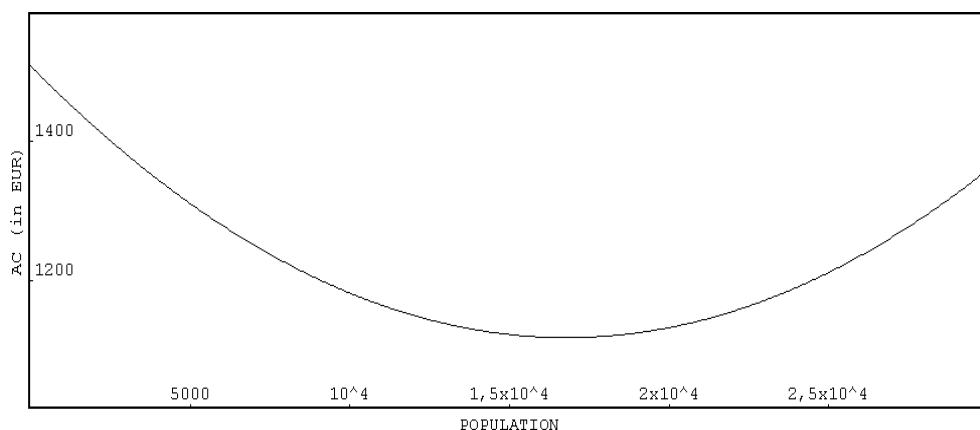
POJASNJEVALNE SPREMENLJIVKE	ODVISNA SPREMENLJIVKA: AC
Prebivalstvo	-0.0463 (-6.0287)***
Prebivalstvo (kvadratni koeficient)	1.38E-06 (5.7094)***
Delež prebivalstva, mlajšega od 15 let	-44.7424 (-4.6128)***
Stopnja brezposelnosti	-11.1753 (-2.8531)***
Površina občine	0.3872 (3.4413)***
Transferni prihodki na prebivalca	1.2772 (12.2190)***
Povprečna bruto plača v občini	0.0196 (1.6607)*
Konstanta	1507.34 (5.6433)***
$R^2_{pop.}$	0.7022
St. napaka ocene	235.42
d-stat.	2.03
F-stat.	68.06***
Ramsey χ^2 (p)	0.31

Vir: Pevcin (2012a).

51 Opomba: N = 200; *** statistično značilno na ravni 99 %, ** statistično značilno na ravni 95 %, * statistično značilno na ravni 90 %.

Rezultati v zgornji preglednici kažejo, da na primeru slovenskih občin lahko potrdimo kvadratno obliko funkcije povprečnih stroškov. To pomeni, da naj bi se predvsem manjše občine srečevale z nekoliko višjimi povprečnimi stroški delovanja. Navedeno relacijo v tabeli lahko v matematični obliki izrazimo kot kvadratno funkcijo $AC = \beta_1 + \beta_2 PREB + \beta_3 PREB^2$, ki jo lahko prikažemo tudi v dvodimenzionalni obliki v spodnji sliki.

Slika 2: Dvodimenzionalni prikaz povprečne stroškovne funkcije za slovenske občine



Vir: Pevcin (2012a).

5.2.3 Študijski primer: izračunavanje ekonomij obsega⁵²

Kot že omenjeno, teorija predvideva, da obstoj ekonomij obsega določa naravo proizvodnega procesa v posamezni organizaciji. Pri tem se v proizvodnem procesu kombinirajo različni vložki (inputi), ki se v okviru tehnološkega procesa pretvarjajo v izloške (outpute), torej proizvedene proizvode in/ali storitve. Razmerja med vložki in izloški opredeljuje produkcijska funkcija, ki označuje obstoj različnih donosov obsega. Za naraščajoče donose obsega so značilni padajoči povprečni stroški, za padajoče donose obsega pa naraščajoči povprečni stroški, do katerih navadno pride, ko se obseg proizvodnje čezmerno poveča, kar povzroča težave pri usmerjanju samega proizvodnega procesa. To pomeni, da je obseg proizvodnje smiselno povečevati do točke, dokler obstajajo naraščajoči donosi obsega, saj je v takšnem primeru režijo mogoče razporejati učinkoviteje, kar pripelje do nižjih povprečnih stroškov, zato lahko govorimo o obstoju ekonomij obsega.

Ekonomije obsega je mogoče izračunati s pomočjo analize ovojnice podatkov (DEA), ki predstavlja eno od neparametričnih determinističnih metod, ki izhajajo iz linearne-

⁵² Primer je povzet po Pevcin (2017b).

ga programiranja. Pri tem je treba uporabiti metodo DEA, ki temelji na predpostavki spremenljivih donosov obsega, saj je za ta namen treba predpostaviti, da ni nujno, da povečanje vložkov pripelje do proporcionalnega povečanja izložkov, kar pomeni, da imamo lahko spremenljive donose obsega in s tem posledično možnost prisotnosti ekonomij oziroma disekonomij obsega. Uporabljeno metodo DEA lahko opišemo kot:

$$\begin{aligned} & \min_{\theta, \lambda} \theta, \\ & st - y_i + Y\lambda \geq 0, \theta x_i - X\lambda \geq 0, \\ & N1'\lambda = 1\lambda \geq 0, \end{aligned}$$

kjer je θ skalar, λ je $N * 1$ vektor konstant in $N1$ je $N * 1$ vektor enic, pri čemer predstavljajo dobljene vrednosti θ rezultat učinkovitosti za i -to opazovano enoto. Omejitev $N1'\lambda = 1$ predstavlja zahtevo po konveksnosti ovojnice, ki ustreza modelu DEA s spremenljivimi donosi obsega, kar omogoča določitev opazovanih enot, kjer prihaja do naraščajočih, konstantnih ali padajočih donosov obsega, kar je skladno s temeljnim namenom raziskave.

Kot vhodna spremenljivka se uporabljajo celotni izdatki posamezne občine, kot izhodne spremenljivke pa štiri spremenljivke, ki predstavljajo glavne naloge slovenskih občin, vezane na izvajanje družbenih, izobraževalnih in infrastrukturnih storitev za občane. Te spremenljivke so: (1) število učencev v osnovnih šolah (devetletni program), (2) skupno število prebivalcev občine, (3) število prebivalcev, starejših od 65 let, in (4) število zaposlenih oseb v občini. Treba je poudariti, da analiza temelji na vhodno usmerjenem pristopu DEA, saj je mogoče domnevati, da imajo občine večji nadzor nad izdatki kot nad količino storitev, ki jih morajo zagotoviti svojim občanom. Ta pristop namreč temelji na minimiziranju vložkov za doseganje danih izložkov. Analiza temelji na uporabi podatkov za celotno populacijo 200 slovenskih občin glede na stanje v letu 2011 – iz analize so z namenom ohranitve stabilnosti podatkov izključene le mestne občine, ki imajo v skladu z zakonom poseben status in izvajajo tudi nekatere razvojne naloge.

Spodnja preglednica predstavlja rezultate ocenjevanja relativne učinkovitosti in obstoja ekonomij obsega v slovenskih občinah po metodi DEA. Rezultati kažejo na prisotnost elementa učinkovitosti obsega, kar pomeni, da bi občine lahko povprečno privarčevale približno 8 %, če bi njihova (proizvodna) tehnologija izkazovala konstantne donose obsega glede na to, da le približno dobrih 10 % občin izkazuje takšno tehnologijo. Rezultati tudi kažejo, da kar v 81 % občin obstajajo padajoči donosi obsega, medtem ko ima samo 7,5 % slovenskih občin naraščajoče donose obsega. To pomeni, da le za slednje občine velja, da bi z združitvijo potencialno lahko prispevali

k doseganju oziroma izkoriščanju ekonomij obsega. Povprečna velikost občin z naraščajočimi donosi obsega je 1.117 prebivalcev, kar pomeni, da gre predvsem za relativno majhne občine. Tehnično to pomeni, da bi v teh občinah s povečanjem obsega izvedenih aktivnosti lahko dosegli prihranke in posledično nižje stroške. Povedano drugače: obseg izvedenih aktivnosti v teh občinah je premajhen, zato – skladno z ekonomsko doktrino – ne morejo izkoriščati prednosti delitve dela in specializacije.

Preglednica 4: Ocenjevanje učinkovitosti slovenskih občin

Povprečna vrednost učinkovitosti	0,883
Minimalna vrednost učinkovitosti	0,737
Število učinkovitih občin (vrednost = 1)	14
Standardni odklon vrednosti	0,066
Povprečna učinkovitost obsega	0.924
Število občin s padajočimi (PDO), naraščajočimi (NDO) in konstantnimi (KDO) donosi obsega	PDO (162); NDO (15); KDO (23)

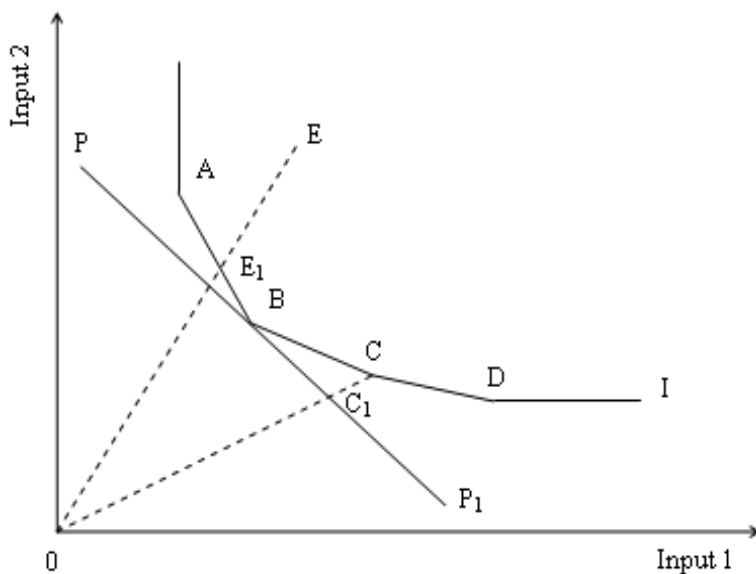
Vir: Pevcin (2017b).

5.3 Stroški in neučinkovitost

5.3.1 Tipologija neučinkovitosti

Previsoki stroški organizacij so pogosto rezultat neučinkovitosti delovanja. Neučinkovitost delovanja je sestavljena iz alokacijske in tehnične neučinkovitosti. Prva pomeni to, da organizacija glede na relativne cene inputov in njihov mejni proizvod za proizvodnjo outputov uporablja neustrezno kombinacijo inputov, medtem ko druga pomeni to, da je dani output organizacije mogoče doseči z manjšo količino inputov ali pa lahko z dano količino inputov dosežemo večji output. Grafično sta obe vrsti neučinkovitosti prikazani v spodnji sliki, kjer relacija $OC1/OC$ prikazuje alokacijsko neučinkovitost, relacija $OE1/OE$ pa tehnično neučinkovitost.

Slika 3: Grafični prikaz različnih vrst neučinkovitosti



Vir: Došenovič Bonča (2006).

Za ocenjevanje učinkovitosti opazovanih enot lahko uporabimo tudi že omenjene modele input-output, pri čemer so za nepridobitne in javnosektorske dejavnosti postali zelo priljubljeni t. i. neparametrično-deterministični modeli, ki temeljijo na linearnem programiranju. Primer takšne metode je t. i. analiza ovojnice podatkov (angl. *data envelopment analysis* – DEA), ki je še posebej primerna za določanje tehnične neučinkovitosti opazovanih enot v storitvenih dejavnostih, kjer se srečujemo z več outputi, hkrati pa cene inputov niso neposredno določljive. V bistvu je ena od glavnih prednosti te metode v tem, da omogoča določitev primerjalno dobrih (učinkovitih) enot (benčmark), ki naj služijo kot zgled za ravnanje ostalim opazovanim enotam. To je posledica tega, da se ta metoda osredotoča na opazovanje vseh enot in neizključno povprečnih enot, čeprav je metodološko šibkejša od parametričnih pristopov (npr. metoda SFA).

5.3.2 Študijski primer: ocenjevanje učinkovitosti slovenskih občin⁵³

V tem razdelku je prikazan primer ocenjevanja tehnične učinkovitosti slovenskih občin z uporabo metode DEA. Glede na to, da uporabimo standardni model input-output, se kot spremenljivka za input štejejo celotni izdatki (stroški) občin, kot spremenljivke za output pa vzamemo število učencev v osnovnih šolah, prebival-

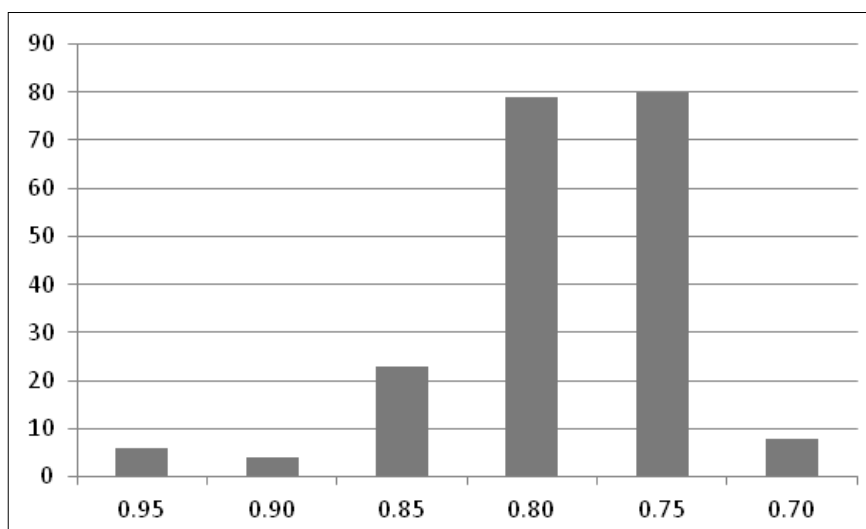
⁵³ Primer je povzet po Pevcin (2014).

stvo občine, prebivalstvo, starejše od 65 let, in zaposleno prebivalstvo. Uporabljen je večfazni model DEA linearnega programiranja, ki temelji na reševanju naslednjega problema:

$$\begin{aligned} & \min \theta, \lambda \theta, \\ & st - y_i + Y\lambda \geq 0, \theta x_i - X\lambda \geq 0, \\ & N1'\lambda = 1 \lambda \geq 0, \end{aligned}$$

kjer dobljene vrednosti predstavljajo ocenjene vrednosti tehnične učinkovitosti za posamezne občine, pri čemer uporabimo tehnologijo spremenljivih donosov obsega. Rezultati analize DEA za leto 2011 kažejo, da imamo tako 14 občin (od skupno 200 vključenih v vzorec), ki so tehnično učinkovite, kar pomeni, da lahko posledično služijo kot benčmark. Povprečna tehnična učinkovitost znaša 0,88, kar pomeni, da je tehnična neučinkovitost slovenskih občin v povprečju na ravni 12 %, dejanska distribucija neučinkovitosti pa je prikazana v sliki 4.

Slika 4: Distribucija tehnične neučinkovitosti slovenskih občin po metodi DEA



Vir: Pevcin (2014).

5.4 Javni sektor in specifični problemi obvladovanja stroškov in zagotavljanja učinkovitosti

Navkljub vsemu pa se je treba zavedati, da ima javni sektor določene posebnosti, ki pomembno določajo njegovo učinkovitost. Prvi specifični problem se nanaša na t. i. administrativna ozka grla, ki je vezan na premajhno razpoložljivost človeškega

kapitala.⁵⁴ Eden od vzrokov za nastanek administrativnih ozkih grl in s tem za neučinkovitost javnega sektorja je odnos vlade do zaposlenosti v javnem sektorju, saj naj bi vlada zaradi večanja varnosti zaposlitve ljudi in političnih in ekonomskih razlogov z vladnimi politikami težila k neprestanemu povečevanju zaposlenosti. Vendar pa bi se ob pojavu proračunskih omejitev vlade raje prilagajale z zniževanjem ali zamrznitvijo plač v javnem sektorju in ne z zmanjševanjem zaposlenosti. To je povzročilo zaostajanje plač v javnem sektorju za tistimi v zasebnem sektorju, kar je imelo za posledico premajhno razpoložljivost ustreznega človeškega kapitala v javnem sektorju. Takšna strategija namreč dejansko maksimira funkcijo koristnosti vlade, ki je dejansko neposredno odvisna od zaposlenosti v javnem sektorju. Glede na to je za vlado racionalno, da teži k povečevanju zaposlenosti v javnem sektorju ali ohranjanju le-te tudi na račun tega, da agregatno gledano teži k strategiji zaposlovanja manj kakovostnih delavcev na račun njihovega večjega števila. Dejansko to pomeni, da v javnem sektorju pri zaposlovanju raje zasledujejo strategijo polnjenja dna, medtem ko v zasebnem sektorju preferirajo strategijo pobiranja smetane, kar pa potem pomembno določa tudi dejavnike in samo učinkovitost obeh sektorjev.

Za številne javnosektorske in nepridobitne dejavnosti, ki so po svoji naravi pretežno delovno intenzivne (npr. zdravstvo in šolstvo), pa je značilna prisotnost t. i. bolezni stroškov (angl. *cost disease*).⁵⁵ Ta se nanaša na dejstvo, da se zaradi počasnejše rasti produktivnosti stroški in relativne cene izobraževalnega in zdravstvenega sistema neprestano zvišujejo, temu pa ne sledi rast prihodkov, zaradi česar nastaja razlika med dejansko zbranimi in potrebnimi sredstvi organizacij, kar imenujemo pojav fiskalnega bremena (angl. *fiscal stress*). Poleg počasnejše rasti produktivnosti in s tem povezane omejenosti pri zniževanju stroškov teh storitev na povečevanje fiskalnega bremena izobraževalnega sistema med drugim vplivajo tudi:

- učinek velikih mest, ki je povezan z naraščajočo urbanizacijo prebivalstva, kar implicitno povečuje povpraševanje po nekaterih družbenih storitvah, med njimi tudi po izobraževanju;
- selektivna emigracija prebivalstva, ki se nanaša na pojav, da urbana središča v zadnjem času zapuščajo ekonomsko bogatejše skupine prebivalcev, ki se naseljujejo v predmestjih, s čimer se posredno zmanjšuje ekonomska baza urbanih središč;
- demografske spremembe – predvsem upadanje števila rojstev, ki že povzročajo probleme s predvidevanjem potrebnih virov izobraževalnega sistema in pojavljanje prevelikih zmogljivosti, hkrati pa manjši razredi oziroma skupine vplivajo na zviševanje kratkoročnih povprečnih stroškov izobraževalnega sistema.

⁵⁴ Glej Pevcin (2002 in 2004).

⁵⁵ Glej Bailey (1999).

5.5 Študijski primer: poslovanje in učinkovitost javnih zdravstvenih zavodov⁵⁶

Spodnji primer obravnava problematiko obvladovanja stroškov v zdravstvenem sistemu, in sicer ob dejstvu, da se je v zadnjem obdobju poslovanje javnih zdravstvenih zavodov (JZZ) v Sloveniji ponovno agregatno gledano poslabšalo. Še posebej zanimivo je to na ravni bolnišnic, saj ima presežek odhodkov nad prihodki kar približno polovica bolnišnic. Vzroke je treba iskati tudi v povečanju odhodkov na račun dviga stroškov dela, saj je v preteklem letu prišlo do sprostitve nekaterih elementov varčevalnih ukrepov in tudi do rasti obsega zaposlitev. Tako lahko izpostavimo, da so varčevalni ukrepi na neki način prispevali tudi k boljšemu poslovanju JZZ v preteklih letih, njihova sprostitve pa kaže na to, da imajo JZZ zaradi sistemskih razlogov večje težave pri obvladovanju stroškov dela.

Rast stroškov dela, ki je v trendu razvidna v zadnjih letih, nakazuje na obstoj že prej omenjenega t. i. Baumolovega učinka (problematika bolezni stroškov), do katerega pride zaradi prevladujoče delovne intenzivnosti dejavnosti in posledično omejenih možnosti povečevanja produktivnosti dela. Zdravila za to »bolezen« so številna – bodisi na račun zmanjšanja obsega dejavnosti, znižanja kakovosti storitev, uporabe nedernarnega nagrajevanja zaposlenih, dviga cene storitev, kar pa niso ravno priljubljene ukrepi. Rešitve se ponuja tudi v tem, da so aparature in tehnologija bolj izrabljeni, da ne prihaja do ozkih grl in neustreznega nabora aktivnosti osebja (tj. izogibanje nemedicinskemu delu), pomemben element rešitve pa predstavljajo tudi bolniki, če jim je omogočena izbira izvajalca, saj lahko tako s svojim iskanjem optimuma spleta stroškov, kakovosti in koristi izboljšajo izvajanje zdravstvenih storitev. To navaja na to, da ponudbe in števila ponudnikov zdravstvenih storitev ne gre omejevati niti ne privilegirati. S konkurenco se namreč načeloma izboljšuje tudi učinkovitost izvajanja dejavnosti, dvig le-te pa pomeni tudi nižje stroške.

V tem kontekstu tako stroškovna problematika napeljuje na to, da je pri izvajanju zdravstvene dejavnosti treba izkoriščati prednosti tako javnih kot zasebnih izvajalcev. Omogočanje večjega števila ponudnikov zdravstvenih storitev, tudi z medsebojno konkurenco, deluje pozitivno na kakovost zdravstva in učinkovitost tako ponudnikov storitev kot celotnega sistema. Večja ponudba namreč pozitivno vpliva zaradi uvajanja konkurence na večjo dostopnost storitev, kar pa vpliva tudi na kakovost življenja in deluje preventivno z vidika stanja zdravja. Študije kažejo, da je past prevelike usmerjenosti k javnim izvajalcem predvsem ta, da v povprečju manj sledijo potrebam uporabnikov, dostopnost storitev je manjša, problematični so predvsem pogoji pridobivanja in dostopa do storitev, zato je treba izkoriščati prednosti tako javnih in zasebnih izvajalcev, še posebej v deprivilegiranih okoljih. Študije tudi iz-

⁵⁶ Primer je povzet po Pevcin (2017a).

postavljajo, da se s kombinacijo javnega in zasebnega izvajanja zdravstvenih storitev dosega omilitev določenih problemov, ki so vezani na zadovoljevanje trajnih potreb po zagotavljanju zdravstvenih storitev, zato je funkcija koncesij in javno-zasebnih partnerstev ne le operativna temveč tudi razvojna.

Posebej je treba poudariti, da javno-zasebna partnerstva in izvajanje zdravstvenih storitev prek zasebnih izvajalcev ne izvira samo iz želje po ustvarjanju finančnih prihrankov – predvsem na račun zaradi organizacijskih razlogov praviloma večje učinkovitosti zasebnih izvajalcev – temveč je treba pri partnerstvih upoštevati tudi možnost prenosa znanja, ne nazadnje pa lahko dodatna ponudba izvajalcev v mreži poveča tudi dostopnost zdravstvenih storitev za bolnike. Hkrati moramo upoštevati še potencialne procesne inovacije v izvajanju dejavnosti, ki so praviloma izrazitejše pri zasebnih ponudnikih.

Poleg tega teoretične in praktične izkušnje pri izvajanju zdravstvene dejavnosti v tujini kažejo, da je pomen zasebnih izvajalcev, tudi če javni že obstajajo, predvsem v tem, da se z njihovo pomočjo poskušajo zapolniti systemske vrzeli zdravstvene dejavnosti, ki predstavljajo nezmožnost zdravstvenega sistema, da naslovi trajne in pomembne potrebe po zdravju. Pri tem velja poudariti, da zasebnih izvajalcev, če imajo tehničnost sposobnost in usposobljenost, da zapolnijo te vrzeli, ne velja izključevati in omejevati njihove možnosti izvajanja zdravstvene dejavnosti. V tej luči velja upoštevati predvsem družbene vidike in pomen izvajanja zdravstvene dejavnosti s strani zasebnikov in z njihovo pomočjo izboljšati stanje zdravja v družbi. Systemske vrzeli v slovenskem okviru nastopajo predvsem na račun vrzeli v možnosti dostopa do določenih storitev (npr. čakalne dobe).

Strokovno utemeljitev tega je treba iskati v tem, da je za samo zdravstveno dejavnost značilna t. i. x-neučinkovitost. Ta je posledica same organizacije, izvajanja in financiranja zdravstvene dejavnosti, kjer prihaja do informacijske asimetrije med bolniki, ki niso zmožni kompetentno oceniti odločitev zdravstvenega osebja, zato prihaja do tendenc po organizacijskih reformah v zdravstvu, ki gredo bodisi v smer večje centralizacije sektorja bodisi v smer privatizacije sektorja, ki opravlja tako tudi vlogo zmanjševalca x-neučinkovitosti in s tem povečevalca produktivnosti. Sodeč po izkušnjah nekaterih držav, na primer Švedske, so učinki uvajanja delne privatizacije v izvajanje zdravstvene dejavnosti precej spodbudni.

Študije tudi kažejo, da so ravno javno-zasebna partnerstva pri izvajanju zdravstvene dejavnosti eno od možnih vodil za povečanje učinkovitosti te dejavnosti – tudi na račun povečanja inovacijskih zmožnosti, boljšega menedžmenta in možnosti vzpostaviti boljše strukture spodbud pri izvajanju dejavnosti pa tudi boljše in učinkovitejše izrabe infrastrukture in opreme. Ne nazadnje naj bi bila tudi produktivnost dela

zaradi organizacijskih dejavnikov večja, zato se prednosti teh modelov kažejo tudi v stroškovni učinkovitosti.

5.6 Študijski primer: aplikacija teorije stroškov na stroškovno vrednotenje javnih programov in strategij⁵⁷

Ovrednotenje oziroma ocenjevanje stroškov (angl. *costing*) postaja čedalje pomembnejše tudi v javnem sektorju in javnih organizacijah, in sicer predvsem zaradi fiskalnih omejitev in posledične nuje po boljšem poznavanju in s tem povezanim lažjim obvladovanjem stroškov. Ovrednotenje stroškov je namreč proces določanja denarne vrednosti porabljenim vložkom oziroma inputom, kjer je treba najprej določiti količino potrebnih in porabljenih inputov, nato pa le-tem pripisati še denarno vrednost, da dobimo ovrednotene stroške, povezane z izvedbo nekega programa ali strategije. Poznamo retrospektivno in prospektivno vrednotenje stroškov, a je za samo potrebo analize programov in strategij ključno predvsem prospektivno vrednotenje, saj to predstavlja enega od temeljev odločanja o smiselnosti izvedbe le-teh, omogoča tudi razumevanje finančnih učinkov vladnih odločitev, hkrati pa tudi načrtovanje prihodnjih potrebnih finančnih sredstev za trajnostno izvajanje programov in strategij.

Pri tem velja poudariti, da je termin ovrednotenje stroškov ožji pojem od pojma analiza stroškov, saj vrednotenje stroškov zajema zbiranje zgodovinskih podatkov za potrebe napovedovanja stroškov v prihodnosti, medtem ko analiza stroškov zajema še analizo učinkovitosti izvajanja obstoječih programov in strategij, njihove zdržnosti, določanje cen storitev, ocenjevanje fiskalnih učinkov programov itd. Informacije o stroških potrebujemo namreč za potrebe ekonomske evalvacije programov in strategij, kjer gre za primerjavo stroškov z učinki posameznega programa ali strategije, pri čemer se kot najpogosteje uporabljena metoda ekonomske evalvacije uporablja analiza stroškovne učinkovitosti. Bistvo te analize je ugotavljanje relativne učinkovitosti ukrepov z namenom odločanja o alokaciji resursov, saj se primerja finančni strošek glede na enoto učinka posameznega ukrepa.

V praksi poznamo štiri glavne metode ovrednotenja stroškov programov in strategij, in sicer:

- Ovrednotenje stroškov od spodaj navzgor: ta pristop je pogosto imenovan tudi inženirski pristop, saj zahteva razdelitev programa na najmanjše možne komponente, kar pomeni opredelitev posameznih aktivnosti oziroma akcij projekta. To potem služi kot osnova za potrebno določitev resursov za izvedbo posamezne aktivnosti, seštevek le-teh pa nato opredeli stroške celotnega programa oziroma strategije. Ta metoda je sicer najpogosteje uporabljana, čeprav ima določene po-

⁵⁷ Več o tem glej Osmanović-Pašić (2018).

manjkljivosti, saj razdelitev programa na posamezne aktivnosti zahteva veliko časa, hkrati pa morajo analitiki tudi razumeti, katere aktivnosti so nujno potrebne in katere ne, ko pride do rezanja stroškov pri sami izvedbi. Poleg tega takšen pristop zahteva vzpostavitev zelo obsežnih baz podatkov o stroških in njihovem spremljanju.

- Ovrednotenje stroškov od zgoraj navzdol: ta pristop je pogosto imenovan tudi parametrični pristop, ker je osnova za ovrednotenje v določitvi razmerja med zgodovinskimi stroški in tehničnimi značilnostmi sorodnih programov, saj kot predpostavko vzamemo to, da se bodo stroški tudi v prihodnje gibali enako, kot so se do zdaj. Pri tem je glavna predvsem določitev tehničnih značilnosti programov, ki potem dejansko ovrednotijo stroške. Prednost te metode je zlasti v preprostosti, kar še posebej velja, če imamo opravka s standardiziranimi aktivnostmi, saj omogoča identifikacijo glavnih povzročevalcev stroškov. Pomanjkljivost te metode pa je predvsem v tem, da ni preveč natančna in je posamezni detajli tudi ne zanimajo, hkrati pa zahteva obsežno evidenco zgodovinskih podatkov.
- Ovrednotenje stroškov na podlagi analogije: ta pristop izhaja iz predpostavke, da novi programi in strategije izhajajo iz obstoječih, vendar imajo drugačne značilnosti in komponente, zato razlike v le-teh služijo za ovrednotenje razlik v stroških. Za ta pristop je ključno predvsem zanašanje na mnenja in ocene ekspertov, vendar je treba čim bolj upoštevati tudi kvantitativne dejavnike, zato je pristop podoben prejšnjemu – bistvena razlika je, da se ne gledajo zgodovinski podatki, temveč stroški primerljivih programov. Prednost te metode je v enostavnosti in možnosti hitre ocenitve stroškov, zato se pogosto uporablja kot komplement prvi metodi, pomanjkljivost pa je iskati predvsem v tem, da se zanaša na en sam vir podatkov, da zahteva obstoj že izvedenih programov in da je zaradi narave zanašanja na mnenja lahko subjektivna.
- Mnenja ekspertov: ta pristop je najbolj mehak od vseh, zato ga v bistvu tudi ne bi smeli uvrščati med tehniko vrednotenja stroškov. Uporaben je predvsem takrat, ko je razpoložljivost obstoječih in zgodovinskih podatkov zelo omejena, kar velja predvsem za popolnoma nove programe in strategije. Iz tega izhaja tudi pomanjkljivost tega pristopa, saj je vezan predvsem na zelo veliko subjektivnost. To se lahko omejuje zlasti s sprotnim nadzorom nad stroški izvajanega programa ali strategije, navadno pa se poskušajo kombinirati tudi mnenja in ocene različnih ekspertov, na podlagi česar se napravi najboljša možna ocena.

5.7 Pregled poglavja

V poglavju je poleg klasičnih konceptov teorije produkcije pomemben poudarek dan tudi posebnostim v javnem sektorju, kjer je danes veliko govora o konceptih, kot sta na primer soproductija in soustvarjanje javnih storitev. Analogno je obravnavana tudi tematika stroškov, kjer se naslanjamo na posebnosti v javnem sektorju – na primer na obstoj administrativnih ozkih grl, kjer zaradi obvladovanja stroškov prihaja do neučinkovitosti, ali pa na primer na obstoj boleznih stroškov, kjer je že samo obvladovanje in omejevanje stroškov omejeno. Za razumevanje poglavja velja odgovoriti na naslednja vprašanja:

- Predstavi Cobb-Douglasovo produkcijsko funkcijo.
- Pojasni alokacijsko in tehnično neučinkovitost.
- Pojasni pojma administrativna ozka grla in boleznih stroškov.

6 TRŽNE STRUKTURE IN NJIHOV VPLIV NA MENEDŽERSKO ODLOČANJE

Poglavje o tržnih strukturah je razdeljeno v štiri vsebinske sklope. Najprej so obravnavane tržne strukture, in sicer tematika samih tržnih struktur, kjer so izpostavljene predvsem tiste tržne strukture, ki se v dejanskem okviru tudi najpogosteje pojavljajo – na primer oligopol in monopolistična konkurenca. V tem okviru je prikazan tudi primer uvajanja konkurence na področju javnega sektorja, in sicer na primeru agentifikacije in korporatizacije lokalnih javnih služb. Drugi vsebinski sklop predstavlja metodološke in vsebinske okvire analize same panoge – v tem kontekstu je prikazana evalvacija izvajanja izbrane javne službe. Tema tretjega sklopa je cenovna politika, ki je še posebej pomembna v tistih dejavnostih, ki svoje produkte in storitve prodajajo na trgu oziroma jih zaračunavajo uporabnikom, kar velja za precejšen del predvsem gospodarskih javnih služb. Zadnji sklop predstavlja trženje in oglaševanje kot logični nadgradnji oziroma komplementa cenovni politiki.

6.1 Tržna struktura in menedžersko odločanje

Po ocenitvi povpraševanja po izdelku oziroma storitvi ter opredelitvi načina produkcije le-teh s ciljem obvladovanja stroškov je za menedžerje je pomembno, da poznajo tudi značilnosti konkurence na trgu njihovih izdelkov oziroma storitev. Poznavanje značilnosti konkurence v panogi je namreč pomembno pri opredelitvi možnosti spreminjanja in vplivanja na cenovno politiko podjetja, o čemer bo govora v nadaljevanju. V gospodarstvu obstaja več tržnih struktur – od popolne konkurence, ki je ideal (čeprav jo je v praksi skoraj nemogoče zaslediti), do monopolistične konkurence, oligopola, monopola itd., če omenimo le najpogostejše. Glede na navedeno se bomo v nadaljevanju posebej posvetili analizi treh tržnih struktur, in sicer monopolu, monopolistični konkurenci in oligopolu.

6.1.1 Monopol

Monopol preprosto pomeni, da na trgu obstaja en sam ponudnik, kar pomeni, da je individualna krivulja povpraševanja enaka tržni, pri tem pa velja tudi, da so dejavniki, kot sta število in distribucija kupcev, v takšnem primeru popolnoma irelevantni, saj kupci v nobenem primeru nimajo pogajalske moči.⁵⁸ Za obstoj monopola je ključno,

⁵⁸ Nasproten primer je monopson, kjer imamo samo enega kupca in veliko ponudnikov na trgu. Monopson je največkrat prisoten pri državnih nakupih blaga oziroma storitev.

da so izdelki oziroma storitve unikatni, torej nimajo substitutov, pri tem pa morajo na dolgi rok obstajati ovire vstopa v panogo, ki dejansko preprečujejo vstop konkurentov. Ovire vstopa v panogo so lahko bodisi nadzor nad ključnimi produkcijskimi faktorji, obstoj patentov ali pa vladna dovoljenja oziroma izključne koncesije za opravljanje neke dejavnosti. Monopolno moč nekega ponudnika merimo s pomočjo Lernerjevega indeksa, ki je dejansko negativna obrnjena vrednost cenovne elastičnosti povpraševanja v monopolni panogi, njegove vrednosti so zato med 0 in 1. Bolj kot so vrednosti bližje 1, večja je monopolna moč ponudnika.⁵⁹ Za obstoj monopola je poleg standardnih razlogov pomembna tudi diferenciacija izdelkov, saj lahko določen proizvajalec na ta način vzpostavi razliko med svojim izdelkom in konkurenčnimi izdelki do te mere, da v očeh kupcev zaradi različni razlogov, kot so na primer dizajn izdelka, distribucija, oglaševanje ipd., le-ti niso več videti kot substituti.

Pri tem pa velja poudariti še eno značilnost, ki pogojuje nastanek in obstoj naravnega monopola. Zgoraj navedene ovire vstopa v panogo temeljijo bodisi na izključnem dostopu ali obstoju posebnih pravic, medtem ko se pri naravnem monopolu srečujemo s situacijo, ko neki ponudnik dominira na trgu zaradi specifične produkcijske tehnologije, ki mu omogoča doseganje ekonomij obsega na dovolj velikem diapazonu, da lahko sam zadovolji povpraševanje na trgu z najnižjimi povprečnimi stroški. Enega tipičnih primerov naravnega monopola predstavlja infrastrukturna dejavnost oskrbe s pitno vodo, za katero je značilno pomanjkanje konkurence v panogi zaradi tega, ker je produkcijska tehnologija takšna, da je distribucija pitne vode izjemno draga. Panoga je zato oblikovana tako, da se minimizirajo stroški distribucije, kar je pripeljalo do geografske segmentacije panoge. Glede na to, da za panogo velja izrazita ekonomija obsega, hkrati pa so vstopne ovire zaradi kapitalске intenzivnosti panoge visoke, so se v njej oblikovali lokalni naravni monopoli.⁶⁰ Le-ti so v praksi zaradi tega pogosto regulirani tako, da obstaja državno lastništvo nad izvajalcem, s čimer se želi preprečevati tudi izkoriščanje monopolne moči. Pri analiziranju obnašanja monopolista je treba poudariti, da mora tudi monopolist, ne glede na tržno moč, sredstva namenjati za oglaševanje in razvoj. Splošno pravilo je, da bi monopolist moral ob vsakem povečanju cene in/ali znižanju mejnih stroškov povečati tako izdatke za oglaševanje kot tudi izdatke za razvoj.⁶¹

6.1.2 Monopolistična konkurenca

Če so v sodobnih gospodarstvih monopolne dejavnosti relativno redke, pa tega ne moremo reči za panogo, ki ji pravimo monopolistična konkurenca. Za razliko od popolne konkurence imajo ponudniki pri monopolistični konkurenci določeno sto-

⁵⁹ Več o tem glej Webster (2003).

⁶⁰ Glej tudi Bailey (2002).

⁶¹ Več o metodologiji glej Png in Lehman (2007).

pnjo tržne moči, saj so izdelki oziroma storitve že diferencirani, zato kupci le-te ne jemljejo kot popolne substitute. To ponudnikom daje že možnost vplivanja na oblikovanje cene svojim izdelkom in storitvam. Bistvo diferenciacije je namreč v tem, da se doseže segmentacija trga, kar omogoča oblikovanje tržnih niš, ki jih potem pokriva posamezni ponudnik. To pomeni, da imajo v okviru teh tržnih niš posamezni ponudniki določeno stopnjo tržne moči, saj lahko izkoriščajo bodisi svojo blagovno znamko bodisi lojalnost kupcev, čeprav se je dobro zavedati, da je ta moč zaradi obstoja bližnjih substitutov, ki predstavljajo skoraj enake izdelke ali storitve, precej omejena. Predvsem je ta tržna moč, ki ustvarja potencialne dobičke, relativno zelo kratkoročne narave. Za doseganje te tržne moči pa je ključno, da ponudniki v takšni panogi oglašujejo, saj s tem poudarjajo predvsem dejanske ali navidezne razlike in posebnosti svojih izdelkov oziroma storitev glede na konkurenčne – splošno pravilo je, da ponudniki inkrementalne izdatke za oglaševanje vključijo v mejne stroške produkcije in tako prek splošnega optimizacijskega pravila določijo tudi optimalni obseg oglaševanja.

Treba je poudariti, da navkljub temu, da je v monopolistični konkurenci produkcija manj učinkovita kot v popolni konkurenci, ta tržna struktura kupcev prinaša večjo raznovrstnost izdelkov in storitev, iz česar lahko tudi inovativno sklepamo, da so povečani stroški produkcije dejansko posledica zasledovanja večje raznovrstnosti ponudbe. Nekatere predpostavke monopolistične konkurence, predvsem tiste, ki se nanašajo na medsebojno nevplivanje konkurentov, so v praksi dejansko nerealistične, zato se v prvi vrsti pojavlja problem, kako dejansko razmejevati in razlikovati med monopolistično konkurenco in oligopolom, ki ga spoznamo v nadaljevanju.

6.1.3 Oligopol

Ena izmed tržnih struktur, ki se najpogosteje pojavlja v praksi – sploh glede na zgoraj zapisane težave v zvezi z realističnostjo predpostavk monopolistične konkurence – je oligopolna tržna struktura. Za oligopol je značilno, da na trgu obstaja manjše število ponudnikov, a ponudniki zaznavajo medsebojni vpliv svojih poslovnih odločitev. V takšnih primerih je pogosta tendenca podjetij k usklajenemu delovanju in medsebojnemu sodelovanju, predvsem v luči preprečitve raznih cenovnih vojn ipd., cilj takšnega delovanja pa je maksimiziranje dobičkov na ravni panoge. Na možnost koordiniranja aktivnosti vplivata predvsem število ponudnikov (konkurentov) in njihova velikost. V splošnem velja omeniti, da manjše število približno enako velikih konkurentov olajšuje možnosti uspešnega koordiniranega delovanja. Prav tako na možnost koordiniranega ravnanja vpliva tudi narava izdelka, saj je koordinacija lažja pri bolj homogenih izdelkih, še posebej, če podjetja zanje naročila prejema pogosteje in v manjših količinah. Pomemben vpliv na možnosti usklajenega ravnanja

imajo tudi tehnologija in tehnološke možnosti panoge – če so tehnološke spremembe manj pogoste in če v panogi fiksni stroški ne predstavljajo pomembnega elementa stroškov podjetij, večja je možnost usklajenega ravnanja.

Usklajeno ravnanje podjetij se lahko izvaja bodisi v formalni organiziranosti podjetij, ki omejujejo konkurenco (t. i. karteli), bodisi v neformalni obliki, najpogosteje v obliki cenovnega vodstva na trgu, kjer konkurenti pri oblikovanju cen enostavno sledijo največjemu ponudniku na trgu. Pri tem velja poudariti, da je težnja po usklajevanju ravnanja posledica same narave oligopola, saj se konkurenti predvsem želijo izogniti napačnim oziroma napačno razumljenim premikom, ki lahko pripeljejo do agresivnih tekmovalnih premikov konkurentov, kar lahko pripelje tudi do cenovnih vojn. Oligopolisti tako lahko iščejo poti, kako se izogniti nizkocenovnim izidom z oblikovanjem vedenjskih pravil ali komunikacijskih kanalov za promoviranje usklajenega vedenja.

Zgoraj omenjeni dejavniki pomembno vplivajo na možnosti in dolgoročno stabilnost usklajenega delovanja ponudnikov – če so navedeni dejavniki v določeni meri neizpolnjeni, obstaja precejšnja možnost, da bo prišlo do izigravanja dogovorov s strani posameznih podjetij. Obstajajo celo teze, da so na primer karteli inherentno nestabilni, ker je neizogibno, da člani ne bi razvili nasprotujočih si interesov. Podjetja so namreč celo motivirana, da goljufajo druge člane kartela. Ko vzpostavljena cena kartela presega mejne stroške vsakega sodelujočega podjetja, ima torej vsak član motiv, da za majhno količino poveča proizvodnjo in s tem tudi svoj dobiček. Za preprečevanje goljufanja mora zato kartel imeti učinkovit kontrolni oddelek, ki je sposoben prepoznati podjetja, ki goljufajo, in jih spodbuditi k proizvajanju dogovorjenih količin.

Izpostaviti je treba še eno značilnost oligopola, in sicer njegovo relativno stabilnost cen (t. i. lepljivost). Značilnost oligopola je, da se cene redko spreminjajo, tudi če stroški in pogoji na trgu omogočajo njihovo višanje ali nižanje. Razlago za takšno obnašanje nam dajeta tako teorija kot praktični razlogi. Teoretično razlago lepljivih cen lahko najdemo v lomljeni krivulji povpraševanja in teoriji iger. Domnevno vedenje pri lomljeni krivulji povpraševanja (konkurenta bosta izenačila nižanje cen, ne pa višanja) izzove možnost lepljivosti obstoječih cen. Nevarnost pri rezanju cen je, da konkurent lahko pretirava – ne samo z izenačenjem cen, temveč z večjimi rezi, ki pripeljejo do uničujoče cenovne vojne. Lepljivost cen je lahko okrepljena tudi z negotovostjo o tem, kako se bo konkurent odzval na spremembo cene – v želji po povečanju diferenciacije produkta namreč lahko poveča tudi oglaševanje. Praktični razlogi ravno tako lahko razložijo nepripravljenost podjetij za pogosto spreminjanje cen – vključujejo predvsem stroške, ki so povezani s spreminjanjem cene, pripravo novih cenikov ali katalogov, obveščanjem strank, z izgubo dobrega imena pri stran-

kah in cenovno metodologijo, ki jih uporabljajo podjetja. Pregledi cen se lahko izvajajo na primer samo v četrtletjih ali celo letno, zato da se cene spreminjajo le redko, tudi če se predlagajo prilagoditve zaradi spremenjenih razmer.

Že na začetku smo omenili, da je za oligopol značilno majhno število ponudnikov na trgu, pri čemer je ta opredelitev relativna. Lahko imamo dva ponudnika (v tem primeru govorimo o duopolu), lahko pa jih je nekje do deset. Za opredelitev tržne strukture se uporabljajo tudi indikatorji – takšen primer je na primer koncentracijski koeficient, ki meri delež celotne prodaje štirih oziroma osmih največjih ponudnikov na nekem trgu. Pri tem večje vrednosti tega koeficienta pomenijo tudi večjo tržno dominacijo podjetij na trgu. V splošnem velja pravilo, da o monopolu govorimo, če je koncentracijski koeficient ene same firme nad 90 %, če pa je koncentracijski koeficient štirih največjih firm pod 40 %, je trg dejansko že konkurenčen. Vmesno vrednost pa označujejo različne stopnje oligopola: do 60 % govorimo o ohlapnem oligopolu, če pa je koncentracijski koeficient štirih največjih firm nad 60 %, je oligopol že tesen. Ena glavnih omejitev uporabe koncentracijskega koeficienta je v tem, da obstaja težava v opredelitvi, kaj zajema neki trg, predvsem zaradi tega, ker je trg težko razmejiti bodisi po geografskem načelu bodisi po tem, kako ozko ali široko opredeljujemo neki izdelek oziroma storitev (več o tem glej Samuelson in Marks, 2012).⁶² Ob tem velja poudariti, da ima koncentracija pomemben vpliv na zmožnost oblikovanja cen in s tem dobičkonosnost poslovanja firm znotraj nekega trga.

Konkuriranje znotraj oligopolne dejavnosti se lahko izvaja po dveh elementih – bodisi s količino bodisi s ceno. Pri tem število ponudnikov pomembno vpliva na parametre, saj v primeru dominantne firme, ki nastopa kot cenovni vodja na nekem trgu, pomeni, da se ostali ponudniki največkrat samo prilagajajo njegovim postavljenim cenam, dejansko pa ni pojava cenovne konkurence. Če se število ponudnikov povečuje, sploh če so si enakovredni glede na velikost, pa postaja cenovna konkurenca bolj izrazita. Ob tem se je treba zavedati, da aktivnosti posamezne firme v oligopolu nujno vplivajo tudi na rezultate in aktivnosti konkurentov, česar se firme zavedajo, zato pogosto nastane pojav t. i. stabilnih cen, ki smo jih že opredelili v okviru lomljene krivulje povpraševanja. Vendar pa takšen model vseeno ni popoln, zato v praksi prihaja do nižanja cen in posledično do pojava cenovnih vojn.

Do tega pojava pogosto pride, če so izdelki ponudnikov zelo bližnji substituti – takrat je namreč cena ključni element pridobivanja tržnega deleža in s tem povečevanja dobičkov, zato je to za vsakega od konkurentov tudi dominantna strategija, saj se

62 Podatki kažejo, da je na primer v pivovski industriji koncentracijski koeficient štirih največjih firm praviloma zelo visok, tudi na ravni 90 %. Ob tem velja poudariti, da obstaja splošna zakonitost: manjše je nacionalno gospodarstvo, večji so praviloma koncentracijski koeficienti. Takšen primer je na primer življenjsko zavarovanje – v ZDA je koncentracijski koeficient štirih največjih ponudnikov krepko pod 30 %, v Sloveniji pa je ta delež, če gledamo podatke Slovenskega zavarovalnega združenja (2018), na ravni 60 % ali več.

konkurenti zavedajo, da v primeru višanja cene temu ne bodo sledili, temveč bodo raje nižali ceno.⁶³ Pri tem do nižanja cen prihaja zaradi različnih dejavnikov, kot so spremembe (padanje) povpraševanja, časovno odreagiranje na prvotne posnemalne cene, obstoj krivulje učenja, potreba po strateškem nižanju cen in pospeševanje prodaje sorodnih izdelkov.

Za oligopol sta poleg cene in količine značilna še dva elementa, po katerih poteka konkurenca, in sicer obstoj strateških zavez in oglaševanje. Strateške zaveze različno vplivajo na oligopolne firme, saj je v primeru konkuriranja s ceno praviloma konkurenca na oligopolnem trgu večja – vsi ponudniki se bodo namreč odzvali na nižje cene z lastnim nižanjem cen, kar zmanjšuje dobičke. Po drugi strani pa v primeru povečevanja količine produktov na trgu s strani enega ponudnika pripelje do tega, da konkurenti zmanjšajo ponujeno količino, ker gre za igro z ničelno vsoto, zato so v tem primeru dejanja konkurentov dejansko strateški substituti, v prvem primeru pa strateški komplementi, saj uporabijo enako strategijo. Poleg tega je za oligopol značilno tudi intenzivno oglaševanje, saj se z oglaševanjem povečuje diferenciacija izdelkov, ker le-ta vpliva na znižanje križne elastičnosti povpraševanja. To povečuje tržno moč posameznega ponudnika, hkrati pa oglaševanje vpliva na povečanje informiranosti kupcev glede značilnosti posameznega izdelka, kar povečuje predvsem neopazne razlike med posameznimi izdelki.

Glede na to, da je za oligopol značilno majhno število ponudnikov in se hkrati le-ti zavedajo medsebojne odvisnosti, lahko pride do medsebojnega dogovarjanja bodisi glede cene ali količine, s katerimi lahko posledično maksimizirajo outpute in dobičke v svoji dejavnosti. Pri tem je bistvo dogovarjanja v tem, da se zmanjša konkuriranje v dejavnosti z namenom povečanja dobičkov, nastopa pa lahko v formalni ali neformalni obliki. Oblike dogovarjanja so lahko vezane na omejevanje ponujene količine blaga na trgu, kar ob cenovno neelastičnem povpraševanju pripelje do večjih dobičkov. Lahko so vezane tudi na dogovore o fiksiranju cen, s čimer se preprečuje »škodljivo« nižanje cen, lahko pa se usmerja tudi na dogovarjanje o cenovni politiki, najpogosteje skozi pojav že omenjenega cenovnega vodstva. Večinoma gre v teh primerih zaradi eksplisitnosti konkurenčne politike za neformalne oblike dogovarjanja, če pa so oblike formalizirane, je najpogostejša pojavna oblika kartel.⁶⁴ Ne glede na vse pa je ključni del oligopola ravno strateško obnašanje oligopolistov, katerega bistvo je v spremljanju sprejemanja odločitev ob predpostavki, da le-te vplivajo na

63 Navedeno seveda velja ob predpostavki, da ponudniki ravnajo samostojno in neodvisno, torej ni možnosti sodelovanja in dogovarjanja. Gre za znani problem, ki izhaja iz znane pripornikove dileme. V nasprotnem primeru govorimo seveda o kartelnem dogovarjanju, ki pa ga konkurenčna politika največkrat prepoveduje

64 Takšen primer kartela je na primer OPEC (Organizacija držav izvoznic nafte), kjer se te države prvenstveno dogovarjajo o količinah načrpane nafte, s čimer v precejšnji meri vplivajo na svetovno ponudbo nafte, s tem pa tudi na njeno ceno. Več o dogovarjanju glej Webster (2003).

ostale konkurente in obratno. Kot orodje proučevanja oligopola se je zato uveljavila tudi teorija iger.⁶⁵

6.1.4 Študijski primer: uvajanje konkurence na področju javnih služb – agentifikacija in korporatizacija lokalnih javnih služb⁶⁶

Ideologija novega javnega menedžmenta je povzročila porast t. i. eksternalizacije izvajanja javnih služb in zagotavljanja javnih storitev na lokalni ravni, kar se kaže predvsem v pojavu korporatizacije, agentifikacije, medobčinskega sodelovanja, javno-zasebnih partnerstev in klasičnega zunanjega izvajanja javnih služb na lokalni ravni. Agentifikacija je bil eden glavnih dejavnikov reforme lokalne samouprave v obdobju prevladujoče ideologije novega javnega menedžmenta. V glavnem je bila usmerjena na lokalne javne službe, kjer je prišlo do pretvorbe notranjih proizvodnih enot (režijskih obratov) v bolj ali manj avtonomne izvajalce storitev oziroma agente, če sledimo logiki agentske teorije. To je povzročilo obsežne institucionalne spremembe in pojav posrednih oblik menedžmenta, zaradi česar se danes pri izvajanju javnih služb na lokalni ravni srečujemo s številnimi polavtonomnimi organizacijami (izvajalci javnih služb) s precejšnjo menedžersko avtonomijo ter različnimi oblikami medobčinskega sodelovanja in skupnim izvajanjem občinskih storitev. To je povzročilo pasivnejšo vlogo lokalnih oblasti (občinskih uprav) v upravljanju izvajalcev javnih služb, ki so skladno z novo paradigmo izpostavljeni tržnim dejavnikom in pritisku konkurence. V tem kontekstu je treba omeniti tudi vpliv direktiv EU, ki poudarjajo pomen in potrebo po liberalizaciji javnih služb in uvajanju tekmovalnih trgov.

Agentifikacija in korporatizacija sta postali zelo prisotni kot načina izvajanja lokalnih gospodarskih javnih služb v številnih evropskih državah, čeprav obstajajo precejšnje razlike med državami. Kot eden od glavnih dejavnikov pogostosti uporabe tega mehanizma pa se navaja ravno raven funkcionalne decentralizacije v posamezni državi. Poudarjeno je že bilo, da sta agentifikacija in korporatizacija služili kot promotorja menedžerske avtonomije in spodbujanja učinkovitosti pri izvajanju javnih služb. Izziivi v izvajanju javnih služb se nanašajo v prvi fazi predvsem na pasti razmerij med lastniki (občinske uprave) in agenti (izvajalci javnih služb), pri čemer velja poudariti obstoj večplastnih deležnikov in možnost oportunističnega obnašanja agentov. Agentifikacija in korporatizacija sta prisotni tudi pri izvajanju lokalnih javnih služb v Sloveniji, saj večino izvajalcev javnih služb v splošnem predstavljajo javna podjetja in zavodi.

⁶⁵ Več o teoriji iger glej Samuelson in Marks (2012). Bistvo teorije iger je v tem, da poskuša proučevati odločanje v pogojih obstoja tako konflikta kot možnega sodelovanja, pri čemer je tukaj ključno razumevanje strateških menedžerskih odločitev – upoštevati je namreč treba tudi odločitve konkurentov, saj le-te, v povezavi z lastnimi odločitvami, vplivajo na dejanske izide in rezultate.

⁶⁶ Primer je povzet po Pevcin (2017).

Obstaja namreč precejšnja dilema o nadaljnjem razvoju agentifikacije in korporatizacije. V mednarodnem primerjalnem okviru obstajata dva nasprotujoča si trenda oziroma dve smeri razvoja. Prvi trend je t. i. remunicipalizacija, ki označuje pojav, da lokalne oblasti ponovno prevzemajo nadzorno in izvajalsko funkcijo nad javnimi službami. Ta pojav je precej razširjen v nekaterih evropskih državah. V ozadju tega trenda so prisotne predvsem želje in zahteve po večji možnosti nadzora nad zagotavljanjem kakovosti pri izvajanju javnih služb ter želja po omilitvi problematike zagotavljanja legitimnosti korporatiziranih in privatiziranih izvajalcev javnih služb. Zanimivo je, da se je na neki način vprašanje remunicipalizacije, čeprav v drugačnem kontekstu, pojavilo že tudi v Sloveniji. S pojavom javnofinančne krize in kasneje izvedenimi varčevalnimi ukrepi so se pojavila tudi vprašanja o čezmerni agentifikaciji pri izvajanju lokalnih javnih služb, predvsem glede obstoja zelo velikega števila izvajalcev (agentov). To število bi bilo treba zmanjšati tudi s pomočjo njihove reintegracije v okrilje občinskih uprav, čeprav resnejše namere o tem še niso bile izpostavljene.

Drugi trend pa se nanaša na nadaljnjo korporatizacijo izvajalcev javnih služb, ki posledično vključuje tudi njihovo privatizacijo. Razprave o nadaljevanju korporatizacije javnih služb z usmeritvijo v več mešanih javno-zasebnih oblik izvajanja javnih storitev ali celo v privatizacijo javnih služb kot naslednjim korakom privatizacije se pojavljajo tudi v Sloveniji. Lahko pa trdimo, da so možnosti privatizacije lokalnih javnih služb v Sloveniji relativno omejene predvsem zaradi velike teritorialne razdrobljenosti slovenskih občin. Ta razdrobljenost na neki način deluje preventivno, saj je eden od dejavnikov, ki zaradi visokih transakcijskih stroškov preprečujejo pridobitev večjih ekonomskih koristi z izvedbo privatizacije gospodarskih javnih služb, čeprav obstajajo alternative obstoječemu sistemu – predvsem v obliki intenzivnejšega skupnega oziroma deljenega izvajanja javnih služb na lokalni ravni.

Literatura navaja več različnih vrst agentifikacije, ki vključujejo tudi klasična občinska podjetja javnega prava, občinska podjetja zasebnega prava ali pa zasebne koncesionarje, pri čemer za zadnje velja že precejšnja neodvisnost od političnega vpliva občinske uprave. Pretvorba režijskih obratov v samostojna podjetja, ki izvajajo javne službe, dejansko označuje proces korporatizacije kot posebno podvrsto procesa agentifikacije. Navedeni trend je zajel lokalne javne službe v večini razvitih držav. Konceptualno je korporatizacija prenos pristojnosti odločanja od politikov k menedžerjem, kar pomeni, da korporatizirana javna podjetja predstavljajo hibridne oblike družb na meji med javnimi in zasebnimi, pri čemer je velik poudarek na njihovi avtonomiji, načeloma pa naj bi bile v pristojnosti zasebnega prava.

Lokalne oblasti ne nastopajo več izključno v vlogi izvajalca storitev, temveč tudi kot lastniki/upravljalci »samostojnih« izvajalcev storitev, kar pomeni, da so deležniki v teh podjetjih, hkrati pa je njihova institucionalna vloga še vedno povezana z uresni-

čevanjem interesov lokalnega prebivalstva. V tem kontekstu tako lahko menedžerska avtonomija ob nepravilnem upravljanju javnih služb s strani lokalnih oblasti pripelje do neučinkovitosti in neenakosti pri zagotavljanju storitev, kar pomeni, da je ob pojavu in uresničevanju ideologije novega javnega menedžmenta za lokalne oblasti postalo še pomembnejše, da izvajajo svojo upravljalno funkcijo. V domeni njihovega odločanja sta tako tudi možnost izbire načina opravljanja in izvajanja javne službe ter določitev kriterijev za ohranitev družbene pravičnosti in enakosti za uporabnike storitev.

V tem kontekstu logika agentske teorije nakazuje, da po eni strani povečanje avtonomije menedžerjev znižuje stroške organizacij in omogoča gibljivejše menedžerske prakse, na drugi strani pa prava nevarnost avtonomije leži v tem, da tako javne službe začnejo izgubljati usmeritev k doseganju skupnega dobrega. To naj bi bilo posledica naslednjih dejavnikov, in sicer da predstavniki lastnikov v upravah in na splošno svetniki kot regulatorji sčasoma vedno pogosteje sledijo ekonomski logiki javnih služb. Sledenje logiki doseganja javne koristi in skupnega dobrega tako postaja podrejeno, hkrati pa lokalne oblasti velikokrat nimajo zmožnosti in sposobnosti za izvajanje nadzora nad izvajalci javnih služb, pri čemer je poleg kadrovskega dejavnika pomembna tudi informacijska asimetrija, ki gre na škodo lastnikom, torej lokalni oblasti. Tako lokalne oblasti dejansko ne vedo, kaj se dogaja v njihovih podjetjih.

Ob tem obstaja tudi precejšnja dilema o nadaljnjem razvoju agentifikacije in korporatizacije. V mednarodnem primerjalnem okviru obstajata dva nasprotujoča si trenda oziroma dve smeri razvoja. Prvi trend je t. i. remunicipalizacija, ki označuje pojav, da lokalne oblasti ponovno prevzemajo nadzorno in izvajalsko funkcijo nad javnimi službami. Ta pojav je precej razširjen v nekaterih evropskih državah. V ozadju tega trenda so prisotne predvsem želje in zahteve po večji možnosti nadzora nad zagotavljanjem kakovosti pri izvajanju javnih služb in želja po omilitvi problematike zagotavljanja legitimnosti korporatiziranih in privatiziranih izvajalcev javnih služb. Zanimivo je, da se je na neki način vprašanje remunicipalizacije, čeprav v drugačnem kontekstu, pojavilo že tudi v Sloveniji. S pojavom javnofinančne krize in s kasneje izvedenimi varčevalnimi ukrepi so se pojavila tudi vprašanja o čezmerni agentifikaciji pri izvajanju lokalnih javnih služb, predvsem glede obstoja zelo velikega števila izvajalcev (agentov), pri čemer bi bilo treba to število zmanjšati – tudi s pomočjo njihove reintegracije v okrilje občinskih uprav, čeprav resnejše namere o tem še niso bile izpostavljene.

Drugi trend se nanaša na nadaljnjo korporatizacijo izvajalcev javnih služb, ki posledično vključuje tudi njihovo privatizacijo. Razprave o nadaljevanju korporatizacije javnih služb z usmeritvijo v več mešanih javno-zasebnih oblik izvajanja javnih storitev ali celo v privatizacijo javnih služb kot naslednjim korakom privatizacije se

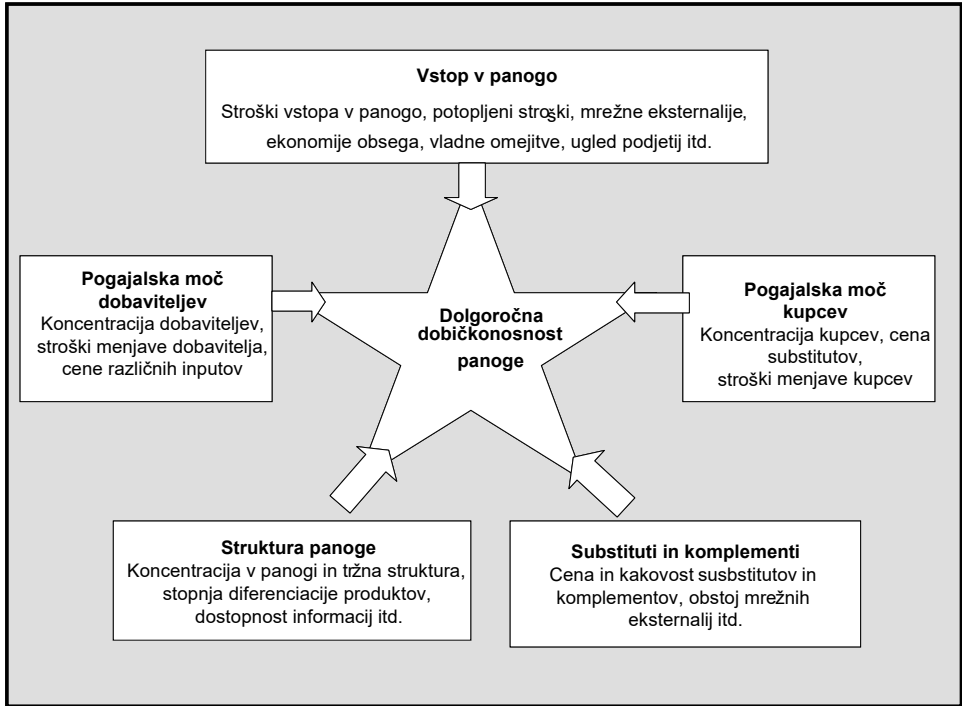
pojavnajo tudi v Sloveniji. Lahko pa trdimo, da so možnosti privatizacije lokalnih javnih služb v Sloveniji relativno omejene predvsem zaradi velike teritorialne razdrobljenosti slovenskih občin. Ta razdrobljenost na neki način deluje preventivno, saj je eden od dejavnikov, ki zaradi visokih transakcijskih stroškov preprečujejo pridobitev večjih ekonomskih koristi z izvedbo privatizacije gospodarskih javnih služb, čeprav obstajajo alternative obstoječemu sistemu – predvsem v obliki intenzivnejšega skupnega oziroma deljenega izvajanja javnih služb na lokalni ravni.

Lahko vidimo, da dejansko obstajata dva nasprotujoča si trenda glede možnega razvoja in sprememb pri izvajanju javnih služb na lokalni ravni. Po eni strani bi nadaljevanje procesa agentifikacije s korporatizacijo in tudi deloma privatizacijo lahko vodilo do nadaljnjega zmanjševanja možnega (neposrednega) političnega vpliva in vmešavanja specifičnih interesnih skupin v delovanje izvajalcev javnih služb, hkrati pa bi vodilo do trših proračunskih omejitev, ki so jim izpostavljeni korporatizirani in privatizirani izvajalci javnih služb. Po drugi strani se je treba zavedati, da je agentifikacija povzročila tudi probleme v zvezi z zagotavljanjem zunanje odgovornosti izvajalcev, hkrati pa sta izpostavljeni tudi vprašanji uresničevanja učinkovite koordinacije in sledenja (pravim) ciljem.

6.2 Analiza panoge

Za analiziranje trga oziroma panoge, v kateri deluje, si lahko menedžment pomaga z različnimi orodji, med katerimi je na primer Porterjeva analiza petih silnic, ki temelji na opredelitvah možnosti vstopa v panogo, na strukturi panoge, obstoju substitutov in komplementov ter opredelitvi pogajalske moči dobaviteljev in kupcev (glej slika 5). Ta analiza omogoča oceno privlačnosti in dobičkonosnosti neke panoge, kar je pomemben vir informacij za strateške odločitve o vstopu oziroma izstopu iz panoge, investicijah, uvajanju novih izdelkov ipd.

Slika 5: Porterjeva analiza petih silnic



Vir: Porter (1980).

6.2.1 Analiza panoge v praksi: Porterjeva analiza petih silnic na primeru softverske panoge⁶⁷

Razumevanje analize panoge je najboljše spoznati na primeru, v katerem je denimo predstavljena analiza panoge računalniškega softvera (programske opreme). Pri tem je treba razumeti zgodovino razvoja računalnikov in računalništva. Poudariti velja, da so bile še posebej izrazite spremembe v razvoju računalništva vezane na t. i. četrto generacijo računalnikov (80. leta prejšnjega stoletja). Takrat je prišlo do zelo visoke stopnje integracije elementov v integriranih vezjih, kar je omogočilo uveljavitev mikroprocesorjev in s tem osebnih računalnikov, zaradi česar se je uporabnost računalnika povečala tudi za posameznike. O večjih spremembah govorimo tudi v peti generaciji računalnikov (90. leta prejšnjega stoletja), ko so se uveljavili preprosti osebni računalniki in digitalizirana potrošniška elektronika, opremljena s sistemsko programsko opremo in procesorji. Tehnološke in institucionalne spremembe v tem času, ki jih lahko strnemo v povezovanje osebnih računalnikov skozi lokalna omrežja, deregulacijo elektronskih komunikacij in nastanek interneta, so povzročili

⁶⁷ Primer je povzet in prilagojen po Pevcin (1999).

le uveljavitev t. i. omrežnih računalnikov, kar je razširilo in poenostavilo uporabo računalnikov, hkrati pa povzročilo tudi hitro rast in razvoj industrije programske opreme. To je vplivalo tudi na spremembo strukture računalniške industrije. Vse do četrte generacije je imela namreč panoga navpično strukturo, kar je pomenilo, da je bil kupec po izbiri nekega računalnika prisiljen kupiti vso strojno in programsko opremo ter pripadajoče storitve od izbranega »navpično integriranega« proizvajalca. Z uveljavitvijo osebnih računalnikov so se namesto zaprtih standardov uveljavili odprti, panožna struktura pa je postala vodoravna. Različna podjetja so začela tekmovali drugo z drugim na vsaki stopnji prejšnje navpične strukture, glavni proizvajalci pa niso več nadzirali celotnega dogajanja v panogi. Nastala so številna nova podjetja, ki so začela izdelovati programsko ali strojno opremo. Strukturno in značilnosti trga programske opreme določajo pravila konkuriranja, ki jih lahko opišemo s petimi skupinami določljivk:

- Ovire za vstop v panogo: vstop na trg programske opreme postaja za nova podjetja čedalje težji zaradi hitro razvijajočih se vstopnih ovir. Nova podjetja imajo malo možnosti in prostora za konkuriranje, saj obstoječa podjetja izkoriščajo t. i. prednost prvega ponudnika. Vstopne ovire so: lojalnost do blagovnih znamk (ko se uporabniki naučijo uporabljati neki program, se bodo pozneje težje odločili za njegovo zamenjavo zaradi visokih stroškov zamenjave in vnovičnega učenja); visoki stroški razvoja proizvodov (stroški razvoja programske opreme bistveno naraščajo zaradi potrebe po razvijanju celotnih programskih paketov); nadzor nad intelektualno lastnino (izdelovalci systemske programske opreme so lastniki ključnih patentov pri razvoju programske opreme in te patente morajo druga podjetja licencirati); ekonomija obsega in raznolikost pri izdelovanju širokega spektra proizvodov (velika podjetja lahko svoje razvojne stroške razdelijo med širok spekter proizvodov, s katerimi so zapolnila niše v industriji programske opreme).
- Konkurenca v panogi. Za panogo so med drugim značilni: naraščajoča panožna konsolidacija (združevanje virov za učinkovito konkuriranje in preživetje); težnja pri postavljanju panožnih standardov (industrija programske opreme naj bi naravno težila k enemu samemu standardu na vseh segmentih, saj je pri softveru nujna kompatibilnost, zato ima podjetje, ki uveljavi svoj proizvod kot standard, možnost vplivati na postavljanje novih standardov in smer razvoja programske opreme)⁶⁸; omejen dostop do informacij (podjetje, ki mu uspe uveljaviti standard, ima prednost pred konkurenti, saj ima možnost odločati o dostopnosti informacij o svojem razvoju za druge).
- Pogajalska moč dobaviteljev. Pravzaprav so v industriji programske opreme edini input sposobnosti programerjev. Slika se spremeni, če upoštevamo razdelitev

⁶⁸ Temu procesu pravimo učinek zmagovalca.

na segmenta sistemske in aplikativne programske opreme. Ker je sistemska programska oprema osnova za izdelavo aplikativne programske opreme, imajo izdelovalci sistemske programske opreme veliko moč nad izdelovalci aplikativne programske opreme.

- Pogajalska moč kupcev. Pomembni kupci proizvodov programske opreme so proizvajalci računalniške opreme, ki pogosto na vsak prodani računalnik namestijo nekaj programske opreme. V bistvu obstaja le nekaj velikih distributerjev programske opreme, vendar je njihova pogajalska moč nad podjetjem programske opreme odvisna od priljubljenosti programske opreme, ki jo ponuja posamezno podjetje.
- Substituti. Programska oprema nima substitutov, zato vsa konkurenca poteka med proizvodi obstoječih podjetij za tržni delež.

6.2.2 Primer iz prakse: evalvacija izvajanja lokalne gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo⁶⁹

Če je po eni strani za softversko panogo značilno, da gre za normalno tržno dejavnost, pa tega ne moremo trditi za vodno gospodarstvo, katerega posebnost je, da sicer ne gre za primer čiste javne dobrine, vendar pa ima dejavnost pomembne družbene in infrastrukturne učinke. Vodno gospodarstvo je namreč ena od gospodarskih javnih služb in je dejansko najpomembnejša za zdravje in kakovost življenja prebivalstva. Na splošno lahko ekonomske značilnosti vodnega gospodarstva strnemo:⁷⁰

- **Pomanjkanje konkurence v panogi.** Distribucija vode je v nasprotju z distribucijo električne energije in plina izjemno draga, zato je panoga oblikovana tako, da se minimizirajo stroški distribucije, kar je pripeljalo do geografske segmentacije panoge. Glede na to, da za panogo velja izrazita ekonomija obsega, hkrati pa so vstopne ovire zaradi kapitalne intenzivnosti panoge visoke, so se v njej oblikovali lokalni naravni monopoli.
- **Obstoj negativnih eksternalij in značilnosti meritorne dobrine.** Preskrba prebivalstva z neoporečno in kakovostno pitno vodo in ustrezen kanalizacijski sistem sta ključna za zagotavljanje javnega zdravstva, saj lahko v nasprotnem primeru povzročita negativne eksternalije s širjenjem bolezni. Poleg tega je skrb za ustrezno odlaganje odplak del strategije ohranjanja čistega okolja, kar je pomemben dejavnik razvoja turizma. Pri tem je smiselno, da sta dejavnosti vodovoda in kanalizacije združeni v enem podjetju, saj bi si v nasprotnem primeru dejavnost kanalizacije lahko zniževala stroške s poceni odlaganjem odplak v reke in druge

⁶⁹ Primer je povzet po Pevcin in Rakar (2017 in 2018).

⁷⁰ Glej Bailey (2002).

vodne vire, kar pa bi zviševalo stroške dejavnosti vodovoda, ki mora skrbeti za dobavo neoporečne vode. V primeru združitve pa negativna eksternalija postane notranji strošek podjetja.

Za slovensko vodno gospodarstvo velja poudariti dve značilni smernici razvoja. Prvič, Slovenija se šteje za eno od držav z najmanj težavami pri zagotavljanju oskrbe s pitno vodo, a se je količina vode, ki je bila na voljo v sistemu, v zadnjih letih znatno zmanjšala, hkrati pa so se zmanjšale tudi izgube v sistemu. To je bila neposredna posledica prevladujočega poudarka na povečani tehnično-menedžerski učinkovitosti sistema oskrbe z vodo, kjer je prišlo tudi do večine naložb. Ob tem velja poudariti, da so se predvsem v zadnjem desetletju pojavile številne nove naložbe v izgradnjo infrastrukture, kar je ustvarilo dodatne stroške za lastnike in nato ponudnike storitev. Skratka, fokus je bil na gradnji nove infrastrukture, manj pa na zagotavljanju kakovosti obstoječe. Poleg tega je ena glavnih pomanjkljivosti vodnega gospodarstva v Sloveniji vezana na raznolikost in razpršenost operaterjev oskrbe s pitno vodo, pomanjkljiva pa je tudi možnost nadzora nad vodnimi sistemi in samimi operaterji. Drugič, preoblikovanje gospodarskega, pravnega in družbenega sistema na začetku 90. let prejšnjega stoletja je privedlo tudi do statusnega preoblikovanja ponudnikov storitev. Preoblikovanje sistema je vodilo k novi zakonski ureditvi organizacijskih oblik, kot so na primer javna podjetja, režijski obrati in zasebni izvajalci (koncesionarji), določen delež službe pa se izvaja tudi v obliki kooperativ (t. i. vaški vodovodi). Javna podjetja in režijski obrati predstavljajo dve najpogostejši statusni obliki izvajalcev javne službe oskrbe s pitno vodo v Sloveniji. Distribucija izvajalcev in obseg opravljenih storitev se zelo razlikujeta tako med posameznimi izvajalci kot posameznimi občinami. Medtem ko na primer večina ponudnikov opravlja storitev za le eno občino, pa nekateri ponudniki opravljajo storitve za več občin.

6.3 Cenovna politika⁷¹

6.3.1 Bistvo cenovne politike

Analiza panoge predstavlja temelj za vzpostavitev cenovne politike firme, saj značilnosti panoge pomembno določajo možnosti oblikovanja cen, s katerimi se zasledujejo cilji delovanja firme. Temelj cenovne politike firme predstavlja stroškovna cena izdelkov oziroma storitev, tj. lastna cena, vendar to ni edini element, ki vpliva na oblikovanje prodajnih cen. Poleg naslanjanja na lastno ceno namreč obstajajo tudi nekatere druge metode določanja prodajnih cen proizvodov oziroma storitev, ki poleg stroškov upoštevajo še druge dejavnike, kot je na primer možnost odvzema

⁷¹ Več o posameznih posebnostih cenovne politike glej tudi izbrana poglavja v Tajnikar idr. (2000), Baye (2006), Jones (2004), Prašnikar in Debeljak (1998) ter Allen idr. (2013).

potrošnikovega presežka. Tem pristopom pravimo tudi napredne metode cenovne politike podjetja, še prej pa so predstavljeni obrtniški način določanja cen in različne možne strategije postavljanja cen novih in že obstoječih izdelkov oziroma storitev.

Obrtniški način postavlja cen izhaja namreč iz predpostavke o poznavanju mejnih stroškov, tj. stroškov proizvodnje dodatnega izdelka oziroma storitve, ki predstavljajo osnovo za določanje cene, konkretno pa se potem prodajna cena opredeli na podlagi pribitka na mejne stroške, pri čemer na višino pribitka vplivata predvsem obseg konkurence in unikatnost izdelka oziroma storitve. Naslednja dva pristopa predstavljata posnemalne in penetracijske cene in se uporabljata predvsem za popolnoma nove izdelke in storitve. Ta dva pristopa predstavljata dejavnejši način za uveljavitev na trgu, saj lahko firma izbere strategijo nizkih cen, ki ji omogoča, da z izdelkom bolj prodre na trg (t. i. penetracijske cene), ali pa strategijo visokih začetnih cen, ki ji omogočijo pobrati smetano na trgu (t. i. posnemalne cene). Prva strategija je ponavadi primerna takrat, ko je povpraševanje po izdelku cenovno zelo elastično, ko je prisotna ekonomija obsega in se stroški na enoto proizvoda znižujejo z večanjem obsega proizvodnje (kar pomeni, da je proizvod zelo primeren za množično proizvodnjo), ko nizka cena odvrta dejanske in mogoče konkurente na trgu in ko se pričakuje, da se bo proizvod kmalu po uvedbi na trg srečal s precejšnjo konkurenco. Po drugi strani je strategija posnemalne cene je smiselna, če obstaja zadostno število kupcev (ponavadi privržencev novosti), ki ustvarijo veliko tekoče povpraševanje, če stroški na enoto proizvoda pri proizvodnji majhnega obsega niso toliko višji, da bi izničili prednost visoke cene, če visoka začetna cena ne pritegne konkurentov in če višja cena predstavlja dokaz kakovosti izdelka.

Za razliko od popolnoma novih izdelkov oziroma storitev je za trge obstoječih izdelkov oziroma storitev značilno, da na njih že nekaj časa obstaja neko število proizvajalcev nekega izdelka oziroma storitve, zato se je na teh trgih že vzpostavilo ravnotežje pri neki ceni. Bistvo oblikovanja cen zato dejansko pomeni prilagajanje cene dejavnostim konkurence in s tem spreminjanje dotedanje ravni cen. Tukaj poznamo na primer strategijo cenovnega umeščanja, kjer se oblikovanje cene posameznega konkurenta v panogi nanaša na lastnosti proizvodov, ki jih ponuja posamezni konkurent glede na lastnosti proizvodov drugih konkurentov na trgu. Cenovno umeščanje je dejansko tržna strategija, ki temelji na posnemanju prednosti konkurentovega izdelka in odpravljanju njegovih pomanjkljivosti, s čimer naj bi privabili kupce, da kupijo naš izdelek in ne konkurenčnega. Posebna strategija je vezana na t. i. proizvodne linije, katerih namen je zadovoljiti potrebe različnih tržnih segmentov, pri tem pa se izogniti možnosti konkuriranja oziroma kanibaliziranja lastnih proizvodnih linij, kar je še posebno pomembno, ko podjetje proizvaja več proizvodov, ki so si pravzaprav substituti. Ko namreč proizvajalec ponuja izdelke na več tržnih segmen-

tih, se pojavi problem (avto)kanibalizma, saj znižanje cene nekega proizvoda poveča povpraševanje po tem proizvodu, hkrati pa zmanjša povpraševanje po substitutih, kamor spadajo izdelki drugih proizvodnih linij podjetja. Posebna strategija so tudi promocijske cene, ki jih proizvajalec ponudi kupcem z začasnim znižanjem cen, običajno na razprodajah. Proizvajalci se za tako cenovno strategijo odločijo predvsem, ko imajo presežke zalog ali pa želijo ohraniti ali povečati svoj tržni delež. Pozitivni učinki take strategije so izraziti predvsem pri izdelkih z visoko cenovno elastičnostjo povpraševanja, ki jih kupujejo pretežno kupci z nižjimi ali srednjimi dohodki.⁷²

6.3.2 Napredne cenovne strategije

Zdaj pa opredelimo še t. i. napredne cenovne strategije. Le-te dejansko predstavljajo način oblikovanja cen, ki poskušajo potrošniku odvzeti določen obseg njegovega presežka, kar pomeni, da je oblikovanje cen prilagodljivo. Na nekaterih trgih lahko podjetja namreč povečujejo svoje dobičke, da oblikujejo cene tako, da odvzamejo potrošniku del (ali pa celoto) njegovega presežka, ki se pojavi zaradi dejstva, da ob padajoči krivulji povpraševanja pri vsaki tržni ceni obstaja število potrošnikov, ki so za dobroto pripravljeni plačati več, kot je njena tržna cena. Med take oblike cenovne politike spadajo cenovna diskriminacija med skupinami potrošnikov, časovna cenovna diskriminacija, lokacijska cenovna diskriminacija, dvo- ali večdelni cenovni sistem ter prodaja proizvodov in storitev v paketih in svežnjih. Pri tem velja poudariti, da je pri zasledovanju takšne cenovne politike treba upoštevati tudi veljavna pravila konkurenčne politike, saj lahko v določenih primerih takšna politika predstavlja omejevanje ali celo nelojalno konkurenco, hkrati pa obstaja tudi možnost negativnega odziva nekaterih skupin potrošnikov na prilagodljivo oblikovanje cen.

Prvi način naprednega oblikovanja cen predstavlja cenovna diskriminacija med skupinami potrošnikov, ki je oblika cenovne politike, ko se različnim skupinam potrošnikov za isti izdelek zaračunavajo različne cene, kar pomeni dejansko izkoriščanje razlik med različnimi skupinami potrošnikov glede njihove občutljivosti na ceno proizvoda oziroma storitve. Za uspešno cenovno diskriminacijo moramo imeti možnost opredeliti posamezne skupine potrošnikov in določiti cenovne elastičnosti njihovega povpraševanja. Poleg tega mora veljati, da je pred vsakim nakupom za vsakega potrošnika mogoče ugotoviti, kateri skupini pripada, in mu zaračunati ustrezno ceno. Ob tem velja poudariti, da med skupinami potrošnikov obstajajo tri različne stopnje cenovne diskriminacije, in sicer: cenovna diskriminacija prve stopnje, kjer se

⁷² Poznamo več oblik promocijskih cen, in sicer oblikovanje cen ob posebnih priložnostih, gotovinski popusti in ugodno kreditiranje, podaljšane garancije in pogodbe o vzdrževanju ali popravilu ter psihološki popusti. Promocijske cene imajo lahko tudi negativne učinke, med katerimi velja omeniti predvsem možnost nastanka cenovnih vojn med konkurenti, povečano občutljivost kupcev na cene, kar vodi do večje cenovne elastičnosti povpraševanja, ne nazadnje pa lahko povzročijo tudi, da kupci pri svojih nakupnih odločitvah čakajo samo še na razprodaje.

vsakemu kupcu zaračuna drugačna cena (npr. prodaja vozil), cenovna diskriminacija druge stopnje, kjer se navadno zaračunajo različne cene pri določeni količini potrošnje (to je pogosto pri javnih storitvah, kjer plačaš P_1 , če porabiš manj kot X enot, če pa porabiš več kot X enot, se cena zniža na P_2), ter cenovna diskriminacija tretje stopnje, ki je najpogostejša, za njeno izvajanje pa morajo biti izpolnjeni zgoraj navedeni pogoji. Treba je poudariti, da cenovna diskriminacija prve stopnje omogoča prodajalcu pobrati celoten potrošnikov presežek, medtem ko druga in tretja stopnja pobereta le del potrošnikovega presežka. Ne nazadnje so poseben instrument izvajanja cenovne diskriminacije med kupci tudi razni kuponi, saj le-teh ne uporabljajo vsi kupci, temveč navadno le tisti, ki so bolj občutljivi na ceno, s čimer pa prodajalci spodbujajo prodajo in s tem dobičke.

Drugi način naprednega oblikovanja cen predstavlja časovna cenovna diskriminacija, ko podjetje določi različne cene za isti proizvod oziroma storitev v različnih časovnih obdobjih. Taka cenovna politika je smiselna, ko je povpraševanje po nekem proizvodu oziroma storitvi različno v posameznih časovnih obdobjih – v obdobjih povečanega povpraševanja se posledično zaračuna višja cena (angl. *peak load pricing*). Primer časovne cenovne diskriminacije je različna cena impulza telefonskih pogovorov, ki je praviloma čez dan višja, ker ljudje takrat tudi več kličejo. Podoben primer je prav tako zaračunavanje obiska športnega centra (fitesa), v katerem so cene za dopoldanski obisk praviloma nižje kot za popoldanski ali večerni, ko je tudi sam obisk, torej povpraševanje, večje. V gospodarskih javnih službah je tak primer zaslediti pri oblikovanju tarife za električno energijo, ko obstajata višja in nižja tarifa (npr. ponoči).⁷³ Podjetje v takem primeru pri oblikovanju cene sledi klasičnemu optimizacijskemu pravilu za določitev višine cene v nepopolno konkurenčnih tržnih strukturah, in sicer merilu izenačevanja mejnih dohodkov z mejnimi stroški. Glede na večje povpraševanje so mejni dohodki večji, zato je tudi cena višja. Poseben primer časovne cenovne diskriminacije je razdelitev potrošnikov v različne skupine glede na časovno obdobje njihovega nakupa proizvoda, kar je še posebej značilno za tehnične izdelke. Za te proizvode je namreč značilno, da novi izdelek najprej kupujejo privrženci novosti, ki imajo relativno cenovno neelastično povpraševanje. To pomeni, da niso tako občutljivi na višino cene, zato se lahko za proizvod v začetni fazi določi višja cena. Po nekem času pa podjetje zniža ceno, saj so privrženci novosti proizvod že kupili, ceno pa je treba prilagoditi (znižati) za druge, cenovno občutljivejše skupine potrošnikov.

73 Oblikovanje nižje tarife med vikendi in prazniki ima tudi čisto narodnogospodarske učinke, saj se tako želijo spodbuditi gospodinjstva, naj električno energijo porabljajo predvsem takrat, s čimer se želi zagotoviti dovoljveljavna količina električne energije za gospodarstvo med delavniki, ko jo to najbolj potrebuje. Električna energija se namreč ne more skladiščiti, zato je za učinkovito delovanje sistema smiselno zagotoviti čim enakomernejšo porabo.

Tretji način naprednega oblikovanja cen je oblikovanje lokacijske cenovne diskriminacije, ko podjetje določi različne cene za isti proizvod oziroma storitev glede na lokacijo. Tako oblikovanje cen se uporablja predvsem na kulturnih in športnih prireditvah, in sicer se določi višja cena za »boljše« sedeže, ki so ponavadi bližje dogajanju oziroma omogočajo boljši pregled nad dogajanjem, čeprav gre pravzaprav za obisk iste prireditve ob istem času, torej za isti proizvod oziroma storitev. Podoben primer je tudi oblikovanje različnih cen za isti proizvod oziroma storitev glede na lokacijo njene prodaje, ko so cene proizvodov in storitev višje na »prestiznejših« lokacijah, na primer različne cene gostinskih storitev v istem lokalu v različnih prostorih.

Četrty način naprednega oblikovanja cen predstavlja t. i. dvo- oziroma večdelni cenovni sistem. Podjetje določi stalni del cene, ki ga zaračuna enkratno, ne glede na obseg nakupa proizvoda oziroma storitve, in spremenljivi del cene, ki ga potrošnik plača za nakup vsake enote oziroma količine proizvoda oziroma storitve. Tak primer cenovne politike je pogost, saj ga uporabljajo na primer telefonska podjetja, kjer je naročnina stalni del cen, porabljene minute pogovorov oziroma impulzi pa spremenljivi del. Primer dvodelnega cenovnega sistema je pogost tudi pri gospodarskih javnih službah, saj ga uporabljajo podjetja za distribucijo električne energije, dobavo vode itd. Za podjetje je optimalno, da določi višino stalnega dela cene v višini potrošnikovega presežka.

Zadnji pomembnejši način naprednega oblikovanja cen predstavlja prodaja izdelkov oziroma storitev v paketih oziroma svežnjih po enotni (nedeljivi) ceni. Pri prodaji proizvodov oziroma storitev v paketih podjetje prodaja večje število enot enega proizvoda skupaj, pri tem pa določi ceno za paket. Tako se dejansko povečuje prodaja takega proizvoda, saj bi v nasprotnem primeru potrošniki verjetno kupili manjšo količino proizvodov. Tak primer je predvsem prodaja različnih nadomestnih delov. Po drugi strani pri prodaji v svežnjih podjetje poveže več različnih izdelkov ali storitev v sveženj, ki ga prodaja po eni ceni. Tak primer je predvsem prodaja programske opreme, različne dodatne avtomobilske opreme ali pa različnih wellness storitev, namen pa je predvsem motivirati potrošnike za nakup več različnih izdelkov ali storitev, ki jih drugače ne bi kupili.

Na tem mestu je treba izpostaviti še en način naprednega oblikovanja cen, katerega namen pa ni vezan na odvzem potrošnikovega presežka, temveč želijo prodajalci vplivati na svojo poslovno uspešnost oziroma davčno obveznost. Gre za t. i. transferne (prenosne) cene, ki se uporabljajo v transakcijah med povezanimi osebami (podjetji, državo, zavodi ipd.). V poslovnem svetu so transakcije med podjetji in njihovimi lastniki in/ali drugimi povezanimi osebami vse pogostejše. Med oblike teh transakcij uvrščamo prodajo oziroma nakup blaga ali storitev in posojila med povezanimi osebami, ki pa se lahko odvija po različnih cenah, kot veljajo za ostale

transakcije na trgu (transferne cene). V danem primeru je še posebej zanimiv primer t. i. prilagojenih transfernih cen, ko transferna cena pri poslovnih transakcijah med povezanimi osebami ni enaka oziroma podobna tržni ceni, namen takšnega oblikovanja cen pa je poleg poslovnih odločitev vezan tudi na zmanjševanje davčnih obveznosti povezanih oseb. Ekonomski pomen transfernih cen je, da pomembno vplivajo na poslovanje podjetij, in sicer na poslovni izid podjetja in stanje sredstev in obveznosti do virov sredstev podjetja. Glede na to, da vplivajo na poslovni izid podjetja, imajo tudi zelo pomemben vpliv na davke, zato je država zainteresirana za njihovo pravilno opredelitev.⁷⁴ Transferne cene namreč prek prihodkov in odhodkov povezanih oseb bistveno določajo dobičke, ki so lahko obdavčeni. Ne nazadnje je problematika opredelitve transfernih cen povezana tudi s poslovanjem javnega sektorja, saj se v njem med različnimi podjetji v državni lasti in upravnimi organi opravljajo številne poslovne transakcije, ki so v ekonomskem smislu poslovanje med povezanimi osebami, pri čemer je pogosta težava opredelitev cen teh transakcij.

6.3.3 Študijski primer: cenovna politika v javnih službah⁷⁵

Omenili smo že, da obstajajo dejavnosti, za katere je na primer značilen obstoj naravnega monopola, zato v takšnih dejavnostih ne more biti konkurence in je tudi ni smiselno uvajati. Precejšen del javnih služb je takšnega značaja, zato se v izogib neučinkovitemu monopoliziranju v takšnih dejavnostih izvaja nadzor s pomočjo regulacije cen – bodisi v obliki cenovnih kap ali pa regulacije stopnje donosa izvajalca službe. Takšen primer je tudi vodno gospodarstvo – v slovenskem primeru predstavlja ravno cenovna regulacija in politika enega glavnih izzivov izvajanja te javne službe, še posebno dela, ki zajema oskrbo s pitno vodo. Na tem področju je sicer v zadnjih dveh desetletjih prišlo do precejšnjih sprememb, glavna dejavnika sprememb pa sta bili obe vodni direktivi EU iz let 1998 in 2000, ki predlagata kompleksno obravnavo upravljanja vod (od vira do upravljanja z odpadnimi vodami) in znatno vplivata na strukturo cene vode za končne uporabnike. Kljub temu se posebnosti slovenskega sistema nanašajo na dolgotrajno tradicijo centralizirane administrativne (cenovne) regulacije gospodarskih javnih služb na splošno, kjer so bile uporabljene stalne omejitve rasti cen storitev, katerih glavni namen je bil omejiti inflacijske pritiske, zato je cena pokrivala le del stroškov izvajanja te službe. To je posledično pripeljalo do proizvodnih neučinkovitosti in infrastrukturnih dezinvesticij.

Glavni razlogi za ta trend so bili povezani z idejo, da je privatizacija gospodarskih javnih služb najboljša politika za povečanje učinkovitosti le-teh, zato zakonske določbe niso bile oblikovane ustrezno za ustvarjanje zadostnih prihodkov za kritje stroškov

⁷⁴ Več o davčnih vidikih navedene tematike glej Petauer (2005).

⁷⁵ Primer je povzet po Pevcin in Rakar (2017 in 2018) ter Pevcin (2017).

amortizacije. Amortizacije stopnje so namreč zaradi političnih razlogov postavili bodisi prenizko bodisi evidence o infrastrukturi niso bile popolne ali pa je amortizacija služila prek obvodov za kritje tekočih stroškov poslovanja. Poleg tega izkušnje kažejo, da je bil eden od glavnih razlogov za naraščajoče amortizacijske stroške kombinacija razpoložljivih sredstev EU in še vedno obstoječa »brigadirska mentaliteta«. Običajno so se pogosto za predvolilne politične namene in zaradi relativne dostopnosti sredstev EU občine osredotočale na gradnjo nove infrastrukture, s čimer so se izvajale širitve vodnih sistemov in hkrati zanemarjalo vzdrževanje obstoječih sistemov, kar je zgolj povečalo stroške, ni pa ustvarilo dodatnih prihodkov.

Ob tem velja izpostaviti, da je bila šele v letu 2013 uvedena nova zakonska določba, ki je izvajanje regulacije lokalnih javnih služb prenesla na občinsko raven (MEDO – Uredba o metodologiji za oblikovanje cen obveznih občinskih gospodarskih javnih služb za varstvo okolja). Nova metodologija je določila tudi nove načine določanja cen za lokalne javne službe, cenovni sistem pa vključuje dva dela: prvi del vključuje kritje stroškov javne infrastrukture, drugi del pa vključuje pokrivanje stroškov izvajanja storitve. Čeprav občine izvajajo regulacijo, pa so centralno še vedno določena t. i. primerljiva področja za določanje primerne cene določenih storitev. Ta okvir bi moral služiti kot merilo za odobritev primernih in upravičenih cen za javne gospodarske službe, da se prepreči asimetričnost informacij, vendar pa bi morala centralna oblast še vedno imeti določeno odgovornost pri izvajanju predpisov, saj se pogosto opaža, da občine nimajo zmogljivosti ali zmožnosti pravilnega izvajanja regulatornih predpisov.

Po drugi strani pa je metodologija MEDO po mnenju nekaterih ekspertov problematična tudi s popolnoma tehničnega in ekonomskega vidika, saj je uredba MEDO določila povprečne cene storitev na primerljivih področjih kot podlago za določitev upravičenih cen komunalnih storitev. Opazovana enota je občina, občine v Sloveniji pa so razvrščene v tri kategorije glede na število prebivalcev. Poleg tega se te tri kategorije razdelijo v tri podkategorije, kjer se kot drugo merilo za razvrstitev upošteva gostota prebivalstva. Dejstvo je, da ti dve merili ne zanemarjata le naravnih razlik, temveč predvsem tehnološke razlike v proizvodnih sistemih, ki vplivajo na ceno določene storitve. Naravne in tehnološke razlike niso odvisne zgolj od števila prebivalcev in gostote prebivalstva, marveč tudi od ponudbenih dejavnikov (to so dolžine omrežij za oskrbo z vodo, strukture virov pitne vode itd.), kakovosti vodnih virov, zanesljivosti vodnih virov, stroškovne učinkovitosti izvajalcev ipd. Nadalje naj bi bila metodologija MEDO problematična tudi za to, ker se usmerja na reguliranje stopnje donosa, ne pa na določanje cenovne kapice. Namreč, osredotočenost na uravnavanje stopenj donosa zmanjšuje spodbude za ponudnike, da postanejo stroškovno učinkovitejši, temu problemu pa se ni mogoče izogniti, tudi če se določijo primerljiva področja.

Če se tako osredotočimo na regulativni okvir, glavno težavo predstavlja določitev primernih cen vode za končne uporabnike. Ker politiki na lokalni ravni določajo cene, navadno želijo nižje cene, saj volivci zaznavajo vodo kot dobrino, ki mora biti skoraj prosto dostopna. Dejansko bi lahko trdili, da direktive EU zahtevajo višje standarde, vendar volivci niso pripravljeni plačati dodatnih sredstev za doseganje teh standardov. Ker javna podjetja običajno opravljajo tudi druge poslovne dejavnosti, občine kot njihovi lastniki in regulatorji poleg tega pogosto uporabljajo to pogajalsko moč za pritisk na postavljanje nižjih cen.

Hkrati, predvsem v obdobju po letu 2012, smo bili v Sloveniji izpostavljeni obsežnim varčevalnim ukrepom, prišlo je do uveljavljanja t. i. redukcijskega menedžmenta v javnem sektorju, katerega glavni smotri so bili usmerjeni pretežno k zniževanju stroškov in zagotavljanju stroškovne učinkovitosti organizacij javnega sektorja. Glede na to, da regulatorji (principali) v glavnem določajo končne cene storitev, ki jih zagotavljajo izvajalci javnih služb, pri čemer je postavljanje cen zaradi političnih razlogov usmerjeno predvsem k omejevanju njihove rasti, se izvajalci javnih služb (agenti) še dodatno usmerijo k zagotavljanju stroškovne učinkovitosti delovanja, kar je pozitivno z vidika obvladovanja stroškov delovanja, izziv pa predstavlja učinek takšnega ravnanja na ravni kakovosti zagotovljenih storitev.

Ker so uporabniki javnih storitev naklonjeni nižjim cenam storitev, se izvajalci storitev zaradi tega raje zatekajo k poslovnim strategijam, predvsem stroškovnemu vodstvu – torej zagotavljanju storitev za uporabnike po najnižji možni ceni, kar velja izpostaviti tudi v slovenskem kontekstu. Nekateri avtorji menijo, da je zasledovanje takšnih strategij v praksi problematično, saj lahko pride do oportunitizma, vezanega izključno na »rezanje stroškov«. Izsledki empiričnih študij kažejo, da ima takšen oportunitizem navadno negativne učinke na raven kakovosti zagotovljenih storitev, hkrati pa ima nasprotno od zelenega učinka negativne posledice na poslovanje agentov, saj je za določene storitve obstoj same infrastrukture in kakovostnih storitev pomembnejši od cene, ki jo plačujejo uporabniki. V takšnem primeru so zato primernejše hibridne poslovne strategije, ki se osredotočajo tudi na zagotavljanje vrednosti in ne le nizke cene storitev.

6.4 Trženje in oglaševanje

V prejšnji točki smo opredelili cenovno politiko, zato velja na tem mestu omeniti še temeljne koncepte trženja in oglaševanja glede na to, da sta cenovna politika in oblikovanje cen dejansko del trženjskega spleta. Pri tem velja razmejevati med trženjem in oglaševanjem, saj je slednje podobno kot cenovna politika le del trženjskega

spleta. Obstaja več definicij trženja:⁷⁶ Ameriško marketinško združenje (AMA) trženje opredeljuje kot proces načrtovanja in uresničitve koncepta, cene, promocije in distribucije ideje, blaga in storitev z namenom ustvarjanja menjav, ki zadovoljujejo cilje vključenih deležnikov; Drucker preprosto govori o trženju kot pospeševanju prodaje; Kotler pa trženje opredeljuje kot družbeni in vodstveni proces, ki omogoča tako posameznikom kot skupinam, da zadovoljijo svoje potrebe in želje, tako da ustvarijo, ponudijo in z drugimi izmenjujejo izdelke z vrednostjo.

Pri tem je bistvo trženja v tem, da je poudarek na kupcu, zato je tukaj prvenstvenega pomena ugotavljanje potreb kupcev, nato sledi razmislek o izdelavi izdelka. Nasprotno pa je pri prodaji poudarek na izdelku – predvsem potreba po njegovi prodaji, zato so tukaj v ospredju potrebe prodajalca. Za razliko od prodaje je za trženje tako značilno predvsem dolgoročno usmerjeno planiranje. Po drugi strani je bistvo oglaševanja v tem, da predstavlja orodje trženja – s poudarkom na informiranju in prepričevanju kupcev.⁷⁷ Tržimo lahko tako blago (izdelke), storitve, doživetja, dogodke, osebe, kraje, organizacije, informacije kot ideje, pri čemer je danes bistvo v ponotrzanjenju trženja, kar pomeni t. i. »življenje s kupci«. Zavedati se je torej treba, da so izdelki (blago) danes dejansko manjši del tega, kar kupci kupujejo, čeprav je večina naporov kot tudi same literature s področja trženja usmerjenih ravno k temu. Kupci predstavljajo trg, ki je danes lahko bodisi v fizični obliki (angl. *marketplace*), digitalni obliki (angl. *marketspace*) in/ali obliki grozda (angl. *metamarket*).

Jedro trženja predstavlja trženjska strategija, ki pomeni splet aktivnosti za zadovoljevanje potreb kupcev, izgradnjo tržne pozicije in s tem doseganje ciljev firme, s čimer predstavlja del strategije firme, katerega namen je ustvarjanje dolgoročnih konkurenčnih prednosti pred tekmeci na trgu z razvojem novih konkurenčnih izdelkov, pridobivanjem novih kupcev, ustvarjanjem imidža firme – in s tem generiranje dobička. V osnovi poznamo štiri temeljne trženjske strategije, in sicer: strategijo prodiranja na trg (spodbujanje obstoječih odjemalcev k nakupu obstoječih izdelkov); strategijo širjenja trga (trženje obstoječih izdelkov novim odjemalcem); strategijo razvijanja novih izdelkov (ponujanje novih izdelkov obstoječim odjemalcem) in strategijo diverzificiranja (ponujanje novih izdelkov novim odjemalcem).

Trženjska strategija se izvaja z orodjem, ki mu pravimo trženjski splet (angl. *marketing mix*). Osnovni trženjski splet ima štiri prvine, t. i. 4P-je, in sicer: izdelek, cena,

⁷⁶ Več o tem glej Kotler (2002) ter Kotler in Keller (2012).

⁷⁷ Oglaševanje se pogosto uporablja kot sredstvo informiranja kupcev in jih omogoča spoznavanje različnih porabniških alternativ, hkrati pa znižuje njihove stroške iskanja izdelkov in ugotavljanja njihovih značilnosti, kar vse posledično vpliva na večjo cenovno elastičnost trgov. Oglaševanje dejansko povzroča, da proizvajalci kupcem ponudijo neke informacije o izdelku, kar kupcem dejansko zniža polno ceno izdelka, ne da bi bilo treba znižati (denarno) ceno izdelka. Ekonomski učinek oglaševanja je namreč, da premakne krivuljo povpraševanja po izdelkih nekega proizvajalca na desno navzgor, kar je posledica tega, da zagotavljanje informacij kupcem zniža stroške iskanja informacij v polni ceni. S tem je kupcem omogočeno, da kupijo večjo količino izdelka ob dani (denarni) ceni, proizvajalcem pa posledično poveča prodajo (glej Jones, 2004).

prodajne poti in promocija (oz. pospeševanje prodaje). Pri tem velja poudariti, da imamo pri storitvah še dodatno tri prvine, t. i. storitvene 3P-je, ki jih tvorijo ljudje oziroma udeleženci, postopki oziroma procesi in fizični dokazi.⁷⁸ Kar zadeva prvo prvino trženjskega spleta, tj. izdelek, velja poudariti, da le-ta lahko predstavlja bodisi blago, storitev ali idejo ipd., kar smo že omenili. Izdelki imajo življenjski cikel, v katerem se spreminja količina povpraševanja po njem – od faze uvajanja, rasti, zrelosti do zastarelosti – pri čemer je za zadnjo fazo značilno upadanje povpraševanja. Ob tem ravno storitve predstavljajo poseben izziv, saj so nematerialne, neotipljive in minljive, obstajajo pa le med izvajanjem, zato so tu ključni procesi, nakup pa je posebej tvegan za kupca, saj je kakovost mogoče oceniti le za nazaj. Poseben izziv predstavlja oblikovanje izdelka, katerega cilj je pospešiti prodajo, ključno pa je narediti ravno celostno podobo izdelka – tudi za potrebe razlikovanja od konkurence. Krona trženjske dejavnosti je oblikovanje blagovne znamke, ki da identiteto izdelku, sporoča pa lahko tudi njegove koristi, lastnosti, vrednote, osebnost ipd.⁷⁹

Naslednja prvina trženjskega spleta je promocija, ki v širšem smislu dejansko pomeni komuniciranje s kupci, ima pa različne instrumente: oglaševanje, neposredno in elektronsko trženje, pospeševanje prodaje (npr. sejmi in prodajna tekmovanja), publiciteta in osebna prodaja. Torej, oglaševanje je del tržnega komuniciranja, poleg ciljev informiranja in prepričevanja kupcev pa ima občasno tudi nalogo spomniti kupca na obstoj nekega izdelka. Velja izpostaviti, da ima oglaševanje določena načela, kot so resničnost, objektivnost, pošteno tekmovanje in spoštovanje dobrih običajev, kar se kaže tudi v sami praksi oglaševanja.

Ne nazadnje je naloga tržnika razumeti potrebe, želje in zahteve ciljne skupine kupcev, saj tržniki dejansko ne ustvarjajo potreb, temveč le vplivajo na želje. Pri tem je ključno, da vzpostavijo dolgoročne obojestranske odnose s ključnimi deležniki (kupci, dobavitelji, distributerji) z namenom pridobitve in ohranitve dolgoročnega zaupanja, preferenčnega položaja in seveda posla. Tako je danes mogoče opaziti porast uporabe kanalov dvosmernega dialoga (brezplačne telefonske številke, družbena omrežja, elektronska pošta), s katerimi se tako posredujejo kot tudi pridobivajo povratne informacije kupcev. Ta obojestranska razmerja, odnosi in komunikacija predstavljajo temelj trženja na podlagi odnosov (angl. *relationship marketing*). Pri tem se trženje v času tudi spreminja – danes kupci želijo predvsem večjo kakovost

78 Za lažje razumevanje: 4P izhaja iz začetnic angleških besed (*product, price, place, promotion*), podobno tudi 3P (*people, processing, physical evidence*).

79 Če firmi s trženjem uspe oblikovati posebno identiteto izdelka, ki predstavlja jasno razlikovanje do konkurence in pritegne lojalne kupce, govorimo o t. i. branding, s katerim dejansko ujamemo kupce. Poleg tega lahko blagovne znamke postanejo tudi osnova za tvorbo generičnih poimenovanj oziroma besed, s katerimi se poimenuje določena vrsta izdelka. Do tega pojava pride še posebej takrat, ko imamo opravka z zaprtimi okolji, kjer je malo konkurence in malo razpoložljivih informacij. V današnjem odprtem in globaliziranem ekonomskem okolju blagovne znamke bistveno težje postanejo generiki, zato je pri blagovnih znamkah poudarek na ustvarjanju doživetij.

izdelkov, ki so delno tudi prilagojeni njim, zato diferenciacija pridobiva vedno večji pomen. Opaziti je mogoče tudi porast konkurence blagovnih znamk. Klasična trgovina se je znašla v fazi zasičenosti, k čemur botruje predvsem vpliv velikih trgovskih verig, prodajnih uničevalcev »kategorij« in porast spletne prodaje.⁸⁰

6.5 Pregled poglavja

Poglavje je eno najboljšežnejših in najkompleksnejših v knjigi, hkrati pa v praksi navedeno področje predstavlja enega od glavnih izzivov menedžerskega odločanja, saj sprejete odločitve neposredno vplivajo na uspešnost organizacij, zaradi česar predstavljajo benčmark menedžerskega dela. Za razumevanje tematike je priporočljivo odgovoriti na naslednja vprašanja:

- Opredeli pojem naravnega monopola.
- Razloži stabilnost oligopola.
- Opredeli pojem in razvoj agentifikacije.
- Predstavi analizo petih silnic.
- Navedi napredne cenovne strategije.
- Razmeji pojma trženje in oglaševanje.

80 Več o glavnih sodobnih vidikih trženjskega menedžmenta glej npr. Kotler in Keller (2012).

7 TEORIJA KAPITALA, NEGOTOVOST, TVEGANJE IN MENEDŽERSKO ODLOČANJE

Navedeno poglavje obravnava dve tematiki, in sicer teorijo kapitala, ki je ekstrapolirana tudi na področje financiranja oblastnih organov, predvsem vlogo znotrajsektorskih transferjev, ter tematiko tveganja in negotovosti, ki je prav tako ekstrapolirana še na področje obvladovanja kriz in katastrof.

7.1 Teorija kapitala – splošno in aplikacija na oblastne organe

Po teoriji kapitala kapital sestavljajo vse trajne stvari, ki služijo kot input za nadaljnji produkcijski proces s ciljem njegovega povečevanja. Kapital lahko sestavljajo bodisi opredmetena sredstva (delovna sredstva, predmeti dela, zaloge) bodisi neopredmetena sredstva (softver, patenti, blagovne znamke ipd.).⁸¹ Neopredmetena sredstva so v veliko primerih postala relativno pomembnejša od opredmetenih, kar velja še posebej za javne in nepridobitne organizacije – predvsem zaradi njihove storitvene usmerjenosti in zaradi tega, ker so bolj kot pridobitne usmerjene k ustvarjanju vrednosti.⁸² Teorija kapitala se ukvarja zlasti s tem, kako povpraševanje in ponudba kapitala določata donose, kot so obrestne mere in dobički. Bistvo te teorije je v tem, da sta ključna investiranje v sredstva in njihovo povečevanje, s čimer zmanjšuje sicer tekočo sedanjo potrošnjo, vendar pa želimo s tem vplivati na večjo potrošnjo v prihodnosti. Na obseg in donosnost kapitala vplivata dva dejavnika, in sicer naklonjenost sedanji potrošnji, zaradi česar bo manjša možnost akumulacije kapitala, ter obstoj donosnih investicijskih priložnosti, kar pomeni tistih, kjer je stopnja donosa večja od tržne obrestne mere.

Donos na kapital imenujemo dobiček, na višino katerega vplivajo trije elementi.⁸³ Prvi element predstavlja dobiček kot implicitni donos, kar pomeni, da dobiček sestavljajo implicitni zaslužki oziroma rente uporabljenih produkcijskih faktorjev. Drugi element je dobiček kot nagrada za prevzemanje tveganja, saj so investicijske in poslovne aktivnosti izpostavljene tveganjem, zato dobički predstavljajo neko nagrado za prevzemanje le-teh. Tretji element predstavlja dobiček kot nagrada za inovacije, kar pomeni, da se z invencijskimi in inovacijskimi aktivnostmi ustvarjajo novi pro-

81 Poudariti moramo, da slovenska ekonomska in računovodska literatura nekoliko drugače pojmuje kapital, kar je majhna posledica omejenega nabora izrazoslovja. Glej tudi Pevcin (2008).

82 Več o tem glej Borsekova, Petrikova in Pevcin (2013).

83 Glej Samuelson in Nordhaus (2010).

dukti in storitve, kar zahteva obsežno financiranje razvoja, zato so dobički nagrada za takšne aktivnosti.

Pri tem se večina firm sooča s problemom relativne redkosti kapitala, zato je njegovo uporabo treba racionirati, hkrati pa mora firma poznati tudi svoje stroške kapitala in stroške svojega financiranja. Ločimo dva glavna vira financiranja, in sicer lastniško financiranje in zadolževanje, pri čemer je lastniško financiranje trajno in nevračljivo, dolg pa je treba vrniti. Deleži in stroški, povezani s posamezno vrsto financiranja, določajo tehtani povprečni strošek kapitala (angl. *Weighted Average Cost of Capital* – WACC). Firma se srečuje z vprašanjem, kakšen je optimalni način financiranja le-te – ob tem je optimalna struktura tista, ki maksimizira vrednost firme. V firmi ponavadi že vnaprej opredelijo optimalno strukturo kapitala, kar se nanaša na vprašanje, kolikšen del pasive (virov financiranja) podjetja bo lastniški in kolikšen dolžniški. Uspešnejše firme imajo dolgoročno nekoliko manjšo zadolžitev, kar je posledica tega, da lahko v primerih pomanjkanja kapitala prehitijo konkurenco, ker se lahko zadolžijo. Velja poudariti, da je takšen način financiranja seveda praviloma dražji tudi zaradi izostanka potencialnega davčnega štita, hkrati pa na samo odločitev o lastniškem financiranju pogosto vplivajo tudi ne preveč najboljša pričakovanja o prihodnjem stanju in položaju firme.⁸⁴

Teorija kapitala, predvsem odločanje o načinih financiranja, se pogosto kot problematika pojavlja tudi v javnem sektorju – v financiranju samih oblastnih organov na različnih ravneh. Sicer tu literatura navaja teorijo javnih financ, po kateri naj bi financiranje občin (lokalnih oblasti) temeljilo na postulatih modela koristnosti javnih financ, ki izpostavlja, da je treba v čim večji meri zagotoviti zaračunavanje javnih dobrin in storitev na lokalni ravni na podlagi prejetih koristi. Pri tem je izvajanje tega načela odvisno od narave posamezne storitve. Plačevanje uporabniških taks in zaračunavanje porabe je namreč smotrno predvsem za dobrine in storitve, ki imajo naravo zasebnih, kot so na primer voda, rekreacija ipd. Za druge dobrine in storitve, ki jih zagotavljajo lokalne oblasti, pa je smotrno zagotoviti predvsem javno financiranje – za vsako posamezno dobrino in storitev je treba namreč poiskati učinkovit vir financiranja. V splošnem teorija navaja, da je za dobrine in storitve, ki imajo značilnosti javnih dobrin (policija, razsvetljava, gasilska služba ipd.), financiranje na lokalni ravni smotrno zagotavljati s premoženjskimi davki, za dobrine in storitve s pomembnimi eksternalijami je financiranje smotrno zagotavljati s transferji, za dobrine in storitve z redistributivnimi učinki (socialna stanovanja ipd.) pa z dohodnino.⁸⁵

V večini držav, še posebej pa v postsocialističnih državah, obstaja velika odvisnost nižjih ravni oblasti, zlasti občin, od transfernih prihodkov. Literatura sicer navaja

⁸⁴ Več o tem glej Pevcin (2008, poglavje 4).

⁸⁵ Več o tem glej Pevcin (2013a).

številne smotre transferjev, ki jih enote centralnih oblasti plačujejo enotam lokalnih oblasti, med katerimi velja izpostaviti predvsem dva najpomembnejša: (1) doseganje večje alokacijske učinkovitosti zaradi večjega obsega zagotovljenih javnih dobrin in storitev s pomembnimi učinki prelivanja in (2) doseganje večje pravičnosti sistema financiranja z omejitvijo regresivnih davkov kot potrebnega vira za financiranje javne porabe na lokalni ravni. Navedeno dejansko pomeni, da naj bi transferni prihodki spodbujali zagotavljanje dobrin in storitev na lokalni ravni, saj naj bi de facto zniževali njihovo ceno. Glede na to, da poznamo dve glavni skupini transfernih prihodkov lokalnih oblasti, tj. splošne in namenske transferje, je mogoče specifično govoriti o štirih glavnih razlogih za uvedbo transferjev, in sicer:

- Obstoje vertikalnega fiskalnega neravnotežja, ki nastopi takrat, ko lokalne oblasti nimajo dovolj razpoložljivih virov za financiranje delovanja. Pri tem je glavni problem transferjev, ki navadno nastopajo v obliki t. i. delitve prihodkov, v tem da le-ti ne povečujejo lokalne avtonomije, odgovornosti in učinkovitosti lokalnih oblasti.
- Obstoje horizontalnega fiskalnega neravnotežja, ki nastopi takrat, ko obstajajo razlike v razpoložljivih virih med posameznimi enotami lokalnih oblasti na isti ravni. Te razlike se navadno pokrivajo s t. i. (finančno) izravnavo.
- Obstoje eksternalij, ki se zaznajo takrat, ko ima zagotavljanje neke dobrine in storitve pomembne učinke prelivanja, zato se želi spodbuditi produkcija le-teh, navadno z namenskimi transferji.
- Obstoje političnih razlogov, kot so zagotavljanje vsaj minimalne ravni (obsega in kakovosti) določene lokalne javne dobrine oziroma storitve ipd. V ta namen se največkrat uporabljajo splošni pavšalni transferji.

Glede na to, da je v praksi administriranje premoženjskih in ostalih davkov na lokalni ravni precej zahtevno, hkrati pa so navedeni davki zaradi svoje transparentnosti precej politično nepriljubljeni, se zdi, da so transferji dejansko najenostavnejši vir financiranja lokalnih oblasti, hkrati pa naj bi imeli tudi očitne pozitivne učinke. Vendar se je treba zavedati, da imajo transferji tudi številne probleme, ki so povezani predvsem z/s:

- možnostjo popačenja procesa odločanja, saj transferji v primeru, da pri določeni dobrini oziroma storitvi ni prisotnih eksternalij, neupravičeno spodbujajo financiranje in zagotavljanje teh dobrin in storitev z zniževanjem njihove relativne cene;
- možnostjo neučinkovitega zbiranja prihodkov na lokalni ravni, saj lahko popačijo cenovno politiko lokalnih oblasti;

- možnostjo zmanjšane odgovornosti lokalnih oblasti, saj se davki pobirajo na drugi ravni državnega aparata, kot nastajajo izdatki;
- precejšnjo nestabilnostjo in nepredvidljivostjo transfernih prihodkov za lokalne oblasti, kar zelo otežuje odločanje na srednji in dolgi rok.

Poleg tega novejša literatura s področja lokalnih javnih financ izpostavlja tudi proučevanje učinkovitosti transferjev, ki jih prejemajo enote lokalnih oblasti, predvsem v smeri stimulacije pridobivanja lastnih (davčnih) prihodkov lokalnih oblasti. Eden izmed osnovnih smotrov transferjev lokalnim oblastem naj bi bil namreč v tem, da se z njimi poskuša spodbuditi ne samo zagotavljanje dodatnih javnih dobrin in storitev na lokalni ravni, temveč tudi povečanje navora lokalnih oblasti za pridobivanje lastnih prihodkov. Teoretične študije ugotavljajo, da lahko transferni prihodki spodbudijo bodisi stimulativni bodisi substitucijski učinek na davčni napor lokalnih oblasti. Navedeni učinki na davčni napor lokalnih oblasti so povezani z učinkovitostjo transferjev – če le-ti povečajo davčni napor lokalnih oblasti, se s tem poveča tudi učinkovitost lokalnih oblasti predvsem na račun zmanjšane finančne odvisnosti lokalnih oblasti od centralnih. Učinke transferjev na davčni napor lokalnih oblasti je mogoče opazovati tudi na podlagi izdatkov lokalnih oblasti. Stimulativni učinek transferjev namreč predpostavlja, da naj bi dodatna enota transferjev dejansko povečala lokalno porabo za več kot eno enoto, kar naj bi bilo posledica tega, da lokalne oblasti s pomočjo transferjev pridobivajo tudi dodatne lastne prihodke. Po drugi strani pa t. i. substitucijski učinek povzroča, da dodatna enota transferjev poveča lokalno javno porabo za manj kot eno enoto, kar dejansko pomeni, da lokalne oblasti zaradi prejetih transferjev zmanjšajo pridobivanje lastnih prihodkov, torej se njihova finančna odvisnost od centralnih oblasti poveča.⁸⁶

7.2 Opredelitev negotovosti in tveganja ter obvladovanje tveganj

Pri svojem odločanju se morajo menedžerji zavedati, da le-ta poteka v pogojih nepopolne informiranosti, zato posledic odločitev ne moremo v celoti predvideti in govorimo o obstoju tveganja in negotovosti. Pri tem obstaja razlika med obema pojmom, in sicer je tveganje povezano z obstojem več možnih alternativ pri sprejemanju odločitve, pri čemer sta verjetnost in izid alternative znana in ju lahko ocenimo. Po drugi strani pa verjetnost nastanka posameznega izida, ko govorimo o negotovosti,

⁸⁶ Izračuni za Slovenijo na primer kažejo na dvoje: (1) finančna izravnava, ki jo prejemajo občine, dejansko povzroča substitucijske učinke na pridobivanje lastnih (davčnih) prihodkov slovenskih občin in (2) »lepljivost« finančne izravnave kot pavšalnega (nenamenskega) transfernega prihodka občin je načeloma manjša kot »lepljivost« dohodka, zato v tem konkretnem primeru ne moremo potrditi veljavnosti teorije muholovke, hkrati pa deluje tudi omejevalno na davčni napor občin, saj očitno povzroča substitucijske učinke v povezavi s pridobivanjem lastnih (davčnih) prihodkov (Pevcin, 2013a).

ni znana. Tveganje lahko merimo – v ta namen uporabljamo matematična orodja pričakovane vrednosti, standardnega odklona in koeficienta variacije.

Pri tem se moramo zavedati, da se tveganjem ne moremo izogniti, zato je ključno njihovo učinkovito obvladovanje. Obvladovanje tveganj tako pomeni ugotavljanje verjetnosti, ali bo neki dogodek v prihodnosti povzročil neke učinke na subjekte, in ocenjevanje velikosti učinkov in je tako temeljno orodje uspešnega delovanja, katerega namen je maksimizirati verjetnost uspešnega izida in minimiziranje verjetnosti nastanka neugodnega izida. Proces obvladovanja tveganj tako zajema sistematično aplikacijo politik menedžmenta in praks ter postopkov v firmi, katerih namen so identifikacija, analiza, ocenjevanje, nadzorovanje in preverjanje potencialnih tveganj. Sposobnost obvladovanja tveganj v firmi je zelo odvisna od sposobnosti organizacije, da vzpostavi in uveljavlja strategije reševanja predvidljivih problemov, s čimer tudi zaznava mogoča tveganja.

Proces obvladovanja tveganj v bistvu sestoji iz treh faz, pri čemer se v prvi fazi osredotočamo na zaznavanje potencialnih tveganj, v drugi fazi pa se osredotočamo na oris zunanjega in notranjega konteksta delovanja firme, kar je pomembno predvsem z vidika tretje faze procesa, ki dejansko pomeni opredelitev organizacijske naklonjenosti tveganju. Na kratko: bistvo procesa obvladovanja tveganj je v minimiziranju raznih presenečenj v delovanju firme s ciljem čim bolj slediti uspešnemu delovanju le-te.⁸⁷

Proces analize tveganj je v osnovi izrazito celosten pristop, ki je hkrati podvržen tudi vedno spreminjajočim se in na novo ponavljajočim se tveganjem, kar je posledica čedalje hitrejših družbenoekonomskih sprememb. Proces analize tveganj sestoji iz dveh faz, in sicer faze identifikacije tveganj in faze evalvacije (ocenjevanja) tveganj. V fazi identifikacije tveganj se za spoznavanje tveganj uporabljajo številne tehnike, kot so viharjenje možganov (angl. *brainstorming*), uporaba anket in vprašalnikov, analiza zgodovinskih podatkov, fizične kontrole v procesih, diagrami organizacijskih tokov, posebno tehniko pa predstavlja tudi izdelava registrov tveganj, kar je danes še posebej značilno za organizacije javnega sektorja.

Druga faza analize tveganj pa sestoji iz evalvacije (ocenjevanja) tveganj, katerega bistvo je ugotavljanje verjetnosti nastanka dogodka v prihodnosti, ki bo povzročil neke percipirane negativne učinke. Pri tem velja omeniti, da je zaznavanje tveganj izredno subjektivne narave, saj je v osnovi tveganje družbeno-človeški in ne matematični fenomen. Pomemben element evalvacije tveganj je izdelava matrike tveganj, ki predstavlja kombinacijo verjetnosti nastanka in obseg posledic nastanka tega dogodka. Izdelava takšnih matrik je še posebej pomembna z vidika določanja sprejemljivosti tveganja, saj je tudi v tem procesu treba upoštevati načela analize stroškov in koristi. Povedano drugače: velikost in morebitne posledice tveganja je treba primerjati s

⁸⁷ Več o obvladovanju tveganj glej Dorfmann (1994), Rejda (2008) in Drennan idr. (2015).

sredstvi, ki so potrebna za nadzor nad tem tveganjem – v določenih primerih sta namreč verjetnost in obseg tveganja precej nižja od sredstev – tako človeških, finančnih in materialnih – ki bi jih potrebovali za obvladovanje tega tveganja, zato je le-to nesmiselno. V takšnem primeru govorimo o določeni meri sprejemljivosti tveganja.⁸⁸

Fazi analize tveganj sledi tudi ustrezno odgovarjanje na tveganja. Med metode odgovarjanja na zaznana tveganja uvrščamo: izogibanje tveganjem, kjer se posamezniki in organizacije s svojim ravnanjem zavestno izogibajo dejanjem, ki vodijo k tveganju; nadzor nad tveganji, kjer posamezniki in organizacije poskušajo ravnati na način, da se omejita tako možnost kot obseg nastanka škod, povezanih z določenimi tveganji; ponotranjenje oziroma sprejem tveganj, katerega bistvo je, da posameznik ali organizacija sprejme določeno mero tveganja, pri čemer je lahko to ponotranjenje bodisi aktivno ali pasivno; prenos tveganja, kjer se tveganje prenese na nekega drugega posameznika ali organizacijo.

7.3 Odnos do tveganja, napačna izbira in moralni hazard

Zavedati se je treba, da imajo na splošno ljudje pa tudi menedžerji različen odnos do tveganja. Glede odnosa do tveganja poznamo tri različne tipe, in sicer nenaklonjenost tveganju, nevtralnost do tveganja in naklonjenost tveganju. Pri prvem tipu menedžerji preferirajo izbiro, ki ima zanesljivejši izid ob pričakovanem enakem donosu. Drugi tip pomeni, da želijo menedžerji maksimizirati donos brez oziranja na tveganje, medtem ko tretji tip pomeni, da menedžerji preferirajo izbiro z manj zanesljivim izidom. Ob tem velja poudariti, da je donos posamezne strategije odvisen tudi od dejanj ostalih deležnikov. Pri tem si pri izbiri konkretne strategije menedžerji pomagajo tudi z orodji za pomoč pri odločanju, ki smo jih že predstavili, še posebej primerna je uporaba odločitvenih dreves, ki menedžerjem omogočajo enostavno primerjavo donosov posameznih strategij.

Ob tem poskušajo menedžerji za potrebe odločanja pridobiti tudi čim več relevantnih informacij, s katerimi želijo odpraviti oziroma bolje zmanjšati negotovost in so za pridobitev informacij pripravljeni tudi plačati. Menedžerji se morajo predvsem vprašati, kakšna je vrednost pridobitve dodatnih informacij. Menedžerji lahko na primer informacije kupijo od bonitetnih agencij, raziskovalnih inštitutov, medijskih ustanov ipd., pri čemer morajo natančno poznati vrednost posamezne informacije – torej morajo vedeti, kakšen je vpliv informacije na pričakovano povečanje donosa. Samo v takšnem primeru se namreč lahko racionalno odločijo, ali je nakup posamezne informacije smiseln ali ne.

⁸⁸ Koncept sprejemljivosti tveganja se pogosto uporablja tudi v ekonomski analizi prava, predvsem na področju ugotavljanja odgovornosti in prisojanja odškodnin.

Navedeno predstavlja osnovo za sprejemanje odločitev posameznega menedžerja, se je pa treba zavedati tega, da imajo tudi odločitve drugih deležnikov vpliv na donose. Pri tem je posebej pomembno izpostaviti še en vidik večplastnega odločanja in obstoja nepopolnih informacij, in sicer kontekst informacijske asimetrije, ki predstavlja situacije, kjer ima ena stran v transakciji na razpolago več relevantnih informacij in pozna več ekonomskih dejstev kot druga. Asimetrija informacij ima več pomembnih implicacij, zato morajo menedžerji ustrezno predvideti potencialne reakcije in obnašanje ostalih deležnikov. Hkrati informacijska asimetrija lahko pripelje do tržnih nepopolnosti, povzroča pa lahko tudi negativne motivacijske učinke na ekonomske subjekte.

Informacijska asimetrija povzroča tudi nastanek dveh problemov, in sicer problema napačne izbire in moralnega hazarda. Pri tem prvi problem, torej napačna izbira, označuje situacijo, ko ima zaradi večje razpoložljivosti informacij ena stran v transakciji boljši izhodiščni položaj in je zato bolj naklonjena k sklenitvi transakcije, saj lahko pričakuje večjo korist. Takšen primer je na primer, ko imajo zavarovanci več informacij o tveganjih, ki so jim izpostavljeni, kot jih ima zavarovalnica, zato se zavarujejo predvsem tisti zavarovanci, ki so podvrženi večjim tveganjem. Podobna situacija na primer nastopa tudi na trgu rabljenih vozil (t. i. trg »limon«), kjer se ta pojav odraža v zelo nizki vrednosti rabljenih vozil, kar je neposredna posledica informacijske asimetrije in možne napačne izbire. Napačna izbira, kjer kot glavni dejavnik le-te nastopa asimetrija informacij, velja za splošno veljaven fenomen, saj se s tem ne srečujejo le zavarovalnice ali kupci rabljenih vozil, temveč tudi banke (razlikovanje med dobrimi in slabimi kreditorejmalci), zdravstvene in življenjske zavarovalnice (k sklenitvi zavarovanj bolj težijo starejše in manj zdrave osebe, zato ni redek primer, ko življenjske zavarovalnice ne omogočajo sklenitve življenjskega zavarovanja starejšim od 60 let) itd.

Ena izmed rešitev za omilitev problema napačne izbire je v omejitvi ali celo ukinjavi diskrecijske možnosti uporabnikov oziroma kupcev, kar se v praksi rešuje na primer s predpisano obvezno sklenitvijo zavarovanja (takšen primer zasledimo pri zdravstvenem in avtomobilskem zavarovanju). Obstajajo seveda tudi drugačne rešitve, kot je zbiranje relevantnih podatkov o uporabnikih (npr. bančne kartoteke o zgodovini posojilojemalcev ipd.), pogosto pa zaradi želje po nižjih cenah dodatne informacije nudijo tudi uporabniki sami, na primer v obliki t. i. signaliziranja, saj se predvsem boljši uporabniki želijo razlikovati od slabših. Ti signali nastopajo bodisi v gradnji ugleda ali dobrega imena bodisi v nudenju dodatnih jamstev, na trgu dela pa kot signal dejansko služi raven dosežene izobrazbe. Pri tem se je treba zavedati, da je potreben pogoj za učinkovito signaliziranje ta, da imajo tisti boljši uporabniki dejansko motiv, da ga izvajajo, saj tudi signaliziranje namreč prinaša stroške (npr. leta študija pomenijo dejansko strošek za posameznike).

Napačna izbira dejansko nastopa v času pred nastankom poslovnega razmerja, ko želi ena izmed udeleženih strank bodisi prikriti ali skriti informacijo drugi stranki. Do informacijske asimetrije pa prihaja tudi, ko je razmerje oziroma poslovni odnos že vzpostavljen/-o – takrat nastopa v obliki moralnega hazarda, kjer ena izmed strank izvaja prikrite ali skrite aktivnosti, ki niso v interesu druge stranke. Problematika moralnega hazarda je kar obsežna in kompleksna in je prisotna v številnih sektorjih (zdravstvo, bančništvo itd.); med drugim je bil moralni hazard eden izmed glavnih dejavnikov povzročitve velike finančne krize pred dobrim desetletjem. V zdravstvu pa je na primer obstoj moralnega hazarda eden od glavnih dejavnikov naraščajočih stroškov, predvsem zaradi tega, ker po eni strani pacienti ne nosijo neposredno realnih stroškov zdravljenja, zdravniki pa se po drugi strani morebitnim tožbam izogibajo tako, da predpisujejo raje večji obseg zdravljenja kot je potreben, zato prihaja do večjega trošenja, kot bi bilo potrebno (seveda gledano z vidika stroškov in koristi). Ne glede na navedeno pa velja poudariti, da za navedeni problem moralnega hazarda obstajajo tudi rešitve, ki omiljujejo problem, in sicer predvsem v obliki vzpostavljanja zavedanja o stroških določenega ravnanja, izboljšanih mehanizmov nadzora nad stroški, participacije pri kritju stroškov ipd. Skratka, vsi ti mehanizmi ciljajo na dejansko spremenjene motive – tako na strani izvajalcev kot uporabnikov.⁸⁹

7.4 Tveganja, krize in katastrofe

Pojav krize v bistvu označuje situacijo, ki je ni mogoče rešiti z običajnimi in uveljavljenimi administrativnimi in poslovnimi postopki. Pri tem sta glavna razloga za nastanek kriznih razmer v organizaciji neučinkovito obvladovanje tveganj in nepravčasno zaznavanje opozorilnih znamenj, ki največkrat sestojijo iz sosledja majhnih dogodkov, katerih kumulativni učinek pripelje do krize. Pomemben element pojava kriznih razmer so človeške napake (odločanje človeka temelji na trenutno razpoložljivih informacijah, hkrati je človeško delovanje podvrženo nihanjem, ki so vezana na utrujenost ipd.), čeprav lahko krizne razmere povzročijo tudi tehnološke napake, še posebej v t. i. kompleksnih sistemih (jedrske elektrarne, kemične tovarne ipd.), in napake v načinih delovanja organizacije, predvsem njenega menedžmenta (izostanek raznih usmeritev, navodil, nadzornih mehanizmov ipd.).

Poljudno bi lahko tako krizo v neki firmi opredelili kot dogodek, ki ga menedžerji in deležniki zaznavajo kot zelo izstopajočega, nepričakovanega in potencialno motečega in ki lahko ogrozi cilje organizacije ter močno vpliva na njene odnose z deležniki (Bundy idr., 2017). Po avtorjih ima kriza tri stopnje, pri čemer ima vsaka stopnja dve perspektivi – zunanjo in notranjo. Prva stopnja pomeni t. i. predkrizno preventivo, ki se nanaša na to, kako lahko firme zmanjšajo verjetnost krize in kako so

⁸⁹ Več o napačni izbiri in moralnem hazardu glej Samuelson in Marks (2012).

pripravljene iz notranje in zunanje perspektive. Pojava krize naj ne bi bilo mogoče preprečiti predvsem zaradi kompleksnosti sodobnega poslovnega okolja. Iz notranje perspektive je tako ključno, da firma doseže večjo zanesljivost delovanja, saj naj bi bil to pomemben dejavnik omejevanja kriz, hkrati pa imata pomemben vpliv na preprečevanje kriz tudi organizacijska struktura in kultura – predvsem naj bi krize preprečevali dejavniki, kot je jasnost politik firme in komunikacije. Iz zunanje perspektive pa je ključno doseganje pozitivnih odnosov z relevantnimi deležniki, saj slabi odnosi navadno še povečujejo možnost pojava krize in poglobljajo njene negativne učinke.

Druga stopnja predstavlja t. i. krizni menedžment, ki že vključuje ukrepe, ki so jih menedžerji sprejeli zaradi pojava krize. Za to stopnjo je iz notranje perspektive ključno učinkovito in uspešno krizno vodenje, katerega naloga je predvsem ta, da krizo jemlje tudi kot priložnost, hkrati pa ima znotraj firme skupina kriznih vodij tudi ustrezno karizmo za ohranjanje notranje kohezije v času trajanja krize. Zunanja perspektiva te stopnje pa vključuje percepcijo krize s strani relevantnih deležnikov in kako firma vpliva na te percepcije. Tukaj je ključnih nekaj elementov, in sicer: vrsta strategije odgovaranja na krizo (ključna je koordinacija aktivnosti in komunikacije, ki je usmerjena predvsem na to, da deležnike opozarja na morebitne možnosti preprečevanja izgub); tip krize (predvsem je ključno, da deležniki razumejo, da gre bodisi za naključne krize ali pa je firma žrtev krize, saj na ta način drugače percipirajo odgovornost menedžerjev za krizo); zgodovina in ugled firme (ki delujeta to blažilec pred nastankom negativnih percepcij o firmi s strani deležnikov) ter raven poistovetenja deležnikov s firmo (ki vpliva na pozitivne odnose in pripravljenost pomagati pri kriznem menedžmentu).

Tretjo stopnjo krize predstavljajo izhodni rezultati po krizi, kjer je ključen element te stopnje iz notranje perspektive ravno doseganje organizacijskega učenja na podlagi krize, medtem ko je ključni element zunanje perspektive predvsem družbena evalvacija firme po izhodu firme, kar vključuje predvsem pregled učinkov krize na ugled, legitimnost in zaupanje v firmo. Na te dejavnike ključno vpliva krizna strategija firme, kjer je verjetnost negativnih percepcij povezana predvsem s stopnjo pripisovanja odgovornosti za krizo sami firmi.

Za krizni menedžment je značilno predvsem prepoznavanje in ocenjevanje možnih tveganj in groženj posamezni firmi, predvsem po principu, da je preventiva boljša kot kurativa. Pravi razvoj kriznega menedžmenta se je začel v 80. letih prejšnjega stoletja – najprej v zasebnem pridobitnem sektorju, do današnje uporabe pa tudi v javnem in nepridobitnem sektorju, pri čemer v praksi veda ponazarja že tudi odmik od klasičnega zavarovalniškega pristopa, ki je fokusiran na oprijemljiva tveganja, saj temelji tudi na identifikaciji potencialnih groženj firmi. To je vključevalo celovitejše

pristope k obvladovanju tveganj na strateških in operativnih ravneh (glej Drennan, McConnell in Stark, 2015).

Ne nazadnje je treba pojasniti še pojem katastrofe. Opredelimo jo lahko kot resno motnjo v delovanju skupnosti ali družbe, kjer nastajajo obsežne materialne, ekonomske, družbene ali okoljske izgube, ki navadno presegajo zmožnosti dane skupnosti ali družbe, da se z lastnimi viri spoprime s temi izgubami.⁹⁰ Navadno se katastrofa pojavi kot rezultat kombinacije obstoja hazarda, ranljivosti in neustreznih ukrepov oziroma zmožnosti zmanjševanja potencialnih tveganj, pri čemer so rezultante katastrofe obsežna škoda, motnje in tudi žrtve. Pri tem razlikujemo dve glavni skupini hazardov, in sicer naravne, ki so rezultat delovanja narave, in človeške hazarde, ki so posledica nevestnega človekovega ravnanja. Specifično pa lahko hazarde razdelimo v šest različnih tipov: (1) geološki (potres, vulkanski izbruh, cunami, plaz ipd.), (2) klimatski (hurikan, poplava, suša, vročinski val, neurje, snežni plaz ipd.), (3) okoljski (onesnaževanje okolja, izginjanje gozdov in sušenje tal itd.), (4) biološki (epidemije bolezni, zastrupitve s hrano, orožja množičnega uničevanja ipd.), (5) kemični in industrijski (jedrske nesreče, razlitje nafte ipd.) in (6) družbeni (nesreče na množičnih dogodkih, nesreče vlakov, zrušitev stavbe ipd.).

Kot že omenjeno, na pojav katastrofe vpliva tudi ranljivost družbe, ki kaže na dejanski obseg posledic uresničitve nekega hazarda na motnje v njenem delovanju, pomemben element tega so ravno nezadostne kapacitete družbe, da se spoprime s pojavom katastrofe. Ravno v tem okviru se pojavi potreba po zmanjševanju tveganj, ki lahko vodijo do katastrof, pri čemer lahko tveganja zmanjšamo tako, da povečamo pripravljenost in/ali ublažimo možne učinke hazardov v primeru pojava katastrofe. Menedžment katastrof tako v svojem ciklu cilja na vse tri faze katastrofe, torej stanje pred pojavom katastrofe, med njim in po njem. V fazi pred katastrofo so ključne aktivnosti vzpostavljanja pripravljenosti in blažitve potencialnih negativnih učinkov, v fazi med samo katastrofo so ključne aktivnosti, ki so vezane na hitro odgovarjanje na katastrofo, v tretji fazi, torej po katastrofi, pa so ključne predvsem odprava posledic in ugotovitve možnih izboljšanj za naprej. Ne nazadnje lahko sklenemo, da je razlika med krizo in katastrofo v tem, da je slednja precej širša po vpletenih subjektih, hkrati pa nujno pomeni, da viri prizadetih subjektov – gledano iz perspektive vseh faz cikla menedžmenta katastrof – ne zadostujejo za ustrezen spoprijem s katastrofo.⁹¹

⁹⁰ Več o tem glej Dey in Singh (2006).

⁹¹ O pomenu ustreznega menedžiranja katastrof priča tudi dejstvo, da so Združeni narodi v ta namen ustanovili posebno pisarno UNISDR (glej www.unisdr.org).

7.5 Študijski primer: identifikacija tveganj v lokalni samoupravi⁹²

Spodnji primer prikazuje primer identifikacije in analize tveganj na področju lokalnih javnih služb in lokalne samouprave, pri čemer izhaja iz koncepta večnivojskega upravljanja. Skladno z večnivojskim upravljavskim pristopom lahko identificiramo pet glavnih institucionalnih izzivov, katerim so danes podvržene lokalne gospodarske javne službe. Prvi izziv lahko označimo kot t. i. upravni izziv, ki je vezan predvsem na obstoj funkcionalnega neskladja med geografskim področjem in dejanskimi pristojnostmi posameznih lokalnih skupnosti. Problem nastane, ko pomanjkanje koordinacije med posameznimi lokalnimi oblastmi pripelje do odmikov pri obsegu in kakovosti storitve, ki jo prejmejo uporabniki/državljeni. Navedeni problem se navadno rešuje z vzpostavitvijo nadnivojskih organov upravljanja, na področju komunalnih storitev predstavlja takšen tipičen primer področje ravnanja z odpadki, kjer je pogost pojav t. i. zastojkarstva posameznih lokalnih oblasti. Za navedeno področje je namreč značilno, da ravnanje z odpadki zaradi zahtevnosti obravnave pogosto sodelovanje več različnih lokalnih skupnosti, poleg tega pa lokacija odlagališč pogosto povzroča odpor prizadetega prebivalstva, zato je tudi politično občutljivo vprašanje. Tako se na prostovoljno dogovarjanje ni mogoče vedno zanašati, kot nadomestek lahko nastopi bodisi intervencionizem višjih ravni oblasti ali pa vzpostavitev nadnivojskih upravljavskih organov. Nekateri avtorji na podlagi izkušenj poudarjajo, da lahko povečevanje koncesionarskega načina izvajanja te storitve še nadalje otežuje problem koordinacije, kot ustrezen upravljavski mehanizem pa se svetuje tudi uporaba raznih finančnih in nefinančnih spodbud, ki lokalne oblasti in podrejene akterje silijo k sodelovanju.

Drugi izziv, s katerim se srečujejo lokalne gospodarske javne službe, je javnofinančni oziroma fiskalni izziv. V splošnem je za javni sektor, posledično (sicer z zamikom) pa tudi za lokalne oblasti namreč značilno, da so se fiskalne omejitve v zadnjih letih izrazito povečale. V tem kontekstu lokalne oblasti, tudi zaradi potreb po zmanjševanju zadolženosti, posegajo po različnih mehanizmih zunajbilančnega zadolževanja. Podjetja v državni ali lokalni lasti načeloma niso podvržena omejitvam zadolževanja, če so v določeni meri samostojna in je njihovo delovanje usmerjeno k pokrivanju stroškov oziroma natančneje h generiranju presežka prihodkov nad odhodki, če sledimo definiciji ESA95. Tako lahko zgoraj omenjena korporatizacija dejansko služi kot obvod za doseg t. i. senčnih proračunov.

Tretji izziv je vezan na zagotavljanje odgovornosti lokalnih javnih služb, in sicer odgovornosti navzven (angl. *accountability*). Korporatizacija, še bolj pa privatizacija teh služb, namreč povzroča negativne učinke na doseganje politične odgovornosti in možnosti sledenja javnega interesa in koristi. Lokalnim oblastem predstavlja tako

⁹² Primer je povzet po Pevcin (2016).

največji izziv ravno usmerjanje in nadzorovanje samostojnih izvajalcev javnih služb, problem je še posebej izrazit v večjih lokalnih skupnostih, povzroča pa neželene odmike od uresničevanja strategij lokalnih skupnosti – ob hkratnem povečanju nevarnosti neustreznega ravnanja avtonomnega menedžmenta – in nastanek same korupcije. V tem kontekstu se kot možna omilitev problema navaja uporaba naknadnih in zunanjih orodij nadzora, kot so razne revizije, ki naj bi nadomestile notranja orodja nadzora.

Četrty izziv je vezan na usklajevanje ciljev in prevzemanje tveganj lokalnih javnih služb. Če je namreč nadzor nad posameznim izvajalcem javne službe vezan na dve ali več lokalnih skupnosti (npr. skupne medobčinske storitve), se pojavlja problem usklajevanja ciljev delovanja in sledenja različnim interesom posameznih lokalnih oblasti. Soroden problem nastane tudi v primeru zasebnega (so)lastništva podjetij, ki izvajajo neko javno službo. Javne organizacije praviloma nimajo prioritetnega sledenja finančnim ciljem pri poslovanju, medtem ko so pri zasebnih organizacijah le-ti prioritetnega pomena. Tako lahko ti zasebni izvajalci uporabljajo dve strategiji za doseg finančnih ciljev pri poslovanju. Prvič, v primeru da so prihodki iz naslova izvajanja javne službe bolj kot ne fiksno določeni, se bo strategija delovanja izvajalca usmerjala k zniževanju stroškov. Čeprav lahko sledenje takšni strategiji vpliva na izboljšanje učinkovitosti delovanja, lahko to pripelje tudi do zmanjševanja kakovosti opravljenih storitev kot element vplivanja na stroške, pripelje pa lahko tudi do zmanjšanja investicij. Drugič, če lahko zasebni izvajalec, bodisi zaradi objektivnih razlogov bodisi zaradi izkoriščanja informacijske asimetrije, vpliva na ceno in količino opravljenih storitev, bo to vodilo k izkoriščanju t. i. monopolnih dobičkov, kar lahko dosežejo z višanjem cen ali izključevanjem določenih »dražjih« skupin uporabnikov. Večji je namreč pomen sledenja finančnim ciljem pri izvajalcih, bolj bodo le-ti povečevali nabor aktivnosti kot tudi teritorij, ki ga želijo pokrivati.

Peti izziv je vezan na oblikovanje ustreznih organizacijskih zmožnosti lokalnih oblasti za učinkovit nadzor izvajalcev javnih služb. Korporatizacija namreč povzroča večjo avtonomijo izvajalcev javnih služb, zato morajo lokalne oblasti poskrbeti za vzpostavitev ustreznih mehanizmov za učinkovit nadzor samih izvajalcev. Predvsem manjše lokalne skupnosti imajo jasno izražen problem pomanjkanja organizacijskih zmožnosti za doseg tega cilja. Ta problem je zaradi učinka izkoriščanja učinkov velikosti mogoče odpraviti v določeni meri z medobčinskim sodelovanjem in skupnim izvajanjem storitev.

Način izvajanja lokalnih javnih služb pomembno vpliva tudi na nekatera specifična upravljavska tveganja, ki nastajajo. Tako lahko opredelimo naslednja tveganja in institucionalne izzive pri izvajanju lokalnih javnih služb:

- Posebni interesi in politični vpliv. Če je izvajanje lokalnih javnih služb izrazito integrirano v delovanje lokalnih oblasti in imajo le-te zelo velik in neposreden upravljavski in izvajalski vpliv (npr. režijski obrati), obstaja precejšnje tveganje, da se poslovna politika izvajalca izkorišča za pridobivanje politične podpore lokalnih oblastnikov (angl. *pork barrel politics*).
- Obstoj mehkih proračunskih omejitev. Večja integriranost izvajanja lokalnih javnih služb v delovanje lokalnih oblasti nadalje povečuje tudi problem obstoja mehkih proračunskih omejitev, ki se nanaša na problem nizke motivacije za omejevanje stroškov pri izvajanju javnih služb.
- Odgovornost. Za razliko od zgoraj navedenega korporatizacija in privatizacija javnih služb na lokalni ravni vodi do problemov z zagotavljanjem odgovornosti navzven. Povečana avtonomija menedžmenta izvajalcev javnih služb namreč lahko pripelje do navzkrižja poslovnega odločanja in sledenja javnemu interesu, saj menedžment ni več neposredno politično odgovoren uporabnikom oziroma državljanom, hkrati pa postane profitni motiv delovanja pri izvajalcih še izrazitejši.
- Javnofinančna integriteta. Kot že omenjeno, korporatizacija in privatizacija izvajanja javnih služb povečujeta možnost zunajproračunskega zadolževanja lokalnih oblasti, kar zmanjšuje samo fiskalno disciplino in integriteto oblastnikov.
- Stroški usklajevanja in obstoj raznolikih ciljev. Disperzija lastništva izvajalcev javnih služb zahteva večjo koordinacijo aktivnosti med posameznimi lastniki. V takšnem večagentskem okolju se povečuje pomen kolektivnega odločanja, kar pa pripelje do nastanka zastojarskega problema, omejitev, povezanih z mobilizacijo zadostnega obsega virov, in možnosti izključevalnega ravnanja.

Preglednica 5 prikazuje glavna tveganja, ki so vezana na posamezno obliko izvajanja javnih služb na lokalni ravni, in njihovo izrazitost. Tako v primeru režijskega obrata oziroma neposredno usmerjanega javnega podjetja nastaja predvsem tveganje, povezano z možnostjo izkoriščanja političnega vpliva in posebnih interesov, saj lahko z visoko integracijo lokalni oblastniki neposredno usmerjajo delovanje izvajalca, hkrati pa zaradi samega političnega vpliva ni prave motivacije za zniževanje stroškov pri izvajalcih. Po drugi strani pa takšen način izvajanja povečuje odgovornost navzven, saj so lokalni oblastniki, ki usmerjajo delovanje izvajalcev, neposredno odgovorni volivcem, visoka raven integracije aktivnosti v lokalno oblast pa prav tako povečuje samo fiskalno integriteto.

Razpršitev nadzora nad delovanjem podjetja, predvsem s povečanjem avtonomije menedžmenta, na drugi strani pripelje do večplastnih principalov, kar zmanjšuje tveganja izkoriščanja političnega vpliva in ponotranjenja posebnih interesov, saj morajo različni principalni oblikovati skupno upravljavsko pozicijo, zato različne prefe-

rence omejujejo možnost dominacije političnega vpliva. Podobno je z mehкими proračunskimi omejitvami, saj višji stroški neposredno učinkujejo na principale, zato imajo le-ti motiv po vzpostavitvi mehanizmov, ki omogočajo vzpostavitev trdih proračunskih omejitev. Slednje lahko dosežejo ravno z večjo avtonomijo menedžmenta, vendar pa hkrati razpršitev nadzora povečuje koordinacijska tveganja in stroške ter zmanjšuje odgovornost navzven, kar še posebej velja v razmerah zelo različno vzpostavljenih organizacijskih ciljev. To vodi tudi v višje stroške odločanja in posledično povečuje transakcijske stroške izvajanja javnih služb. Pri tem lahko v praksi povečani transakcijski stroški celo presežejo koristi, ki jih prinesejo ekonomije obsega zaradi skupnega izvajanja storitev, zato se odsvetuje uporaba standardiziranih konceptov pri odločanju o načinu izvajanja javnih služb. Načini izvajanja javnih služb naj bi se tako odločali posamično na podlagi značilnosti posameznih lokalnih skupnosti.

Ne nazadnje, tudi skladno s splošno sprejetimi ugotovitvami strokovne literature s področja ekonomike v javnem sektorju, privatizacija javnih služb dejansko pripelje do uvedbe trdih proračunskih omejitev pri izvajalcih, saj zasebni lastniki (principalali) od menedžmenta zahtevajo stroškovno učinkovito poslovanje, zmanjša pa se tudi možnost izkoriščanja političnega vpliva, ker le-ta največkrat ni stroškovno učinkovita, zato ni v interesu zasebnih principalov. Ob tem pa velja poudariti, da dejansko način izvajanja javnih služb na lokalni ravni sam po sebi ne opredeljuje obstoja posameznih tveganj, temveč so tveganja v največji meri odvisna od institucionalnih zmognosti posamezne lokalne oblasti. Pomemben vpliv ima tudi način zagotavljanja računov in uteži (angl. *checks and balances*) posameznih oblastnikov na lokalni ravni.

Preglednica 5: Izvajanje javnih služb in glavna tveganja

<i>Izvajanje službe</i>	<i>Glavna tveganja</i>	<i>Izrazitost obstoja tveganja</i>
Režijski obrat	Politični vpliv in posebni interesi Mehke proračunske omejitve	++ ++
Korporatizacija – podjetje v lasti lokalnih oblasti, oseba zasebnega prava	Problem doseganja odgovornosti Mehke proračunske omejitve Politični vpliv in posebni interesi Javnofinančna integriteta	+ + + +
Medobčinsko sodelovanje, skupno podjetje	Koordinacijska tveganja in stroški Raznolikost ciljev Mehke proračunske omejitve Problem doseganja odgovornosti Javnofinančna integriteta	+ + + +
Zasebno izvajanje javne službe, koncesionar	Problem doseganja odgovornosti Koordinacijska tveganja in stroški Raznolikost ciljev Javnofinančna integriteta	++ ++ ++ ++

Vir: Prirejeno po Saussier in Klien (2013).

7.6 Pregled poglavja

Pričujoče poglavje je obravnavalo tematiki financiranja in tveganja, pri čemer je še posebej pomembno, da sta se tematiki navezali na primera v javnem sektorju, kjer sta pogosto zanemarjeni, predvsem njuna obravnava iz menedžerske perspektive. Za razumevanje tematik je priporočljivo odgovoriti na naslednja pregledna vprašanja:

- Predstavi koncept optimalne strukture financiranja.
- Razloži proces obvladovanja tveganj.
- Opredeli pojma napačna izbira in moralni hazard.
- Opredeli pojma kriza in katastrofa.

8 VLADNE POLITIKE IN STRATEŠKI SVET MENEDŽERJEV

Navedeno poglavje predstavlja sklepno vsebinsko poglavje v knjigi. Obravnava tematike, ki so bodisi posredno povezane s področjem menedžerske ekonomike bodisi predstavljajo t. i. novo menedžersko ekonomiko, njihova obravnava pa je ključna predvsem za razumevanje sodobnega okolja in dogajanja v njem, saj le-to pomembno sooblikuje menedžerske odločitve. V tem poglavju so tako naslovljene tematike konkurenčne politike, tehnološkega napredka ter ustvarjalnosti in inovacij.

8.1 Uveljavljanje konkurenčne politike in omejevanje neželenih menedžerskih praks

Vladne politike oblikujejo poslovno okolje, s tem pa pomembno vplivajo na smer in tudi omejitve menedžerskega odločanja. Menedžerji namreč morajo poznati zakonodajo – tako delovno, okoljsko, konkurenčno itd. – saj regulira delovanje firm. V splošnem se je obseg ekonomske regulacije (npr. razne cenovne omejitve, dovoljenja ipd.) v zadnjih desetletjih občutno zmanjšal, prav tako so razni antibirokratski programi zmanjšali tudi obseg administrativne regulacije, se je pa v tem istem obdobju močno povečal obseg t. i. socialne regulacije (npr. razna pravila o varstvu pri delu, pravila o delovnem času ipd.), ki firmam povzroča pomembne stroške. V tem razdelku se bomo posebej posvetili konkurenčni politiki in regulaciji kot dvema pomembnima vladnima politikama, s katerimi se odpravljajo tržne nepopolnosti.

Pa začnimo s konkurenčno (protimonopolno) politiko. V samem bistvu želi konkurenčna politika preprečiti izkoriščanje prevladujočega položaja podjetij na trgu, izključevati ravnanje podjetij na trgu in ohraniti tržno strukturo v panogah z uravnavanjem prevzemov in združitvev podjetij, ki bi lahko pripeljali do prevladujočega položaja podjetja na trgu. Cilj konkurenčne politike je v bistvu zagotovitev stopnje konkurence, ki maksimira družbeno blaginjo. Konkurenčno politiko v zadnjih letih izvajajo številne države, še posebno izrazito pa se je pomen te politike povečal v EU, kar je neposredna posledica integracijskih procesov v EU – predvsem uvedbe skupnega evropskega trga. Osnovni namen konkurenčne politike v EU je ravno preprečevanje omejevanja konkurence, kar bi lahko negativno vplivalo na trgovino med državami članicami in povzročalo neskladja na skupnem evropskem trgu. V EU obstajata dve ravni izvajanja konkurenčne politike, in sicer nacionalna in evropska; osnova evropske ravni je Rimska pogodba iz leta 1957, dejansko pa konkurenčna po-

litika predstavlja eno od temeljnih politik EU (poleg na primer kmetijske, kohezijske ipd.).

Ena prvih držav, ki je začela izvajati protimonopolno (konkurenčno) politiko, so bile ZDA, kjer so leta 1890 sprejeli prvi samostojni protimonopolni zakon – Shermanov protitrustovski zakon. Osnovna filozofija te zakonodaje je, da bo z ohranjanjem učinkovitih konkurenčnih trgov ekonomski sistem deloval najučinkoviteje. Protimonopolna politika naj bi varovala potrošnike pred tem, da bi podjetja, ki prevladujejo na trgu, omejevala konkurenco. Konkurenca naj bi bila zaželena, saj naj bi najbolje zadovoljevala javni interes, vendar pa se ne vzpostavi in ohranja samodejno, zato naj bi bilo uveljavljanje protimonopolne zakonodaje zaželeno in nujno. V praksi tako na uresničevanje protimonopolne zakonodaje vpliva širša politična klima, ki jo oblikujeta predvsem javno mnenje in politična moč posameznih interesnih skupin. Protimonopolna politika je torej prisiljena sklepati kompromise in se nenehno prilagajati novonastalim političnim razmeram in zahtevam. Do zdaj lahko na podlagi izsledkov literature ugotovimo, da so obstajali štirje cikli izvajanja te politike (glej Pevcin, 1999 in 2008), pri čemer se poraja ideja, da je politiko treba ponovno intenzivirati – predvsem na račun povečane koncentracije v panogah in zmanjšanja konkurence, o čemer pričajo številne diskusije na to temo.

Zgoraj navedena zahteva izhaja že izsledkov predsedniške kampanje iz leta 2016, ko sta oba kandidata poudarjala potrebo po intenziviranju izvajanja politike, k čemur je pomembno vplivalo dogajanje v zadnjih desetletjih – danes v ZDA 20 največjih firm ustvarja več kot 20 % BDP, medtem ko je pred 60 leti takšen delež ustvarilo več kot 60 največjih firm. Navedeno je v glavnem posledica povečevanja koncentracije v gospodarstvu, zlasti na račun velikega vala združitvev v zadnjem desetletju.⁹³ Namreč, podatki kažejo, da se je v zadnjem obdobju kar v več kot treh četrтинah panog ameriškega gospodarstva obseg koncentracije povečal, kar kaže predvsem na to, da ne gre za pojav, ki je vezan na posebnosti določenih panog, temveč za splošen trend, ki kaže na omejene aktivnosti konkurenčne politike (glej Galston in Hendrikson, 2018).⁹⁴ Poleg tega pa je povečana koncentracija vplivala tudi posredno, in sicer na zmanjšanje obsega konkurence v gospodarstvu, kar se kaže predvsem v naraščajoči dobičkonosnosti, saj se je v zadnjih 30 letih delež korporacijskih dobičkov v BDP povečal s 7–8 % BDP na 11–12 % BDP, kar kaže tudi na povečevanje korporacijske tržne moči,

93 V ZDA so imeli pred tem tri velike vale združitvev, in sicer tistega ob koncu 19. stoletja v času nastajanja korporacijske industrijske ekonomije, tistega v času med 2. svetovno vojno in takoj po koncu le-te in tistega v obdobju po 80. letih prejšnjega stoletja. Ob tem velja poudariti dve stvari: veliko sovpadanje vala združitvev s sovpadanjem zahtev po intenziviranju izvajanja konkurenčne oziroma protimonopolne politike, saj se dejansko trije cikli neposredno nanašajo na te valove, razen v 70. letih, ko je bila prednostna problematika izkoriščanja sistemov (glej Pevcin, 1999); problematiko razmejevanja četrtega in petega vala – glede na to zadnji val, ki zajema zadnje desetletje, opisujemo kot poseben val.

94 Na podlagi podatkov avtorjev lahko sklepamo o povečanju koncentracije, izhajajoč iz vrednosti Herfindahl-Hirschmanovega indeksa (HHI). V finančni industriji se je HHI povečal s 300 na 700, v živilsko-prehrambni industriji z 2.000 na 3.000, v internetno-sofverski industriji s 750 na 2.500 itd.

sploh glede na zmanjševanje deleža dohodkov iz dela v BDP in glede na manjši obseg aktivnosti t. i. start upov, ki se kaže v nižjih stopnjah vstopov in izstopov iz panog (Galston in Hendrikson, 2018). Ravno glede na navedeno se kaže omejen domet t. i. kreativne destrukcije, kar implicira potrebo po intenziviranju konkurenčne politike. O slednjem pričajo tudi naraščajoče cene, ki so posledica povečevanja koncentracije, rastoča ekonomska neenakost in upad nastajanja novih delovnih mest.

Kot smo že omenili, je izvajanje konkurenčne politike v ZDA predvsem tudi politično vprašanje, zato prihaja do nihanj v njeni intenziteti. V preteklosti je veljala predvsem dikcija, da je njen smoter predvsem v ohranjanju decentraliziranega gospodarstva, kar naj bi imelo večji pomen od doseganja stroškovne učinkovitosti, skratka motivov za izvajanje je bilo več, v zadnjih desetletjih pa se je uveljavilo prepričanje, da je treba slediti predvsem logiki ekonomske teorije, kar je deloma tudi posledica globalizacije in naraščajočih pritiskov na svetovnih trgih.⁹⁵

V splošnem imajo ZDA precej izkušenj in zelo obsežno prakso izvajanja konkurenčne politike, medtem ko se je na ravni EU izvajanje te politike intenziviralo v zadnjih desetletjih. Če rečemo, da imajo ZDA obširno prakso, pa lahko za konkurenčno politiko EU trdimo, da ima najširše in najbolj celostno dodelan sistem konkurenčne politike na svetu, kar velja tako za raven EU kot za posamezne nacionalne ravni znotraj EU. Študije namreč kažejo, da je konkurenčna zakonodaja na ravni EU najbolj striktna glede opredelitve prevladujočega položaja, združitvev, omejevalnih poslovnih politik in dogovarjanja, pri čemer naj bi bila tudi izpostavljenost poslovnih subjektov konkurenčni politiki največja, le pri praksah kaznovanja, predvsem zaradi izostanka možnih zapornih kazni, EU zaostaja za ZDA (Szczepanski, 2014). Pri tem naj bi bilo za konkurenčno politiko v EU značilno to, da zaradi njenega izvajanja prihaja do povečevanja konkurenčnosti, večjo intenziteto ima politika tudi v novih pridruženih članicah, hkrati pa izvajanje politike poganjajo poleg ekonomskih tudi neekonomski cilji politike, kot so varovanje majhnih in srednjih podjetij, ohranjanje skupnega trga in povečevanje konkurenčnosti ekonomskih subjektov, kar implicira nekoliko različne motive glede na ZDA.

Pri konkurenčni politiki EU imamo, kot že omenjeno, dve ravni – evropsko in nacionalno. Na prvi ravni politiko izvaja Evropska komisija, na nacionalni ravni pa razne nacionalne agencije oziroma uradi, pristojni za varovanje konkurence.⁹⁶ Uradi so povezani v Evropski mreži za konkurenco (ECN). ECN povezuje Evropsko komisijo in nacionalne organe, ki so pristojni za konkurenco v vseh državah članicah EU, pri

⁹⁵ Galston in Hendricksonova (2018) ugotavljata, da je posledica neaktivnosti konkurenčne politike tudi koncentracija ustvarjanja gospodarske rasti na majhnih geografskih področjih, poleg tega pa se je poleg konzervativnega in naprednejšega pogleda na to politiko pojavil še tretji, populistični pogled, ki svari ne le pred ekonomskimi in družbenimi posledicami koncentracije, temveč izpostavlja tudi nevarnost preliivanja ekonomske moči v politično, zato je koncentracija sama po sebi nezaželena in ni potrebe niti po ekonomski niti družbeni evalvaciji učinkov.

⁹⁶ V Sloveniji je to na primer Javna agencija RS za varstvo konkurence.

čemer je njena vloga delovati kot forum za sodelovanje predvsem v razpravah o vprašanih skupnega pomena, pri izmenjavi informacij o posameznih primerih in predvidenih odločitvah, pri usklajevanju skupnih preiskav, izmenjavi dokazov in drugih informacij ter glede razprav o vprašanih, ki so skupnega pomena, neposredno pa izvaja tudi naloge iz dveh členov (101. in 102. člen) Pogodbe o delovanju EU.

Konkurenčna politika EU je večplastna, saj posega na naslednja področja: (1) oblike horizontalnega in vertikalnega dogovarjanja ter izkoriščanje monopolne moči; (2) karteli; (3) združitve in prevzemi; (4) državne pomoči; (5) liberalizacija trgov. Treba je izpostaviti še posebej dve stvari, in sicer je (1) poseben poudarek komisije na preverjanju državnih pomoči podjetjem, ki so v glavnem prepovedane, razen izjem v primeru regionalnih pomoči, sektorskih pomoči (če rešujejo specifične strukturne probleme) in horizontalnih pomoči v obliki sofinanciranja raziskav in razvoja; (2) komisija se ukvarja tudi s primeri nekonkurenčnega ravnanja zunaj EU, če imajo ti dogovori posledice in učinke tudi znotraj EU.

8.2 Tehnološki napredek, kreativnost, inovacije in firme

Za sodobne družbe in gospodarstva je značilen izrazit tehnološki napredek, ki nastopa v obliki novih načinov produkcije bodisi v obliki novih tehnik, organiziranja, trženja in menedžmenta bodisi v razpoložljivosti novih produktov, pri čemer vpliva na spremembo same produkcijske funkcije (grafično to pomeni premike izokvante navzven). V ekonomskem smislu tehnološki napredek pomeni tudi rast produktivnosti dela oziroma, pravilneje, celotne produktivnosti vseh produkcijskih faktorjev.⁹⁷ Pri tem velja poudariti še poseben pomen raziskav in razvoja na tehnološki napredek v panogah, ki temelji na znanosti, kot sta na primer kemična in elektronska industrija, kjer je danes precejšnji del tehnološkega napredka povezan tudi s spreminjanjem poslovnih procesov in nastajanjem novih oblik storitev.

Kot že omenjeno, tehnološki napredek spreminja produkte, menedžment, poslovne procese ipd., zato gre dejansko za invencije, ki ob praktični uporabi postanejo inovacije, ki v današnjem času niso več tako povezane s tehnologijo, čeprav njenega pomena ne smemo zanemariti, vendar je vseeno večina njih v poslovnih procesih in na področju storitev, kar povečuje pomen spontanega inoviranja in zmanjšuje pomen načrtovanega inoviranja. Navedeno je logično tudi glede na strukturo sodobnih gospodarstev, kjer v večini razvitih ekonomij glavni sektor predstavljajo storitve. Poleg tega pa na večjo potrebo po inoviranju vpliva tudi skrajševanje življenjskih ciklov, hkrati pa inovacije čedalje bolj izhajajo tudi iz okolja, predvsem s sodelovanjem z uporabniki ali drugimi relevantnimi deležniki – bodisi v obliki že omenjenega soustvarjanja ali pa v obliki t. i. uporabniških omrežij.

⁹⁷ Glej Allen idr. (2013).

Uspešne inovacije so največkrat posledica odgovora na zaznane tržne potrebe oziroma potrebe uporabnikov, pri čemer imajo praviloma večji pomen t. i. inkrementalne inovacije, narašča pa tudi pomen organizacijske kulture, ki je usmerjena k inovacijam. Poznamo namreč tri stopnje inoviranja oziroma tri tipe inovacije, in sicer inkrementalne, sintetične in radikalne. Večina inovacij pri produktih je dejansko inkrementalnih, kjer gre za majhne inkrementalne spremembe oziroma razvoj obstoječih tehnologij. Po drugi strani gre pri sintetičnih inovacijah za kombinacijo obstoječih idej oziroma tehnologij ter kreativnega pristopa, ki omogoča nastanek novih produktov ali procesov, medtem ko gre pri radikalnih inovacijah za nove produkte oziroma procese, ki pomenijo nove ideje in nove napredne tehnologije, kar vodi do tehnološkega napredka.⁹⁸

8.3 Inovacije v javnih organizacijah

Inovacije se dogajajo tudi v javnih organizacijah, kjer je imela še posebej pomembno vlogo nova spremenjena paradigma menedžmenta v 21. stoletju, ki je poudarjala organizacijsko fleksibilnost in odzivnost, ki upošteva tako želje uporabnikov kot tudi notranjih deležnikov (zaposleni). Inovacije v javnih organizacijah se uporabljajo predvsem kot sredstvo za izboljševanje učinkovitosti in uspešnosti delovanja – zlasti s povečevanjem produktivnosti in zmožnostjo boljšega izvajanja politik – zato tukaj inovacije ne predstavljajo končnega izida procesa, temveč le sredstvo za doseg ciljev. Omeniti je treba tudi nekatere najpomembnejše posebnosti procesa inoviranja v javnih organizacijah, na primer tendenco javnih organizacij, da so deležniki načeloma zadovoljni z obstoječim stanjem, zato ni pretirane navdušenosti nad novostmi in spremembami. Zato je ključna k inovacijam usmerjena organizacijska kultura, hkrati tudi gradnja organizacijske klime, ki zahteva inovacije, poseben pomen pa empirične študije pripisujejo tudi zgledu vrhnjega menedžmenta v teh organizacijah.⁹⁹

Namreč, odpor do inovacij in novih tehnologij je v javnih organizacijah še posebej izrazit zaradi treh specifičnih dejavnikov, in sicer: (1) izostanek oziroma pomanjkanje konkurenčnih pritiskov pomeni tudi zmanjšano potrebo po inoviranju; (2) načelna nenaklonjenost tveganju, saj se javne organizacije zaradi drobnogleda javnosti in političnih dejavnikov raje izogibajo prevzemanju tehničnih in tržnih tveganj, ki spremljajo inovacije – predvsem zaradi negativne publicitete v primeru neuspeha; (3) obstoj hierarhične strukture, kjer večina relacij poteka od zgoraj navzdol, kar pa praviloma negativno vpliva na inovacijski napor, saj je zanj nujna decentralizacija in uporaba pristopa od spodaj navzgor. Ne glede na navedeno pa tudi v javnih organizacijah prihaja do inovacij, predvsem do uporabe novih poslovnih modelov, in sicer

⁹⁸ Več o tipologiji inovacij glej Mazzarol (2003).

⁹⁹ Glej Mazzarol (2003).

s ciljem boljšega zadovoljevanja potreb uporabnikov, hkrati pa tudi s ciljem boljše izrabe resursov. Ti novi poslovni modeli tako pomenijo tudi vpeljevanje organizacij zasebnega sektorja v izvajanje javnih storitev, zlasti prek raznih pogodbenih razmerij, kot so na primer zunanje izvajanje določenih del, podeljevanje koncesij za izvajanje dejavnosti, zasebne finančne iniciative za gradnjo infrastrukture, skupni podvigi in tudi komercialna partnerstva, ki pomenijo pridobivanje ekonomske koristi od nekega javnega premoženja, kjer se vseeno ohranja poslanstvo javnega sektorja.¹⁰⁰

Nekateri avtorji govorijo celo o teoriji javnega podjetništva (glej npr. Klein idr., 2010), kar naj bi izhajajo iz pojavljanja novih formalnih statusnih organizacijskih oblik v javnem sektorju, kot so na primer socialna podjetja, agencije ipd., saj te nove oblike služijo kot sredstvo za doseg določenih družbenih in političnih ciljev. To pomeni, da posamezniki ali skupine, ki ustanovijo takšne nove organizacijske oblike z določenimi nameni, delujejo dejansko kot javni podjetniki, saj opravljajo klasično funkcijo podjetnika. Podobno velja tudi za uporabo različnih pogodbenih razmerij in sodelovanje zasebnega sektorja pri izvajanju javnih storitev, saj gre za izboljšave, ki so usmerjene k doseganju večje učinkovitosti in boljše kakovosti storitev, to pa je tudi ena od klasičnih funkcij podjetništva.

8.3.1 Študijski primer: kreativna mesta¹⁰¹

Ustvarjalnost je eden prvih korakov k inovacijskemu procesu, vendar ni omejena samo na nekatere panoge, temveč je postala zelo široko uporaben koncept. Ena od takšnih uporab koncepta je značilna na področju podnacionalnih oblasti, na primer v obliki iniciative kreativnih in/ali pametnih mest.¹⁰² Kreativno mesto je v splošnem opredeljeno kot mesto z relativno visokim deležem prebivalstva, ki deluje v umetniških ali ustvarjalnih poklicih, hkrati pa mestno okolje spodbuja ustvarjalnost in posledično inovacije. Posebej se poudarja vloga mestnih oblasti pri spodbujanju kreativnosti z mehanizmi od zgoraj navzdol, kar seveda pomeni aktivno vlogo formalnih institucij, pri čemer ločimo tehnološko-inovativna kreativna mesta, ki predstavljajo primere, kjer se kreativnost kaže predvsem skozi tehnološki napredek in nove tehnologije, kulturno-intelektualna kreativna mesta, kjer je temelj kreativnosti vezan predvsem na kulturo in umetnost (npr. renesančna mesta), kulturno-tehnološka

¹⁰⁰ Avtorji še posebej poudarjajo pomen teh komercialnih partnerstev za vpeljevanje inovacij v javni sektor, saj so usmerjena predvsem na potrebe in želje uporabnikov. Pomembna so tudi zaradi lažjega sprejemanja novih tehnologij in ker spodbujajo deljenje znanj in intelektualnega kapitala. Več o tem glej Micheli idr. (2012).

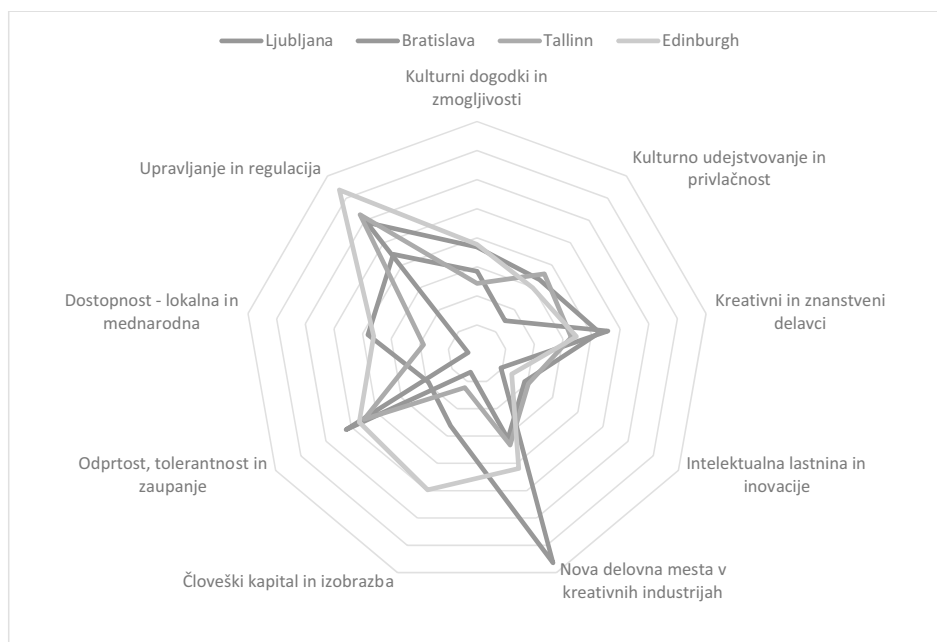
¹⁰¹ Primer je povzet po Bogilović in Pevcin (2018). Več o rezultatih analize glej prav tam.

¹⁰² V literaturi ni popolnoma enotnega razumevanja med tema dvema konceptoma. Po eni strani naj bi bila to dva različna koncepta, kjer gre pri pametnem mestu za koncentracijo inovativnih tehnoloških rešitev, medtem ko gre pri kreativnem mestu predvsem za kulturno dimenzijo in razvoj kreativnih panog in rešitev. Po drugi strani naj bi bilo pametno mesto dejansko nadgradnja kreativnega mesta (t. i. kreativno mesto 3.0), pri čemer pa se poudarjata tudi vloga rezidentov pri oblikovanju politik mesta (t. i. participacija) in predvsem pametno usmerjanje mesta na različnih segmentih s strani mestne uprave. V tem kontekstu zato v tem delu posebnega razumevanja med pojmom ne podajamo.

kreativna mesta, kjer se kreativnost kaže zlasti skozi tehnološki napredek v kulturi (npr. multimedija), in tehnološko-organizacijska kreativna mesta, kjer se kreativnost odraža predvsem v izvajanju izvirnih pristopov k reševanju družbenih problemov s strani lokalnih akterjev (npr. vodenje mesta kot podjetja).

Kreativni potencial mesta je sestavljen iz treh elementov, in sicer kreativnega hardvera (infrastrukturne možnosti za doseganje kreativnosti), kreativnega softvera (ambient in pogoji za doseganje kreativnosti) in kreativnega orgvera oziroma organizacijskega okolja (lokalne politike in usmerjanje kreativnih panog). V spodnji sliki so prikazane poddimenzije kreativnosti Ljubljane in izbranih evropskih mest po metodi Evropske komisije (2017). Kot lahko vidimo, se kot posebne dobre poddimenzije, ki pozitivno prispevajo h kreativnemu rangu mesta, izpostavljajo odprtost, tolerančnost in zaupanje ter upravljanje in regulacija, kot slabši poddimenziji pa nastopajo dostopnost ter človeški kapital in izobrazba. Vendar je treba pogledati še posamezne indikatorje znotraj posameznih poddimenzij, kjer na primer izstopata indikatorja kulturna živahnost in kulturni objekti in prireditve, medtem ko je manko delovnih mest mogoče zaslediti na področju inovativnih in kreativnih panog. Če bi ugotovitve povzeli zelo v grobem, lahko sklenemo, da Ljubljana spada v kulturno-intelektualni tip kreativnega mesta z razvitim kreativnim hardverom in softverom, omejen pa je domet kreativnega orgvera.

Slika 5: Kulturne in kreativne poddimenzije Ljubljane in izbranih evropskih mest



Vir: Evropska komisija (2017).

8.3.2 Študijski primer: pametna in strateška mesta

Poleg koncepta kreativno mesto sta se v literaturi pojavila še dva sorodna koncepta, pri katerih se v praksi občasno pojavlja problem glede razlikovanja teh terminov. Tako na primer nekateri avtorji¹⁰³ pravijo, da je koncept pametnega mesta dejansko nadgradnja koncepta kreativnega mesta (t. i. kreativno mesto verzija 3.0), saj gre poleg kulturno-kreativne preobrazbe nujno še za prenovo družbene in upravljalvske infrastrukture mesta, kar pomeni, da ni treba vzpostaviti le povezave med kulturo in kreativnostjo in njuno gospodarsko vlogo, temveč je poleg tega nujno treba vključevati še rezidente, ki lahko s svojim inputom in sodelovanjem pri odločanju sooblikujejo mesto in njegove politike.

Po Chourabiju idr. (2012) je tako pametno mesto: bodisi mesto, ki dobro deluje v smeri naprednega gospodarstva, ljudi, upravljanja, mobilnosti, okolja in je zgrajen na pametni kombinaciji zadolžitve in dejavnosti zavednih rezidentov; mesto, ki spremlja vse kritične dele infrastrukture, vključno s cestami, mostovi predori, podzemnimi železnicami ipd., ter medtem načrtuje in preventivno izvaja vzdrževalne dejavnosti, nadzoruje varnostne vidike in povečuje obseg ter dviguje kakovost storitve svojim rezidentom; mesto, ki si prizadeva narediti »pametnejše«, bolj učinkovito, pravično in življenjsko privlačno mesto, ki združuje tehnologijo, organizacijske in birokratske procese ter pomaga prepoznati nove inovativne rešitve za mesto. Giffinger idr. (2007) so poudarili, da je pametno mesto zgrajeno iz šestih dimenzij, to so: pametna ekonomija (konkurenčnost), pametni ljudje (človeški in družbeni kapital), pametno upravljanje (sodelovanje), pametna mobilnost (promet in IKT), pametno okolje (naravni viri) in pametno življenje (kakovost življenja).¹⁰⁴

Pri tem velja poudariti, da se večina tako strokovne kot znanstvene literature usmerja predvsem na tehnološko raven koncepta pametna mesta (t. i. slikanje tehnološke utopije mesta), medtem ko je predvsem upravljalvski vidik pogosto zanemarjen. Hkrati kritika tega koncepta navaja, da gre dejansko za samoimenovanje, pri čemer je beseda pametno nadomestila besedo trajnostno predvsem zaradi privabljanja investicij, čeprav že po sami vsebinski definiciji v ozadju tega koncepta leži želja po doseganju trajnostnega razvoja. Tako postaja navedeni koncept pogosto samo politično orodje za zadovoljevanje volilnih potreb, kar se kaže tudi v pogostem parcialnem pristopu pri okvirjanju strategij pametnega mesta, ni pa redko tudi primer, da

¹⁰³ Glej na primer Landry (2014), Carta (2015) ter O'Connor in Andrejevic (2017).

¹⁰⁴ Zanimivo je, da so v mednarodne primerjave pametnosti mest vključena tudi nekatera slovenska mesta, na primer obe največji mesti, torej Ljubljana in Maribor. Ena od takšnih klasifikacij je baza European Smart Cities (2014), ki vključuje 77 srednje velikih evropskih mest. Ljubljana je po tej klasifikaciji uvrščena na 15. mesto, Maribor pa na 41. mesto.

dejansko pametnost mesta določajo druge dejavnosti in gospodarstvo, ne pa same aktivnosti mestnih uprav.¹⁰⁵

8.4 Razširitev sodobne menedžerske ekonomike – ekonomski in upravljavski izzivi majhnih držav

Eno od področij, ki jih naslavlja nova institucionalna ekonomika, znotraj nje pa sodobna menedžerska ekonomika, so tudi institucionalna vprašanja in upravljanje majhnih držav (angl. *small states*). Čeprav obstajajo različne opredelitve, kaj dejansko zajema in vključuje pojem majhne države, in je hkrati področje proučevanja študij majhnih držav precej široko ter hkrati inter- in multidisciplinarno, saj vključuje tematike, kot so zunanja politika, obvladovanje tveganj, upravni sistemi, ekonomska industrijska politika ipd., se na tem mestu s samim razmejevanjem pojma ne bomo ukvarjali, bodo pa izpostavljene le ključne ekonomske in upravljavske posebnosti in izzivi majhnih držav.

Tako na primer Commonwealth Secretariat, (2000) in Svetovna banka (2007) navedeta naslednje glavne posebnosti majhnih držav:

- Omejena institucionalna zmogljivost – suverenost zahteva določen fiksni strošek zagotavljanja javnih storitev, vključno z oblikovanjem politik, regulativnimi dejavnostmi, izobraževanjem in socialno pomočjo storitev. Neodvisnost pri zagotavljanju teh dobrin pomeni, da se majhne države soočajo z višjimi stroški na osebo, razen če je mogoče najti načine za zmanjševanje teh stroškov, na primer z deljenim izvajanjem in zagotavljanjem javnih storitev.
- Omejena diverzifikacija – zaradi svojih ozkih virov in majhnih domačih trgov so številne majhne države neizkrivljene pri njihovi proizvodnji in izvozu. Tudi zmogljivost v zasebnem sektorju je prav tako omejena, saj se je treba soočiti s spreminjajočimi se zunanjimi okoliščinami.
- Odprtost – majhna gospodarstva se v veliki meri zanašajo na zunanjo trgovino in tuje naložbe, da bi premagala omejitve virov. Čeprav se to lahko izkaže za koristno pri izpostavljanju zunanji konkurenci in idejam, doživljajo velike gospodarske in okoljske šoke, zlasti tam, kjer je gospodarstvo nediferencirano.
- Dostop do zunanjega kapitala – dostop do svetovnih gospodarskih trgov je pomemben za majhne države in je eden od načinov za nadomestitev neugodnih šokov in nestanovitnosti dohodka. Raziskave kažejo, da zasebni trgi vidijo majhne države v primerjavi z večjimi kot bolj tvegane, tako da je njihov dostop na trg precej otežen.

Iz navedenega lahko sklepamo, da so majhne države bolj ranljive za mednarodne go-

¹⁰⁵ Glej Pevcin (2018).

spodarske fluktuacije, na kar vpliva odprtost njihovega gospodarstva. Hkrati so – ker se navadno fokusirajo na proizvodno specializacijo in točno določene trge, da bi bile na mednarodni ravni konkurenčne – ravno zaradi tega izpostavljene večjim tveganjem in tako bolj ranljive, poleg tega tudi prve občutijo gospodarsko krizo (glej tudi Kurečić in Luša, 2014). Močna geografska koncentracija izvoza in omejena raznolikost proizvodnje sta posledica majhnosti domačega trga. Takšen majhen domači trg tudi ne omogoča obstoja veliko firmam, ki proizvajajo istovrstne proizvode in storitve, kar pripelje tudi do ustvarjanja monopolov in oligopolov, posledica tega pa je manjša raznolikost v gospodarski strukturi v primerjavi z velikimi državami. Majhna država pomeni tudi manjši obseg in raznolikost delovne sile, kar deluje zaviralno na razvoj firm in dejavnosti, je pa to tudi pomemben omejitveni razvojni dejavnik za napredek domače proizvodnje (Brito, 2015).

Skratka, za te države je z ekonomskega vidika značilno to, da imajo omejeno domače povpraševanje (kot posledica malega števila prebivalstva), hkrati pa majhen obseg proizvodnje pomeni, da v teh državah ne morejo doseči ekonomije obsega v proizvodnji. Posledica tega je, da ni raznolikosti (diverzifikacije) proizvodnih struktur, za katere so značilna majhna in srednje velika podjetja, omejena domača konkurenca v zasebnem sektorju in relativno visoka stopnja javne intervencije. Za te države so praviloma značilne tudi visoke cene javnih storitev in visoka javna poraba (Rustomjee, 2016). Hkrati je zanje značilna tudi velika odvisnost od uvoza, saj imajo navadno omejene resurse.

Podobno pri teh državah prihaja tudi do razlik, kar zadeva njihovo administracijo in upravljanje. Zanje je namreč značilno, da so omrežja posameznikov precej prepletena, zato administracija težko vzpostavlja in ohranja politično nevtralnost, saj je posameznikova vloga v sistemu večja, hkrati pa imajo uradniki tudi večji vpliv na oblikovanje politik. Za te države je pogosto nesprejemljivo, če želijo uveljaviti klasično Weberijansko birokracijo, saj zaradi zgoraj navedenega in omejenosti resursov potrebujejo fleksibilno administracijo, kar v praksi pomeni manjše število uradov z več nalogami, ki se prilagajajo glede na potrebe. To pomeni, da se v takšnih primerih od zaposlenih zahteva večfunkcionalnost, vse skupaj pa daje dobro osnovo za doseganje večje inovativnosti.¹⁰⁶

Ne nazadnje pa majhnost države lahko pomeni tudi določene politične prednosti,¹⁰⁷ kot so večja družbena kohezija zaradi praviloma manjše družbenoekonomske raznolikosti prebivalstva, lažje reševanje političnih in družbenih problemov zaradi lažje možnosti dogovarjanja, lažje izvajanje nadzora zaradi večjega pretoka informacij in večje vidljivosti zastojkarskega obnašanja, pomembna prednost pa so tudi nižji transakcijski stroški, kar je ena glavnih prednosti tudi z vidika pristopa menedžerske ekonomike.

¹⁰⁶ Glej na primer Wettenhall (2001) in Randmaa-Liiv (2002).

¹⁰⁷ Več o tem glej Streeten (1993).

8.5 Pregled poglavja

Navedeno poglavje predstavlja sklepne okoljske tematike s področja menedžerske ekonomike, pri čemer je še posebej pomembno, da so naslovljene tematike, ki predstavljajo področje nove menedžerske ekonomike, hkrati pa je tematika ekstrapolirana tudi na področje javnega sektorja – predvsem z obravnavo pojmov, kot so kreativna, pametna in strateška mesta ter upravljanje majhnih držav. Za razumevanje poglavja je priporočljivo odgovoriti na naslednja pregledna vprašanja:

- Opredeli pojem konkurenčne politike.
- Opredeli pojma tehnološki napredek in inovacije.
- Razloži koncept kreativnega in pametnega mesta.
- Predstavi ekonomske in upravljalvske posebnosti v delovanju majhnih držav.

ZAKLJUČEK

Glede na naraščajoči znanstveni pomen nove institucionalne ekonomike v praksi ekonomskega proučevanja predstavlja navedeno delo logičen poskus umestitve izbranih tematik tudi v teorijo in prakso sodobnega študija. Poudariti velja, da navedeno delo izhaja iz klasične menedžerske ekonomike, naslavlja pa tudi področja nove menedžerske ekonomike. Hkrati tudi uporaba tehnik proučevanja sledi novim trendom, kar se v nadaljevanju vidi predvsem v obsežnem naboru prikazanih študijskih primerov in primerov iz prakse. Dodana vrednost dela je predvsem v tem, da prikazuje tako klasično pridobitne usmerjene tematike s področja menedžerske ekonomike kot tudi posebnosti in možnosti uporabe navedenih konceptov v javnih in nepridobitnih organizacijah, ob tem pa prikazuje še nekatere tematike nove menedžerske ekonomike. S tem bralcem omogoča seznanitev s problematiko, hkrati pa sklici na dodatno literaturo omogočajo tudi nadaljnje branje in natančnejšo seznanitev z njo, saj slednja zaradi vzpostavljenih omejitev obsega teksta ni omogočena ali pa glede na glavno predvideno ciljno skupino bralcev tudi ni potrebna.

Poseben poudarek v knjigi je na obravnavi agentskega problema, ki je še posebej izrazit v javnih in nepridobitnih organizacijah, in sicer predvsem zaradi večplastnosti deležnikov, kar je nakazano že v uvodnem poglavju o menedžerski ekonomiki, kjer so prikazane temeljne razlike med različnimi sektorji. Teorija odločanja je aplicirana tudi na mehanizme upravljanja in odločanja v EU, njeno bistvo delovanja pa leži ravno v večnivojskem upravljanju. V okviru poglavja o teoriji firme je poseben poudarek tudi na obravnavi podjetij v državni lasti, kjer je posebej zanimivo ravno usmerjanje teh podjetij. Analiza povpraševanja tako obravnava tudi kvazijavne dobrine, posebnosti napovedovanja povpraševanja v nepridobitnem sektorju in željo po dejanskem omejevanju povpraševanja po javnih dobrinah in storitvah, kar predstavlja odmik od prakse v pridobitnem sektorju. Tu zaradi delovanja tržnih silnic menedžerji dejansko želijo večje povpraševanje, medtem ko v javnem sektorju zaradi fiskalnih in izvajalskih omejitev, še posebej v prihodnosti, sodobno upravljanje zahteva nasprotno prakso.

Po obsegu je posebno intenzivno obdelana tematika produkcije in stroškov – tudi zaradi specifičnih vsebin in problemov, ki jim je podvržen javni sektor s svojimi organizacijami. Namreč, poznavanje stroškov in njihovo obvladovanje s ciljem zasledovanja stroškovne učinkovitosti sta še posebej v obdobju redukcijskega menedžmenta postala dejansko osrednja tematika proučevanja znotraj upravnih ved, hkrati pa sodobni razvoj upravne znanosti narekuje tudi neke nove pristope v proizvodnji javnih

dobrin, kot so na primer soproductija, soupravljanje in soustvarjanje javnih storitev. Dodana vrednost poglavja o tržnih strukturah in cenovni politiki je predvsem v izpostavitvi javnih politik na tem področju pa tudi v prikazu posebnosti cenovne regulacije javnih storitev z agentskega vidika. Posebej je vidik sodobne menedžerske ekonomike v javnih in nepridobitnih organizacijah izpostavljen v zadnjih dveh poglavjih – predvsem glede na nevarnost obstoja moralnega hazarda in napačne izbire ter nastanka kriz in katastrof, medtem ko poglavje o vladnih politikah in strateškem svetu menedžerjev izpostavlja tematike, kot so konkurenčna politika, spodbujanje kreativnosti, inovacij in pametnih politik, ne nazadnje pa tudi vprašanja upravljanja majhnih držav, med katere sodi Slovenija.

Vprašanja javnih in nepridobitnih organizacij so obravnavana večplastno in večnivojsko, kar pomeni, da so izpostavljene tematike in prikazani primeri na nadnacionalnem, nacionalnem kot tudi podnacionalnem nivoju – tako z vidika oblikovanja politik kot izvajanja javnih storitev in usmerjanja javnih služb. Na ta način delo neposredno naslavlja tudi tematike, ki izhajajo iz specifične upravljaljske strukture EU. Bralcu je v splošnem omogočeno, da spozna generične pojme, orodja in tehnike menedžerske ekonomike, hkrati pa so prikazane tudi omejitve aplikacije in specifični pristopi v javnih in nepridobitnih organizacijah. Na ta način se glede na izrazito omejenost domače razpoložljive literature na tem področju želi razširiti poznavanje in spodbuditi proučevanje izbranih vprašanj menedžerske ekonomike tudi v javnem in nepridobitnem sektorju, zato delo predstavlja enega od prvih referenčnih poskusov na tem področju.

LITERATURA IN VIRI

- Allen, W. B. idr.: *Managerial Economics: Theory, Applications, and Cases*. New York: W. W. Norton & Company, 2013.
- Baye, M.: *Managerial Economics and Business Strategy*. Boston: McGraw-Hill, 2006.
- Bailey, S. J.: *Local Government Economics*. London: Macmillan, 1999.
- Bailey, S. J.: *Public Sector Economics*. Basingstoke: Palgrave, 2002.
- Bardorfer, A.: *Conjoint analiza*. Dostopno na: <https://docslide.com.br>, 2016.
- Baumol, W. J.: *Economic Theory and Operations Analysis*. 4. izdaja. Pearson, 2015.
- Bela knjiga Odbora regij o upravljanju na več ravneh. Bruselj: Odbor regij, 2009.
- Bogilović, S., Pevcin, P.: *How Small City is Stimulating Creativity and Innovation: The Case Study of Ljubljana and Selected European Cities*. Paper for the 26th Nispacee Conference, Iasi. Bratislava: Nispacee, 2018.
- Borsekova, K., Petrikova, K., Pevcin, P.: *Creativity and intangibles in the public sector: Sources and socio-economic importance in Slovakia in Slovenia*. *International Public Administration Review*, 11, 4, 2013.
- Brito, J.A.F.: *Country Size and Determinants of Economic Growth: A Survey with Special Interest on Small States*. *Unified Journal of Economics and International Finance*, 1, 2015.
- Brooks, D.: *The Behavioral Revolution*. *The New York Times*, October 28, 2008.
- Bundy, J. idr.: *Crises and Crisis Management: Integration, Interpretation, and Research Development*. *Journal of Management*, 43, 6, 2017.
- Carta, M.: *Creative City 3.0: smart cities for the urban age*. IX. Biennial of European Towns and Town Planners: *Smart planning for Europe's gateway cities*, 2015.
- Caruth, D. L., Handlogten, G. D.: *Mistakes to Avoid in Decision Making*. *Innovative Leader*, 9, 7, 2000.
- Chourabi, H. idr.: *Understanding Smart Cities: An Integrative Framework*. 45th Hawaii International Conference on System Sciences. IEEE Computer society, 2012.
- Coase, R. H.: *The Nature of the Firm*. *Economica*, 4, 16, 1937.
- Concepts of Managerial Economics*. *Managerial Economics Unit 1*. Dostopno na: https://www.academia.edu/7214617/Managerial_Economics_1_Unit_1_Concepts_of_Managerial_Economics_Learning_Outcome, 2012.
- Decision-Making Tools*. Dostopno na <http://www.au.af.mil>, 2018.

- Deller, S. C., Chicoine, D. L., Walzer, N.: *Economies of Size and Scope in Rural Low-volume Roads*. *Review of Economics and Statistics*, 70, 3, 1988.
- Dey, B., Singh, R. B.: *Natural hazards and disaster management*. Delhi: CBSE, 2006.
- Dorfman, S. M.: *Introduction to Risk Management and Insurance*. New Jersey: Prentice Hall, 1994.
- Došenovič Bonča, P.: *Primer analize stroškovne učinkovitosti slovenskih bolnišnic z DEA modelom*. V: *Metode merjenja učinkovitosti z DEA modeli*. Dostopno na: <http://www.rs-rs.si>, 2006.
- Downs, A.: *Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row, 1957.
- Drennan, L. T., McConnell, A., Stark, A.: *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. Second Edition. New York: Routledge, 2015.
- European Smart Cities. Verzija 3.0. Dostopno na: <http://www.smart-cities.eu>, 2014.
- Evropska komisija: *The Cultural and Creative Cities Monitor*. Dostopno na: <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu>, 2017.
- Foss, N. J., Lando, H., Thomsen, S.: *The Theory of the Firm*. V: Bouckaert, B., De Geest, G. (ur.): *Encyclopedia of Law and Economics: Volume III. The Regulation of Contracts* (1. ed., vol. 3). Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2000.
- Galston, W. A., Hendrickson, C.: *A policy at peace with itself: Antitrust remedies for our concentrated, uncompetitive economy*. *Brookings Report*. Washington: Brookings Institution. Dostopno na: <https://www.brookings.edu>, 2018.
- Giffinger, R. idr.: *Smart cities – ranking of European medium-sized cities*. Dostopno na: http://curis.ku.dk/ws/files/37640170/smart_cities_final_report.pdf, 2007.
- Glas, M., Pšeničny, V.: *Podjetništvo – izziv za 21. stoletje*. Ljubljana: GEA College, 2000.
- Gostiša, M.: *Enotirni in dvotirni sistem korporacijskega upravljanja*. *Industrijska demokracija*, 9, 1997.
- Hansson, S. O.: *Decision Theory: A Brief Introduction*. Stockholm: Royal Institute of Technology. Dostopno na: <https://people.kth.se/~soh/decisiontheory.pdf>, 2005.
- Haughey, D.: *Pareto analysis step-by-step*. Dostopno na: <https://www.projectsmart.co.uk>, 2018.
- Hirschman, A. O.: *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge: Harvard University Press, 1970.
- Hooghe, L., Marks, G.: *Unravelling the Central State, but how? Types of Multi-level governance*. *The American Political Science Review*, 97, 2, 2003.
- Jones, T.: *Business economics and managerial decision making*. Chichester: John Wiley & Sons, 2004.
- Klein, P. G. idr.: *Toward a Theory of Public Entrepreneurship*. *European Management Review*, 7, 2010.

- Kotler, P.: Marketing Management. Millenium Edition. Boston: Pearson Custom Publishing, 2002.
- Kotler, P., Keller, K. L.: A Framework for Marketing Management. 5th Edition. New York: Pearson, 2012.
- Kurečić, P., Luša, Đ.: The economic growth of small states and small economies in regional economic organizations and integrations similarities and differences. *Journal of Education Culture and Society*, 1, 2014.
- Landry, C.: The City 1.0, The City 2.0 & The City 3.0. Dostopno na: <http://charleslandry.com/blog/the-city-1-0/>, 2014.
- Ljubljanska borza: Indeksi LJSE. Dostopno na: <http://www.ljse.si>, 2018.
- Markoff, J.: Armies of Expensive Lawyers, Replaced by Cheaper Software. *New York Times*, March 4, 2011.
- Marks, G.: Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. V: Cafruny, A. (ur.), Rosenthal, G. G. (ur.): *Structural Policy and Multilevel Governance*. Harlow: Longman, 1993.
- Mazzarol, T.: Leading Innovation within Public Organisations. Discussion Paper 0304. Crawley: Centre for Entrepreneurial Management and Innovation, 2003.
- McCarthy, P.: Market Price and Income Elasticities of New Vehicles Demand. *Review of Economics & Statistics*, 78, 3, 1996.
- Meričkova, B. M., Nemeč, J., Svidronova, M. M.: Co-creation in Local Public Services Delivery Innovation: Slovak Experience. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 13, 3, 2015.
- Micheli, P. idr.: New Business Models for Public-Sector Innovation. *Research-Technology Management*, September-October Issue, 2012.
- Morck, R.: The Riddle of the Great Pyramids. NBER Working Paper. National Bureau of Economic Research, 2009.
- Niskanen, W. A.: *Bureaucracy: Servant or Master*. London: IEA, 1971.
- O'Connor, J., Andrejević, M.: Creative city, smart city ... whose city is it?. *The Conversation*. Dostopno na: <http://theconversation.com>, 2017.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., Strokosch, K.: Co-production and the co-creation of value in public services: a suitable case for treatment?. *Public Management Review*, 18, 5, 2016.
- Osmanović-Pašić, Z. (ur.): *Methodological guide for costing of government strategies*. Danilovgrad: ReSPA, 2018.
- Ott, J.: *The Nature of the Nonprofit Sector*. Boulder: Westview Press, 2001.

- Pestoff, V.: Citizens and co-production of welfare services: Childcare in eight European countries. *Public Management Review*, 8, 4, 2006.
- Petauer, B.: *Transferne cene: Eden največjih davčnih problemov sodobnega časa*. Lesce: Legat, 2005.
- Pevcin, P.: *Razprava o omejevanju trga na primeru Microsofta*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1999.
- Pevcin, P.: *Analiza reforme slovenske državne uprave kot dejavnika konkurenčne sposobnosti nacionalnega gospodarstva*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002.
- Pevcin, P.: *Ekonomski vidiki analize učinkov regulacije*. V: Setnikar-Cankar, S. idr.: *Analiza vplivov države in predpisov na gospodarstvo*. 1. poročilo projekta CRP *Konkurenčnost Slovenije 2001–2006*, Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2003.
- Pevcin, P.: *Administrativna ozka grla in optimiranje obsega javnih izdatkov*. V: Pečar, Z. (ur.): *Slovenska uprava po vstopu v EU: referati*. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2004.
- Pevcin, P.: *Institucionalni vidik pritožb državljanov na uporabo policijskih prisilnih sredstev: teorija in praksa v razvitih državah*. V: Seliškar Toš, M. (ur.): *Odgovornost države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev javnih pooblastil za ravnanje svojih organov in uslužbencev: zbornik Inštituta za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti*. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti, 2005.
- Pevcin, P.: *Ekonomski vidiki pritožb državljanov na ravnanje uradništva*. *Uprava*, 4, 2–3, 2006.
- Pevcin, P.: *Ekonomika javnih podjetij in zavodov*. 1. natis. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2008.
- Pevcin, P.: *Menedžment javnega sektorja*. 1. izd. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2011.
- Pevcin, P.: *Uprava in razvoj sektorja civilne družbe v evropskih in globalnih okvirih*. V: Vintar, M. idr. (ur.): *Primerjalni pogled na delovanje izbranih področij javnega sektorja v Sloveniji, (Upravna misel)*. 1. natis. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2012.
- Pevcin, P.: *Reorganizacija javnega sektorja na primeru optimiziranja števila občin v Sloveniji*. V: Pevcin, P. (ur.), Setnikar-Cankar, S. (ur.): *Razumen in razumljen javni sektor v Sloveniji, (Zbirka znanstvenih monografij Upravna misel)*. 1. natis. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2012a.
- Pevcin, P.: *Costs and efficiency of municipalities in Slovenia*. *Lex localis: revija za lokalno samoupravo*, 11, 3, 2013.
- Pevcin, P.: *Finančni menedžment na lokalni ravni: učinki transfernih prihodkov na davčni napor in zagotavljanje lokalnih javnih dobrin*. V: Vintar, M. idr. (ur.): *Sodobni pristopi, metrike in kazalniki za spremljanje in vrednotenje javnih politik = Modern approaches, metrics and indicators for monitoring and evaluating*

- public policies, (Zbirka znanstvenih monografij Upravna misel). 1. natis. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2013a.
- Pevcin, P.: Efficiency levels of sub-national governments: a comparison of SFA and DEA estimations. *The TQM journal*, 26, 3, 2014.
- Pevcin, P.: Izzivi ekonomike in upravljanja javnih služb na lokalni ravni. V: Cerkvnik, S. (ur.), Rojnik, E. (ur.): Zbornik 6. problemske konference komunalnega gospodarstva. Ljubljana: GZS, Zbornica komunalnega gospodarstva, 2016.
- Pevcin, P.: Ekonomski vidiki organizacije in izvajanja javnih služb na lokalni ravni. V: Cerkvnik, S. (ur.), Rojnik, E. (ur.): 1. kongres slovenskih občin, 16.–17. maj 2017, Podčetrtak, Kongresni center Olimia. Ljubljana: Inštitut za javne službe; Maribor: Skupnost občin Slovenije; Koper: Združenje mestnih občin Slovenije, 2017.
- Pevcin, P.: Predlog Zakona o zdravstveni dejavnosti – odmik od svetovnih trendov. V: Nikolič, B. idr.: Raziskava o pravnih in ekonomskih zadržkih glede predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstveni dejavnosti. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2017a (objavljeno tudi v *Financah*, dostopno na: <https://www.finance.si>).
- Pevcin, P.: Ocenjevanje obstoja ekonomij obsega v slovenskih občinah. V: Aristovnik, A. (ur.), Kovač, P. (ur.): Izzivi demokratične in učinkovite oblasti: izbrani vidiki delovanja avtoritativnih organov slovenske javne uprave = Challenges of democratic and efficient authority: selected aspects of Slovenian public administration authoritative bodies' operation, (Upravna misel). 1. natis. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2017b.
- Pevcin, P.: Strategic Cities versus Smart Cities: Means to an End?. Conference Competences in Smart Cities, Banska Bystrica, 2018.
- Pevcin, P., Bogilović, S.: Strateški menedžment v javnem sektorju. 1. izd. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2017.
- Pevcin, P., Rakar, I.: Institucionalna evalvacija izvajanja javne službe oskrbe s pitno vodo. V: Dečman, M. (ur.): Javna uprava kot gonilo družbe: e-zbornik člankov. 1. izd. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2017.
- Pevcin, P., Rakar I.: Evaluation of delivery mechanisms in the water supply industry – evidence from Slovenia. V: Koprič, I. (ur.), Wollmann, H. (ur.), Marcou, G. (ur.): Evaluating reforms of local public and social services in Europe: more evidence for better results, (Governance and public management). Cham: Palgrave Macmillan, 2018.
- Png, I., Lehman, D. E.: *Managerial Economics*. Malden: Blackwell Publishing, 2007.
- Porter, M. *Competitive Strategy*. New York: The Free Press, 1980.
- Posner, R. A.: From the new institutional economics to organization economics: applications to corporate governance, government agencies, and legal institutions. *Journal of Institutional Economics*, 6, 1, 2010.

- Prašnikar, J., Debeljak, Ž.: *Ekonomski modeli za poslovno odločanje*. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1998.
- Praveen, M. V.: *Managerial Economics – Study Material, Module I*. Kerala: University of Calicut, 2011.
- Rakar, I. idr.: *Coping with financial difficulties of Slovenian municipalities – case of public institutes*. Paper for the 26th Nispacee Conference, Iasi. Bratislava: Nispacee, 2018.
- Randle, A., Kippin, H.: *Managing Demand: Building Future Public Services*. London: RSA. Dostopno na: <http://www.thersa.org>, 2014.
- Randma-Liiv, T.: *Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration*. *Trames: A Journal of the Humanities and Social Sciences*, 6, 4, 2002.
- Rejda, G. E.: *Principles of Risk Management and Insurance*. 10th Edition. Boston: Pearson Education & Addison Wesley, 2008.
- Rijavec, D., Pevcin, P.: *An Examination and Evaluation of Multi-Level Governance During Migration Crisis: The Case of Slovenia*. *Central European Public Administration Review*, 16, 1–2, 2018.
- Rubin, P. H., Dnes, A. W.: *Managerial Economics: A Forward Looking Assessment*. *Managerial and Decision Economics*, 31, 2010.
- Rustomjee, C.: *Vulnerability and Debt in Small States*. CIGI Policy Brief No. 83. Waterloo: Centre for International Governance Innovations, 2016.
- Samuelson, W. F., Marks, S. G.: *Managerial Economics*. 7th Edition. Hoboken: John Wiley & Sons, 2012.
- Samuelson, P. A., Nordhaus, W. D.: *Economics*. 19th Edition. New York: McGraw-Hill, 2010.
- Saussier, S., Klien, M.: *Local Public Enterprises: A Taxonomy*. Paris: Sorbonne Business School, 2013.
- Sczepanski, M.: *EU competition policy: key to a fair Single Market*. Brussels: European Union, 2014.
- Slovensko zavarovalno združenje: *Statistika*. Ljubljana: SZZ. Dostopno na: <http://www.zav-zdruzenje.si>, 2018.
- Streeten, P.: *The Special Problems of Small Countries*. *World Development*, 21, 2, 1993.
- Svetovna banka: *World Bank Group Engagement with Small States: Taking Stock*. Washington: The World Bank Group. Dostopno na: <http://www.worldbank.org>, 2007.
- Tajnikar, M. idr.: *Upravljalvska ekonomika z vajami*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2000.

- The Commonwealth Secretariat: Small states: Meeting challenges in the global economy. Dostopno na: http://www.cpahq.org/cpahq/Cpadocs/meetingchallengeinglobal_economy.pdf, 2000.
- The Economist: A special report on innovation. 13. oktober 2007.
- Varian, H.: Microeconomic Analysis. New York: Norton, 1992.
- Waldfogel, J.: The deadweight loss of Christmas. The American Economic Review, 83, 5, 1993.
- Webster, T. J.: Managerial Economics: Theory and Practice. San Diego: Elsevier, 2003.
- Wettenhall, R.: Machinery of Government in Small States: Issues, Challenges and Innovatory Capacity. Public Organization Review, 1, 2, 2001.
- Winter-Ebner, R.: Introduction to Managerial Economics. Linz: JKU. Dostopno na: <http://www.econ.jku.at>, 2015.

