

uprava

**mednarodna znanstvena revija
za teorijo in prakso**

*Univerza v Ljubljani
Fakulteta za upravo*



letnik II, številka 1, julij 2004

ISSN 1581-7555

Revija Uprava je znanstvena revija, ki združuje različne discipline povezane z javno upravo. Obravnava teoretična in praktična vprašanja ter rešitve s področja javne uprave, upoštevajoč upravne, pravne, ekonomske, organizacijske in informacijske vidike delovanja in razvoja javne uprave.

izdajatelj / publisher

Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani

naslov uredništva / address

Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani
Gosarjeva 5, SI-1000 Ljubljana
tel.: +386 (0)1 5805-540 faks: +386 (0)1 5805-541
e-pošta: uprava@fu.uni-lj.si

odgovorna urednica / editor

Stanka Setnikar-Cankar

uredniški odbor / editorial board

Srečko Devjak, Janez Grad, Nevenka Hrovatin, Štefan Ivanko, Tone Jerovšek, Rudi Kocjančič, Zdravko Pečar, Mirko Vintar, Stane Vlaj, Rajko Pirnat, Metka Tekavčič

mednarodni uredniški odbor / international editorial board

Stephen Bailey, (Glasgow Caledonian University, Velika Britanija), Biljana Crnjak Karanović (Ekonomski fakultet Split, Sveučilište u Splitu, Hrvaška), Mirjana Drakulić (Fakultet organizacionih nauka, Univerzitet u Beogradu, Srbija), Jürgen Harbich (Bayerische Verwaltungsschule, Universität München, Nemčija), Morton R. Davies (University of Liverpool, Velika Britanija), Milton A. Jenkins (Merrick School of Business, University of Baltimore, ZDA), Kveta Kubatova (University of Economics Prague, Češka Republika), Ivan Mencer (Ekonomski fakultet Rijeka, Sveučilište u Rijeci, Hrvaška), Katarina Ott (Institut za javne finance, Zagreb, Hrvaška), Mirko Pejanović (Fakultet političkih nauka Sarajevo, Univerzitet u Sarajevu, BiH), Heinrich Reineremann (Deutsche Hochschule für Verwaltungs-wissenschaft, Speyer, Nemčija), Walter Scherrer (Economics Institute, University of Salzburg, Avstrija), John Taylor (Glasgow Caledonian University, Velika Britanija)

recenzenti / referees

Marko Bohanec, Miha Brejc, Marjan Brezovšek, Andreja Cirman, Janez Čebulj, Mitja Čok, Zarjan Fabjančič, Franci Grad, Marko Hočevar, Mitja Horvat, Nevenka Hrovatin, Albin Igljčar, Igor Kaučič, Andrej Kovačič, Maja Klun, Marko Kranjec, Marjan Krisper, Alenka Kuhelj, Tanja Markovič Hribernik, Anton Perenič, Vladislav Rajkovič, Ciril Ribičič, Rudi Rozman, Davor Savin, Janez Šmidovnik, Gregor Virant, Zvone Vodovnik

tehnično uredništvo / technical editors

Marjeta Pečarič
Katarina Puc

oblikovanje / design

Primož Fijavž, studiobotas™

fotografija / photography

Martin Baedler, Zlatko Malič

prelom / text design

Marjeta Pečarič

prevod / translated by

VERIS, d.o.o.

lektoriranje / lecture

Irena Androjna

tisk / print

Tiskarna Pleško, d. o. o.

ISSN

1581-7555

Revija izhaja dvakrat letno. Cena posamezne številke je 3500 SIT. Letna naročnina za pravne osebe je 7000 SIT, za posameznike 5000 SIT, za študente 3000 SIT, za tujino 40 EUR.

vsebina

- 5** Stanka Setnikar-Cankar
Uvodnik
- 7** Vlado Dimovski, Sandra Penger, Jana Žnidaršič
Javna uprava kot učeča se organizacija
- 31** Metka Tekavčič, Darja Peljhan
Pomen obvladovanja stroškov v javnem sektorju
- 50** Primož Pevcin
**Dejavniki razlik v velikosti
fiskalnega in nefiskalnega dela javnega sektorja
med državami**
- 69** Maja Klun
**Merjenje kakovosti,
usmerjenost k uporabniku in davčna administracija**
- 85** Nevenka Hrovatin, Damir Cibic, Matej Švigelj
**Slovenski telekomunikacijski trg: razvoj,
stanje in problemi**
- 110** Janko Seljak, Andreja Kvas
**Sprememba odnosov v zdravstvenem varstvu
kot predpogoj za uspeh zdravstvene reforme**
- 125** Michaela Schaffhauser-Linzatti
**Reporting Systems in Public Administration:
The New Approach for Austrian Universities**

summaries

- 29** Vlado Dimovski, Sandra Penger, Jana Žnidaršič
Public Administration as a Learning Organization
- 48** Metka Tekavčič, Darja Peljhan
The Importance of Cost Management in the Public Sector
- 67** Primož Pevcin
Factors Affecting Cross-Country Differences in the Size of Budgetary and Non-Budgetary Public Sector
- 82** Maja Klun
Quality Assessment, User-oriented Services and Tax Administration
- 107** Nevenka Hrovatin, Damir Cibic, Matej Švigelj
Slovenian Telecommunications Market: Development, State and Problems
- 124** Janko Seljak, Andreja Kvas
Change of Relations in Health Care as a Precondition for a Successful Health Reform
- 139** Michaela Schaffhauser-Linzatti
Sistemi poročanja v javni upravi, novi pristopi za avstrijske univerze

Uvodnik

Spoštovani,

Storitve javnega sektorja postajajo vedno bolj pomemben dejavnik kakovosti našega življenja. Prebivalci v razvitih deželah Evrope se odločajo o tem, kje bodo prebivali tudi glede na dostop do storitev s področja šolstva, zdravstva in infrastrukture in njihovo kakovost.

Vedno bolj pomembne so storitve javnega sektorja tudi za odločanje ljudi na volitvah. Teme, ki so volivcem blizu in s katerimi se lahko poistovetijo, so v razmerah miru predvsem povezane z zaposlovanjem, izobraževanjem, zdravstvom, stanovaljskimi razmerami in pogoji upokojevanja. Najtežje spremembe, ki imajo lahko tudi politične posledice za stranke na oblasti, so povezane s temi vprašanji. Čas pred volitvami v letu 2004 v Sloveniji ponuja obilo primerov, ki kažejo naraščajoči pomen javnega sektorja. Na primer, zdravstvena reforma je prvovrstna tema tako za vlado kot tudi za opozicijo.

Seveda to ni značilnost samo Slovenije kot mlade članice Evropske unije. Sodobne družbe se vedno bolj srečujejo s težavami pri financiranju storitev javnega sektorja. Podatki kažejo enako sliko tudi v drugih članicah. V Veliki Britaniji se že leto dni pred volitvami (predvidoma bodo septembra 2005) sprašujejo, kako uspešno so bila porabljena velika dodatna sredstva za javni sektor. Na to, kako bodo volivci glasovali, bo odločilno vplival prav odgovor na vprašanje: ali je vlada pravilno porabila ves dodatni denar za zdravstvo in šolstvo oz. za javni sektor?

Prodirajoča globalizacija postavlja nacionalne države v povsem novo vlogo in tej vlogi morajo prilagoditi tudi svoje institucije in funkcije. Stara, poudarjeno avtoritativna vloga države se umika njeni novi, partnerski vlogi, kjer država skupaj z vsemi drugimi družbenimi podsistemi kot enakopraven partner skrbi za uspešen razvoj celotnega družbenega sistema.

Prizadevanja za povečanje učinkovitosti in uspešnosti ter izboljšanje kakovosti zahtevajo vrednotenje delovanja tudi v javnem sektorju. Eden od ciljev različnih razvojnih programov je razviti postopke za spremljanje, nadzorovanje in ocenjevanje delovanja, in to ne samo za organizacijsko-tehnološke namene ugotavljanja pomanjkljivosti postopkov in njihovega izboljšanja, temveč zlasti za finančno ovrednotenje rezultatov delovanja.

Rezultati teh raziskav pogosto uporabljajo različne metode, zato so običajno le deloma primerljivi. Vendar se zdi razvoj v prihodnosti jasen: izgradnja sistema, ki bo omogočal primerjavo ne samo med organizacijami, ki zagotavljajo storitve javnega sektorja znotraj posameznih držav, ampak tudi med državami in predvsem med članicami Evropske unije.

To je bilo tudi eno od sporočil letošnje mednarodne konference EGPA (European Group of Public Administration), ki jo je prvič gostila Slovenija in je potekala na Fakulteti za upravo v Ljubljani od 1.9.2004 do 4.9.2004. Več kot 300 udeležencev z vsega sveta, predvsem pa iz Severne in Zahodne Evrope, ZDA, Avstralije in Japonske, je o razvoju sodobne uprave razpravljalo v dvanajstih sekcijah.

Reforma javne uprave je izredno zahtevna, kompleksna naloga, pri kateri je nujno, da stroka odločilno vpliva na razvojne usmeritve in spremembe. Predvsem sedaj, ko je Slovenija postala članica Evropske unije. To pa je tudi vodilna misel posvetovanja XI. Dnevi slovenske uprave, ki ga organizira Fakulteta za upravo v Portorožu od 23.9.2004 do 25.9. 2004. Ne glede na različna področja strokovnega delovanja, je skupna želja vseh udeležencev obeh mednarodnih posvetov podpirati in uresničevati pozitivne spremembe v javni upravi. Da bo uprava v Sloveniji bolj strokovna, bolje organizirana, bolj učinkovita in predvsem mednarodno primerljiva.

Odgovorna urednica
red. prof. dr. Stanka Setnikar-Cankar

Javna uprava kot učeča se organizacija

UDK: 35:65:374

Vlado Dimovski

Ministrstvo RS za delo, družino in socialne zadeve
Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani
vlado.dimovski@ef.uni-lj.si

Sandra Penger

Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani
sandra.penger@ef.uni-lj.si

Jana Žnidaršič

Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani
jana.znidarsic@ef.uni-lj.si

IZVLEČEK

Klasični menedžerski modeli, za katere je značilna jasnost vlog, formalizacija, specializacija in kontrola v domeni javne uprave, niso dorasli izzivom sodobnega okolja v ekonomiji znanja. Učeča se organizacija zahteva spremembe na področjih vodenja, strukture, pri dajanju večjih pooblastil zaposlenim, boljše komunikacije, sodelovalne strategije in prilagodljive kulture. Ključna procesa v sooblikovanju učeče se organizacije sta: (1) interakcija osebnega znanja in izkušenj zaposlenih in menedžerjev v strukturno organizacijsko znanje ter (2) preoblikovanje tihega, skritega v eksplicitno znanje. Z vstopom Slovenije v EU bo udejanjenje modela učeče se organizacije v neprofitni sektor (javno upravo) še pomembnejše.

Udejanjenje učeče se organizacije – kot modela, za katerega je značilna najrazvitejša faza horizontalne koordinacije, brez vsakršnih sledi organizacijske hierarhije, kot filozofije, kako naj organizacije postanejo čim prijaznejše človeku in kot najrazvitejšega menedžerskega pogleda sodobne družbe 21. stoletja – v javni upravi je pomemben korak v približevanju evropskim smernicam sodobnega menedžmenta znanja.

Ključne besede: učeča se organizacija, javna uprava, ekonomija znanja, menedžment, stalno učenje, strukturno organizacijsko znanje.

1. Uvod

Koncept učeče se organizacije je izziv tako profitnim kot neprofitnim organizacijam. Uspešno odzivanje organizacij v javnem sektorju na spremembe sodobnega časa zahteva ustrezno prilagoditev celotne organizacijske kulture v smeri učeče se organizacije. Tako kot gospodarske organizacije so tudi organizacije javnega sektorja pod vse večjim pritiskom; ljudje zahtevajo hitre, uporabne, kakovostne in zanesljive storitve. V prispevku želimo opozoriti, da prav javni sektor potrebuje korenite spremembe, saj se na izzive sodobne družbe ni odzival tako hitro kot zasebni sektor (premalo so se ukvarjali s spremembami, prilagodljivostjo, učinkovitostjo). Tradicionalni modeli procesa menedžmenta v javnem sektorju ne ustrezajo več izzivom sodobne družbe.

2. Javna uprava ter izzivi in vloga učeče se organizacije v ekonomiji znanja

Javna uprava je zaradi varovanja javne koristi ter uveljavljanja socialnih funkcij države neprofitna monopolna institucija in zelo pomemben del sodobne družbe. Ob neprofitnem značaju javna uprava ni samozadostna in tako deluje v stalno spreminjajočem se družbenem okolju (Tavčar, 1997, str. 59). Upoštevač pomembno funkcijo uprave za celotni družbeni sistem, mora javna uprava še posebej aktivno predstavljati vzor stalnega razvoja in učenja in s tem spodbujati splošen napredek (neprofitne organizacije v splošnem podpirajo in razvijajo najvišje vrednote vsake civilizacije: znanje, umetnost, dobrotelost in svobodo).

Izzivi, s katerimi se soočajo tako profitne kot neprofitne organizacije na začetku 21. stoletja, so povsem drugačni od izzivov v 70. in 80. letih 20. stoletja, zato se koncept organizacij in teorije organizacije še vedno razvijajo. Spoprijemanje menedžerjev s hitrimi spremembami in procesom učenja je največji problem sodobnega časa. Izzivi v današnjem okolju – globalna konkurenčnost, skrb za etiko, skokovit napredek v informacijski in telekomunikacijski tehnologiji, naraščajoča uporaba elektronskega poslovanja, znanje in informacije kot najpomembnejši organizacijski kapital, naraščajoče zahteve zaposlenih po ustvarjalnem delu ter priložnostih za osebnostni in profesionalni razvoj – zahtevajo drugačne odzive menedžmenta organizacij. Današnji menedžerji bodo morali vpeljati povsem nove koncepte, če bodo želeli uspešno voditi sodobno učečo se družbo.

Navedenim izzivom se pridružujejo tudi zelo specifični izzivi, ki zadevajo javni sektor, in sicer:

- država je vse bolj tarča kritik, ker se njena administracija razrašča, zmanjšuje pa se njena sposobnost reševanja kompleksnih družbenih problemov,

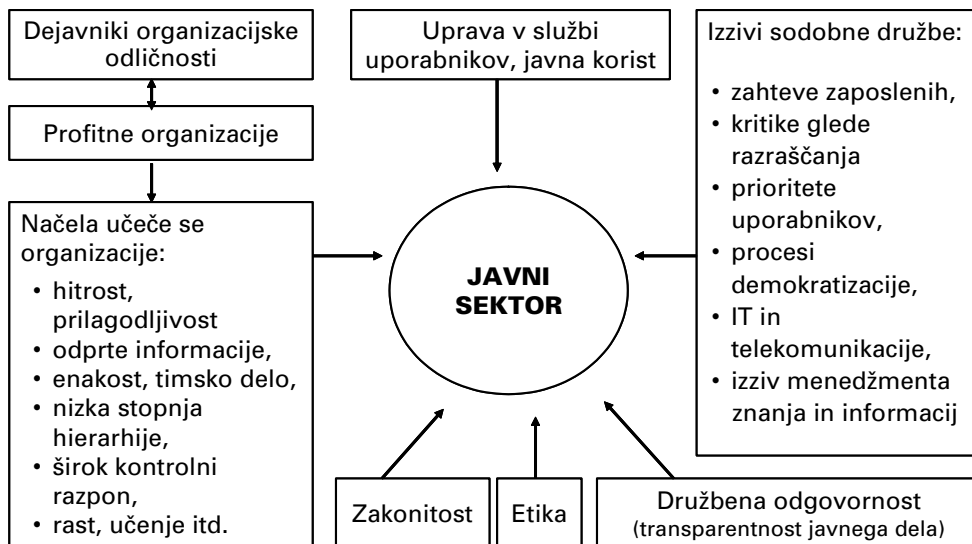
- nestabilno okolje javnega sektorja ustvarja zahteve po zmanjšanju javne porabe in po drugi strani po večji kakovosti javnih storitev,
- spremembe družbenega okolja se odražajo v spremembah vrednot in prioritet ljudi (čas je zlato),
- pogled na upravo kot na nosilca zagotavljanja storitev in ne več kot na represivni organ (Kovač, 2000),
- javni uslužbenci se čutijo upravičene do večje stopnje avtonomije pri delu (opolnomočenja), saj kompleksnost dela zahteva čedalje večjo strokovno usposobljenost zaposlenih ob stalnem izpopolnjevanju in učenju.

Družbeni procesi, ki se dogajajo v Sloveniji (prehod iz socialistične v kapitalistično ureditev, vključitev v Evropsko unijo, privatizacija in deregulacija), še povečujejo potrebo po spremembah v javnem sektorju s cilji večje demokratizacije uprave ob hkratnem zadovoljevanju političnih interesov. Temeljni cilj sprememb v javnem sektorju je podoben kot v zasebnem: povečati produktivnost, učinkovitost in kakovost storitev.

Javna uprava se tako srečuje z novo paradigmo upravljanja javnega sektorja (*New Public Management*), s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in splošni učinkovitosti s prenosom aplikativnih menedžerskih strategij in konkurenčnih mehanizmov iz zasebnega v javni sektor. Temu ustrezno bodo morali birokratske pristope v menedžmentu zamenjati podjetnejši pristopi (ločitev funkcij, opredelitev vizije in poslanstva, usmerjenost k uporabnikom javnih storitev, konkurenčnost, vzpostavljanje odgovornosti in avtonomije itd.), ki temeljijo na samoorganiziranosti zaposlenih in na stalnem učenju – učeči se organizaciji.

Prihodnost procesa menedžmenta v zasebnem in javnem sektorju postavlja v ospredje probleme obvladovanja informacij, znanja in razvijanja intelektualnega kapitala. Medtem ko so se menedžerji v industrijski dobi osredotočali na kontrolo poslovanja in hierarhične organizacijske strukture, bodo sodobni menedžerji strukturirali in gradili združbe samsmerjajočih se virtualnih timov znotraj modela učeče se organizacije. Sodobne, učeče se družbe vzpostavljajo nove prijeme na področju načrtovanja, vodenja, organiziranja in kontroliranja poslovanja ter podpirajo in razvijajo pretok informacij vzdolž celotne hierarhične piramide. Razvoj novih informacijskih in telekomunikacijskih tehnologij je korenito spremenil način poslovanja sodobnih družb 21. stoletja. Zaradi hitrejšega pretoka informacij postajajo sodobne organizacije vse bolj učeče se družbe, hkrati pa globalno informacijsko omrežje omogoča aplikacijo novih, računalniško podprtih tehnologij, ki omogočajo sodobnim profitnim in neprofitnim organizacijam vzpostavitev sistema menedžmenta znanja. Učeče se družbe 21. stoletja temeljijo na enakosti, odprtih informacijah, nizki stopnji hierarhije, širokem kontrolnem razponu in organizacijski kulturi, ki spodbuja prilagodljivost in timsko delo.

Slika 1: Novo upravljanje javnega sektorja



Vir: Prirejeno po Kovač, 2000.

Hitrost in prilagodljivost sodelovanja med državami zahtevata pospešene učeče se procese znotraj nacionalnih gospodarstev, saj v ekonomiji znanja ni ovir za vstop novih konkurentov na obstoječa nacionalna tržišča.

Z vstopom Slovenije v EU bo vloga udejanjenja najsodobnejše menedžerske perspektive modela učeče se organizacije postala še pomembnejša. Zaradi značilnosti majhnega in odprtega gospodarstva Slovenije je koncept učeče se družbe že zaživel med slovenskimi podjetji, z vstopom v evropsko družbo znanja pa se bo koncept še razširil med profitnimi in neprofitnimi organizacijami. Zato je pomembno, da vodilni menedžerji enih in drugih organizacij razumejo pomen oblikovanja na znanju temelječe organizacije, katere člani želijo prispevati k razvoju in rasti same organizacije in so njen aktivni del.

Za večino neprofitnih organizacij so značilni elementi klasične, birokratske organizacijske kulture (Bozeman, 1979; Weick in Sutcliffe, 2001): stabilnost, predvidljivost, sistem racionalnih pravil in postopkov, hierarhija, formalni procesi odločanja in vloga strokovnih znanj. Razvojni vidik so organizacije javnega sektorja po večini zanemarile. Temeljni izziv, in sicer kako narediti več, bolje in hitreje z vse manjšimi sredstvi, javno upravo sili v uvajanje korenitih sprememb in nove filozofije izvajanja menedžerskih funkcij, ki temelji na stalnem izboljševanju in učenju.

3. Ekonomija znanja – kako vpliva na organizacije in posameznike?

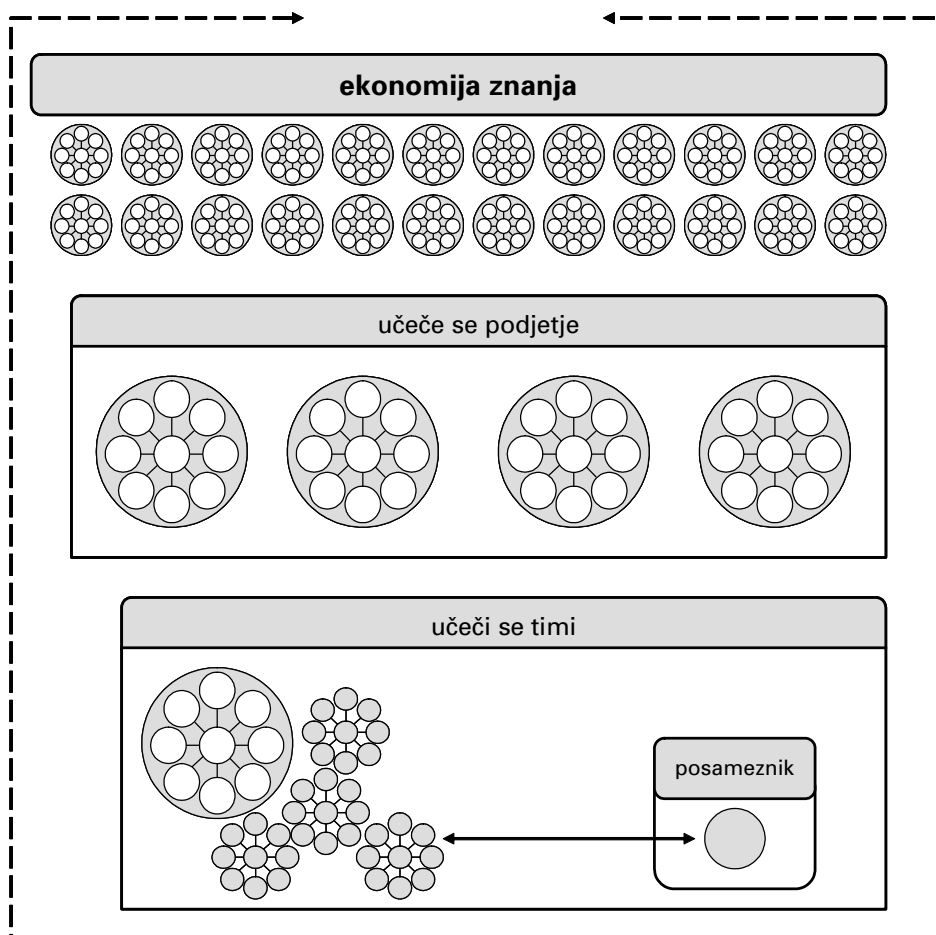
Konkurenčna pozicija gospodarstev – predvsem v visoko industrializiranih državah – je že in bo v prihodnosti še toliko bolj določena s sposobnostjo ustvariti dodano vrednost z znanjem. V gospodarstvu, kjer je edina gotovost obstoj negotovosti, predstavlja znanje edini vir trajne konkurenčne prednosti (Nonaka, Takeuchi, 1995). Podjetja delujejo v gospodarstvu, ki temelji na znanju, zato vse bolj delujejo kot organizacije, osnovane na znanju. Stonehouse in Pemberton sta leta 1999 razvila model menedžmenta znanja in organizacijskega učenja. Model razlaga, da morajo organizacije v prizadevanju, da bi postale t. i. inteligentne organizacije, stalno proučevati notranje in zunanje okolje ter tudi razmerje med njima. S ciljem, da bi se organizacija učila hitreje kot njeni konkurenti, je nujno razviti razumevanje in proces organizacijskega učenja ter menedžmenta znanja, ki oba temeljita na individualnem učenju posameznikov. To mora biti oblikovano in shranjeno v primernih oblikah, da ga je mogoče učinkovito prenašati in uporabljati znotraj celotne družbe in organizacije (slika 2). Osnovni temelji, ki podpirajo razvijanje menedžmenta znanja in oblikovanje inteligentne organizacije, so kultura, struktura in infrastruktura organizacije.

Proces menedžmenta znanja sestoji iz petih faz (Stonehouse idr., 2000): *ustvarjanja – generiranja znanja*, ki zajema tako individualno kot organizacijsko znanje; *oblikovanja – formaliziranja znanja*, ki vključuje razvijanje načel, pravil in procedur, na osnovi katerih je mogoče znanje prenašati vzdolž organizacije; *shranjevanje znanja*, kjer je treba določiti primerno obliko shranjevanja, ki omogoča prenašanje; *razširjanja – prenašanja znanja* znotraj organizacije in omejitev prenašanja znanja preko organizacijskih meja ter *koordinacijo in kontroliranje znanja*, s katerim zagotovimo nepretrganost in konsistentnost apliciranja novega znanja v organizaciji.

Menedžment znanja razumemo kot proces sistematičnega in aktivnega poslovanja in razvijanja znanja v organizaciji. Stonehouse definira organizacijsko znanje kot skupen zbir načel, dejstev, spretnosti in pravil, ki podpirajo organizacijski proces odločanja, vedenja organizacije ter njeno delovanje. Dvigovanje ravni znanja v organizaciji vpliva na dvig konkurenčnosti, zlasti zaradi zapletenosti in težavnosti posnemanja skritega (tihega) znanja. V sodobni ekonomiji vrednost znanja kot vložka (*inputa*) in izločka (*outputa*) narašča, saj je vsebina, ki jo kupujemo in prodajamo, ključna tako eksplicitno kot implicitno. V ekonomiji znanja je proizvodnja in distribucija informacij in znanja glavni vir premoženja tako profitne kot neprofitne organizacije. Znanje kot osnova konkurenčne prednosti postaja osrednji dejavnik za razvoj organizacijskih kompetenc. Organizacije se na prelomu

21. stoletja soočajo z izzivom ekonomije znanja, ki postavlja tudi vrhnjemu menedžmentu neprofitnih organizacij drugačne vsebinske zahteve.

Slika 2: Vloga ekonomije znanja – vpliv na učeča se podjetja in učenje posameznikov v javni upravi



Vir: Dimovski, 2004.

Slika prikazuje povezavo med ekonomijo znanja, ki gradi na učečih se organizacijah; te vključujejo v svoje delovne procese učeče se timi, zanje pa so ključni samoiniciativni, učeči se posamezniki, ki z delom in izkušnjami pridobivajo t. i. tiho (ali implicitno) znanje. Ravno prednost tihega znanja, ki se pretaka od posameznika k timom in naprej skozi organizacijski strukturni kapital, je ključna za razvoj učeče se družbe oz. ekonomije znanja. Eden večjih izzivov vzpostavitve modela menedžmenta znanja v učeči se organizaciji je preoblikovanje individualnega in implicitnega znanja v organizacijsko znanje. Drugi izziv je oblikovanje organizacijske miselnosti, ki spodbuja in pospešuje razvoj novega znanja s procesom

organizacijskega učenja. Najpomembnejši del literature o učeči se organizaciji in vlogi organizacijskega učenja poudarja dvoje ključnih procesov (Argyris, Schon, 1978; Nonaka, Takeuchi, 1995; Senge, 1990): (1) pomen interakcije osebnega znanja in izkušenj zaposlenih in menedžerjev v strukturnem organizacijskem znanju ter (2) preoblikovanje implicitnega znanja v eksplicitno znanje. Tržna vrednost podjetja se sestoji iz finančnega kapitala in intelektualnega kapitala podjetja. Sodobne učeče se organizacije gradijo trajne konkurenčne prednosti na znanju in intelektualnem kapitalu, kar je tudi edini trajni konkurenčni vir sodobne organizacije. Pri oblikovanju učeče se organizacije je znanje eno izmed tistih maloštevilnih sredstev, ki narašča po eksponentni stopnji, kadar ga prenašamo (izmenjujemo) znotraj organizacije.

Udejanjenje novih modelov in pristopov v menedžmentu rezultira tudi v menedžmentu znanja, kjer si menedžerji v javni upravi prizadevajo za popolno uporabo kadrovskega virov, pomoč zaposlenim pri sproščanju njihovih zmožnosti in ustvarjanje možnosti za sodelovanje zaposlenih pri postavljanju in uresničevanju skupnih ciljev, samousmerjanju in kontroli (Možina, 1998, str. 7). Odnosi med različnimi ravnmi zaposlenih in med posamezniki morajo biti jasni in smiselni, da uprava tudi navzven deluje kot učinkovita institucija. Gre za nove smernice upravljanja človeških virov v javni upravi, kar se odraža v (Farnham in Horton, 1996, str. 324): naraščajočem pomenu kadrovske funkcije, racionalističnem stilu vodenja, večji prožnosti pri zaposlovanju, enakovrednejših odnosih med menedžerji in zaposlenimi in prevzemanju uspešnih pristopov zasebnega sektorja.

4. Učeča se organizacija kot izziv javni upravi

Učeče se organizacije (Senge, 1990, 1991) so organizacije, v katerih ljudje neprestano razvijajo svoje zmožnosti, da bi ustvarili rezultate, ki si jih resnično želijo, v katerih so novi ekspanzivni vzorci mišljenja zaželeni in naravni in v katerih se ljudje kontinuirano učijo, da bi znali prepoznati celoto delovanja. So torej organizacije, »v katerih ljudje neprestano izboljšujejo sposobnosti za doseganje rezultatov, ki si jih resnično želijo, gojijo nove in raztegljive (bolj elastične, ekspanzivne) načine (vzorke) mišljenja, so svobodni v skupnih prizadevanjih in se neprestano učijo, kako se učiti skupaj« (Dimovski, 1994). Učeča se organizacija se je sposobna neprestano učiti, je odprta za okolje in ima željo (potrebo) po povečevanju sposobnosti učenja. Omenjeni trije dejavniki so ključnega pomena za izboljšanje kakovosti, poglobljanje odnosov s kupci in dobavitelji, uspešnejše uresničevanje strategij, zviševanje zadovoljstva kupcev in za doseganje dobičkonosnosti.

Sengeeve tehnologije, s katerimi zagotavljamo neprestano učenje, lahko s pridom izkoristimo tudi v institucijah in enotah javne uprave. Glavna ideja je razreševanje problemov, v nasprotju s tradicionalno organizacijo, ki je usmerjena k učinkovitosti. Sengeev model neprestanega učenja sestoji iz petih »delnih

tehnologij« (Senge, 1990, 2004): systemskega mišljenja, osebnega mojstrstva, mentalnih modelov, skupne vizije in timskega učenja.

I. Sistemsko mišljenje pripomore k temu, da na ustvarjalnejši način dobimo vpogled v vzorce in odnose ali jih spreminjamo z namenom trajne konkurenčne prednosti. Gre za celostni pristop, za pogled na organizacijo kot živ organizem, v katerem so vsi organi drug od drugega odvisni. Organizem kot tak se po eni strani ne prestanto spreminja, po drugi strani pa je zanj značilno, da se sam upravlja, deluje avtonomno in lahko sam sebe nenehno razvija in se izboljšuje. Problemi (navedba problemov sledi v nadaljevanju), s katerimi se sooča organizacija v javnem sektorju pri zagotavljanju storitev, so tako kompleksni, da jih je mogoče razreševati samo s sistemskim pristopom (Senge, 1990). Systemska strategija temelji na prisposodbi organizacije kot pajkove mreže; če se je dotakneš, reagira s celotno površino (medsebojna odvisnost oddelkov).

II. Osebno mojstrstvo pomaga ne prestanto oblikovati in poglobljati osebno vizijo, osredotočiti energije, razvijati potrpežljivost in objektivneje obravnavati realnost. Osebna odličnost vključuje veliko tehnik in načel, sestavljajo pa jo trije pomembni elementi: osebna vizija, ustvarjalna tenzija in zavezanost resnici.

III. Mentalni modeli so temeljne predpostavke, vrednote, prepričanja, norme in predstave, ki vplivajo na posameznikovo razumevanje realnosti in uresničevanje akcij. Mentalni modeli posameznike povezujejo v obstoječ in podoben način razmišljanja (mišljenja) ter reševanja problemov. Spremeniti jih in tako razviti nove načine videnja in razumevanja realnosti je mogoče samo, če so organizacije zadosti prožne in odprte okolju.

IV. Skupna vizija posameznike v organizaciji usmerja ter jim daje energijo. Je vizija, ki se ji zaveže večina članov organizacije, ker odseva njihovo osebno vizijo. Če se individualna in organizacijska vizija ne ujemata, posamezniki verjetno ne bodo delovali v skladu s cilji organizacije (oziroma njihovo vedenje ne bo ustrezno). Osebna zavezanost skupni viziji je bistvenega pomena. Zato morajo učeče se organizacije temu procesu posvečati posebno pozornost.

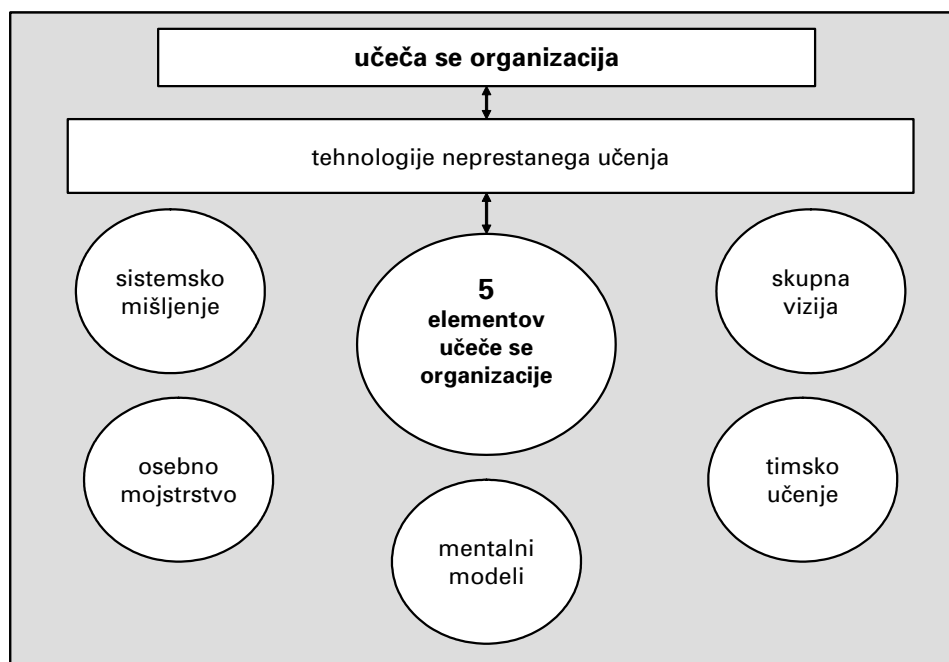
V. Timsko učenje opredelimo kot »proces usmerjanja tima, da bi usmeril energijo v doseganje želenih rezultatov«, temelji pa na osebni odličnosti in skupni viziji. Zahteva obvladovanje postopkov (praks, tehnik) komunikacije in koordinirane akcije.

Zanimive so ugotovitve raziskave v zvezi z inoviranjem organizacijske kulture v javnem zavodu (Ambrož, Bratkovič, 2004), ki so potrdile ključno vlogo srednjega menedžmenta pri inoviranju organizacij v javnem sektorju (v raziskavi je sodelovalo 24 srednjih menedžerjev organizacijskih enot v javnem sektorju). Glede Sengeevih strategij inoviranja pa so menedžerji največ pozornosti namenili prav sistemskemu pristopu.

Sledi motivacija zaposlenih ter sistem nenehnih izboljšav. Največja ovira pri izpeljavi izboljšav je bila necelovitost in nejasnost ciljev na ravni organizacije,

zadovoljni pa so bili z vpeljevanjem samostojnega reševanja problemov in z možnostjo, da lahko delujejo avtonomno pri posredovanju storitev. Pri vpeljevanju strategije nenehnih izboljšav ugotavljajo, da v organizacijskih enotah ni dovolj pravega znanja in da nimajo celovite podobe delovnih procesov. Najmanjšo pozornost so menedžerji namenili dostopnosti do informacij; niso dovolj kritični do pomanjkljivih informacij v zunanjem in notranjem okolju organizacije. Ugotovitve omenjene raziskave lahko sklenemo z dejstvom, da je naraščajočo kompleksnost organizacij v javnem sektorju mogoče obvladovati samo s sistemskim pristopom pri spreminjanju organizacijske kulture, ki je tudi po Sengeu osnovni pristop učeče se organizacije.

Slika 3: Sengeev model učeče se organizacije



Vir: Prirejeno po Senge, 1990, in Senge, 2004.

5. Interaktivni elementi učeče se organizacije v javni upravi

Glede na izzive sodobne družbe in upoštevajoč mnoge probleme javne uprave bodo tudi organizacije v javni upravi prisiljene uresničevati koncept učeče se organizacije. Problemi namreč vnašajo med uporabnike javnih storitev in med zaposlene občutek nezadovoljstva in so zato ključni izziv za spremembe.

Ključni problemi javne uprave so (Kovač, 2000): prevelik vpliv političnih gibanj na delo uprave, centralizacija državne uprave s slabo medsektorsko in ravensko koordinacijo dela, ki s hierarhično strukturo onemogoča organizacijsko in individualno avtonomijo ter prilagodljive metode dela, nezadovoljiva regulativa – notranje nepovezana zakonodaja z neenotno interpretacijo, ki ob pomanjkanju vizije in ciljev uprave med zaposlene vnaša nezadovoljstvo in občutek zapravljanja časa, demotivirajoč uslužbenski sistem z nezadovoljivo rešenimi vprašanji zaposlovanja, nagrajevanja in usposabljanja, izrazita usmerjenost uprave nase in odsotnost prilaganja potrebam okolja ter časovno zapoznelo reševanje problemov – negativna podoba javne uprave, slabo promoviranje vizije in ciljev reforme med zaposlenimi, pomanjkanje strateškega načrtovanja, oblikovanja vizije in poslanstva, kar bistveno ovira optimalno izrabo virov, šibko sodelovanje uporabnikov, odsotnost elementov notranje in zunanje konkurence, nadzor se osredinja na finančni del, zanemarija druge elemente itd.

Pregled navedenih izstopajočih problemov javne uprave jasno kaže na nujnost ukrepanja in iskanja rešitve; rešitev problemov je delovanje javne uprave kot učeče se organizacije.

Slika 4: Mreža interaktivnih elementov v javni upravi kot učeči se organizaciji



Vir: Dimovski, 2004.

Slika kaže, da učeča se organizacija zahteva specifične spremembe na šestih področjih: na področju vodenja, strukture, dajanja večjih pooblastil zaposlenim, komunikacij, participativne strategije in prilagodljive kulture. Javna uprava mora kot učeča se organizacija nadgraditi naslednje elemente:

1. Najpomembnejša funkcija vodje v učeči se organizaciji je organizacijo naučiti oblikovanja skupne **vizije**. Ta vključuje izgled organizacije v prihodnosti ter rezultate in vrednote, ki vizijo podpirajo. Pomembno je, da jo oblikujejo vsi zaposleni. Odsotnost strateškega načrtovanja v javni upravi pomeni veliko oviro za optimalno izrabo virov. Tudi analiza raziskave (Ambrož, Bratkovič, 2004) v zvezi z inoviranjem organizacijske kulture v javnem sektorju je pokazala nujnost postavitve jasnih ciljev, vizije in poslanstva.
2. **Decentralizirano odločanje in participativna strategija**. V nasprotju s tradicionalnimi organizacijami imajo v učeči se organizaciji ljudje, ki so najbližje nekemu problemu, tudi pristojnost in odgovornost, da ga rešijo. To omogoča, da strategija nastaja tako z vrha navzdol kot tudi od spodaj navzgor. Decentralizacija s hkratno koordinacijo je zlasti v javni upravi nujna, saj se le decentraliziran sistem uprave lahko približa specifičnim skupinam uporabnikov. V učečih se organizacijah vodje še vedno vplivajo na skupno vizijo in usmeritev, vendar pa strategije ne nadzirajo ali usmerjajo sami. Vsakdo pomaga. Informacije zbirajo zaposleni, ki so v neposrednem stiku s strankami, dobavitelji in drugimi organizacijami. Strategija v učečih se organizacijah lahko izvira tudi od strank, dobaviteljev ali celo tekmecev. Učeča se organizacija ima t. i. propustne meje in je pogosto povezana z drugimi organizacijami, kar daje organizaciji večji dostop do informacij o novih strateških potrebah in usmeritvah. Smiselno je, da se v javni upravi kot učeči se organizaciji oblikuje t. i. dinamična mreža komunikacije, ki omogoča odprtost in transparentnost informacijskih povezav tako znotraj organizacije kot tudi v povezavi z okoljem. Hkrati z vzpostavitvijo takega načina pretoka informacij in hkrati neformalnih komunikacij je treba opredeliti poslanstvo javne uprave in iz tega ustrezne cilje (in vizijo). Organizacijska struktura nato definira tudi formalne komunikacijske poti. Centralizacija državne uprave s slabo medsektorsko in ravensko koordinacijo dela, ki s hierarhično strukturo onemogoča organizacijsko in individualno avtonomijo ter prilagodljive metode dela, je eden od pogostih problemov javne uprave pri nas. Poleg izmikanja odgovornosti otežuje prilagajanje potrebam uporabnikov in spremembam v okolju (Kovač, 2000).
3. **Opolnomočenje zaposlenih** in deljena odgovornost. Zaposleni so deležni večjih pooblastil, imajo večjo moč, svobodo, znanje in spretnosti za sprejemanje odločitev. Učeča se organizacija daje moč odločanja – tako pristojnosti kot tudi odgovornosti – zaposlenim, da po svoji diskreciji in

sposobnostih rešijo neki problem. V učečih se organizacijah so zaposleni obravnavani kot primarni vir moči, ne pa kot strošek, ki bi ga bilo treba minimizirati. Tovrstne organizacije pogosto uporabljajo naslednje prakse: ravnaj dobro z zaposlenimi, zagotavlja varnost zaposlitve in dobre plače, deli dobiček, da dobijo zaposleni občutek solastništva, skrbi za izobraževanje vseh zaposlenih, ljudje naj napredujejo od znotraj, razvij učinkovit sistem nagrajevanja, ki spodbuja nenehne izboljšave (razpis nagrad in ustvarjanje pozitivnega vzdušja za inovacije) itd. Neurejena ali nezadovoljivo rešena vprašanja zaposlovanja, nagrajevanja (plače in druge spodbude) in usposabljanja v javni upravi lahko zelo demotivirajo zaposlene.

4. V učeči se organizaciji tradicionalna, hierarhična struktura, ki razdvaja delavce in zaposlene, ne velja več. Klasične, birokratske strukture namreč ne dopuščajo samoprilagajanja, samoorganizacije in nenehnega učenja, zato ne dosegajo učinkovitosti v kompleksnem, v znanje usmerjenem in hitro se spreminjajočem okolju. Struktura učeče se organizacije temelji na **samousmerjajočih se timih**, ki tvorijo timsko strukturo. Taka struktura se seveda oblikuje skladno z rezultati, ki naj bi jih organizacija dosegla (Drucker, 1990). Struktura učeče se organizacije zagotavlja sodelovanje uporabnikov storitev javnega sektorja, tudi pri načrtovanju in izpeljavi sprememb v organizaciji.
5. **Odprtost informacij.** V učeči se organizaciji so informacije široko dostopne. V sodobni organizaciji zaposleni sodelujejo pri oblikovanju strategije. Razumeti morajo tako celotno organizacijo kot tudi svoj delež v njej. Poleg elektronskega se poudarja tudi osebno komuniciranje iz oči v oči s poudarkom na poslušanju, kar omogoča poglobljeno in iskreno komuniciranje. Za javno upravo je aktualno tudi razmišljanje glede sodelovanja uporabnikov, ne samo zaposlenih; gre za zbiranje informacij, za ugotavljanje potreb uporabnikov in njihove vloge pri vrednotenju dela uprave. Rus (1999, str. 19) namreč ugotavlja, da se tudi v državah, ki so prve stopile na pot reforme, status uporabnikov ni bistveno spremenil, čeprav so bile potrebe uporabnikov glavni cilj reforme javne uprave. Sicer si javna uprava po svetu precej prizadeva navezati stik in se približati uporabnikom; zasledimo naslednje primere (Kovač, 2000): (1) *oblikovanje standardov javnih storitev*, ki vključujejo odprtost in informiranje, svetovanje, vljudnost, uslužnost, pravilno izvajanje nalog, enakost in dostopnost, (2) *razvoj stikov z javnostmi* – informacijska obveščenenost javnosti po različnih kanalih, (3) *sodelovanje uporabnikov* pri dajanju in oblikovanju pobud za delo uprave – reprezentativnost, (4) *upoštevanje glasu uporabnikov* o njihovem zadovoljstvu oziroma o njihovih potrebah in željah z metodami anket med uporabniki, spremljanja zadovoljstva uporabnikov, neposrednih stikov z uporabniki,

posebnih svetov uporabnikov, dostopnosti uporabnikov do uprave po e-pošti, telefonu, z možnostjo pritožb itd., (5) *načelo dostopnosti različnih izvajalcev* javnih služb – zaživel naj bi projekt »urediti vse na enem mestu« (*one-stop shop*), (6) *prilagodljiv* in ciljnim skupinam uporabnikov prilagojen *delovni čas*, (7) ciljno usposabljanje, (8) alternativne možnosti opravljanja zadev – po internetu, (9) pravica do *izbire* ponudnika, (10) sistem varstva državljanov pred potencialno samovoljo uprave.

6. **Močna, prilagodljiva kultura** je značilna za učečo se organizacijo in ponavadi vključuje močne vrednote na naslednjih treh področjih: celota je pomembnejša kot del, meje med posameznimi elementi so minimizirane, kultura je egalitarna in ceni izboljšave ter prilagajanje. Predstavlja nabor ključnih vrednot, verovanja in razumevanj, ki so skupne članom organizacije. Močna, prilagodljiva kultura je temelj učeče se organizacije. Ustvarja namreč občutek pripadnosti, skupnosti, kar podpira druge elemente, kot so timsko delo in participativna strategija. Kultura učeče se organizacije ceni nagnjenost k tveganju, izboljšavam in spremembam.

Prenova slovenskega upravnega sistema je povezana tudi s spreminjajočo se vlogo države, od represivne k servisni funkciji, z decentralizacijo odločanja in temu ustreznimi organizacijskimi strukturami in profesionalizacijo, kar naj bi vodilo tudi k zmanjševanju problemov upravnega sistema, in sicer (Debelak, 1997): pomanjkljiva vertikalna in horizontalna koordinacija dela v državni upravi, nejasna delitev oblasti med parlamentom in vlado, neurejen status paradržavnih organizacij, nezadostne povezave med proračunom in delom javne uprave ter premajhna politična podpora reformnim procesom. Ugotovimo lahko, da so navedeni problemi tesno povezani s spremembami interaktivnih elementov, kot jih narekuje koncept učeče se organizacije.

Ključnega pomena pri udejanjanju koncepta učeče se organizacije v javni upravi je širjenje informacij po vsej organizaciji, kar omogoča delovanje organizacije na optimalni ravni. Organizacija si prizadeva biti podobna majhnemu podjetju, v katerem imajo vsi zaposleni popolne informacije o njem, kar jim omogoča hitro odzivanje. Ideje in informacije so dostopne vsem delom podjetja. Namesto uporabljanja informacij za nadzor nadrejenih nad zaposlenimi je najpomembnejša menedžerjeva naloga najti poti do odprte komunikacije, da lahko ideje tečejo v vseh smereh. Poleg tega učeče se organizacije ohranjajo odprto komunikacijo s kupci, dobavitelji in celo konkurenti z namenom krepitev sposobnosti učenja. Informacijska tehnologija je le eden izmed načinov za ohranjanje stikov med ljudmi. Organizacije javnega sektorja po raziskavi Ambroža in Bratkovičeve (2004) v inoviranju organizacijske kulture najmanjšo pozornost posvečajo dostopnosti do informacij, kar je glede na splošni pomen informacij v novodobni ekonomiji

presenetljivo. Očitno javni sektor po večini še ni razvil celovitega informacijskega sistema, s katerim bi bilo mogoče podpreti spremembe.

6. Nova vloga menedžmenta v javni upravi kot učeči se organizaciji

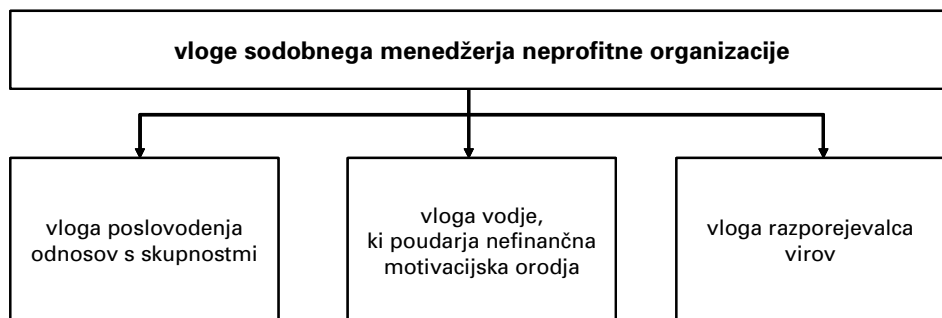
Zaradi pomembne vloge neprofitnih organizacij na splošno je vodenje teh organizacij zelo zahtevno. Zgolj vzdrževanje finančne in organizacijske stabilnosti ne zadostuje, kot bi v primeru profitnih podjetij. Vzdrževanje ravnotežja med preudarnim finančnim menedžmentom in ponujanjem storitev, ki so bistvene za neprofitne organizacije, nikakor ni preprosto. Neprofitne organizacije (javna uprava, državne šole, univerze, vojaške skupine za pomoč, prostovoljci, skavti, umetniški muzeji) zahtevajo odličen menedžment.

Tudi glavni menedžer v javni upravi načeloma prevzema deset temeljnih funkcij (nalog): načrtovanje, organiziranje, motiviranje, odločanje, delegiranje, usklajevanje, poročanje, nadziranje, poslovanje financ ter zbiranje sredstev. Če želimo v javni upravi upoštevati zgoraj navedene interaktivne elemente učeče se organizacije, mora javna uprava postati odprta za ustvarjalnost in spodbujanje koncepta odličnosti, ki ga je treba uveljaviti v vseh dejavnostih menedžerskih funkcij. Koncept kakovosti narekuje nov in ustvarjalen način dela in menedžmenta tudi v javni upravi.

Novo vlogo menedžmenta javne uprave vidimo prav v njenem oblikovanju in sicer tako, da bo uporabna v praksi. Menedžer javne uprave naj bi prispeval k oblikovanju horizontalnih mehanizmov koordiniranja, timskega dela in skupinskega odločanja; oblikoval naj bi organizacijo v skladu z njenimi osrednjimi sposobnostmi: s skupinskim načinom razmišljanja, sposobnostjo organizacije pritegniti zaposlene in ustvariti sodelovalni odnos z uporabniki storitev, sposobnostjo obvladovanja hitrih sprememb in zahtev ter s sposobnostjo obvladovanja hitrega učenja.

Vloga menedžmenta se v neprofitnih organizacijah spreminja (Daft, Marcic, 2001). Včasih so menedžerji prevzemali vloge vodij, ki so se osredotočali predvsem na motiviranje zaposlenih. Menedžerji so zaposlenim prepuščali pristojnosti z namenom, da bi ti razvijali nove rešitve, hkrati pa so zaposlene nameščali po vertikalni hierarhični organizacijski strukturi. Danes se od menedžmenta neprofitnih organizacij pričakuje, da posveča več pozornosti novim menedžerskim vlogam, tj. (1) vlogi poslovanja odnosov s skupnostmi, (2) vlogi vodenja v obliki večjega nefinančnega motiviranja zaposlenih ter (3) vlogi razporejevalca virov v obliki sposobnosti razporejanja vladnih virov, ki se jih večinoma razporeja od vrha proti dnu hierarhične lestvice (slika 5).

Slika 5: Nove vloge menedžerja neprofitne organizacije



Vir: Prirejeno po Daft, Marcic, 2001.

Nova vloga menedžmenta je torej povezana z novimi dejavniki uspeha (Vila, 2000), ki veljajo tudi za javno upravo:

- hitrost: potrebna je pri vseh aktivnostih, ki jih izvajajo organizacije v javni upravi – hitre storitve za uporabnike, hitro uvajanje novosti;
- prilagodljivost: vzpostaviti je treba kreativne skupine, ki so motivirane za učenje;
- integracija: naloge se zbirajo v skupine (one-stop shop), uvajati je treba ozko horizontalno sodelovanje;
- inovacija: vsi zaposleni si prizadevajo za izboljšave – zahtevajo se kreativni, izobraženi ljudje, usposobljeni in pooblašeni za delovanje brez večje kontrole (opolnomočenje).

Tudi Morris in Haigh (1997) opredeljujeta, da se spreminja vloga menedžmenta neprofitnih organizacij, od formalne strogo administrativne kulture k novi, intenzivni menedžerski kulturi (Montanheiro, 1997). Hkrati se danes v neprofitnih organizacijah vse bolj uveljavlja vodenje, ki temelji na zaupanju, spoštovanju, etiki in morali (Bizjak, 1999).

Tako tudi Farnham in Horton (1979) razpravljata o spreminjajoči se vlogi menedžmenta in govorita o t. i. reformi javnega menedžmenta. Medtem ko so značilnosti tradicionalnega menedžmenta administrativna osebna funkcija, očetovski menedžerski stil, standardizirana praksa zaposlovanja, kolektivistična industrijska razmerja ter modelna vloga delodajalca, na drugi strani prihajajo v ospredje značilnosti novega menedžmenta – strateška osebna funkcija, racionalni menedžerski stil, prilagodljivost zaposlovanja, dvojna industrijska razmerja ter spremenjena vloga delodajalca. Novo vlogo menedžmenta lahko povzamemo v primerjalni tabeli (DuBrin, 2000).

Tabela 1: DuBrinov vidik vlog starega in novega menedžerja

Stare vloge menedžerja	Nove vloge menedžerja v javni upravi
Razmišlja o sebi kot o nadrejenem.	Razmišlja o sebi kot o pokrovitelju, vodji tima ali internem svetovalcu.
Upošteva verigo ukazov. Sledi hierarhiji kontrolnega razpona.	Vzpostavlja delovna razmerja in stike z vsakim članom organizacije, ki želi opraviti nalogo.
Deluje v skladu z organizacijsko strukturo.	Spreminja organizacijsko strukturo glede na okolje.
Večino odločitev sprejema sam in zadržuje informacije.	Povabi druge člane, da se pridružijo odločanju in z zaposlenimi izmenjuje informacije.
Prizadeva si obvladovati glavne poslovne discipline.	Prizadeva si obvladovati več menedžerskih disciplin.
Zahteva izpolnjevanje delovnih ur.	Zahteva rezultate.

Vir: Prirejeno po DuBrin, 2000.

Pri javni upravi kot učeči se organizaciji je velikokrat hierarhična avtoriteta neprimerna za spremembe, ki zahtevajo domišljijo, dialog, vztrajnost, željo po spremembi množice ljudi, ne posameznika. Izzivi sprememb, kjer je hierarhija neprimerna, bodo privedli do novih pogledov vodenja, ki temeljijo na novih principih. Te spremembe zahtevajo edinstveno mešanico ljudi na različnih položajih, ki vodijo na različne načine. Velikokrat velja prepričanje, da se nič ne zgodi brez vrhnjega menedžmenta, da ne pride do nobene pomembne spremembe. Ambrož in Bratkovičeva (2004) sta v raziskavi slovenskih organizacij javnega sektorja ugotovila, da imajo ključno vlogo pri inoviranju organizacijske kulture srednji menedžerji.

V zvezi s funkcijo vodenja in vodstvenimi ravnmi Senge loči tri skupine vodij: (1) Notranji vodja ima pomembno poslovno odgovornost, je na čelu organizacijskih enot, ki tvorijo velike korporacije, in ima avtonomijo. Je zelo inovativen in se sooča s pomembnimi izzivi za korporacijo. Ključna vloga tovrstnih vodij je preizkus posameznih idej učenja v praksi in povezava novih zmožnosti s poslovnimi rezultati. Nato oblikujejo proces učenja, s katerim tako preizkušene veščine prenesejo na celotno organizacijo. Vodje postanejo učitelji teh procesov. Znanje in izkušnje jim dajejo kredibilnost. Usmerjeni so na poslovne rezultate. (2) Izvršilni vodja je v vlogi mentorja notranjih vodij, sprejema končne odločitve in je najvidnejši v celotni

organizaciji. Omogoča neprestano učenje in razvija učečo se infrastrukturo. (3) Notranji graditelji mrež. To je najmanj cenjena vloga vodij, pogosto jih imenujemo tudi notranji graditelji skupnosti. Nimajo avtoritete položaja, po organizaciji se lahko premikajo svobodno, skoraj neopazno. Edina avtoriteta izhaja iz jasnosti njihovih idej in moči njihovih prepričanj. Težko jih je opredeliti, kajti to so lahko ljudje na zelo različnih položajih v organizaciji. Pomagajo pri koordinaciji ljudi in procesov učenja ter širijo ideje, ki so jih preizkusili skrbniki procesov. Nimajo avtoritete, da bi sprožili spremembe v organizacijski strukturi in procesih. Torej so najučinkovitejši v kombinaciji z drugima dvema oblikama vodij.

Palmer in Hardy sta razvila nove menedžerske prakse, pri katerih postajajo spretnosti ravnanja z ljudmi pri delu in sodelovanje – tako znotraj organizacije kot tudi z zunanjimi subjekti – ključnega pomena (Palmer, Hardy, 2000; Daft, 2000). Nove menedžerske prakse, ki jih s pridom lahko uporabljamo tudi v menedžmentu javne uprave, vključujejo: visoko stopnjo zaupanja, neprikrivanje napak, zaposleni oblikujejo delo, lateralni – sodelovalni stil vodenja, poudarek na dodani vrednosti, notranje partnerstvo in kontinuirano organizacijsko učenje.

7. Strateški menedžment v javni upravi kot učeči se organizaciji

S konceptom učeče se organizacije se povezujejo tudi t. i. brezčasovni temelji dolgoročne organizacijske odličnosti. Elementi organizacijske odličnosti, ki lahko bistveno omilijo probleme v javni upravi, so:

1. **strateška usmerjenost z značilnostmi:** tesni odnosi z uporabniki storitev, hiter odziv, jasni cilji in poslovna osredotočenost;
2. **uspešno vodstvo:** vizija vrhnjega menedžmenta, spodbujanje ključnih vrednot, naravnost k akcijam, spremembam in učenju ter pospeševanje menedžmenta znanja;
3. **oblika organizacije:** preprosta oblika in prožni kadri, opolnomočenje, horizontalna struktura in sodelovanje, upoštevanje raznovrstnih, nefinančnih kazalnikov uspeha, uporaba elektronske tehnologije;
4. **organizacijska kultura:** ustvarjanje ozračja zaupanja, izmenjava informacij, spodbujanje kadrov, dolgoročni vidik in cenjenje prilagodljivosti in učenja.

Kot smo v prispevku že omenili, je eden ključnih problemov menedžmenta javne uprave opredeliti strateške smernice.

V teoriji obstaja več modelov strateškega menedžmenta, ki so jih avtorji razvijali zlasti za profitno naravnane organizacije. Proces strateškega menedžmenta vključuje niz medsebojnih zaporednih korakov. Člani organizacije najprej analizirajo trenutno situacijo, nato se odločajo o oblikovanju strategij, udejanjijo

izbrane strategije ter jih na koncu ovrednotijo (po potrebi preoblikujejo ali spremenijo). Proces je sestavljen iz temeljnih funkcij menedžmenta: načrtovanja, organiziranja, vodenja in kontroliranja. Tudi proces strateškega menedžmenta v javni upravi je proces oblikovanja strategije ter njenega uresničevanja in vrednotenja. V nadaljevanju podrobneje pojasnjujemo **Brysonov model** strateškega menedžmenta, katerega posebnost je, da ga je avtor razvil prav za neprofitne organizacije (Bryson, 1998).

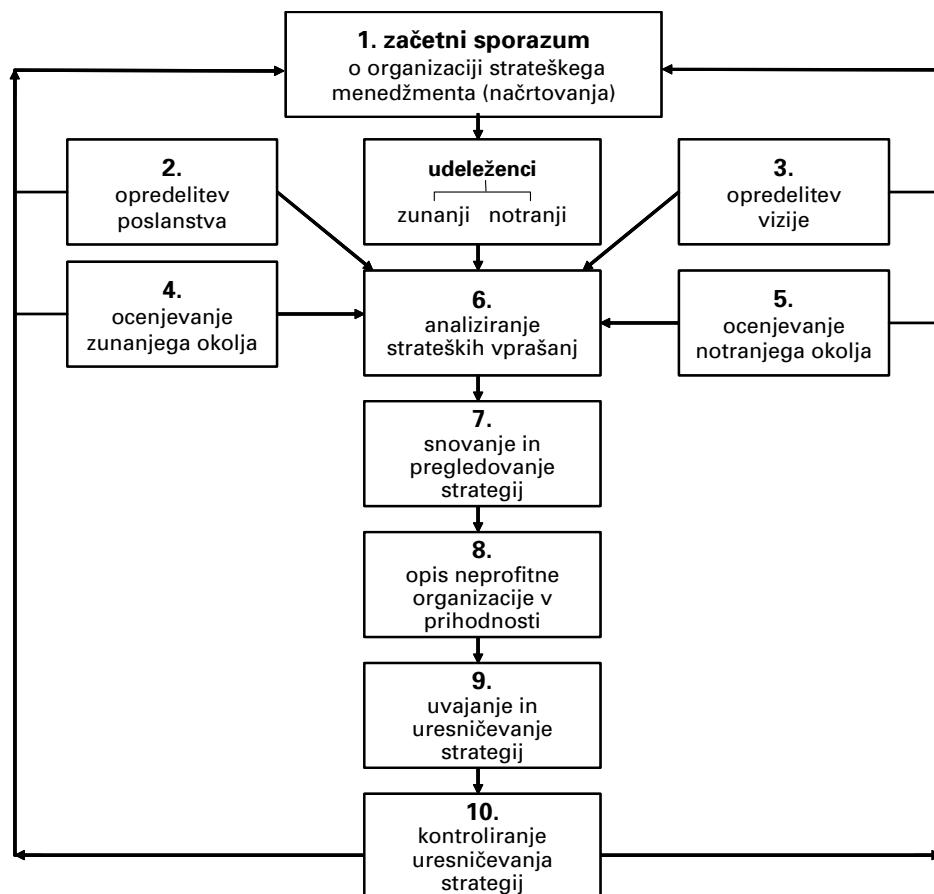
Bryson poudarja, da strateško načrtovanje v neprofitnih organizacijah ni ločen koncept, proces ali orodje. Je nekaj več. Vključuje širok spekter menedžerskih pristopov, odvisnih od vzrokov iz okolja, ki opredeljujejo neprofitno organizacijo, ter od okoliščin, ki določajo uspeh poslovanja. Ključno je, da postane proces strateškega načrtovanja temeljno orodje vseh menedžerjev, ki vodijo neprofitne organizacije. Najučinkovitejši vodje, menedžerji in načrtovalci neprofitnih organizacij so danes in bodo tudi v prihodnje tisti, ki najbolje poznajo proces strateškega poslovanja neprofitne organizacije. Proces strateškega menedžmenta razumemo kot proces strateškega načrtovanja in proces uresničevanja strategije (Pučko, 1995). Osnovna naloga strateškega načrtovanja je usklajevati neprofitno organizacijo s potrebami in izzivi iz njenega okolja. Proces strateškega načrtovanja v neprofitnih organizacijah mora biti zasnovan tako, da pomaga vzpostaviti temeljne odločitve in akcije, ki bodo usmerjale razvoj celotne neprofitne organizacije.

Brysonov model strateškega načrtovanja za neprofitne organizacije je sestavljen iz desetih korakov: vzpostavitve začetnega sporazuma o strateškem menedžmentu, opredelitve poslanstva, opredelitve vizije, ocenjevanja zunanjega in notranjega okolja, analiziranja strateških vprašanj, snovanja in pregledovanja strategij, opisa neprofitne organizacije v prihodnosti, uvajanja in uresničevanja strategij ter kontroliranja uresničevanja strategij (slika 6).

Prvi korak zadeva *vzpostavitev začetnega sporazuma o organizaciji strateškega menedžmenta* v neprofitni organizaciji. Začetni sporazum vključuje vprašanja glede ciljev strateškega načrtovanja (ti morajo biti natančni in merljivi, pokrivati morajo ključna področja poslovanja, pomeniti morajo izziv organizaciji in zaposlenim, biti morajo realistični in časovno določeni, doseganje postavljenih ciljev pa mora biti nagrajeno), temeljnih poti do uresničitve načrtovanja, oblik in časovnih terminov poročanja, sestave delovnih skupin in menedžmenta ter potrebnih sredstev za udejanjenje strateškega načrtovanja.

V drugem koraku model strateškega menedžmenta zadeva *opredelitev poslanstva* neprofitne organizacije. Celotni proces strateškega načrtovanja se začne z opredelitvijo poslanstva in strateškimi cilji za organizacijo kot celoto. Na vrhu hierarhije ciljev je poslanstvo, razlog, zaradi katerega neprofitna organizacija obstaja (Drucker, 1990). Opredelitev poslanstva je podlaga za postavljanje ciljev in planov.

Slika 6: Brysonov model strateškega načrtovanja v nepridobitni organizaciji



Vir: Prirejeno po Bryson, 2001; Širca, Trunk in Tavčar, 1998; Pučko, 1995.

Tretji korak zadeva *opredelitev vizije* neprofitne organizacije. Namen poslanstva je vsaj dvojen: (1) na zunanje izoblikovano poslanstvo loči neprofitno organizacijo od drugih, jo dela specifično, (2) na znotraj pa morajo vsi zaposleni v organizaciji vedeti, kaj so osnovni nameni, smotri neprofitne organizacije. Namen vizije kaže zaznavo nove zaželene prihodnosti neprofitne organizacije.

V četrtem in petem koraku *analiziramo notranje in zunanje okolje* neprofitne organizacije (analiza SWOT – analiza prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti). Rezultati analize SWOT so temelj za oblikovanje alternativnih strategij prihodnjega poslovanja neprofitne organizacije.

V šestem koraku Brysonovega modela *analiziramo ključna strateška vprašanja*. Strateška vprašanja in izzivi (tudi cilji) se navezujejo na opredelitev nalog, poslanstva, vizije in vrednot neprofitne organizacije, programov proizvodov in storitev, njihov obseg in kakovost, stranke, uporabnike, končne odjemalce, financerje ter plačnike, organizacijsko urejenost, poslovanje, financiranje in tehnološko organiziranost neprofitne organizacije (Andreasen, 2001; Bryson, 2001).

V sedmem koraku sledi *snovanje (oblikovanje) in nato pregledovanje strategij* v neprofitni organizaciji.

Brysonov model strateškega menedžmenta je zlasti v slovenski javni upravi aktualen, saj vključuje interaktivne elemente učeče se organizacije in ponuja rešitve mnogih problemov javne uprave, ki smo jih navedli v prispevku.

8. Zaključek

Klasični model upravljanja javnega sektorja je poudarjal upravo kot organizacijo, posamezniki pa so bili zgolj nosilci depersonaliziranih vlog (politik, javni uslužbenec, uporabnik). V ekonomiji znanja se tudi v javni upravi menedžment usmerja na posameznike (time). Že sam pojem demokratizacija javne uprave nakazuje na njeno preusmeritev k ljudem, tako zaposlenim kot uporabnikom. Gre za to, da bi javna uprava morala upoštevati želje in zahteve uporabnikov storitev, zlasti glede izboljšanja odnosa uslužbencev do uporabnikov, dostopnosti in trajanja reševanja zadev ter za boljše informiranje javnosti. Po drugi strani pa ne bi smeli zanemariti zaposlenih, saj so ti največje bogastvo vsake organizacije. Menedžment znanja v javni upravi se osredotoča na načrtovanje karier zaposlenih ter na načrtovanje razvoja vsakega posameznika, ki temelji na rednem ugotavljanju potreb po usposabljanju in razvoju. Pomembno je spodbujati pripadnost organizaciji in delovnim timom, zaposlene pa motivirati za sodelovalno in interaktivno učenje, kar je ena ključnih značilnosti učeče se organizacije.

Koncept učeče se organizacije temelji na enakosti, odprtih informacijah, nizki stopnji hierarhije in kulturi, ki spodbuja prilagodljivost in sodelovanje ter s tem nastanek idej kjerkoli v organizaciji, tako da je ta sposobna hitreje najti priložnosti in se spopadati s krizami. V učeči se organizaciji ima najvišjo vrednost reševanje problemov, medtem ko tradicionalne organizacije uresničujejo učinkovito poslovanje. Učeča se organizacija se je sposobna neprestano učiti, je odprta za okolje in ima željo (potrebo) po povečevanju sposobnosti učenja.

Temeljni cilj prispevka je bil prikazati razsežnosti učeče se organizacije in poudariti smiselnost sprejetja koncepta učeče se organizacije v javni upravi. Seveda ob udejanjanju tega koncepta v javni upravi ne gre pričakovati takojšnjih, bistvenih sprememb, še zlasti, ker je ta segment neprofitnega sektorja do sedaj deloval bolj ali manj togo, upoštevajoč klasične menedžerske modele. Učeča se organizacija ni modna menedžerska muha, ampak filozofija, kako naj organizacije

postanejo za človeka čim prijaznejše (Senge, 2004). Smisel uveljavljanja koncepta učeče se organizacije ni samo rezultat tega procesa, ampak je že sam proces uresničevanja izziva učeče se organizacije smisel.

Literatura in viri:

- Ambrož, M., Bratkovič, E. (2004): Inoviranje organizacijske kulture v javnem zavodu. Razprava. Organizacija, letnik 37. številka 1, januar 2004.
- Andreason, Alan R. (2001): Profits for Nonprofits: Find a Corporate Partner. Ott, Steven J., ur., Organizations. Understanding Nonprofit Organizations: Governance, Leadership and Management. Oxford: Westview Press, str. 223–230.
- Argyris, C., Schon, D. A. (1978): Organizational Learning. Reading: Addison Wesley.
- Bizjak, F. (1999): Kako voditi neprofitne organizacije, II. del. Neprofitni management, Nova Gorica, 1(1999), 5/6, str. 7–13.
- Bozeman, B. (1979): Public Management and Policy. St. Martin's Press, New York.
- Bryson, John M. (1998): A Strategic Planning Process for Public and Non-Profit Organizations. Long Range Planning, 21(1998), 1, str. 73–81.
- Bryson, John M. (2001): Strategic Planning. Ott, Steven J., ur., Organizations. Understanding Nonprofit Organizations: Governance, Leadership and Management. Oxford: Westview Press. Str. 131–157.
- Daft, Richard L.: Management. 5th ed. Forth Worth (2000): The Dryden Press. 781 str.
- Daft, Richard L., Marcic, Dorothy (2001): Understanding Management. 3rd ed. Fort Worth: Harcourt College Publishers. 606 str.
- Debelak, S. (1997): Prenova slovenskega upravnega sistema na poti v Evropo, Zbornik znanstvenih razprav Visoke upravne šole, ur. Abrahamsberg, N., VUŠ, Ljubljana, 35–42.
- Dimovski, V. (1994): Organizational Learning and Competitive Advantage: A Theoretical and Empirical Analysis. Doktorska disertacija. Cleveland: 182 str.
- Dimovski, V., Penger, S. (2004): Attaining the Knowledge Organizational Paradigm: Theoretical Views of the 21st Century Organization and the Case of Slovenian Institute for Learning Enterprises. San Juan: Conference Proceeding Book.
- Dimovski, V., Penger, S. (2004): Največji izziv menedžerjev je nenehno učenje. Finance (Ljubljana), 17. maj 2004, št. 94, str. 27.
- Dimovski, V. (2004): Je učeča se organizacija v Sloveniji vizija ali stvarnost? Simpozij o umetnosti ustvarjanja vrhunske organizacije. Ljubljana, GZS, 18. maj 2004.
- Drucker, Peter F. (1990): Managing Nonprofit Organization. Oxford: Harper Collins. 177 str.
- DuBrin, A. J. (2000): The Active Manager: How to Plan, Organize, Lead and Control Your Way to Success. London: Thomson Learning.
- Farnham, D., Horton, S.: People Management Reform in the UK: Public Services since 1979: Learning from the Private Sector or Learning to Cope With Change.
- Farnham, D., Horton, S. (1996): Managing people in the public services, MacMillan Press Ltd., London, Houndmills, Basingstoke, Hampshire in London.
- Kovač, P. (2000): Javna uprava v znamenju ljudi. Teorija in praksa, let. 37, 2/2000, str. 279–293.

Dimovski, Penger, Žnidaršič
Javna uprava kot učeča se organizacija

- Montanheiro, L. C., Haigh, R. H., Morris, D. S., ur. (1997): Understanding Public and Private Sector Partnership. Sheffield Hallam: SHU Press. str. 13–22.
- Možina, S. (1998): Vodenje v neprofitnih organizacijah. *Neprofitni management*, Nova Gorica, 1 (1998), 2/3, str. 5–8.
- Nonaka, I., Takeuchi, H. (1995): *The Knowledge Creating Company*. Oxford: Oxford University Press.
- Palmer, I., Hardy, C. (2000): *Thinking About Management*. London: Sage Publications.
- Pučko, D. (1995): O strateškem managementu v zdravstvenem zavodu. *Organizacija, Kranj*, 28(1995), 3, str. 161–170.
- Rus, V. (1999): Novi javni management, gradivo za seminar Management v neprofitnih organizacijah, Portorož, 22.–25. 9. 1999, Fakulteta za družbene vede.
- Senge, P. M. (1990): *The Fifth Discipline. The Art and Practice of the Learning Organization*. London: Random House. Slovenian Institute for Learning Enterprises (Inštitut za učeča se podjetja) (2003–2004): *Internal Papers and Frameworks*. Dostopno: (<http://www.i-usp.si/eng/>), 20. 3. 2004.
- Senge, P. (2004): Podjetja iščejo smisel življenja. *Revija Manager*, maj 2004, št. 5, str. 19–21.
- Stonehouse, G., idr. (2000): *Global and Transnational Business: Strategy and Management*. Chichester: Wiley.
- Širca Trunk, N., Tavčar, M. I. (1998): *Management nepridobitnih organizacij*. Koper: Visoka šola za management v Kopru. 136 str.
- Tavčar, M. (1997): Management sprememb v Izbrane teme iz sodobnega managementa, ur. Radonji, D., Ekonomsko-poslovna fakulteta, Inštitut za razvoj managementa, Maribor, 9–62.
- Vila, A. (2000): *Organizacija v postmoderni družbi*. Kranj: Moderna organizacija. 212 str.
- Weick, K. A., Sutcliffe, K. M. (2001): *Managing the Unexpected. Assuring High Performance in an Age of Complexity*. JOSSEY-BASS, A Wiley Company.

Dr. Vlado Dimovski je izredni profesor na Ekonomski fakulteti v Ljubljani, Katedra za management in organizacijo, in od leta 2000 minister za delo, družino in socialne zadeve. Leta 1994 je doktoriral na Cleveland State University (ZDA) s področja menedžmenta in poslovnih financ z doktorsko disertacijo »Organizational Learning and Competitive Advantage: A Theoretical and Empirical Analysis«. Gre za prvo delo slovenskega avtorja s področja koncepta učeče se organizacije.

Mag. Sandra Penger je asistentka za področji menedžmenta in organizacije na Ekonomski fakulteti v Ljubljani, Katedra za management in organizacijo. Magistrirala je na temo sodobni vidiki menedžmenta in se s članki pogosto pojavlja v strokovni literaturi s področja menedžmenta.

Mag. Jana Žnidaršič je asistentka za področji menedžmenta in organizacije na Ekonomski fakulteti v Ljubljani, Katedra za management in organizacijo. Več let se je v praksi ukvarjala z aktualnimi vprašanji in problemi izobraževalnega sistema ter uvajanjem novih konceptov učenja v izobraževalni proces; s tega področja – v povezavi s podjetništvom – je tudi magistrirala. Sedaj se pogloblja v vprašanja sodobne menedžerske discipline.

SUMMARY

Public Administration as a Learning Organization

The learning organization concept is a challenge for both, profit and non-profit organizations. Public administration, as it acts in public benefit plays an important role in modern society. In spite of its non-profit character, public administration is not isolated from environmental changes and demands. It should respect both the general challenges and specific challenges, related to the public sector. General challenges include globalization and global competition, transition from an industrial to a new economy, technology and e-business, reorganization as well as the issues encompassing ethics, social responsibility and cultural differences. The specific challenges of public administration are as follows: (1) the public sector is criticized due to administration enlargement and inability to solve complex social problems, (2) an unstable and changing environment requires reduction in public expenses and higher quality of services, (3) changes in social environment reflect changes in human priorities (i.e. time is money), (4) public officials need to be empowered, having more complex and creative tasks, enabling chances for personal and professional development.

At the turn of the 21st century, non-profit organizations are facing the organizational revolution, which imposes new and different conceptual requirements. In this paper, we illustrate the changing organizational paradigm towards the learning organization in the non-profit sector. Therefore, the paper focuses on the new organizational paradigm of organizational model, and brings to light the importance a learning organization concept has in public administration.

The traditional managerial models with clearly stated roles, formalization, specialization and control – which are common characteristics in public administration, are no longer valid for the new organizational environment. Traditional concepts are no longer suitable to the challenges of a knowledge-based economy. Knowledge economy requires implementation of new managerial concepts and roles; management in public administration should focus on individuals and working teams. The modern organizational model has to implement a horizontal method of work and form process teams concentrating on precisely specified tasks.

Democratization of public administration needs to direct itself towards people, users of public administration services as well as employees. Public administration should consider the needs and demands of clients, improve accessibility and mutual relations between officials and clients, shorten the time necessary to complete services, and continuously inform the public.

The public sector should pay great attention to strategic planning, as it is one of the fundamental stones in implementing the concept of a learning organization. Strategic planning consisting of a set of concepts, procedures, and tools developed primarily to help public organization, as well as communities or other entities, deal in effective ways with their dramatically changing environments. It embraces a range of approaches that vary in their applicability to public purposes and in the conditions that govern their successful use. The approaches vary in the extent to which they encompass broad policy and direction setting, internal and external assessments, the identification of key issues, development of strategies to deal with each issue, decision-making, implementation, and monitoring and interpretation of results.

“New Public Management”, including knowledge economy, new managerial roles and learning organization’s concepts requires fundamental changes in the field of leading, organizing, planning and controlling, even in the public sector. Communication should be improved, employees empowered, a horizontal method of work and team forming should be enabled, as well as participative strategies and flexible organizational structure. Two of the crucial processes in implementing learning organization are: (1) interaction of personal skills and knowledge of both employees and managers into structured organizational knowledge; and (2) transformation of tacit knowledge into explicit knowledge. With joining the EU, the role of implementing the learning-organization model will increase, for both - profit and non-profit sector (public government).

The implementation of learning organization in public sector is three-fold: first, as a model developing horizontal coordination without any organizational hierarchy; second, as a philosophy how to create human working environment; and third, as the most developed managerial perspective of 21st century society. Such implementation means an important step in approaching the European concepts of contemporary knowledge management.

Pomen obvladovanja stroškov v javnem sektorju

UDK: 336.12

Metka Tekavčič

Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta
metka.tekavcic@ef.uni-lj.si

Darja Peljhan

Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta
darja.peljhan@ef.uni-lj.si

IZVLEČEK

Vprašanja obvladovanja stroškov in nadziranja poslovanja so vse aktualnejša tudi v slovenskih organizacijah javnega sektorja. Organizacije, ki so najbolj napredovale na tem področju, uvajajo v svoje poslovanje menedžerska orodja, ki prispevajo k obvladovanju stroškov in ki so se najprej uveljavila v proizvodnem sektorju.

Prispevek se ukvarja z vprašanji obvladovanja stroškov v javnem sektorju. Namen prispevka je predstaviti obvladovanje stroškov in njegov pomen za uspešno delovanje vseh podjetij in drugih organizacij, s posebnim poudarkom na organizacijah javnega sektorja, v katerih se vse bolj uveljavljajo načela in pristopi, ki so sicer značilni za podjetja v zasebnem sektorju. Poleg tega v prispevku predstavljamo uporabo sodobnih menedžerskih orodij, ki prispevajo k obvladovanju stroškov v slovenskih podjetjih, ter na podlagi rezultatov empirične raziskave analiziramo vpliv njihove uporabe na uspešnost podjetij.

Ključne besede: obvladovanje stroškov, javni sektor, menedžerska orodja, Slovenija.

1. Uvod

Podjetja in druge organizacije javnega sektorja so zaradi poslanstva, ki ga opravljajo, pomemben in vpliven del družbenega dogajanja. Zanje je dolgo veljalo, da smejo in morajo poslovati predvsem po načelu maksimiranja koristi za stranke oz. uporabnike storitev, ki jih te organizacije opravljajo. Zaostrene razmere poslovanja in spremembe v okolju v zadnjih letih tudi od organizacij javnega sektorja zahtevajo, da se obnašajo ekonomsko učinkovito ter iščejo ravnotežje med razpoložljivimi sredstvi in potrebami po zdravstvenih storitvah. Organizacije, ki delujejo v tistem delu javnega sektorja, kjer je njihova dejavnost v veliki meri prepuščena tržnim načelom (predvsem je to pogosto v ZDA), se hitro prilagajajo in v svoje poslovanje vse bolj uvajajo prijeme, ki so se sicer uveljavili v zasebnem sektorju, predvsem v proizvodnih organizacijah. Okoliščine zahtevajo, da jim sledijo tudi

organizacije javnega sektorja v razvitem delu Evrope, medtem ko se v Sloveniji ta proces odvija zelo počasi. Razlog je predvsem v pomanjkanju raziskovalnega dela v ekonomiki javnega sektorja in izobraževalnih programov s tega področja, zaradi česar primanjkuje ustrezno usposobljenih menedžerjev.

Dejstvo je, da so vprašanja obvladovanja stroškov in nadziranja poslovanja vse aktualnejša tudi v slovenskih organizacijah javnega sektorja. Organizacije, ki so najbolj napredovale na tem področju, uvajajo v svoje poslovanje menedžerska orodja, ki so se uveljavila v proizvodnem sektorju. Gre za orodja, povezana z obvladovanjem stroškov in temelječa na obvladovanju aktivnosti, ki so sestavni del procesov v organizaciji. Zato je namen prispevka predstaviti obvladovanje stroškov in njegov pomen za uspešno delovanje vseh podjetij in drugih organizacij, s posebnim poudarkom na organizacijah javnega sektorja, kjer se vse bolj uveljavljajo načela in pristopi, ki so sicer značilni za podjetja v zasebnem sektorju.

Prispevek je sestavljen iz treh delov. Najprej obravnavamo obvladovanje stroškov, in sicer kot koncept, ki velja za javni in zasebni sektor ter za vse dejavnosti, proizvodne in neproizvodne. V drugem poglavju poudarimo pomen obvladovanja stroškov z vidika javnega sektorja. V tretjem poglavju predstavimo rezultate empirične raziskave »Obvladovanje stroškov v slovenskih podjetjih«, po našem mnenju zelo uporabnih tudi za organizacije javnega sektorja, ki vse pogosteje tudi same vpeljujejo novejša menedžerska orodja v svoje poslovanje.

2. Obvladovanje stroškov¹

Moderno obvladovanje stroškov, ki se še razvija, temelji na stroškovnem in poslovnem računovodstvu. Obvladovanje stroškov zahteva znanje tako stroškovnega kot poslovnega računovodstva, čeprav se njegov namen in metode, ki jih uporablja, bistveno razlikujejo od tistih, ki jih uporabljata stroškovno in poslovno računovodstvo. Glavni namen stroškovnega računovodstva je vrednotenje zalog in kalkuliranje stroškov prodanih poslovnih učinkov za namene finančnih izkazov podjetja. Drugače povedano, stroškovno računovodstvo je osredotočeno na zunanje finančno poročanje. Obvladovanje stroškov pa se osredotoča predvsem na proces notranjega odločanja v podjetju.

Namen poslovnega računovodstva je, da ponuja informacije za podporo odločanju o poslovanju podjetja. Metode, ki jih pri tem uporablja, so predmet številnih razprav že od sredine osemdesetih let. Kritiki poudarjajo predvsem, da tradicionalni pristopi poslovnega računovodstva ne zagotavljajo ustreznih in pravočasnih informacij za odločanje menedžerjev. Rezultat tradicionalnih sistemov spremljanja stroškov naj bi prepogosto bile netočne in zavajajoče informacije o stroških poslovnih učinkov in kupcev. Ti sistemi se namreč preveč osredotočajo

¹ Ta del prispevka velja za javni in zasebni sektor ter za vse dejavnosti, proizvodne in neproizvodne.

na pretekle informacije. Poleg tega jemljejo podjetje kot enoto analize in ne upoštevajo celotne verige vrednosti (angl. supply chain), v kateri posamezno podjetje pomeni le enega od členov. Tradicionalni sistemi spremljanja stroškov tudi prepogosto prispevajo k nefunkcionalnemu vedenju, ki se med drugim kaže v proizvodnji presežnih zalog z namenom porazdelitve splošnih stroškov na čim večje število poslovnih učinkov ter v nabavi surovin, ki ne ustrezajo ustreznim standardom, in sicer zaradi doseganja postavljenih ciljev o višini prodajnih cen (Handbook of Cost Management, 2001).

Obvladovanje stroškov se večinoma osredotoča na informacije, ki zadevajo celoten proces razvoja in izdelave poslovnega učinka in stroške po posameznih kupcih. Obvladovanje stroškov je podjetju v pomoč pri izboljševanju poslovnih učinkov in procesov, saj opozarja na aktivnosti, ki ne dodajajo vrednosti, in ponuja ustrezna orodja za zmanjšanje oz. odpravo opravljanja teh aktivnosti. Moderno obvladovanje stroškov zahteva poznavanje stroškovnega in poslovnega računovodstva, poleg tega pa zahteva tudi zelo dobro poznavanje vseh poslovnih procesov in celotne verige vrednosti. Menedžerji, ki se trudijo obvladovati stroške, namreč ne morejo meriti in obvladovati tistega, česar ne razumejo.

Veliko je različnih mnenj o tem, katera osnovna orodja, tehnike in metode so neposredno ali posredno povezani z obvladovanjem stroškov. V prispevku jih bomo poimenovali sodobna menedžerska orodja, med katera uvrščamo orodja, ki so namenjena naprednim strateško usmerjenim podjetjem. V literaturi² so najpogosteje omenjena naslednja orodja: koncept stroškov po aktivnostih poslovnega procesa – SAPP (angl. Activity-Based Costing – ABC), predračunavanje na podlagi aktivnosti (angl. Activity-Based Budgeting – ABB), poslovodenje na temelju analize aktivnosti (angl. Activity-Based Management – ABM), koncept stroškov življenjskega cikla poslovnega učinka³ (angl. Life-Cycle Costing), koncept ciljnih stroškov (angl. Target Costing), teorija omejitev (angl. Theory of Constraints – TOC), benchmarking,⁴ ravno ob pravem času (angl. Just-in-time – JIT), celovito obvladovanje kakovosti (angl. Total Quality Management – TQM), koncept stalnih izboljšav poslovanja (angl. Continuous Improvement), prenova poslovnih procesov (angl. Business

² Izbrali smo tista menedžerska orodja, ki so najpogosteje omenjena v literaturi o obvladovanju stroškov, kot so npr. Handbook of Cost Management, Guide to Cost Management, Emerging Practices in Cost Management, and Emerging Practices in Cost Management: Strategic Cost Management.

³ Poslovni učinki so »skupno ime za proizvode in opravljene storitve kot posledke poslovnega procesa« (Turk, 2000). S poslovnimi učinki torej mislimo na proizvode in storitve, kar velja za uporabo pojma poslovni učinek v okviru celotnega prispevka.

⁴ V okviru prispevku uporabljamo izraz benchmarking, ki je v slovenskem prostoru dobro poznan. Pomeni postopek primerjanja določenega procesa z enakimi procesi v svetovno uspešnih podjetjih, pri čemer se raven učinkovitosti opravljanja posameznih aktivnosti v tem procesu v vodilnih svetovnih podjetjih postavi kot cilj, ki ga podjetje uresničuje, ali kot norma, s katero primerja lastno raven opravljanja teh aktivnosti (Tekavčič, 1996). V slovenski strokovni literaturi je izraz *benchmarking* že dobro uveljavljen, posamezni avtorji pa ga prevajajo kot primerjalno presojanje, primerjalno ocenjevanje, posnemovalno primerjanje, poslovodenje na temelju usmernikov, količenje in podobno.

Process Reengineering – BPR) in uravnoreženi izkaz poslovanja (angl. Balanced Scorecard – BSC). Pri vseh sodobnih menedžerskih orodjih gre za poskuse iskanja novih rešitev za povečanje uspešnosti poslovanja v sodobnem poslovnem okolju, ki od podjetij zahteva doseganje poslovne odličnosti.

Sodobna menedžerska orodja so se v tujini (s tem mislimo predvsem na ZDA, Japonsko in države EU) začela intenzivno uvajati že od sredine sedemdesetih oz. od začetka osemdesetih let dvajsetega stoletja, predvsem s pomočjo raznih svetovalnih podjetij. Naj navedemo nekaj primerov. Po podatkih raziskave, ki jo je izvedlo svetovalno podjetje Ernst & Young za potrebe American Quality Foundation, kar 60 % ameriških podjetij iz štirih pomembnih dejavnosti (izdelava računalnikov, proizvodnja avtomobilov, banke in bolnišnice) redno uporablja 'benchmarking' (Beretta, Dossi, Grove, 2000). Po podatkih raziskave iz leta 1998 za potrebe Cost Management Group z inštituta Institute of Management Accountants je 35 % ameriških podjetij že imelo vzpostavljen uravnoreženi izkaz poslovanja ali pa ga je vpeljevalo.

V okviru obravnave sodobnih menedžerskih orodij je treba poudariti dvoje. Prvič, vrstni red obravnavanja posameznih orodij ni povezan z vplivom, ki ga ima uporaba orodij na uspešnost poslovanja podjetja. Sodobno usmerjena podjetja morajo namreč poznati vsa orodja ter jih kritično uporabiti glede na naravo svojega poslovanja, ne pa zaradi orodja samega. Posamezna orodja so med seboj zelo povezana in za podjetje koristna šele takrat, ko zna izkoristiti možnosti, ki mu jih ta orodja ponujajo. Drugič, nekatera orodja so neposredno povezana z obvladovanjem stroškov, druga pa so celostna menedžerska orodja, ki se le v posameznih elementih nanašajo na obvladovanje stroškov. V nadaljevanju zaradi poenostavitve govorimo o sodobnih menedžerskih orodjih. V prispevku ne nameravamo podrobneje razpravljati o posameznem orodju. O njih je bilo že veliko napisano, zato lahko bralec, ki bi se rad podrobneje seznanil s posameznim menedžerskim orodjem, prouči navajane reference v Tekavčič, Šink (2002a).

Pravilna določenost in obravnava sodobnih menedžerskih orodij omogočata lažje odločanje o poslovanju podjetjem, ki se spoprijemajo s spremembami sodobnega poslovnega okolja. Ob tem je treba omeniti analizo aktivnosti, ki je nedvomno eden pomembnejših temeljev orodij modernega poslovanja. Temelji na uporabi informacij, pridobljenih s sistemi stroškov, ki temeljijo na sodobnih menedžerskih orodjih. Praktično vsa sodobna menedžerska orodja, ki se razvijajo zaradi povečevanja učinkovitosti in uspešnosti poslovanja, zahtevajo poznavanje značilnosti posameznih aktivnosti poslovnega procesa. Pomembno je, da se podjetja osredotočijo na aktivnosti, ki prispevajo k vrednosti z vidika zahtev kupcev. Skrčiti ali celo odpraviti morajo vse aktivnosti, ki k tej vrednosti ne prispevajo. V podjetju si morajo prizadevati, da povečajo število aktivnosti, ki prispevajo k vrednosti z vidika kupcev, ter da povečajo učinkovitost opravljanja zaželenih in potrebnih aktivnosti.

Oboje vodi h končnemu cilju, ki je povečanje dobička z doseganjem višjih prodajnih cen in znižanjem stroškov poslovanja.⁵

3. Pomen obvladovanja stroškov v javnem sektorju

Avtorji, ki proučujejo obvladovanje stroškov v javnem sektorju (glej npr. Ball, 2001; Han, 1991; Kline, 2003), opozarjajo, da se organizacije javnega sektorja že več kot dve desetletji spopadajo z okoljem, ki je sicer značilno za podjetja, ki v konkurenčnih razmerah poslujejo po načelih tržnega gospodarstva. Spopadati se morajo z naraščajočimi pritiski po zmanjševanju stroškov ob hkratnih zahtevah po boljši kakovosti opravljenih storitev. Organizacije javnega sektorja se vse bolj spoprijemajo s podobnimi težavami kot podjetja, ki želijo preživeti v razmerah zaostrene konkurence na zahtevnih svetovnih trgih. Tako kot morajo podjetja slediti nenehno spreminjajočim se zahtevam kupcev, ki ob poplavi sorodnih poslovnih učinkov upravičeno pričakujejo poceni, a visokokakovostne poslovne učinke, morajo tudi organizacije javnega sektorja vse bolj upoštevati stranke oz. uporabnike svojih storitev.

V primeru javnega sektorja ima usmerjenost k uporabniku (stranki) meje, ki jih postavlja javni interes. Zadovoljstva uporabnika ne smemo postavljati pred interese drugih ali pred javni interes, ki ga določa zakon (Virant, 2003, str. 68). Navadno je ovira za doseganje večjega zadovoljstva uporabnikov dejstvo, da imajo organizacije javnega sektorja večinoma monopolni položaj. Zato se za povečevanje kakovosti storitev in zadovoljstva uporabnikov uporabljajo različni netržni mehanizmi, npr. ko vlada z obvezujočimi standardi (predpisi) usmerja upravne organe k uporabniku (gre za t. i. prijazno upravo in razne antibirokratske programe).

Lahko ugotovimo, da je izzivov za organizacije v javnem sektorju vedno več. V takšnih razmerah morajo organizacije javnega sektorja, tako kot podjetja iz zasebnega sektorja, pristati na logiko poslovne odličnosti. S poslovno odličnostjo običajno označujemo »stroškovno učinkovito povezanost aktivnosti znotraj vseh organizacijskih enot, katere namen je nenehno izboljševanje poslovnih učinkov, ki zadovoljujejo želje kupcev«⁶ (Brimson, 1991, str. 5). Tudi od slovenskih organizacij javnega sektorja se vse bolj zahteva izjemno prožno poslovanje, ki omogoča hitro odzivanje na spremembe v okolju. Zato se morajo zavedati nujnosti uvajanja sprememb, ki omogočajo izboljšanje njihovega delovanja ter doseganje boljših rezultatov ter s tem povečanje uspešnosti poslovanja. V takšnih razmerah potrebujejo informacije, ki ne bodo kazale zgolj finančnega stanja in uspeha organizacij, pač pa tudi druge zmožnosti, predvsem človeške, tehnološke in razvojne. Država

⁵ Več o analizi aktivnosti kot izhodišču za obvladovanje stroškov in povečevanju uspešnosti poslovanja glej npr. v Tekavčič, 2001, str. 303–308.

⁶ V primeru javnega sektorja gre za stranke oz. uporabnike storitev, ki jih opravljajo organizacije javnega sektorja.

mora z menedžmentom organizacij javnega sektorja svojim državljanom zagotoviti ustrezno kakovost storitev, ki jih opravljajo te organizacije, hkrati pa vzpostaviti mehanizme, ki bodo omogočali nadzor nad poslovanjem organizacij, ki jih financira. To pomeni, da mora od organizacij javnega sektorja zahtevati spoštovanje logike poslovne odličnosti in iskanje načinov za zagotavljanje visoke kakovosti opravljenih storitev ob čim nižjih stroških poslovanja. S tem se od vseh organizacij javnega sektorja zahtevajo učinkovito načrtovanje, organiziranje, vodenje in nadzor procesov, ki potekajo v organizaciji, in hkrati zagotavljanju njihove stroškovna učinkovitost. Organizacije javnega sektorja zato potrebujejo menedžment, ki bo sposoben obvladati aktivnosti v organizaciji in s tem tudi stroške, ki jih te aktivnosti povzročajo.

Omenili smo že, da so sodobna menedžerska orodja v tujini (s tem mislimo predvsem na ZDA, države Evropske unije in Japonsko) že dodobra poznana in uveljavljena. Prav tako so že znane številne pozitivne izkušnje z uvajanjem teh konceptov v podjetja ter uspešnim poslovanjem z njihovo pomočjo. Kako pa je z uporabo teh sodobnih menedžerskih orodij pri nas, v Sloveniji? Kot nam je znano, do zdaj na tem področju še ni bila izvedena poglobljena raziskava, ki bi v celoti odgovorila na to vprašanje, zato smo v okviru raziskovalnega programa Management, organizacija in poslovna informatika na Ekonomski fakulteti v Ljubljani izpeljali raziskavo z naslovom »Obvladovanje stroškov v slovenskih podjetjih«.

V nadaljevanju na podlagi rezultatov opravljene raziskave analiziramo uporabo sodobnih menedžerskih orodij v slovenskih podjetjih ter njihov vpliv na uspešnost poslovanja. Rezultati omenjene analize so po našem mnenju zelo uporabni tudi za organizacije javnega sektorja, ki vse pogosteje tudi same vpeljujejo novejša menedžerska orodja v svoje poslovanje. Sicer se med menedžerskimi orodji, ki se najpogosteje uporabljajo v javnem sektorju, omenjajo predvsem koncept stroškov po aktivnostih poslovnega procesa (Ball, 2001; Kline, 2003; Tekavčič, 2001), benchmarking (Ball, 2001; Kline, 2003; Poulin, 2004) in uravnoteženi izkaz poslovanja (Kaplan, 2000; Hoque idr., 2004). Tudi v tuji strokovni literaturi ni zaslediti poglobljene raziskave o uporabi menedžerskih orodij, ki prispevajo k obvladovanju stroškov v javnem sektorju. Pojavljajo se le posamezne študije primerov organizacij javnega sektorja, ki so uspešno vpeljale katero od menedžerskih orodij v svoje poslovanje; te pa so lahko zelo dobra osnova za nadaljnje proučevanje uporabe teh orodij na večjem vzorcu organizacij javnega sektorja. To je zagotovo izziv za strokovnjake s področja obvladovanja stroškov tako v Sloveniji kot v tujini.

4. Izsledki empirične raziskave v slovenskih podjetjih

Okolje, v katerem poslujejo slovenska podjetja, se je v minulem desetletju že spremenilo tako, da se uspešno poslovanje nagradi, neuspešno pa kaznuje. Menedžerji, ki so odgovorni za uspešno poslovanje, in tisti, ki morajo menedžerjem in drugim nosilcem odločanja zagotoviti ustrezne informacije za

menedžerjem in drugim nosilcem odločanja zagotoviti ustrezne informacije za odločanje, so v tržnem okolju prisiljeni upoštevati nove okoliščine poslovanja, ki od podjetij in njihovih zaposlenih zahtevajo drugačno vedenje kot v preteklosti. To bi se moralo pokazati tudi v uvajanju in uporabi sodobnih menedžerskih orodij, kar smo z anketnimi vprašalniki ugotavljali v okviru raziskave »Obvladovanje stroškov v slovenskih podjetjih«.

4.1 Opis raziskovalnega pristopa

Glavni vir podatkov za empirično analizo je raziskava »Obvladovanje stroškov v slovenskih podjetjih«, ki je bila izvedena pozimi 2000/2001. Empirična raziskava temelji na obsežnem vprašalniku z vnaprej ponujenimi odgovori pri večini vprašanj. Z anketiranjem v slovenskih podjetjih (anketirani so bili zaposleni, ki sestavljajo višje strukture v podjetju, od (naj)višjih in srednjih menedžerjev do vodij računovodskih služb, služb kontrolinga ipd.) smo dobili 264 uporabnih izpolnjenih anketnih vprašalnikov, na katerih temeljijo empirične ugotovitve. Kot tehniko anketiranja smo izbrali osebne razgovore, saj menimo, da je s tovrstno tehniko mogoče pridobiti natančnejše in popolnejše odgovore na zastavljena vprašanja kot z drugimi (npr. anketiranje po pošti, telefonsko ali elektronsko anketiranje), še posebno zaradi relativno dolgega vprašalnika. Pri osebni anketiranju lahko anketar takoj pojasni morebitne nejasnosti v zvezi z navodili ali vprašanji. Druge prednosti osebne anketiranja so relativno hitro zbrani podatki, izvrstno sodelovanje anketirancev, nizko število neodgovorjenih vprašanj in najmanjša verjetnost nerazumevanja pri anketiranih (Zikmund, 2000).

Osebno anketiranje smo opravili s pomočjo 100 ustrezno usposobljenih anketarjev.⁷ Vsak anketar je anketiral dve do tri podjetja. Slovenija je relativno majhna država (20.296 km², dva milijona prebivalcev), zato smo lahko vključili skoraj vsa geografska območja z relativno nizkimi stroški, kar ni običajna praksa pri osebni anketiranju (Zikmund, 2000). Gre za razmeroma velik vzorec 264 podjetij,⁸ ki po velikosti podjetij, geografsko in panožno dobro predstavlja populacijo. Pri izboru

⁷ Anketarji so bili ustrezno usposobljeni, saj je bilo anketiranje del raziskovalnega dela pri predmetu Ekonomika in analiza poslovanja podjetja v okviru podiplomskega študija na Ekonomski fakulteti v Ljubljani. Predmet je med drugim vključeval predavanja na temo novejših pristopov v zvezi z obvladovanjem stroškov, tako da so bili študenti anketarji za izpolnjevanje vprašalnika primerno strokovno usposobljeni. Poleg tega smo jim podrobno predstavili anketna vprašanja z utemeljitvijo, na kaj se nanaša posamezno vprašanje oz. kaj zahteva od anketiranega. Tako so študenti anketirancem lahko sproti (ob anketiranju) pojasnili morebitne nejasnosti glede posameznih vprašanj. S tem smo se izognili temu, da anketiranci ne bi pravilno razumeli vprašanj in bi bili zato njihovi odgovori neuporabni.

⁸ Vzorec se šteje za razmeroma majhnega, če ima manj kot 100 enot (Košmelj, Rovar, 2000), zato lahko trdimo, da je naš vzorec, ki to mejo krepko presega, velik.

podjetij v vzorec nismo imeli namena zaobiti nobenega podjetja. Naša tehnika vzorčenja ima značilnosti priložnostnega vzorčenja.⁹

Podatki so bili zbrani z vprašalnikom, ki je razdeljen na pet delov oz. vsebinskih sklopov vprašanj: glavni podatki o podjetju (v tem delu smo zbrali podatke o dejavnosti podjetja, letu ustanovitve podjetja, pravnoorganizacijski obliki in lastniški strukturi, sektorju, kamor sodi podjetje, o trgih, na katerih pretežno deluje, ravni konkurence na glavnem prodajnem trgu in podobno); sistem spremljanja in obvladovanja stroškov ter merjenja in presojanja uspešnosti poslovanja; finančni in nefinančni vidik informacij o poslovanju za potrebe odločanja v podjetju; sodobna menedžerska orodja ter komentarji, opombe, predlogi (ta del je bil namenjen komentarjem posameznih odgovorov, morebitnim pripombam in predlogom anketirancev).

Za potrebe naše empirične analize, ki se nanaša na uporabo sodobnih menedžerskih orodij, bomo upoštevali predvsem rezultate (odgovore podjetij) četrtega dela vprašalnika, ki nam bodo pomagali ugotoviti, kakšno je dejansko stanje na področju uporabe sodobnih menedžerskih orodij v slovenskih podjetjih. V tem delu smo najprej ugotavljali, ali podjetja poznajo posamezna menedžerska orodja, ali menijo, da bi jih bilo smiselno uvesti, ali mogoče že načrtujejo uvajanje katerega izmed njih, ali katerega izmed orodij že uvajajo ali celo uporabljajo.

V okviru raziskave smo anketirali 86 majhnih,¹⁰ 62 srednjih in 116 velikih podjetij. Po velikosti je v vzorcu torej 33 % majhnih podjetij, 24 % srednjih podjetij ter 44 % velikih podjetij. V vzorcu 264 slovenskih podjetij je 35,2 % proizvodnih podjetij, 15,2 % trgovskih, 36 % je storitvenih podjetij, 13,6 % podjetij pa se je opredelilo za kombinacijo prej navedenih možnosti. 40,2 % podjetij je bilo ustanovljenih leta 1991 ali pozneje. V vzorcu je skoraj enako število delniških družb (43,9 %) in družb z omejeno odgovornostjo (44,7 %), druga podjetja pa se uvrščajo med samostojne podjetnike, javna podjetja in druge pravnoorganizacijske oblike podjetij. Največ podjetij je v zasebni lasti, in sicer 58,7 %, v mešani lasti je 36 % podjetij, 5,3 % podjetij pa je v državni lasti. Od podjetij, ki so odgovarjala na vprašalnik, je 6,1 % podjetij podružnic kakega drugega podjetja. V vzorec zajeta podjetja imajo v 71,6 % primerov kot glavni trg slovenski, v 21,6 % primerov gre za kombinacijo več trgov, 3,8 % podjetij je opredelilo kot glavni nemški trg, 2,7 % podjetij italijanski trg in le 0,4 % podjetij avstrijski trg. Izmed vprašanih podjetij jih je 9,8 % takih, ki so na dan 31. 12. 1999 izkazovala izgubo.

⁹ Več o priložnostnem vzorčenju glej npr. v Churchill, 1999, str. 502, in Zikmund, 2000, str. 350.

¹⁰ Podjetja smo razvrstili po velikosti glede na merila, ki jih določa 51. člen zakona o gospodarskih družbah, veljaven v času naše raziskave.

V okviru empirične analize bomo na podlagi pridobljenih podatkov najprej ugotovili, kakšno je stanje na področju uporabe sodobnih menedžerskih orodij v slovenskih podjetjih.

4.2 Uporaba sodobnih menedžerskih orodij v slovenskih podjetjih

V preglednici 1 predstavljamo rezultate analize uporabe sodobnih menedžerskih orodij v slovenskih podjetjih. Lahko ugotovimo, da slovenska podjetja slabo poznajo teorijo omejitev (pozna jo 45 % podjetij), poslovanje na temelju analize aktivnosti (pozna ga 54 %) in koncept stroškov življenjskega cikla poslovnega učinka (pozna ga 56 % podjetij). Najbolje poznana orodja pa so celovito obvladovanje kakovosti (pozna ga 77 % podjetij), koncept stalnih izboljšav poslovanja (pozna ga 73 % podjetij) in ravno ob pravem času (pozna ga 72 % podjetij).¹¹ Čeprav so ti trije koncepti najbolj poznani, moramo opozoriti na to, da je še vedno kar nekaj (približno četrtina) slovenskih podjetij, ki jih ne poznajo, čeprav se v tujini intenzivno uvajajo že od začetka osemdesetih let.

Slovenska podjetja največ uvajajo in uporabljajo koncept stalnih izboljšav poslovanja (22 % podjetij), celovito obvladovanje kakovosti (20 % podjetij) in benchmarking (17 % podjetij). Najmanj pa uvajajo in uporabljajo koncept stroškov življenjskega cikla poslovnega učinka (4 % podjetij), poslovanje na temelju analize aktivnosti (5 % podjetij) in uravnoteženi izkaz poslovanja (7 % podjetij), ob upoštevanju dejstva, da teorije omejitev ne uvaja in uporablja nobeno od anketiranih podjetij.¹² Ob tem moramo opozoriti na posamezna slovenska podjetja, ki so bila »pionirji« pri vpeljavi sodobnih menedžerskih orodij v svoja poslovanja, kot sta npr. Lek (na področju koncepta SAPP) in Iskra Avtoelektrika (na področju uravnoteženega izkaza poslovanja).

11 Za koncept ravno ob pravem času smo sicer ugotovili, da je relativno dobro poznan, kljub temu pa ga uporablja le 6 % podjetij, uvaja pa ga 7 % podjetij. Zagotovo je zaskrbljujoče dejstvo, da kar 41 % podjetij ne uvaja ali uporablja koncepta ravno ob pravem času oz. meni, da to ni smiselno. Po našem mnenju bi bilo smiselno anketo ponoviti v več zaporednih obdobjih (npr. vsako leto ali dve), da bi lahko spremljali, kako se giblje odnos podjetij do tega pristopa, ki je v ameriškem, evropskem, še posebno pa v japonskem prostoru močno prisoten že od sedemdesetih let prejšnjega stoletja. Slovenska podjetja se morajo zavedati dejstva, da bodo, če bodo hotela konkurirati kot dobavitelji v globalnem prostoru, od njih uvedbo tega pristopa terjali njihovi odjemalci. Kot kaže, poslovanje v slovenskem prostoru (po rezultatih raziskave je za 72 % podjetij prevladujoč trg še vedno slovenski) še ne sili podjetij v uvedbo omenjenega pristopa.

12 Ta rezultat je posledica dejstva, da se v slovenski strokovni literaturi ta pristop zanemara (o konceptu je podrobneje pisala le Tekavčičeva (1999 in 1999a)), prav tako ga v nasprotju z ameriškimi in evropskimi učbeniki praktično ni zaslediti v slovenskih učbenikih s področja poslovnega in stroškovnega računovodstva.

Preglednica 1: Poznavanje in uporaba sodobnih menedžerskih orodij v slovenskih podjetjih v %

Sodobno menedžersko orodje	Ne poznamo	Ne uvajamo/ uporabljamo oz. ni smiselno	Bi bilo smiselno uvesti	Načrtujemo uvajan- je	Uvajamo	Uporabljamo
Koncept SAPP	34,1	33,0	11,7	7,6	5,3	8,3
Predračunavanje na podlagi analize aktivnosti	40,2	35,6	7,6	6,4	3,0	7,2
Poslovanje na temelju analize aktivnosti	46,2	37,5	6,4	4,5	1,9	3,4
Koncept stroškov življenjskega cikla poslovnega učinka	44,3	41,3	8,0	2,7	0,8	3,0
Koncept ciljnih stroškov	32,2	37,5	12,1	4,9	3,0	10,2
Teorija omejitev	55,3	40,5	2,7	1,5	0,0	0,0
Benchmarking	34,1	32,6	13,3	2,7	4,5	12,9
Ravno ob pravem času	28,0	40,9	15,5	2,7	6,8	6,1
Celovito obvladovanje kakovosti	23,1	32,6	16,3	8,0	7,6	12,5
Koncept stalnih izboljšav poslovanja	26,9	31,1	14,0	6,1	8,0	14,0
Prenova poslovnih procesov	39,0	34,1	8,0	5,7	6,1	7,2
Uravnoteženi izkaz poslovanja	38,5	37,8	11,5	5,7	3,1	3,4

*Opomba: Podjetja, ki so odgovorila, da ni smiselno uvajati oz. uporabljati posameznih orodij, so sicer z njimi seznanjena.

Vir: Rezultati raziskave »Obvladovanje stroškov v slovenskih podjetjih«, 2000/2001.

Slovenska podjetja v primerjavi s tujimi (glej primere v uvodnem delu prispevka) uporabljajo sodobna menedžerska orodja v relativno majhnem obsegu. Kljub temu pa lahko omenimo nekatera pozitivna gibanja na tem področju, ki lahko pripomorejo k večji uporabi omenjenih orodij:

- V prihodnjih nekaj letih lahko pričakujemo še večje stopnjo poznavanja in uporabe pristopov celovitega obvladovanja kakovosti in stalnih izboljšav poslovanja, tudi kot posledico uvajanja projekta »Spodbujanje uvajanja celovitega sistema stalnih izboljšav v podjetjih po metodi 20 ključev«, ki ga izvaja ministrstvo za gospodarstvo.¹³

¹³ Celoten projekt je zastavljen v štirih fazah, v vsaki naj bi se v projekt vključilo po petnajst podjetij. Prva skupina podjetij je začela projekt spomladi leta 2000, druga pa jeseni leta 2000; v projekt je trenutno vključenih 29 podjetij vseh velikosti, ki se ukvarjajo z različnimi dejavnostmi. Več o metodi 20 ključev in omenjenem projektu glej v Kruhar, 2001, str. 35.

- V prihodnosti lahko pričakujemo tudi večje poznavanje in uporabo benchmarkinga, predvsem kot posledico uvajanja projekta »Zunanji benchmarking« ministrstva za gospodarstvo,¹⁴ saj sta med glavnimi cilji projekta tudi seznanitev podjetij s samim pristopom ter spodbujanje uporabe benchmarkinga v slovenskih podjetjih.¹⁵
- V prihodnjih letih lahko pričakujemo povečanje deleža slovenskih podjetij, ki poznajo in uporabljajo uravnoteženi izkaz poslovanja. Leta 2000 je namreč pri Gospodarskem vestniku izšel slovenski prevod knjige »The Balanced Scorecard – Translating Strategy into Action« avtorjev Kaplana in Nortona z naslovom »Uravnoteženi sistem kazalnikov«, ki je v izvirniku izšla leta 1996 pri založbi Harvard Business School Press. Poleg tega je Robert S. Kaplan 18. septembra 2000 predstavil koncept uravnoteženega izkaza poslovanja slovenskim menedžerjem in gospodarstvenikom v okviru Dogodka leta, ki ga je priredil Gospodarski vestnik v Ljubljani.

4.3 Vpliv uporabe sodobnih menedžerskih orodij na uspešnost poslovanja podjetij¹⁶

V okviru celostnega modela sodobnih menedžerskih orodij, ki zagotavlja uspešno poslovanje podjetja, smo ugotovili, da naj bi podjetje poslovalo uspešneje, če uporablja sodobna menedžerska orodja (Tekavčič, Šink, 2002). Uspešnost lahko ugotavljamo s finančnimi in nefinančnimi kazalci. Zaradi lažje primerjave med podjetji smo vzeli finančne kazalce, saj nefinančnih kazalcev nekatera podjetja sploh ne spremljajo, tista, ki pa jih spremljajo, uporabljajo različne nefinančne kazalce, zato vseh podjetij ne moremo primerjati med seboj glede na nefinančne kazalce.

Ugotovili smo, da v povprečju ustvarjajo največji čisti dobiček tista podjetja, ki že uvajajo ali uporabljajo posamezna orodja. V okviru tistih podjetij, ki poznajo posamezna orodja, je povprečna donosnost sredstev (ROA) v povprečju največja pri podjetjih, ki menijo, da bi bilo posamezno orodje smiselno uvesti ali pa celo že

¹⁴ Ministrstvo za gospodarstvo v okviru razvojnega programa za pospeševanje konkurenčnosti slovenske industrije za obdobje 2000–2003 podpira več medsebojno povezanih projektov, med katere sodi tudi projekt »Zunanji benchmarking«, ki ga izvaja konzorcij Centra za mednarodno konkurenčnost. Več o omenjenem projektu glej v Mlakar, 2000, str. 4–16.

¹⁵ Glede na komentarje tistih, ki so odgovarjali na anketna vprašanja, je v slovenskih podjetjih glavni problem pri vpeljevanju *benchmarkinga*, da je njegova uporaba predvsem enkratna ali pa omejena na posameznika, ki individualno zbere informacije o konkurentih in izdela t. i. analizo konkurence. Poleg tega je opazen problem dostopa do kakovostnih baz podatkov za potrebe *benchmarkinga*. Tovrstne baze so pogosto »v rokah« mednarodnih svetovalnih podjetij, zato je dostop do njih največkrat omejen.

¹⁶ V tem poglavju predstavljamo le glavne izsledke raziskave. Za podrobnejši prikaz glej Tekavčič, Peljhan, 2003.

načrtujejo njegovo uvajanje, razen pri menedžerskih orodjih ravno ob pravem času, celovito obvladovanje kakovosti in stalne izboljšave poslovanja, pri katerih je povprečna donosnost sredstev največja pri podjetjih, ki že uvajajo ali uporabljajo ta orodja. Za podjetja, ki poznajo posamezna orodja, smo ugotovili, da je delež dobička v prihodkih v povprečju največji pri podjetjih, ki menijo, da bi bilo posamezno orodje smiselno uvesti ali pa celo že načrtujejo njegovo uvajanje, razen pri ciljnih stroških, ravno ob pravem času, celovitem obvladovanju kakovosti, stalnih izboljšavah poslovanja in uravnoteženem izkazu poslovanja, pri katerih je povprečni delež dobička v prihodkih največji pri podjetjih, ki že uvajajo ali uporabljajo omenjena orodja.

Nadalje smo ugotovili, da tista podjetja, ki menijo, da bi bilo posamezno orodje smiselno uvesti ali pa celo že načrtujejo njegovo uvajanje, pogosto dosegajo najvišje kazalce uspešnosti poslovanja, še posebno pri donosnosti sredstev in deležu dobička v prihodkih. Glede na to lahko sklepamo, da so uspešnejša podjetja bolj nagnjena k uvajanju sodobnih menedžerskih orodij. To je tudi smiselno pričakovati, saj je uvajanje sodobnih menedžerskih orodij pogosto povezano z relativno visokim vložkom sredstev (tako denarja kot tudi znanja in časa). Po drugi strani pa se moramo zavedati, da se pozitivni rezultati vpeljave sodobnih menedžerskih orodij lahko pokažejo šele čez nekaj let. Zato bi bilo smiselno ponoviti raziskavo na istem vzorcu podjetij v zaporedju npr. vsaj pet let, da bi dobili relevantnejše podatke o vplivu sodobnih menedžerskih orodij na uspešnost poslovanja podjetij.

Za vse skupine podjetij¹⁷ smo ugotovili, da se razlikujejo po kazalcih uspešnosti poslovanja, kar bomo v nadaljevanju preverili še z uporabo statističnih metod. Pri ugotavljanju odvisnosti uspešnosti poslovanja podjetja od uvajanja in uporabe sodobnih menedžerskih orodij v slovenskih podjetjih smo uporabili postopek preizkušanja hipoteze o enakosti več aritmetičnih sredin za neodvisne vzorce. Za analizo smo uporabili programsko orodje za statistične obdelave SPSS for Windows, različica 10.0, in sicer tako imenovano analizo variance (One-Way ANOVA) za preizkušanje hipoteze o enakosti več aritmetičnih sredin za neodvisne vzorce, torej ničelna hipoteza je $H_0: \mu_1 = \mu_2 = \mu_3 = \mu_4$, alternativna hipoteza je tako H_1 : vse μ_i niso enake.¹⁸ Pri preizkusu $H_0: \mu_1 = \mu_2 = \mu_3 = \mu_4$ za neodvisne vzorce predpostavljamo, da se vrednosti opazovane spremenljivke porazdeljujejo

17 Za potrebe analize smo oblikovali štiri skupine podjetij: (1) podjetja, ki ne poznajo pristopa; (2) podjetja, ki poznajo pristop, pa ga ne uvajajo ali uporabljajo oz. se jim to ne zdi smiselno; (3) podjetja, ki menijo, da bi bilo pristop smiselno uvesti ali pa že načrtujejo uvajanje, in (4) podjetja, ki uvajajo ali uporabljajo pristop.

18 Pri teoriji omejitvev je ničelna hipoteza $H_0: \mu_1 = \mu_2 = \mu_3$, alternativna hipoteza pa H_1 : vse μ_i niso enake, ker imamo samo tri skupine podjetij (1, 2 in 3).

normalno¹⁹ in da imajo vse porazdelitve enako varianco. Enakost varianc preizkušamo z Levenovim preizkusom o enakosti varianc (Košmelj, Rován, 2000).

Na podlagi Levenovega preizkusa o enakosti varianc smo ugotovili, da predpostavka o enakosti varianc ne velja za delež dobička v prihodkih pri vseh proučevanih sodobnih menedžerskih orodjih. Prav tako ta predpostavka ni izpolnjena pri čistem dobičku v okviru teorije omejitvev, čistem dobičku in donosnosti kapitala v okviru koncepta ravno ob pravem času, donosnosti kapitala v okviru celovitega obvladovanja kakovosti ter donosnosti sredstev v okviru stalnih izboljšav poslovanja. V nadaljevanju bomo komentirali ugotovitve na podlagi analize variance le za tiste kazalce uspešnosti, kjer je predpostavka o enakosti varianc izpolnjena. Pogoji za zavrnitev ničelne hipoteze je, da je stopnja značilnosti pri F-preizkusu manjša ali enaka 0,05.

Pri proučevanju odvisnosti višine čistega dobička od poznavanja in uporabe sodobnih menedžerskih orodij lahko na podlagi vzorčnih podatkov zavrnemo ničelno hipotezo pri zanemarljivi stopnji značilnosti za koncept SAPP, predračunavanje na podlagi aktivnosti, koncept stroškov življenjskega cikla poslovnega učinka, benchmarking, celovito obvladovanje kakovosti in uravnoteženi izkaz poslovanja ter pri stopnji značilnosti 0,003 za koncept ciljnih stroškov, pri stopnji značilnosti 0,001 za koncept stalnih izboljšav poslovanja in pri stopnji značilnosti 0,004 za prenovu poslovnih procesov ter na tej podlagi sprejmemo sklep, da vse aritmetične sredine niso enake. To pomeni, da je povprečna višina čistega dobička odvisna od poznavanja in uporabe zgoraj omenjenih orodij. Za druga orodja tega ne moremo trditi.

Pri proučevanju odvisnosti donosnosti kapitala (ROE) od poznavanja in uporabe sodobnih menedžerskih orodij lahko na podlagi vzorčnih podatkov zavrnemo ničelno hipotezo pri stopnji značilnosti 0,001 za koncept SAPP, pri zanemarljivi stopnji značilnosti za predračunavanje na podlagi aktivnosti, stopnji značilnosti 0,002 za poslovanje na temelju analize aktivnosti, stopnji značilnosti 0,001 za koncept stroškov življenjskega cikla poslovnega učinka, stopnji značilnosti 0,005 za koncept ciljnih stroškov, stopnji značilnosti 0,008 za teorijo omejitvev, stopnji značilnosti 0,007 za benchmarking, stopnji značilnosti 0,003 za koncept stalnih izboljšav poslovanja, stopnji značilnosti 0,003 za prenovu poslovnih procesov in stopnji značilnosti 0,004 za uravnoteženi izkaz poslovanja ter na tej podlagi sprejmemo sklep, da vse aritmetične sredine niso enake. To pomeni, da je povprečna

19 Ker je v našem primeru število proučevanih enot dovolj veliko (gre za dovolj velik vzorec), veljajo sklepi, ki temeljijo na podlagi predpostavke o normalnosti, tudi če se spremenljivke ne porazdeljujejo normalno (Pahor, 2001). Vzorec se šteje za razmeroma majhnega, če ima manj kot 100 enot (Košmelj, Rován, 2000), zato lahko trdimo, da je naš vzorec, ki to mejo krepko presega, velik.

višina donosnosti sredstev odvisna od poznavanja in uporabe zgoraj omenjenih orodij. Za druga orodja tega ne moremo trditi.

Pri proučevanju odvisnosti donosnosti sredstev (ROA) od poznavanja in uporabe sodobnih menedžerskih orodij lahko na podlagi vzorčnih podatkov zavrtnemo ničelno hipotezo pri stopnji značilnosti 0,001 za koncept SAPP, stopnji značilnosti 0,004 za predračunavanje na podlagi aktivnosti, stopnji značilnosti 0,028 za poslovanje na temelju analize aktivnosti, stopnji značilnosti 0,018 za koncept stroškov življenjskega cikla poslovnega učinka, stopnji značilnosti 0,006 za koncept ciljnih stroškov, stopnji značilnosti 0,034 za teorijo omejitev, stopnji značilnosti 0,029 za benchmarking, stopnji značilnosti 0,005 za ravno ob pravem času, zanemarljivi stopnji značilnosti za prenavo poslovnih procesov in stopnji značilnosti 0,004 za uravnoteženi izkaz poslovanja ter na tej podlagi sprejmemo sklep, da vse aritmetične sredine niso enake. To pomeni, da je povprečna višina donosnosti sredstev odvisna od poznavanja in uporabe zgoraj omenjenih orodij. Na podlagi vzorčnih podatkov pa ne moremo zavrtni ničelne hipoteze, da je povprečna višina donosnosti sredstev odvisna od poznavanja in uporabe celovitega obvladovanja kakovosti, saj preizkus tu ni odkril značilnih razlik.

Na podlagi opravljene analize lahko na koncu sklenemo, da se je kot statistično značilna pokazala odvisnost povprečne višine čistega dobička, donosnosti kapitala in sredstev za koncept SAPP, predračunavanje na podlagi aktivnosti, koncept stroškov življenjskega cikla poslovnega učinka, koncept ciljnih stroškov, benchmarking, prenavo poslovnih procesov in uravnoteženi izkaz poslovanja, torej za večino proučevanih orodij. Pri poslovanju na temelju aktivnosti, teoriji omejitev, konceptu ravno ob pravem času, celovitem obvladovanju kakovosti in konceptu stalnih izboljšav poslovanja pa je bila statistično značilna odvisnost vsaj enega od omenjenih kazalcev uspešnosti poslovanja od poznavanja in uporabe sodobnih menedžerskih orodij.

Uporaba menedžerskih orodij, ki so posredno ali neposredno povezana z obvladovanjem stroškov, je vse pomembnejša tudi za organizacije javnega sektorja, ki se pri iskanju rešitev opirajo na menedžerske prijeme, razvite v podjetjih v proizvodnem sektorju. Organizacije javnega sektorja, ki so se v svetu odločile za tako pot, imajo dobre rezultate (glej npr. Hoque idr., 2004), zato so njihovi dosežki lahko zgled za ravnanje tovrstnih organizacij tudi pri nas. Kljub temu pa pri iskanju pravih rešitev ni mogoče uporabljati le receptov, zato je uvajanje sprememb vedno trdo in naporno delo, ki se ga bodo morale lotiti tudi organizacije javnega sektorja v Sloveniji.

5. Zaključek

Eno najbolj kritičnih področij v dinamičnem poslovnem okolju je zagotovo obvladovanje stroškov, zato bi morala slovenska podjetja in druge organizacije v zasebnem in javnem sektorju posebno pozornost posvetiti sodobnim menedžerskim orodjem in njihovemu uvajanju v obstoječe poslovanje. Seveda pa uvajanje teh pristopov samo po sebi ne more zagotoviti večje uspešnosti poslovanja, če podjetja in druge organizacije ne znajo oz. ne bodo znali izkoristiti vseh možnosti, ki jih ta orodja ponujajo. Organizacijam javnega sektorja bodo v veliko pomoč glavne ugotovitve prispevka, v katerem smo obravnavali obvladovanje stroškov in njegov pomen za uspešno delovanje vseh podjetij in drugih organizacij, s posebnim poudarkom na organizacijah javnega sektorja, kjer se vse bolj uveljavljajo načela in pristopi, ki so sicer značilni za podjetja, ki delujejo v zasebnem sektorju. Poleg tega smo predstavili uporabo sodobnih menedžerskih orodij v slovenskih podjetjih ter na podlagi rezultatov empirične raziskave analizirali vpliv njihove uporabe na uspešnost podjetij.

Nadaljnje smeri raziskovanja se kažejo predvsem v spremljanju uvajanja in uporabe menedžerskih orodij, ki prispevajo k obvladovanju stroškov v slovenskih podjetjih in drugih organizacijah tudi v prihodnjih letih ter v ocenjevanju pomena prisotnosti uporabe sodobnih menedžerskih orodij na uspešnost poslovanja podjetij, ki bi jo presojali s finančnimi in nefinančnimi kazalci na podlagi panela podatkov. Primerno bi bilo uporabiti tudi t. i. raziskave na terenu, in sicer v najuspešnejših slovenskih podjetjih zasebnega sektorja in organizacijah javnega sektorja. Namen tovrstnih raziskav bi bil predvsem ugotoviti, kakšne načine obvladovanja stroškov uporabljajo ta podjetja ob prilagajanju in uvajanju novih organizacijskih in tehnoloških rešitev v svoje poslovanje ter s tem ugotoviti, uporaba katerih sodobnih menedžerskih orodij je imela v praksi slovenskih podjetij najboljše rezultate. Pomanjkanje obsežnejših raziskav s področja obvladovanja stroškov v javnem sektorju se zagotovo kaže kot pomembna priložnost tako za domače kot tudi tuje strokovnjake, katerih raziskovalno delo s področja javnega sektorja bi zapolnilo praznino na tem področju ter pospešilo uvajanje teh orodij tudi v poslovanje organizacij javnega sektorja.

Tekavčič, Peljhan
Pomen obvladovanja stroškov v javnem sektorju

Metka Tekavčič je doktorica znanosti s področja poslovnih ved. Zaposlena je na Ekonomski fakulteti v Ljubljani, kjer poleg poučevanja predmetov v okviru Katedre za management in organizacijo že tretje leto deluje tudi kot prodekanica za gospodarske zadeve. Njeno raziskovalno in strokovno delo se osredotoča predvsem na poslovanje podjetij v sodobnih okoliščinah gospodarjenja s poudarkom na obvladovanju stroškov in uporabi sodobnih menedžerskih orodij v podjetjih in drugih organizacijah.

Darja Peljhan je magistrica znanosti s področja poslovanja in organizacije. Zaposlena je kot asistentka na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani, na Katedra za management in organizacijo. V svojem raziskovalnem delu se ukvarja s proučevanjem sodobnih menedžerskih orodij in njihovo uporabo v slovenskih podjetjih.

Literatura in viri

- Beretta, S., Dossi, A., Grove, H. (2000): »Benchmarking«. Barry J. Brinker (ur.), Guide to Cost Management. New York: John Wiley & Sons, Inc., str. 242–270.
- Ball, A. (2001): »Discovering its own relevance? Reflections on the 'new' management accounting in the public sector«, Accounting Forum, let. 23, št. 3, str. 283–299.
- Brimson, J. A. (1991): »Activity Accounting: An Activity Based Costing Approach, John Wiley and Sons, Inc., New York.
- Emerging Practices in Cost Management (1999), James B. Edwards (ur.), WG & L/RIA Group, Boston.
- Emerging Practices in Cost Management: Strategic Cost Management (2000), James B. Edwards (ur.), WG & L/RIA Group, Boston.
- Feit, D. (2004): »Measuring Performance in the Public Sector«. James B. Edwards (ur.), Emerging Practices in Cost Management. Valhalla: WG & L/RIA, str. 12-1–12-7.
- Guide to Cost Management (2000), Barry J. Brinker (ur.), John Wiley & Sons, New York.
- Han, K. H. (1991): »Management Accounting in the Public Sector«, International Journal of Public Sector Management, let. 4, št. 3, str. 5–17.
- Handbook of Cost Management 2002 edition (2001), John K. Shank (ur.), WG & L/RIA Group, Boston.
- Hoque, Z., Poage, J. L., Sharma, U., Thor, C. G. (2004): »Performance Management in the Government Sector«. Barry J. Brinker (ur.), Handbook of Cost Management. New York: John Wiley & Sons, Inc., str. F7B-1 – F7B25.
- Kaplan, R. S. (2000): Uravnoteženi sistem kazalnikov, Gradivo za seminar Dogodek leta 2000, Gospodarski vestnik.
- Kline, J. J. (2003): »Activity-Based Costing and Benchmarking: A Tandem For Quality-Oriented Governments«, The Journal of Government Financial Management, let. 52, št. 3, str. 50–54.
- Košmelj, B., Rován, J. (2000): »Statistično sklepanje«, Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
- Kruhar, S. (2001): »S pomočjo 20 ključev do izboljšav«, Dnevnik, 18. maj 2001, str. 35.

- Mlakar, M. (2000): »Benchmarking kot osnova za povečanje konkurenčnosti podjetij«, Gradivo za seminar Benchmarking – kako dohiti najboljše v panogi in jih prehiteti, CISEF, Ljubljana.
- Podatki in rezultati empirične raziskave »Obvladovanje stroškov v slovenskih podjetjih«, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, 2000/2001.
- Poulin, E. (2004): »Benchmarking the Hospital Logistics Process«. James B. Edwards (ur.), Emerging Practices in Cost Management. Valhalla: WG & L/RIA, str. 13-1–13-4.
- Tekavčič, M. (1996): »Soočanje (preverjanje) notranjih analitičnih ugotovitev z informacijami iz okolja«, 2. strokovno posvetovanje o sodobnih vidikih analize poslovanja in organizacije, Zbornik referatov, Zveza ekonomistov Slovenije, str. 112–121.
- Tekavčič, M. (1999): »Vpliv teorije omejitev na poslovno odločanje«, 5. strokovno posvetovanje o sodobnih vidikih analize poslovanja in organizacije, Zbornik referatov, Zveza ekonomistov Slovenije, str. 194–207.
- Tekavčič, M. (1999a): »Teorija omejitev in koncept stroškov po aktivnostih poslovnega procesa: nasprotujoča ali dopolnjujoča se pristopa?«, Slovenska ekonomska revija, let. 50, št. 4, str. 395–408.
- Tekavčič, M. (2001): »Pomen in možnosti obvladovanja stroškov v zdravstvu«, VIII. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov, Visoka upravna šola, str. 295–314.
- Tekavčič, M., Šink, D. (2002): »The Use of Cost Management Tools for Global Competition: The Case of Slovenian Companies«, International Conference an Enterprise Odyssey: Economics and Business in the New Millenium 2002, Proceedings (CD).
- Tekavčič, M., Šink, D. (2002a): »The Importance of Cost Management Tools and Their Use in Companies Operating in Transition Economies: The Case of Large Slovenian Companies«, International Business and Economics Research Journal, let. 1, št. 10, str. 105–117.
- Tekavčič, M., Peljhan, D. (2003): »Insights into Managerial Tools related to Cost Management in Slovenian Companies«, Proceedings of Rijeka Faculty of Economics Journal of Economics and Business, let. 21, št. 1, str. 83–96.
- Turk, I. (2000): »Pojmovnik računovodstva, financ in revizije«, Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana.
- Virant, G. (2003): »Usmerjenost k uporabniku kot načelo delovanja javne uprave«, Uprava, let. 1, št. 2, str. 67–82.
- Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 30/93, 29/94, 82/94, 20/98, 84/98, 6/99).
- Zikmund, W. G. (2000): »Business Research Methods«, 6th ed., The Dryden Press, Fort Worth.

SUMMARY

The Importance of Cost Management in the Public Sector

The article is based on a premise that management tools that are directly or indirectly related to cost management used in the private sector can be applied also to the public sector.

Organisations operating in the public sector have to focus increasingly on the cost management that has always been a basic component of any successful business strategy in the private sector. Modern cost management has roots in cost accounting and managerial accounting. Cost management assumes knowledge of both, although the purposes and methods of cost management differ in important ways from those of cost accounting and managerial accounting. The primary purpose of cost accounting has always been to calculate inventory and cost of goods sold for financial statement purposes. In other words, the focus of cost accounting is on external financial reporting. The primary concern of cost management, by contrast, is on internal decision-making.

Although managerial accounting has always been intended to provide decision-support information for the internal use of managers, its emphasis and methods have been attacked unrelentingly since the mid-1980s. The criticisms point out that traditional systems fail to provide relevant and timely information for managerial decision making. Too often, traditional cost systems provide inaccurate and misleading product and customer cost information. They focus too narrowly on historical information. They also emphasize the firm as the unit of analysis, not considering the entire supply chain of which the firm is only a part. In short, they emphasize an historical cost lens, focused from the firm outward, rather than a prospective cost lens, focused upon customers first. Traditional cost systems also contribute to dysfunctional behaviour such as producing excess inventory to absorb overhead or buying substandard raw materials to meet price targets. By contrast, cost management emphasizes better full-stream product and customer information. Cost management helps a company improve its product and processes by reducing waste and other non-value-adding activities. Although modern cost management requires knowledge of cost accounting and managerial accounting, it also assumes intimate familiarity

with all business processes, and with full stream supply chains. Cost managers cannot measure and manage what they do not understand.

Cost management is a set of techniques and methods for planning, measuring, and reporting to improve a company's products and processes. Its ultimate purpose is to provide information that companies need to provide the value that customer demand. Most people would argue about the basic tools, techniques, and methods that, together, constitute cost management. These tools, techniques, and methods are directly or indirectly related to cost management. They comprise the set of business practices and methods used to support outward looking and strategically oriented companies. During recent years several cost management tools have been introduced in order to help companies improve their decision-making and performance in highly competitive business environment. They include activity-based costing (ABC), activity-based budgeting (ABB), activity-based management (ABM), life-cycle costing (LCC), target costing, theory of constraints (TOC), benchmarking, just-in time (JIT), total quality management (TQM), continuous improvement, business process reengineering (BPR), and balanced scorecard (BSC).

The article focuses on the importance of the cost management tools in the public sector organisations. First, we define cost management as the concept that can be applied to private and public sector organisations. Second, we emphasise the importance of cost management from the public sector point of view. Finally, we provide final results of the empirical research conducted in Slovenian companies. The results presented in the article can be applied to organisations from public and private sector. In the cost management literature, there is a lack of published surveys focused on the public sector organisations. There are some case studies, representing the successful implementations of management tools influencing cost management in the public sector. Surely, these case studies are very informative and useful, especially for organisations that are planning to implement management tools. They can also influence the development of current theoretical models, which are usually more suitable for manufacturing companies. However, the more comprehensive survey researching the state of use of these tools still represents the opportunity and challenge for many researchers in the future.

Dejavniki razlik v velikosti fiskalnega in nefiskalnega dela javnega sektorja med državami

UDK: 336.1/5:336.2.029

Primož Pevcin

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

primoz.pevcin@fu.uni-lj.si

IZVLEČEK

Namen prispevka je s pomočjo ekonometrične analize preveriti določene teoretično utemeljene ekonomske, politične, družbene, demografske in kulturne dejavnike, ki naj bi povzročali razlike v velikosti javnega sektorja med državami, pri čemer se analiza usmerja tako na velikost »fiskalnega« dela javnega sektorja, merjenega z deležem posamezne kategorije javnih izdatkov v bruto domačem proizvodu, kot »nefiskalnega« oz. »tihega« dela javnega sektorja, merjenega z makro obsegom regulacije zasebnega sektorja. Splošna ugotovitev analize je, da so ekonomski dejavniki pomembnejši pri analizi obsega regulacije in javnih izdatkov za nakupe dobrin in storitev, medtem ko so drugi dejavniki pomembnejši pri analizi transfernih izdatkov. Ena izmed pomembnejših ugotovitev analize je tudi, da se velikosti fiskalnega dela in nefiskalnega dela javnega sektorja gibljeta v nasprotni smeri.

Ključne besede: velikost javnega sektorja, fiskalni in nefiskalni del javnega sektorja, dejavniki velikosti, empirična analiza.

1. Uvod

V zadnjem stoletju, še posebej pa v zadnjih desetletjih, je velikost javnega sektorja, merjeno z deležem zajetega bruto domačega proizvoda, v večini razvitih kapitalističnih držav narasla. Poleg rasti se je v zadnjih desetletjih spremenila tudi struktura izdatkov, saj so najbolj naraščali transferni izdatki, namenjeni financiranju programov t. i. države blaginje. Pojav naraščanja velikosti javnega sektorja je v ekonomski literaturi relativno dobro analiziran, saj so se oblikovale številne hipoteze in zakoni (npr. Wagnerjeva hipoteza, Wilenskyjeva hipoteza, Cameronov zakon itd.) in modeli (npr. model Leviatana, model fiskalne iluzije, model političnih omejitev itd.), ki vsak na svoj način utemeljujejo naraščanje velikosti javnega sektorja (glej Lane, 1995; Tanzi in Schuknecht, 2000; Bailey, 2002). Kljub vsemu ostaja eno glavnih vprašanj, zakaj naraščanje velikosti javnega sektorja ni bilo enakomerno med državami, kar je skupaj z začetnimi razlikami povzročilo razlike v velikosti javnega sektorja med državami. V letu 2000 so npr. javni izdatki zajemali približno 21 % BDP v Južni Koreji, 37 % v Veliki Britaniji, na Švedskem in Danskem pa celo

več kot 50 % BDP (OECD, 2001). Tako je namen prispevka analizirati, zakaj navedene razlike obstajajo in ugotoviti dejavnike, ki jih povzročajo. Drugače povedano, vprašanje je, kateri so razlogi, da je ena država v ekonomskem smislu bolj »laissez-faire« kot druga.

2. Velikost javnega sektorja – fiskalni in nefiskalni vidik¹

V praksi obstajajo številni načini merjenja velikosti javnega sektorja. Tako se lahko velikost meri s številom zaposlenih v javnem sektorju ali s številom organizacijskih enot, vendar so merilci velikosti ponavadi naravnani bolj finančno (proračunsko), med njimi pa največkrat prevladujeta delež celotnih javnih izdatkov v BDP in delež javnih izdatkov za nakupe dobrin in storitev v BDP.² Prednost takšnega načina merjenja velikosti je, da je ta izražena v eni sami številki. Po drugi strani je pomanjkljivost takšnega pristopa v tem, da se pri merjenju upošteva samo fiskalni vidik državnega intervencionizma, saj se upoštevajo le tisti instrumenti in aktivnosti, ki se odražajo v finančnih tokovih, izkazanih v bilancah javnega financiranja. To je problematično, saj so fiskalni instrumenti samo ena oblika instrumentov izvajanja javnih politik, druga oblika instrumentov je namreč regulacija (Posner, 1971). Ta t. i. »tihan« oz. »nefiskalni« del javnega sektorja implicitno povečuje velikost javnega sektorja, saj so učinki regulacije enakovredni učinkom fiskalnih instrumentov, vendar se njihov vpliv ne vidi v bilancah javnega financiranja.³

2.1 Fiskalni vidik javnega sektorja

Omenili smo že, da je literatura, povezana z analiziranjem dejavnikov, ki so vplivali na rast velikosti javnega sektorja, precej obsežna. Po drugi strani pa je zaznati pomanjkanje literature, ki bi analizirala razlike v velikosti javnega sektorja med državami, zaradi česar se v praksi še ni uveljavila obsežna in splošno sprejeta ekonomska teorija oblasti. Obstoječa literatura s tega področja se ukvarja pretežno

¹ Za obširnejšo teoretično razlago in razlago obširnejše empirične analize glej Pevcin (2004).

² Nekateri avtorji uporabljajo kot merilec velikosti javnega sektorja tudi delež izdatkov centralnih oblasti v BDP (angl. central government expenditure), vendar je uporaba tega merilca lahko precej problematična, saj podcenjuje velikost javnega sektorja v državah, v katerih se precej funkcij javnega sektorja izvaja tudi na lokalni ravni.

³ Dejstvo je, da ravno prisotnost nefiskalnih instrumentov državnega intervencionizma v končni fazi vpliva na to, ali imajo v neki državi velik ali majhen javni sektor, saj ima lahko »Leviatan« preko regulacije dolge tipalke, ki pa jih je težko zaznati. V tem kontekstu Armey (1995, str. 316) opozarja, da je poleg dobro uveljavljenega koncepta "nevidne roke" na trgu treba spoznati še politično-ekonomski koncept "nevidne noge" države, ki ponazarja možnost, da država s presežno regulacijo in javnimi izdatki zavira ekonomski napredek.

z analizo politično-ekonomskih dejavnikov, ki povzročajo razlike v velikosti fiskalnega dela javnega sektorja, med katere sodijo:

- **Velikost države, odprtost gospodarstva in stopnja vključenosti v svetovno gospodarstvo.**

Alesina in Wacziarg (1998, str. 306) trdita, da je obseg javnih izdatkov kot del BDP negativno povezan z velikostjo države in pozitivno povezan z ekonomsko odprtostjo države. Poleg tega trdita, da se njune empirične ugotovitve ujemajo s teoretičnimi modeli, ki utemeljujejo oblikovanje in razpad državnih tvorb. Skladno s temi modeli si namreč večje države lahko privoščijo, da so bolj zaprte zaradi večjega domačega trga. Poleg tega liberalizacija trgovine povzroča, da kulturne, etnične in regionalne manjšine težijo k samostojnosti, ker se politične meje ne ujemajo več z velikostjo trga.⁴ Prav tako je Rodrik (1998, str. 997) ugotovil močno pozitivno povezanost med odprtostjo gospodarstva in velikostjo javnega sektorja, kar je na nek način paradoks, saj v praksi pogosto velja, da so zaprta gospodarstva bolj intervencionistična, kar naj bi bilo vidno samo po sebi že iz omejevanja trgovine. Rodrik ta paradoks razlaga z dejstvom, da javni izdatki pogosto služijo kot orodje za izvajanje družbenega zavarovanja proti tveganju, povezanem s spremembami pogojev trgovanja, s katerimi se srečujejo odprta gospodarstva. Implicitno to pomeni, da mednarodni gospodarski liberalizem daje javnemu sektorju osrednjo ekonomsko vlogo, kar Ruggie (1982, str. 393) imenuje »uravnavaoči kompromis liberalizma«. Podobno Eichner in Wagener (2002, str. 19) trdita, da optimalna velikost države blaginje narašča s številom tveganj, proti katerim se ni mogoče zavarovati, kar je v nasprotju s klasičnimi liberalnimi pričakovanji, da bo kombinacija globalizacije in tehnološke revolucije preoblikovala vlogo javnega sektorja nazaj v vlogo nočnega čuvaja.⁵

- **Ekonomska razvitost države in heterogenost volivcev/davkoplačevalcev.**

Skladno z Wagnerjevo in Wilenskyjevo hipotezo naj bi razvitost države pozitivno vplivala na javne izdatke. Splošno prepričanje je tudi, da naj bi stopnja urbanizacije pozitivno vplivala na raven javnega financiranja, predvsem v povezavi z dejstvom, da večja gostitev prebivalstva vpliva na večje povpraševanje po nekaterih javnih in infrastrukturnih dobrinah.

⁴ Teoretsko področje oblikovanja in razpada držav postaja vse pomembnejše področje javne ekonomike. V enem zadnjih tekstov Alesina, Spolaore in Wacziarg (2003) ugotavljajo, da ekonomske koristi, povezane z velikostjo države, padajo v povezavi z naraščajočimi stroški nehomogenosti, kar pomeni, da optimalna velikost držav upada s stopnjo odprtosti gospodarstva. To pomeni, da lahko manjše države uživajo koristi kulturne homogenosti brez ekonomskih stroškov, povezanih z manjšim trgovom.

⁵ V tem kontekstu Wolf (2001, str. 143) trdi, da je kljub vsemu možnost naraščanja velikosti javnega sektorja precej omejena, saj naj bi Leviatan po splošnem prepričanju že dosegel zgornjo mejo.

Dejavniki razlik v velikosti fiskalnega in nefiskalnega dela javnega sektorja

Poleg tega Holsey in Borcharding (1997) ugotavljata, da delež odvisne oz. vzdrževane populacije pozitivno vpliva na javne izdatke, predvsem v povezavi z večjim povpraševanjem po izobraževalnih, zdravstvenih in socialnih storitvah. Na obseg javnih izdatkov naj bi vplivala tudi porazdelitev dohodka v družbi. V družbah z bolj neenakomerno porazdelitvijo dohodka, naj bi bil namreč sredinski volivec revnejši od povprečnega volivca, zato so koristi sredinskega volivca, povezane s prerazdeljevanjem dohodka, večje od stroškov, povezanih z večjo obdavčitvijo, zato takšen volivec odobrava prerazdelitveno politiko države (Persson in Tabellini, 1999).

- **Struktura oblasti in vpliv političnih institucij ter zaposlenost v javnem sektorju.**

V primeru mobilnosti davkoplačevalcev/volivcev lahko politično decentralizirana struktura oblasti prispeva k zmanjšanju velikosti javnega sektorja, saj decentralizirane enote tekmujejo za volivce, s čimer se povečuje njihova učinkovitost. Vendar pa po drugi strani financiranje lokalnih oblasti s strani centralnih oblasti povzroča zarotniško obnašanje lokalnih oblasti in njihovo napihovanje potreb po finančah, s čimer se povečuje tudi velikost javnega sektorja (de Mello, 1999). Vpliv na javne izdatke naj bi imele tudi politične institucije, predvsem dveh izmed temeljnih dimenzij, to sta volilni sistem (večinski ali proporcionalni) in politični režim (predsedniški ali parlamentarni). Tako Persson (2001) trdi, da naj bi imele države s predsedniškim političnim režimom manjši javni sektor, večinski volilni sistem pa naj bi vplival na manjši delež programov, povezanih z zagotavljanjem storitev države blaginje. Poleg tega naj bi na obseg javnih izdatkov pozitivno vplival tudi delež zaposlenih v javnem sektorju, saj so ponavadi plače zaposlenih v javnem sektorju predstavljajo pomembna postavko javnih izdatkov.

- **Družbena razslojenost in etnična heterogenost družbe.**

Ta skupina dejavnikov naj bi imela dva nasprotujoča si učinka. Po eni strani Annett (2000) ugotavlja, da večja družbena razslojenost eksogeno vodi v večjo politično nestabilnost, kar oblast skuša reševati z večjimi javnimi izdatki. Tako naj bi bil učinek družbene razslojenosti na javne izdatke pozitiven, vendar posreden preko kazalca politične nestabilnosti družbe. Po drugi strani pa Alesina, Glaeser in Sacerdote (2001) ugotavljajo, da naj bi bila predvsem stopnja intenzivnosti izvajanja socialne politike odvisna od rasne in etnične homogenosti družbe, pri čemer naj bi večja homogenost vplivala na intenzivnejše izvajanje te politike zaradi večje tolerančnosti volivcev do socialno ogroženih, ker je večja verjetnost, da socialno ogroženi pripadajo isti etnični skupini.

2.2 Nefiskalni vidik javnega sektorja

Nefiskalni del javnega sektorja sestavljajo aktivnosti, ki niso neposredno finančno izražene in vidne v bilancah javnega financiranja, kljub temu pa zasebnemu sektorju povzročajo stroške oz. ekonomsko obremenitev. Nefiskalni instrumenti aktivnosti države se ponavadi pojavljajo v obliki regulatornih zahtev, s katerimi se nadzira in usmerja delovanje posameznih ekonomskih subjektov, pri čemer OECD (1997, str. 6) v splošnem loči ekonomsko, socialno in administrativno regulacijo.⁶ Dejstvo je, da v ekonomski literaturi ne obstaja splošno sprejeta teorija o makro dejavniki regulacije, pri čemer je treba omeniti tudi to, da se v literaturi ponavadi analizira samo panožna regulacija, predvsem v povezavi z analizo naravnih monopolov, zunanjih učinkov in strateških dejavnosti. Pryor (2002) je eden redkih avtorjev, ki je poskušal opredeliti makro dejavnike regulacije, pri čemer mu je uspelo definirati nekaj smiselnih makroekonomskih dejavnikov regulacije:⁷

- **Velikost gospodarstva.**
Pryor ugotavlja, da naj bi imel ta dejavnik dva nasprotujoča si učinka. Po eni strani naj bi namreč velikost gospodarstva omejevala sposobnost učinkovitega reguliranja gospodarstva, vendar po drugi strani velikost gospodarstva implicira tudi velikost podjetij, ki naj bi bila večja v večjih gospodarstvih in zato potrebnejša regulacije, predvsem z vidika omejevanja neželenih družbenih učinkov in ekonomske moči velikih korporacij.
- **Ekonomska razvitost države.**
Splošno prepričanje je, da naj bi obseg regulacije naraščal z razvitostjo gospodarstva, ker naj bi imela oblast za njeno izvajanje na razpolago več resursov, vendar po drugi strani Pryor ugotavlja, da razvitost implicira tudi večjo kompleksnost gospodarstva, ki povzroča neučinkovitost njenega izvajanja.
- **Odprtost gospodarstva.**
Splošno prepričanje je, da večja odprtost gospodarstva omejuje možnost in sposobnost oblasti za reguliranje gospodarstva, torej naj bi bil vpliv ravno nasproten kot pri fiskalnih instrumentih.
- **Porazdelitev dohodka v družbi.**
Neenakomernjša porazdelitev dohodka naj bi negativno vplivala na obseg regulacije, saj naj bi v takem primeru bogatejše skupine volivcev imele relativno več politične moči, zaradi česar lahko omejujejo sprejemanje regulacije za svoje ekonomske aktivnosti.

⁶ Omeniti je treba, da obstajajo tudi druge delitve regulacije. Tako npr. Pryor (2002) loči panožno, pravno-zakonodajno, splošno ekonomsko in administrativno regulacijo.

⁷ V Pryorjevi analizi sta statistično potrditvev dobila samo dva dejavnika, to je velikost gospodarstva in porazdelitev dohodka, pri čemer rezultati analize kažejo, da je stopnja ekonomskega *laissez-faire* obratno povezana z velikostjo gospodarstva in pozitivno povezana z neenakostjo dohodka, kar naj bi bil celo ključni dejavnik regulacije.

- **Državno lastništvo podjetij.**

Večina ekonomistov ima regulacijo in državno lastništvo podjetij za substituta, predvsem v povezavi s splošnim prepričanjem, da morajo biti privatna podjetja bolj regulirana zaradi preprečevanja izkoriščanja njihove eventualne tržne moči. Vendar Pryor trdi, da naj bi bila državno lastništvo podjetij in regulacija komplementa, saj sta oba instrumenta vzpostavljena z istim namenom nadzora nad aktivnostmi zasebnega sektorja.

3. Empirična analiza dejavnikov velikosti javnega sektorja

3.1 Podatki in metodologija

Osnovni namen prispevka je opredeliti možne ekonomske, politične, družbene, demografske in kulturne dejavnike, ki povzročajo razlike v velikosti javnega sektorja med državami, ter preveriti njihovo statistično veljavnost s pomočjo multiple regresijske analize presečnih podatkov na izbranem vzorcu 32 držav.⁸ Na splošno lahko ugotovimo, da obstajajo posamezni skupni dejavniki, ki vplivajo na razlike v velikosti fiskalnega in nefiskalnega dela javnega sektorja; edina skupina dejavnikov, ki nimajo racionalne podlage za vpliv na nefiskalni del javnega sektorja, je skupina demografskih dejavnikov, zato ti niso vključeni v analizo dejavnikov razlik v velikosti nefiskalnega dela javnega sektorja.

V analizi nastopajo kot odvisne spremenljivke delež izdatkov za nakup dobrin in storitev v BDP (CON), delež transfernih izdatkov v BDP (TRF) in delež celotnih javnih izdatkov v BDP (EXP) kot kazalci velikosti fiskalnega dela javnega sektorja⁹ ter indeks celotne regulacije gospodarstva (REG) kot indikator velikosti nefiskalnega dela javnega sektorja. Kot pojasnjevalne spremenljivke pa v analizi nastopajo:

- **Realni bruto domači proizvod na prebivalca (GDPC).**

Pričakovati je, da bo skladno z Wagnerjevo in Wilenskyjevo hipotezo spremenljivka pozitivno vplivala na razlike v velikosti fiskalnega dela javnega sektorja, medtem ko je njen skupni učinek na razlike v obsegu regulacije odvisen od tega, kateri od prej omenjenih nasprotujočih si vplivov bo prevladal.

⁸ Vzorec vključuje 27 držav članic organizacije OECD (od 30 držav članic zaradi pomanjkanja razpoložljivih podatkov niso vključene Islandija, Japonska in Turčija), 4 razvite tranzicijske države nečlanice OECD (Estonija, Latvija, Litva in Slovenija) ter Čile kot eno izmed novoundustrializiranih držav v Latinski Ameriki.

⁹ Namen uporabe treh kazalcev velikosti fiskalnega dela javnega sektorja je opozoriti na možne različne smeri vpliva pojasnjevalnih spremenljivk na dva glavna elementa javnih izdatkov, ki ju v večini držav tvorijo izdatki za nakupe dobrin in storitev ter transferni izdatki.

- **Velikost države (POP) in ekonomska odprtost države (OPN).**
Pričakovati je, da bo spremenljivka POP negativno vplivala na obseg javnih izdatkov, predvsem zaradi ekonomij obsega in večje tehnične učinkovitosti javnega financiranja v večjih državah, medtem ko naj bi bil njen vpliv na obseg regulacije zaradi nasprotujočih si učinkov nejasen. Po drugi strani je pričakovati pozitiven vpliv ekonomske odprtosti na obseg javnih izdatkov ter negativen vpliv na obseg regulacije.
- **Delež prebivalstva, starejšega od 65 let (OLD), in delež prebivalstva, mlajšega od 19 let (YOU) – vzdrževano prebivalstvo.**
Ekonomska teorija priznava negativne učinke staranja prebivalstva, ki vključujejo tudi naraščajoče povpraševanje po zdravstvenih storitvah, socialni varnosti itd. Poleg tega pa po drugi strani velik delež prebivalstva, mlajšega od 19 let, implicira večje povpraševanje po izobraževalnih storitvah, zato lahko pričakujemo, da bosta oba dejavnika pozitivno vplivala na obseg javnih izdatkov.
- **Stopnja urbaniziranosti države (URB).**
Večja urbanizacija naj bi pozitivno vplivala na javne izdatke, predvsem na javne izdatke za nakupe dobrin in storitev, ker je povpraševanje po javnih dobrinah in storitvah ponavadi večje ravno v urbanih sredinah. Po drugi strani ni pričakovati vpliva te spremenljivke na obseg regulacije.
- **Obseg državnega lastništva podjetij (OWN).**
Pričakovati je, da bo državno lastništvo podjetij implicitno vplivalo tudi na javne izdatke, saj so podjetja v državni lasti prvenstveno zato, da proizvajajo določene (javne) dobrine in storitve, katerih glavni kupec je ponavadi država. To pomeni, da naj bi obseg državnega lastništva podjetij pozitivno vplival na javne izdatke. Pričakovati je tudi pozitiven vpliv na obseg regulacije, saj naj bi večje število državnih podjetij vplivalo tudi na večje število regulatornih teles, ta učinek pa naj bi se poleg tega kazal tudi v večjih javnih izdatkih.
- **Delež delovne sile, zaposlene v državni administraciji (GEMP).**
Glede na to, da so plače državnih uslužbencev pomemben segment javnih izdatkov, je pričakovati njihov pozitiven vpliv na obseg javnih izdatkov.
- **Porazdelitev dohodka v družbi (GINI).**
Ena izmed predpostavk v politično-ekonomski literaturi je, da naj bi bili javni izdatki večji v državah z relativno večjo neenakostjo v porazdelitvi dohodka, saj to implicira, da je sredinski volivec revnejši od povprečnega volivca. To pomeni, da naj bi večje vrednosti Ginijevega koeficienta pozitivno vplivale na javne izdatke. Po drugi strani je pričakovati, da bo večja neenakost v porazdelitvi dohodka negativno vplivala na obseg regulacije v gospodarstvu zaradi večje politične moči bogatejših skupin posameznikov.
- **Delež največje etnične skupine v celotni populaciji (FRAGM).**
Navedena spremenljivka izraža etnično in kulturno homogenost v družbi, imela pa naj bi dva nasprotujoča si učinka. Po eni strani je namreč v bolj homogenih družbah politična nestabilnost ponavadi manjša, kar implicira tudi manjše javne izdatke za blažitev potencialne in dejanske nestabilnosti.

Dejavniki razlik v velikosti fiskalnega in nefiskalnega dela javnega sektorja

Po drugi strani je pričakovati, da bo družbena homogenost pozitivno vplivala na javne izdatke, saj je pričakovati, da v takem primeru volivci lažje sprejemajo večje izdatke, namenjene posamezni socialni skupini, predvsem zato, ker je manjša verjetnost, da večina predstavnikov posamezne socialne skupine pripada neki etnični oz. kulturni manjšini. Navedeni učinek temelji na predpostavki, da je v človeški naravi, da lažje sprejemajo ljudi, ki so iste vrste.

- **Vpliv političnih institucij, ki ga odražajo tri binarne nepravne spremenljivke, in sicer obstoj predsedniškega političnega režima (PRES), večinskega volilnega sistema (MAJ) in organiziranost države po načelih politične decentraliziranosti (FED).**

Pričakovati je, da bo obstoj predsedniškega političnega režima negativno vplival na javne izdatke ter pozitivno vplival na obseg regulacije predvsem z učinkom dohodka in učinkom odprtosti.¹⁰ Po drugi strani naj bi obstoj večinskega volilnega sistema pozitivno vplival na izdatke za nakupe dobrin in storitev, negativno vplival na transferne izdatke ter pozitivno vplival na obseg regulacije z že prej omenjenima učinkoma dohodka in substitucije. Poleg tega je pričakovati, da bo politična decentralizacija pozitivno vplivala tako na javne izdatke kot na regulacijo, saj vsaka dodatna raven oblasti implicira dodatne stroške delovanja ter izvaja neko obliko državnega intervencionizma.¹¹

- **Vpliv kulturnih dejavnikov, ki ga odražajo tri binarne slamnate spremenljivke za azijske države (ASIA), zahodnoevropske države (WEU) in tranzicijske države (TRA).**

Namen uporabe teh spremenljivk v analizi je zaznati možne kulturne in institucionalne razlike, ki bi povzročale različne povprečne velikosti javnega sektorja v teh treh regijah. Pričakovati je namreč, da bodo imele azijske države v povprečju manjše javne izdatke zaradi kulturnih vrednot, ki promovirajo večjo socialno vlogo družine. Po drugi strani je pričakovati, da bodo imele zahodnoevropske države v povprečju večje javne izdatke zaradi vgrajenega individualizma in socialnosti v delovanje teh družb, ki pogosto pripisujeta družini le marginalno ekonomsko in socialno vlogo. Namen uvedbe posebne spremenljivke za tranzicijske države je predvsem zaznati možne učinke, povezane s spremembo družbeno-ekonomskega sistema, ki je precej zmanjšala ekonomsko vlogo države, kljub vsemu pa je pričakovati, da ostanki prejšnjega režima implicirajo večjo vlogo javnega sektorja v teh državah, predvsem kar se tiče velikosti nefiskalnega dela.

¹⁰ Pevcin (2004) je s pomočjo regresijskega modela Probit pokazal, da obstaja večja verjetnost, da imajo bolj odprta in razvitejša gospodarstva parlamentarni politični režim in proporcionalni volilni sistem.

¹¹ Več o tem glej Pevcin, 2003 in 2004.

Tabela 1: Opis spremenljivk in viri podatkov¹²

Oznaka spremenljivke	Opis	Vir podatkov
CON	javni izdatki za nakupe dobrin in storitev oz. potrošni izdatki (% BDP)	World Development Indicators (2001)
TRF	transforni javni izdatki (% BDP)	Gwartney in Lawson (2002)
EXP	celotni javni izdatki (% BDP)	OECD (2001), EBRD (2001)
GDPC	realni bruto domači proizvod na prebivalca (v USD)	World Development Indicators (2001)
OPN	ekonomska odprtost (delež izvoza in uvoza v % BDP)	World Development Indicators (2002)
POP	velikost države (število prebivalcev v mio.)	World Development Indicators (2002)
OLD	delež prebivalstva, starejšega od 65 let, v celotni populaciji (%)	U. S. Census (2001)
YOU	delež prebivalstva, mlajšega od 19 let, v celotni populaciji (%)	U. S. Census (2001)
OWN	državno lastništvo podjetij, politomna slamnata spremenljivka, od 0 (min.) do 10 (maks.)	Povzeto po Gwartney in Lawson (2002)
REG	makro obseg (ekonomske, socialne in administrativne) regulacije gospodarstva, politomna spremenljivka, vrednosti od 0 (min.) do 10 (maks.)	Povzeto po Gwartney in Lawson (2002)
URB	stopnja urbaniziranosti države (delež prebivalstva, živečega v urbanih naseljih, v celotni populaciji – %)	World Development Indicators (2002)
PRES	politični režim, dihotomna slamnata spremenljivka, 1 (0) – predsedniški (parlamentarni) politični režim	Beck idr. (2001)
PLUR	volilni sistem, dihotomna slamnata spremenljivka, 1 (0) – večinski (proporcionalni) volilni sistem	Elections around the world (2003)
FED	struktura oblasti, dihotomna slamnata spremenljivka, 1 – politična decentralizacija (lokalna oblast ima pomemben vpliv na obseg svoje fiskalne in nefiskalne aktivnosti)	Beck idr. (2001)
FRAGM	homogenost družbe (delež največje etnične oz kulturne skupine v celotni populaciji, %)	Encarta Encyclopedia (2003)
GEMP	zaposlenost v javnem sektorju (% celotne delovne sile)	Schiavo-Campo idr. (1997)
GINI	Ginijev koeficient porazdelitve dohodka	World Development Indicators (2000)

¹² Vse spremenljivke se nanašajo na leto 2000 oz. najbližje razpoložljivo leto (npr. podatki za spremenljivko GEMP se nanašajo na leto 1995, za kasnejša leta pa mednarodno primerljivi in dostopni podatki ne obstajajo).

3.2 Rezultati analize

V nadaljevanju so prikazani rezultati empirične analize dejavnikov velikosti oz. razlik v velikosti fiskalnega in nefiskalnega dela javnega sektorja na izbranem vzorcu razvitih in demokratičnih držav. Regresijska analiza temelji na obdelavi presečnih podatkov, pri čemer OLS označuje metodo navadnih najmanjših kvadratov, White HC označuje regresijski model OLS, prilagojen za heteroskedastičnost, Newey-West HAC pa regresijski model, prilagojen za heteroskedastičnost in avtokorelacijo.¹³

Tabela 2: Dejavniki razlik v obsegu javnih izdatkov za nakupe dobrin in storitev

Odvisna spremenljivka CON	OLS	OLS (White HC)	OLS (Newey-West HAC)
CONST	2.6391 (0.73, 0.4704)	2.6391 (0.79, 0.4366)	2.6391 (0.73, 0.4697)
GEMP	0.1590 (1.88, 0.0711)	0.1590 (2.82, 0.0090)	0.1590 (3.36, 0.0024)
OLD	0.5549 (3.26, 0.0030)	0.5549 (4.59, 0.0001)	0.5549 (4.97, 0.0000)
URB	0.1053 (2.74, 0.0108)	0.1053 (2.76, 0.0104)	0.1053 (2.44, 0.0217)
PLUR	-4.0348 (-4.03, 0.0004)	-4.0348 (-3.64, 0.0011)	-4.0348 (-4.00, 0.0004)
N	32	32	32
R ² _{popr.}	0.6472	0.6472	0.6472
s _e	2.56	2.56	2.56
F-stat.	15.22	15.22	15.22
Heterosked. (OLS)	ne	/	/

Vir: lastni izračuni.

Rezultati v zgornji tabeli kažejo, da delež zaposlenih v državni administraciji, delež prebivalstva, starejšega od 65 let, in stopnja urbaniziranosti države pozitivno vplivajo na obseg javnih izdatkov za nakupe dobrin in storitev, kar je v skladu s teoretičnimi pričakovanji, medtem ko naj bi prisotnost večinskega volilnega

¹³ V oklepajih v tabelah so prikazane vrednosti t-statistike in natančne stopnje značilnosti, pri čemer so v tabelah prikazane samo statistično značilne spremenljivke. Metoda izločevanja spremenljivk temelji na njihovi statistični neznačilnosti in dejstvu, ali njihova prisotnost v modelu samo »napihuje« varianco.

sistema negativno vplivala na obseg javnih izdatkov za nakupe dobrin in storitev, kar je v nasprotju s teoretičnimi pričakovanji.¹⁴

Tabela 3: Dejavniki razlik v obsegu transfernih izdatkov

Odvisna spremenljivka TRF	OLS	OLS (White HC)	OLS (Newey-West HAC)
CONST	4.5926 (0.75, 0.4630)	4.5926 (0.83, 0.4141)	4.5926 (0.96, 0.3440)
OPN	0.0526 (2.39, 0.0249)	0.0526 (3.19, 0.0038)	0.0526 (3.16, 0.0041)
PLUR	-6.1494 (-3.24, 0.0034)	-6.1494 (-3.90, 0.0006)	-6.1494 (-3.46, 0.0020)
FED	9.2701 (4.48, 0.0001)	9.2701 (3.29, 0.0030)	9.2701 (2.61, 0.0152)
FRAGM	0.2252 (3.77, 0.0009)	0.2252 (3.49, 0.0018)	0.2252 (3.35, 0.0025)
REG	-3.3807 (-3.00, 0.0061)	-3.3807 (-2.86, 0.0085)	-3.3807 (-2.82, 0.0093)
TRA	5.7308 (2.39, 0.0247)	5.7308 (2.54, 0.0178)	5.7308 (2.56, 0.0168)
N	32	32	32
R ² _{popr.}	0.5403	0.5403	0.5403
s _e	4.3650	4.3650	4.3650
F-stat.	7.07	7.07	7.07
Heterosked. (OLS)	ne	/	/

Vir: lastni izračuni.

Rezultati v tabeli 3 kažejo, da naj bi imele bolj odprte države večji delež transfernih izdatkov v BDP, kar je skladno z ugotovitvami Rodrika, da v ekonomsko bolj odprtih državah javni sektor zagotavlja družbeno zavarovanje proti spremembam pogojev trgovanja, s katerimi se te države srečujejo, pri čemer naj bi se to zavarovanje izvajalo ravno s transfernimi izdatki. Rezultati analize tudi kažejo, da imajo bolj homogene družbe večji delež transfernih izdatkov v BDP, kar pomeni, da se očitno volinci bolj strinjajo z večjimi izdatki socialno ogroženim skupinam, če posamezniki

¹⁴ Problem pri analizi je v tem, da je regresijska konstanta statistično neznačilna, kar nakazuje možnost, da v analizi manjka kakšna relevantna spremenljivka.

Dejavniki razlik v velikosti fiskalnega in nefiskalnega dela javnega sektorja

v teh skupinah bolj ali manj pripadajo isti (večinski) etnični oz. kulturni skupini. Skladno s teoretičnimi pričakovanji so transferni izdatki negativno povezani z obstojem večinskega volilnega sistema in pozitivno povezani s politično decentralizacijo, najverjetneje zaradi t. i. učinka muholovke (angl. fly-paper effect¹⁵), ki nastane v politično decentraliziranih državah zaradi transfernih plačil, ki jih centralne oblasti namenijo lokalnim oblastem. Poleg tega je iz tabele razvidno, da so transferni izdatki v povprečju višji v tranzicijskih državah, predvsem zaradi številnih socialnih problemov, povezanih z ekonomsko in politično transformacijo v teh državah. Sklepna ugotovitev je, da lahko s šestimi pojasnjevalnimi spremenljivkami razložimo več kot 50 % variance obsega transfernih izdatkov, kar v analizi presečnih podatkov ni slab rezultat.¹⁶ Po drugi strani pa je analiza celotnih javnih izdatkov (tabela 4) pokazala, da samo dve pojasnjevalni spremenljivki statistično značilno pojasnjujeta razlike v obsegu javnih izdatkov med državami. Ti dve spremenljivki sta delež prebivalstva, starejšega od 65 let, in obstoj večinskega volilnega sistema. To očitno nakazuje, da je treba pri analizi dejavnikov obsega javnih izdatkov posebej analizirati posamezne kategorije javnih izdatkov.

Tabela 4: Dejavniki razlik v obsegu celotnih javnih izdatkov

Odvisna spremenljivka <i>EXP</i>	OLS	OLS (White HC)	OLS (Newey-West HAC)
CONST	17.8240 (3.43, 0.0018)	17.8240 (3.16, 0.0036)	17.8240 (3.09, 0.0044)
OLD	1.8196 (5.22, 0.0000)	1.8196 (5.82, 0.0000)	1.8196 (5.42, 0.0000)
PLUR	-5.3468 (-2.53, 0.0172)	-5.3468 (-2.32, 0.0278)	-5.3468 (-2.09, 0.0455)
N	32	32	32
R ² _{popr.}	0.5469	0.5469	0.5469
s _e	5.89	5.89	5.89
F-stat.	19.71	19.71	19.71
Heterosked. (OLS)	da (pri 10 %).	/	/

Vir: lastni izračuni

¹⁵ Glej Brennan in Pincus (1996).¹⁶ Več o razlogih za to glej Gujarati (2002).

Tabela 5: Dejavniki razlik v obsegu regulacije

Odvisna spremenljivka REG	OLS	OLS (White HC)	OLS (Newey-West HAC)
CONST	7.6970 (8.33, 0.0000)	7.6970 (10.82, 0.0000)	7.6970 (10.87, 0.0000)
GDPC	-0.0000268 (-2.40, 0.0244)	-0.0000268 (-3.05, 0.0056)	-0.0000268 (-3.25, 0.0034)
GINI	-0.0906 (-4.40, 0.0002)	-0.0906 (-6.33, 0.0000)	-0.0906 (-5.76, 0.0000)
POP	-0.00435 (-1.85, 0.0769)	-0.00435 (-2.78, 0.0104)	-0.00435 (-2.55, 0.0174)
OWN	0.1149 (2.51, 0.0193)	0.1149 (3.33, 0.0028)	0.1149 (3.82, 0.0008)
PRES	1.1141 (2.38, 0.0257)	1.1141 (3.59, 0.0015)	1.1141 (3.15, 0.0043)
TRF	-0.0381 (-2.34, 0.0278)	-0.0381 (-3.13, 0.0046)	-0.0381 (-3.52, 0.0018)
GEMP	-0.0423 (-2.65, 0.0140)	-0.0423 (-2.63, 0.0147)	-0.0423 (-2.34, 0.0279)
N	32	32	32
R ² _{popr.}	0.6910	0.6910	0.6910
s _e	0.4771	0.4771	0.4771
F-stat.	10.90	10.90	10.90
Heterosked. (OLS)	ne	/	/

Vir: lastni izračuni

Tabela 5 prikazuje, da je modeliranje dejavnikov obsega regulacije očitno najlažje, saj je skoraj 70 % variance obsega regulacije pojasnjene s sedmimi statistično značilnimi spremenljivkami. Rezultati namreč kažejo, da je obseg regulacije negativno

Dejavniki razlik v velikosti fiskalnega in nefiskalnega dela javnega sektorja

povezan z neenakostjo porazdelitve dohodka v družbi, s stopnjo gospodarske razvitosti družbe in z velikostjo države, kar potrjuje tezo, da je izvajanje regulatornih aktivnosti lažje v manjših in manj razvitih državah. Poleg tega je obseg regulacije pozitivno povezan s stopnjo državnega lastništva podjetij (komplementaren odnos) in predsedniškim političnim režimom (razlog je verjetno dejstvo, da imajo ti režimi manjšo velikost fiskalnega dela javnega sektorja) ter negativno povezan z deležem zaposlenosti v javnem sektorju in deležem transfernih izdatkov v BDP,¹⁷ dvema kazalcema fiskalnih oz. »vidnih« aktivnosti javnega sektorja.¹⁸

Omeniti velja, da v analizi kot pojasnjevalni spremenljivki nastopata tudi spremenljivki CON in TRF kot merilca velikosti fiskalnega dela javnega sektorja. Pevcin (2004) namreč v analizi razmerja med fiskalnim in nefiskalnim delom javnega sektorja na vzorcu 114 držav ugotavlja, da se velikost fiskalnega in nefiskalnega dela javnega sektorja giblje v nasprotni smeri – večji javni izdatki v BDP implicirajo manjši obseg regulacije (glej tudi tabelo 6). Kot možno razlago navedenega pojava navaja tezo, da regulacija nastopa kot neposreden substitut javnim izdatkom, saj majhen obseg javnih izdatkov implicira pomembno vlogo zasebnega sektorja v gospodarstvu, oblast pa nadzira in usmerja njegovo delovanje z regulatornimi instrumenti. Tako naj bi v družbi obstajal t. i. transmisijski mehanizem državnega intervencionizma, ki pravi, da večja odprtost gospodarstva omejuje možnost njegove regulacije, kar spodbuja gospodarski napredek in v končni fazi skladno z Wagnerjevo in Wilenskyjevo hipotezo povečuje tudi delež tako potrošnih kot transfernih izdatkov v BDP. Obstoj navedenega transmisijskega mehanizma je mogoče razbrati tudi iz tabele 6, ki prikazuje, da so razvitejše države bolj odprte in imajo večji delež potrošnih izdatkov v BDP, vendar je po drugi strani v teh državah manj regulacije in državnega lastništva podjetij. To pomeni, da nastopata regulacija in javni izdatki kot substituta, pri čemer naj bi ekonomski napredek impliciral manj regulacije in več javnih izdatkov. Posledično lahko transmisijski mehanizem napišemo v naslednji obliki:

$$\text{OPN} \uparrow \rightarrow \text{REG} \downarrow \rightarrow \text{GDP}_{\text{PC}} \uparrow \rightarrow \text{CON} \uparrow$$

¹⁷ Metodološko gledano sta modela, ki pojasnjujeta spremenljivki REG in TRF, modela simultanih enačb, saj obe spremenljivki hkrati pojasnjujeta druga drugo, kar pomeni, da obstaja možnost obstoja simultanosti med njima, vendar je Hausmanov test napake specifikacije pokazal, da med navedenima spremenljivkama ni simultanosti, kar pomeni, da daje metoda regresijske analize OLS konsistentne in učinkovite ocene in ni potrebe po uporabi regresijske metode 2SLS (metoda dvostopenjskih najmanjših kvadratov).

¹⁸ Rezultati v tabeli 2 namreč kažejo, da spremenljivka GEMP pozitivno vpliva na CON, kar pomeni, da očitno spremenljivka GEMP »nadomešča« spremenljivko CON v razmerju do spremenljivke REG.

Tabela 6: Aktivnosti javnega sektorja in gospodarska razvitost

Odvisna spremenljivka LN (GDPC)	OLS	OLS (White HC)	OLS (Newey-West HAC)
CONST	8.8040 (13.81, 0.0000)	8.8040 (12.91, 0.0000)	8.8040 (14.10, 0.0000)
CON	0.1078 (5.64, 0.0000)	0.1078 (5.57, 0.0000)	0.1078 (5.05, 0.0000)
OPN	0.00404 (2.04, 0.0440)	0.00404 (2.53, 0-.0128)	0.00404 (2.16, 0.0327)
OWN	-0.2134 (-5.23, 0.0000)	-0.2134 (-6.58, 0.0000)	-0.2134 (-6.73, 0.0000)
REG	-0.4314 (-3.14, 0.0008)	-0.4314 (-3.40, 0.0010)	-0.4314 (-4.16, 0.0001)
N	114	114	114
R ² _{popr.}	0.6005	0.6005	0.6005
s _e	1.03	1.03	1.03
F-stat.	43.46	43.46	43.46
Heterosked. (OLS)	ne	/	/

Vir: lastni izračuni

4. Sklep

V prispevku so analizirani dejavniki, ki vplivajo na razlike v velikosti javnega sektorja v demokratičnih in razvitih državah, pri čemer analiza temelji na vzorcu 32 držav. Glavno vprašanje, na katero se poskuša odgovoriti, je, kateri ekonomski, družbeni, politični, demografski in kulturni dejavniki vplivajo na razlike v velikosti javnega sektorja med državami, s ciljem dobiti teoretične in praktične osnove za razvoj sodobne ekonomske teorije oblasti. S tem v zvezi je pomemben prispevek analize tudi analiza dejavnikov makro obsega regulacije, saj je to ena izmed redkih analiz na tem področju. Splošna ugotovitev analize je, da očitni fiskalni in nefiskalni del javnega sektorja nastopata kot substituta, kar pomeni, da večji javni izdatki

Dejavniki razlik v velikosti fiskalnega in nefiskalnega dela javnega sektorja

implicirajo manjši obseg regulacije in nasprotno, pri čemer naj bi bili naraščajoči javni izdatki povezani z ekonomskim napredkom družbe. Analiza je tudi pokazala na negativne učinke staranja prebivalstva in urbanizacije, ki povečujeta javne izdatke, poleg tega pa so prikazani tudi nekateri novi dejavniki, ki pomembno vplivajo na velikost javnega sektorja. V zvezi s tem je bilo npr. ugotovljeno, da obstoj proporcionalnega volilnega sistema in politična decentralizacija povečujeta javne izdatke, kar je pomembna ugotovitev v povezavi s procesi reforme političnih institucij in strukture oblasti, ki nikakor ne smeta pretirano povečevati javnih izdatkov in s tem posledično povečevati davčne obremenitve zasebnega sektorja. Po drugi strani je bilo v povezavi z velikostjo nefiskalnega dela javnega sektorja ugotovljeno, da npr. ekonomska razvitost, neenakost v porazdelitvi dohodka in velikost države negativno vplivajo na makro obseg regulacije v gospodarstvu, medtem ko državno lastništvo podjetij pozitivno vpliva na obseg regulacije. V splošnem lahko trdimo, da so ekonomski dejavniki pomembnejši pri utemeljevanju razlik v obsegu izdatkov za nakupe dobrin in storitev ter v obsegu regulacije, medtem ko so politični, družbeni in kulturni dejavniki pomembnejši za utemeljevanje razlik v obsegu transfernih izdatkov, pri čemer velja poudariti, da je nadaljnja analiza potrebna predvsem pri identifikaciji »mikro« dejavnikov velikosti javnega sektorja, s čimer bi se v večji meri odpravil tudi dvom v obstoječo specifikacijo ekonomskega modeliranja na področju teorije oblasti.

Literatura in viri

- Alesina, A., Glaeser, E., Sacerdote, B. (2001): *Why Doesn't the US Have a European-Style Welfare System?*, NBER, Cambridge.
- Alesina, A., Wacziarg, R. (1998): *Opneness, Country Size and the Government*, *Journal of Public Economics*, 69, str. 305–321.
- Alesina, A., Spolaore, E., Wacziarg, R. (2003): *Trade, Growth and the Size of Countries*, Harvard University, Cambridge.
- Annett, A. (2000): *Social Fractionalization, Political Instability, and the Size of Government*, IMF, Washington.
- Armev, D. (1995): *The Freedom Revolution*, Regnery Publishing, Washington.
- Bailey, S. J. (2002): *Public Sector Economics*, Palgrave, Basingstoke.
- Beck, T., idr. (2001): *New tools and new tests in comparative political economy: the database of political institutions*, *World Bank Economic Review*, 15, 1, str. 165–176.
- Brennan, G., Pincus, J. (1996): *A minimalist model of federal grants and flypaper effects*, *Journal of Public Economics*, 61, 2, str. 229–246.
- De Mello, L. (1999): *Fiscal Federalism and Government Size in Transition Economies*. IMF, Washington.
- EBRD (2001): *Annual Report*, EBRD, London.

Primož Pevcin

Dejavniki razlik v velikosti fiskalnega in nefiskalnega dela javnega sektorja

- Eichner, T., Wagener, A. (2002): Increases in risk and the welfare state. CESIFO, München.
- Elections around the world (2003), Electionworld.org.
- Encarta Encyclopedia (2003), Microsoft, Dublin.
- Gujarati, D. (2002): Basic Econometrics, McGraw-Hill, New York.
- Gwartney, J., Lawson, R. (2002): Economic Freedom of the World, Fraser Institute, Vancouver.
- Holsley, C., Borcharding, T. (1997): Why Does Government's Share of National Income Grow, v: Mueller, D. (ur.): Perspectives on Public Choice, CUP, New York, str. 569–590.
- Lane, J. (1995): The Public Sector, SAGE Publications, London.
- OECD (1997): Report on Regulatory Reform, OECD, Paris.
- OECD (2001): Economic Outlook, OECD, Paris.
- Persson, T. (2001). Do Political Institutions Shape Economic Policy?, NBER, Cambridge.
- Persson, T., Tabellini, G. (1999): Political Economics and Public Finance, NBER, Cambridge.
- Pevcin, P. (2003): Analiza obsega in strukture državnih izdatkov: politično-ekonomski vidik. X. Dnevi slovenske uprave, Zbornik posvetovanja, Fakulteta za upravo, str. 283–296.
- Pevcin, P. (2004): Determinants of the size of government and their implications for the reform of public sector in Slovenia, doktorska disertacija, Ekonomska fakulteta.
- Posner, R. (1971): Regulation as taxation, The Bell Journal, 2, 1, str. 22–50.
- Pryor, F. (2002): Quantitative notes on the extent of governmental regulations in various OECD nations, International Journal of Industrial Organization, 20, 5, str. 693–714.
- Rodrik, D. (1998): Why do more open economies have bigger governments?, Journal of Political Economy, 106, 5, str. 997–1032.
- Ruggie, J. (1982): International Regimes, Transactions, and Change, International Organization, 36, 2, str. 379–415.
- Schiavo-Campo, S., idr. (1997): An International Statistical Survey of Government Employment and Wages. World Bank, Washington.
- Tanzi, V., Schuknecht, L. (2000): Public Spending in the 20th Century. CUP, Cambridge.
- U. S. Census (2001): International Database, Bureau of Census, Washington.
- Wolf, M. (2001): Will Technology and Global Capital Markets Change the Scope of Government?, Cato Journal, 21, 1, str. 143–150.
- World Development Indicators (2000, 2001, 2002), World Bank, Washington.

Primož Pevcin je leta 1999 diplomiral, leta 2002 magistriral in leta 2004 doktoriral na Ekonomski fakulteti v Ljubljani s področja ekonomije. Zaposlen je kot mladi raziskovalec na Fakulteti za upravo, v svojem raziskovalnem delu se v največji meri ukvarja z makro-ekonomskimi vprašanji in ekonomsko analizo politike.

SUMMARY

Factors Affecting Cross-Country Differences in the Size of Budgetary and Non-Budgetary Public Sector

One of the major issues in social sciences is the expansion in the size of the public sector. In the majority of countries, especially in developed ones, the size of the public sector, measured with a share of expenditure in gross domestic product, grew rapidly in the last few decades. The growth in size of the public sector has been associated with high costs of service provision, waste of resources, large costs of compliance with regulation, adverse effects on incentives of intended beneficiaries, diversion of resources into rent-seeking activities and large deadweight costs in raising revenues. The question remains why taxpayers and voters have allowed such expansion of the public sector, one possible explanation being that voters probably do not recognise the link between taxation, incentives and economic efficiency. Besides, growth was not fully symmetrical in all countries, therefore initial differences caused large variations in the size of the budgetary public sector across countries. In addition, the size of the non-budgetary public sector also varies substantially across countries, although no uniquely adopted measure of its size exists.

Consequently, the main question that ought to be answered in the article is, why such differences exist in the size of the public sector across countries and which factors shape those differences. More theoretically and in connection to regulatory activities of the public sector, the question is what are the reasons behind the fact that one country is more laissez-faire than the other. Namely, fiscal instruments are only one of two instruments for executing public policy, since the other instrument is regulation. This so-called "quiet side" of public sector activity contributes importantly to the overall size of the public sector and is of absolute importance to recognise this "invisible foot". Therefore, it is vital to measure the size of both the "budgetary" and "non-budgetary" public sector, since not just the public expenditure ratio but also the extent of regulation ultimately differentiates big from small public sectors.

The existing literature on the differences in size of public sectors across countries and the factors behind it is not so comprehensive as the literature on growth of government. Still, more recent literature focuses more on the political economy determinants, such as size of country, trade openness and the degree of integration in the world economy, level of economic development, preferences and the heterogeneity of taxpayers, structure of government

and political institutions, social fractionalisation etc. Consequently, various economic, social, political, demographic and cultural factors that could shape the differences in the size of government across countries have been identified and employed in the empirical analysis in order to obtain and empirically verify theoretical and practical macro foundations of modern economic theory of government. The empirical analysis of the determinants that cause the differences in the size of public sector across countries revealed that political, social and cultural variables are more important in explaining the cross-country differences. Besides, it can also be observed that composition of public spending matters, as economic factors are most important in explaining the variation in the size of consumption spending and in the size of non-budgetary public sector, whereas political, social and cultural factors are more important in explaining the variation in the size of transfer spending. Nevertheless, the results obtained obviously indicate that the size of the budgetary public sector and the size of the non-budgetary public sector develop in opposite directions. One possible explanation being that fiscal instruments should act as a direct substitute to the regulatory activities of the public sector, substitution possibly taking place through so-called "transmission mechanism of government activities".

Merjenje kakovosti, usmerjenost k uporabniku in davčna administracija

UDK: 331.108.5:336.27

Maja Klun

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

maja.klun@fu.uni-lj.si

IZVLEČEK

Merjenje kakovosti in usmerjenost k uporabniku je sestavni del reform javnega sektorja in zato tudi sestavni del sprememb dela davčnih administracij povsod po svetu. V članku je na začetku predstavljen odziv davčnih administracij v svetu na te spremembe, v drugem delu pa so prikazani rezultati raziskav o mnenju uporabnikov slovenske davčne uprave (davčnih zavezancev) o njenem delu, torej kakovosti izvajanja storitev in njeni usmerjenosti k uporabniku. Ker gre za raziskave, ki so bile izvedene v različnih časovnih obdobjih, je podana tudi primerjalna analiza rezultatov, predvsem glede tega, ali so zavezanci bolj zadovoljni z delom davčne uprave ali ne.

Ključne besede: davčna uprava, kakovost, usmerjenost k uporabniku, mnenje zavezancev.

1. Uvod

Usmerjenost k uporabniku in merjenje kakovosti v javnem sektorju in s tem v javni upravi postaja pomemben element reforme javnega sektorja tudi v Sloveniji. Sistematično se je to področje začelo urejati leta 1999, ko je bil pri ministrstvu za notranje zadeve ustanovljen odbor za kakovost. Leta 2001 so bile številne dobre prakse uveljavljene kot obvezni standard v poslovanju s strankami, z letom 2002 pa je bil vpeljan v javno upravo tudi evropski model ocenjevanja kakovosti (C. A. F.). To so le osnovne podlage za uvajanje kakovosti in večje usmerjenosti k uporabniku javnih storitev. Kot del javne uprave se s temi ukrepi srečuje tudi davčna uprava.

Namen tega članka je predstaviti ukrepe za večjo usmerjenost k uporabniku in merjenje kakovosti v razvitih davčnih upravah ter stanje v Sloveniji. Prvi dve poglavji tako vsebujeta ukrepe in prikaz nekaterih dobrih praks tujih davčnih uprav na področju usmerjenosti k uporabniku in merjenja kakovosti dela davčnih uprav. Tretje poglavje prinaša ugotovitve merjenja kakovosti in mnenja strank o delu davčne uprave v Sloveniji. Gre za prikaz rezultatov štirih raziskav, v katerih so davčni zavezanci podali svoje mnenje o delovanju davčne uprave.

2. Usmerjenost k uporabniku in davčna administracija

Usmerjenost k uporabniku je vključena v večino reform javnega sektorja. Gre sicer za načelo, ki je relativno novo, pa kljub temu v razvitih državah že precej uveljavljeno (*civil initiatives, civil charters* ipd.). V okviru javne uprave so za zadovoljstvo uporabnika potrebne predvsem naslednje storitve: enostavnost, informiranje, dostopnost, kakovost in strokovnost. Usmerjenost k uporabniku naj bi bila prisotna na vseh ravneh delovanja javne uprave, torej tudi pri delu davčnih administracij. V večini držav želijo izboljšati storitve, namenjene davkoplačevalcem, saj je to sestavni del sodobnega davčnega sistema, če želi biti uspešen, po drugi strani pa gre za novo oblikovanje odnosov med davčno administracijo in zavezanci.

V zasebnem sektorju je idealna storitev za stranko opredeljena kot zadovoljstvo ali s krilatico 'stranka ima vedno prav'. Tega odnosa ne moremo preprosto prevesti v javni sektor, saj stranka ni samo posameznik kot tak, ampak jo javni sektor uvršča v neko kategorijo. Doseganje odnosa, ki velja med stranko in ponudnikom, je kljub temu možno s prilagoditvijo uvajati v javni sektor. Davčne administracije tak odnos lahko dosežejo z zniževanjem posrednih stroškov obdavčenja, zmanjševanjem števila stresnih situacij za zavezanca, z izboljšanjem komunikacije in lažjim dostopom do informacij.

Davčna administracija se mora zavedati, da ni represivni organ države, ampak je njena naloga poleg pobiranja davkov še svetovanje in obveščanje javnosti o svojem delu. Če je svetovanje dobro razvito, če je delovanje davčne uprave dovolj javno, je tudi uspešnost davčne administracije večja, predvsem zaradi večjega prostovoljnega prijavljanja davkov. S svetovanjem ni mišljen le neposreden odnos med zavezancem in upravo ob nastalih nejasnostih in problemih, ampak tudi oblikovanje jasnih navodil zavezancem za izpolnjevanje obveznosti, obveščanje o predvidenih spremembah in organiziranje delavnic za izobraževanje zavezancev. Čim preprostejša so navodila, tem večja je verjetnost, da bo večina zavezancev pravilno izpolnila svoje davčne obveznosti.

Obveščanje javnosti ne pomeni samo predstavljanja obveznosti davkoplačevalcev, pomembno je tudi obveščanje o delovanju davčne uprave in njeni uspešnosti. Davkoplačevalci so namreč dozretnejši za informacije o tem, kaj je davčna uprava storila v preteklosti, kot pa o tem, kaj bo storila v prihodnosti. Posebej to velja za informacije o odkrivanju utaj in uspešnem reševanju pritožb.

Storitve davčnih administracij lahko združimo v tri osnovne skupine (Lebaube in Vehorn, 1992, str. 310): svetovanje zavezancem ter njihovo informiranje in izobraževanje. Glavni namen svetovanja je razlaganje kompleksnih, včasih celo nasprotujočih si zakonskih predpisov, povezanih z davčno obveznostjo posameznika. Po nekaterih podatkih je bila stopnja prostovoljnega izpolnjevanja obveznosti v

Merjenje kakovosti, usmerjenost k uporabniku in davčna administracija

ZDA najvišja ravno v času, ko je bil delež zaposlenih, ki so se ukvarjali s svetovanjem zavezancem, v davčni administraciji najvišji (5,8 %).

Informiranje zavezancev lahko poteka z različnimi načini obveščanja. Lebaube in Vehorn (1992, str. 318) sta jih združila v šest skupin: publikacije, mediji, telefonski kontakti, osebni obiski, pisna navodila in drugi programi informiranja, ki so se razvili v nekaterih državah (prostovoljci, izobraževanje dijakov ...).

Tehnični komite pri OECD je konec osemdesetih let svojo posebno dejavnost¹ na področju odnosov med prebivalci in državno upravo začel s projektom proučevanja odnosov med zavezanci in davčno administracijo. Odzivnost davčne administracije je opredeljena kot (Administrative Responsiveness and the Taxpayer, 1988, str. 1) zmožnost davčne administracije, da služi potrebam svojih strank. Odzivnost davčne administracije se kaže v vljudnem in pravočasnem odnosu do zavezancev ter v izboljševanju komunikacije med obema. Pomembna je sprememba 'kulture' organizacije. V priporočilih OECD (1988) je izboljšanje storitev opredeljeno kot:

- jasna predstavitev (s postopki, obrazci in jezikom) pravic in obveznosti davkoplačevalcem,
- uporaba prednosti informacijske tehnologije za hitro, preprosto in točno obdelavo podatkov in obveznosti ob hkratnem upoštevanju zaupnosti podatkov,
- vpliv na pravičnost sistema.

Pri zagotavljanju boljših storitev naj bi davčna administracija spodbujala zavezance, ki prostovoljno izpolnjujejo svoje obveznosti, zmanjšala število prenizkih plačil, ki izhajajo iz napak in nerazumevanja davčnih obveznosti, ter preprečevala delovanje tistih, ki prikrivajo svoje davčne obveznosti. Odzivnost davčne administracije je močno odvisna (Administrative Responsiveness and the Taxpayer, 1988, str. 2) od zaposlenih, njihove motiviranosti, morale, internega komuniciranja in pravičnega vodenja. Zaradi različnih političnih teženj in vplivov je ravno zadnji dejavnik velikokrat vprašljiv.

Davčna administracija s svojo specifično vlogo v javnem sektorju lahko z napačno politiko postane represiven organ, katerega glavni namen je samo pobiranje davčnih prihodkov. Pri tem se velikokrat pojavi vprašanje, ali ni dolžnost davčne administracije, da opozori zavezanca, da je plačal previsok znesek davka zaradi nepoznavanja olajšav. Empirično je (Hasseldine, 1998, str. 11) dokazano, da dobra komunikacija med zavezanci in davčno administracijo povečuje davčne prihodke, manj empiričnih dokazov je, da storitveno usmerjena davčna administracija zmanjšuje stopnje davčnih utaj in izogibanj, čeprav bi lahko sklepali, da ta vpliv obstaja.

¹ Označil jo je s kratico CITAD (odnos med prebivalci in javno upravo) ter CITAX (odnos med zavezanci in davčno administracijo).

Graditev pozitivne podobe davčne administracije je ravno tako pomemben dejavnik storitveno usmerjene uprave.

Večina držav članic OECD se je odzvala na omenjeni projekt in navedla pogloblitve ukrepe za izboljšanje odzivnosti davčne administracije v svojih državah (Administrative Responsiveness and the Taxpayer, 1988):

- pogloblitveni cilj večine davčnih reform je bila poenostavitev sistema;
- izvedeni so bili številni ukrepi za izboljšanje razumljivosti obrazcev in njihovo poenostavitev;²
- vrsta ukrepov za izboljšanje informiranosti zavezancev: brezplačne telefonske linije, potujoče svetovalnice, dnevi odprtih vrat, forumi za izmenjavo informacij med zavezanci in administracijo, svetovalnice 'vse na enem mestu', posebno izobraževanje za predstavnike medijev, videokasete o tem, kako pravilno izpolniti davčno napoved;
- oblikovanje načinov informiranja za različne ciljne skupine;
- oblikovanje kodeksa etike in pravic zavezancev;
- promocija interne komunikacije (interni časopisi, forumi ipd.);
- izobraževanje zaposlenih za izboljšanje komunikativnih sposobnosti in spoznavanje celotnega davčnega sistema, oblikovanje posebnih oddelkov, ki skrbijo za stike z zavezanci;
- izvajanje letnih anket med zavezanci, s katerimi davčne administracije ocenjujejo uspešnost svojega delovanja ter na podlagi katerih oblikujejo nadaljnjo politiko razvoja odnosa z zavezanci;
- oblikovanje in programi razvoja kariere zaposlenih v davčnih administracijah;
- decentralizacija delovanja, povečevanje števila manjših uradov.

Kljub različnim pozitivnim ukrepom v državah OECD za graditev dobrega odnosa med zavezanci in administracijo v praksi nekateri ukrepi pomenijo zgolj popravke, ki so sicer pisno opredeljeni, vendar se ne izvajajo v celoti.

3. Merjenja kakovosti in odnosa zavezancev

Naj opozorimo na enega od zgoraj navedenih ukrepov, in sicer izvajanje letnih anket med zavezanci. Merjenje uspešnosti in učinkovitosti delovanja davčne administracije naj bi vključevalo tudi ocenjevanje kakovosti dela. Kot stranke davčne uprave lahko opredelimo dva subjekta. Prvi subjekt, ki ocenjuje delo davčne uprave, je država, drugi pa so zavezanci. Interes države je usmerjen predvsem v učinkovitost pobiranja davčnih prihodkov, interes zavezancev pa je drugačen. Večina se zaveda, da je plačevanje davkov nujno in zato to želi opraviti čim manj stresno. To pomeni, da ocenjuje delo davčne uprave predvsem v smislu,

² Tak ukrep je, da večina dohodninskih zavezancev prejme že izpolnjeno napoved in jo samo podpiše (npr. Švedska, Danska).

Merjenje kakovosti, usmerjenost k uporabniku in davčna administracija

ali ji ta daje dovolj informacij, ali je pri pobiranju davkov korektna, ali so zaposleni dovolj prijazni ipd.

V nadaljevanju bomo obravnavali, kako zavezanci ocenjujejo kakovost dela davčne uprave. Kakovost dela lahko ocenjujejo interni nadzorni organi ali zunanji strokovnjaki, vendar je njihova vloga pomembna predvsem pri ocenjevanju zakonitosti postopkov, profesionalnosti, izpolnjevanja standardov ipd. Deloma bi kakovost dela lahko ocenjevali s pomočjo analiziranja pritožb (koliko pritožb je upravičenih, koliko jih izhaja iz napak dela davčne uprave, hitrost reševanja pritožb in drugih zahtevkov ipd.). V Veliki Britaniji kakovost dela davčne uprave ocenjujejo s standardi, ki jih pomaga določiti civilno združenje zavezancev (npr. zabeležiti 99 % plačil zavezancev pravilno, 82 % pisnih zahtevkov zavezancev rešiti v 14 dneh, na 95 % klicev odgovoriti z zadovoljivim odgovorom za zavezance ipd.), vendar pa v večini držav članic OECD merjenje kakovosti dela opravljajo z anketami med zavezanci.

OECD (2001a) v svojem poročilu navaja, da večina držav OECD z anketami preverja mnenje zavezancev o delu davčne uprave. Norveška davčna uprava redno izvaja ankete med zavezanci za ocenjevanje svojega dela, medtem ko nizozemska davčna uprava ankete vedno izvaja ob spremembah v davčni zakonodaji. V Danski in Nemčiji ankete niso redne, se pa izvajajo v določenih intervalih. Po drugi strani v nekaterih državah ankete med zavezanci opravljajo različne javne in zasebne institucije. Tako so ankete pogoste v Švedski, Finski, ZDA, Španiji, Novi Zelandiji, Švedski in Franciji. V Mehiki, Kanadi in Veliki Britaniji davčna uprava redno organizira srečanja s posameznimi skupinami zavezancev ali njihovimi predstavniki in na podlagi teh razgovorov dobi povratno informacijo o svojem delu. V drugih državah so ankete občasne. Ne glede na pogostost izvajanja anket pa rezultati ankete vplivajo na samo delo davčne administracije.

Naj omenimo nekaj zanimivih ukrepov nekaterih davčnih uprav, ki so bili posledica analize anket med zavezanci (Rains, Febres in Bes, 1997, str. 209):

- Davčna administracija v Čilu je sprejela maksimalni čas čakanja za reševanje problemov davkoplačevalcev, ko se ti oglasijo na davčnem uradu. Poleg tega mora biti problem rešen ob enem obisku, kar pomeni, da morajo imeti uradniki na razpolago določene obrazce za dopolnitev davčne prijave ipd.
- Mehiška davčna administracija ima 8 mobilnih enot, ki svetujejo na terenu. Te enote so namenjene predvsem obiskovanju manjših krajev, kjer ni davčne izpostave. Uvedli so tudi avtomatski telefonski odzivnik, ki ponavlja odgovore na najpogostejša vprašanja zavezancev, ki so razvrščena v pet skupin (poslovanje s tujino, fizične osebe, pritožbe, splošne informacije, fiskalni kazalci).
- Ameriška IRS je oblikovala posebno skupino svetovalcev, ki pomagajo starejšim zavezanecem.

- Kanadska davčna uprava vsako leto izvede program 'Učimo se o davkih', v okviru katerega davčni uslužbenci organizirajo tečaj na različnih srednjih šolah, kjer predstavijo osnovne davčne pojme in delovanje davčnega sistema. Vsako leto organizirajo s pomočjo prostovoljcev v lokalnih skupnostih tečaj izpolnjevanja dohodninske napovedi za zavezanca (Baker, 1997, str. 194).
- V odnosu do zavezancev je postalo poglavitno vodilo singapurske davčne uprave, da večina davkoplačevalcev želi izpolniti svoje davčne obveznosti, zato je bil ustanovljen svetovalni servis 'vse na enem mestu' za zavezance, ki je razdeljen v tri sekcije. Preproste primere rešuje prva sekcija, če pa je problem kompleksnejši, zavezanca pošljejo v drugo ali tretjo sekcijo. Po nekaterih ocenah je večina preprostih problemov rešena prej kot v 10 minutah, če pa so potrebne dopolnitve vlog ali druga korespondenca, pa prej kot v enem mesecu (Kien in Siong, 1998, str. 506). Spodbujanje prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti je potekalo še na druge načine: poenostavljajo obrazce za napovedovanje davčne obveznosti; vsakega pol leta se srečujejo s predstavniki podjetij, s katerimi razpravljajo o problemih, povezanih z jasnostjo posameznih davkov, olajšav ipd. Davčna uprava izdaja mesečni časopis, v katerem obvešča zavezance (predvsem podjetja) o tekoči problematiki drugih podjetij in njihovem reševanju konkretnih primerov. Zavezancem je omogočen dostop do davčne računalniške baze, kadar želijo spremeniti podatke o naslovu oz. ko po internetu oddajajo napovedi.

4. Slovenska davčna uprava in zavezanci

Slovenska davčna uprava je že v svojem strateškem načrtu za obdobje 1998–2000 določila, da je treba izvesti več ukrepov, ki bodo zavezance spodbudili k prostovoljnemu izpolnjevanju davčnih obveznosti, s tem pa k večji usmerjenosti k uporabniku in kakovosti storitev. Naj med pomembnejšimi omenimo le nekatere:

- izdajanje revije Davčni bilten, ki zavezance seznanja s posameznimi odločitvami davčne uprave v posameznih postopkih in najpogostejših napakah zavezancev,
- spletna stran DURS, ki daje zavezancem vrsto osnovnih informacij o obveznostih, povezanih z davki, in
- portal E-davki, ki od letošnjega leta ponuja tudi elektronsko prijavljanje nekaterih davčnih obveznosti.

Poleg zgoraj omenjenih ukrepov za zavezance je svojim zaposlenim DURS pripravila Napotke za ravnanje s strankami (2000), sprejet pa je bil tudi Kodeks etike obnašanja davčnih uslužbencev.

Merjenje kakovosti, usmerjenost k uporabniku in davčna administracija

Anketiranje zavezancev v Sloveniji ni stalna praksa DURS pri preverjanju njene kakovosti. V javnosti sta znani dve raziskavi med zavezanci, ki ju je naročila davčna uprava, in sicer anketiranje zavezancev novembra 1996 (raziskavo je opravilo podjetje Varianta, d.o.o) in junija 2003 (Gral-Iteo). Na Fakulteti za upravo smo raziskavo izvedli za leto 2000 in 2002. To niso edine izvedene ankete med zavezanci, saj strokovne revije občasno opravljajo manjše raziskave med zavezanci, povezane predvsem s posamezno aktualno problematiko. V naši analizi bomo te manjše raziskave zanemarili in skušali primerjati rezultate raziskav, ki jih je objavila DURS, in rezultate, ki smo jih opravili na Fakulteti za upravo. Neposredna primerjava je nemogoča zaradi različnih metodologij, različne strukture vprašanj in vzorcev. Kljub temu bomo skušali primerjati skupne ugotovitve in oceniti, ali se je mnenje zavezancev izboljšalo med različnimi obdobji, v katerih so bile ankete izvedene.

Ugotovitve po posameznih raziskavah:

V raziskavo leta 1996 (Derganc, 2000) so bile vključene pravne osebe in samostojni podjetniki posamezniki (s. p. p.), skupaj 156 zavezancev iz vseh panog (57,2 % majhnih podjetij in s. p. p., 28,3 % srednjih podjetij in 6,6 % velikih podjetij). Večinoma so na vprašanja odgovarjali zaposleni v finančno-računovodski službi oz. samostojni podjetniki posamezniki. Zavezanci so s pomočjo vprašanj ocenjevali predvsem:

- kakovost informacij, ki jih nudi davčna uprava,
- poglobitve vire informacij za izpolnjevanje davčnih obveznosti,
- zahtevnost izpolnjevanja posameznih davčnih obveznosti,
- korektnost dela zaposlenih v davčni kontroli in davčni inšpekciji.

Rezultati ankete so pokazali, da zavezanci največ informacij pridobijo s pomočjo strokovnih publikacij, sledijo znanci v drugih podjetjih, na tretjem mestu pa so seminarji in strokovna predavanja. Čeprav so bili davčni svetovalci šele na zadnjem mestu, pa je kakovost njihovih informacij ocenjena najvišje, sledijo seminarji in strokovna predavanja. Tretjo najboljšo povprečno oceno so zavezanci glede kakovosti namenili davčnim uslužbencem. Na vprašanje o tem, kakšen bi bil najprimernejši način informiranja davčnih zavezancev, so ti na prva tri mesta postavili publikacije, medije in izobraževalne programe.

Pri vprašanju o tem, kako bi ocenili zadovoljivost informacij davčne uprave, so zavezanci, ki so poiskali pomoč na davčni upravi, to ocenili srednje, tretjina pa je bila nezadovoljna. Najbolj so bili nezadovoljni tisti zavezanci, ki so pomoč na davčni upravi iskali pisno, najbolj pa so bili zadovoljni tisti, ki so davčno upravo obiskali osebno.

Glede enostavnosti so zavezanci kot najenostavnejši ocenili dve davčni obveznosti, in sicer prispevke za socialno zavarovanje in davek na izplačane plače. Kot

Maja Klun

Merjenje kakovosti, usmerjenost k uporabniku in davčna administracija

najzahtevnejši davek je bil ocenjen davek od dobička pravnih oseb, drugi najzahtevnejši davek pa takratni prometni davek.

Pri ocenjevanju davčnega nadzora so zavezanci ocenili, da imajo davčni kontrolorji prepogosto zavezance vnaprej za utajevalce, medtem ko se davčni inšpektorji obnašajo avtoritativno in birokratsko, vendar jim po drugi strani priznavajo tudi korektnost.

Zavezanci so imeli deljeno mnenje o tem, kako je poskrbljeno za varnost njihovih podatkov, največja pomanjkljivost DURS pa je po mnenju zavezancev preveč administracije in premalo usposobljenih kadrov.

V raziskavi leta 2003 so bili temeljni cilji (Konič, Arh, 2003):

- ugotoviti, kakšen je ugled DURS,
- kaj o sodelovanju z DURS menijo zavezanci in
- kaj mora DURS storiti za izboljšanje storitev za davčne zavezance.

V raziskavo je bila v nasprotju z raziskavo v letu 1996 poleg pravnih oseb (23,2 %) in s. p. p. (25,6 %) vključena še t. i. širša javnost (51,2 %). V vzorec je bilo vključenih skupaj 1960 zavezancev.

Največji ugled ima DURS med širšo javnostjo, medtem ko najslabše delo DURS ocenjujejo tisti zavezanci, ki imajo pogosteje stik z davčno upravo ali pa so z njo v postopku. Zavezanci so najbolje ocenili varovanje podatkov, hitrost pri odmerjanju davkov, preglednost nad prihodki zavezancev, pravočasnost opozarjanja na napake in trditve, da zaposleni niso podkupljivi. Kritični so bili do trditve o tem, da davčna uprava v okviru zakonodaje deluje v korist zavezancev, da enako za vse zavezance tolmači zakonodajo v vseh situacijah, da je fleksibilna in da ima pozitivno podobo v medijih.

Glede informiranja o davčnih obveznostih je davčna uprava zasedla drugo mesto, medtem ko imajo zavezanci DURS za manj koristen vir informacij o novostih. Kot veliko pomanjkljivost pri dajanju informacij zavezanci navajajo preslabo strokovnost in obveščenost zaposlenih na DURS. Zavezanci si želijo večjo preglednost in jasnosti navodil ter redne publikacije, s katerimi bi jih DURS obveščala o davčnih predpisih, zakonih in drugem. Poslovna javnost sicer meni, da se je DURS-ovo informiranje v zadnjih letih izboljšalo, širša javnost pa meni, da se ni spremenilo. Zavezanci so večinoma zadovoljni z obrazci in jih ne ocenjujejo kot zahtevne.

Pri ocenjevanju dela davčnih kontrolorjev so zavezanci večinoma zadovoljni, saj so ti po njihovem mnenju prijazni in natančni, vendar še vedno premalo strokovni. Večina zavezancev ocenjuje, da se je njihovo delo izboljšalo v zadnjih letih. Podobno so ocenili tudi delo inšpektorjev.

Merjenje kakovosti, usmerjenost k uporabniku in davčna administracija

Raziskava za leto 2000 (Klun, 2002) je ravno tako preverjala odnos zavezan-
cev do dela DURS. Zavezanci so ocenjevali različne trditve, povezane z delom
DURS, v raziskavo pa so bile vključene tako pravne osebe, zastopane po vseh
panogah, (25,5 %) kot fizične osebe (74,5 %). Analiza vsebuje odgovore 298
zavezancev. V okviru raziskave so zavezanci ocenjevali (z ocenami od 1 – se sploh
ne strinjam – do 4 – se popolnoma strinjam) različne trditve, povezane z odnosom
zavezancev do dela davčne uprave.

Zavezanci so najslabše ocenili trditev, da je davčna uprava učinkovita pri
odkrivanju davčnih utaj. Podatki davčne uprave kažejo, da sicer davčna uprava pri
davčnem nadzoru odkrije precej nepravilnosti, saj je delež ugotovljenih nepravilno-
sti v vseh pregledih preko 50 %, prav tako se povečuje tudi vrednost odkritih utaj,
zato ne bi mogli sklepati, da je delo davčne uprave na tem področju slabo. Vendar
pa je uspešnost tega dela slaba, če zavezanci menijo, da delo na tem področju ni
dobro. Deloma so te ocene povezane s tem, da so v medijih bolj odmevne kritike
kot pa uspešno odkrivanje utaj, deloma pa k temu pripomore tudi dejstvo, da je v
velikih mestih pogostost pregledov precej nizka in zato zavezanci menijo, da je
verjetnost odkritja davčne utaje manjša, kar so tudi potrdili v svojih trditvah v
anketi. Mnenje o neučinkovitosti je verjetno deloma povezano tudi s podatki o
velikem davčnem dolgu, ki je posledica precej velikega zabilančnega dolga (to je
dolga, pri katerem so bile izkoriščene že vse možnosti za izterjavo), deloma pa
tudi načina odplačevanja davčnega dolga, saj se najprej odplačujejo obresti in šele
nato glavnica, kar pa skupni dolg zavezanca stalno povečuje in zmanjšuje njegovo
zmožnost plačila. V tujini se skušajo izogniti povečevanju davčnega dolga tudi
tako, da omogočajo pogajanja o plačilu dolga in/ali omogočajo samoovadbo, ki
precej zniža kazni.

Slabo so zavezanci ocenili še hitrost dela davčne uprave in obveščanje zave-
zancev. Po drugi strani pa so zavezanci z najvišjimi ocenami ocenili trditve o tem,
da so zaposleni na davčni upravi poštene, da ima davčna uprava dobro zabeležene
vse podatke o zavezancih in da zaposleni pomagajo pri vprašanih, povezanih z
davčnimi obveznostmi.

Zanimivo je, da so zavezanci, ki imajo negativne izkušnje z davčno upravo,
kot glavni vzrok navedli nestrokovnost zaposlenih na davčni upravi in kot drugo
nepravočasnost pri odločanju.

Največ zavezancev, ki jih lahko uvrstimo v poslovno javnost, je uporabljalo
pisna navodila davčne uprave (68,7 %), dobra polovica pa jih je obiskala davčni
urad ali izpostavo davčnega urada. Koristnost obiska davčnega urada oz. izpostave
je kot najslabše ocenilo 17,6 % tistih, ki so želeli pridobiti informacije na ta način.
Najbolje je večina ocenila pisna navodila.

Pri ocenjevanju enostavnosti izpolnjevanja davčnih obveznosti dohodnine,
davka od dobička pravnih oseb in DDV so kot najzahtevnejše zavezanci ocenili
izpolnjevanje obveznosti, povezanih z DDV, sledil je davek od dobička pravnih

oseb, najenostavnejša pa je bila za zavezance dohodnina, saj je več kot 81 % zavezancev za dohodnino menilo, da je izpolnjevanje obveznosti enostavno. Verjetno je k tej razporeditvi veliko prispevalo dejstvo, da je bil DDV v času raziskave relativno nova davčna obveznost.

V raziskavi, ki je potekala konec leta 2002 in v začetku leta 2003, smo z enakimi vprašanji (z ocenami od 1 do 4) ocenjevali odnos zavezancev do DURS. V vzorec so bile zopet vključene tako pravne (67,3 %) kot fizične (32,7 %) osebe, skupaj je analiziranih 187 odgovorov.

V spodnji tabeli podajamo povprečno oceno za posamezno trditev, povezano z ocenjevanjem dela DURS, skupaj s povprečjem ocen iz raziskave za leto 2000.

Tabela 1: Ocene zavezancev o delu davčne uprave

trditev	povprečna ocena 2002 (povprečna ocena 2000)
Delavci na davčni upravi vedno pomagajo v zvezi z davčnimi vprašanji.	2,53 (2,51)
Zaposleni na davčni upravi so učinkoviti.	2,46 (2,14)
Zaposleni na DURS so dovolj izobraženi za svoje delo.	2,40 (2,37)
Zaposleni na davčni upravi so pošteni pri opravljanju svojega dela.	2,69 (2,66)
Postopki davčne uprave so dovolj hitri.	2,17 (1,96)
Davčna uprava ima dobro zabeležene vse potrebne podatke o davčnih zavezancih.	2,86 (2,63)
Davčna uprava skrbi za obveščanje davko-plačevalcev o njihovih davčnih obveznostih.	2,64 (2,43)
Davčna uprava sproti in dovolj obvešča o spremembah, ki so povezane z obdavčenjem.	2,34 (2,11)
Davčna uprava je učinkovita pri odkrivanju davčnih utaj.	2,21 (1,79)
skupaj	2,48 (2,29)

Iz tabele je razvidno, da se je mnenje zavezancev po dveh letih izboljšalo pri vseh trditvah. Najslabše je bila tokrat ocenjena trditev o hitrosti postopkov, šele nato pa sledi učinkovitost pri odkrivanju davčnih utaj. Najbolje je bila ocenjena trditev, da ima davčna uprava dobro zabeležene podatke o davčnih zavezancih.

Merjenje kakovosti, usmerjenost k uporabniku in davčna administracija

Visoko sta ocenjeni tudi trditvi o tem, da so zaposleni poštene in so vedno pripravljene pomagati.

Kakovost dela smo preverjali tudi z vprašanji, kako zavezanci ocenjujejo pomoč davčne uprave glede na druge oblike pomoči, ki jih uporabljajo. Kot najuporabnejšo obliko pomoči ocenjujejo delo računovodskih servisov in davčnih svetovalcev, saj je to pomoč kot zelo uporabno ali uporabno navedlo kar 96,5 % vprašanih. Sledijo strokovni seminarji, ki so dobili visoke ocene pri 81,5 % vprašanih, in pisna navodila, ki jih je z visoko stopnjo uporabnosti ocenilo kar 76,3 % zavezancev. Tudi v tej raziskavi so kot neuporabno zavezanci največkrat ocenili pomoč davčnega urada ali izpostave, in sicer kar 43,3 % zavezancev. Najslabše je bil ocenjen obisk davčnega urada ali izpostave, in sicer je kar 51,6 % zavezancev to pomoč ocenilo kot manj uporabno ali celo neuporabno.

Negativne izkušnje z davčno upravo je imelo 19,8 % poslovne javnosti in 13,5 % fizičnih oseb. Delež vprašanih, ki so imeli negativne izkušnje, se ni bistveno spremenil glede na leto 2000. Tudi v tem primeru je kot glavni vzrok za negativno izkušnjo navedena nestrokovnost zaposlenih in dajanje različnih informacij (tudi nasprotujočih si) ter nepravočasnost pri odločanju. Pri ocenjevanju dela davčne administracije so ti zavezanci tudi kritičnejši, saj v povprečju delo davčne uprave vrednotijo slabše. Leta 2000 je bila povprečna ocena teh zavezancev za vse trditve le 1,85, medtem ko je v drugi raziskavi znašala 2,3. To pomeni, da tudi tisti, ki imajo negativne izkušnje z davčno upravo, to v povprečju bolje ocenjujejo.

Zavezanci so imeli na koncu vprašalnika možnost komentirati delo davčne uprave ali svoj odnos do davčnih obveznosti. Zavezanci so najbolj nezadovoljni z visokimi obrestmi in nepravočasnim obveščanjem o potencialnem dolgu. Posebej pa so nezadovoljni z nejasnostjo zakonodaje, ki jih sili k iskanju razlag iz različnih virov. Velikokrat se zgodi, da je razlaga na seminarjih v nasprotju z razlago DURS, srečujejo pa se celo z nasprotujočimi si navodili znotraj same DURS. Glede na povedano si želijo, da bi DURS sproti in čim natančneje obveščala zavezance o posameznih vprašanih, povezanih z davki.

Zanimivo je, da se ugotovitve vseh omenjenih raziskav lahko primerjajo tudi z ugotovitvami raziskave v 11 državah članicah OECD. Rezultati raziskave, ki jo je OECD (2001b) izvedla med 11 članicami pri malih in srednje velikih podjetjih, kažejo, da zavezanci od vseh regulatornih organov najslabše ocenjujejo delo davčnih uprav. Raziskava je pokazala, da v povprečju polovica anketiranih podjetij ne dobi zadostnih informacij, povezanih z davki, na davčnih upravah. V povprečju več kot 60 % anketiranih meni, da se informacije o davkih med različnimi viri razlikujejo (torej je pomembno, kdo da informacijo). Anketirani so bili nezadovoljni tudi s hitrostjo posredovanja informacij.

5. Zaključek

Ugotovimo lahko, da imajo zavezanci v Sloveniji relativno pozitiven odnos do davkov in se trudijo pravilno izpolnjevati svoje davčne obveznosti. Odnos do dela DURS se izboljšuje in zavezanci imajo vse bolj pozitiven odnos do njenega dela. Zanimivo je, da pri vseh raziskavah izstopa nestrokovnost zaposlenih. Deloma je gotovo problem v tem, da zaposleni na DURS, ki so največkrat v stiku z zavezanci, resnično nimajo dovolj znanja za svetovanje v konkretnih primerih, saj to ni njihova osnovna obveznost. Za navedeni problem je možnih več rešitev; ena je gotovo ta, da se zaposleni na teh delovnih mestih dodatno izobražujejo, predvsem v poznavanju zakonodaje in pravil izpolnjevanja davčnih obveznosti zavezancev. Večinoma je znanje teh zaposlenih precej parcialno, dodatne informacije pa pridobijo predvsem z okrožnicami. Smiselno bi bilo razmisliti tudi o uvedbi informatorja na davčnih uradih, ki bi znal odgovoriti na najpogostejša in osnovna vprašanja zavezancev oz. napotiti zavezanca do prave osebe.

Če bo DURS tudi v prihodnosti izvajala ukrepe za izboljšanje kakovosti storitev, namenjenih zavezancem, predvsem pa si pridobila ugled v javnosti, lahko v prihodnosti pričakujemo višje ocene zavezancev za njeno delo.

Literatura in viri

- Baker, W. V. (1997): The Taxpayers' trust in the Tax Administration. Necessary Attributes for a Sound and Effective Tax Administration, CIAT, str. 183–199.
- Derganc, F. (2000): Prostovoljna davčna privolitev – cilj sodobne države? Davčni bilten, 1, št. 10, str. 23–25.
- DURS (2000): Napotki za učinkovito in prijazno komuniciranje s strankami. Priročnik za interno uporabo.
- DURS (1997): Strateški načrt DURS za obdobje 1998–2000.
- Hasseldine, J. (1998): Using Persuasive Communications to Increase Tax Compliance: What Experimental Research has (and has not) Told Us. (neobjavljeno delo)
- Kien, S., Siong, N. B. (1998): Transforming the Tax Collector: Reengineering the Inland Revenue Authority of Singapore. Journal of Organizational Change Management, 11, št. 6, str. 496–514.
- Klun, M. (2002): Spodbujanje prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti in učinkovitost davčne uprave, IX. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov, Visoka upravna šola, str. 169–184.
- Konič, M., Arh, T. (2003): Podoba Davčne uprave RS v poslovni in široki javnosti. Davčni bilten, 3, št. 6, str. 29–30.
- Lebaube, R. A., Vehorn, C. L. (1992): Assisting Taxpayers in Meeting Obligations. V: Bird, Richard M., in Casanegra de Jantscher, Milka (ur.): Improving Tax Administration in Developing Countries. Washington, International Monetary Fund, str. 310–335.
- OECD – Centre for Tax Policy and Administration (2001a): Performance Measurement in Tax Administrations – Practicle Note.

Merjenje kakovosti, usmerjenost k uporabniku in davčna administracija

- OECD (2001b): Business' Views on Red Tape, Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium Sized Enterprises.
- OECD (1988): Administrative Responsiveness and the Taxpayer.
- Rains, L. C., Febres, J., Bes, M. (1997): Actions of the Tax Administration to Inform Taxpayers and Promote the Acceptance of Taxes by Society. V: Necessary Attributes for a Sound and Effective Tax Administration, CIAT, str. 201–246.

Maja Klun je doktorica ekonomskih znanosti in je zaposlena na Fakulteti za upravo. V svojem raziskovalnem delu se največ ukvarja s področjem javnih financ, predvsem z delovanjem davčnega sistema.

SUMMARY

Quality Assessment, User-oriented Services and Tax Administration

Quality assessment and user-oriented or customer-friendly service form a vital part of public sector reform and hence a vital part in the functional changes that are taking place in tax administrations around the world. If consultation services are well developed and tax administration operations sufficiently transparent, effectiveness also increases, primarily due to the higher level of voluntary tax declarations. Advice and consultation do not only involve direct relations between taxpayers and the administration regarding problems and queries, but also the preparation of clear instructions on tax payment, informing the public of changes in the system and organising informative workshops for taxpayers. These kinds of tax administration service can be divided into three basic categories: consultation, information and education for taxpayers. The main purpose of consulting taxpayers is to explain the complex, sometimes even contradictory legislative provisions covering an individual's tax liabilities.

At the end of the 1980s an OECD technical committee on relations between countries' public administrations and populations started its work with a project studying relations between taxpayers and the tax administration. Tax administration responsiveness was defined as its capacity to meet its customers' requirements. This tax administration responsiveness is expressed by providing customers with a polite and prompt reply and by improved communications between the two. The first part of the paper presents several examples of good practice from foreign tax administrations in this area.

The second part of the paper presents quality assessment of tax administration operations around the world. Quality can be assessed by internal bodies or outside experts, and its role is of considerable importance in assessing areas such as the legality of taxation procedures, professionalism, and compliance with standards. An OECD report states that most OECD countries use questionnaires to survey taxpayers' opinion about the work of the tax administration. The Norwegian tax administration regularly surveys taxpayers to assess its own work, while the Dutch tax administration always carries out public opinion research when changes are made to tax legislation. Denmark and Germany also perform surveys, though not on a regular basis. In some countries a number of public and private institutions survey taxpayer opinion. This is common in Finland, France, New Zealand, Spain, Sweden and the United States. In Canada, Mexico and the United Kingdom tax administrations regularly organise meetings for specific taxpayer groups

and use these meetings to obtain feedback about their work. Other countries organise occasional surveys. Regardless of how often surveys are carried out their results do affect the work of the tax administrations.

The third part of the paper presents the quality assessment of the operations of the Slovenian tax administration. In its 1998–2000 strategy document the Tax Administration of the Republic of Slovenia (TARS) stated that it must take more action to encourage voluntary payment of tax liabilities by taxpayers, which will aid customer orientation and service quality. Surveying taxpayers is not a fixed part of TARS' quality assessment procedures. TARS has, however, ordered two public surveys: the research from November 1996 (carried out by the company Varianta, d. o. o.) and June 2003 (Gralteo). The Faculty of Administration carried out research in 2000 and 2002. Direct comparisons are not possible due to the different methods used, involving different questions and samples. Nevertheless, the paper does offer a comparison of general findings and an assessment of whether taxpayer opinions have improved between the times when the surveys were carried out.

It is important that the findings of all these research projects are broadly comparable to research findings from 11 OECD member countries. The research results, which the OECD carried out in SMEs in the 11 countries, indicate that taxpayers assess the tax administration as the worst of all regulatory bodies. On average over 60 per cent of respondents stated that information on taxes differs according to source (i.e. it is significant who provides the information). Respondents were unsatisfied with the speed at which information is provided. TARS has been subject to similar criticism and all the different research has revealed similar criticisms. Nevertheless, from the findings one can conclude that taxpayer assessments are improving every year.

Slovenski telekomunikacijski trg: razvoj, stanje in problemi¹

UDK: 621.39(497.12):339.13

Nevenka Hrovatin

Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani
nevenka.hrovatin@ef.uni-lj.si

Damir Cibic

Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani
damir.cibic@ef.uni-lj.si

Matej Švigelj

Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani
matej.svigelj@ef.uni-lj.si

IZVLEČEK

V članku obravnavamo stanje, razvoj in probleme slovenskega telekomunikacijskega trga na poti nadaljnje liberalizacije. V primerjavi z EU se je liberalizacija telekomunikacij v Sloveniji pričela relativno pozno, saj je do formalne odprave monopola v fiksni telefoniji prišlo šele v začetku leta 2001, prav tako pa je bila neodvisna regulatorna agencija (ATRP), ki skrbi za zagotavljanje konkurenčnosti trga telekomunikacij, ustanovljena šele v drugi polovici leta 2001. Kljub pospešenemu ukrepanju ATRP na slovenskem telekomunikacijskem trgu, ki že kaže nekatere rezultate, bo treba za zagotavljanje konkurenčnosti slovenskega trga opraviti še veliko nalog. Prihodnje naloge na področju regulacije so tako vezane na prilagoditev veljavne slovenske telekomunikacijske zakonodaje novi zakonodaji s področja elektronskih komunikacij, ki velja v EU. Po drugi strani pa bo morala biti posebna pozornost v prihodnosti še naprej posvečena zagotavljanju vstopa novih ponudnikov in spodbujanju razvoja alternativnih infrastruktur, saj bo le tako prišlo do normalizacije tržne strukture.

Ključne besede: telekomunikacije, regulacija, liberalizacija, Slovenija.

¹ Članek je nastal na osnovi poročila (oktober 2003) projekta z naslovom »Spremljanje učinkov regulacije v telekomunikacijah« (pogodba št. 3311-02-828795, projekt št. V5-0795-02) v okviru Ciljnega raziskovalnega programa »Konkurenčnost Slovenije 2001–2006«. Za izvajanje projekta sta zagotovila sredstva Ministrstvo RS za šolstvo, znanost in šport ter Urad za makroekonomske analize in razvoj.

1. Uvod

Telekomunikacije so brez dvoma ključna industrija prihodnosti, zato ne preseneča, da so predmet zanimanja tako vlad, raziskovalcev in znanstvenikov kot različnih investorjev (Blonski, 2002, str.1–2). Za telekomunikacije je tudi značilno, da v zadnjih dveh desetletjih doživljajo nenehne spremembe. Vse te spremembe pa so in bodo v prihodnosti vplivale na način dela in življenja ljudi. Spremembe v telekomunikacijah obsegajo tako spremembe v tehnologiji kot spremembe v tržni strukturi. Pri spremembah v tehnologiji je treba posebej poudariti posledice digitalizacije, ki je povzročila uvedbo novih produktov, ter konvergenco med informacijskimi tehnologijami in telekomunikacijami. Po drugi strani pa se je monopolna tržna struktura z enim vertikalnim telefonskim podjetjem spremenila v strukturo raznolikih med seboj konkurirajočih si podjetij. Vse te spremembe so hkrati spremljale tudi spremembe v zakonodaji in regulaciji ter nastanek neodvisnih regulatornih agencij (Cave idr., str. 3, 2002).

Tudi Slovenija je stopila na vlak tehnoloških sprememb ter postopne liberalizacije telekomunikacij, ki je bila spodbujena s pomočjo sprejete zakonodaje. V primerjavi z EU se je liberalizacija telekomunikacij v Sloveniji pričela relativno pozno, saj je do formalne odprave monopola v fiksni telefoniji prišlo šele v začetku leta 2001, prav tako pa je bila neodvisna regulatorna agencija ustanovljena v drugi polovici leta 2001. Namen članka je prikazati razvoj, stanje in probleme slovenskega telekomunikacijskega trga.

V prvem delu članka je prikazan razvoj telekomunikacijskega trga v Sloveniji na področju fiksne in mobilne telefonije. V drugem delu je navedenih nekaj primerjav, ki kažejo na razvitost v primerjavi z izbranimi državami. V nadaljevanju so nato opisani predmet, metodologija regulacije in regulacijski organ. Hkrati so prikazani tudi glavni ukrepi, ki jih je izvajala ATRP za povečanje konkurenčnosti telekomunikacijskega trga. V zadnjem delu so podani ocene učinkov in napotki za nadaljnje vodenje politike liberalizacije.

2. Razvoj telekomunikacijskega trga v Sloveniji²

Slovenski telekomunikacijski trg, merjen s prihodki od prodaje, je v letu 2002 znašal približno 600 milijonov evrov, kar je 2,6 % slovenskega bruto domačega proizvoda (3rd Report, 2003, str. 11).³ Trg telekomunikacij v Sloveniji se je primerjavi z letom 2001 v povprečju povečal za 5,2 %. Slovenski telekomunikacijski trg

2 Če ni drugače navedeno, se v celotnem članku podatki za države EUCC nanašajo na 31. 1. 2003, medtem ko se podatki za države EU nanašajo na avgust 2002.

3 Skupina Telekom Slovenija je imela v letu 2002 več kot 575 milijonov evrov prihodkov od prodaje, kar je 95 % vseh prihodkov od prodaje na telekomunikacijskem trgu v Sloveniji v letu 2002.

obsega samo 2 % trga v državah kandidatkah za članstvo v EU (EUCC⁴). Telekomunikacijski trg se je v državah EUCC v letu 2002 glede na prejšnje leto v povprečju povečal za 20 %, in sicer s približno 25 milijard evrov na 30 milijard evrov. Po drugi strani pa je trg v državah EU rasel med 4,9 % in 7 % (8th Report, str. 9, 2002).⁵

Največji delež telekomunikacijskega trga v Sloveniji obsega mobilna telefonija (57 %), kar je za 19 odstotnih točk več, kot je delež v državah EU, in za 12 odstotnih točk več, kot je v državah EUCC-10⁶ (2nd Report, 2002, str. 11, 7th Report-Annexes, 2001, str. 4). To kaže na relativno dobro razvitost mobilnih komunikacij v Sloveniji. Delež mobilne telefonije se veča na račun fiksne telefonije v državah EUCC predvsem zaradi njene slabše razvitosti v primerjavi z državami EU. Po drugi strani pa je delež prihodkov od podatkovnih storitev in zakupljenih vodov v državah EUCC zelo majhen (5 odstotnih točk manj kot v državah EU), vendar primerjava zadnjih treh let kaže, da počasi, vendar vztrajno rastejo (2nd Report, 2002, str. 12). V državah EU v povprečju delež fiksne telefonije presega delež mobilne telefonije, hkrati pa lahko opazimo tudi večji delež prihodkov od podatkovnih storitev in zakupljenih vodov.

2.1 Razvoj fiksne telefonije

V Sloveniji sta bili izdani 2 licenci za opravljanje javne govorne telefonije,⁷ vendar to dejavnost opravlja samo Telekom Slovenije (100-odstotni tržni delež), ki mu konkurira samo na področju mednarodnih klicev dvanajst operaterjev VoIP (Voice over IP) (3rd Report, 2003, str. 110).⁸ V tabeli 1 je prikazano število fiksnih priključkov Telekoma Slovenije po posameznih letih. Ob koncu lanskega leta je tako bilo 1.063.000 uporabnikov, kar je pomenilo 54,5-odstotno penetracijo, ki naj bi se po napovedih do konca letošnjega leta povzpela na 58,2 % (Stergar, 2004).

4 Med državami EUCC so upoštevane: Bolgarija, Ciper, Češka, Estonija, Madžarska, Litva, Latvija, Malta, Poljska, Romunija, Slovaška, Slovenija in Turčija. Nekatere izmed naštetih držav EUCC so sedaj že članice EU, kljub temu pa uporabljamo izraz EUCC, saj je članek nastal pred vstopom teh držav v EU.

5 Podatek za EU predstavlja oceno rasti trga za leto 2002, ki jo je podal EITO (European Information Technology Observatory) (4,9 %), medtem ko je po napovedih IDATE rast trga v EU 7 %.

6 EUCC-10 so države kandidatke za članstvo v EU brez Cipra, Malte in Turčije.

7 V letu 2002 je licenco za opravljanje fiksnih javnih telefonskih storitev poleg Telekoma Slovenije pridobilo tudi podjetje Voljatelj, ki pa storitev še ne ponuja (ATRP, str. 6, 2003).

8 Po trditvah Telekoma naj bi v letu 2002 aktivno delovalo 10 operaterjev VoIP (Letno poročilo Telekoma Slovenije, 2002, str. 18)

Tabela 1: število fiksnih telefonskih priključkov Telekoma Slovenije (v tisoč)

	PSTN ² (analogno)	ISDN ¹ (BA ³ + PA ⁴)	Centreks	ADSL	Skupaj
31. 12. 1996	615	7	/	/	622
31. 12. 1997	663	23	/	/	686
31. 12. 1998	726	46	/	/	772
31. 12. 1999	704	82	21	/	807
31. 12. 2000	664	132	66	/	862
31. 12. 2001	642	180	70	/	892
31. 12. 2002	580	232	111	17	1010
31. 12. 2003	563	276	130	34	1063

Opombe: ¹ število kanalov

² javno komutirano telefonsko omrežje

³ digitalno omrežje z integriranimi storitvami – osnovni dostop

⁴ digitalno omrežje z integriranimi storitvami – primarni dostop

Vir: Stergar, 2004.

V Sloveniji je omrežje v letu 2001 doseglo 100-odstotno digitalizacijo, kar omogoča kvaliteto in uvedbo številnih dodatnih novih storitev. Pomemben kazalec razvoja fiksnega omrežja pa je tudi prisotnost linij xDSL. Slovenija ima 0,84 priključka xDSL na 100 prebivalcev. Na podlagi analize stanja na tržišču tehnologije xDSL v državah EU je Agencija (ATRP) ugotovila, da je Slovenija daleč pod povprečjem (ATRP, str.7, 2003).⁹

2.2 Razvoj mobilne telefonije

Trenutno v Sloveniji na področju mobilne telefonije delujejo štiri podjetja. Na slovenskem trgu tako nastopajo trije operaterji Mobitel, d. d., Si.mobil, d. d., Western Wireless International (WWI), d. o. o., ter Debitel, d. d., ki je samo ponudnik storitev in najema omrežje podjetja Mobitel.¹⁰

Začetki mobilne telefonije v Sloveniji segajo v leto 1991, ko je podjetje Mobitel začelo z izgradnjo analognega omrežja NMT.¹¹ Kot je razvidno s slike 1 se je mobilna telefonija v Sloveniji glede na razmere v svetu začela razvijati dokaj pozno

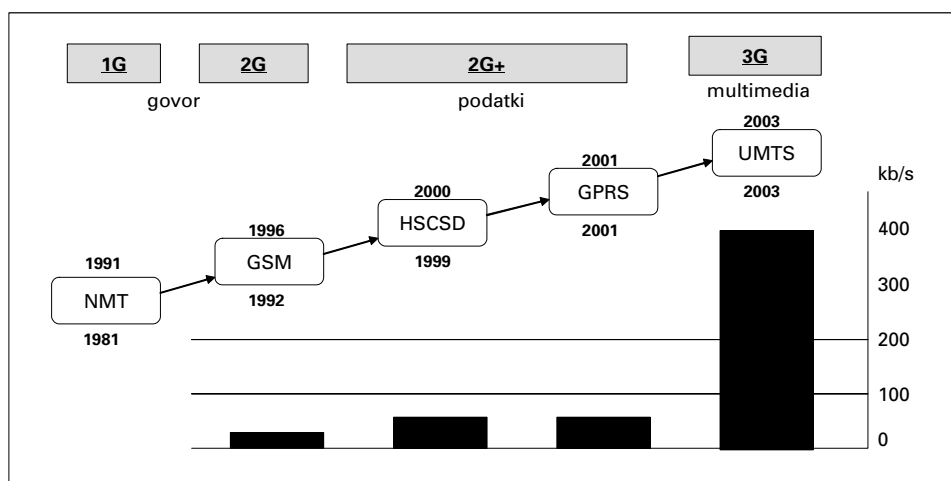
⁹ Razlike se kažejo tudi pri deležu konkurenčnih ponudnikov, ki v EU dosegajo kar 22-odstotni tržni delež, medtem ko v Sloveniji storitve na področju xDSL praktično ponuja samo SiOL (Letno poročilo ATRP, 2002, str. 7).

¹⁰ Podjetje WWI na trgu nastopa pod blagovno znamko Vega.

¹¹ Gradnja omrežja NMT je potekala v sodelovanju s Hrvaško. Posebnost našega sistema NMT je, da v nasprotju z omrežji v drugih državah deluje na frekvenčnem pasu 410 MHz, zato je gostovanje uporabnikov NMT možno samo na Hrvaškem.

(10 let kasneje). Tudi pri uvedbi druge generacije mobilne telefonije je Slovenija zamujala za drugimi državami (4 leta). Kljub temu pa smo v Sloveniji zaostanek uspešno nadoknadili, saj je v Sloveniji med prvimi v svetu v decembru 2003 začelo delovati omrežje tretje generacije (UMTS) podjetja Mobitel. Po drugi strani pa 85-odstotna penetracija mobilnih uporabnikov presega povprečje EU kar za 10 odstotnih točk (3rd Report, 2003, str. 45).

Slika 1: Tehnološki razvoj mobilne telefonije v svetu in Sloveniji ter hitrost prenosa podatkov, ki jih posamezne tehnologije omogočajo



Opomba: Letnice v spodnjem delu slike predstavljajo razvoj mobilnih telekomunikacij v svetu, medtem ko letnice v zgornjem delu slike in podatki o hitrosti prenosa podatkov veljajo za Slovenijo.

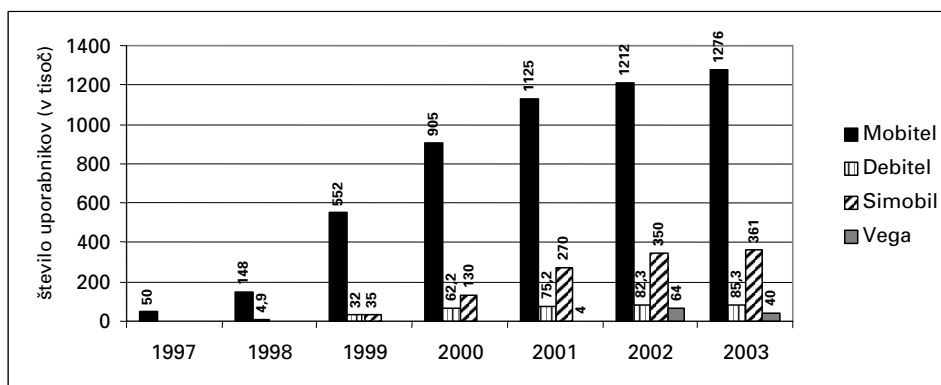
Vir: Spletna stran Mobitela.

Na slovenski trg mobilne telefonije so posamezni ponudniki vstopali postopoma. Kot smo omenili že prej, je bil prvi ponudnik mobilnih storitev na našem trgu podjetje Mobitel, ki je ponujalo prvo generacijo mobilne telefonije (NMT). Število naročnikov NMT je naraščalo do leta 1998, ko je doseglo skoraj 43.000 naročnikov. V naslednjih letih je število naročnikov NMT upadalo in se ustalilo pri približno 40.000 naročnikih. Razlog za ustavitev rasti števila naročnikov je bila uvedba druge generacije mobilne telefonije (GSM) v letu 1996, ki jo je prav tako prvo ponudilo podjetje Mobitel.¹² Že v letu 1997 je število naročnikov GSM presegalo število naročnikov NMT (glej sliko 2). Novembra 1998 je na trg stopilo podjetje Debitel, ki pa nima svojega omrežja. Podjetje Debitel je samo ponudnik storitev in ima v najemu omrežje podjetja Mobitel, zato njegov vstop na trg ni prinesel večjih sprememb. Večje spremembe na trgu so se začele z vstopom novega mobilnega

¹² Podjetje Mobitel je v 100-odstotni lasti podjetja Telekom Slovenije, d. d., ki je v večinski lasti države.

operaterja GSM (Si.mobil). Si.mobil¹³ je začel ponujati svoje storitve konec marca 1999. Vstop novega konkurenta je povzročil cenovno vojno, kar se je odrazilo v povečanju števila uporabnikov (slika 2). Pomemben vzrok za povečano rast mobilnih uporabnikov v tem obdobju je bila tudi uvedba predplačniških paketov.¹⁴ Po drugi strani pa je konkurenca na trgu povzročila tudi pospešeno uvajanje novih storitev. V decembru leta 2001 je storitve GSM začel ponujati še tretji operater mobilne telefonije (WWI), ki kljub nizkim cenam in obširni promociji ni pridobil večjega števila uporabnikov, saj sta bili zasičenost trga in penetracija že previsoki.

Slika 2: število uporabnikov GSM po posameznih operaterjih od leta 1997 do leta 2003



Opomba: Podatki se nanašajo na 31. 12. Podatki o številu naročnikov Vege za leto 2003 pomenijo oceno.

Vir: Stergar, 2004.

Največji tržni delež s 73 % ima podjetje Mobitel, ki mu sledi podjetje Si.mobil z 20-odstotnim deležem, Debitel s 4,7-odstotnim tržnim deležem ter Vega z 2,2-odstotnim tržnim deležem (Stergar, 2004). Za slovenski mobilni trg je tako značilna visoka stopnja koncentracije tudi po prihodu konkurence. Razlogi za tako strukturo trga so v tem, da je podjetje Mobitel praktično do aprila 1999 imelo monopolni položaj (pozen vstop konkurentov). Drugi razlog pa je v visokih stroških klicev med posameznimi operaterji. V decembru leta 2003 je Mobitel začel ponujati storitve tretje generacije mobilne telefonije (UMTS).¹⁵ Če se bo tehnologija UMTS hitro razširila, lahko pričakujemo, da bo podjetje Mobitel ohranilo svoj položaj oz. ga še okrepilo.

¹³ Podjetje je v večinski lasti Mobilcom od leta 2001. V letu 2003 pa je Si.mobil podpisal tudi pogodbo o sodelovanju z družbo Vodafone.

¹⁴ Podjetje Mobitel je uvedlo predplačniške pakete (Mobi) v oktobru 1998, medtem ko je Si.mobil uvedel predplačniške pakete (Halo) leto kasneje.

¹⁵ V Sloveniji je bila do sedaj podeljena samo ena koncesija za UMTS podjetju Mobitel, medtem ko se druga podjetja zanjo niso odločila zaradi previsoke koncesnine.

3. Primerjava z izbranimi državami

Pri mednarodni primerjavi Slovenije z drugimi državami smo izbrali tri države iz EU (Avstrija, Finska, Portugalska) in tri države med kandidatki za članstvo v EU (Češka, Poljska, Madžarska). Za izbor Avstrije, Finske in Portugalske smo se odločili zato, ker gre za manjša gospodarstva v EU. Pri tem je za Avstrijo značilna dolga zgodovina državnega lastništva v vodilnem operaterju.¹⁶ Finska nam služi kot država z dolgo tradicijo liberalizacije telekomunikacij in hkrati kot predstavnica skandinavskih držav. Portugalska pa ima po drugi strani primerljiv BDP na prebivalca s Slovenijo. Madžarsko smo izbrali, ker se je država iz vodilnega operaterja hitro umaknila, saj je prodala celoten lastniški delež. Po drugi strani pa sta Češka in Poljska primera držav, v katerih teče proces liberalizacije telekomunikacij zelo počasi.

3.1 Fiksna telefonija

Primerjava Slovenije z izbranimi državami EUCC in EU kaže, da v Sloveniji na področju fiksne telefonije konkurence ni, saj to dejavnost opravlja samo Telekom Slovenije. Med izbranimi državami EUCC so tako v nasprotju s Slovenijo že prisotni alternativni operaterji, vendar je konkurenca še vedno na nizki ravni. Po drugi strani pa lahko v Avstriji, na Finskem in na Portugalskem že opazimo sadove liberalizacije, saj je konkurenca povzročila opaznejše zmanjšanje tržnega deleža vodilnih fiksnih operaterjev (3rd Report, 2003, str. 20, 8th Report-Annex I, 2002, str. 11, 14, 18). Kljub odsotnosti konkurence pa je primerjava nominalnih cen storitev fiksne telefonije pokazala, da so cene vodilnega operaterja v Sloveniji med najnižjimi in pod povprečjem cen (v nekaterih primerih tudi pod minimalno ceno) v EU. Po drugi strani pa primerjava cen z upoštevanjem paritete kupne moči (PPP) kaže, da so storitve fiksne telefonije za končne uporabnike v Sloveniji lažje dostopne kot v primerjanih državah EUCC, vendar v nekaterih primerih težje dostopne kot v državah EU. Primerjava cen nam kaže samo eno plat medalje, saj sama višina cen storitev ne pokaže stroškovne strukture.

Ker je medomrežno povezovanje eden glavnih dejavnikov konkurence na telekomunikacijskem trgu, je pomembno, da so cene medomrežnega povezovanja na ustrezni ravni. Od avgusta 2003 so cene medomrežnega povezovanja v Sloveniji na ravni povprečja v EU.¹⁷ Slovenija ima tako med primerjanimi državami najnižjo ceno medomrežne povezave na lokalni ravni (0,77 c€) in enojni tranzit (1,09 c€). Najnižjo ceno dvojnega tranzita pa ima Poljska, in sicer 1,67 c€, kar je za 7c€ manj od povprečja EU (1,74 c€). Precej drugačne pa so razmere v Sloveniji pri cenah

¹⁶ Kot prevod za angleško besedo »incumbent« bomo uporabili besedno zvezo »vodilni operater«. Vodilni operater je bivši monopolni operater fiksne telefonije.

¹⁷ Znižanje cen medomrežnega povezovanja na raven povprečja EU je Telekomu Slovenije naložila Agencija za telekomunikacije, radiodifuzijo in pošto – ATRP (ATRP, 2003).

medomrežnega povezovanja iz fiksnega v mobilno omrežje. Cena te povezave je v Sloveniji (23,55 c€) za 24 % višja od povprečja v državah EU. Tako na Češkem kot na Madžarskem so cene medomrežnega povezovanja iz fiksnega v mobilno omrežje pod povprečjem EU¹⁸ (3rd Report, 2003, str. 60).

Tabela 2: število linij xDSL na 100 prebivalcev v letu 2002

	Slovenija	Češka	Madžarska	Poljska	Avstrija	Finska	Portugalska
število priključkov xDSL na 100 prebivalcev	0,84	0	0,3	0,3	1,9	2,5	0,2

Vir: ATRP, str. 7, 2003, 3rd Report, 2003, str. 14, in lastni izračuni.

Primerjava stanja na tržišču linij xDSL kaže, da med primerjanimi državami samo na Češkem še ni linij xDSL. V tabeli 2 je prikazano število linij xDSL na 100 prebivalcev. Med primerjanimi državami ima največ linij xDSL na 100 prebivalcev Finska, medtem ko ima Slovenija 0,84 priključka xDSL na 100 prebivalcev. Na podlagi analize stanja na tržišču tehnologije xDSL v državah EU je ATRP ugotovila, da je Slovenija daleč pod povprečjem (ATRP, str. 7, 2003).

3.2 Mobilna telefonija

V tabeli 3 smo prikazali število operaterjev mobilnih javnih radijskih storitev druge generacije (2G). V vseh primerjanih državah so prisotni trije ali več operaterjev. Po številu operaterjev 2G je Slovenija primerljiva z drugimi državami. Prav tako je po stopnji mobilne penetracije Slovenija v samem vrhu. Zaostanek za državami EU se kaže predvsem pri podeljevanju licenc UMTS.

V Sloveniji je v primerjavi z EU mobilni trg precej bolj koncentriran, saj delež vodilnega operaterja v Sloveniji presega 70 %, medtem ko v državah EU vodilni operaterji kar v 10 državah ne presega 50 % tržnega deleža. Razlogi za to so predvsem v poznem dodeljevanju licenc konkurentom in relativno visoke cene medomrežnih povezav med operaterji. Do podobnih anomalij kot pri podelitvi koncesij GSM pa je v Sloveniji prišlo tudi pri podelitvi licenc UMTS, ki jo ima trenutno samo vodilni operater, kar bo lahko pripeljalo do podobnega rezultata (tržnih deležev) kot pri tehnologiji GSM (Gabrovšek, 2004, str. 22).

¹⁸ V primeru povezovanja iz fiksnega omrežja v mobilno se cene (tri minute, konica) nanašajo na cene mobilnega operaterja v lasti vodilnega fiksnega operaterja.

Tabela 3: število operaterjev mobilnih javnih radijskih storitev v izbranih državah EUCC in EU

	Slovenija	Češka	Madžarska	Poljska	Avstrija	Finska	Portugalska
število operaterjev 2G	3	3	3	3	4	4	3
podeljena licenca UMTS	da	da	ne	da	da	da	da
število podeljenih licenc UMTS	1	n. p.	0	n. p.	6	4	4

Opombe: Podatki za izbrane države EUCC se nanašajo na 31. 1. 2003, medtem ko se podatki za zbrane države EU nanašajo na avgust 2002. Na Finskem je poleg operaterjev še 10 ponudnikov mobilnih storitev. V Sloveniji pa je poleg operaterjev še en ponudnik mobilnih storitev (Debitel).

Vir: 3rd Report, 2003, str. 44 (za države EUCC), 8th Report-Annex I, 2002, str. 48 in 49 (za države EU).

4. Vloga regulacije

4.1 Predmet regulacije

V preteklosti so infrastrukturne dejavnosti v celoti obravnavali kot naravno-monopolne dejavnosti. Vendar novejša spoznanja na osnovi empiričnih raziskav stroškovnih funkcij kažejo, da vseh infrastrukturnih panog ni več mogoče v vseh fazah dejavnosti uvrščati med naravnomonopolne panoge (Hrovatin, 1994, str. 435). Naravni monopol v telekomunikacijah se je omejil predvsem na omrežje, ki pa bi moralo biti vsem dostopno pod enakopravnimi, preglednimi in nediskriminatornimi pogoji, saj le tako lahko pričakujemo uvedbo konkurence med ponudniki telekomunikacijskih storitev.

Liberalizacija v telekomunikacijah je povzročila, da se je praviloma pričelo pojavljati več operaterjev, zato se je v evropski in slovenski zakonodaji nadzor nad dominantnim podjetjem (več kot 50-odstotni tržni delež) nadomestil z nadzorom operaterjev s pomembno tržno močjo (OPTM) (praviloma več kot 25-odstotni tržni delež). Podrobnejši prikaz predmeta in podjetij, ki so regulirana po Zakonu o telekomunikacijah (ZTel-1) v Sloveniji smo prikazali v prilogi (tabela 4).

Ker imamo v fiksnem javnem telekomunikacijskem omrežju samo enega ponudnika, je tu prisoten naravni monopol, čeprav smo trg 1. januarja 2001 odprli konkurenci. Zakon o telekomunikacijah (ZTel-1) določa, da ima Telekom Slovenije dve leti po uveljavitvi zakona vse obveznosti, ki jih imajo OPTM (skupna uporaba objektov, odprt dostop do omrežij, nudenje vmesnikov, zakupljenih vodov, fiksnih

javnih telefonskih storitev in medomrežnega povezovanja). OPTM mora dovoliti predizbiro in izbiro operaterja za medkrajevne in mednarodne klice, kar je bistveni element razveze krajevne zanke, in objavljati splošne pogoje vključno z vzorčno ponudbo za medomrežno povezovanje ter za zakupljene vode. Cene teh storitev imajo naravnomonopolni značaj, zato jih je treba regulirati.

Po drugi strani pa v mobilnih telekomunikacijah nikjer v Evropi o naravnem monopolu ni več mogoče govoriti, saj imajo vse članice EU vsaj 3 ponudnike mobilne telefonije. Tako je naravnomonopolno strukturo zamenjala oligopolna, operaterjem pa se morebitno izkoriščanje monopolne moči preprečuje z določitvijo OPTM. V Sloveniji imamo na področju mobilne telefonije dva OPTM: Mobitel in Si.mobil.

4.2 Regulacijski organ

V Sloveniji Agencija za telekomunikacije, radiodifuzijo in pošto RS (ATRP) skrbi za konkurenčnost in regulacijo trga telekomunikacij in elektronskih medijev.¹⁹ ATRP predstavlja, zastopa in vodi direktor, ki ga na podlagi razpisa imenuje vlada za dobo petih let. Samostojnost delovanja direktorja je zagotovljena z njegovo nezamenljivostjo za dobo imenovanja, razen če gre za zakonsko sankcionirane krivdne razloge na njegovi strani oz. za osebno željo po prekinitvi funkcije. ATRP v zakonskih določbah sledi zgledu britanskih regulatorjev, ki naj bi bili pri svojem delu čim bolj samostojni in neodvisni tako od vpliva sektorskih lobijev kot tudi od vpliva državnih organov in njihovih političnih odločitev. ATRP ima tako status pravne osebe javnega prava in deluje izven pristojnega ministrstva. Delovati mora nepristransko in skrbeti za pregledno delovanje trgov v interesu vseh udeležencev. ATRP izdaja dovoljenja na osnovi obvestila o pričetku dejavnosti zainteresiranim izvajalcem. Pristojna je tudi za reševanje sporov, ki nastajajo zaradi zavrnitve dostopa do omrežja oz. zaradi neustreznosti višine in strukture nadzorovanih cen (tj. cen operaterjev s PTM in cen univerzalnih storitev). Evidentira tudi pogodbe o dostopu do omrežij na podlagi zakonskih določil. Nalogo ima tudi spremljati izvajanje predpisov o ločenem računovodstvu za posamezne storitve. Pomembno pa je poudariti, da ATRP v nasprotju z Agencijo za energijo ne določa cen, pač pa daje le soglasje k cenam OPTM in zahteva njihove popravke. Dodatna funkcija ATRP na cenovnem področju pa je določanje cen univerzalnih telekomunikacijskih in poštnih storitev, ki morajo biti dostopne za vse uporabnike. ATRP je tudi odgovorna za informiranje javnosti, sodelovanje s pristojnimi organi in inšpekcijami ter mednarodnimi organi in organizacijami. ATRP ima še dodatne pristojnosti, ki izvirajo iz specifičnosti telekomunikacijskega trga. Pri nalogah ATRP je močno poudarjeno tudi zagotavljanje konkurenčnosti trgov.

¹⁹ Jeseni 2002 je v njeno pristojnost s sprejemom Zakona o poštnih storitvah prešla tudi pošta.

Po vzoru neodvisnih regulatornih institucij naj bi se ATRP financirala iz prispevkov nadzorovanega sektorja in ne na davčni osnovi, kar je povsem v skladu z ekonomsko zahtevo »uporabnik plača« in s prevladujočim modelom v EU.²⁰ Kljub temu pa je ta zahteva izpeljana posredno, preko proračuna, ki zbira sredstva za ATRP, nad dodeljevanjem pa bedi vlada, kar posredno omejuje deklarirano samostojnost agencije. ATRP se tako financira iz različnih pristojbin in prispevkov, ki jih plačujejo izvajalci storitev letno.

ATRP se pri svojem delu srečuje tudi s težavami. Ena izmed težav je povezana s samo strukturo zaposlenih, saj je od bivšega Urada za telekomunikacije RS prevzela 47 strokovnjakov s prvenstveno tehničnega področja, zato ji primanjkuje predvsem pravnikov in ekonomskih analitikov z ustreznimi regulatornimi znanji.²¹ Po drugi strani pa ima ATRP tudi težave pri uveljavljanju diskrecijske pravice regulatorja. V letu 2002 je to pravico omejila vlada, ko je regulatorjem naložila izvajanje protiinflacijske politike kot primarni cilj. Takšen ukrep bi moral biti enkratni precedens, ki se pri politiki nadzorovanih cen nikakor ne bi smel ponoviti, če želimo ohraniti zakonsko določen status regulacijskih komisij in neodvisno regulatorno politiko. Hkrati pa se tudi naravni monopolisti v Sloveniji še slabo odzivajo na pristojnosti regulacijskih institucij in na njihovo diskrecijsko moč, kar je zlasti vidno na področju telekomunikacij.²²

4.3 Metodologija regulacije

EU je z vidika metod regulacije dokaj fleksibilna, saj ne predpisuje nikaršnega regulacijskega obrazca. Uveljavila je le nekatere cenovne principe, ki jih pri cenovnem nadzoru morajo upoštevati države članice. Ti principi zahtevajo, da morajo biti cene storitev:

- razvezane
- pregledne
- temelječe na objektivnih kriterijih in nediskriminatorne
- javno objavljene v dnevem časopisju in uradnem listu
- stroškovno naravnane (stroški učinkovitega zagotavljanja storitev), tako da vsebujejo tudi normalni donos na kapital
- ter ne smejo dopuščati navzkrižnega subvencioniranja med storitvami.

20 V EU sta dve državi na področju telekomunikacij uporabili 100-odstotno proračunsko financiranje (Nemčija in Francija) ter Italija 69-odstotno. Vse druge članice EU so uveljavile pretežni sektorski princip (EC, 2002c).

21 Neustrezna kadrovska struktura, premajhno število zaposlenih in pogosto tudi nezaželena povezanost z izvajalci storitev so običajne težave regulatorjev tudi v drugih državah EU. Več o tem glej Hrovatin (2001).

22 Za primer naj navedemo poskus izogibanja zakonsko predpisani cenovni regulativi. Telekom Slovenije je npr. 27. septembra 2002 v Uradnem listu RS (83/02) objavil nove cene telekomunikacijskih storitev v notranjem in mednarodnem prometu, ki naj bi pričele veljati 1. oktobra 2002, ne da bi predhodno pridobil soglasje ATRP, kot to zahteva Zakon o telekomunikacijah za operaterje s pomembno tržno močjo. Zato je ATRP z odločbo prepovedala uveljavitev cen (Kompara, 2002).

Vlada RS je za cene operaterjev fiksne javnega telefonskega omrežja in storitev ter operaterjev zakupa vodov s PTM z Uredbo o metodologiji oblikovanja cen javnih telekomunikacijskih storitev in omrežij predpisala stroškovno določanje cen,²³ ki temelji na metodi cenovne kapice za košarico storitev. To je povsem v skladu s prevladujočo prakso v EU. Večina evropskih držav (8 od 15) se je odločila za cenovno kapico, pri stroških pa države uporabljajo različne modele (EC, 2002c).

ATRP je pri izdelavi metode cenovne regulacije ostala na pol poti. Na osnovi zgoraj omenjene uredbe bi namreč morala predpisati košarico storitev, izhodiščno raven cen storitev za posamezno košarico in vrednost cenovne kapice za posamezno storitev. Na podlagi objavljenih dokumentov sklepamo, da ATRP tega še ni storila, prav tako tudi ni predpisala natančnih računovodskih načel za spremljanje stroškov. Iz 5. člena uredbe tudi izhaja, da ATRP zahteva ločeno vodenje računovodstva za posamezne storitve fiksne javne telefonije in za zakupljene vode, saj sicer operater ne more predložiti analize stroškov za posamezno storitev, za katero potrebuje soglasje ATRP.²⁴ ATRP je šibka prav v preverjanju teh stroškov. Tudi če operater ATRP posreduje analizo stroškov, bi morala ATRP sama oz. s pomočjo zunanjih konzultantov preverjati upravičenost posameznih komponent stroškov in kriterijev za razporejanje posrednih stroškov. Velja tudi omeniti, da je EU izdala priporočila za vodenje računovodstva za medomrežno povezovanje in zakupljene vode, ki bi jih bilo v primeru operaterjev s PTM treba upoštevati. Zdi se, da se ATRP pri zagotavljanju stroškovne naravnosti cen trenutno spopada s problemom pomanjkanja informacij in časa za analitične študije, zato med drugim uporablja benchmarking z EU, ki ga druge evropske države pospešeno ukinjajo.²⁵ Tako je npr. ATRP znižala cene medomrežnega povezovanja na raven povprečja EU, čeprav bi morala v skladu z novo zakonodajo EU cene vezati na stroške.

23 Gre za stroške učinkovitega zagotavljanja storitev, ki so sestavljeni iz dolgoročnih inkrementalnih stroškov zagotavljanja storitve in primerne količine skupnih stroškov, ki obsegajo tudi razumen donos na kapital.

24 78. člen ZTel-1 zahteva ločeno vodenje računovodstva: »Operaterji javnih telekomunikacijskih storitev in omrežij morajo za izvajanje določb o stroškovni naravnosti cen zagotoviti ustrezno ločitev na organizacijski in računovodski ravni, da bo mogoča delitev prihodkov, odhodkov in stroškov po posameznih telekomunikacijskih storitvah, ki jih opravljajo /.../ Organizacije, ki poleg radiodifuzne opravljajo tudi druge telekomunikacijske storitve, morajo voditi za obe dejavnosti ločeno računovodstvo ...«

25 Samo ena država (Danska) je v letu 2002 pri določanju cen medomrežnega povezovanja uporabljala benchmarking z EU namesto stroškovnega principa (EC, 2002a, str. 22). Za Slovenijo poročilo (3rd Report) sicer navaja metodo popolnoma porazdeljenih stroškov (FDC), ki je sicer predpisana, vendar se v praksi, kot že rečeno, stroški operaterjev ne preverjajo, ATRP pa je pri zadnjih poseganjih v uravnoteženje cen v letu 2003 uporabila benchmarking z EU.

4.4 Analiza izvajanja zakonskih določb in ukrepi ATRP za povečevanje konkurenčnosti trga

Kljub liberalizaciji in deregulaciji telekomunikacij pa je za povečanje konkurenčnosti trga še vedno potrebna regulacija. Kot lahko vidimo iz tabele 4 (glej prilogo), so regulaciji na različnih področjih podvržena tista podjetja, ki imajo PTM, zato je za ustrezno zagotavljanje konkurenčnosti treba določiti podjetja s PTM. Kot že rečeno, je ZTel-1 (2001) določil Telekom Slovenije za operaterja s PTM na področju fiksnih telekomunikacij v obdobju dveh let po uveljavitvi zakona. Po drugi strani pa je ATRP svojo nalogo pri določitvi OPTM opravila na področju mobilne telefonije. 27. 11. 2002 je podjetjema Mobitel in Si.mobil izdala odločbi o OPTM. Za določitev OPTM pa je poleg kriterija o tržnem deležu skupnih prihodkov, ki naj bi bil po priporočilih EU vsaj 25 %, uporabila tudi druge kriterije v skladu s 67. členom Zakona o telekomunikacijah. Tako je ATRP na osnovi dopolnilnih kriterijev za OPTM določila tudi Si.mobil, ki ima sicer manjši tržni delež od 25 %.

Tako medomrežno povezovanje kot izbira in predizbira operaterja so uzakonjeni, vendar je v Sloveniji prisotna le izbira in predizbira operaterja za medkrajevne in mednarodne klice, medtem ko je pri lokalnih klicih, klicih v mobilna omrežja in pri klicih negeografskih številkih ni. Tudi pri uveljavljanju medkrajevnih in mednarodnih klicev se je dosednji monopolist Telekom Slovenije zahtevam upiral in postopke zavlačeval.

Tudi razveza krajevne zanke, ki naj omogoča večjo konkurenčnost na najmanj konkurenčnih lokalnih trgih, je v Sloveniji uzakonjena z ZTel-1 (65. člen). Operaterji fiksnega javnega telefonskega omrežja s PTM morajo objaviti in ažurirati vzorčno ponudbo za razvezan dostop do njihove krajevne zanke in pripadajočih naprav. Elemente, ki jih mora vsebovati takšna ponudba, določi ATRP. Za zdaj na internetnih straneh Telekoma Slovenije ni mogoče zaslediti takšne vzorčne ponudbe, čeprav 3. poročilo o napredku kandidatki navaja, da obstaja osnutek takšne vzorčne ponudbe (3rd Report, str. 112). Zakonsko določena razveza krajevne zanke pa se tudi sicer v praksi še ne izvaja, saj nobena krajevna zanka še ni razvezana.

Zahteva evropske in slovenske zakonodaje storitev fiksnega javnega telefonskega omrežja in storitev operaterjev s PTM je, da morajo biti cene oblikovane ločeno za individualne storitve, tako da uporabniku ni treba plačevati funkcij, ki jih ne uporablja (75. člen ZTel-1). To imenujemo razvezanost cen. Zdi se, da zakonsko zahtevana razvezanost cen v Sloveniji še ni popolnoma uveljavljena. Kot primer lahko navedemo uporabo storitev ADSL, ki jo nudi Telekom Slovenije. Če želi uporabnik uporabljati storitev ADSL, mora pred tem postati uporabnik storitve ISDN (plača priključitev), čeprav je pri ADSL ne uporablja. Takšno cenovno politiko z vezanjem cen dopušča Telekomu Slovenije po eni strani odsotnost konkurence,

po drugi strani pa neaktivnost oz. neukrepanje ATRP, ki bi morala zahtevati razvezo cen.

Ena izmed zahtev EU na področju cenovne politike je tudi uravnoteženje cen storitev s stroški njihovega izvajanja. V nadaljevanju podajamo sklepne ugotovitve o stanju uravnovešanja cen v Sloveniji.²⁶

- ATRP si je vse od marca 2002 prizadevala znižati cene medomrežnega povezovanja za dostop do omrežja Telekom Slovenije, z odločbo, veljavno od 1. avgusta 2003, pa ji je dokončno uspelo znižati nivo teh cen na povprečje cen v EU. Cene za dostop do omrežja so bile višje od cen lokalnih klicev, kar pomeni, da je bila s takšno cenovno politiko vsakršna konkurenca onemogočena. Opozoriti velja, da je bilo pri uravnovešanju cen uveljavljeno načelo benchmarkinga, čeprav bi bilo ustrezneje uporabiti stroškovno načelo. Kljub temu pa je takšen poseg ATRP treba oceniti kot velik dosežek na področju uravnovešanja cen in povečevanja konkurenčnosti na področju fiksnega javnega telekomunikacijskega omrežja.
- Iz cenovne primerjave cen medomrežnega povezovanja iz fiksnega v mobilno omrežje sledi, da so v Sloveniji te cene občutno previsoke in da ATRP na tem področju še ni uveljavila svoje regulacijske diskrecijske pravice posega v cene. Kot že rečeno, cena te povezave v Sloveniji (23,55 c€) za 24 % presega povprečje EU.²⁷
- Za cene medomrežnega povezovanja za klice iz enega mobilnega omrežja v druga mobilna omrežja lahko domnevamo, da so bili ti klici v preteklosti občutno predragi. Verjetno namreč je, da so mobilni operaterji vzdrževali nerealno nizke cene klicev znotraj svojega omrežja in jih subvencionirali z visoko ceno klicev v druga mobilna omrežja. Vsekakor pa takšna ugotovitev ostaja le v obliki domneve, saj bi njena preveritev zahtevala natančno stroškovno analizo. Do ugotovitve, da so cene medomrežnega povezovanja previsoke, je prišla tudi ATRP, ki je z odločbo mobilnima operaterjema s PTM naložila, da morata najkasneje do 1. septembra 2003 uveljaviti novo, nižjo ceno za zaključitev klica iz drugega mobilnega omrežja v svojem mobilnem omrežju.
- ATRP je posegla tudi na področje zakupljenih vodov in že v letu 2002 dvakrat znižala cene za zakup vodov v razponu od 0,7 do 67 % pri domačih zakupljenih vodih in pri večini nacionalnega dela mednarodnih zakupljenih vodov (ATRP, 2003). Te cene so sedaj nižje od povprečja EU ter izbranih države kandidatke za analizo oz. po upravičenih trditvah ATRP med najnižjimi v Evropi.

²⁶ Natančna predstavitev ukrepov ATRP na tem področju in gibanje cen je v ATRP (2003).

²⁷ V primeru povezovanja iz fiksnega omrežja v mobilno se cene (tri minute, konica) nanašajo na cene mobilnega operaterja v lasti vodilnega fiksnega operaterja.

- Pri cenah fiksne telefonije lahko ugotovimo, da na področju priključnine v Sloveniji uravnoteženje cen še ni končano.²⁸ Kot kažejo cenovne primerjave, imamo v Sloveniji mesečno naročnino, ki je za 14,4 % nižja od minimuma v EU. Neuravnotežene so tudi cene lokalnih klicev, saj je v Sloveniji cena klica pod minimumom EU. Zaradi tako nizkih cen mesečne naročnine in lokalnih klicev (ki so v Sloveniji hkrati medkrajevni) bi pričakovali, da bodo zato mednarodni klici dražji. Vendar ni tako, saj je Slovenija pod povprečjem EU, če za primerjavo vzamemo triminutni klic v bližnjo državo in desetminutni klic v ZDA. Konkurenčni ponudniki, ki uporabljajo internetno telefonijo (VoIP) so sicer cenejši, vendar ne gre za istovrstno storitev. Tako bi torej na področju same fiksne telefonije težko govorili o navzkrižnem subvencioniranju med uporabniki, ki je veljajo za preteklost (prenizke cene domačih pogovorov in predragi mednarodni klici), uravnovešenje cen pa bo zahtevalo uskladitev navzgor. Nizke cene fiksne telefonije tudi pojasnjujejo, zakaj v Sloveniji ni večje konkurence in vstopa novih ponudnikov na trg. Tako imamo pravzaprav paradoksalen rezultat; konkurenčni rezultati so doseženi v odsotnosti konkurence. Teoretično bi to lahko pojasnili tudi z obrambno taktiko oz. strateškim obnašanjem monopolnega fiksne operatorja. Domneva, ki bi zahtevala empirično preveritev, namreč je, da je ta s predatorskimi cenami klicev (v kombinaciji z visokimi cenami medomrežnega povezovanja v preteklosti) poskušal ohranjati monopol na trgu.
- Neuravnotežene so tudi cene dostopa do interneta (dial-up), saj je Slovenija po teh cenah tako rekoč najdražja v Evropi. Stroški dostopa do interneta v Sloveniji presegajo državo EU z najvišjimi stroški za 37 %, če upoštevamo PPP, pa celo za 95 %. To kaže na očitno pomanjkanje konkurence na tem segmentu storitev in na potrebo po nadaljnjem ukrepanju ATRP.²⁹ Čeprav za Slovenijo ni podatkov o tržnem deležu največjega ponudnika, pa iz poznavanja razmer lahko sklepamo, da ima SiOL kot hčerinska družba Telekom Slovenije tu prevladujoč položaj.

28 Lovljenje inflacijskega sidra je bilo ob koncu leta 2002 glavna ovira doslednemu izvajanju politike uravnovešanja cen. Vlada je jeseni 2002 sprejela sklep, da se od regulatornih agencij, ki so sicer neodvisne, pričakuje, da upoštevajo tudi makroekonomske vidike (Jenko, 2002). Takšna prevlada makroekonomske politike nad samostojnostjo in neodvisnostjo regulatornih komisij je z vidika osnovnih načel regulatorne politike nesprejemljiva.

29 ATRP je leta 2002 prepovedala zaračunavanje začetnega impulza za dostop do interneta preko številok 0889 in 0880.

5. Ocena deregulacije telekomunikacij v Sloveniji in napotki za vodenje politike liberalizacije

Ukrepe ATRP, ki vplivajo na konkurenčnost sektorja, smo prikazali v prejšnjem poglavju, zato je namen tega poglavja predvsem oceniti realne možnosti alternativnih ponudnikov storitev pri dostopu in uporabi omrežja vodilnega operaterja ter možnosti nadaljnje liberalizacije telekomunikacij tudi s spodbujanjem (neodvisnega) razvoja alternativnih infrastruktur.

V Sloveniji bomo imeli tudi v prihodnje – tako kot v večini drugih razvitih držav – eno samo (fiksno) omrežje s skoraj popolnim pokrivanjem prebivalstva, to je omrežje Telekom Slovenije. Dokler ne bo zgrajeno drugo omrežje s podobnimi lastnostmi in s podobno stopnjo pokrivanja (dosega) prebivalstva, bo treba tudi v Sloveniji uveljavljati enake ukrepe glede dostopa do omrežja, kot je praksa v drugih državah. Kot smo omenili že v prejšnjem poglavju, je ATRP v letu 2003 naredila odločen korak pri določanju cen zaključevanja klicev. Ocenjujemo, da sedanje cene medomrežnega povezovanja omogočajo vstop novih podjetij v panogo, njihov obstoj in doseženi tržni delež pa bo odvisen predvsem od razmerja med stroški medomrežnega povezovanja, ki jih določa ATRP, in cenami za končne uporabnike, ki jih določa vodilni operater, ki bo ostal vodilni na trgu (*market leader*), in določevalec cen (*price setter*). Dejstvo, da je bilo ob koncu leta 2003 izdano majhno število dovoljenj, je treba pripisati tako subjektivnim faktorjem – počasnosti pri uvajanju evropske zakonodaje na tem sektorju, kot objektivnim faktorjem – majhnosti trga in slabemu finančnemu zaledju (domačih) ponudnikov storitev.

ATRP je pri določanju cen medomrežnega povezovanja izbrala edino metodologijo, ki jo je imela na izbiro na kratki rok: po načelu mednarodne primerjave (benchmarking) je cene določila v višini povprečnih cen v EU. Pri določanju cen je ATRP torej izbrala boljšo od slabih možnosti: radikalen preokret v razmerju med ceno zaključevanja klica in končno ceno klica za uporabnika je bil narejen zelo hitro. Namesto negativne je zdaj nastopila pozitivna razlika. Takšna pozitivna razlika je seveda predpogoj, da alternativni ponudniki pristopijo k izdelavi poslovnega načrta in zbiranju finančnih sredstev. Če bi ATRP že v začetku poskušala uveljaviti stroškovni pristop (stroškovno osnovane cene medomrežnega povezovanja), bi se liberalizacija na tem področju ustavila vsaj za eno leto.

Vseeno moramo opozoriti, da teorija določanja cen medomrežnega povezovanja zahteva stroškovno osnovane cene in ne cene na nivoju povprečja cen drugih držav. Prve so do operaterja omrežja in ponudnikov storitev nevtralne, druge so v vsakem primeru pristranske. Če so previsoke, ne omogočajo optimalnega izkoriščanja virov, alternativne ponudnike odvrtaajo od vstopa v panogo, teoretično sicer pospešujejo investiranje v nova omrežja, vendar v Sloveniji takšnih investicij ni realno pričakovati. Če so cene prenizke, ne omogočajo vodilnemu

operaterju potrebnega vzdrževanja omrežja in ustreznega obsega investicij. Da bi ATRP lahko v naslednjem koraku odpravila pomanjkljivosti sedanjega pristopa k določanju cen medomrežnega povezovanja, bi morala takoj začeti vse potrebne aktivnosti, ki bi omogočile določanje cen medomrežnega povezovanja na višini dejanskih stroškov Telekom Slovenije.

Naj na koncu še komentiramo prepričanje, da bo že sama uvedba stroškovno osnovanih cen zaključevanja klicev omogočila vstop alternativnih ponudnikov na področje javne govorne telefonije. To prepričanje je osnovano na podmeni, da bo vodilni operater določal takšne (končne) cene klicev, da bodo alternativni operaterji lahko poslovali z dobičkom. Ker bodo novi operaterji začeli poslovati z majhnim obsegom prometa, se bo lahko zgodilo, da bo vodilni operater javne govorne telefonije določal takšne končne cene, ki zagotavljajo pokrivanje stroškov samo pri velikem obsegu prometa. Ker bo vodilni operater še dolgo ostal določevalec cen na slovenskem trgu, bodo morali alternativni ponudniki pridobivati naročnike z nižjimi cenami. Tak je večinski cenovni model alternativnih operaterjev javne govorne telefonije v državah EU. Tako bi se lahko zgodilo, da bi vodilni operater posloval z dobičkom, alternativni operaterji pa z izgubo. Nekaj podobnega glede končnih cen opažamo na področju centrekxa, če sledimo argumentom alternativnih operaterjev. Regulator mora zaradi te možnosti po našem mnenju skrbno analizirati razliko med ceno klica, ki jo zaračuna vodilni operater naročnikom, in ceno zaključevanja klica, ki jo zaračuna alternativnim operaterjem. Če je ta razlika majhna, jo mora regulator, če želi aktivno spodbuditi vstop konkurence, s svojimi ukrepi povečati. Pri tem lahko uporabi enega od znanih pristopov: cena klica minus x ali cena zaključevanja klica plus y .

Ker je v Sloveniji ATRP začela odločno posegati na telekomunikacijski trg šele v letu 2003, se v strokovni in tudi širši javnosti ustvarja vtis, da je bila ustanovitev agencije prepozna in da agencija tudi prepozno uveljavlja ukrepe liberalizacije trga. Takšna razmišljanja pa ustvarjajo osnovo za napačno sklepanje, češ da bo agencija (sicer z zamudo, ampak uspešno) uveljavila takšne pogoje delovanja operaterjev, da bo mogoče na (edinem) fiksnem telefonskem omrežju vzpostaviti pošteno tekmovanje med številnimi ponudniki storitev. Da je takšno sklepanje napačno, utemeljujemo z dvema argumentoma.

- Z logičnega vidika je takšno razmišljanje nerealno, dokler je omrežje lastniško povezano s storitvami. Telekomunikacije so namreč tehnično mnogo bolj zahtevne kot železniški promet ali prenos električne energije, kjer je potreben skromen obseg predpisov za zagotavljanje prostega dostopa konkurentov do infrastrukture (omrežja), prav tako je v teh dejavnostih mnogo manj standardov, protokolov ipd. V telekomunikacijah lahko operater omrežja močno olajša uporabo omrežja »svojemu« ponudniku storitev oz. z izborom določenih tehnologij, protokolov ipd. praktično onemogoči uporabo omrežja drugim ponudnikom storitev.

- Iz zgodovinskih izkušenj v telekomunikacijsko najrazvitejših državah in državah z dolgo in relativno uspešno zgodovino regulacije telekomunikacij, pa končno iz dosedanjih neuspehov liberalizacije dostopa konkurentov do omrežja Telekoma Slovenije je jasno razvidno, da nikjer v svetu, še manj pa v Sloveniji, ni zaživela konkurenca med ponudniki storitev na omrežju vodilnega operaterja. Število razvezanih krajevnih zank je zanemarljivo, tržni deleži alternativnih ponudnikov širokopasovnega dostopa po omrežju vodilnega operaterja so prav tako nizki. Edino področje, na katerem so v nekaterih državah dosegli večje uspehe, je javna govorna telefonija.

Zaradi izkušenj drugih držav pri uvajanju konkurence na omrežju vodilnega operaterja je za uspešno liberalizacijo telekomunikacij potrebno spodbujanje (neodvisnega) razvoja alternativnih infrastruktur. Razvoj novih tehnologij je omogočil izgradnjo alternativnih omrežij, ki sprva niso bila konkurenčna fiksnemu telefonskemu omrežju telekomov: kabelska televizijska omrežja so prenašala samo televizijske signale (z izjemo Velike Britanije), mobilna telefonska omrežja pa so bila v prvi fazi zgolj komplementarna storitev (in ne substitut) fiksnemu omrežju. Ko je razvoj tehnologije omogočil prenos podatkov (natančnejšo uporabo IP-protokola) po kabelskih televizijskih omrežjih, je v številnih državah nastalo alternativno omrežje, ki omogoča vse storitve, ki so bile doslej monopol telekomov: prenos podatkov in prenos govora. Kjer so alternativna fiksna omrežja relativno dobro razvita, ima regulator sicer težjo, vendar hvaležnejšo nalogo: vzpostavitev enakopravnih pogojev delovanja obeh infrastruktur lahko pripelje do hitrejšega razvoja novih storitev, ki jih danes omogočajo fiksna omrežja: prenos podatkov (internet) in govora (VoIP). Nekatere države so znale to prednost (dveh konkurenčnih infrastruktur) odlično izkoristiti: Belgija, Nizozemska, Švedska in Danska imajo največji doseg (penetracijo) širokopasovnega dostopa do interneta v Evropi. Iz te izkušnje lahko črpa tudi slovenski regulator. Slovenija bi torej z ustrezno politiko lahko vzpodbudila nadaljnji razvoj kabelskih omrežij. Pri tem je posebej pomembno, da kabelska omrežja ostajajo lastniško popolnoma ločena od skupine Telekoma Slovenije, ki je lastnik edinega fiksnega omrežja, saj bi lahko izkoristil svoj lastniški položaj tako, da bi kabelska omrežja še naprej ostala omejena na (enosmerni) prenos (televizijskih) signalov.

Poleg tega tudi mobilna omrežja tretje generacije zagotavljajo poleg prenosa govora (kjer bodo stroški nižji kot pri prenosu govora po omrežjih druge generacije) tudi prenos podatkov, enakovreden širokopasovnemu dostopu (po telefonskem ali kabelskem omrežju) in omejen prenos videosignalov. Drugače kot kabelska omrežja lahko mobilna omrežja tretje generacije zagotovijo visoko stopnjo pokrivanja prebivalstva s signalom. Ker bo pokritost prebivalstva s storitvami mobilnega telefonskega omrežja velika, bo to omrežje postalo drugo največje dostopno omrežje v Sloveniji. Kot smo že omenili, so v državah EU podelili vsaj 3 koncesije za

izgradnjo omrežja UMTS, v Sloveniji pa samo eno. Konkurenčno okolje, v katerem trije operaterji tekmujejo ob vstopu na trg za čim večji tržni delež, bo zagotovilo dovolj podjetniških spodbud, tako da bodo mobilna omrežja tretje generacije eden od spodbujevalcev širokopasovnega dostopa. Takšnih spodbud pa ne moremo pričakovati v Sloveniji, kjer je bila podeljena samo ena koncesija UMTS, pa še to koncesijo je pridobilo podjetje iz skupine Telekom Slovenije. To lastniško povezanost bodo morali upoštevati tudi tisti, ki bodo oblikovali koncept privatizacije Telekoma Slovenije.

Dokler Telekom Slovenije ni privatiziran, ostaja akterjem politike na področju telekomunikacij še ena možnost – strukturna ločitev omrežja Telekoma Slovenije od dejavnosti (storitev) Telekoma Slovenije. Zanimivo je, da se ta možnost še vedno pojavlja v razpravah, tudi v razvitih evropskih državah (npr. predlogi za oddvojitev British Telecoma v LoopCo in NetCo). Zaradi zapletenosti samega postopka razdvajanja pa ta opcija verjetno ni izvedljiva.

Po drugi strani pa je Slovenija relativno bogata tudi s hrbteničnimi omrežji. Poleg Telekomovega so za svoje potrebe omrežje zgradile še Slovenske železnice in ELES. Regionalna podjetja za distribucijo električne energije in DARS pa imajo (prva bolj, drugo manj) razvejeno kabelsko kanalizacijo, po kateri so že začela graditi optično omrežje, najprej za lastne potrebe. Kljub večkrat deklariranemu jasnemu namenu in sprejeti platformi treh stebrov (hrbtenic) v slovenskih telekomunikacijah, kot jo je oblikovalo Ministrstvo RS za informacijsko družbo, ima še v letu 2003 Telekomova hrbtenična infrastruktura zelo visok tržni delež na tem področju. S problemi, ki jih opažamo pri oblikovanju novih telekomunikacijskih stebrov, lahko postane vprašljiva sama ideja »združevanja« oddelkov v obstoječih družbah. Morda bi telekomunikacijski oddelki obstoječih družb lahko hitreje prevzeli in vsaj delno uresničili nalogo vzpostavitve alternativnih ponudnikov hrbteničnih povezav v Sloveniji.

Naj na koncu namenimo še nekaj besed privatizaciji. Privatizacija telekomunikacijskih omrežij v Sloveniji mora uresničevati dva cilja: ne samo maksimiranje kupnine, ampak tudi ustvarjanje konkurenčne tržne strukture v tej dejavnosti. Vzpostavitev drugega in tretjega stebra telekomunikacij, kot izhaja iz ukrepov vlade v letu 2003, je zaradi tega nujen predpogoj kakršnekoli privatizacije Telekoma Slovenije. Pridobitev upoštevanja vrednega tržnega deleža (na trgu hrbteničnih povezav) ELESa oz. Elektro.TK na eni strani in ohranjanje ali večanje tržnega deleža kabelskih operaterjev (na trgu televizije in širokopasovnega dostopa) na drugi strani sta potrebna mejnika, ki ju mora Slovenija doseči, preden pridobi privatni kapital večinski delež v Telekomu Slovenije.

Če bodo akterji politike telekomunikacij uspešni v spodbujanju vstopa in razvoja novih telekomunikacijskih operaterjev v Sloveniji, bo Slovenija zlahka sledila razvitosti telekomunikacijskih omrežij v razvitih evropskih državah. Če bo regulatorju uspelo vzpostaviti pravilna cenovna razmerja pri virih, ki so v lasti operaterjev

s pomembno tržno močjo, bodo tudi alternativni operaterji na trgu uspešno poslovali. Tako se bo tržna struktura na področju hrbtencičnih in dostopovnih omrežij relativno hitro spreminjala v smeri večjega števila ponudnikov omrežnih storitev. Ponudniki (novih) vsebin bodo v tem primeru imeli na voljo številne telekomunikacijske infrastrukture, s katerimi bodo lahko ponujali naročnikom svoje storitve: konkurenca med ponudniki omrežij bo zniževala njihove cene, kar bo dajalo dodatno spodbudo razvoju novih vsebin.

6. Sklep

Kljub pospešenemu ukrepanju ATRP na telekomunikacijskem trgu bo treba za zagotavljanje konkurenčnosti slovenskega trga opraviti še veliko nalog. Prihodnje naloge na področju regulacije so vezane na prilagoditev veljavne slovenske telekomunikacijske zakonodaje novi zakonodaji s področja elektronskih komunikacij, ki velja v EU od konca julija. Glavni poudarek te zakonodaje je na integriranem pristopu do trgov – trg je storitev ne glede na to, katera tehnologija jo omogoča. Zato bo osrednja pozornost namenjena opredelitvi relevantnih trgov za storitev (tako z vrsto proizvoda kot tudi geografsko) in ugotavljanju konkurenčnosti teh trgov tako statično kot tudi v dinamičnem kontekstu. Regulacija bo potrebna, če nacionalna regulatorna agencija ugotovi, da na trgu ni učinkovite konkurence. Zato bo v skladu z zahtevami evropske zakonodaje osrednja dejavnost slovenske ATRP morala biti usmerjena v analizo trgov, določitev OPTM, kjer trgi niso konkurenčni, in posledično sprejem ukrepov za omejevanje PTM. Seveda pa, kot se je izkazalo v preteklosti, sama zakonodaja ne pomeni dosti, če je v celoti ne izvajamo. Posebna pozornost v prihodnosti pa bo morala biti še naprej posvečena zagotavljanju vstopa novih ponudnikov in spodbujanju razvoja alternativnih infrastruktur, saj bo le tako prišlo do normalizacije tržne strukture.

Literatura in viri

- ATRP (2003): »Letno poročilo 2002«, Ljubljana.
- Blonski, M. (2002): »Network externalities and two-part tariffs in telecommunication markets«, *Information Economics and Policy*, 14, 1, str. 95–109.
- Cave, M. E., Majumdar, S. K., Vogelsang, I. (2002): »Handbook of Telecommunications Economics. Volume 1: Structure, Regulation and Competition«, Elsevier Science B.V., Amsterdam.
- EC (2001): Annexes to the Seventh Report from the Commission on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package. Brussels, 26. 11. 2001, COM (2001) 706, SEC(2001) 1922.
- EC (2002): 2nd Report on Monitoring of EU Candidate Countries (Telecommunication Service Sector). ECSC-EC-EAEC, Brussels-Luxembourg, 16. 12. 2002.

Hrovatin, Cibic, Švigelj
Slovenski telekomunikacijski trg: razvoj, stanje in problemi

- EC (2002a): Eighth Report from the Commission on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package. European telecoms regulation and markets 2002. Brussels, 3. 12. 2002, COM(2002) 695 final. SEC(2002) 1329.
- EC (2002b): Annex I. Market Overview. Eighth Report from the Commission on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package. European telecoms regulation and markets 2002. Brussels, 3. 12. 2002, COM (2002) 695 final. SEC (2002) 1329.
- EC (2002c): Annex II. Regulatory Data. Eighth Report from the Commission on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package. European telecoms regulation and markets 2002. Brussels, 3. 12. 2002, COM(2002) 695 final. SEC(2002) 1329.
- EC (2003): 3rd Report on Monitoring of EU Candidate Countries. (Telecommunication Service Sector). ECSC-EC-EAEC, Brussels-Luxembourg, 16. 6. 2003.
- Gabrovšek, L. (2004): »Analiza gibanja cen mobilne telefonije v Sloveniji«, diplomsko delo, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
- Hrovatin, N. (1994): »Problematika določanja cen v naravnomonopolnih javnostoritvenih panogah«, Slovenska ekonomska revija, 45, 5, str. 434–451.
- Hrovatin, N. (2001): »Regulatory Framework for EU Utilities Pricing: Legislation, Enforcement and Institutional Structure«, Working Paper NO 29, Glasgow Caledonian University, Glasgow.
- Jenko, M. (2002): »Tuje naložbe prispevajo k rasti«, Janez Šušteršič, direktor Umarja za Delo. Delo, 20. 11. 2002, str. 13.
- Kompara, Z. M. (2002): »Stop za nove Telekomove cene«, <http://www.atrp.si/2akt/1akt.html>, 1. 10. 2002.
- Mobitel (2003): »Razvoj mobilnih sistemov«, <http://www.mobitel.si/slo/Mobilnegeneracije/1generacija/default.asp>.
- Stergar, A. (2004): »Mobilcev nimajo samo še dojenčki«, Delo, 23. 1. 2004.
- Telekom Slovenije (2003): »Letno poročilo 2002«, <http://www.telekom.si/index.php?page=11454,32,51,0,0,0>.
- Uredba o metodologiji oblikovanja cen javnih telekomunikacijskih storitev in omrežij. Uradni list RS, št. 25/2002.
- Zakon o telekomunikacijah (ZTel-1). Uradni list RS, št. 30/2001.

Dr. Nevenka Hrovatin je izredna profesorica na Ekonomski fakulteti v Ljubljani, kjer tako na dodiplmski kot podiplmski ravni poučuje vrsto predmetov, med katerimi je tudi Ekonomika javnih podjetij. Pri svojem raziskovalnem delu se ukvarja z regulacijo javnega sektorja in je avtorica vrste člankov v domačih in tujih revijah.

Mag. Damir Cibic je zaposlen kot višji predavatelj na Ekonomski fakulteti v Ljubljani, kjer poučuje predmet Analiza poslovanja. Pri svojem raziskovalnem delu se ukvarja s telekomunikacijami.

Mag. Matej Švigelj je zaposlen kot mladi raziskovalec na Ekonomski fakulteti v Ljubljani, kje sodeluje pri predmetih UVG (Uvod v gospodarstvo) I in II ter Ekonomiki javnih podjetij. Pri svojem raziskovalnem delu se ukvarja z regulacijo in uvajanjem konkurence v energetiki in telekomunikacijah.

Hrovatin, Cibic, Švigelj
Slovenski telekomunikacijski trg: razvoj, stanje in problemi

PRILOGA

Tabela 4: Predmet regulacije in podjetja, ki so regulirana po ZTel-1

Dejavnost	Regulirano podjetje	Regulirana cena	Predmet regulacije
Medomrežno povezovanje	<ol style="list-style-type: none"> 1. operater javnega fiksnega omrežja s PTM (Telekom Slovenije) 2. operater zakupa vodov s PTM (Telekom Slovenije) 3. mobilni operaterji s PTM (Mobitel, Si.mobil) 	cene medomrežnega povezovanja med: <ul style="list-style-type: none"> – fiksni operaterji – fiksni in mobilni operaterji – fiksni operaterji in ponudniki ali preprodalci storitev – mobilni operaterji in ponudniki ali preprodalci storitev – mobilni operaterji 	<ol style="list-style-type: none"> 1., 2. vzorčna ponudba (RIO) v UL, zagotovitev razumnega dostopa in vmesnikov (regulacija <i>ex ante</i>) 3. vzorčne ponudbe in komercialne pogodbe, potrebno soglasje za splošne pogoje (regulacija <i>ex post</i> na osnovi pritožb)
Razvezan dostop do krajevne zanke za fiksno javno telekomunikacijsko omrežje – (skupna uporaba objektov operaterja s PTM) – (odprt dostop do omrežij oz. storitev)	operater javnega fiksnega omrežja s PTM (Telekom Slovenije)	cene za dostop do krajevne zanke (denarno nadomestilo)	<ul style="list-style-type: none"> – vzorčna ponudba – stroškovne cene – javno objavljeni objektivni pogoji – sprotno in temeljito odgovarjanje na zahteve po dostopu
Zakupljeni vodi (in potrebni vmesniki)	operaterji zakupa vodov s PTM (Telekom Slovenije)	cene zakupljenih vodov	vzorčna ponudba (RIO)
Druge dejavnosti – nudenje javnih fiksniških telekomunikacijskih storitev	operater javnega fiksnega omrežja s PTM (Telekom Slovenije)	druge cene storitev: <ul style="list-style-type: none"> – cene pogovorov v fiksni javni telekomunik. omrežju – naročnina – priključnina – internet 	stroškovna naravnost cen v skladu z zakonom oz. (v praksi) benchmarking
Univerzalne storitve	ponudnik univerzalnih storitev: Telekom Slovenije	cene univerzalnih storitev	<ul style="list-style-type: none"> – obseg storitev – dostopnost cen – kakovost storitev

Vir: ZTel-1.

SUMMARY

Slovenian Telecommunications Market: Development, State and Problems

The telecommunication industry is without a doubt the key industry of the future and not surprisingly, governments, researchers and investors alike are devoting much attention to this industry. In the last decades the telecommunications industry has been characterised by changes in every aspect. These changes have already transformed the way people work and live, and they will influence people's lives in the future as well. Changes in telecommunication industry include technology changes as well as changes in the market structure. Regarding technology changes, we should especially stress the importance of digitalization which has caused the introduction of new products and convergence between information technology and telecommunications. On the other hand, the monopoly structure with one telephone company has changed into a structure of various, competing companies. All these changes have been accompanied with legislative and regulatory developments and expansions of independent national regulatory agencies.

Slovenia has also taken steps to the liberalization of the telecommunications market with the gradual introduction of new legislation. In Slovenia liberalization of telecommunications in comparison with the EU started relatively late. The monopoly for fixed voice telephony was formally abolished at the beginning of 2001. On the other hand, an independent regulator (ATRP) was established in the second half of 2001.

The Slovenian telecommunication market is, in terms of revenues, worth 600 million euros, which represents 2.6% of the Slovenian GDP. Although the market is small both in absolute and in relative terms, the market segments are similar to those in the EU. However, the share of the mobile market is dominant and exceeds the average mobile share in the EU as well as in the EUCC. Moreover, in terms of mobile penetration, Slovenia is a leading country when compared to benchmarking countries and it exceeds the EU average by ten percentage points.

In Slovenia there are three operators (two of them with SMP) and one provider in the market for mobile services, which is comparable to selected benchmark countries from the EU and the EUCC. Nevertheless, the Slovenian mobile market is more concentrated than in the EU, because the leading operator has a market share that exceeds 70%, while the leading operators in ten countries of the EU do not exceed a 50% market share. The reasons for the concentrated market structure in the Slovenian mobile telephony

market is in the late granting of licences to competing firms and relatively high interconnection prices between operators. Similar anomalies as with the GSM concessions were observed when UMTS licences were granted. Currently only the leading operator has been given the licence, which may lead to a similar result in terms of market shares as in the GSM technology.

In comparison with benchmarking countries, Slovenia is quite unique in the fixed telephony market with no competition challenging the state owned monopoly operator Telekom Slovenia. Nevertheless, the comparison of incumbent tariffs for rental charges, national and international calls shows that tariffs are among the lowest ones and below the EU average or even below minimum tariff levels in the EU. On the other hand, in the past high prices of interconnection were lowered to the EU average as late as in August 2003 after the ATRP took measures.

With the introduction of an independent regulatory agency (ATRP), which takes care of competition and regulation of telecommunications, Slovenia follows a prevailing model in the area of energy and telecommunications in the EU. ATRP is facing many problems in its operations. Its independence was severely limited by the Government in 2002, when the regulators were given a task to follow the inflation goals. In Slovenia the price cap form of regulation is statutorily used. However, the independent regulatory agency, being preoccupied with its formation and the lack of experienced economic staff, still relies on benchmarking (e.g. for interconnection charges), which is gradually being abolished in the EU countries. In spite of prompt actions by the ATRP, there is still a lot of work to be done to assure the competition in the market. On the other hand, beside suitable regulation of the access to the bearer's network, it is necessary to stimulate further liberalization of telecommunications with stimulating the development of alternative infrastructures.

Further tasks in the field of regulation are linked to adjusting the current Slovene telecommunication law to the new electronic communications law that has been valid in the EU since July. The main emphasis of this law is in the integrated access to the markets. Therefore, the attention is on determining relevant markets for a service (type of product and geographic targets) and on ascertaining the competitiveness of those markets in static as well as in dynamic contexts. Regulation will be necessary if the national regulatory agency finds out that there is no effective competition in the market. Therefore, in accordance with European legislation the main activity of ATRP will have to be oriented towards market analysis, definition of the operators with SMP where markets are not competitive and consequently taking measures to limit the operators with SMP. As it was shown in the past, legislation by

Hrovatin, Cibic, Švigelj

Slovenski telekomunikacijski trg: razvoj, stanje in problemi

itself is not worth much if it is not carried out in total. Special emphasis in the future will furthermore have to be dedicated to assuring entrance to new providers and stimulating the development of alternative infrastructures, since this is the only way that will lead to normalization of the market structure.

Sprememba odnosov v zdravstvenem varstvu kot predpogoj za uspeh zdravstvene reforme

UDK: 614.39:614.2

Janko Seljak
Fakulteta za upravo
janko.seljak@fu.uni-lj.si

Andreja Kvas
Visoka šola za zdravstvo
Andreja.kvas@vsz.uni-lj.si

IZVLEČEK

Uspeh vsake reforme je odvisen od ljudi, ki naj bi jo izvajali. Zdravstveno reformo Ministrstva RS za zdravje naj bi izvajalo preko 38.000 zaposlenih v sistemu zdravstvenega varstva, ki jim zdravstvena reforma posveča razmeroma malo prostora. Prednostno obravnava le zdravnike, ki so tudi glavni avtorji reforme in ki predstavljajo samo 15 % vseh zaposlenih. V članku so predstavljeni razvoj dominantne vloge profesije zdravnikov med zaposlenimi v zdravstvenem varstvu in oblike, v katerih se pojavlja v sodobnih družbah. Dominantna vloga in moč zdravnikov oz. zdravniških organizacij onemogočata vzpostavitev biopsihosocialnega modela zdravja, v katerem naj bi prešel del odgovornosti in pravic pri postopkih zdravljenja tudi na druge poklicne skupine v zdravstvenem varstvu. Z boljšim izkoriščanjem razpoložljivih človeških potencialov bi se povečala uspešnost in učinkovitost celotnega sistema, pacienti bi bili v večji meri deležni celostne obravnave. V okviru zdravstvene reforme je s predlaganim ustanavljanjem večpoklicnih zdravstvenih timov narejen prvi korak k vzpostavitvi biopsihosocialnega modela zdravja; vendar le na deklarativni ravni in – pri sedanjih odnosih – brez možnosti za uspeh. Treba bi bilo usmeriti več sredstev in dejavnosti na področja povečevanja samozavesti in možnosti izobraževanja nezdravniških poklicnih skupin, ki bi v takšnih timih nastopale, ter tudi dopolnilnega izobraževanja zdravnikov na področju organizacije in menedžmenta.

Ključne besede: odnosi, zdravstveno varstvo, zdravniki, medicinske sestre, zdravstvena reforma.

1. Uvod

Po statutu Svetovne zdravstvene organizacije je zdravje definirano kot stanje popolne telesne, duševne in socialne blaginje in dobrega počutja; ni torej zgolj odsotnost bolezni, ampak pozitiven koncept, ki poudarja, da imajo enak pomen socialne, osebne in fizične življenjske razmere. Vsak človek ima temeljno pravico, da uživa najvišjo možno raven zdravja ne glede na raso, veroizpoved, politično prepričanje, gospodarske ali socialne razmere. Zdravje naj bi bilo nezamenljiva osebna lastnost vsakega posameznika in s tem ena najpomembnejših sestavin kakovosti njegovega življenja. Z njim se kažejo mnoge druge človekove lastnosti. To je večdimenzionalni koncept in ne stanje, ampak proces. Zdravje je tudi ustavno zajamčena pravica vsakega državljanca Republike Slovenije (v 2. členu ustave je Slovenija opredeljena kot pravna in socialna država). Deklarirana socialna narava države zavezuje državne organe, da omogočijo uresničevanje socialnih interesov prebivalstva, med katere sodi tudi zdravstveno varstvo (Bubnov Škoberne, 1998, str. 31). Država je zato dolžna poskrbeti za učinkovit sistem zdravstvenega varstva.

V sistemu zdravstvenega¹ in socialnega varstva je v Sloveniji zaposlenih več kot 50.000, neposredno v zdravstveni dejavnosti pa 38.000 ljudi (Statistični letopis RS 2003 – SL-2003). V tem sistemu so v sedanji hierarhiji poklicev prevladujoči izraziti odnosi podrejanja, saj so si zdravniki v zadnjih stoletjih priborili zelo specifičen položaj v družbi na splošno in tudi na področju zdravstvenega varstva. V »zdravnikom podrejenih poklicih« so iz procesa odločanja izpuščene celotne poklicne skupine, ki bi lahko s svojim znanjem na posameznih področjih prispevale k boljši zdravstveni oskrbi. Uspešnost in učinkovitost sistema se lahko bistveno poveča z boljšim vključevanjem vseh sodelujočih v vse faze dela oz. z boljšim izkoriščanjem razpoložljivih človeških potencialov. To je možno le z odpravo odnosov podrejanja oz. z uveljavljanjem odnosov sodelovanja v okviru t. i. demokratičnega profesionalizma, ki upošteva prispevek vseh sodelujočih ter omogoča uveljavljanje novih mehanizmov odločanja, načrtovanja in medsebojnega spoštovanja med poklici v zdravstvenem varstvu.

Ministrstvo Republike Slovenije za zdravje (MZ) je v zadnjem obdobju nedvomno naredilo veliko na pomembnih področjih širšega sistema zdravstvenega varstva, nespremenjeno pa je ostalo področje odnosov med poklici v zdravstvu, se pravi neposredno znotraj sistema. Tudi osnutek zdravstvene reforme, predstavljen v beli knjigi, se pretežno ukvarja z drugimi problemi (financiranje, privatizacija, pravičnost, dostopnost ipd.) in manj z samimi odnosi med zaposlenimi v zdravstvenem varstvu in odnosi med pacienti in zaposlenimi. Vendar je uspeh na

1 »Zdravstveno varstvo po tem zakonu obsega sistem družbenih, skupinskih in individualnih dejavnosti, ukrepov in storitev za krepitev zdravja, preprečevanje bolezni, zgodnje odkrivanje, pravočasno zdravljenje, nego in rehabilitacijo zbolelih in poškodovanih. Poleg tega zdravstveno varstvo obsega pravice iz zdravstvenega zavarovanja, s katerimi se zagotavlja socialna varnost v primeru bolezni, poškodbe, poroda ali smrti« (Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, Uradni list RS, št. 9/92).

vseh področjih, ki jih prednostno obravnava osnutek zdravstvene reforme, močno odvisen od teh odnosov, predvsem pa ti odnosi bistveno vplivajo na uspeh procesa zdravljenja konkretno in na splošno zdravstveno stanje prebivalstva. To pa je vendarle glavni cilj sistema zdravstvenega varstva. Poklic zdravnika je v tem sistemu dominanten in v interesu profesije je, da se hierarhična struktura odnosov ohrani oz. postane še izrazitejša. V članku bo predstavljen profesionalizem pri zdravnikih, katerega moč in oblika bistveno vpliva na model zdravja, ki je v neki družbi prevladujoč in ki v veliki meri opredeljuje vse druge odnose v okviru sistema zdravstvenega varstva. Zdravniki zasedajo večino vodilnih mest v zdravstvu in so tudi v večini pripravljavci reforme. Zato je za uspeh reforme nujno razumevanje položaja in vloge zdravnikov, ne samo v sistemu zdravstvenega varstva, ampak v družbi kot celoti. Brez védenja o tem, kako so si zdravniki v družbi priborili položaj, ki ga imajo, in kako jim ga je kljub različnim reformam uspelo ohraniti, ni mogoče razumeti ne sistema zdravstvenega varstva, ki je veljal do sedaj, in tudi ne predlaganih sprememb. Odnosov, ki so nastajali desetletja, se naenkrat ne da spremeniti, nedvomno pa bi lahko Ministrstvo za zdravje tudi v okviru reforme bolj poudarilo ta vidik sistema zdravstvenega varstva, ki za povečanje učinkovitosti ne potrebuje večjih posegov na področju financiranja in lastnine.

2. Viri hierarhičnih odnosov v zdravstvenem varstvu

Intenziven razvoj, ki je značilen za večino področij, povezanih s spremembami v tehnologiji, lahko v zadnjih dvesto letih zasledimo tudi v medicini. Na začetku industrijske revolucije sta dva pomembna dejavnika vplivala tudi na organizacijo zdravstvenega varstva: selitev prebivalstva s podeželja v mesta in selitev dela iz gospodinjstva (v domačem domu) v tovarno. Industrializacija in urbanizacija sta uničili tradicionalna socialna omrežja, ki so zagotavljala harmonijo in stabilnost. Na več načinov se je skušalo nadzorovati življenje delavskega razreda (da ne bi izbruhnili nemiri, da bi se obdržal denar, ki so ga delavci zaslužili v okviru tovarne – razna združenja, tudi varčevalna, klubi, zavarovalne sheme ipd.). »Tovarna sama je ponujala model s svojo idejo o zbiranju ljudi na eni fizično povezani lokaciji z namenom ustvarjanja skupnega rezultata. V tem modelu je vsak delavec imel natančno določeno mesto v delitvi dela« (Dingwall, Rafferty, Webster, 1991, str. 26). Regulacija zdravstva je bila samo del teh procesov oz. idej. Konceptualne spremembe v medicini, ki so vodile k reorganizaciji obstoječih bolnišnic in gradnji novih v zgodnji viktorijanski dobi, so bile spodbujene z idejami industrijske revolucije (tovarne) in s spremembami v medicinski tehnologiji. Zgodil se je tudi velik preskok iz razmer, ko je bila skrb za zdravje primarno zagotovljena doma, v razmere, ko zanjo skrbijo plačani zdravniki in nastopajo kot ponudniki na množičnih trgih zdravstvenega varstva (Coburn, Willis, 2000, str. 379).

Prej poklic zdravnika ni bil tako dominanten, ker zdravniki niso bili tako suvereni pri svojem delu. A z razvojem medicinskega znanja in z vse boljšimi tehničnimi pripomočki se je učinkovitost njihovega dela močno izboljšala: zdravili so čedalje več bolezni in njihov uspeh je bil čedalje večji. Spremenila se je tudi narava bolezni v sodobnih industrijskih družbah. Do sredine 20. stoletja so se zdravniki posvečali predvsem smrtno nevarnim, akutnim in nalezljivim boleznim (bolezni »revnih«), po letu 1970 pa so glavni vzroki smrti srčne bolezni, maligne tvorbe (raki), žilne poškodbe centralnega živčnega sistema in nesreče (večinoma bolezni, ki so posledice »družbe obilja«). Z rastjo moči poklica zdravnika in položaja medicine v družbi je to področje postalo predmet preučevanja družboslovnih znanosti.

Razmeroma podrobno je proučeval institucijo zdravstvenega varstva v moderni družbi Parsons (cit. v Toš, Malnar, 2002, str. 5). Veliko je prispeval k sociološkemu razumevanju vloge medicine in bolezni v sodobni družbi. Vztrajal je pri tem, da je bolezen družbeni fenomen, na zdravje pa je gledal kot na pomembno družbeno dobrino, ki je bistvena podlaga za dosežke posameznika in za nemoteno delovanje družbe. Bolezen je konceptualiziral kot obliko deviantnosti oz. kot vlogo, v kateri posameznik lahko »pobegne« pred družbenimi obveznostmi. Skoznjjo vstopi v vlogo bolnika (*sick role*), kar mu omogoča tudi nekatere ugodne socialne učinke. V nasprotju z drugimi oblikami odklonskosti (npr. kriminala) ne velja za krivega, če sprejme določena pravila vedenja.

Parsons je postavil medicino kot pglavitno institucijo nadzora deviantnosti v sodobni družbi. Posameznik, ki vstopa v bolezen, se lahko s tem izogne običajnim odgovornostim, ki se od njega pričakujejo, a obenem ima v vlogi pacienta določene dolžnosti, zlasti da želi ozdraveti in zato poišče strokovno pomoč. Zdravnik pa je tista družbena instanca, ki sankcionira vstop in izstop iz bolniške vloge. Parsons pravi, da zdravniki določajo, kdo ima pravico do vloge pacienta in kdo ne, koga zdraviti in koga ne, kar jim daje posebno vlogo v družbi, saj imajo pomemben nadzor nad usodo posameznika in tudi nad dodeljevanjem družbenih sredstev (Pahor, 1999, str. 24–26).

Profesionalizem pri zdravnikih ima štiri bistvene lastnosti:

- zahteva celoto sistematičnega in posplošenega znanja, ki ga je možno uporabiti pri različnih problemih. Zdravniki imajo celoto medicinskega znanja, ki ga uporabljajo za diagnosticiranje različnih bolezni;
- vključuje večjo skrb za interese skupnosti kot za lastne interese. Za zdravnike naj bi bila prva skrb zdravljenje pacientov, ne pa dodatno polnjenje svojih žepov;
- vedenje profesionalcev je pod strogim nadzorom etičnega kodeksa, ki ga uveljavljajo in ohranjajo profesionalna združenja. Zdravniki dajo Hipokratovo prisego, ki določa obveznosti in primerno ravnanje v poklicu. Če prekršijo ta kodeks, jih lahko njihovo združenje izloči iz registra in jim prepove opravljati zdravniški poklic;

- tako visoka plačila (ki jih prejemajo profesionalci) kakor ugled (ki ustreza profesionalnemu položaju) so simbol dosežkov. Izražajo veliko spoštovanje profesionalcev in odsevajo vrednost njihovega prispevka družbi. Zdravniki torej tako, da odpravljajo bolezen, ki ogroža družbo s tem, da onemogoča posameznikom opravljanje njihovih običajnih vlog, močno prispevajo k večji učinkovitosti družbe in zato zaslužijo visoko plačilo (Haralambos, Holborn, 1995, str. 66–67).

Profesija zdravnika naj torej pomeni institucionalizacijo altruističnih vrednot, ker so v družbeni delitvi dela zavezane različnim oblikam storitev in družbenega blagostanja; zavezan je torej skupnosti. Za Parsonsa so profesionalne storitve stranki pomembna alternativa racionalnemu egoizmu kapitalističnega trga. Podobno ima tudi Weber profesionalce za ljudi, ki niso motivirani samo z osebnimi in ekonomskimi interesi, ampak jih zavezuje tudi odgovornost. V tem sociološkem okviru je zlasti medicinska profesija tista, ki naj bi služila drugim in kjer naj ne bi bilo neposrednih materialnih nagrad. Tak pogled kritizira Hughes, ki trdi, da tovrstni ideal o neki profesiji proizvede profesija sama. Hughes tudi poudarja materialne in simbolične ugodnosti, ki izhajajo iz profesije (Turner, 1995, str. 129–130).

Drugi so prav tako opazili, da se zdravniška profesija vede drugače, kot so pričakovali. V praksi se je pokazalo (Becker, Hughes, cit. v Colbourn, Willis, 2000, str. 380), da postaja zdravniški poklic popolnoma nekaj drugega kot etično »dosledno samoregulativna profesija«. Pripadniki teorije moči menijo, da je medicina postala izkoriščevalski monopol. Zdravniška profesija je začela upoštevati zgolj svoje interese in skrbeti za svoj čim večji vpliv in dohodke (»elita moči«). Novowebrovi privrženci teorije moči pa vidijo medicino kot enega od mnogih poklicev, ki uporablja strategijo ekskluzivnosti, s katero pridobiva in ohranja tržni monopol.

Zdravniki nadzirajo vsebino medicinskega dela, paciente, druge poklice v zdravstvenem varstvu in tudi okvir, v katerem se zdravstveno varstvo izvaja (politiko zdravstvenega varstva) (Friedson, cit. v Colbourn, Willis, 2000, str. 380). Po mnenju Illicha zdravstvene ustanove celo ogrožajo zdravje. Po njegovem so za zdravje prebivalstva bolj kot zdravstvena oskrba odločilni okolje, zlasti prehrana, delovne razmere, bivanje in higiena. Za industrijsko družbo je značilno dolgočasno in monotono delo, pomanjkanje posameznikove svobode pri vodenju lastnega življenja in prisiljeno pridobivanje materialnih dobrin, ki ga navdihuje zmotno prepričanje, da prinašajo srečo in izpolnitev. Te »tegobe« industrijske družbe so krive za bolezni, ki jih doživljajo njeni pripadniki. Zdravniki lahko pri postavljanju diagnoz in zdravljenju te bolezni bolj škodujejo, kot koristijo. S tem ko zase zahtevajo izključno pravico do diagnosticiranja bolezni, zakrivajo njen resnični izvor (Illich, cit. v Haralambos, Holborn, 1995, str. 468).

Naslednja institucija, ki omogoča ohranjanje nadvlade zdravnikov, so njihova združenja. Zmožni so se bili organizirati, preden je država posegla v zdravstvo in postala glavna delodajalka zaposlenih v zdravstvu. Britansko zdravniško združenje (British Medical Association) je bilo ustanovljeno že leta 1832, zakon, sprejet leta 1858, pa je zdravnikom zagotavljal monopol nad zdravniško prakso in podelil njihovi samoupravi pomembne pristojnosti. Z ustanovitvijo profesionalnega društva je zdravnikom uspelo zagotoviti vpliv na trgu delovne sile in nadzor nad njim, tako da lahko maksimirajo nagrade za svoje delo (Haralambos, Holborn, 1995, str. 68).

Po mnenju teoretikov tudi povečevanje birokracije v zdravstvu in administriranja države na profesijo zdravnika nista bistveno vplivala. Larkin meni, da se je moč zdravnikov v zdravstvenem varstvu in družbi kot celoti samo bolj »izkristalizirala«. To pomeni, da je državna regulacija poklicev odnose v zdravstvu zgolj formalizirala z zakoni in da ti zakoni jasno izražajo nadzor zdravnikov nad drugimi sodelavci v zdravstvenem varstvu (mišljeni so tudi alternativni in komplementarni zdravilci). Moč se je torej iz neformalnih oblik prelila v formalne (Colbourn, Willis, 2000, str. 383).

Status in moč zdravnikov sta odvisna od njihove sposobnosti vplivati na trg zdravstvenih storitev in dostop do strank (Larson, cit. v Turner, 1995, str. 137). Profesionalizacija je proces, s katerim ponudniki storitev (zdravniki) vzpostavljajo trg za svoje strokovno znanje; ta proces vpliva na družbeno neenakost. Profesija ima tri pomembne razsežnosti:

- ima znanje, ki ga je treba interpretirati, da se lahko uporabi. To znanje predpostavlja formalno izobrazbo in vstopne omejitve;
- vzdržuje stranke za svoje storitve;
- profesionalna skupina ohranja in pridobiva privilegije, s katerimi ohranja avtonomijo.

Razmerje med medicinskimi diskurzi in izvajanjem moči v družbi, tj. zaveznitvo diskurza, prakse in profesionalnih skupin je preučeval Foucault. Zanj je naša resničnost samo tisto, kar nam naš jezik dovoli, ker ne poznamo resničnosti zunaj jezika (Turner, 1995, str. 10–17). Bolezni potemtakem ne moremo pojmovati kot naravnih pojavov, ki bi se dogajali zunaj jezika, v katerem so opisane. Teoretično opredeliti neko področje torej pomeni, da ga oblikuješ in pridobiš moč nad njim. Bolezen je produkt medicinskega diskurza, ki odseva dominantni način mišljenja v družbi (npr. homoseksualnost je bila včasih obravnavana kot vedenjska motnja, danes pa je zgolj seksualna preferenca).

Foucault meni, da socialna moč zdravnikov izvira iz dejstva, da lahko definirajo resničnost. Po njegovem so zdravniki in policija nadomestili duhovnike kot varuhe družbene resničnosti. Bolnišnice so eden izmed elementov nadzornega aparata, ki zagotavlja red s politiko discipline. Medicina je v tem kontekstu del obsežnega sistema moralne regulacije ljudi in eden izmed vidikov splošnega »nadzora teles« (Turner, 1995, str. 10–13).

Moč zdravnikov je produkt in izraz uspele profesionalizacije in je kot primer zanimiva za pogoje nastajanja subpolitične oblikovalne moči profesij (Beck, 2001, str. 311). Bistvena prednost uspešnih poklicnih skupin naj bi bila uspešna praktična aplikacija z raziskovalnim delom pridobljenih spoznanj in izoblikovanih kompetenc v profesionalnih nadzornih organizacijah. Ko neka poklicna skupina razpolaga z »organizacijsko streho«, pod katero so tesno sklenjeni raziskovanje, izobraževanje in praksa, lahko vsebinsko usmerja svojo moč brez zunanjega soglasja. Ta »profesionalni krog moči« je klinika. Večina drugih poklicnih skupin nima inovacijskega vira raziskovanja ali je načeloma odrezana od aplikacije rezultatov svojega raziskovanja oz. jih mora uporabljati pod profesiji tujimi, podjetniškimi merili. Samo medicina v podobi klinike ima organizacijsko ureditev, v kateri je mogoče z neposrednim samorazpolaganjem izvajati in izpopolnjevati razvoj in aplikacijo raziskovalnih rezultatov na pacientu v profesionalni režiji, po lastnih merilih in pod zaščito pred zunanjimi vprašanji in nazori.

Tako nastaja popolno neravnotežje med zunanjimi diskusijami in kontrolami ter interno močjo medicinske prakse. Javnost in politika sta po svojem položaju vedno in nujno neinformirani in brezupno capljata za razvojem na področju medicine. Najpomembneje pa je, da vedno govorita o irealnem, o še ne predvidljivem. Neposredni aplikaciji medicinske prakse na živem subjektu stojita nasproti bojazen in ugibanje o pravnih in družbenih posledicah. Preneseno na politiko: obravnava zakonov sledi po njihovi uveljavitvi, šele takrat je mogoče videti njihove posledice. Javne kritike in debate o tem, kaj raziskovalec sme in česa ne, lahko v okviru klinik že od nekdaj odpravijo s politiko postavljanja pred dejstvo. In celo sodstvo mora tam, kjer se mora odločati o »zdravniških napakah«, posegati po medicinsko določenih in kontroliranih normah in stanjih stvari, o katerih lahko po njihovi družbeni konstrukciji racionalnosti presojujejo samo še zdravniki in nihče drug (Beck, 2001, str. 309–312).

Giddens (1997, str. 123) je moč zdravnikov opredelil v kontekstu modernih zdravstvenih sistemov, ki imajo naslednje značilnosti:

- vpeljava znanosti v medicino, ki je povzročila tudi, da je izobraževanje zdravnikov dolgo in sistematično. S tem je bilo izključeno »samoizobraževanje«;
- opredelitev bolnišnic kot prostorov, kjer se zdravijo hujše bolezni. Bolnišnice so namreč dajale prostor, kjer so lahko zdravniki zdravili in preučevali veliko bolnikov v razmerah, ki so omogočale koncentracijo medicinske tehnologije;
- razvoj zdravniške profesije, ki ima jasno prepoznavna etična pravila in veliko družbeno moč. Družbena moč naj bi bila možnost, da stvari spremenimo, postavimo drugače, kot bi bile sicer. To moč lahko ljudje uporabijo tudi za uveljavljanje moči nad drugimi ljudmi, ki jih tako omejimo in zmanjšujemo njihovo svobodo (Haralambos, Holborn, 1995, str. 913). S to družbeno močjo lahko zdravniki omejujejo svobodo vsem drugim poklicem v zdravstvu.

3. Različni modeli zdravja in odnosi med zaposlenimi v zdravstvenem varstvu

Pojmovanja o zdravju in bolezni se spreminjajo v skladu s spreminjanjem vodilnih ideologij, vrednostnih sistemov, kulturnih tradicij. Splošne teorije zdravja in bolezni so se organizirale okrog dominantnih ideologij in verovanj neke kulture. V zgodovini sta se razvila dva temeljna modela pojmovanja problemov zdravja: biomedicinski in biopsihosocialni² model. Biomedicinski bolezenski pojav zožuje na raven celice oz. kemijskega dogajanja. Bolezen obravnava kot posledico motnje v delovanju človeškega telesa, ki je razumljeno kot biokemijski stroj. Redukcionistično predpostavlja, da so vse človeške motnje povezane s specifičnimi biokemijskimi vzroki v organizmu (celo nekatere duševne bolezni se lahko razložijo v smislu biokemijskih sprememb). Ta model izključuje vse druge vplive, tudi socialne, psihološke in vedenjske razsežnosti človekovega telesnega blagostanja in dobrega počutja. Ker v njegovem kontekstu niso smiselni, jih ignorira ali zavestno pušča ob strani. To je model linearnega, vzročno-posledičnega gledanja na bolezen. G. L. Engel (cit. v Rakovec Felser, 2002, str. 19) navaja, da je biomedicinski model predvsem model bolezni in ne zdravja, to pomeni, da je v celoti usmerjen v razlage nastajanja bolezni, okoliščine, ki vzdržujejo in krepijo zdravje, pa ga ne zanimajo. Je zastarel, saj je pretirano specializiran in zanemarljivo preventivne dejavnosti.

Biopsihosocialni model zdravja temelji na splošni teoriji sistemov (po Sheridan, Radmacher, 1992, cit. v Selič, 1994, str. 152) in ni zanikanje, temveč razširitev prejšnjega modela. Poudarja skupen pomen (in seveda tudi medsebojno vplivanje) bioloških, psiholoških, kulturoloških in socialnih dejavnikov. Zdravstveno stanje je po mnenju Rakovec Fleserjeve (2002, str. 20) rezultat interakcij makronivojskih (npr. depresije) in mikronivojskih (okvare v celicah, kemijsko neravnotežje) procesov. Povedano drugače, zdravje in bolezen sta multifaktorsko določeni stanji in imata vsako zase številne in različne učinke na človeka. Telesnih in psihičnih pojavov ni mogoče obravnavati ločeno, saj vzajemno vplivajo na posameznikovo zdravstveno stanje. Ta pristop obravnava koncepte medicinske znanosti kot produkt kulturnih sprememb in zanika delitev na duha in telo. Po tem modelu bolezen ne more imeti preprostega vzročnega okvira in ne more biti razumljena zunaj zgodovinskega, socialnega in kulturnega konteksta bolnega človeka.

Biopsihosocialni model zdravja vključuje širok zbir različnih dejavnikov (medsebojno vplivanje bioloških, psiholoških, kulturoloških in socialnih dejavnikov), ki jih ne more obvladati samo ena poklicna skupina (zdravniki), zato ostane v tem

² Nastran Uletova (2003, str. 73) navaja, da zunaj biomedicine obstajajo trije modeli, ki obravnavajo bolezen: psihološki, sociološko-družbeni in kulturološko-antropološki. Psihološki se ukvarja z odnosom med boleznijo in posameznikom oz. s človekovim vedenjem v kontekstu zdravja in bolezni, sociološki razširja pomen in kontekst bolezni na analizo družbenih kazalcev zdravja in bolezni, kulturološki še razširja kontekst bolezni na analizo kulturnih vzrokov bolezni; pri tem je kultura definirana kot kompleks praks, pravil, pomenov in vrednosti, ki so skupni ljudem v neki družbeni skupini in družbi.

modelu veliko možnosti za delovanje tudi drugim. Pri odkrivanju težav pacientov morajo sodelovati različni strokovnjaki, saj bodo le tako njihove ugotovitve ustreznejše. Ta model torej poudarja pomen obeh, zdravja in bolezni, ne le bolezni, zdravje pa dobiva poseben pomen. Zdravje ni več nekaj samo po sebi danega, temveč dinamičen proces, ki je močno odvisen od izpolnjenosti posameznikovih bioloških, socialnih in psiholoških potreb, za kar se lahko vsakdo aktivno zavzame, zlasti če se nauči prisluhniti sebi. Biopsihosocialni model eksplicitno poudarja odnose tako med pacientom in zdravstvenimi delavci kakor tudi med zdravstvenimi delavci. Če so ti dobri, zdravljenje poteka hitreje in učinkoviteje, krepí pa se tudi pacientovo zaupanje v ustanovo, kjer se zdravi.

4. Razprava

V zadnjih petnajstih letih se je primerjalni položaj zdravnikov v Sloveniji močno izboljšal. Podrobnejša obravnava te tematike presega obseg članka, zato bodo navedeni zgolj podatki o povečanju plač zdravnikov. V tabeli 1 so navedena razmerja med plačami posameznih izobrazbenih skupin v dejavnosti zdravstvo in socialno varstvo. Vidimo lahko, da je plača višje medicinske sestre leta 1988 znašala 72 % povprečne plače zdravnika, leta 2000 pa le še 50 %. Podobno je tudi pri zdravstvenih tehnikih oz. srednjih medicinskih sestrah: njihova povprečna plača je padla s 57 % povprečne zdravnikove leta 1988 na samo 38 % leta 2000. V opazovanem obdobju so se razmerja med plačami delavcev v zdravstvenem varstvu močno spremenila in dohodkovni položaj zdravnikov se je v primerjavi z drugimi poklicnimi skupinami močno izboljšal. Primerjali smo torej plače predstavnikov poklicev v zdravstvenem varstvu, ki vsi skrbijo za interese skupnosti in so zavezani strogim etičnim kodeksom.

Tabela 1: Indeksi povprečnih mesečnih bruto plač zaposlenih oseb v družbah, podjetjih in organizacijah v dejavnosti zdravstvo, socialno varstvo v letih 1988, 1994 in 2000 po stopnji strokovne usposobljenosti

leto	stopnja strokovne usposobljenosti ³		
	visoka (zdravniki)	višja (višje medicinske sestre)	srednja (srednje medicinske sestre)
1988	100 %	72 %	57 %
1994	100 %	57 %	44 %
2000	100 %	50 %	38 %

Vir: SL-1991, str. 461–63, SL-1996, str. 228–30, SL-2002, str. 257–60.

³ V skupini zaposlenih z visoko izobrazbo je več kot tri četrtine zdravnikov in zobozdravnikov, v drugih dveh skupinah pa so najštevilnejše (tudi več kot tri četrtine) medicinske sestre oz. zdravstveni tehniki.

Poklic zdravnika ima v Sloveniji nedvomno večino lastnosti, ki jo teoretiki pripisujejo profesijam (glej poglavje 2). V začetku zdravstvene reforme so bile jasno vidne težnje, da bi zdravnike omejili pri kopičenju privilegijev in dali možnost večjega vpliva tudi drugim poklicnim skupinam v zdravstvenem varstvu. Vendar se je tudi v Sloveniji pokazalo, da bo država zgolj formalizirala »nadzor zdravnikov nad drugimi sodelavci v zdravstvenem varstvu«. Tako za zdravstveni sistem, še bolj pa za državljane, bi bilo koristno, da bi bil ta nadzor čim manjši. V Sloveniji so bila zdravniška združenja v zadnjem desetletju nedvomno uspešna pri borbi za privilegije svojih članov. V razvitih državah se je pridobivanje teh privilegijev odvijalo nekaj desetletij prej in so se trendi v zadnjih letih nekoliko obrnili (teorija o »proletarizaciji medicine« temelji na teh trendih: npr. Turner, 1995, Colbourn, Willis, 2000). V Sloveniji bi lahko v okviru zdravstvene reforme zdravniški profesiji postavili realne okvire na ravni razvoja naše družbe in s tem dali možnost drugim poklicnim skupinam v zdravstvenem varstvu, da s svojim znanjem na področjih, ki znanje zdravnikov dopolnjujejo, bistveno bolj prispevajo k višjemu nivoju zdravstvenega varstva v Sloveniji.

Poglejmo si, kaj o tem pravijo avtorji osnutka zdravstvene reforme. »Potrebno bo raziskati spreminjajoče se vloge posameznih delavcev v zdravstvenem timu in jim te vloge priznati. To bo zahtevalo premagovanje zaprtosti in sebičnosti posameznih poklicev in prenašanje nekaterih tradicionalnih odgovornosti na druge poklice. Zlasti bo v prihodnosti taka omejena prerazdelitev potekala v smeri od zdravnikov k medicinskim sestram« (MZ, 2003, str. 151). »Spremembe bodo tudi na področju pridobivanja novih veščin in izboljšanih načinov komuniciranja med samimi zdravstvenimi strokovnjaki in med zdravstvenimi strokovnjaki in pacienti. Dodiplomsko izobraževanje za področje kakovosti bo moralo bolj poudariti učenje na podlagi z izsledki podprte medicine in timskega, večpoklicnega in multidisciplinarnega⁴ dela, kar bo naloga vseh šol, ki izobražujejo zdravstvene strokovnjake.« (MZ, 2003, str. 171).

Kako naj bi te vizije udeležali v praksi? Že sam pregled avtorjev osnutka zdravstvene reforme kaže na ogromno moč, ki jo imajo na tem področju zdravniki – od zdravstvenih delavcev so med njenimi avtorji navedeni samo zdravniki: ni medicinskih sester, ni farmacevtov ali drugih nezdravniških poklicnih skupin. Pri sedanji miselnosti in moči, ki jo imajo zdravniki, je ideja o enakopravnih večpoklicnih timih v zdravstvu čista iluzija. Torej tudi sami avtorji niso bili pripravljene »premagati zaprtosti in sebičnosti« zdravniškega poklica in prenesti del tradicionalnih odgovornosti na druge poklice.

⁴ Večpoklicni tim sestavljajo strokovnjaki različnih poklicev (npr. zdravnik specialist ortoped, farmacevt, medicinska sestra, zdravstveni tehnik, fizioterapevt, socialni delavec). Multidisciplinarni tim sestavljajo poklici različnih strokovnih disciplin, npr. zdravnik specialist nevrolog, zdravnik specialist nevrokirurg, zdravnik specialist internist. Timi so lahko obenem večpoklicni in multidisciplinarni.

Tudi v primeru, da bodo večpoklicni timi oblikovani, bo vodja nedvomno zdravnik. Glede na njegovo strokovno znanje na področju zdravja je to edino pravilno. Vendar ali ima dovolj znanja na področju vodenja tima oz. področja organizacije in menedžmenta? Trenutni sistem izobraževanja zdravnikov za biomedicinski model zdravja spodbuja avtoritativne odnose v zdravstvu. Avtorji bele knjige ponujajo zgolj izobraževanje zdravstvenih menedžerjev za kakovost (MZ, 2003, str. 171), kar je premalo. V zdravstvenem timu bo vsak zdravnik menedžer, zato je treba vnesti več predmetov z organizacijskega področja v predmetnik medicinskih fakultet. Trenutno zdravniki pri vodenju procesa zdravljenja uporabljajo metode, ki so značilne za procese z razmeroma nizko kvalificirano delovno silo: uveljavljanje reda in discipline z jasno opredeljeno hierarhijo poklicev na osnovi izkušenj iz začetka in sredine prejšnjega stoletja. V prehodu v postmoderno je treba oblikovati zdravstveni tim visoko izobraženih delavcev različnih poklicev ter jih motivirati in spodbujati k ustvarjalnosti. V današnjem času je to tim, sestavljen iz strokovnjakov z zdravniški primerljivo izobrazbo in znanjem na področju svojega poklica. Za uspešno vodenje tovrstnega tima, ki bi prispevalo k uspešnejšemu zdravljenju, pa je potrebno znanje, ki ga zdravniki danes nimajo.

Kako spremeniti nadvlado zdravnikov v sistemu zdravstvenega varstva v obliko, ki bo pri procesu zdravljenja upoštevala tudi mnenje predstavnikov drugih poklicnih področij? V osnutku zdravstvene reforme je s predlogom ustanavljanja večpoklicnih timov narejen prvi korak. Drugi korak je, da se poveča samozavest nezdravniških poklicnih skupin, ki bodo znotraj teh timov nastopale. Medicinske sestre imajo v tem procesu nedvomno osrednjo vlogo, saj so znotraj zdravstvenega varstva največja poklicna skupina (več kot 14.500 zaposlenih). Poklic medicinske sestre je zgodovinsko in vsebinsko ter še posebno spolno zaznamovan s podrejenostjo zdravniškemu poklicu (Kvas, 2003). Priznanje dejavnosti zdravstvene nege kot pomembnega dela procesa zdravljenja in s tem priznanje nosilk zdravstvene nege kot enakopravnih članic zdravstvenega tima bi bil lahko eden od pomembnih korakov k drugačnemu pojmovanju zdravja in zdravljenja. V zdravstvenem timu je nujno enakomerneje porazdeliti dolžnosti, odgovornosti in tudi pravice med predstavniki različnih poklicnih skupin. Za to je nujno oblikovati močno poklicno skupino medicinskih sester, ki bo s svojim znanjem na področju zdravstvene nege lahko uveljavljala svoj prispevek k zdravju pacientov. Raziskave kažejo (Kvas, 2003; Klemenc, Pahor 2001), da to lahko naredijo le izobražene, samozavestne medicinske sestre, ki upoštevajo profesionalna etična načela. Potrebno je uvesti izobraževalni sistem medicinskih sester, ki bo primerljiv z zdravniškim: pospešiti uvajanje univerzitetnega študija, čimprej začeti s pripravo podiplomskih in doktorskih študijev na področju zdravstvene nege. Medicinske sestre sedaj nimajo možnosti univerzitetnega in podiplomskega študija v svojem poklicu. Šolanje nadaljujejo na drugih smereh (predvsem na področju organizacije, pedagogike, andragogike in drugih družbenih ved), kar pogosto pomeni, da na teh področjih nadaljujejo tudi svojo poklicno pot. S tem se iz zdravstvene nege in posledično tudi

iz zdravstvenega varstva kot celote izgublja velik potencial, saj iz njega odhajajo prav tiste, ki bi s svojim strokovnim, pedagoškim in raziskovalnim delom lahko največ prispevale k izboljšanju razmer. Odhajajo torej tiste medicinske sestre, ki bi lahko bile nosilke sprememb, zdravstvena nega se tako ne more uveljaviti kot enakovredna v procesu zdravljenja in zdravniki lahko ohranjajo svoj dominantni položaj.

5. Zaključek

Dominantna vloga zdravniškega poklica med poklici v zdravstvenem varstvu je nedvomno zgodovinsko pogojena. Vodenje zdravstvenega procesa na osnovi hierarhične strukture je rezultat preteklih razmer, ki bi se tudi v zdravstvu moralo umakniti modernejšim oblikam vodenja tima enakopravnih poklicev. Zdravstvena reforma temu področju posveča razmeroma malo prostora in še to v glavnem na deklarativni ravni. Enakopravnejše odnose med poklici v zdravstvenem varstvu, ki bodo imeli za posledico tudi enakopravnejši odnos zdravstvenih delavcev do pacientov je možno uvesti le v okviru biopsihosocialnega modela zdravja.

Moč zdravnikov izhaja iz značilnosti njihovega dela in področja, na katerem to delo opravljajo. Tudi osnove za spremembe je treba iskati tam. Moč zdravnikov se lahko zmanjša le tako, da se prerazporedi njihova trenutna odgovornost pri zdravljenju ljudi. V okviru biomedicinskega modela, kjer se preučevanje bolezni omeji na kemijsko dogajanje v telesu, ima absolutno oblast samo tisti, ki ta dogajanja pozna (zdravnik) in pri tem modelu enakopravni odnosi med poklici v zdravstvu niso možni. V okviru biopsihosocialnega modela, ki vključuje veliko širši zbir različnih dejavnikov, ki jih ne more obvladati samo ena poklicna skupina, pa je veliko prostora še za druge poklicne skupine v zdravstvu (tudi komplementarne in alternativne poglede). V smislu osnutka zdravstvene reforme se morajo »določene tradicionalne odgovornosti prenašati na druge poklice«. Čim hitreje se bo ta proces začel in na čim več področjih bo potekal, prej se bo zmanjšal tudi pritisk zdravnikov na povečevanje privilegijev in izboljševanje relativnega položaja med poklicnimi skupinami v zdravstvu in izven zdravstva.

Boj visokoprofesionalnih skupin (zdravniki so samo najizrazitejši primer, so pa tudi še druge: sodniki, visokošolski profesorji ipd.) za čim boljši družbeni položaj vseskozi poteka. Od spretnosti države je odvisno, kako bo ta boj upravljala.

V Sloveniji je v preteklem desetletju prišlo med zdravniškimi organizacijami in državo do več sporov. Iz večine so prišle zdravniške organizacije kot zmagovalci. Država je skušala omejiti privilegije zdravnikov in zaradi velike družbene moči, ki so jo organizacije zdravnikov takrat že imele, ji to ni uspelo. Zato je treba ukrepe »od zgoraj navzdol« kombinirati z vzpostavljanjem ravnovesja profesionalnih skupin zdravnikov z drugimi in s tem z zmanjševanjem njihove relativne moči. Ta proces mora potekati tudi od spodaj navzgor in cilj se lahko doseže le z enakomernejšo

porazdelitvijo moči v zdravstvenem timu. Tudi drugi zdravstveni delavci (medicinske sestre, delovni terapevti, radiološki inženirji, fizioterapevti, farmacevti idr.) so strokovnjaki na svojih področjih in zdravstvena oskrba prebivalstva se lahko bistveno izboljša, če se bo pri procesu zdravljenja upoštevalo tudi njihovo strokovno znanje. Zdravstvena reforma Ministrstva RS za zdravje bi lahko bila priložnost, da bi te procese pospešili.

Literatura in viri

- Beck, U. (2001): Družba tveganja. Na poti v neko drugo moderno, Knjižna zbirka Temeljna dela, Ljubljana.
- Bubnov Škoberne, A. (1998): Pravno-organizacijski vidiki zdravstvenega varstva. V: Polajnar Pavčnik, A., Wedam Lukič, D. Pravo in medicina. Ljubljana: Cankarjeva založba, 17–39.
- Coburn, D., Willis, E. (2000): The Medical Profession: Knowledge, Power, and Autonomy. V: Albrecht, G. L.; Fitzpatrick, R., Scrimshaw, S. C. (ur). Social Studies in Health & Medicine. London: Sage, 377–93.
- Dingwall, R., Rafferty, A., Webster, C. (1991): An Introduction of the Social History of Nursing, Routledge, Ljubljana.
- Giddens, A. (1997): Sociology (third edition), Polity Press, London.
- Haralambos, M., Holborn, M. (1995): Sociologija: teme in pogled, Državna založba Slovenije, Ljubljana.
- Klemenc, D., Pahor, M. (ur.) (2001): Medicinske sestre v Sloveniji, Društvo medicinskih sester in zdravstvenih tehnikov Ljubljana, Ljubljana.
- Kvas, A. (2003): Razlike v odnosu do izobraževanja in zdravja, vrednot, etike in samopodobe medicinskih sester v Sloveniji, magistrsko delo. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Ministrstvo za zdravje RS (2003): Zdravstvena reforma (osnutek), Ministrstvo za zdravje RS, Ljubljana.
- Nastran Ule, M. (2003): Spregledana razmerja: o družbenih vidikih sodobne medicine, Aristej, Ljubljana.
- Pahor, M. (1999): Sociologija za zdravstvene delavce, Univerza v Ljubljani: Visoka šola za zdravstvo, Ljubljana.
- Rakovec Felser, Z. (2002): Zdravstvena psihologija, Univerza v Mariboru: Visoka zdravstvena šola, 19–22.
- Selič, P. (1994). Biopsihosocialni model zdravja. Anthropos 26 (4–6), 150–69.
- Toš, N., Malnar, B. (2002): Družbeni vidiki zdravja. Sociološka raziskovanja odnosa do zdravja, Fakulteta za družbene vede: Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij, Ljubljana.
- Turner, B. S. (1995): Medical power and social knowledge (second edition), Sage Publications, London.
- Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, Uradni list RS, št.9/92
- Zavod RS za statistiko (1991): Statistični letopis RS 1991, Zavod RS za statistiko, Ljubljana.
- Zavod RS za statistiko (1996): Statistični letopis RS 1996, Zavod RS za statistiko, Ljubljana.
- Zavod RS za statistiko (2002): Statistični letopis RS 2002, Zavod RS za statistiko, Ljubljana.
- Zavod RS za statistiko (2003): Statistični letopis RS 2003, Zavod RS za statistiko, Ljubljana.

Seljak, Kvas

Spremembe odnosov v zdravstvenem varstvu

Janko Seljak je doktor ekonomskih znanosti. Je sodelavec za področje statistike na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani. Aktivno je sodeloval pri projektih s področja uravnoveženega regionalnega in strukturnega razvoja, varstva okolja, zaposlenosti v javnem sektorju, ekonomike javnega sektorja, davkov, merjenja kakovosti pedagoškega dela ter ekonomike in odnosov v zdravstvu.

Andreja Kvas je magistrica sociologije. Najprej je bila zaposlena v Kliničnem centru, od leta 2001 opravlja dela asistentke pri predmetu Zdravstvena vzgoja na Visoki šoli za zdravstvo Univerze v Ljubljani. Je vodja raziskovalne skupine Društva medicinskih sester in zdravstvenih tehnikov Ljubljana in raziskovalno deluje na področjih ugotavljanja značilnosti poklicne skupine medicinskih sester, etike v zdravstveni negi, medosebnih odnosov v zdravstvu ter učinkovitosti in kakovosti izvajanja zdravstvene vzgoje.

SUMMARY

**Change of Relations in Health Care as a Precondition
for a Successful Health Reform**

There is a strong hierarchy of relations among professional groups in health care. Among the so-called »physician subordinated professions« there are entire professional groups that are left out of the decision-making processes but could, with their respective expertise, provide better quality of health care service. Success and efficiency of the system could be substantially improved by a higher rate of inclusion of all of the participants in all phases of work, which would be better use of available human resources. In order to achieve this, some crucial changes of the prevailing relations in the Slovene health care system would need to occur.

Over the last two hundred years, medical associations have managed to secure a special status and a privileged position in society because of their profession. The article firstly presents historical sources of physicians' power, which is undoubtedly based on the characteristics of their work and their professional field. This power helps medical associations shape health care systems according to their needs and at the same time strongly affects the model of health that prevails in a society. The medical profession prefers the biomedical model of health, which is limited to the chemical processes within the body and bestows absolute power in the hands of those who have this kind of expert knowledge (physicians). This model does not allow equal relations among other health care professions. In contrast, the bio-psycho-social model of health/health care, by including a much wider specter of various health factors that cannot be controlled exclusively by a single professional group, also makes room for other professional groups. Certain traditional responsibilities of physicians should be transferred to other professional groups in health care. The sooner this process begins and the higher the number of the professional fields that it encompasses, the sooner the physicians' ability to enlarge their privileges and improve their relative position among professional groups within and outside health care will decrease.

The reform of the health care system proposed by the Ministry of Health of the Republic of Slovenia made the first step in this process by posing the idea of creating multi-professional teams. The next step can be achieved by increasing the self-confidence of the non-physician professional groups participating in health teams. The central role belongs to nurses, who are the largest professional group in health care. Acknowledging nursing care as an integral part of health care and nurses as equal members of health

teams could be an important step towards a different understanding of health and health care. This could be achieved by establishing a strong nursing professional group that would, on the basis of its professional knowledge, be able to assert its contribution to patients' health. Following this idea, it is necessary to develop education programs for nurses comparable to those for physicians. It is necessary to accelerate the implementation of university level programs and to start preparing master's and doctor's degree programs in nursing as soon as possible. Besides, physicians should be educated on the management of multi-professional teams. Presently, physicians in their management of medical treatment use methods that are typically used in the processes involving relatively low qualified human resources: promoting order and discipline within clearly set hierarchy of different professions. In contrast the new health teams demand skills of a different kind: to coordinate highly educated experts of different professions, to motivate them and to encourage their creativity. To lead such a team in a qualitative way that would contribute to the improvement of health care, physicians would need to obtain skills, which they do not yet have.

Reporting Systems in Public Administration: The New Approach for Austrian Universities

UDK: 378(94)

Michaela Schaffhauser-Linzatti

University of Vienna, School of Business, Economics, and Computer Science
schaffhauser_linzatti@hotmail.com

ABSTRACT

Together with the reorganisation of public administration, reporting on public performances is steadily becoming more transparency and process efficiency orientated. Various levels of reporting are being acquired, depending on the stakeholders concerned, comprising internal, inter-bureaucratic, and external information systems. Taking Austrian universities as an example, this article shows the advantages and pitfalls present when such reporting systems are “borrowed” from private applications without adapting them to public necessities. It focuses on the Austrian university intellectual capital statement as one of the most important reports using intangible values in the light of theoretical criteria and practical experience.

Key words: Public administration, university, public performance, reporting system, non-monetary indicators

1. Introduction

Public sector organisations in most European countries are undergoing continual and rigorous structural change. After privatising large parts of public service industries not only in Central and Eastern Europe but in most countries of the European Union (see Schaffhauser-Linzatti 2000), the concept of Public-Private Partnership has been applied to many public service tasks that can be partially performed by private undertakings (see e.g. Setnikar-Cankar , 2002, 2003, 2004). However, the hardcore of public administration, which cannot be outsourced to private institutions, also faces rigorous reorganisation, especially those public institutions that are, whilst nominally autonomous, still subordinate to a federal ministry, e.g., universities. (The following article focuses on such “outlays” in so-called public entities). Increasing public deficits and growing demands by the broader public for efficient use of public budgetary revenues have brought about

a new public management oriented towards making use of private enterprise. Consequently, not only the process of service provision has to be restructured but also reporting on its results.

Alongside ongoing public discussion on the subject new reporting systems are being developed and implemented. Contrary to popular belief, it is not possible to duplicate reporting systems that have been successfully implemented in private firms, as public administration is not market-oriented but mostly fulfils non-profit-oriented tasks. Hence public reporting systems should not concentrate on presenting financial results but on informing on the achievement or underachievement of public tasks using mainly non-monetary indicators. In the following, reports will be defined as instruments that support information processing and publishing of achievements.

In general, public administration reports should comprise three main focuses:

1. the internal focus, which must concentrate on the efficient use of allocated public resources, requiring the implementation of managerial and financial accounting systems as well as comprehensive information management systems for specific administrative procedures;
2. the inter-bureaucratic focus, which must concentrate on the information flow between a federal ministry and its public entities where in most cases the federal ministry allocates resources according to politically determined distribution factors. If a more performance-based resource allocation is introduced, the reporting systems must concentrate on targets that are defined in advance on the actual degree of the achievement of these targets and on a future outlook;
3. the external focus, which must concentrate on informing the broader public and other political decision makers on the achievements of the public entities. This information should not be identical to that provided by the inter-bureaucratic focus and presented in a more marketable and interpretable way.

Each of the three report categories have different requirements and need different specifications in regard to structure, technical equipment, and presentation in order to meet the expectations of the interested parties and the objectives these reports are designed to help realise.

The report classification presented here is intended to be generally applicable for all kinds of public entities. Austrian universities shall serve as an example. The categorisation of their reports in this paper, however, does not follow the classification scheme formally suggested by Schaffhauser-Linzatti (2004) to the Federal Ministry of Education, Science and Culture (hereinafter: Federal Ministry) specifically for Austrian universities to support a quick implementation with little

overlaps within the complicated report structures. Nevertheless, a new classification as far as this paper is concerned does not conflict with any legal standardisation, as legal prescriptions do not include any classification of the demanded reports. On the contrary, it supports the general applicability of the approach discussed above.

The University Organisation and Studies Act (Universities Act 2002), University Organisation Amendment Act and Universities of the Arts Organisation Amendment Act, no. 120/2002 / 9 August 2002 (UG 2002)¹ applying to all state universities from 1 January 2004 have adopted the new Austrian university reports. In compliance with the amendment to the civil servant law (Dienstrechtsgesetz 2001), this legislation strives at restructuring the educational and legal framework of universities. Under the old law universities directly depended on the Federal Ministry, which determined the curricula or – to a certain degree – university staffing. The universities were allocated a detailed budget that was structured according to precisely defined, inflexible criteria. Now, they are granted full autonomy from the Federal Ministry. The public budgets are also put on a new, more performance-oriented basis. Hence new reporting instruments have become necessary to broaden the information flow between the universities and the Federal Ministry. These instruments again require comprehensive internal information systems. Furthermore, transparency and communication to the broader public is to be intensified.

This paper first presents the Austrian university reports according to the classification scheme developed above. Because of the expected future importance and uniqueness of the intellectual capital statement, it then aims at initiating the discussion about intellectual capital statements for universities on an international basis.

2. Austrian university reports

1) Internal focus

Art. 16 (1) obliges universities to introduce “an accounting system, including income and expenditure accounting, and a reporting system ...”. These internal reports can be structured individually. Contrary to the initial intention, they do not exclusively serve the internal support, management, and controlling of each university but provide the information basis for most of the inter-bureaucratic and external reports. The imprecise formulation of Art.16 (1) means there is an implicit duty to install an external financial as well as an internal managerial accounting system under the responsibility of the rectorate. An example for information systems

¹ All articles refer to the UG 2002, except stated otherwise.

that are “appropriate to [the university’s] duties” is the students administration system, UNIVIS, of the University of Vienna. It represents a typical interface to external information systems, as part of UNIVIS can also be used by students.

II) Inter-bureaucratic focus

The inter-bureaucratic reports between the university and the Federal Ministry are the most important but also the most costly and time-consuming. They have to be prepared by the rectorate and the rector in accordance with UG 2002 and the corresponding orders of the Federal Ministry. They are sent to the Federal Ministry after authorisation of the University Council. The main contents have to be published to the broader public in printed form and on the internet. Although the information transferred to the Federal Ministry is standardised it will probably be presented in a different, more marketable and interpretable form for external stakeholders. Hence, they also comprise an external focus, which has to be taken into consideration from the first moment of conceptualising.

Ila) Performance report

Each university “shall submit performance reports based on the performance agreements to the Minister by 30 April each year” (Art. 13 (5)). The performance agreement[s] is a contract by public law between each university and the Federal Government limited in duration by the law to periods of three years (Art. 13 (1)). It determines the universities’ duties and rights and mainly serves as a basis for negotiation over each university’s basic and formula-based budget (Art. 12). The performance report has to be published annually together with the financial statement and the auditor’s report (Art. 16 (4)). It will contain the results of evaluations and a description of the qualitative and quantitative development of the university in relation to the aims of the performance agreement (Seboek 2002, 60, Art. 10 (12) RV 2002). Furthermore the performance report has to include “forecasts of the performance outcomes and the financial performance of the respective university in the third year” (Art. 13 (5)). Thus it summarises all of a university’s activities during one year and represents the basis for the university report according to Art. 11. Until the first performance agreement period 2007-2009, the performance report is substituted by an activities’ report (Art. 121 (16)).

Ilb) Intellectual capital statement

Each university “shall submit an intellectual capital statement for the last calendar year to the Minister by 30 April each year” (Art. 13 (6)). The intellectual capital statement is designed as an inventory of the existing intellectual capital within the university and serves as an important basis for the university’s budgetary reimbursement (Seboek 2002, 60).

Some regulations appertaining to the intellectual capital statement are contradictory. First, the intellectual capital statement is, on the one hand, part of the performance report (Art. 12 (8), 13 (4),(6)), on the other hand it represents an independent report (Art. 20 (6(3)), 21 (1(9)), 22 (1(15))). Then, the UG 2002 does not state in which year the intellectual capital statement has to be published first and the Federal Ministry will require the first report to be published in 2006 for the year 2005 already. Finally, the intellectual capital statement has to be submitted to the University Council by 30 April each year analogous to the performance report (Art. 16 (4)), although it is supposed to have already been submitted to the Federal Ministry by 30 April (Art. 13 (6)).

IIc) Evaluation report

The subject of the evaluation, as the principle instrument of quality assurance, are all the university's duties and the entire spectrum of its services (Art. 14 (1),(2)). The UG 2002 especially emphasises the student evaluation of teaching (Art. 13 (2(1c)), 14 (8)) and the mandatory evaluation of all Art. 94 (2) employees (Art.14 (7) in accordance with Dienstrechtsnovelle 2001). Internal evaluations can be provided on a voluntary, individual basis in accordance with the university's statutes (Art. 14 (4)); any obligation to publish is not explicitly stated in the UG 2002. External evaluations shall take place at the instigation of the rectorate, the University Council, or the Federal Minister at least every five years (Art. 14 (5)). Their results have to be published in the performance report and are to be considered in the performance agreements (Art. 13 (2),(4), 14 (8)).

IIId) Financial statement

The rectorate shall submit an annual financial statement together with the auditor's report and other information such as the opening balance sheet (Art. 20 (6(2)). (Interestingly, it is mentioned independently from paragraphs that contain regulations on the financial statement). The financial statement has to be based on the regulations of the first chapter of the third book of the Commercial Code and further chapters may also be voluntarily applied (Art. 16 (2)). Furthermore the Federal Minister has enacted an order with detailed regulations, the Rechnungssabschluss-Verordnung. While all other reports are only audited according to guidelines of the University Council, the financial statement has to be additionally audited by a registered auditor, independent of the university (Art. 16 (4)) as well as by the Federal Audit Office (Art. 15 (6)). It can be assumed that the Federal Audit Office will not audit regularly and will focus on the efficient, economic, and expedient management as demanded in Art. 2 (12).

III) External reports

The external reports are addressed to specific stakeholders. In general, they are not subject to formal requirements.

IIIa) University report

The Minister "shall submit to the National Council triennial reports on the universities' previous development and future strategy based on the university performance reports. Such ministerial reports shall contain discussion of the advancement of junior academics, developments with regard to university staffing and students' "situation". The concentration on staffing seems necessary due to otherwise missing information instruments (Seboek 2002, 48; Art. 11 RV). The university report thus represents a summary of the university's performance and provides a basis for a future national university policy.

IIIb) Report of the University Council

The University Council is obliged to report on "serious breaches of the law by the university governing bodies or on threats of serious financial loss" (Art. 21 (1(12))).

3. The university intellectual capital statement

In general intellectual capital statements evaluate and visualise intangible assets and knowledge-based processes not being presented in traditional accounting systems. As a new scientific and managerial instrument, however, targets, terminology and definitions as well as approaches have not been standardised so far (for a detailed discussion see Schaffhauser-Linzatti 2003). One of the most successful approaches has been developed by Austrian Research Centers Seibersdorf (ARC), a public-private research institution with about 600 employees in five departments. First, it derives knowledge objectives from the comprehensive business objectives and strategies and discusses them verbally by narratives. Based on the knowledge objectives it then identifies value-adding potentials (human, structural, and relationship capital) and core processes (basic and contract research) which influence financial and non-financial outputs and outcomes and vice versa presented by qualitative and quantitative indicators. The ARC approach has been adapted, among others, by DLR (2001) and served as a model for the UG 2002 (Leitner et al. 2001).

For universities knowledge or similar intellectual capital is the most relevant production factor and thus should be transparent (Art. 12 (11) RV; Maul/Menninger 2000; Österreichische Rektorenkonferenz 2003). Externally, the university

intellectual capital statement shall represent a possibility to publicly account for the use of tax money and to publish the university's performance. Internally, it shall deliver information for management and control. World-wide, Austria is the first country to establish an intellectual capital statement by law. In doing so it takes the lead in publishing such information and becomes a standard-setter. The law itself only defines the tasks and the framework of the intellectual capital statement. For the detailed design it refers to the order of the Federal Ministry, which has now been elaborated in cooperation with experts and the universities concerned² and shall become effective on 1 January 2005.

Art. 13 (6) demands the presentation in itemised form of

1. the university's activities, social activities, and self-imposed objectives and strategies
2. intellectual capital, broken down into human, structural and relationship capital
3. the processes set out in the performance agreement, including their outputs and impacts.

Human capital is defined as the knowledge of the academic and non-academic staff that is relevant to perform all university tasks, structural capital as non-personal equipment, and relationship capital as networks of social relations that support university performances and help acquire knowledge from outside the university (Art. 12 (11) RV).

The draft intellectual capital statement described below is still under discussion, but seems to be very close to the final version. It will be structured into i) a performance spectrum and objectives, ii) intellectual capital, iii) performance processes according to the performance agreements, iv) output and outcomes, and v) résumé.

I) Performance spectrum and objectives

The university first presents its performance spectrum and specificities in a narrative form. This is followed by matrix containing its objectives, the actual status of their achievement, their target benchmarks, the previous allocation of resources to reach each objective, and a verbal interpretation.

² The author of this article is part of the ministerial working group and is hence involved in the discussion and implementation of the regulations discussed here.

II) Intellectual capital

The intellectual capital is structured into human, structural and relationship capital. For each category, a mandatory set of ratios is expanded on by specific sets for defined fields of studies and research, e.g., medicine or arts. Further ratios may be added voluntarily. A verbal interpretation enables the evaluation of the ratios and their embedding into the university's strategy.

Examples: human capital: number of academic staff; structural capital: available square metres; relationship capital: partnerships with other universities.

III) Performance processes according to the performance agreements, and IV) Output and outcomes

Both sections contain mandatory and voluntary ratios to be applied generally and for defined fields of studies and research. They are further structured into 1) teaching, 2) research/arts, 3) others. Again, a verbal interpretation enables the evaluation of the ratios and their embedding into the university's strategy.

Examples: performance processes, teaching: number of students/field of study; performance processes, research: number of research projects; output teaching: number of alumni/field of study; output research: granted licences/field of research; output others: activities of the library; outcome teaching: starting salary of alumni.

V) Résumé

The résumé is a summary, final evaluation and interpretation of the university's performance with respect to the initially stated objectives. It has to contain the development plan of the university.

The introduction of the intellectual capital statement is an important step towards a future-oriented university reporting system. For the first time, the intellectual capital and core processes of universities are evaluated and visualised. However, the approach under discussion is not yet fully developed. Still, 1) contradictory targets and 2) the underlying model have to undergo a critical revision.

1) Contradictory targets

The contradictory targets that the intellectual capital statement shall fulfil evoke conflicts – most of all standardised versus individual ratios, comprehensive versus low level of information, and ministerial control of the universities including sanctions versus self-governance of each university without ministerial sanctions – that cannot be resolved separately.

Within the universities one important target of the intellectual capital statement is its application as an internal management system. It will lead to shifts in the university's emphasis and to a reallocation of inner-university resources

(Titscher 2004 b, 264) by reflecting more on its own structures and communication and decision processes than before the UG 2002 was introduced (Frackmann 1997, 218, Kautz 1999, 9). Performance may only increase, however, if the results of the intellectual capital statement are linked to adequate incentives and sanctions (Weinert 2001, 4).

Above all, the differing objectives of the Federal Ministry and the universities cause principle-agent conflicts. The Federal Ministry is no longer the supreme authority of the universities that can now act autonomously (Höllinger/Titscher, 2004), however it is still the monitoring principle. As representative of the owners and controlling body it must call the universities to account for their performances (Frankl 1996, 48) and be responsible for quality assurance (Müller-Böling 1997, 88). The intellectual statement that is primarily addressed to the Federal Ministry shall serve as such a statistical information system. It will be the core part of the ministerial data warehouse (Titscher 2004 a, 84, 97, 121) and shall therefore include comprehensive, standardised and comparable information, whereas the universities as agents will try to exploit their informational head start. Consequently, the Federal Ministry must care for data validity and reliability.

2) Underlying model

As for any intellectual capital statement, the quality – and furthermore the usefulness and acceptance – of the university intellectual capital statement approach depends on a) the structure of the model and b) the applied indicators.

a) Structure of the model

First, the university intellectual capital statement is based on knowledge objectives, general objectives and strategies analogous to the ARC approach. So far it has not been possible to comprehensively define such knowledge objectives, general objectives, and strategies for Austrian universities (bmwf, Altrichter/Schratz/Pechar 1997, 17). Even if they existed, they could not be applied to a general intellectual capital statement, as each university is now permitted to define its own knowledge objectives, general objectives and strategies autonomously, which automatically stands against the targeted uniform model for all universities.

Further, the model includes intellectual capital, performance processes, and outputs and outcomes. While intellectual capital can be related to a university's input and outputs and outcomes to outputs, performance processes as a third category cannot be clearly demarcated from input or output measures (Biedermann 2004, 255), which is necessary to determine efficiency and effectiveness. (For the measurement of efficiency in German universities see Fandel (2003)). Input ratios are value-adding potentials, output ratios results. Due to the complexity of input oriented university control (Kautz 1999, 9), the Federal Ministry will concentrate on output related mechanisms (Titscher 2004 b, 84). The inclusion of

processes in such mechanisms is not resolved. Furthermore it is nearly impossible to define processes in academic performance. If real processes can be defined, process evaluation demands a steady control, which evokes high efforts, motivation of the evaluated and evaluating persons, and a high subjective component (Kautz 1999, 21).

b) Applied indicators

The university intellectual capital statement belongs to the non-monetary, indicator-based approaches. The choice of the applied indicators mainly faces up to three problems. Firstly, indicators are generally defined as "empirical, quantitative or qualitative data that point to an institution's goal achievement" (van Vught 1997, 61), which implies the existence of objectives, which do not generally exist at the moment.

Secondly, the choice of indicators will predetermine the behaviour of the evaluated persons who tend to orient their behaviour closely towards the indicators on which basis they are being evaluated. Hence, they disregard any other, maybe also relevant aspects (van Vught 1997, 63). Consequently, the set of indicators should perfectly comprise all aspects, which is of course not possible. For the intellectual capital statements developed for profit-oriented enterprises, the indicators are chosen using previous experience and anticipated usefulness. For each period, they are adapted to current requirements. For universities, this indicator selection process cannot be applied (see also Titscher 2004, 80, that all new regulations must be easy to handle). Hence, the choice of well-balanced indicators is one of the most important challenges. Moreover, it will be necessary to define benchmarks as targets in order to measure the absolute quality of the fields of teaching and research (and not merely the relative quality among universities).

Thirdly, intellectual capital statements have to balance relevance and reliability in a similar way to traditional accounting. For this new instrument, however, relevance should dominate, accepting a certain fault tolerance (Weinert 2001, 4). For the choice of indicators it should be taken into consideration that data collection is more time and resource consuming for intellectual capital statements than for traditional accounting (Teichler/Schomburg 1997, 240).

Finally, the definition of fields of study and research should not be based on subjective estimations (Weinert 2001, 22). Leitner et al. (2004) show surprising heterogeneities among fields that up to now have been considered uniform).

Lastly, the published data will be presented in a highly aggregated, not yet defined form due to data protection, which will no longer allow for any significant statistical analyses on university performance.

4. Conclusion

Reporting systems in public entities are not usually placed in the centre of strategic interest. Their importance on internal and external communication, however, should not be underestimated. A thoroughly structured reporting system helps public administration to increase the efficiency of its performance and to transfer its benefits to the broader public in order to justify the application of public funds. However, it is insufficient to use instruments that have been successfully implemented in private firms. It will be necessary to adapt them to the specific needs of public tasks. Thus non-monetary indicators will be used in the main.

Austria may serve as an example of a country implementing a university reporting system. With its forward-looking elements, the university reporting system according to UG 2002 may act as an international archetype. It promotes transparency inside and outside universities and serves as a basis for consequences against internal and external stakeholders. Hence the new reporting system contributes to a reallocation and a more effective and efficient use of – mainly – budgetary public resources, and consequently to an increase in the performance of Austrian universities. Nevertheless, already recognised problems first comprise existing overlaps between the individual reports, loopholes that allow for evading consequences or missing regulation regarding monitoring and control of the published, especially non-monetary, information. Second, the reporting period is fixed with the fiscal year. It conflicts with the academic year and causes extensive deferrals as well as the need for parallel records for internal and external use. Furthermore the universities have to bear all implementation costs for the reporting systems, which are negated in the public discussion but will place a significant burden on the universities' accounts. Finally, critics state insurmountable classification and valuation problems due to missing or imprecise definitions. Choosing the intellectual capital statement as an example, two problems arise if the indices follow the suggestions known so far. First, the large number of ratios (and their verbal interpretation) will increase administration to such an extent that it is questionable if the necessary diligence for data acquisition will be applied and if the efforts meet the imposed efficiency criteria. Second, the suitability and benchmarks of ratios have to be discussed in greater detail to prove their necessity and significance. It is necessary to verify if the ratios really reflect the aims of this intellectual capital statement.

Acknowledgement

I thank Mag. Christine Perle, bm:bwk, and Mag. Alexander Hammer, University of Vienna, very much for valuable information and interesting discussions.

Literature and Sources

- Austrian Research Centers Seibersdorf (ARC 1999-2002) Wissensbilanzen, <http://www.arcs.ac.at/publik/fulltext/wissensbilanz>.
- Biedermann, H. (2004) Wissensbilanzierung, in: Höllinger, S./Titscher, St. (eds.) Die österreichische Universitätsreform, Zur Implementierung des Universitätsgesetzes 2002, Vienna, pp. 246 – 263.
- Biedermann, H., Graggober, M., Hall, K. (Leoben 2002) Wissensbilanz 2001, Leoben, see also <http://www.unileoben.ac.at/institute/iwbw.htm>.
- Biedermann, H./Strebl, F. (2004) Leistungsvereinbarung, in: Höllinger, S./Titscher, St. (eds.) Die österreichische Universitätsreform, Zur Implementierung des Universitätsgesetzes 2002, Vienna, pp. 219 – 245.
- Deutsche Luft- und Raumfahrt (DRL 2002) Wissensbilanz 2001, Köln.
- Dienstrechts-Novelle 2001 – Universitäten: Bundesgesetzblatt I Nr. 87/2001, ausgegeben am 31. Juli 2001.
- Donau-Universität Krems (DUK 2003) Wissensbilanz 2002, Krems, <http://www.donau-uni.ac.at/wissensbilanz>.
- Fandel, G. (2003) Zur Leistung nordrhein-westfälischer Universitäten. Gegenüberstellung einer Verteilungslösung und der Effizienzmaße einer Data Envelopment Analysis, in: Backes-Gellner, U./Schmidtke, C. (eds.) Hochschulökonomie – Analysen interner Steuerungsprobleme und gesamtwirtschaftlicher Effekte, Berlin, pp. 33 – 50.
- Frackmann, E. (1997) Leistungsindikatoren – Das Ende der Debatte, in: Altrichter, H./Schratz, M./Pechar H. (eds.) Hochschulen auf dem Prüfstand, Innsbruck, pp. 197 – 222.
- Frankl, Ch. K. (1996) Evaluation an Universitäten am Beispiel der Technischen Universität Wien, Vienna.
- Haller, A., Dietrich, R. (2001) Freiwillige Unternehmensberichterstattung in den USA, in: KOR, Zeitschrift für kapitalmarktorientierte Rechnungslegung, 1. Jg., September/Okttober 2001, pp. 206 – 210.
- Höllinger, S./Titscher, St. (eds.) Die österreichische Universitätsreform, Zur Implementierung des Universitätsgesetzes 2002, Vienna.
- Imperato, N. (1999) Capital for Our Time. Stanford, California.
- Kautz, Ch. (1999) Evaluierung der Qualität der Lehre, Vienna.
- Leitner, K.-H./Sammer, M./Graggobler, M./Schartinger, D./Zielowski, Ch. (2001) Wissensbilanzierung für Universitäten, Auftragsprojekt für das bm:bwk, Sektion VII, Sektion VIII, Endbericht, Seibersdorf.
- Leitner, K.-H./Schaffhauser-Linzatti, M. M./Stowasser, R./Wagner, M. (2004) Revealing the true story behind statistical information: a Data Envelopment Approach (DEA) to analyse Austria's universities' research performance, presented on 4th International DEA Symposium, 5–6 September 2004, Birmingham.
- Maul, K.-H./Menninger, J. (2000) Das "Intellectual Property Statement" – eine notwendige Ergänzung des Jahresabschlusses?, in: Der Betrieb. 53. Jg., pp. 529 – 533.

Michaela Schaffhauser-Linzatti
Reporting Systems in Public Administration

- MERITUM Project (2001) Guidelines for Managing and Reporting on Intangibles, OECD; see also <http://www.oecd.org>.
- Metz, Th. (1998) Accounting for Organizations, Wie konstituiert das Rechnungswesen Organisationen?, in: Journal für Betriebswirtschaft, Heft 5-6, pp. 253 – 265.
- Müller-Böling, D. (1997) Evaluationen zur Rechenschaftslegung oder Qualitätsverbesserung? Eine Bestandsaufnahme der Evaluation an deutschen Hochschule, in: Altrichter, H./Schratz, M./Pechar H. (eds.) Hochschulen auf dem Prüfstand, Innsbruck, pp. 88 – 107.
- Österreichische Rektorenkonferenz (2003) Wissensbilanz: Wissensbilanz – Bilanz des Wissens? Die Wissensbilanz für Universitäten im UG 2002, Vienna, see also http://www.reko.ac.at/upload/wissensbilanz_20030624.pdf.
- Pfaff, D./Bärtil, O. (1998) Externe Rechnungslegung, internes Rechnungswesen und Kapitalmarkt, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung. 50. Jg., pp. 757 – 777.
- Promberger, K./Schlager-Weidinger N./Traxl, M. (2003) Verwaltungsmodernisierung durch Enterprise Resource Planning Systeme: Steigerung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen durch den Einsatz betriebswirtschaftlicher Standardsoftware, Vienna.
- Regierungsvorlage zum Universitätsgesetz (RV 2002) BGBl. I Nr. 120/2002, 1134 BlgNR 21. GP.
- Setnikar-Cankar, S., Klun, M.: Higher education in Slovenia : Methods to Greather Efficiency in Education Programs. V: Wright, Glen (ur.), Nemec, Juraj (ur.). Public Management in the Central and Eastern European Transition: Concepts and Cases. Bratislava: NISPAcee, 2002, str. 355-362, ilustr. ISBN 80-89013-08-2.
- Setnikar-Cankar, S.: Reforming the Public Sector - the Anti-bureaucracy Programme in Slovenia. in: Montanheiro, Luiz (ur.), Ochojski, Artur (ur.), Kučnik, Florian (ur.). Public and Private Sector Partnership : Sustainable Success. Sheffield: Sheffield Hallam University, 2003, str. 415-429, ilustr. ISBN 1-84387-017-7.
- Setnikar-Cankar, S.: Economic Regulation of the Public Sector in Slovenia-Establishing Effectiveness in: Montanheiro, Luiz (ur.), Public and Private Sector Partnership: Sheffield: Sheffield Hallam University, 2004
- Schaffhauser-Linzatti, M. M. (2000) Ökonomische Konsequenzen der Privatisierung in Österreich, Wiesbaden.
- Schaffhauser-Linzatti, M. M. (2003) Zusammenfassung "Wissensbilanz: Bilanz des Wissens?, Die Wissensbilanz für Universitäten im UG 2002", in: Österreichische Rektorenkonferenz (eds.) Wissensbilanz: Bilanz des Wissens?, Die Wissensbilanz für Universitäten im UG 2002, Vienna, pp. 76 – 86
- Schaffhauser-Linzatti, M. M. (2004) Welches Interesse verbindet Sie mit der universitären Wissensbilanz? in: University of Vienna (eds.) Die universitäre Wissensbilanz (working title), to be printed in September 2004, Vienna.
- Seboek, M. (2002) Universitätsgesetz 2002. Gesetzestext und Kommentar Wien.
- Skandia (1994) Visualizing Intellectual Capital, <http://www.skandia.com/en/ir/annualreports.shtml>.

Michaela Schaffhauser-Linzatti
Reporting Systems in Public Administration

- Teichler, U./Schomburg H. (1997) Evaluation von Hochschulen auf Basis von Absolventenstudien – Erfahrungen und Überlegungen aus der Bundesrepublik Deutschland, in: Altrichter, H./Schratz, M./Pechar H. (eds.) Hochschulen auf dem Prüfstand, Innsbruck, pp. 236 – 261.
- Titscher, St. (2004 a): Theoretische Grundlagen, Interpretationsvarianten und mögliche Auswirkungen des Universitätsgesetzes. In: Höllinger, S./Titscher, St. (Hg.): Die österreichische Universitätsreform, Zur Implementierung des Universitätsgesetzes 2002. Wien, 73 – 123.
- Titscher, St. (2004 b): Profilentwicklung an Österreichs Universitäten. In: Höllinger, S./Titscher, St. (Hg.): Die österreichische Universitätsreform, Zur Implementierung des Universitätsgesetzes 2002. Wien, 264 – 286.
- Universitätsgesetz 2002 (UG 2002) sowie Änderung des Bundesgesetzes über die Organisation der Universitäten und des Bundesgesetzes über die Organisation der Universitäten der Künste, Bundesgesetzblatt I Nr. 120/2002.
- Universitäts-Studienverordnung (UniStEVO 2004) Bildungsdokumentationsverordnung.
- Van Vught, F. (1997) The Humboldtian University Under Pressure. New Forms of Quality Review in Western European Higher Education, in: Altrichter, H./Schratz, M./Pechar, H. (eds.) Hochschulen auf dem Prüfstand, Innsbruck, pp. 48 – 87.
- Verordnung der Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur über den Rechnungsabschluss der Universitäten (RechnungsabschlussVO) BGBl. 18. Juni, Jg. 2003, Teil II.
- Weinert, F. E. (2001) Die evaluierte Universität, Heidelberg. zwm (2003) Wissensbilanzen: Neue Transparenz für eine Bewertung immaterieller Werte in Hochschulen und F&E Einrichtungen, December 5, 2003, Vienna.

Michaela Schaffhauser-Linzatti, Assistant Professor at the University of Vienna, School of Business, Economics, and Computer Science, Department of Financial Accounting, guest professor at the Europa University Viadrina, Frankfurt/Oder, Germany, principally researching financial accounting and efficiency in public organisations.

POVZETEK

Sistemi poročanja v javni upravi, novi pristopi za avstrijske univerze

Proračunske zadrege niso značilne samo za države, ki spreminjajo svoje sisteme delovanja in uvajajo tržne zakonitosti. Podatki kažejo, da se je v zadnjih letih pojavil povečan interes za povečanje odgovornosti in hkrati izboljšanje učinkovitosti ter realnejše razdelitve finančnih sredstev tudi v mnogih razvitih državah.

Le-te širijo uvedbo metod merjenja opravljenih storitev v javnem sektorju. V minulem desetletju so menedžerji pridobili obsežno znanje s področja uvajanja reform za merjenja učinkovitosti. Pozornost se je počasi preusmerjala od posebnosti strategij inovativnosti (kaj je merjenje učinkovitosti) k strategijam za uvajanje sprememb (kateri so potrebni koraki). Zagotavljanje ustrezne podpore lastnikov (tudi države) in tehnične sposobnosti so tako postali ključni pogoji za uvajanje reform.

Visokošolsko izobraževanje je eno od zahtevnejših področij, ki dopolnjuje uveljavljene kazalce dejavnosti s kazalci finančne uspešnosti in ekonomike. V članku je predstavljen primer uporabe prilagojenega sistema uravnoteženih kazalcev za izbrane univerze v Avstriji. Izpostavljeni so nemonetarni vidiki poročanja in odprta vprašanja določanja ustreznih kazalcev. Praviloma ti sistemi temelje na uporabi in izkušnjah zasebnega sektorja gospodarstva. Seveda ni mogoč neposreden prenos, temveč je treba na pilotskih projektih predhodno opredeliti sistem poročanja in njegove razlike.

Navodila avtorjem

Revija Uprava objavlja originalne prispevke domačih in tujih avtorjev. Članke objavljamo v slovenskem jeziku z daljšimi povzetki v angleškem jeziku, prispevke tujih avtorjev objavljamo v angleškem jeziku. Vsak članek mora za objavo prejeti dve pozitivni recenziji. Prispevki morajo biti lektorirani, v uredništvu opravljamo samo korekturo.

Polno ime avtorja naj sledi naslovu prispevka. Imenu dodajte naslov institucije in avtorjev elektronski naslov. Prispevki naj imajo dolžino cca 30.000 znakov. Članek mora vsebovati še:

- **izvleček v slovenskem jeziku**, ki v 8 do 10 vrsticah opiše vsebino prispevka oz. dosežene rezultate raziskave ter
- **»summary« v angleškem jeziku**, v obsegu 2 strani, ki se prične s prevodom naslova v angleščino.

Prispevki naj bodo pisani v urejevalniku besedil WORD (*.doc) v enojnem razmaku, brez posebnih ali poudarjenih črk, za ločilom na koncu stavka napravite samo en prazen prostor, ne uporabljajte zamika pri odstavkih.

Na koncu članka **navedite literaturo**, ki ste jo uporabili za prispevek, po naslednjem vzorcu:

- Novak, F., Bernik, S. (1999): »Naslov članka«, ime revije, letnik, številka, str. 12-15.
- Bernik, S.: (1999): »Naslov knjige«, založba, kraj.
- Novak, F. (1999): »Naslov magistrskega dela«, magistrsko delo, univerza, fakulteta.
- Žagar, A. (2003): »Naslov referata«, X. Dnevi slovenske uprave, Zbornik posvetovanja, Fakulteta za upravo, str. 12 -15.

V besedilu članka se sklicujte na navedeno literaturo na način (Novak, 1999, str. 456).

Članku dodajte **kratek življenjepis avtorja** (do 4 vrstice).

Prispevke pošljite po elektronski pošti gospe Pečarič na naslov:

marjeta.pecaric@fu.uni-lj.si ter 2 tiskana izvoda na naslov:

Fakulteta za upravo, Uredništvo revije Uprava, Gosarjeva ulica 5, 1000 Ljubljana.

Instructions for Authors

The magazine Uprava (Administration) publishes original articles written by Slovene and foreign authors. The articles are published in the Slovene language with longer summaries in English; the articles written by foreign authors are published in the English language. Each article has to receive two positive reviews to be published. The articles have to be edited, while the editorial office only provides proofreading.

The title of the article must be followed by a full name of the author. The name is accompanied by the title of the institution and the author's e-mail address. The articles should contain around 30,000 characters. An article must also comprise:

- **»abstract« in English**, which in 8 to 10 lines describes the contents of the article or the results achieved in the research; and
- **»summary« in English** of up to 2 pages, which will be translated into Slovene.

The articles must be written in WORD (*.doc), with single spacing between lines, without special or bold characters, with only one space after the punctuation mark at the end of the sentence, and without indented paragraphs.

At the end of the article, the **bibliography** used in the article should be listed as follows:

- Novak, F., Bernik, S. (1999): "Title of the article", name of the magazine, year, no., p. 12-15.
- Bernik, S. (1999): "Title of the book", publishing house, town.
- Novak, F. (1999): "Title of the master's thesis", master's thesis, university, faculty.
- Žagar, A. (2003): "Title of the paper", X. Days of the Slovene Administration, Proceedings, Faculty of Administration, p. 12 -15.

In the text of the article, the bibliography used should be referred to in the following way (Novak, 1999, p. 456).

The article must be accompanied by a **short biography of the author** (up to 4 lines).

The articles must be sent by electronic mail to: Mrs. Pečarič at the following address:

marjeta.pecaric@fu.uni-lj.si. Two printed versions must also be sent to:

Fakulteta za upravo, Uredništvo revije Uprava, Gosarjeva ulica 5, 1000 Ljubljana.