

uprava

**mednarodna znanstvena revija
za teorijo in prakso**

*Univerza v Ljubljani
Fakulteta za upravo*



letnik III, številka 2, december 2005

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 5805-500 faks: +386 (0)1 5805-521
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, Maja Klun, 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 financije, Zagreb, Hrvaška), Mirko Pejanović (Fakultet političkih nauka Sarajevo, Univerzitet u Sarajevu, BiH), Heinrich Reiner-mann (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, Bojan Bugarič, Andreja Cirman, Janez Čebulj, Mitja Čok, Zarjan Fabjančič, Franci Grad, Marko Hočevar, Mitja Horvat, Nevenka Hrovatin, Albin Igljičar, Igor Kaučič, Andrej Kovačič, Maja Klun, Polona Kovač, Marko Kranjec, Marjan Krisper, Alenka Kuhelj, Tanja Markovič Hribernik, Anton Perenič, Vladislav Rajkovič, Ciril Ribičič, Rudi Rozman, Davor Savin, Janez Stare, Janez Šmidovnik, Gregor Virant, Zvone Vodovnik

tehnična urednica / technical editor

Marjeta Pečarič

oblikovanje / design

Primož Fijavž, studiobotas™

fotografija / photography

Iztok Rakar

prelom / text design

Marjeta Pečarič

lektoriranje / lecture

Katarina Puc

tisk / print

Present, d.o.o.

ISSN

1581-7555

Revija izhaja dvakrat letno. Cena posamezne številke je 3.500,00 SIT. Letna naročnina za pravne osebe je 7.000,00 SIT, za posameznike 5.000,00 SIT, za študente 3.000,00 SIT, za tujino 40 EUR.

Znanstveno revijo Uprava je Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS opredelila kot znanstveno periodično publikacijo in jo v letu 2005 tudi sofinancira.

vsebina

- 5** Stanka Setnikar-Cankar
Uvodnik
- 7** Mitja Čok
Nova reforma slovenske dohodnine
- 20** Niko Abrahamsberg
Pravni status univerze in njenih članic
- 39** Nina Tomažević
CRM v javnem sektorju: Kaj se lahko naučimo iz izkušenj zasebnega sektorja?
- 59** Laura Tampieri
Performance Evaluation Indexes in Public Administration Some issues of their actual usefulness
- 83** Tomislav Nemeč
Izboljševanje poslovanja s pomočjo modela poslovne odličnosti
- 101** Karmen Kern Pipan, Loredana Leon
Izkušnje in perspektiva prvega pilotnega projekta priznanja RS za poslovno odličnost (PRSPO) v javni upravi 2004
- 120** Polona Kovač, Iztok Rakar, Žiga Andoljšek, Barbara Grošelj
Reorganizacija občinske uprave – primer Nove Gorice
- 140** Miran JUS
Čas je za javno in zasebno partnerstvo

summaries

- 18** Mitja Čok
New Reform of Slovenian Tax System
- 36** Niko Abrahamsberg
Legal Status of the University and its Members
- 57** Nina Tomaževič
CRM in the Public Sector: What Can We Learn from the Experience of the Private Sector?
- 81** Laura Tampieri
**Vrednotenje ekonomskih kazalnikov v javni upravi
Pregled njihove dejanske uporabe**
- 99** Tomislav Nemec
Improving Business Operation by Means of the Business Excellence Model
- 118** Karmen Kern Pipan, Loredana Leon
The first Pilot Project of the Business Excellence Prize (PRSP0) in Slovene Public Administration - Experience and Prospects
- 137** Polona Kovač, Iztok Rakar, Žiga Andoljšek, Barbara Grošelj
Municipal Administration Reorganisation – The Case of the Nova Gorica Municipality
- 154** Miran Jus
It is Time for Public-private Partnership

Uvodnik

Spoštovani!

Na fakulteti bomo soorganizirali posvet »Vladne reforme in javni sektor«. Odločitev o sodelovanju pri organizaciji posveta je bila posledica razprave na posvetovanju Dnevi slovenske uprave v Portorožu, septembra 2005, da je stroka dolžna in pripravljena sodelovati pri iskanju najboljših rešitev pri spremembah javnega sektorja v Sloveniji.

Ni dvoma, da so spremembe potrebne. Ni mogoče pričakovati, da bo mogoče ohraniti nespremenjen javni sektor v družbenem okolju, kjer se je predvsem gospodarstvo moralo prilagoditi mnogo težjim razmeram konkuriranja na svetovnem trgu v pogojih globalizacije.

V resnici so se spremembe v javnem sektorju v Sloveniji pričele že pred desetletjem. Njihovi spodbujevalci so bili vsakokratna vlada in resorna ministrstva. Zato so bili ukrepi naravnani predvsem na prilagajanje in spreminjanje sistemskih pogojev, katerim so počasneje in v manjši meri sledile neposredne spremembe v organizaciji, financiranju, obsegu, dostopu in kakovosti storitev javnega sektorja.

Opredelitev sistemskih sprememb na tem področju je zato ostala nedokončana naloga do današnjih dni. Osnovno vprašanje je, ali so storitve, ki jih zagotavljajo organizacije državne uprave, javne uprave in najširšega javnega sektorja, javne dobrine ali zasebne dobrine.

Odgovor na to vprašanje določa iskanje prihodnjih načinov zagotavljanja storitev. Še najmanj je dilem glede storitev državne uprave, ki sodijo med javne storitve. Zato je mogoče hitreje pripraviti ukrepe, ki bi omogočali upoštevanje potreb uporabnikov, izboljšanje organizacije in ekonomske poslovanja. Področje javne uprave, ki vključuje še javne gospodarske službe in lokalno samoupravo, pa že posega na področja, katerih storitve se lahko opredelijo tudi kot zasebne dobrine.

To velja še v večji meri za najširše področje javnega sektorja, ki zajema še zdravstvo, socialno varstvo, izobraževanje, raziskave, kulturo in šport. Žal ekonomski viri v pogojih visoke konkurence in predvsem globalizacije vse bolj zmanjšujejo možnosti za ohranjanje sedanjega obsega storitev javnega sektorja kot javnih dobrin. Vendar ni enoznačnega odgovora na vprašanje, katere storitve in v kakšnem obsegu morajo takoj, t.j. z letom 2007, preiti med zasebne dobrine in kateri proizvodi oz. storitve lahko pridobijo tak značaj šele npr. leta 2008, 2009, 2010 ali nikoli. Ekonomika javne izbire upošteva v večji meri ekonomske argumente proračunskih

možnosti, razbremenitve gospodarstva, povečanja javno – zasebnega sodelovanja, zniževanja stroškov na enoto storitve in prevaljevanja plačila storitev iz proračuna države in lokalnih skupnosti na neposredne uporabnike storitev.

Iz preteklih 30 let poznamo primere reform javnega sektorja v nekaterih evropskih in neevropskih državah, ki so zmanjšale proračunske primanjkljaje in obremenitve gospodarstva predvsem s privatizacijo javnega sektorja in njegovo komercializacijo. Seveda je mogoče upoštevati njihove izkušnje pri izboljšanju ekonomskih kazalnikov na področju javne porabe. Istočasno pa moramo upoštevati, da spremembe v javnem sektorju nimajo samo ekonomske merljivih posledic. Storitve javnega sektorja odločilno vplivajo na kakovost življenja in blagostanje prebivalstva. Zato ni dvoma, da je treba (predvidene) spremembe tega področja obravnavati kot političen projekt, ki bo deležen največje pozornosti strokovne in celotne javnosti in bo imel tudi politične posledice.

Strokovna javnost, ki ji pripadate tudi vi, pričakuje, da bo imela možnost vpliva že na oblikovanje predlogov, zato da bodo čim boljši. Želimo, da bi pisci strokovnih člankov v reviji *Uprava* opozorili na izkušnje v tujini in odprta vprašanja in bi tako prispevali k njihovem reševanju. Upamo, da smo vam tudi tokrat pripravili obilo zanimivega branja.

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

Nova reforma slovenske dohodnine

UDK: 33.22:65.011.8

Mitja Čok

Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta
mitja.cok@ef.uni-lj.si

IZVLEČEK

Strokovna skupina za pregled in pripravo zakonodaje na davčnem področju, ki jo je imenovala vlada Republike Slovenije, je v okviru svojega dela pripravila tudi predloge za spremembo zakona o dohodnini. Velik del predlaganih sprememb je bil konec leta 2005 v obliki zakona tudi sprejet. Bistvo predlaganih sprememb je v odpravi nekaterih nejasnosti, poenostavitvi obdavčitve posameznih vrst dohodkov ter v uvedbi cedularnega pristopa pri obdavčitvi večine dohodkov iz premoženja ter dobička iz kapitala. Nadaljnje spremembe dohodnine so mogoče v obstoječi smeri (t.j. s popravki obstoječega zakona), manj verjetna pa se zdi radikalna reforma dohodnine v skladu s konceptom t.i. enotne davčne stopnje.

Ključne besede: javne finance, davki, dohodnina, davčne reforme

1. Uvod

Republika Slovenija je že v začetku 90. let sprejela večji del osnovne davčne zakonodaje v obliki, ki je primerljiva z ureditvijo v zahodnoevropskih državah. Pomembnejša izjema je bil zgolj davek na dodano vrednost, ki ga je Slovenija uvedla leta 1999. Spremenjene družbeno-ekonomske in mednarodne razmere konec prejšnjega desetletja so narekovale tudi spremembe v nekaterih davčnih zakonih in tako je v letu 2004 slovenski parlament sprejel nove zakone o davčnem postopku, davku od dohodkov pravnih oseb in dohodnini (ZDoh-1), ki so začeli veljati s 1.1.2005. Že v fazi sprejemanja teh zakonov, še bolj pa ob začetku njihovega izvajanja je bilo jasno, da nekatere rešitve, ki so v njih zapisane, niso najboljše. S sklepom vlade je bila tako januarja 2005 ustanovljena Strokovna skupina za pregled in pripravo zakonodaje na davčnem področju, katere mandat je bil priprava predlogov za odpravo največjih neskladij v teh treh zakonih. Skupina je do junija 2005 pripravila prve predloge sprememb, na podlagi katerih je Ministrstvo za finance pripravilo novele zakonov, ki jih je

parlament sprejel v decembru 2005 ter so v veljavi od januarja 2006 naprej. Pri dohodnini so spremembe zajete v ZDoh-1D¹. Vlada Republike Slovenije je poleg prej omenjene skupine ustanovila tudi Odbor za reforme, ki je septembra 2005 javnosti predstavil sveženj predlogov reform za vrsto področij, vključno z davčnim. Jedro davčnih sprememb se skriva v predlogu enotne davčne stopnje (EDS), katere izpeljava bi pomenila novo, do sedaj najbolj korenito reformo ne zgolj dohodnine, ampak tudi vrste drugih davkov ter socialnih transferjev, saj bi spremenila marsikatero razmerje, ki trenutno velja v slovenski družbi.

V nadaljevanju je podan prikaz najpomembnejših sprememb pri zakonu o dohodnini, ter vprašanj, ki se pojavljajo ob predlogu enotne davčne stopnje z vidika dohodnine.

2. Spremembe pri dohodnini

Strokovna skupina je pri pripravi predlogov za spremembe dohodnine upoštevala težave in pripombe, ki so jih imeli s »starim« zakonem, ki je začel veljati z začetkom leta 2005, tako davčni zavezanci kot davčna uprava. Uzakonjene spremembe v ZDoh-1D so tako v veliki meri enake predlogom skupine, v nekaterih primerih pa je parlament sprejel rešitve, ki jih skupina ni predlagala ali pa so bile bistveno drugačne.

2.1 Cedularna obdavčitev za najemnine, obresti in dividende ter za dobičke iz kapitala

Vsebinsko najpomembnejša sprememba pri dohodnini vsebuje izvzem nekaterih oblik dohodkov iz progresivne obdavčitve ter njihovo posebno obdavčenje na cedularni osnovi, t.j. z eno samo proporcionalno stopnjo. Mednarodna praksa kaže, da je kapital izredno mobilni produkcijski faktor, zato imajo države vrsto mehanizmov, s katerimi ga skušajo zadržati. Ni na primer naključno vztrajanje nekaterih držav članic EU pri tajnosti davčnih depozitov. Kljub sprejeti EU direktivi št. 2003/48/EC o medsebojni izmenjavi informacij o bančnih depozitih so Avstrija, Belgija, Luksemburg v pogajanjih dosegle prehodno obdobje, v katerem še nekaj let drugim državam ne bodo poročale imen tujih varčevalcev, ki imajo vloge v njihovih bankah (Čok in Košak, 2004, Lindstrom-Ihre et al, 2003) spomnimo pa se lahko tudi konca leta 2004, ko je prihajajoča obdavčitev pretežnih lastniških deležev povzročila umik kapitala iz Slovenije v države z nižjimi davki. Eno od izhodišč skupine je bila zato uvedba

¹ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o dohodnini (ZDoh-1D), Uradni list RS 115/04.

predloga za cedularno obdavčitev večine dohodkov iz premoženja ter za dobičke iz kapitala, saj podobno rešitev pozna vrsta zahodnoevropskih držav. Po predlogu skupine so tako najemnine, obresti, dividende ter dobički iz kapitala izvzeti iz integralne obdavčitve s progresivno lestvico ter obdavčeni posebej, zgolj z eno samo, 20% davčno stopnjo. Ti dohodki se torej ne všttevajo v osnovo za integralno dohodnino, kar pomeni, da se pri njihovi obdavčitvi tudi ne upoštevajo davčne olajšave. Po predlogu skupine so kapitalski dobički, ki izviraajo iz pretežnega lastniškega deleža, izenačeni z drugimi kapitalskimi dobički (t.j. niso več posebej definirani), poleg tega pa se investicijski kuponi vzajemnih skladov izenačijo z drugimi vrstami vrednostnih papirjev. Pomemben del predloga je tudi v tem, da pri obdavčitvi kapitalskih dobičkov ni več časovnih rokov definiranih na enak način kot v Zdoh-1, se pa stopnja davka vsakih pet let zniža za 1/4, kar pomeni, da po dvajsetih letih kapitalski dobički ne bi bili več obdavčeni. Izjema so zgolj rezidenčna stanovanja, kjer je enako kot v Zdoh-1 kapitalski dobiček obdavčen zgolj prva tri leta. Predlog tudi vsebuje določbo, naj bi bile obresti iz hranilnih bančnih vlog obdavčene šele nad zneskom 100.000 tolarjev. Ob trenutni višini obrestnih mer bi iz obdavčitve obresti tako izpadla večina zavezancev, saj povprečna slovenska bančna vloga na letni ravni prinaša manj kot 100.000 tolarjev obresti. Pri obrestih je bilo tudi predlagano prehodno obdobje za leti 2006 in 2007, v katerem naj bi bile obresti obdavčene s 15% in ne z 20% stopnjo, s čimer bi preprečili odliv prihrankov iz Slovenije. Razlog je v začetku delovanja prej omenjene direktive št. 2003/48/EC, ki določa izmenjavo informacij o obrestih v EU, saj bodo Avstrija, Belgija in Luksemburg v tem obdobju obresti nerezidentov obdavčevale zgolj s 15% stopnjo, imen bančnih komitentov pa ne bodo sporočale matičnim državam.

Uzakonjena sprememba zakona o dohodnini (Zdoh-1D) v veliki meri sledi predlogu skupine, sprejeta cedularna stopnja je enaka predlagani (20%), pri čemer se le-ta za kapitalske dobičke znižuje za 1/4 za vsakih dopolnjenih pet let lastništva kapitala, kar je enako predlogu. Iz cedularne obdavčitve pa so izpadle najemnine, ki bodo še naprej obdavčene s progresivno lestvico, pri čemer je treba dodati, da je Ministrstvo za finance povišalo normirane stroške pri najemninah iz 20% na 40%. Nekoliko drugačna od predlagane je tudi obdavčitev obresti za denarne depozite pri bankah in hranilnicah. Sprejeta rešitev iz obdavčitve izvzema te obresti v višini 300.000 tolarjev v letu 2006 ter v višini 150.000 tolarjev v letu 2007, v nadaljnjih letih pa te oprostitve ni več. V letih 2006 in 2007 bodo, enako kot je bilo predlagano, te obresti obdavčene z 15% in ne z 20% davčno stopnjo.

Uzakonjene spremembe tudi pomenijo, da je Republika Slovenija že uvedla »enotno davčno stopnjo« na zelo majhnem segmentu dohodninske osnove (obresti, kapitalski dobički in dividende znašajo le nekaj odstotkov celotnega

dohodka, ki ga zajema dohodnina), kar je koristno tudi z vidika nadaljnjih razprav in izračunov celovitega sistema EDS. S sprejeto cedularnostjo bomo namreč pridobili prve izkušnje o tem, kako se bodo zavezanci odzvali na proporcionalno obdavčitev in kakšni bodo učinki na državni proračun. Sprejeta rešitev največ prinese premožnejšemu segmentu zavezancev, ki razpolagajo v večjim delom kapitala, ki prinaša dohodke, predvsem pa je pomembna za podjetniški sektor. Uzakonjena 20% obdavčitev dividend je spodbuda lastnikom podjetij, ter je skupaj s postopno odpravo davka na izplačane plače (le-ta bo v celoti odpravljen do leta 2009)², verjetno največ, kar lahko država kratkoročno »podari« podjetniškemu sektorju, ne da bi ogrozila stabilnost javnih financ.

Strokovna skupina je tudi predlagala, naj bi se dohodnina ne plačevala od zamudnih obresti, ki jih s sodbo določi sodišče, ter od obresti iz naslova denacionalizacijskih obveznic, saj gre za dohodke, ki izhajajo iz dejanj tretjih oseb na katere zavezanec ni imel neposrednega vpliva, da bi jih dejansko ustvaril. Uzakonjena rešitev iz obdavčitve izvzema zamudne obresti, izplačane na podlagi sodne odločbe v skladu s predlogom, medtem ko v osnovo za dohodnino vključuje 50% obresti od denacionalizacijskih obveznic.

2.2 Vprašanje razmejitve odvisnega in neodvisnega delovnega razmerja

Novo uvedeni kriteriji v »starem« zakonu o dohodnini (ZDoh-1), ki razmejujejo odvisno oz. neodvisno delovno razmerje, povzročajo težave tako zavezanecem kot davčni upravi. Obstoječa rešitev je namreč kljub svoji ekonomski logičnosti v praksi težko izvedljiva ter zavezancem ne zagotavlja pravne varnosti. Glede na velikost Slovenije bo do vzpostavitve ustrezne davčne in sodne prakse treba še dolgo počakati, zato naj bi se do priprave bolj transparentne zakonske dikcije po predlogu skupine črtali kriteriji iz 18. člena, ki razmejujejo odvisno in neodvisno delovno razmerje. Skupaj z ustreznimi drugimi popravki bi se tako vzpostavilo podobno stanje kot je veljalo pred 1.1.2005, t.j. status delovnega razmerja naj bi bil odvisen od formalnega statusa naročnika in izvajalca dela (delodajalca in delojemalca). Črtanje določb 18. člena zakona o dohodnini pa tudi pomeni, da bi bilo treba s pravilnikom o izvajanju zakona o davku na dodano vrednost natančno urediti status davčnih zavezancev za davek na dodano vrednost. Ministrstvo za finance predloga skupine ni sprejelo, tako da ostajajo zadevni členi iz ZDoh-1 še naprej v veljavi.

² Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o davku na izplačane plače (ZDIP-D), Uradni list RS 108/05.

2.3 Poenostavitve za samostojne podjetnike

Po predlogu strokovne skupine naj bi bila omogočena »dokapitalizacija« podjetja zasebnika tudi po začetku opravljanja dejavnosti in ne zgolj ob začetku poslovanja, kot je določal ZDoh-1. Po predlogu naj bi bili tudi spremenjeni pogoji, pod katerimi lahko zavezanec-zasebnik prenaša dejavnost na ožje družinske člane, saj sedanji zakon dopušča neobdavčen prenos zgolj pod relativno ostrimi pogoji, npr. v primeru upokojitve ali smrti zavezanca. Ministrstvo za finance je del teh predlogov sprejelo, enako kot je sprejelo tudi predlog za povišanje praga dohodka pri tistih zasebnikih, ki davčno osnovo lahko določajo z normiranimi odhodki. V primerjavi z ZDoh-1, kjer je bil prag letnih prihodkov postavljen pri 3,9 milijona tolarjev letnega dohodka, je v ZDoh-1D prag dvignjen na 6 milijonov tolarjev. Z dvigom praga, od katerega se davčna osnova določa z normiranimi odhodki, se bo v to kategorijo uvrstilo več zasebnikov, kar zanje pomeni poenostavitev vodenja knjigovodstva, izkušnje pa tudi kažejo, da takšni zavezanci plačujejo več davka. Ministrstvo za finance je poleg tega tudi povišalo normirane odhodke na 70% za tiste zavezance, ki opravljajo kmetijsko in dopolnilno dejavnost na kmetiji, ter pri dejavnosti domače in umetne obrti ter občasnega oddajanja sob.

Strokovna skupina je predlagala tudi nov pristop k obdavčenju čebelarjev. Po predlogu naj bi se čebelarjem, ki imajo manjše število panjev (npr. do 40), letna davčna osnova lahko določila v pavšalnem znesku na panj. S tem bi čebelarjem poenostavili davčni obračun, pristop pa bi se kasneje lahko uporabil tudi za druge manjše zavezance s področja kmetijske dejavnosti, ki niso obdavčeni na osnovi katastrskega dohodka. Ministrstvo za finance tega predloga ni sprejelo.

2.4 Bonitete in vprašanje detaširanih delavcev

ZDoh-1 je kot boniteto določal tudi uporabo prenosnega telefona in parkirišča, kar je povzročalo zavezancem veliko administriranja. Predlog skupine je bil, naj se to ne upošteva kot boniteta, saj gre za sredstva, ki so potrebna za normalno poslovanje gospodarstva. Ministrstvo za finance je predlog skupine sprejelo, v ZDoh-1D se tako uporaba računalniške in telekomunikacijske opreme ter parkirnega prostora, ki ga zagotovi delodajalec, ne šteje več kot boniteta. Skupina je tudi predlagala poenostavitev obračuna bonitete za uporabo osebnega avtomobila v zasebne namene, na način, ko višina bonitete ne bi bila več odvisna od števila prevoženih kilometrov, kar bi poenostavilo vodenje evidenc. Ta predlog ni bil sprejet.

Dohodki detaširanih delavcev (t.j. delavcev napotenih na delo v tujino) so bili v ZDoh-1 izenačeni z dohodki »domačih« delavcev, ter v skladu z načelom svetovnega dohodka obdavčeni v Sloveniji. V praksi je to pomenilo efektivno višjo obdavčitev slovenskih delavcev v primerjavi s tujimi v državah, kjer so ti delavci na začasnem delu. Zato so bile v Doh-2 uvedene spremembe, ki se nanašajo na določitev davčne osnove javnih uslužbencev in mornarjev. Pri javnih uslužbencih in funkcionarjih napotenih na delo v tujino bo davčna osnova enaka dohodkom, ki bi jih prejeli za enaka dela v Sloveniji, pri zaposlenih na trgovskih ladjah dolge plovbe pa bo davčna osnova 70% prejetega dohodka. S to spremembo se je tako izboljšal položaj zgolj dveh kategorij detaširanih delavcev, pri drugih je vprašanje ostalo odprto.

2.5 Izenačitev pokojnin iz tretjega stebra z življenjskim zavarovanjem

V ZDoh-1 ni bilo spodbud za prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje, za katerega zavezanci ne morejo uveljavljati davčnih olajšav (za zavarovanje v t.i. tretjem stebri), saj premije za takšno zavarovanje niso bile oproščene dohodnine, donosi od tega zavarovanja pa so bili v celoti obdavčeni. Po predlogu skupine, ki ga je Ministrstvo za finance sprejelo, se v ZDoh-1D takšno zavarovanje izenači z življenjskim, tako da bodo njegovi donosi oz. pokojnina, ki jih bo zavezanec prejel po določenem časovnem obdobju, neobdavčeni. Namen te spremembe je spodbuditi dodatno pokojninsko zavarovanje.

2.6 Samoobdavčitev in letna dohodnina

V skladu s predlogom skupine naj bi imeli zavezanci možnost, da si lahko sami izračunajo letno dohodnino. S tem bi se Slovenija približala razvitim državam, ki tovrstni institut že imajo, takšna rešitev pa bi do določene mere pomenila tudi razbremenitev davčne uprave.

Za Slovenijo je tudi značilna visoka skupna obdavčitev plač, saj spadamo med države z visokimi stopnjami prispevkov za socialno varnost, pri čemer je slovenska posebnost tudi v tem, da osnova za plačevanje prispevkov navzgor ni omejena, medtem ko so navzgor omejene pravice, ki izvirajo iz socialnega zavarovanja (pokojnine, porodniška nadomestila, itd.). Po podatkih EU ima 50% ali višjo stopnjo dohodnine poleg Slovenije samo še pet držav v skupnosti, med njimi nobena od novih članic (European Commission, 2004). V okviru sprememb je skupina zato predlagala tudi drugačno dohodninsko lestvico, z manj razredi ter najvišjo mejno stopnjo, ki bil bila pod 50%. Seveda pa bi bila dokončna oblika lestvice odvisna tako od politične odločitve (katere sloje prebivalstva razbremeniti

in katere obremeniti) kot od proračunske vzdržnosti posameznih in različnih lestvice. Nobeden od teh dveh predlogov (t.j. samoobdavčitev ter drugačna lestvica) ni bil sprejet.

3. Nadaljnje reforme dohodnine?

Kljub temu, da so spremembe pri dohodnini ter drugih davčnih zakonih (davku od dohodkov pravnih oseb, davčnem postopku in davku na izplačane plače), ki so bile sprejete konec leta 2005, pomemben korak v razbremenitvi gospodarstva tako z vidika manjšega obsega administriranja kot dejanskega znižanja davkov, pa so ostale v senci javne diskusije o EDS.

3.1 Kaj je enotna davčna stopnja?

Pri EDS gre za koncept, ki je že dolgo poznan; R. Hall in A. Rabushka, ekonomista s Stanfordske univerze v ZDA, sta npr. v 80. letih prejšnjega stoletja (Hall in Rabushka, 1983) predlagala posebno obliko neposrednega davka na potrošnjo (*expenditure tax*), ki bi zamenjal siceršnjo dohodnino in davek od dohodkov (dobičkov) pravnih oseb. V ZDA so ga poimenovali »*flat-tax*«. Pri tej obliki davka bi obdavčitev z eno davčno stopnjo potekala tako na ravni podjetja kot posameznika. Osnova za davek na ravni podjetja bi bila enaka, kot je osnova za davek na dodano vrednost (DDV) s tem, da bi se od nje dodatno odšteli tudi stroški dela. Na ravni posameznika pa bi bila davčna osnova enaka dohodkom od dela (plači), ob upoštevanju fiksne davčne olajšave. V praksi ni tega predloga uvedla nobena država, obstaja pa vrsta davčnih sistemov, kjer je ena sama stopnja pri dohodnini zamenjala sicer prevladujočo progresivno stopničasto obdavčitev. V strokovni terminologiji zato izraz »enotna davčna stopnja« (*flat-tax*) predvsem označuje dohodnino z eno samo stopnjo ter relativno enostavnim sistemom olajšav. V takšni ali drugačni različici so jo do sedaj uvedle Litva (1994), Latvija (1994), Estonija (1996), Rusija (2001), Srbija (2003), Slovaška (2004), Gruzija (2005), med državami s seznama pa najdemo tudi Hong Kong, Jersey, itd.

V Sloveniji nam pojem EDS običajno v spomin priključuje Slovaško, kjer imajo od leta 2004 naprej pri dohodnini eno samo stopnjo v višini 19%, poleg tega pa je enaka in zgolj ena 19% stopnja tudi pri DDV, z 19% pa so obdavčeni tudi dohodki pravnih oseb. Na Slovaškem imajo torej trije vsebinsko različni davki enako stopnjo, kar pa ne pomeni, da to velja za vse države iz prej omenjene skupine. Latvija, ki ima 25% »enotno stopnjo« pri dohodnini, ima pri DDV dve stopnji (18% in 5%), medtem ko je stopnja pri davku od dohodkov pravnih

oseb 15%. Tudi v Rusiji se 13% »enotna stopnja« pri dohodnini razlikuje od stopenj DDV (18% in 10%) in stopnje davka od dohodkov pravnih oseb (24%), itd. (International Bureau of Fiscal Documentation, 2005).

3.2 Enotna davčna stopnja in slovenska dohodnina

Ob predpostavki, da bi tudi Slovenija uvedla slovaško različico EDS, bi torej pri treh davkih: dohodnini, davku od dohodkov pravnih oseb in DDV imeli enako davčno stopnjo, najbrž v višini okrog 20%. Pri tem pa se odpira vrsta vprašanj, v nadaljevanju si pogledjmo zgolj tista, ki so povezana z dohodnino.

Podatki o distribuciji davčnega bremena v Sloveniji v skladu z ZDoh-1, ki je bil v veljavi v letu 2005, niso na razpolago, saj bo dohodnina po njem odmerjena šele v letu 2006. Kljub temu, da se ta zakon od predhodnega (ki je veljal do konca leta 2004) razlikuje v mnogih elementih, pa spremembe v širinah razredov, olajšavah in mejnih stopnjah niso tako zelo velike, da bi se razmerja med relativno davčno obremenitvijo zavezancev bistveno spremenila in tudi spremembe zajete v ZDoh-1D niso tako velike, da bi na ta razmerja bistveno vplivale. Za ilustracijo zato lahko uporabimo podatke iz leta 2002, ko je povprečna stopnja dohodnine, izražena kot razmerje med dohodnino in davčno osnovo, od katere je bila odmerjena, za vseh 1.154.000 zavezancev znašala 19,6% (Ministrstvo za finance, 2004). Med vsemi zavezanci pa je imelo nižjo povprečno stopnjo kot 19,6% kar 1.041.000 oz. 90% posameznikov. Z drugimi besedami, v Sloveniji je bilo zgolj 113.000 oz. 10% davkoplačevalcev, ki so plačali dohodnino po povprečnih stopnjah nad 19,6%. Uvedba ene same stopnje dohodnine v višini okrog 20% bi bila ob nespremenjenih olajšavah torej proračunsko nevtralna (državi bi prinesla enak obseg davka), povzročila pa bi redistribucijo davčnega bremena – v korist premožnejših in na škodo revnejših.

Višanje obsega olajšav ali uvedba nižje »enotne stopnje« kot je 20%, s čimer bi dosegli, da je manj zavezancev »na slabšem«, pa nujno vodi v manjši obseg pobrane dohodnine. Leta 2004 je dohodnina dosegla 382,5 milijarde tolarjev pri čemer ne smemo pozabiti, da se deli v razmerju 65:35 med Republiko Slovenijo in občine. Manjši obseg pobrane dohodnine bi v tem primeru verjetno pomenil tudi dodatne zahteve občin za sredstva iz državnega proračuna, saj je dohodnina njihov najpomembnejši vir. Med 311,0 milijardami občinskih prihodkov leta 2004 jih je kar 133,9 milijard (43%) izviral iz dohodnine, transferji občinam iz državnega proračuna pa so npr. dosegali 50 milijard.

Teoretično obstaja še možnost, da bi se neto plače »zamrznile«, na tej osnovi pa bi se ob upoštevanju ene same stopnje dohodnine določile »nove« bruto plače. Takšen pristop je ne samo tehnično zahteven (spremeniti bi bilo treba vse splošne, panožne in individualne pogodbe, pri čemer bi bilo tudi

težko doseči, da bi bile »nove« bruto plače natanko takšne, kot bi si želeli), ampak posega tudi v sistem prispevkov za socialno varnost, ki temeljijo na obstoječih bruto plačah. Sedanja stopnja prispevkov v višini 38,2% (16,1% plačajo delodajalci, 22,1% pa delojemalci) ter obstoječa osnova zanje - obstoječe bruto plače - prinesejo 899,4 milijard pobranih prispevkov za socialno varnost (leta 2004). To zadošča, da Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) komajda posluje s kolikor toliko izravnano bilanco (v letu 2004 je imel 9,7 milijard primanjkljaja), medtem ko Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ) brez državne pomoči pokrije zgolj dve tretjini svojih potreb (med 833,2 milijardami prihodkov ZPIZ leta 2004 je bilo 244,5 milijard, ki jih je v ZPIZ nakazal državni proračun). Skratka, nova višina bruto plač bi zelo verjetno zahtevala tudi določitev novih stopenj prispevkov za socialno varnost, sicer bi se prizadelo poslovanje pokojninske in zdravstvene blagajne. Takšna razbremenitev stroškov dela z »enotno stopnjo« dohodnine in morebitnimi spremembami bruto plač (ter posledično stopnjami prispevkov za socialno varnost) bi bila zato izredno zapletena in precej negotova.

Zgolj zamenjava progresivne lestvice z eno samo stopnjo tudi ne pomeni poenostavitve sistema dohodnine (ali kateregakoli drugega davka), saj so vzroki zapletenosti povsem drugačni. Skrivajo se v nejasnih definicijah davčnih osnov (npr. v razlikovanju odvisnega in neodvisnega delovnega razmerja ali razmejevanju davčno priznanih in nepriznanih odhodkov); v obsežnem in nepotrebnem administriranju z majhnimi proračunskimi učinki (npr. obračun bonitet za uporabo prenosnega telefona in parkirišča, kar je bilo z ZDoh-1D nedavno odpravljeno), v zapletenem davčnem postopku, itd. Vse te pomanjkljivosti je mogoče reševati zgolj z vsebinskimi popravki davčne zakonodaje in nikakor ne s spreminjanjem davčnih stopenj. Sama enostavnost davčnega sistema tudi ne more biti osnovni cilj reform, saj se vseh elementov preprosto ne da poenostaviti, ne da bi tvegali nove nejasnosti in dvoumnosti. Tudi odprava večine davčnih olajšav in posebnosti, ki bi vse zavezance postavila v enak začetni položaj na trgu, je dvorezna, saj državi jemlje pomemben politični vzvod – fiskalni instrumentarij na strani prihodkov. Obstoječe davčne olajšave in posebnosti, ki so vtkane v sistem, so tudi orodje, s katerim se podpira in izvaja vrsta politik (demografska, kulturna, kmetijska, itd.). Slovenska država bo z evrom *de facto* izgubila monetarno politiko in z uvedbo sistema EDS bi izgubila še pomemben del fiskalne. Za doseganje zelenih ciljev bi ji tako ostala samo še fiskalna politika na strani izdatkov, kar pomeni bistveno osiromašenje nabora ekonomskih vzvodov.

Če je namen EDS davčna razbremenitev dela, potem so na voljo mnogo bolj ustrezni pristopi. Pogled na agregatne davčne številke v letu 2004: prispevki za socialno varnost 899,4 milijard, dohodnina 382,5 milijard ter davek na

izplačane plače 113,2 milijard (Ministrstvo za finance, 2005), nam pokaže, da so jedro problema visoke davčne obremenitve dela prispevki za socialno varnost, natančneje - obstoječa ureditev, ki ne vsebuje praga, od katerega naprej se prispevki ne bi plačevali. Slovenija je ena redkih držav, kjer osnova ni omejena in prispevki se plačujejo ne glede na njeno višino (bruto plačo), medtem ko so pravice, ki izhajajo iz socialnega zavarovanja, navzgor omejene (pokojnine, nadomestila, itd.). Poleg že sprejete odprave davka na izplačane plače bi bila uvedba praga pri prispevkih torej ukrep, ki bi najbolj spodbudil zaposlovanje visoko kvalificiranih delavcev (ki so najbolj produktivno jedro gospodarstva). Tudi če zanemarimo posledice uvedbe EDS pri drugih davkih (DDV, davek od dohodkov pravnih oseb) na konkurenčni položaj vrste gospodarskih panog in dohodkovni položaj znatnega dela prebivalstva, lahko zaključimo, da je že z vidika dohodnine njena uvedba zapletena, tako vsebinsko kot zakonodajno-logistično.

4. Zaključek

V letu 2005 smo dobili vrsto popravkov dohodnine, med katerimi je najpomembnejši cedularna 20% obdavčitev dividend, obresti in kapitalskih dobičkov. S to ureditvijo se je Slovenija (zgolj) izenačila z vrsto zahodnih držav, ki dohodke iz kapitala pragmatično obdavčujejo izven progresivne dohodnine z relativno nizko proporcionalno stopnjo, jih s tem zadržijo pod svojo davčno jurisdikcijo in spodbujajo domačo ekonomsko aktivnost. Druge spremembe dohodnine v veliki meri pomenijo poenostavitve tako za zavezance kot državno upravo, ter skupaj s spremembami davčne zakonodaje (odprava davka na izplačane plače, spremembe v davčnem postopku in davku od dohodkov pravnih oseb) pomenijo korak v smer razbremenitve gospodarstva, tako z vidika manjšega obsega administriranja kot dejanskega znižanja davkov. Poleg teh sprememb je Slovenija dobila tudi predlog za uvedbo EDS, ki sproža vrsto vprašanj, tako pri dohodnini kot drugih vrstah davkov. Njena izpeljava bi bila vsebinsko in zakonodajno zelo zahtevna, zato menimo, da do njene realizacije ne bo prišlo. Za razbremenitev gospodarstva in izboljšanje davčnega sistema so na voljo drugi, mnogo bolj ustrezni mehanizmi, kar potrjujejo tudi nedavne spremembe davčne zakonodaje. V tej smeri bi tudi morala potekati nadaljnja davčna reforma: v poenostavljanju posameznih zakonov ter postopnemu zmanjševanju davkov, ki neposredno bremenijo slovensko gospodarstvo, skupaj z ustreznimi spremljajočimi ukrepi na družbeno nestresen način (krčenje javne porabe od enega proračunskega cikla do drugega, iskanje dodatnih virov

Mitja Čok
Nova reforma slovenske dohodnine

z urejanjem manjših davkov, kot je davek na nepremičnine ali z dvigom stopenj DDV za odstotno točko ali dve), ki bi hkrati zagotavljali fiskalno stabilnost.

Mitja Čok je diplomiral na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani, leta 2003 je doktoriral na University of Bristol v Veliki Britaniji. Na Ekonomski fakulteti predava predmete s področja javnih financ. V letu 2005 je bil član Strokovne skupine za pregled in pripravo zakonodaje na davčnem področju, pri delu Odbora za reforme ni sodeloval.

Literatura in viri

- Čok, M., Košak M. (2004): »Nova davčna zakonodaja in poslovanje bank v Sloveniji«, Dnevi slovenskih bančnikov (zbornik), Združenje bank Slovenije, Ljubljana, str. 55-76.
- European Commission (2004): »Structures of the taxation systems in the European Union, Data 1995-2002«, Directorate General Taxation and Customs Union, Luksemburg.
- Hall R., Rabushka, A. (1983): » Low Tax, Simple Tax, Flat tax«, McGraw-Hill, New York.
- International Bureau of Fiscal Documentation (2005): »European Tax Handbook«, Amsterdam.
- Lindstrom-Ihre L., Huygen W., Couzin R., Gonzalo J. L. (2003): »EU Finance ministers reach final agreement on tax package«, Journal of International Taxation, (9), št. 14, str. 9-10.
- Ministrstvo za finance Republike Slovenije (2004): »Osnovni podatki o odmeri dohodnine za leto 2002« (gradivo), Ljubljana.
- Ministrstvo za finance Republike Slovenije (2005): »Bilten javnih financ«, 2005, št.11, Ljubljana.

SUMMARY

New Reform of Slovenian Tax System

In January 2005 a group of experts was appointed by the government of the Republic of Slovenia with the task to improve several tax codes including the personal income tax code. The group had prepared proposals of changes and some of them were accepted by the Ministry of Finance and passed the Parliament in December 2005. Regarding the personal income tax the most important change includes schedular taxation of interest, dividends and capital profits. Namely, these types of income are excluded from the comprehensive tax base, which is taxed according to the progressive schedule, and are rather taxed separately with a single 20% proportional tax rate. With this solution Slovenia has already effectively introduced a »flat-tax« on a minor share of personal income.

Ministry of Finance has also accepted several other proposals connected with simplified taxation of sole proprietor, regarding the increase of his capital and taxation of income in case of transferring his business to other persons. Changes in personal income tax code also include abolishment of taxation of some benefits in kind, tax relief for diplomats and sailors working abroad as well as new tax incentives for non-compulsory pension insurance. On the other hand the Ministry of Finance has not adopted proposals connected with the differentiation of income deriving from independent and dependent employments, proposals for individual self-assessment and a proposal for new tax schedule with only three tax brackets (instead of five).

In 2005 the government also established another group of experts who have proposed a comprehensive bunch of reforms for several fields of the economy. Among them is also a recommendation for a flat-tax system, which would include personal income tax, corporate income tax and value added tax. This system would be similar to the Slovakian one where all three taxes reveal the same tax rate. In the case of Slovenia, the single flat-rate would be 20%. From the personal income tax point of view, the introduction of a single rate instead of a progressive tax schedule does not mean a great simplification of the system since its complexity depends mostly on the definition of tax base. Only one tax rate also carries a

redistribution of tax burden (in favour of individuals with higher income) or a drop in government revenue in the case that nobody is worseoff. A possibility that a new system of gross and net wages could be established taking into account only 20% tax rate seems rather complicated and it has an uncertain outcome. In this case new rates of social security contributions would probably have to be set in order not to endanger the national health and pension insurance systems. It seems therefore easier to carry on the tax reform in a gradual established way. Namely, the accepted changes in tax codes already simplify the system as well as reduce tax burdens for entrepreneurs without putting in risk country's fiscal stability. Further tax reform should thus primarily reduce the taxation of labour i.e. the effective burden of social security contributions and reduce the highest 50% marginal tax rate of the income tax. In the same time accompanied measures such as gradual reduction of general government spending and improvement of other taxes (for example real estate tax), should be taken to keep the fiscal sustainability of the reform under control.

Pravni status univerze in njenih članic

UDK: 378:371:06

Niko Abrahamsberg

Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani

niko.abrahamsberg@fu.uni-lj.si

IZVLEČEK

V prispevku obravnava avtor pravni položaj univerze in njenih delov. Ugotavlja, da ta odstopa od pravnih ureditev v svetu in pomeni neke vrste mešanico korporacije in zavoda. Posebej moti nejasen položaj delov univerze – fakultet, akademij, visokih šol in drugih, ki jim zakon priznava korporacijski status članic, na drugi strani pa jih opredeljuje kot zavode. S tem je povezan tudi nejasen pravni status »članic« univerze. Rešitve vidi avtor v sprejemu novega sistemskega zakona o zavodih in skladno s tem v ureditvi položaja javnih (državnih) univerz. Na drugi strani pa bi kazalo dopustiti možnost, da se zasebne visokošolske organizacije ustanovijo v poznanih, zasebno pravnih statusnih oblikah in ne v obliki zavoda.

Ključne besede: korporacija, ustanova, zavod, univerza, fakulteta, pravna subjektiviteta, članica univerze, zasebni zavod

1. Uvod

Status organizacij, ki opravljajo dejavnost vzgoje in izobraževanja in druge tako imenovane družbene dejavnosti, ureja Zakon o zavodih (Ul.RS 12/1991) kot splošen predpis. Statusno pravni položaj visokošolskih organizacij in torej tudi univerze ureja Zakon o visokem šolstvu (dalje ZViS; Ul. RS 67/93, 39/95, 99/99, 64/2001) kot poseben predpis.

Pri proučevanju statusa univerze gre za vsebinska vprašanja povezana z njenim družbenim položajem in za vprašanja statusno pravnega organiziranja. S vsebinskega vidika ne gre le za načelen problem integriranosti ali dezintegriranosti, marveč za vprašanje take organizacijske strukture, ki bo zagotovila ohranitev vsebinske celote vseh disciplin ob možnosti samostojnega razvoja vsake izmed njih, kot ugotavlja Kranjc (Kranjc, 1999, str. 189). V naši razpravi se bomo omejili zgolj na statusno organizacijski vidik, ki pa je nujno povezan z družbenim dožemanjem univerze.

Čeprav je zakon o visokem šolstvu nastal že v času nove pravne ureditve v Sloveniji, ki ne temelji več na organiziranosti združenega dela, pa zakon še vedno ohranja vrsto rešitev, ki spominjajo na staro organiziranost in delovanje univerze. Največji problem izhaja pravzaprav iz splošnega zakona o zavodih, ki je zapolnil praznino ob spremembi pravnega sistema in je v mnogočem pomanjkljiv in nejasen. Nejasne so pravice, obveznosti in položaj ustanoviteljev, nejasen je lastninski in premoženjski status zavodov, nejasno je financiranje javnih zavodov in s tem povezano vprašanje tržnih dejavnosti zavodov, nejasno je razmerje med javnimi in zasebnimi zavodi in še vrsta drugih vprašanj.¹ Zakon o visokem šolstvu kot poseben predpis se nanj navezuje že s tem, ko opredeljuje univerze, fakultete, umetniške akademije in visoke strokovne šole kot zavode (2. čl. ZViS)

Da bi lahko odgovorili, kakšen je pravni status univerze, je treba najprej proučiti, ali je univerza s sistemsko pravnega vidika korporacija ali ustanova. Iz te temeljne opredelitve izhajajo vse nadaljnje izpeljave organiziranosti, organov in upravljanja, položaj ustanovitelja, lastnina in upravljanje sredstev pa tudi položaj zaposlenih. V razpravi bomo pojasnili pravni status univerze in njenih članic glede na veljavno ureditev in jo primerjali z ureditvami v svetu.

Delitev pravnih oseb na korporacije in ustanove je temeljna delitev pravnih oseb in jo priznavajo v vseh državah kontinentalnega pravnega sistema. Ta delitev izvira že iz rimskega prava, ki loči korporacije kot združenje oseb (*universitas personarum*) in ustanove kot skupnost premoženja (*universitas bonorum, universitas rerum*).

Naša izhodiščna hipoteza je, da sedanja pravna ureditev organiziranosti visokega šolstva ni konsistentna in je neke vrste hibrid dveh konceptov organiziranosti, dveh organizacijskih oblik: zavoda (če zavod razumemo kot posebno obliko ustanove) oziroma korporacije, kar povzroča vrsto problemov in težav v praksi. Odločitev za en ali drug tip pravne osebe bi prispevala k jasnejšemu razumevanju položaja univerze, njenih organizacijskih delov (članic), drugih visokih šol in k s tem povezanimi statusnimi in drugimi pravnimi rešitvami.

2. Je univerza korporacija ali ustanova - zavod ?

Korporacija je združenje oseb pravnih ali fizičnih, ki so njeni člani. Gre za združbo oseb, z njihovo združitvijo pa je ustanovljen nov pravni subjekt, pravna oseba, ki se razlikuje od oseb, iz katerih je sestavljena. Člani korporacije se

¹ Vlada je že julija 2004 poslala v prvo obravnavo v državni zbor predlog novega zakona, ki pa ni šel v nadaljno obravnavo in je pričakovati nov predlog zakona.

lahko menjajo in to ne vpliva na njen nadaljnji obstoj. Personalni substrat je torej bistven. Korporacija ima praviloma tudi premoženje, ni pa nujno. Člani korporacije odločajo na podlagi t.i. korporacijskih pravil, ki jih sami sprejmejo (Trstenjak, 2003, str.133). Korporacij imamo več vrst, tako so korporacije na primer: država, občina, gospodarska zbornica, gospodarske družbe, zadruga, društva, itd.

Člani korporacije nimajo stvarnih pravic na premoženju, ampak le t.i. članske pravice v pravni osebi. V pravnem prometu nastopajo v imenu korporacije njeni organi (uprava, zastopniki, ipd.). Člani le posredno vplivajo na vodenje in poslovanje korporacije, tako da volijo organe in jim glede na razmere dajejo tudi navodila (Bohinc, 1999, str. 25).

Člani korporacije so lahko fizične in pravne osebe. Najvišji organ te pravne osebe je praviloma zbor vseh članov (npr. skupščina). Ta najvišji organ lahko sprejema tudi t.i. avtonomne odločitve o pravni osebi. Lahko torej odloči o prenehanju, o spremembi namena ipd. Zato v teoriji govorimo o avtonomnosti organov korporacije oziroma o avtonomnih organih. To je tudi bistvena razlika med strukturo in upravljanjem korporacije ter strukturo in upravljanjem ustanove. Ustanove namreč takih avtonomnih organov nimajo (Trstenjak, 2003, str. 135).

Po zakonu o usmerjenem izobraževanju iz leta 1980 bi lahko našo univerzo razumeli kot korporacijo, katere članice so bile samostojne fakultete, ki so se združevale v univerzo in v njej usklajevale svoje interese na podlagi samoupravnega sporazuma. Bistvena značilnost tega jugoslovanskega modela je bila, da so bile fakultete opredeljene kot pravne osebe in izvorne nosilke vseh pravic, s tem da so del teh pravic lahko prenesle na univerzo in na delovno skupnost skupnih služb univerze. Vse pravice so bile delegirane s samoupravnimi sporazumi fakultet. Fakultete so kot članice upravljale univerzo prek univerzitetnega sveta. V univerzitetnem svetu so sicer bili tudi predstavniki države, ki naj bi zagotavljali javne interese. Udeležba predstavnikov države in zagotavljanje javnega interesa v tem smislu pomeni odstopanje od koncepta korporacije članic. Univerza ni imela lastnega premoženja.

Drug tip pravne osebe je ustanova. Ustanova je pravna oseba tipa *universitas bonorum*. Je skupnost premoženja, ki mu je podeljena pravna osebnost. V teoriji govorimo tudi o personificiranem (namenskem) premoženju. Ustanova *per definitionem* je na namen vezano premoženje. Premoženje je bistven element ustanove. Poleg premoženja je bistven tudi namen, za katerega veljajo določene posebnosti. Namen pri t.i. tradicionalnih ustanovah je splošno koristen ali dobrodelen. Vendar zlasti novejša zakonodaja dopušča tudi ustanove z zasebnimi nameni. Namen je praviloma trajen, izjemoma je dopusten tudi časovno omejen namen. Ustanova ima organ, ki upravlja s premoženjem (npr. uprava) in je praviloma edini obvezni organ ustanove. Ustanova nima

članov, ima le destinatarje, ki nimajo članskih pravic. Tudi člani uprave ali drugih organov ustanove nimajo članskih pravic. Ustanova torej nima oseb s posebnimi članskimi pravicami, kljub temu pa brez določenih oseb ne more obstajati. Pred ustanovitvijo je to ustanovitelj, po ustanovitvi pa vsaj uprava oziroma drug organ, ki upravlja s premoženjem (Trstenjak, 2003, str. 142).

Kot smo že ugotovili, naš zakon o visokem šolstvu določa, da so univerze, fakultete, umetniške akademije in visoke strokovne šole visokošolski zavodi (2. čl. ZViS).

Glede na takšno opredelitev visokošolskih organizacij se nam odpira nekaj vprašanj. Najprej kako razumeti, da so visokošolske organizacije zavodi in kaj so torej zavodi, korporacije ali ustanove?

V teoriji je obstoj zavodov kot posebne pravne oblike sporen. V zasebnem pravu zavodov sploh ne poznamo.

Zanimivo je, da v državah Evropske unije ni posebnih zakonov o zavodih. Prav tako tudi njihovi civilni zakoniki posebej ne obravnavajo zavodov. Zakon o zavodih ima Hrvaška² in kot edino izjemo srečamo zavode posebej urejene v civilnem zakoniku Liechtensteina. Le v nekaterih ureditvah javnega prava poznamo javne zavode kot posebno statusno pravno obliko.

V državah Evropske unije torej zavodov kot posebne statusno pravne oblike zasebnega prava ne poznajo. Zato je sporna naša ureditev, ki dopušča ustanavljanje visokih šol kot zasebnih zavodov. »Oblika, ki je pri nas zasebni zavod, je v tujini ustanova, kjer velja posebnost glede vrste premoženja in izvajanja namena« (Trstenjak, 2003, str. 350).

Da so zasebne fizične in pravne osebe lahko ustanovitelji visokošolskih organizacij, ni sporno, vendar se te v tujini organizirajo v znanih statusnih oblikah korporacijskega tipa ali v ustanovah. Univerze so kot korporacije organizirane v anglo-ameriškem pravnem sistemu, kjer ustanov ne poznajo. Tako sta bili na primer univerzi Oxford in Cambridge ustanovljeni kot gospodarski družbi (Abbott, Pendlebury, 1995, str. 236).³ Le izjemoma so univerze kot posebne pravne osebe korporacijskega tipa poznane v kontinentalni Evropi. Nekaj takih primerov srečamo v Nemčiji (Trstenjak, 2003, str. 108). V teh primerih je lahko univerzo razumeti kot skupnost učiteljev, sodelavcev, raziskovalcev in študentov, ki v univerzi uresničujejo svoje pravice in obveznosti.

Glede na vlogo evropske države, ki prevzema odgovornost za izobraževanje in ustvarja možnosti za izobraževanje, so univerze v Evropi praviloma organizirane kot javni zavodi oziroma javne ustanove v tistih sistemih, kjer javnih

² Zavodi, kot jih poznamo v Sloveniji, so urejeni v "Zakonu o ustanovama" NN št.76/1993, medtem ko se za ustanove v našem pomenu uporabljata izraza "zakladi" in tudi "zadužbine"

³ Univerzi Oxford in Cambridge sta "Chartered Companies", ustanovljeni na podlagi kraljevega ustanovitvenega akta "Charter by the Crown"

zavodov kot posebne oblike ustanove ne poznajo. Izjemoma so univerze organizirane tudi kot ustanove zasebnega prava. V primeru da univerzo razumemo kot zavod oziroma kot ustanovo, je ta razumljena kot celota sredstev, premoženja ter oseb, učiteljev in sodelavcev, ki uresničujejo namen, za katerega je univerza ustanovljena, to je raziskovati, ustvarjati in poučevati.

Javni zavodi so posebna oblika, ki je izpeljana iz ustanove, kot *universitas bonorum*. Pripadnost tipu ustanove se kaže v premoženju, v sredstvih, ki jih zagotavlja ustanovitelj za izvajanje javne službe. Prav zaradi izvajanja javne službe pa so za zavod poleg premoženja pomembni tudi drugi pogoji, ki omogočajo trajno in kvalitetno izvajanje dejavnosti. Tu je potrebno poudariti zlasti personalni substrat, zaposlene ki izvajajo dejavnost, zaradi katere je bil zavod ustanovljen. »Za zavod je bistvena zunanje vidna institucija, ki jo sestavljajo osebe in stvari, in v tem se razlikuje od ustanove. Zavodi opravljajo storitve, ki jih mora zagotavljati država. Zavod nima članov, ampak le uporabnike« (Trstenjak, 2003, str. 118).

Za razliko od ustanov zasebnega prava, ki imajo enotno obliko za organiziranje namembnega premoženja, pa se ustanove kot pravne osebe javnega prava praviloma kažejo v dveh oblikah.⁴ V obliki javnega sklada, ki predstavlja le določeno premoženje, ki se upravlja za uresničitev določenih namenov (spodbujanje razvoja, ustvarjalnosti in tudi za upravljanje z javnimi nepremičninami) in v obliki javnega zavoda, kjer namembno premoženje neposredno služi izvajanju določene dejavnosti, izvajanju določene javne službe (»javni dejavnosti«: v izobraževanju, znanosti, kulturi, zdravstvu, itd.).

Razlika med javnim skladom in javnim zavodom je torej v tem, da je sklad le oblika upravljanja premoženja za določen namen, medtem ko je javni zavod oblika organiziranja premoženja za izvajanje določene dejavnosti, določene javne službe.

Ob tem pa velja dodati, da izvajanje tako imenovanih družbenih dejavnosti ni več monopol javnih institucij, ampak lahko dejavnost izobraževanja, zdravstva, socialnega varstva, itd., izvajajo tudi pravne osebe zasebnega prava. Zato dejavnost ne more biti kriterij organiziranja oziroma izbire pravnoorganizacijske oblike (Abrahamsberg, 1988). Bistven je namen, zaradi katerega se ustanavlja neka organizacija.

Zato bi bilo primerno, da bi zakon določil, da se zasebne visoke šole ustanovijo kot ustanove ali gospodarske družbe (korporacije) in ne kot zasebni

⁴ V Sloveniji se kot posebne osebe javnega prava pojavljajo tudi javne agencije, ki smo jih prevzeli iz anglo-ameriškega pravnega kroga. Njihov status, kot ugotavlja V.Trstenjak, ni primerljiv z ureditvami v drugih evropskih državah. V Avstriji, Nemčiji, Švici in drugih primerljivih državah se kot posebna statusna oblika ne pojavljajo. Po strukturi so blizu zavodom ali v nekaterih primerih tudi javnim skladom (Trstenjak, 2003,120).

zavodi, ker ta oblika v svetu ni poznana in ker ni posebnih razlogov in argumentov, ki bi govorili v prid takšni obliki. Po drugi strani, uporaba oblike zavoda zamegljuje namen, zaradi katerega je taka visoka šola ali katera koli druga šola ustanovljena. Ni jasno, ali gre za izvajanje pridobitne ali nepridobitne dejavnosti.

Čeprav je zakon o visokem šolstvu (Ur. l. RS 67/93) odpravil samoupravni model univerze, pa je nekaj elementov tega sistema ohranil, predvsem pa so v praksi fakultete ohranile svoj samostojni položaj. Zakon opredeljuje visokošolske organizacije kot zavode, fakultete in druge zavode znotraj univerze pa kot članice. V tem primeru uporabljeni pojem »članice« v smislu pravne osebe korporacijskega tipa moti. Članice niso ustanoviteljice univerze in torej ne bi smele imeti in uveljavljati članskih pravic. Tako tudi statusne spremembe ne morejo biti predmet odločitev organov »članic« - fakultet. Tak primer smo v praksi imeli v zvezi z izločitvijo Fakultete za pomorstvo in promet iz Univerze v Ljubljani in njeno vključitvijo v Univerzo na Primorskem. Fakulteto so dejansko postavili v položaj korporacijske članice, ki odloča, čeprav bi o statusnih spremembah moral odločati ustanovitelj, v našem primeru torej država.⁵

Za javne visokošolske organizacije je zavod sprejemljiva oblika. Potrebno pa je dodati, da so zavodi lahko le samostojne organizacije ne pa tudi sestavni deli le-teh. Najbolj problematičen je položaj fakultet, ki so v vseh primerljivih pravnih sistemih obravnavane kot sestavni del univerze in nikoli kot samostojne organizacije. Univerze imajo tudi druge organizacijske dele: oddelke, inštitute, knjižnice itd., in v tem primeru ne delujejo samostojno. Ker so fakultete sestavni del univerze, jih le-ta tudi ustanavlja, spreminja in ukinja. Sporna je naša ureditev in praksa, ko fakultete kot dele univerze ustanavlja država z odloki o oblikovanju univerze in s tem posega v avtonomijo univerze.⁶ Samostojna organizacija je univerza, lahko pa so samostojne tudi različne visoke šole. Toda fakulteta v nobenem primeru ne more biti zavod in torej samostojen pravni subjekt.

Tako je nujno treba spremeniti 2. čl. Zakona o visokem šolstvu, ki med visokošolske zavode prišteva tudi fakultete. Tudi akademije in visoke strokovne šole, ki so organizacijske enote univerze, ne morejo biti zavodi. Zavod je lahko le samostojna visoka šola (visoka strokovna šola, politehnika, akademija) in v nobenem primeru fakulteta ali oddelek (*dipartimento, department*). Zato bi morali popraviti tudi 11. čl. ZViS. Fakulteta in oddelek ne moreta obstajati izven univerze in ju tudi ni mogoče ustanavljati kot samostojna zavoda. To je po naši

⁵ Zakon o zavodih v 51. čl. določa: Ustanovitelj lahko odloči, da se zavod pripoji drugemu zavodu, da se dvoje ali več zavodov spoji v en zavod ali da se zavod razdeli na dvoje ali več zavodov. Ustanovitelj lahko odloči, da se organizacijska enota zavoda izloči in pripoji drugemu zavodu ali organizira kot samostojni zavod.

⁶ Nasprotno sicer odločba ustavnega sodišča RS U-I_ 34/94, objavljena v Ur. l. RS 18/1998.

pravni ureditvi možno in se v praksi tudi izvaja (Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije Kranj, Fakulteta za podiplomske humanistične študije Ljubljana in Fakulteta za podiplomski študij managementa Bled), kar je unikum v svetu. Drugi člen Zakona o visokem šolstvu bi se torej pravilno glasil: »visokošolski zavodi so univerze in samostojne visoke šole«. Potrebno bi bilo doreči, kakšne visoke šole bomo imeli. Vsekakor je vprašanje aktualno v zvezi z uresničevanjem enotnega Evropskega visokošolskega prostora in zahtevami Bolonjske deklaracije.

Nova hrvaška pravna ureditev visokega šolstva, ki izhaja iz enakih preteklih pravnih temeljev kot slovenska, je obravnavani problem delno rešila. »Sveučilišta, veleučilišta i visoke škole osnivaju se kao ustanove«, medtem ko so fakultete in akademije opredeljene kot sestavni deli sveučilišta (48. člen *Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju*, NN 123/2003).

3. Pravna subjektiviteta univerze, članic in samostojnih visokošolskih zavodov

Ko je zakon o visokem šolstvu v drugem členu naštel visokošolske zavode, je s tem že opredelil njihovo pravno subjektiviteto. Saj zakon o zavodih kot splošni zakon (*lex generalis*) opredeljuje zavode kot pravne osebe (1. odst. 4. čl. ZZ). Kljub temu pa zakon o visokem šolstvu še posebej v 10. čl. ureja pravni status univerze in njenih članic.

Zakon izrecno določa, da je univerza pravna oseba. Hkrati pa zakon za članice univerze ni izrecen in nejasno opredeljuje njihov status. V vseh primerljivih pravnih sistemih je jasno, da fakultete in oddelki univerze niso pravne osebe. Tako na primer statut češke tehniške univerze v Pragi v 24. členu izrecno določa, da fakultete niso pravne osebe in tudi v 25. členu, da inštituti znotraj univerze niso pravne osebe.

Posredno bi lahko pri nas s sklepanjem *ad contrario* prišli do zaključka, da fakultete, akademije in visoke šole v sestavi univerze niso pravne osebe. Namreč 11. čl. ZViS, določa: »Fakultete in umetniške akademije, ki niso javni visokošolski zavodi, in visoke strokovne šole se lahko ustanovijo kot samostojni visokošolski zavodi in so pravne osebe«. In obratno velja sklepanje, da fakultete in akademije, ki so javni visokošolski zavodi, ne morejo delovati kot samostojni visokošolski zavod in ne morejo biti pravna oseba. Ostaja pa temeljni ugovor o poimenovanju oziroma opredelitvi fakultet kot zavodov.

Prav tako nejasen je položaj »drugih zavodov« znotraj univerze.⁷ Vprašanje je ali so knjižnice, inštituti in druge organizacije, katerih dejavnost je potrebna za uresničevanje visokošolske dejavnosti, in študentski domovi pravne osebe. Zakon o visokem šolstvu jih imenuje »drugi zavodi - članice univerze« in v 2. odst. 1. čl. napoveduje ureditev njihovih statusnih vprašanj v istem zakonu. V nadaljevanju zakon njihovega pravnega statusa ne obravnava posebej, ampak enotno uredi v 10. čl. za vse članice univerze enako in enako nejasno. Drugi zavodi - članice univerze niso izrecno priznani kot pravne osebe, nastopajo pa v svojem imenu in za svoj račun, kadar ne izvajajo nacionalnega programa visokega šolstva.

Čeprav »članice« niso pravni subjekt, niso pravne osebe, pa kot deli pravne osebe lahko imajo določene pravice in obveznosti. V tem primeru bi govorili, da imajo »članice« omejeno pravno sposobnost, torej sposobnost biti nosilec določenih pravic in obveznosti, ki jih nanje prenese pravna oseba - univerza. Zakon jasno določa, da imajo »članice univerze« pravice in obveznosti, določene z zakonom, aktom o ustanovitvi univerze in statutom univerze (2. odst. 10. čl. ZViS). Takšen položaj članic zahteva, da le-te v pravnem prometu nastopajo vedno v imenu univerze.⁸

Ko gre za izvajanje nacionalnega programa visokega šolstva, za katerega zagotavlja sredstva Republika Slovenija, naš zakon določa, da »članice« nastopajo v imenu univerze in tudi za račun univerze v mejah pooblastil, ki jih določata akt o ustanovitvi univerze in njen statut (3. odst. 10. čl.). V tem primeru gre za omejeno poslovno sposobnost članic, ki lahko sklepajo le tiste pravne posle, za katere so pooblaščen, vendar pravice in obveznosti gredo univerzi, kot pravni osebi.

Posebno vprašanje je, ali lahko univerza in njene članice nastopajo tudi na trgu in pridobivajo dohodek oziroma dobiček. Zakon o zavodih to omogoča, saj predvideva, da zavod sredstva za delo lahko pridobiva tudi na trgu s prodajo blaga in storitev z omejitvijo, da se presežek prihodkov nad odhodki (dobiček) sme uporabiti le za opravljanje in razvoj dejavnosti (48.čl. ZZ). Odprto ostaja vprašanje, koliko se to sklada z opredelitvijo v prvem členu istega zakona, da cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička. Zakaj bi sicer sploh nastopali

7 Univerza v Ljubljani takih članic nima, Univerza v Mariboru pa v svojem statutu določa da sta "drugi članici" univerzitetna knjižnica in študentski domovi.

8 Tako v prevodu statuta v angleški jezik že omenjene češke tehniške univerze v Pragi, 24. čl. določa: „Faculties are not legal entities. In all matters given in § 24 par.1 of Act, belonging to the independent fields of action of faculties, they are entitled to make decisions, or in legal relations they are entitled to act on behalf of CTU through faculty organs. "In dalje" Within the powers delegated by the Rector, the deans or other delegated faculty staff members are entitled to act on behalf of CTU".

na trgu? Država prihodke nad odhodki obdavči kot dobiček in to enako kot pri podjetjih. Pravzaprav zavode obravnava enako kot druge gospodarske subjekte.⁹

Nesporno je, da univerza lahko nastopa na trgu neposredno, lahko pa tudi prek članic. Seveda pa ni pričakovati, da bi članice nastopale na trgu, če v tem ne vidijo svojo neposredno korist. Zato v teh primerih članice nastopajo v imenu univerze vendar za svoj račun.

Povsem v nasprotju z ugotovitvijo, da članice niso pravne osebe, je ureditev v zakonu, ki določa, da članice v primerih ko ne gre za nacionalni program, nastopajo v svojem imenu in za svoj račun (4. odst. 10. čl.). Takšna dikcija bi pomenila, da smo članicam priznali samostojnost in pravno subjektiviteto, saj lahko le samostojni subjekti, pravne osebe nastopajo v svojem imenu. V svojem imenu in za svoj račun ali tuj račun lahko nastopajo le pravne osebe oziroma fizične osebe, kot samostojni pravni subjekti.

Razumevanje pravnega položaja članice ni pomembno le zaradi nastopanja na trgu, ampak tudi v vseh drugih pravnih situacijah. Z delovno pravnega vidika se zastavlja vprašanje, kdo je subjekt, s katerim sklepa delavec delovno razmerje, univerza ali članica. S procesnega vidika je vprašanje, ali je stranka v postopku univerza ali članica. Z vidika odškodninske odgovornosti pa vprašanje, kdo odgovarja za obveznosti, ki jih prevzema članica. Pomembno je vprašanje, kdo je lastnik premoženja, univerza ali članica, itd.

Na vsa navedena vprašanja ni mogoče zadovoljivo odgovoriti glede na napačno opredelitev pravne subjektivitete članic v 4. odst. 10. čl. ZViS. Težko je pristati na interpretacijo, da so članice univerze pravne osebe, ko nastopajo na trgu v svojem imenu in za svoj račun in da niso pravne osebe, ko izvajajo nacionalni program. V pravni teoriji ne poznamo pravnih oseb, ki bi imele v različnih situacijah različen status. Organizacija torej je ali pa ni pravna oseba.

Kranjc ugotavlja, da je šlo za kompromis, s katerim se je zakonodajalec hotel izogniti nasprotovanju dotlej samostojnih fakultet. Tako lahko članice univerze zunaj svoje poglavitne dejavnosti, ki jo financira država, še naprej delujejo samostojno. In kot ugotavlja, ta deljena pravna sposobnost povzroča nekatere praktične probleme (Kranjc, 1999. str. 211).

Na drugi strani je na mestu opredelitev v 11. čl. ZViS, da so samostojni visokošolski »zavodi« pravne osebe. Ostaja sicer temeljni ugovor, da v svetu ne poznajo samostojnih zasebnih zavodov, zasebne visokošolske organizacije bi morale biti ali ustanove ali gospodarske družbe. Nesprejemljiva pa je v tem členu zakona umestitev fakultet med samostojne visokošolske zavode. Ne v pravni ureditvi in ne v praksi kontinentalne Evrope nismo zasledili primerov, ko

⁹ Zakon o finančnem poslovanju podjetij (Ul. RS 54/99) v 7. točki prvem členu določa: "Podjetje je gospodarski subjekt organiziran kot gospodarska družba, podjetnik, zavod ali zadruga.

bi bile fakultete samostojne organizacije z lastno pravno subjektiviteto. Fakultete se vedno pojavljajo kot sestavni deli univerze in v skladu z univerzitetno avtonomijo so univerze same določajo svojo notranjo organizacijo in s tem tudi ali in koliko fakultet oziroma oddelkov bodo imele.¹⁰ Tuje ureditve pa poleg univerz poznajo tudi samostojne visoke šole, kar je običajno.

Fakultet ne gre enačiti z ameriškimi, kanadskimi in angleškimi kolidži (*college*). Kolidži so lahko deli univerze, lahko pa so tudi povsem samostojne institucije. Kolidži izvajajo dvoletne ali štiriletne programe. Ameriške univerze so zelo različno strukturirane in imajo v svoji sestavi tako kolidže kot tudi poklicne šole (*professional school of education, law, medicine, engineering*, itd).¹¹ Na drugi strani pojem *faculty* pri njih pomeni učiteljsko in administrativno osebje univerze in ne organizacijske enote, kot to velja za kontinentalne univerze.¹²

4. Ustanovitev in premoženje univerze, članic oziroma samostojnih visokošolskih organizacij (zavodov)

Univerzo in samostojne visokošolske organizacije lahko ustanovijo domače in tuje fizične in pravne osebe. Javne visokošolske zavode: univerze, fakultete, umetniške akademije in visoke strokovne šole ustanavlja Republika Slovenija. Republika Slovenija ustanavlja tudi študentske domove ter knjižnice, inštitute in druge zavode znotraj univerze, torej članice univerze (9. čl. ZViS). Če fakultete in drugi deli univerze niso pravne osebe, potem je sporno ustanavljanje teh notranjih organizacijskih delov. Organiziranje fakultet, oddelkov, inštitutov znotraj univerze je stvar univerzitetne avtonomije, kar določa tudi naš zakon (2. alineja, drugega odstavka 6. čl. ZViS). Če pogledamo v tuje ureditve, ugotovimo, da odločitve o organiziranosti univerze sprejema senat univerze.¹³

Zakon o visokem šolstvu ne pozna in ne ureja obdobja v ustanavljanju. Tako ne obstaja status »univerze v ustanavljanju«, kar ni nič narobe, vendar pa

¹⁰ Tako na primer statut Univerze v Sieni v 5. čl. določa: „Universita ha autonomia statutaria, regolamentaria, organizzativa, finanziaria e contabile.“ In dalje v 19. čl. „Le Facolta sono le strutture didattiche della Università di Siena.“

¹¹ Colleges and Universities, URL= [http:// Encarta.msn.com/encnet/refpages/RefArticle.asp](http://Encarta.msn.com/encnet/refpages/RefArticle.asp)

¹² V slovarju Webster: faculty - the entire teaching and administrative force of a university, college, or school.

¹³ Islandski zakon o univerzi »The University Act, No.136« od 23. decembra 1997, na primer v 16. čl. določa: „The Senate shall decide on division into faculties.“ In dalje v 17. čl. „ The Senate may, upon receipt of proposals from a faculty, divide the faculty in question into departments.“ Enako tudi hrvaški zakon o znanstvenoj delatnosti i visokom obrazovanju v 48.členu: „Sveučilište može osnovati i u svom sastavu imati fakultete, umjetničke akademije i odjele te druge sastavnice sakladno zakonu.“

je v tem primeru treba ločiti samo ustanovitev univerze, ki je pravno dejanje sprejema akta o ustanovitvi, od začetka opravljanja dejavnosti, ki je vezana na materialno izgradnjo in izpolnjevanje predpisanih pogojev. Vprašanje je ali je realno zahtevati, da ima visokošolska organizacija pred ustanovitvijo zagotovljene prostore, opremo ter učitelje, znanstvene delavce in visokošolske sodelavce. Nekoliko jasnejše se zdi vprašanje premoženja. Univerza oziroma samostojni visokošolski zavod, ki ga je ustanovila Republika Slovenija, je lastnik premoženja, pridobljenega iz javnih sredstev in drugih virov (1. odst. 13. čl. ZViS). Zakon univerzo in samostojne zavode omejuje v razpolaganju z nepremičninami in javnimi sredstvi večje vrednosti. Ničesar zakon ne pove o lastnini »zasebnih zavodov«. Različno bi obravnavali premoženje zasebne šole, če gre za ustanovo, in drugače, če gre za gospodarsko družbo.

Zastavlja se tudi vprašanje ali lahko ustanovimo univerzo oziroma visoko šolo brez premoženja. Zakon o zavodih določa, da mora ustanovitelj zagotoviti sredstva za ustanovitev in začetek dela zavoda (7. čl. Zakona o zavodih). Zakon o visokem šolstvu je nekoliko preciznejši in določa, da se visokošolski zavod lahko ustanovi, če so zagotovljeni ustrezni prostori in oprema za izvedbo programa (14. čl. ZViS). Vendar pa praksa kaže, da se zasebni visokošolski zavodi ustanavljajo tudi brez premoženja. Prostori in oprema se zagotovijo z najemom. Stroškov najema ne pokrivajo ustanovitelji ampak zavod iz svoje dejavnosti, oziroma če smo konkretnjši, iz šolnin izrednih študentov. Če zasebni zavod pridobi še koncesijo za izvajanje dejavnosti, potem ustanovitelji ne prevzemajo nobenega rizika ustanovitve visokošolskega zavoda. V aktu o ustanovitvi lahko svojo odgovornost za obveznosti zavoda tudi izključijo (2. odst. 49. čl. Zakona o zavodih). Ker zavod nima nobenega ustanovitvenega premoženja oziroma ima le premoženje pridobljeno iz dejavnosti na trgu, varstvo upnikov ni zagotovljeno. Povsem drugačna pravna varnost bi bila zagotovljena, če bi visoko šolo ustanovili kot ustanovo ali gospodarsko družbo. Zanimiva je določba Hrvaškega zakona o zavodih, ki v 2. odstavku 1. člena izrecno določa, da se za pravne osebe, ki opravljajo dejavnost vzgoje in izobraževanja in druge »družbene dejavnosti« pridobitno, uporabljajo določbe zakona o gospodarskih družbah (*zakona o trgovačkim društvima*). Tudi država kot ustanovitelj je svojo odgovornost omejila le na sredstva, ki jih je zagotovila za delovanje univerze in članic. Torej na premoženje, ki je v lasti univerze in s katerim ta kot lastnica razpolaga. Z drugimi besedami, država za obveznosti univerze ne odgovarja (19. čl. Odloka o preoblikovanju Univerze v Ljubljani). Stvari se zapletejo tudi pri vprašanju ali so deli univerze, torej fakultete, akademije, visoke strokovne šole in drugi zavodi lahko lastniki premoženja. Iz dikcije zakona sledi, da »visokošolski zavodi« upravljajo in razpolagajo s premoženjem, ki ga uporabljajo za opravljanje svoje dejavnosti v skladu z aktom o ustanovitvi in statutom, če z zakonom ni drugače določeno (2. odst. 13. čl. ZViS). Pri tem je za pravnike jasno, da razpolagati s premoženjem

pomeni tudi premoženje odtujiti ali obremeniti in da s premoženjem lahko razpolaga le lastnik. V povezavi z drugim členom zakona o visokem šolstvu, ki določa, da so »visokošolski zavodi«: fakultete, umetniške akademije in visoke strokovne šole, lahko zaključimo, da so le-te lahko lastniki premoženja. Ker so lahko lastniki le pravni subjekti, bi to pomenilo, da so fakultete in drugi deli univerze pravne osebe. Tej interpretaciji so sledile tudi naše univerze, ki določajo: da »članice razpolagajo z nepremičninami« (347. čl. statuta Univerze v Mariboru), »članica samostojno razpolaga s premoženjem, pridobljenim z dejavnostjo iz 16. čl.« Gre za dejavnosti, ki se izvajajo na trgu (264. čl. statuta Univerze v Ljubljani), in še bolj jasno »članice univerze so lastnice premoženja, pridobljenega na osnovi drugih virov« (196. čl. statuta UP). Torej tudi v tem primeru pravna ureditev ostaja nejasna. Zato bi morali drugi odstavek 13. čl. črtati, ali zapisati: Premoženje, pridobljeno iz javnih sredstev, se uporablja v skladu z namenom, za katerega je bilo pridobljeno oziroma zagotovljeno. Zanimivo je, da fakultete in drugi deli univerze pri razpolaganju niso omejeni tako kot univerza in samostojni visokošolski zavodi, ki lahko premoženje pridobljeno iz javnih sredstev odtujijo ali obremenijo le s soglasjem ustanovitelja (3. odst. 13. čl. ZViS). Saj v drugem odstavku 13. čl. zakon govori o visokošolskih zavodih, ki imajo pravico upravljati in razpolagati, medtem ko v tretjem odstavku izrecno navaja omejitve le za univerzo in samostojne visokošolske zavode. Prav tako zanimivo je, da statut Univerze v Ljubljani pogojuje odtujitev oziroma obremenitev nepremičnin ali opreme večje vrednosti s soglasjem univerze. S tem se univerza postavlja v položaj ustanovitelja članice.

Glede na to, da smo opustili družbeno lastnino in ponovno vzpostavili lastninske temelje pravne ureditve, je nujno, da spremenimo tudi upravičenja, ki so izhajala iz družbene lastnine, to je pravici »upravljanja in razpolaganja«. Tako nova pravna ureditev upravičenje »upravljanja« z lastnino ne pozna več. Lastninska pravica lastniku zagotavlja uporabo, užitek in razpolaganje s stvarjo (37. čl. Stvarnopravnega zakonika). Le zakon lahko uporabo, užitek in razpolaganje omeji. S tega vidika je sporna določba 264. čl. statuta Univerze v Ljubljani, ki članico univerze omejuje v njenem razpolaganju.

5. Kdo je delodajalec, univerza ali članica

Zakon o visokem šolstvu poleg drugih delovno pravnih predpisov posega tudi v opredelitev položaja zaposlenih na univerzi oziroma v članici. Problem se s statusno pravnega vidika, ko ni jasna pravna subjektiviteta članic, kaže v vprašanju kdo je delodajalec, univerza ali članica.

Niko Abrahamsberg
Pravni status univerze in njenih članic

Zakon o delovnih razmerjih v 5. členu določa, da je delodajalec pravna oseba, ki zaposluje delavca na podlagi pogodbe o zaposlitvi. Sedanja praksa na naših univerzah kaže, da formalno kot delodajalec nastopa univerza, čeprav si vrsto pristojnosti iz delovnopravnih razmerij delita rektor kot zastopnik univerze in dekan fakultete na podlagi pooblastila rektorja. Tako na primer o zaposlitvi nepedagoških delavcev fakultete odloča dekan, ki po pooblastilu tudi podpisuje te pogodbe o zaposlitvi.

Ker je delodajalec univerza in ne članica, bi torej univerza morala zagotavljati vse pravice in izpolnjevati obveznosti iz delovnega razmerja. V praksi ugotavljamo, da zaposleni uveljavljajo svoje pravice pri posameznih članicah. Plača in druge pravice se uresničujejo na podlagi splošnih aktov članic. Posamezne pravice in zlasti plače se ne glede na skupna merila bistveno razlikujejo med seboj, kar je posledica različnih prihodkov iz dejavnosti na trgu.

Stvari se zapletejo, ko določena oseba v okviru svojega polnega delovnega časa opravlja delo pri dveh ali več članicah. Tako se zgodi, da za enak obseg dela prejema različen dohodek, kar ni sprejemljivo.

Visokošolski učitelj oziroma znanstveno-raziskovalni sodelavci lahko opravljajo delo tudi preko polnega delovnega časa do ene petine delovnega časa pri drugem delodajalcu, torej pri drugi univerzi ali drugem samostojnem zavodu v skladu s 146. čl. zakona o delovnih razmerjih. Novela zakona o visokem šolstvu je to pravico do dopolnilnega dela omogočila tudi pri istem delodajalcu-univerzi za visokošolske učitelje in sodelavce, ne pa znanstvene delavce (9. odst. 5. čl. zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o visokem šolstvu, Ur. l. RS 100/2003).

V tem primeru zakon ne zahteva soglasja članice za delo pri drugi članici, lahko pa bi to določal statut univerze. Soglasje delodajalca pa si mora pridobiti visokošolski učitelj, če opravlja delo po podjemni pogodbi (pogodbi o delu) pri drugem delodajalcu.

Ko govorimo o delu preko polnega delovnega časa pri istem delodajalcu, se sedaj srečamo z različnimi vrstami dela, to je z nadurnim delom, dodatno tedensko pedagoško obveznostjo in dopolnilnim delom.

Posebej se zastavlja vprašanje zaposlovanja delavcev, ki opravljajo dela, ki jih je fakulteta-članica opredelila kot dejavnost za trg in članica v tem primeru nastopa v svojem imenu in za svoj račun, torej kot pravna oseba. Zanimiva je tu določba statuta Primorske univerze, ki določa da članice za izvajanje dejavnosti na trgu zaposlujejo v skladu s svojimi pravili, ki jih sprejme upravni odbor članice (24. člen statuta UP).

6. Zaključek

Analiza zakona o visokem šolstvu je pokazala vrsto nejasnosti in sistemskih težav. Zakonodajalec je univerzo in samostojne visokošolske organizacije opredelil kot zavode in ne kot korporacije, ni pa dosledno temu izpeljal celotne ureditve statusa visokošolskih organizacij. Ker zakon o zavodih kot *lex generalis* opredeljuje zavode kot pravne osebe, je jasno, da je univerzam in samostojnim visokim šolam priznana pravna subjektiviteta. To še posebej poudari 10. čl. zakona o visokem šolstvu, ko zapiše, da je univerza pravna oseba, in v 11. čl., ko zapiše, da so samostojni visokošolski zavodi pravne osebe.

Sporen je položaj delov univerze, torej fakultet, akademij, visokih strokovnih šol, inštitutov in drugih »zavodov«, za katere zakon ne navaja, da so pravne osebe, določa pa nepravilno, da so visokošolski zavodi. Pravne osebe so le tiste organizacije, tisti subjekti, ki jim pravni red to lastnost daje. Fakultete kot sestavni deli univerze ne morejo biti samostojni zavodi in ne samostojne pravne osebe, če se zgledujemo po univerzah kontinentalne Evrope.

Če deli univerze: fakultete, akademije in visoke strokovne šole niso pravne osebe, potem ne morejo nastopati v **svojem** imenu, lahko nastopajo le v imenu univerze. Prav tako ne morejo razpolagati in imeti svojega premoženja, lahko pa **uporabljajo** premoženje univerze za izvajanje dejavnosti, še posebej to velja za premoženje in sredstva, ki so bila pridobljena z izvajanjem njihove dejavnosti na trgu.

Zavod tudi ne more imeti **članic**, ima le organizacijske dele (fakultete, akademije), ki imajo lahko večjo ali manjšo avtonomijo. Deli univerze imajo lahko tudi večja ali manjša pooblastila v pravnem prometu.

Ne glede na to, da fakultete oziroma akademije in visoke strokovne šole znotraj univerze nastopajo na trgu, bi morale nastopati v imenu univerze, četudi za svoj račun. Ker članice lahko opravljajo dejavnosti na trgu le na podlagi statuta univerze in v obsegu, ki ga le ta določa, se mora univerza s »članicami« dogovoriti o načinu zagotavljanja sredstev za izpolnjevanje obveznosti iz prevzetih poslov na trgu in s tem povezanim vprašanjem odgovornosti univerze napram upnikom. Na drugi strani se je potrebno dogovoriti o pravicah članic, ki izhajajo iz poslov, sklenjenih na trgu.

Posebej bo treba urediti položaj visokošolskih organizacij, ki niso javni visokošolski zavodi. Seveda je to vprašanje vezano na splošno ureditev in spremembo zakona o zavodih, ki bi po našem mnenju moral opustiti obliko zasebnih zavodov in jo nadomestiti s poznanimi pravnoorganizacijskimi oblikami zasebnega prava. Vsekakor bi morali dopustiti, da se dejavnost visokošolskega izobraževanja izvaja tudi pridobitno, kar zasebni zavodi v praksi že izvajajo. Tudi če bi se ustanovitelji odločili, da bi to dejavnost izvajali nepridobitno,

Niko Abrahamsberg
Pravni status univerze in njenih članic

oblika zasebnega zavoda ni primerna. Zakon o gospodarskih družbah nam ponuja možnost oblikovanja tako pridobitne, kot tudi nepridobitne gospodarske družbe (1. člen in še posebej 4. odstavek 1. člena ZGD).

Niko Abrahamsberg je magister pravnih znanosti in višji predavatelj na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani ter na Fakulteti za management Univerze na Primorskem, kjer predava Gospodarsko pravo.

Literatura in viri

- Abbott K. R., Pendlebury N. (1995): Business Law, London 1995.
- Abrahamsberg, N. (2000): Nova pravna ureditev zavodov; Zbornik referatov, Dnevi slovenske uprave; Visoka upravna šola, Portorož 2000.
- Abrahamsberg, N. (1988): Dejavnost; Zbornik znanstvenih razprav, Visoka upravna šola, Ljubljana 1988.
- Bohinc, R. (1998): Razlikovanje na pravne osebe javnega in zasebnega prava; Podjetje in delo Ljubljana 8/1998
- Bohinc, R., Bratina, B., Pivka H. M. (1990): Pravo gospodarskih družb; FDV Ljubljana 1990.
- Kranjc, J. (1999): Zakonska ureditev visokega šolstva; Zbornik znanstvenih razprav, PF Ljubljana 1999.
- Pirnat, R. (1999): Vrsta in značilnosti pravnih oseb - pravne osebe javnega prava - sistem ali kaos; Podjetje in delo, Ljubljana 6/1999.
- Ragonesi, V. (1985): Diritto amministrativo: ed. Pirola, Milano
- Toplak, L. (2003): Zakaj je pravni status univerze v Evropi tako pomemben, dnevnik Delo, 22. november 2003.
- Trpin, G. (2005): Javne službe in javni zavodi, Podjetje in delo, Ljubljana 6-7/2005.
- Trstenjak, V. (2003): Pravne osebe; GV Ljubljana 2003.
- Zakon o visokem šolstvu, Ur. l. RS, 67/93, 39/95-US, 18/98-US, 35/98-US, 99/99, 64/2001, 100/2003
- Zakon o zavodih, Ur. l. RS, stari -12/91
- Zakon o ustanovah, Ur. l. RS 60/95
- Zakon o javnih skladih, Ur. l. RS, 22/2000
- Zakon o finančnem poslovanju podjetij, Ur. l. RS, 54/99
- Zakon o ustanovama, Hrvaške NN 76/93

Niko Abrahamsberg
Pravni status univerze in njenih članic

- Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Hrvatske NN 123/2003
- The Universities Act, Iceland , No.136/1997
- [http ://brunnur.stjr.is/mrn/mrn-en...](http://brunnur.stjr.is/mrn/mrn-en...)
- Statut Univerze v Ljubljani, Ur. I. RS 64/2001
- Statut Univerze v Mariboru, Ur. I RS 19/2001
- Statut Univerze na Primorskem, Ur. I. RS 73/2003
- Odlok o preoblikovanju Univerze v Ljubljani, Ur. I. RS 28/2000
- Statuto della Universita degli studi di Siena
- Statute of the Czech technical university in Prague
- Statute for the University of Copenhagen
- The General Rules Concerning University Organization and Procedure of Illinois
- Colleges and Universities - <http://Encarta.msn.com/encnet/refpages/RefArticle.-aspx?refid=761553412&pn=1>

SUMMARY

Legal Status of the University and its Members

In this paper the author deals with the legal status of the University and its constituent parts. His conclusion is that it differs greatly from legal arrangements elsewhere in the world and that it represents a kind of a mixture between a corporation and an institution. What is particularly disturbing is the unclear status of the University's parts - Faculties, Academies, institutions of higher education and other organisations, to which the law recognizes the corporative status of members on one hand, and defines them as institutions on the other.

A corporation is an association of legal and natural persons which are its members. We are dealing with an association of persons, and with their merger a new legal person or entity is established which differs from the persons which constitute it. Members of a corporation may change yet this does not affect its further existence. The substratum of persons is therefore essential.

According to the Career-Oriented Education Act (Zakon o usmerjenem izobraževanju) adopted in 1980, our University can be considered a corporation, the members of which were independent Faculties which merged into the University and which, within its framework, co-ordinated their interests on the basis of a self-governing agreement. The main characteristic of this Yugoslavian model was that Faculties were defined as legal persons and original holders of all rights; they could transfer part of these rights to the University and the work community of the University's joint services. All rights were delegated on the basis of the Faculties' self-governing agreements. As members they managed the University through the University Council. The University Council also included state representatives whose aim was to represent public interests. The University did not have any of its own assets.

Public institutes are a special form which is derived from an institution as *universitas bonorum*. Affiliation to a certain type of institution is reflected in the assets and funds guaranteed by the founder for the purpose of performing public services. It is precisely for the performance of public services that, in addition to the assets, other conditions are important for public institutions, those which guarantee permanent and quality performance of activities. One particular element is the personnel substratum or employees who perform an activity for which the institution was

established. Essential for the public institute is an externally recognizable institutional structure which is comprised of persons and material things which distinguish it from an institution. Institutes perform services which must be provided by the state. Institutes do not have members, only users.

Although the Higher Education Act (Official Gazette of the Republic of Slovenia no. 67/93) has abolished the self-governing model of the University, it has nevertheless retained some elements of this system and the faculties in particular have retained their independent status in practice. The Act defines higher education organisations as institutes, while Faculties and other institutions within the University are considered to be members. In this case, the applied term "members" in terms of a legal person of the corporation type is disturbing. For public higher education organisations the institute is an acceptable form. What needs to be mentioned is that only institutes can be independent organisations and not their constituent parts. Most problematic of all is the status of faculties which are, in all comparable legal systems, considered to be constituent parts of the University and never independent organisations. The Act explicitly states that the University is a legal person, while it does not explicitly define the status of University members which to a large extent remains unclear.

Somewhat clearer is the issue of assets. The University or an independent higher education institution established by the Republic of Slovenia is the owner of assets acquired from public funds and other resources. The Act imposes restrictions on the University and independent institutions with regard to the disposal of real estate and public assets of greater value. The Act does not deal with the assets of "private institutes". With regard to this, different treatment would apply for institutions on the one hand and to companies on the other.

Due to the fact that it is the University who is the employer and not its members, the University should this guarantee all rights and comply with the obligations arising from the employment relationship. The practice shows that employees exercise their rights within the framework of individual members. Salary and other rights are exercised on the basis of members' general legal acts. Irrespective of the common criteria, individual rights and especially salaries differ significantly, which is the result of different income generated by means of market activities.

As the Institutes Act, as the *lex generalis*, defines institutes as legal persons, it is clear that a legal personality is recognized by universities and independent institutions of higher education. What is disputable is

the status of University parts, namely the faculties, academies, professional colleges, institutes and other "institutions" for which the Act does not stipulate whether they are legal persons and incorrectly defines them as higher education institutions. Legal persons are only those organisations and those entities to which the law grants this nature. Faculties as constituent parts of the University can be neither independent institutions nor independent legal persons if we take into consideration the universities of continental Europe. If parts of the University, such as the faculties, academies, professional colleges, are not legal persons, then they cannot act on their OWN behalf but only on behalf of the University. Nor can they dispose of and have their own assets but they can USE the University's assets for the performance of their activities; this is particularly true for assets and resources which have been generated by the performance of their activity in the market.

Institutes cannot have MEMBERS but only organisational parts (faculties, academies) which can have greater or lesser autonomy. Parts of the University can also have greater or lesser powers in legal matters. Irrespective of the fact that the Faculties, Academies and professional colleges operate on the market, they should act on behalf of the University, even though it is for their own benefit. As members can carry out market activities only on the basis of the University Statute and to the extent defined therein, the University must, together with its "members", agree on the manner of the provision of funds for the performance of obligations arising from market activities and the related issue of the responsibility of the University towards creditors. On the other hand, the rights of members which arise from business activities concluded on the market also need to be agreed upon.

The status of higher education organisations which are not higher education institutes has to be regulated separately. Of course this issue is related to the general arrangements and an amendment to the Institutes Act which, in our opinion, will have to suspend the form of private institutes and replace it with the existing legal organisational forms of private law. It should, by all means, be allowed that higher education activities are also carried out as gainful activities, something which is already in practice at private institutes. Even if the founders decided that this activity would be performed in a non-profit manner, the form of a private institute is not adequate. The Companies Act offers us the possibility of establishing both for-profit and non-profit companies.

CRM v javnem sektorju: Kaj se lahko naučimo iz izkušenj zasebnega sektorja?

UDK: 65.012: 35.004.13

Nina Tomaževič

Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani
nina.tomazevic@fu.uni-lj.si

IZVLEČEK

Rezultati uspešne uvedbe sodobnih konceptov menedžmenta v poslovnih okoljih ter potreba po posodobitvi delovanja javnega sektorja so v razvitih državah pospešili uporabo novih pristopov k izboljševanju učinkovitosti javnega sektorja. Eden izmed njih je koncept ravnanja odnosov s strankami (CRM–Customer Relationship Management). Prispevek obravnava področje in izkušnje z ravnanjem odnosov s strankami v zasebnem sektorju ter prikazuje možnosti uporabe tega koncepta v javnem sektorju.

Ključne besede: javni sektor, menedžment v javnem sektorju, reforme javnega sektorja, usmerjenost k strankam, ravnanje odnosov s strankami

1. Uvod

Razmere v svetovnem gospodarstvu zahtevajo od držav, da poleg uspešnega in učinkovitega zasebnega sektorja razvijejo in izboljšujejo tudi konkurenčen javni sektor. V evropskem prostoru so bili za to področje postavljeni cilji v lizbonski strategiji. Zaradi navedenih razlogov se mnoge razvite države lotevajo reform javnega sektorja, ki jih na kratko lahko opredelimo kot »premišljene spremembe struktur in procesov v organizacijah javnega sektorja s ciljem, da delujejo bolje« (Pollit, Bouckaert, 2004, str. 8).

Večina reform javnega sektorja vsebuje elemente in izkušnje za doseganje uspešnosti in učinkovitosti poslovanja iz primerov poslovanja podjetij v zasebnem sektorju. Po navedbah Tekavčičeve (Tekavčič, 2004, str. 31, 32) se organizacije, ki delujejo v tistem delu javnega sektorja, kjer je njihova dejavnost v veliki meri prepuščena tržnim načelom (predvsem je to pogosto v ZDA), 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

Nina Tomaževič

CRM v javnem sektorju: Kaj se lahko naučimo iz izkušenj zasebnega sektorja?

sledijo tudi javni sektorji držav v razvitem delu Evrope, medtem ko se v Sloveniji ta proces odvija zelo počasi, predvsem zaradi pomanjkanja ustrezno usposobljenih menedžerjev.

Tudi deli slovenskega javnega sektorja se bodo morali slej ko prej prilagoditi spremembam v okolju in začeti spreminjati miselnost ter uporabljati sodobne koncepte menedžmenta. Cilj prispevka je predstaviti koncept ravnanja odnosov s strankami, ki se je razvil v poslovnem svetu, ter poskušati njegove značilnosti in prednosti povezati z izboljšavami procesov in struktur v javnem sektorju.

Prispevek je sestavljen iz petih delov. V prvem obravnavamo pojem menedžmenta in reform v javnem sektorju, v drugem pa sodobna orodja za izboljšanje uspešnosti in učinkovitosti poslovanja, poznana iz zasebnega sektorja. Tretji del opisuje koncept ravnanja odnosov s strankami v zasebnem sektorju, ki ga v četrtem delu povežemo s trendi v javnem sektorjem, da lahko v petem delu koncept prenesemo tudi na javni sektor.

2. Menedžment in reforme v javnem sektorju

Pečar (Pečar, 2002) navaja, da so v 80-ih letih prejšnjega stoletja v razvitih državah začeli ugotavljati, da bi lahko tudi v javnem sektorju uporabili številne izkušnje, spoznanja, tehnike in metode sodobnega menedžmenta ter sorodnih področij in tehnologij, kljub temu, da se javni sektor v določenih značilnostih in zakonitostih delovanja razlikuje od zasebnega. Iskati so začeli odgovore na vprašanja, kot so:

- Ali se lahko javni sektor toliko spremeni, da bi bil sposoben uporabljati dognanja sodobne znanosti s področja menedžmenta?
- Kakšne morajo biti spremembe, da bo uporabnik javnih storitev enako pomemben, kot je kupec v pogojih tržne ekonomije?
- Kako izboljšati kakovost javnih storitev?
- Kako doseči tekmovalnost in inovativnost v javnem sektorju?

Sodoben javni sektor naj bi bil torej rezultat reform, ki so se jih lotile mnoge države, da bi dosegle znižanje javnih izdatkov pri hkratnem ohranjanju obsega storitev ter izboljšale kakovosti le-teh. Navedene cilje je možno doseči s pomočjo sprememb na naslednjih področjih (po Klun, 2002, str. 20):

- usmerjenost k rezultatom in spodbujanje tekmovalnosti
- usmerjenost k uporabnikom
- prenova delovnih procesov

- prenova struktur organiziranosti (decentralizacija) in razmejitev odgovornosti
- novi načini vodenja, sprememba organizacijske kulture
- uporaba sodobnih tehnologij.

Rezultati sprememb na navedenih področjih naj bi bile kakovostnejše in cenejše storitve, ki jih javni sektor nudi državljanom in gospodarskim subjektom, znižanje stroškov delovanja javnega sektorja in povečanje zadovoljstva vseh uporabnikov storitev javnega sektorja. Javni sektor naj bi dosegel večjo učinkovitost z izvajanjem načel strokovnosti, politične nevtralnosti, objektivnosti, transparentnosti in profesionalnosti.

3. Sodobna orodja za izboljšanje uspešnosti in učinkovitosti poslovanja

Podjetja v zasebnem sektorju razvitega sveta (ZDA, Japonska, Evropa) že desetletja uporabljajo različna orodja za izboljšanje kakovosti procesov poslovanja in posledično uspešnosti ter učinkovitosti. Predvsem v ZDA že dlje časa, v Evropi pa v zadnjih letih uvajajo podobne koncepte tudi organizacije v javnem sektorju. V vseh primerih gre za poskuse iskanja novih rešitev za povečanje uspešnosti poslovanja v sodobnem poslovnem okolju, ki od različnih vrst združb zahteva doseganje poslovne odličnosti (Tekavčič, 2004, str. 34).

Med omenjene koncepte za izboljšanje poslovanja, bodisi na področju vodenja kakovosti, trženja, ekonomike in financ ali ravnanja z ljudmi pri delu, sodijo naslednji primeri:

- TQM (Total Quality Management – celovito ravnanje kakovosti)
- Benchmarking (primerjanje z najboljšimi)
- CRM (Customer Relationship Management – ravnanje odnosov s strankami)
- ERP (Enterprise Resource Planning – celovite programske rešitve)
- BSC (Balanced Scorecard – model uravnoteženih kazalnikov)
- ABC (Activity Based Costing – stroški po aktivnostih poslovnega procesa)
- BPR (Business Process Reengineering – celovita prenova poslovnih procesov)
- KM (Knowledge Management – ravnanje z znanjem).

Nina Tomažević

CRM v javnem sektorju: Kaj se lahko naučimo iz izkušenj zasebnega sektorja?

4. Koncept ravnanja odnosov strankami - CRM¹

V zasebnem sektorju se je trženje v 90-ih letih prejšnjega stoletja znašlo v krizi, saj so bila tržišča zasičena z izdelki in storitvami številnih proizvajalcev oziroma ponudnikov, rast trgov je upadla, vpliv tržnih znamk je bil omejen na posamezne segmente. Stranke so postale zahtevnejše in vse bolj osveščene, za vloženi čas in denar zahtevajo vedno več in le najboljše, težje jih je prepričati le z oglasnimi sporočili, zavedajo se svoje kupne moči, zato se je spremenil tudi odnos ponudnikov do strank. Tradicionalni trženjski pristopi ne prinašajo več zelenih rezultatov, še posebno na področju trženja storitev in medorganizacijskega trženja. Pomemben prispevek k upadu pomena trženjskega spleta pa nekateri avtorji, na primer Postma (Postma, 2001, str. 94-96), pripisujejo povečanju uporabe elektronskih komunikacij.

Tabela 1: Spremembe v okolju, ki vplivajo na povečanje pomena in vpliva strank

preteklost	sedanjost in prihodnost
množičnost	posameznik
splošno	posamično
omejena izbira	izobilje
tiskani mediji	elektronski mediji
pasivnost strank	interaktivnost med stranko in ponudnikom storitev
obilica časa	načelo hitro-hitreje-najhitreje
dostop do storitev od 9.00 do 17.00	storitve dostopne 24 ur na dan

Prirejeno po: Postma, 2001, str. 94-97

Spremembe v okolju od gospodarstvenikov zahtevajo nove pristope, saj obstoječi, kot sta na primer trženjski splet (4P) in transakcijsko trženje (osredotočenost na enkratne ekonomske transakcije in poudarjeno iskanje novih strank), ne prinašajo zelenih rezultatov. Zato se je pojavil nov koncept, in sicer ravnanje odnosov s strankami, ki na odnos s posamezno stranko gleda kot na dolgoročno sodelovanje in vzpostavljanje obojestransko koristnih odnosov med združbo, njenimi strankami, zaposlenimi in drugimi deležniki.

¹ Okrajšava CRM je v svetovnem in slovenskem poslovnem svetu že dobro uveljavljena, zato bo na nekaterih mestih, predvsem tam, kjer je mišljena v ožjem smislu (kot tehnologija), uporabljena kar v svoji originalni obliki, na drugih pa v obliki slovenskega prevoda poimenovanja celotnega koncepta.

Tabela 2: Primerjava starega in novega koncepta trženja

transakcijsko trženje	ravnanje odnosov s strankami
usmerjenost na posamezno transakcijo	usmerjenost na ohranjanje strank
občasni stiki s strankami	neprekinjen stik s strankami
pomembne so lastnosti izdelkov	pomembna je vrednost stranke
kratkoročni sistemi za kontrolo	dolgoročni sistemi za kontrolo
poudarek na storitvi za stranko je majhen	poudarek na storitvi za stranko je velik
omejena pripravljenost zadovoljevati pričakovanja stranke	velika pripravljenost zadovoljevati pričakovanja stranke
kakovost je skrb zaposlenih v proizvodnji	kakovost je skrb vsakega zaposlenega

Prerejeno po: Egan, 2001, str. 24

Koncept ravnanja odnosov s strankami (CRM) se uporablja v dveh različno širokih pomenih, bodisi v ožjem pomenu kot programska oprema bodisi kot koncept celovite poslovne strategije, usmerjene k zadovoljevanju potreb strank. Za resen pristop k izboljšavam v poslovanju je torej potreben pogled na CRM kot na celovito poslovno strategijo, saj bo v nasprotnem primeru projekt CRM postal samo eden od neuspešnih sodobnih projektov uvajanja informacijsko-komunikacijske tehnologije, ki jih v današnjem času tržijo ponudniki storitev IKT, podjetja ali deli javnega sektorja pa jih pogosto začnejo uvajati brez širšega pogleda na celotno problematiko.

4.1 CRM ali ravnanje odnosov s strankami v zasebnem sektorju

Po Kovačiču (Kovačič, 2002, str. 70) je osnova koncepta ravnanja odnosov s strankami ugotovitev, da so za podjetje ključnega pomena kakovostni odnosi s strankami, ki so podlaga za obojestransko koristno in dolgoročno poslovno sodelovanje. Raziskave podjetja Gartner so pokazale ugotovitvi, ki govorita temu v prid. Prva je, da je cena pridobivanja novih strank (oglaševanje, pospeševanje prodaje, neposredno trženje, razpisi) precej višja od cene zadrževanja obstoječih. Druga ugotovitev, ki govori v prid konceptu ravnanja odnosov s strankami, pa je, da obstoječe stranke z daljšim poslovnim sodelovanjem porabijo vedno več denarja za izdelke ali storitve določenega ponudnika, saj se na podlagi pozitivnih izkušenj ter dobrega odnosa s ponudnikom tveganje nakupa zmanjša, kar pomeni, da se bo stranka bolj verjetno odločila za vnovični ter najverjetneje večji nakup.

Nina Tomažević

CRM v javnem sektorju: Kaj se lahko naučimo iz izkušenj zasebnega sektorja?

Ravnanje odnosov s strankami je torej celosten menedžerski pristop, ki ga omogoča tehnologija s široko usmeritvijo k stranki, in sicer za vzpostavitev, vzdrževanje in optimiziranje odnosov, s pomočjo katerih se pridobi stranko, da je bolj lojalna in dobičkonosna. Ravnanje odnosov s strankami zahteva k stranki usmerjeni poslovno filozofijo in kulturo, ki podpirata učinkovite trženjske, prodajne in storitvene procese. Koncept ravnanja odnosov s strankami lahko ločimo na tri dele, in sicer:

- sodelovalni del (odločitve o ustreznih kombinacijah komunikacijskih kanalov – prodajalne/okenca, telefon, mobilni telefon, internet, neposredni prodajalci - prek katerih komuniciramo s stranko)
- operativni del (usmerjanje procesov temeljne in podporne dejavnosti, npr. ERP)
- analitični del (organiziranje in interpretiranje podatkov o strankah, npr. rudarjenje podatkov) (Schellong, 2005, str. 327).

Osnovna načela ravnanja odnosov s strankami so prilagoditev zahtevam stranke (proizvodov, informacij, storitev), integracija (procesi planiranja, prenova poslovnih procesov, razvoj proizvodov in storitev), interakcija (kanali, dolgoročna komunikacija, raziskave) in selekcija (identificirati 20% strank, ki prinesejo 80% dobička). Poleg naštetega sta za uspešen sistem ravnanja odnosov s strankami ključnega pomena ravnanje ob spremembah (*change management*) in strategija, ki promovira kulturo usmerjenosti k strankam.

4.2 Ne le aplikacija, ampak način razmišljanja

Izkušnje poslovnega sveta kažejo, da je (bilo) veliko projektov ravnanja odnosov s strankami neuspešnih. Napačno je namreč razmišljanje, da bo ena sama aplikacija rešila problem učinkovitega ravnanja s strankami in posledično prinesla večje prihodke ter prispevala k boljšemu poslovanju. Potreben je namreč celovit pristop k uvedbi takšne novosti, ki zahteva miselnost, da je ravnanje odnosov s strankami pot in ne cilj, ampak sredstvo za doseg ključnih ciljev v podjetju. Dober pristop naj bi vključeval (Moškon, 2003):

- podporo in vključenost najvišjih ravni menedžmenta pri vpeljavi in uporabi koncepta
- temeljito analizo in posodobitev poslovnih procesov, upoštevajoč potrebe strank
- ustrezno motiviranje in usposabljanje zaposlenih
- kakovostno integracijo tehnologije CRM v obstoječe tehnološko okolje.

Ključnega pomena je, da snovalci in izvajalci sprememb pridobijo zaupanje zaposlenih. Slednji se morajo namreč poistovetiti z novo poslovno miselnostjo, pripravljene morajo biti sprejeti nov način obravnave strank, naučiti se morajo uporabljati novo tehnologijo in je ne obravnavati kot grožnjo svojemu delovnemu mestu.

4.3 Vloga informacijsko-komunikacijske tehnologije

V primeru, da se podjetje odloči za uvedbo koncepta ravnanja odnosov s strankami, je uporaba ustrezne podpore informacijsko-komunikacijske tehnologije nujna. Če podjetje posluje z majhnim številom dobaviteljev in strank, ne potrebuje kompleksne programske opreme za ravnanje z informacijami in komuniciranje z udeleženci v poslovnem procesu. Velikim podjetjem pa ravno sodobna tehnologija omogoči prilagoditev odnosov na individualno raven, kar je v konkurenčnem boju za stranke še kako pomembno.

Osnovna področja, ki jih je treba upoštevati in izvesti pri uvedbi izbranega orodja za ravnanje odnosov s strankami so (Kovačič, 2002, str. 71):

- baza podatkov (za napredno shranjevanje in poizvedbe po različnih kriterijih)
- učinkovit način pridobivanja podatkov
- vnos pravih podatkov v bazo
- pravilna uporaba podatkov.

Iz naštetega je razvidno, da so ključni dejavnik uspešnega in učinkovitega ravnanja odnosov s strankami ljudje in šele nato informacijsko-komunikacijska tehnologija. Zadnje tri alineje prejšnjega odstavka namreč govorijo, da morajo pri pridobivanju, vnosu in uporabi podatkov sodelovati pravi ljudje, ki so za uspešno uvedbo in uporabo koncepta ravnanja odnosov s strankami ustrezno usposobljeni in motivirani.

Podjetja pridobivajo podatke o sedanjih, potencialnih in nekdanjih kupcih. Pravilno ravnanje s podatki iz kakovostne baze omogoča segmentacijo trga po različnih kriterijih, prilagajanje odnosov posameznim segmentom, prilagajanje ponudbe ter uporabo podatkov kjerkoli in kadarkoli.

Obstajajo pa tudi slabosti oz. pasti, ki jih je pri naložbah v orodja CRM treba upoštevati (Kovačič, 2002, str. 71):

- projekti informatizacije procesov niso usklajeni s poslovno strategijo (vedeti je treba, kdo so stranke, v katere segmente sodijo, katere potrebe in želje jim ponudba zadovoljuje, kaj naj se jim ponuja v prihodnje, po katerem prodajnem kanalu, na kakšne načine se z njimi komunicira, ipd.),
- projekti niso usklajeni z organizacijsko strukturo,

Nina Tomažević

CRM v javnem sektorju: Kaj se lahko naučimo iz izkušenj zasebnega sektorja?

- različni deli informacijskega sistema niso povezani v učinkovito celoto.

Uvedba sodobnih orodij naj bi torej sledila postavitvi strategij in struktur in ne obratno. Dobra tehnološka podpora bo najverjetneje vplivala na strategijo in strukturo, vendar je pomemben vrstni red urejanja posameznih področij.

5. Trendi v javnem sektorju

5.1 Usmerjenost k uporabniku

Vse večja konkurenca v zasebnem sektorju in hitra rast področja storitev sta vzpodbudila raziskave in usmeritev pozornosti strokovnjakov na teme, povezane s področjem ravnanja s strankami. Usmerjenost k strankam v zasebnem sektorju je imela/ima močan vpliv tudi na pričakovanja uporabnikov storitev javnega sektorja. Ideja o izboljšanju storitev javnega sektorja se je začela pojavljati v poznih 70-ih letih prejšnjega stoletja z uveljavitvijo Novega javnega menedžmenta, vendar so ga mnogi razumeli preveč enostransko in so poudarjali le vidik ekonomske kontrole, brez upoštevanja procesov zagotavljanja storitev ter brez upoštevanja njihovih uporabnikov – državljanov in drugih subjektov. Ponovno se je usmerjenost k uporabnikom začela poudarjati v 90-ih letih prejšnjega stoletja, še posebej pod vplivom razmišljanja o državljanu kot stranki (Schellong, 2005, str. 326).

Tekavčičeva navaja (Tekavčič, 2004, str. 35), da se organizacije javnega sektorja že več kot dve desetletji spopadajo z okoljem, ki je sicer značilno za podjetja, ki v konkurenčnih razmerah poslušajo po načelih tržnega gospodarstva. Ubadati se morajo z naraščajočimi pritiski na zmanjševanje stroškov ob hkratnih zahtevah po boljši kakovosti opravljenih storitev. Tako kot morajo podjetja slediti nenehno spreminjajočim se zahtevam strank, ki pričakujejo poceni, a visokokakovostne proizvode in storitve, morajo tudi organizacije javnega sektorja vse bolj upoštevati mnenja, potrebe in želje strank oz. uporabnike svojih storitev.

V slovenskem prostoru je bilo do sedaj največ novosti uvedenih na področju državne uprave. Načela, ki so jih nosilci reform državne uprave postavili za svoj del javnega sektorja, bi lahko prenesli kar v celoten javni sektor. Po Virantu (Virant, 2003, str. 67) je eno od načel, ki jih zasleduje reforma slovenske državne uprave, načelo usmerjenosti k uporabniku (stranki), s čimer želi državna uprava povečati zadovoljstvo strank s storitvami. Uporabnik storitev državne uprave namreč pričakuje, da bodo storitve, ki jih nudi državna uprava,

prostorsko in časovno lahko dostopne ter kakovostne in bodo o njih ustrezno informirani. Zaposleni v državni upravi pa naj bi skrbeli tudi za enostavnost postopkov, strokovnost, zanesljivost, lastno urejenost in urejenost poslovnih prostorov ter odzivnost na kritike, pripombe in predloge. Pogoji, ki pomembno vpliva na zadovoljstvo strank, pa je seveda zagotavljanje in spoštovanje »klasičnih« načel delovanja državne uprave kot so zakonitost, pravna varnost in predvidljivost, objektivnost, politična nevtralnost in odgovornost.

Po Virantu (Virant, 2003, str. 68) in Klunovi (Klun, 2004, str. 70) so v primeru javnega sektorja glavne ovire pri doseganju čim večje usmerjenosti k uporabniku (stranki) v tem, da:

- zadovoljstva stranke ne smemo postavljati pred interese drugih ali pred javni interes, ki ga določa zakon - torej stranka v primeru javnega sektorja nima vedno prav; kot primer navedimo nujnost obstoja represivnih organov;
- je stik z javnim sektorjem stranki večinoma manj prijeten kot če je v vlogi kupca proizvodov ali storitev zasebnega sektorja, zato je treba delovati tako, da se bodo zmanjševale za stranke stresne situacije, zniževali stroški postopkov ter izboljševale komunikacije in olajševal dostop do informacij;
- institucije javnega sektorja nezadovoljstvo strank ogroža bistveno manj kot podjetja, ki so neposredno odvisna od zadovoljstva strank. Vendar se na dolgi rok vodilne elite zavedajo pomembnosti zadovoljstva javnosti z delovanjem javnega sektorja, zato podpirajo in spodbujajo vse, ki so pripravljene sodelovati pri uvajanju izboljšav procesov v javnem sektorju.

Kljub temu je veliko izzivov na področju izboljšanja odnosov s strankami v javnem sektorju in tudi v Sloveniji se jih bo treba čim prej lotiti, ne samo s predpisi in antibirokratskimi programi, ampak tudi z ustreznimi menedžerskimi ukrepi in z organizacijsko klimo ter organizacijsko kulturo, ki bo prijazna za zaposlene in za stranke.

5.2 Drugi trendi v javnem sektorju – reorganizacija, privatizacija, globalizacija

V javnih sektorjih razvitih držav, na primer v EU, ZDA, Avstraliji in Novi Zelandiji, so kot posledica reform vidne naslednje spremembe v organiziranosti javnega sektorja (Pečar, 2002):

- drobitev velikih birokratskih organizacij v manjše enote,

Nina Tomažević

CRM v javnem sektorju: Kaj se lahko naučimo iz izkušenj zasebnega sektorja?

- ločitev nabavne funkcije oz. financiranja od funkcije dobave oz. izvajanja storitev,
- nastanek novih oblik izvajalskih organizacij,
- prepustitev izvajanja javnih storitev majhnim izvajalcem, kot so: neprofitne organizacije, pogodbene upravne enote, zasebni izvajalci, neodvisne institucije, prostovoljne organizacije,
- zmanjševanje razlik med zasebnim in javnim sektorjem in posledičen razvoj sodobnih in podjetniško usmerjenih organizacij.

Tako spremenjena organiziranost kot uporaba modernih poslovnih in managerskih konceptov ter tehnologij naj bi v prihodnje vplivali na to, da bi se tudi izvajanje javnih storitev globaliziralo. Pojavili naj bi se ponudniki s standardiziranimi storitvami, ki bi nudili enake storitve na vseh koncih sveta.

5.3 E-uprava

Ena od pomembnih izboljšav na področju delovanja javne uprave v mnogih sodobnih državah je pospešeno uvajanje e-uprave. S pristopom v EU mora Slovenija prilagoditi in poenotiti tudi informacijsko infrastrukturo državnih organov. Vendar ne bo smelo ostati samo pri posodabljanju poslovanja državne uprave, ampak bo treba posodobiti in ustrezno informatizirati vse procese javnega sektorja, tako v lokalni samoupravi kot v drugih institucijah javnega sektorja (zavodi, agencije...).

Prednosti e-uprave so informatizirane in učinkovito povezane baze podatkov (registri, evidence) - G2G, s čimer se zagotavlja enostaven, hiter, kakovosten in poceni dostop do informacij in storitev javnega sektorja ter povezljivost evidenc in izmenjavo podatkov iz javnih evidenc.

Z e-upravo so torej informatizirani tisti deli poslovanja, ki jih država že izvaja oz. uporablja. Vendar jim bo treba dati dodatno uporabno vrednost in poiskati nova področja za izboljšave storitev, ki jih javni sektor nudi državljanom in drugim subjektom (G2C, G2B). Ob obstoječih bazah podatkov in procesih se bo v naslednjem koraku torej treba vživeti v vlogo stranke (državljana, gospodarskega subjekta) in njene življenjske situacije ter posodobiti procese v javnem sektorju tako, da bodo ti učinkovito zadovoljevali potrebe državljanov in drugih subjektov v državi.

Po Colnarju (Colnar, 2005, str. 6) bodo posodobitve zahtevale spremembe na različnih področjih in sicer na institucionalnem (spremembe zakonodaje), na vsebinskem (postopki, podatki), na organizacijskem (procesu in strukturi, menedžment, kultura), kadrovskega (sistemizacija, usposabljanje) in informacijskem

(e-uprava, baze podatkov, druge aplikacije, povezave). Iz navedenega sledi, da je koncept ravnanja odnosov s strankami širši in naprednejši od e-uprave, oboje pa lahko štejejo med orodja reform javnega sektorja.

6. CRM v javnem sektorju

6.1 Opredelitev CRM (ravnanja odnosov s strankami) in CiRM (ravnanja odnosov z državljani)

Pojav e-uprave je v tujini v poznih 90-ih letih prejšnjega stoletja pospešil reforme, usmerjene k Novemu javnemu menedžmentu, še posebej k iskanju rešitev, kako izboljšati storitve javnega sektorja s pomočjo »online« uporabniških programov. Istočasno so se v literaturi pojavili prvi prispevki o uporabi koncepta ravnanja odnosov s strankami v javnem sektorju in sicer večinoma pri zasebnih svetovalnih družbah in družbah s panoge informacijsko-komunikacijske tehnologije, ki so zaradi že precejšnje zasičenosti trga v zasebnem sektorju želele vpeljati koncept tudi na področje javnega sektorja.

Cilj ravnanja odnosov s strankami v zasebnem sektorju je (Schellong, 2005, str. 328), zaradi zasledovanja osnovnega cilja podjetij, to je dobička, odkriti in zadržati najbolj dobičkonosne stranke. Javni sektor pa bo za razliko od zasebnega sektorja prek koncepta ravnanja odnosov s strankami skušal svojim strankam, torej državljanom, nuditi visoko kakovostne javne storitve. Pri tem je koncept stranke - uporabnika javnih storitev - drugačen od pojmovanja stranke v zasebnem sektorju. Državljan je lahko namreč prejemnik storitev, partner pri pripravi storitev, nadzornik izvedbe ali davkoplačevalec. Uporabniki storitev javnega sektorja so v različnih odnosih s ponudniki storitev javnega sektorja, prav tako obstajajo razlike v tem, kakšne so njihove možnosti vpliva na različne akterje v javnem sektorju in komuniciranja z njimi.

Za primer javnega sektorja so zato koncept ravnanja odnosov s strankami (CRM) nekateri avtorji preimenovali v CiRM – Citizen Relationship Management (Ravnanje odnosov z državljani) ter ga opredelili kot strategijo, katere namen je obdržati in optimizirati odnose ter spodbujati državljanstvo (*citizenship*). To strategijo pa omogoča tehnologija s široko usmerjenostjo na državljane. CiRM je še vedno v zgodnji fazi razvoja in ima mnogo skupnega z »upravo na enem mestu«, saj uspešna uvedba zahteva mrežno orientirano organizacijo, sodelovanje med ravni javne uprave oz. javnega sektorja, možnosti uporabe različnih komunikacijskih kanalov in prenovo javnih storitev ter z njimi povezane zakonodaje.

Nina Tomažević

CRM v javnem sektorju: Kaj se lahko naučimo iz izkušenj zasebnega sektorja?

Tabela 3: Razlike med CRM v zasebnem in javnem sektorju

zasebni sektor	javni sektor
konkurenca	monopol
tržna orientiranost	pravosodje
milijon odnosov	milijoni/milijarde odnosov
homogeni proizvodi / storitve in obvladljive količine	veliko število različnih proizvodov/storitev, neobvladljivo zaradi političnega odločanja
prilagoditev potrebam	pristop »enako za vse«
segmentacija (Paretovo pravilo 20 – 80)	segmentacija možna / nedobičkonosne stranke niso izključene
obstoječi sistemi IKT	obstoječi sistemi IKT
finančno planiranje/zniževanje stroškov	finančno planiranje (proračun) /zniževanje stroškov
	slab odnos do storitev
organizacijska kultura	organizacijska kultura
	zaposleni (pomanjkanje znanj, plače nekonkurenčne z zasebnim sektorjem)
zakonodaja	zakonodaja
	odgovornost / federalizem
	politični vpliv (krog planiranja)
usmerjenost na dobiček / maksimiranje vrednosti za delničarja	demokratsko razumevanje / filozofija

Vir: Schellong, (2005): "CRM in the Public Sector – Towards a conceptual research framework"

Koncept ravnanja odnosov s strankami v primeru javnega sektorja omogoča naslednje:

- zaposleni v javnem sektorju imajo dostop do podatkov o državljanih, medtem ko so lahko istočasno v stikih z drugimi udeleženci ali gradijo druge podatkovne baze,
- uslužbenci lahko nudijo stranki bolj prilagojene storitve in informacije in lažje identificirajo morebitne probleme,

- uslužbencem na nižjih ravneh hierarhije je danih več pristojnosti in odgovornosti,
- sistem omogoča povezavo specialističnega znanja posameznika z nižjih ravni hierarhije s funkcijskimi znanji, kot so na primer strategija, komuniciranje, menedžment, zato se zaposleni počutijo manj izolirane in bolje informirane.

6.2 Kaj se lahko javni sektor nauči od zasebnega

Zadnje raziskave so pokazale, da ima v primeru ravnanja odnosov s strankami tehnologija sama le zmeren do šibak vpliv na skupen uspeh naporov, ki jih podjetja usmerjajo v gradnjo odnosov. Ključnega pomena je celostna filozofija usmerjenosti k uporabniku. V javnem sektorju predstavljajo usmerjenost k uporabniku in skrb za njegovo zadovoljstvo aktivnosti, kot so sprememba delovnega časa, preoblikovanje prostorov za čakanje ali pa odprtje centrov, kjer lahko državljani uredijo vse na enem mestu, ter spremenjeno vedenje zaposlenih, ki pri vzpostavitvi stika s stranko vnaša osebno noto.

Izkušnje zasebnega sektorja kažejo, da propade kar 30 do 70% vseh poskusov uvedbe CRM v podjetja (Schellong, 2005, str. 328), predvsem zaradi neizkušenosti podjetij pri uvajanju tako kompleksnih sprememb, zaradi organizacijskih izzivov, odporov zaposlenih do sprememb ter zaradi pomanjkanja usklajevanja strategije in procesov. V javnem sektorju se poleg navedenih ovir pojavljajo še omejeni proračuni, posebno na lokalni ravni. Povprečen projekt uvedbe koncepta ravnanja odnosov s strankami traja 2 leti, kar je z vidika politikov precej dolgo obdobje. Posebno zahtevni področji sta področje varovanja podatkov ter razmejitev potreb družbe od potreb posameznikov.

Javni sektor se bo moral pri uveljavljanju načela usmerjenosti k stranki/ državljanu zavedati naslednjih dejstev (Kost, 2005):

1. da pomeni k državljanu usmerjen javni sektor več kot le nudenje »samopostrežnih« storitev na internetu. V ta namen bo treba:
 - pri prenovi ponudbe storitev izhajati iz potreb strank in ne iz obstoječih procesov, podatkov in struktur,
 - pri sestavljanju proračunov upoštevati izločke (output), ne vložkov (input);
2. da morajo biti storitve usmerjene k stranki/državljanu. Treba bo:
 - identificirati najpogostejše skupne lastnosti strank posameznih institucij javnega sektorja,
 - identificirati potrebe strank,

Nina Tomažević

CRM v javnem sektorju: Kaj se lahko naučimo iz izkušenj zasebnega sektorja?

- poiskati rešitve za zadovoljitev potreb,
 - identificirati kanale, prek katerih bo mogoče najbolje zadovoljiti potrebe,
 - rešiti probleme, ki po nepotrebnem povečujejo kompleksnost;
3. da obstajajo mnogi vložki, ki vplivajo na storitve, zato bo treba:
- razumeti vplive političnih odločitev,
 - ustvariti okolje, ki se bo odzivalo na zunanje vplive.

Osnovna izhodišča pri vpeljavi koncepta ravnanja odnosov s strankami oziroma z državljani so (Schellong, 2005, str. 329):

- obravnavanje državljanov kot uporabnika javnih storitev (kakšna je psihologija državljanov kot stranke, kako meriti zadovoljstvo državljanov, ali bodo izboljšane storitve javnega sektorja imele vpliv na državljanstvo, katere kanale uporabljati, kako ocenjevati kakovost, katere podatke bodo državljani pripravljene dati na voljo javnemu sektorju, kakšni bodo vplivi popolnoma vpeljanega CiRM na odnos med državljani in javnim sektorjem),
- poznavanje procesov javnega sektorja (obseg, stroški, vplivi, trajanje, akterji),
- razvoj ustreznih sistemov informacijsko-komunikacijske tehnologije (vplivi kanalov, razumevanje procesov, stroški, katere podatke zbirati),
- iskanje novih možnosti povezovanja različnih akterjev javnega sektorja na vseh ravneh (povezave, nove strukture, obstoječi podatki,
- razmišljanje o novih storitvah ob upoštevanju potreb in želja državljanov.

6.3 Uvajanje sprememb in odpor zaposlenih

Slovenska državna uprava in drugi deli javnega sektorja so se že večkrat lotili prenavljanja procesov, vendar je bilo veliko število dosedanjih poskusov neuspešnih. Pri planiranju in izvajanju takšnih projektov so se največkrat pojavljali naslednji problemi (Colnar, 2005):

- nerazumevanje pomembnosti izbire in dosledne uporabe ustreznega pristopa,
- težavno opredeljevanje vsebinskih/uporabniških zahtev,
- neprimerno sestavljene projektne skupine,
- izogibanje pristojnih oseb vrednotenju (vmesnih in končnih) rezultatov,
- težave pri uvajanju rešitev s področja informacijsko-komunikacijske tehnologije (nepripravljenost na spremembe).

Nina Tomažević

**CRM v javnem sektorju: Kaj se lahko naučimo
iz izkušenj zasebnega sektorja?**

Tako kot velja za spremembe nasploh, se tudi pri uvajanju koncepta ravnanja odnosov s strankami pri ljudeh, ki sodelujejo ali bodo sodelovali pri uvedbi in uporabi omenjenega koncepta, pojavljajo strahovi, dvomi, previdnost, zavračanje, kritiziranje in druga čustva ter pojavi, ki ovirajo ali upočasnjujejo proces uvedbe novosti. Zaposleni bodo upravičeno skeptični, če bo ravnanje odnosov s strankami namesto premišljene in dobro pripravljene poslovne strategije le še ena izmed novih tehnologij oz. le eden izmed mnogih projektov, ki se v zadnjem času pojavljajo kot poskusi izboljšav poslovanja.

Za uspešno vpeljavo koncepta in posledično rešitve je treba:

- zagotoviti popolno podporo in zavezanost menedžmenta,
- opredeliti cilje in poti za doseg le-teh,
- posodobiti procese poslovanja,
- podrobno se seznaniti s prednostmi in zahtevami novega koncepta,
- vse sodelujoče (zaposlene in stranke) seznaniti z njihovo vlogo in vplivom novosti nanje,
- vse sodelujoče ustrezno motivirati in jim pomagati spoznati, zakaj so spremembe potrebne in kje naj v novosti vidijo lasten interes in korist,
- prilagoditi finančne in nefinančne strukture nagajevanja,
- vse sodelujoče ustrezno in pravočasno usposobiti za uporabo novosti ter za učinkovito komuniciranje s strankami,
- vzpostaviti kulturo storitev in kulturo širjenja znanja.

Nasveti, s pomočjo katerih lahko odgovorni za vpeljavo spremembe pridobijo na svojo stran vse vpletene za vpeljavo novosti, kot je uvedba koncepta ravnanja odnosov s strankami, so (prirejeno po Golob, 2002, str. 81):

- identificirati je treba »vplivneže«, ki podpirajo spremembo, z njihovo pomočjo predstaviti cilje in koristi novosti ter negativne posledice za posameznike ali organizacijo, do katerih bi prišlo, če sprememb(e) ne bi uvedli,
- zagotoviti je treba povratne informacije (zaposlene pozvati k sodelovanju, se jim zahvaliti, vzpostaviti dialog in upoštevati njihova mnenja),
- pripraviti je potrebno pravočasne predstavitve novosti in njihovih vplivov na vse vpletene ter zagotoviti redno in pogosto komunikacijo,
- ker ljudje potrebujejo stabilnost, jim je treba jasno razložiti tudi kaj se ne bo spremenilo,

Nina Tomažević

CRM v javnem sektorju: Kaj se lahko naučimo iz izkušenj zasebnega sektorja?

- vpletene je potrebno seznaniti z dejstvi, v nasprotnem primeru se bodo pojavile govorice in ugibanja,
- predvideti je treba morebitne probleme in jih predstaviti zaposlenim
- ključne informacije v zvezi z novostjo in njenim uvajanjem je treba zapisati, saj to olajša komuniciranje o tem, kaj je nova strategija, kakšna je njena vloga in kaj pomeni za končne uporabnike,
- nagraditi je potrebno vse tiste, ki prilagodijo svoje vedenje zahtevam nove poslovne strategije.

7. Zaključek

V svetu večina uspešnih podjetij in vse več organizacij javnega sektorja že uveljavlja logiko poslovne odličnosti ter v ta namen uporablja številne menedžerske koncepte in orodja, ki so jih za potrebe doseganja poslovne odličnosti razvili v poslovnem svetu. Tudi slovenski javni sektor se bo moral vse hitreje prilagajati spremembam v okolju, tako s prenovo procesov kot struktur organiziranosti. E-uprava je le droben korak na poti k modernizaciji poslovanja državne uprave (kje je še preostali del javnega sektorja?), pa še ta pokriva le del obstoječih procesov in ne temelji na procesih, ki bi bili prenovljeni za potrebe sodobnega poslovanja.

Storitve sodobnega javnega sektorja naj bi torej bile cenejše od današnjih, prispevale naj bi k razvoju gospodarstva in pomembno podpirale vladajoče strukture, prispevale k boljši dostopnosti do kakovostnih informacij in povečevale transparentnost delovanja javnega sektorja. V ta namen bo slednji moral razpolagati z uporabnimi, pravočasnimi in ažurnimi podatki za potrebe izboljšav na področjih kakovosti, ravnanja s strankami, ravnanja z ljudmi pri delu, ekonomike in financ ter tehnologije. Šele s takšno podporo bo možno izvajati osnovne funkcije učinkovitega in profesionalnega menedžmenta, kot so planiranje, organiziranje, vodenje in kontrola, ki so ključni elementi zagotavljanja sodobnega, odprtega in odzivnega javnega sektorja.

Če na koncu kot državljani in uporabniki storitev javnega sektorja razmišljamo o konceptu ravnanja odnosov s strankami kot o enem od menedžerskih pristopov, ki jih bo potrebno uvesti tudi v slovenski javni sektor, lahko upamo, da v nobenem primeru ideja ne bo uveljavljena kot samo še ena (odvečna) moderna informacijsko-komunikacijska tehnologija, niti samo kot (predpisana) zahteva po prijaznem nasmehu javnega uslužbenca, ki ga v precej primerih (še vedno) zaman pričakujemo. Koncept ravnanja odnosov s strankami bo prispeval pravo vrednost h konkurenčnosti javnega sektorja in posledično

Nina Tomažević
**CRM v javnem sektorju: Kaj se lahko naučimo
iz izkušenj zasebnega sektorja?**

cele države šele, če bodo ustrezno prilagojeni tako strateška usmeritev kot organizacijska kultura, struktura organiziranosti, procesi ter tehnologije vsakega dela javnega sektorja in bodo z njim in zaradi njega zadovoljni tako zunanji uporabniki - stranke (državljeni in gospodarski subjekti) - kot notranji uporabniki. Prvim bo omogočil cenejše, hitrejše, prijaznejše in kakovostne storitve, drugim – lojalnim, zadovoljnim in motiviranim zaposlenim v javnem sektorju - pa prijazno in učinkovito delovno okolje.

Mag. Nina Tomažević je na Fakulteti za upravo zaposlena kot asistentka od jeseni 2004, kjer sodeluje pri predmetih s področij organizacije, upravnega poslovanja, menedžmenta in ravnanja s človeškimi viri. Do zaposlitve na Fakulteti za upravo je 5 let delovala na vodstvenih mestih v dveh največjih slovenskih podjetjih s področja računalniških in informacijskih storitev.

Literatura

- Brown, S. A. (2000): "Customer Relationship Management", John Wiley & Sons, Ontario
- Colnar, M. (2005): "Kje smo s prenovo procesov v naši upravi?", XII. Dnevi slovenske uprave, Fakulteta za upravo
- Egan, J. (2001): "Relationship Marketing: Exploring relational strategies in marketing", Pearson Education, Harlow
- Golob, M. (2002): "Ko uvajate CRM, mislite na zaposlene", Gospodarki vestnik, letnik 51, št. 36, str 80-81
- Klun, M. (2002): "Merjenje učinkovitosti in uspešnosti v javnem sektorju s poudarkom na davčni upravi", Doktorska disertacija, Univerza v Ljubljani, Ekonomska Fakulteta
- Klun, M. (2004): "Merjenje kakovosti, usmerjenost k uporabniku in davčna administracija", Uprava, letnik II, št. 1, str. 69-81
- Kovačič, D. (2002): "CRM – več kot modna muha", Kapital, letnik 11, št. 285, str. 70-71
- Kričej, D. (2002): "E-uprava na dlani", Založba Pasadena, Ljubljana
- Pečar, Z. (2002): "Model ocenjevanja uspešnosti delovnih procesov v javni upravi z uporabo nekaterih metod umetne inteligence", Doktorska disertacija, Univerza v Mariboru, Fakulteta za organizacijske vede, Kranj
- Pollit, C., Bouckaert, G. (1995): "Quality Improvement in European Public Services", Sage Publications, London
- Pollit, C., Bouckaert, G. (2004): "Public Management Reform", Oxford University Press, Oxford
- Postma, P. (2001): "Nova doba trženja", GV Založba, Ljubljana
- Schellong, A. (2005): "CRM in the Public Sector – Towards a conceptual research framework", http://www.ksg.harvard.edu/netgov/html/fellows_schellong_a.htm, december 2005

Nina Tomažević

CRM v javnem sektorju: Kaj se lahko naučimo iz izkušenj zasebnega sektorja?

- Tekavčič, M., Peljhan D. (2004): "Pomen obvladovanja stroškov v javnem sektorju", Uprava, letnik II, št. 1, str. 31-47
- Virant, G. (2003): "Usmejenost k uporabniku kot načelo delovanja javne uprave", Uprava, letnik I, št. 2, str. 67-82

Viri

- Kričej, D. (2002): "e-Uprava danes in kako naprej", Microsoft NT Konferenca, <http://www.microsoft.si/slovenija/7ntk/Predstavitve/231b.ppt>
- Kost, J. (2005): "The Government Customer Service Scenario", Gartner Symposium ITXPO, Orlando
- Moškon, S., Skube, M. (2003): "CRM – od besed k dejanjem", Microsoft NT Konferenca, Portorož,
- <http://www.ntk2003.microsoft.si/Slovenija/ntk2003/Predavanja/ppt/172.ppt>, november 2005
- Uredba o upravnem poslovanju, Ur.l.RS, št. 20/2005, z dne 03. 03. 2005

SUMMARY

**CRM in the Public Sector: What Can We Learn
from the Experience of the Private Sector?**

The circumstances and the trends in the global economy require the national economies to develop and improve both competitive private and competitive public sector. All parts of Slovene public sector will sooner or later have to adapt to changes in the environment, starting to change old modes of thinking and use modern management tools and concepts. The article describes the concept of Customer Relationship Management which was developed in the private sector and tries to align the characteristics and the strengths of the concept with the current reforms of the processes and structures in the public sector.

In the western economies the majority of successful enterprises as well as more and more organizations from the public sector are already introducing the logics of business excellence and therefore use a number of modern managerial concepts and tools. Slovene public sector should act much faster as it does in order to adapt to changes in the environment, both through the modernization of the organizational processes and of the organizational structures. E-government is only a small step on the way to the modernization of the public administration (the rest of public sector is even more behind) but still this is not enough since e-government does not base on changed and modernized processes. It covers only a part of the existing processes and databases.

The services of a modern public sector should be cheaper than today, they should contribute to the development of the national economy and have an important role when supporting the governing structures. They should also contribute to the improved access to the information of a good quality and to the increased transparency of the activities of the public sector. For this purpose the public sector should have the access to useful, accurate and up-to-date data through which it should make significant improvements in quality, customer relationship management, human resource management, economics, finance and technology. These management processes will ensure the deployment of basic functions of efficient and professional management, such as planning, organizing,

Nina Tomažević

**CRM v javnem sektorju: Kaj se lahko naučimo
iz izkušenj zasebnega sektorja?**

leading and controlling. They are the key elements of a modern, open and responding public sector.

Looking from the citizen perspective and as users of the services of the public sector one can be sure that the concept of customer relationship management will have to be introduced also to the Slovene public sector. We only can hope that the idea will neither be realized as just another modern technology from the field of information-communications technologies nor as a requirement for the public servants' smile and kindness.

The concept of customer relationship management will add significant value to the competitiveness of the public sector and subsequently of the whole national economy only if also the strategic focus, organizational culture, the structure of the organizations, processes and technologies of each part of the public sector will be adjusted adequately. This will lead to the increased satisfaction of both external users – customers (citizens, enterprises) as well as internal users. The citizens and different business entities will therefore have the access to cheaper, faster, friendlier services of good quality and the employees will work in friendlier and efficient working environment which will increase their loyalty, motivation and satisfaction.

Performance Evaluation Indexes in Public Administration Some issues of their actual usefulness

UDK: 35.001.7:65.004.13

Laura Tampieri

Università degli Studi di Bologna – Facoltà di Economia, Forlì, Italia
laura.tampieri@poloforli.unibo.it

ABSTRACT

The paper examines the approach to usefulness of performance indicator systems in Public Administration (PA).

There are many international studies about this subject, especially from the point of view of efficiency, effectiveness and adequacy.

The used approach considers the difference among these indicators based on the level of difficulty in PA implementation. The research compares some indicator systems in European Public Administration considering their easiness and feasibility to apply and connecting these qualities to the basic structures of efficiency, effectiveness and adequacy.

The paper aims to compare performance indicator systems of Austria, Italy and Slovenia, emphasizing the relationship between the indicators and their diffusion in government managerial control. In particular the paper underlines the connection between the difficulty of indexes application and the level of diffusion. in Public Administrations.

Keywords: performace indicator, performace evaluation indexes, efficiency, effectiveness, public administration

1. Introduction

Recently, the reform in public sector has placed significant emphasis on policy and program evaluation as a central element of “managing for results” which has become one of public sector milestones (Boyle, 1999).

One of the components in the Italian public administration reform is the *buon governo* principle related in the administrative action to the criteria of efficiency, effectiveness and adequacy (Farneti, 2002; Pozzoli, 2002).

These criteria have already been expressed in the theories of New Public Management, concerning at first the public operative systems. Governance

has been distinguished from the management decisions and, in a wider sense, the strategy from the management control. Only in this way Public Administration (PA) can apply suitable planning and control instruments.

Traditionally the central and the local governments focused their attention on the problem of administrative legitimacy and formal control, both already adopted in PA. Today, the reform is investigating managerial instruments more strictly related to internal control (Longo, 2004).

The Italian reform is based on a new concept changing the institutional and welfare approach into a managerial one, which underlines the central role of PA in structural and territorial governance (Anselmi, 1998; Mussari, 1998).

Many researches have been done on management control in PA: the control is not considered in a juridical-formal way, it refers rather to managerial – economic approach¹, based on the criteria of efficiency, effectiveness and adequacy (Pavan, 2001; Anselmi, 2003).

In order to allow a deep analysis of public decision-making, the internal control, both management and strategic, requires formulation of results and activities planning with performance indicators (Farneti, 1996).

This process leads PA to change its perspectives from achieving a simple effectiveness to a more complex pursuing of efficiency and adequacy (Morri, 2001), into an integrated control system.

Also in other countries the creation of performance measurement systems in public activities has become a widespread and appreciated evaluation method (Boland, 2000; Cavalluzzo, 2002).

In PA many systems of performance evaluation and management control come from diversified strategies carried on in different countries. In Italy the devolution of central power from the central government to the local government (region, province, municipality) has been thoroughly accomplished, implying a global re-assessment of resources in local areas, in order to define a new role of public activities.

In Italy the interest for performance indicators systems was born in the second half of 1980, when the request of an improved responsibility in public resources management led to focusing the attention on performance and outcomes, expressed in terms of quality, effectiveness, efficiency. Moreover the

¹ See D. Lgs 286/1999 “ Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell’articolo 11 della legge 15 Marzo 1997, n. 59”, Gazzetta Ufficiale n. 193 .

citizens are not considered as submitted to public powers and simple users of public services any instead they have become a strategic factor of managerial success in PA (Mussari, 1998).

The diffusion of performance indicators in executive plans refers not only to local government but also to the other institutions e.g. universities (Vitali, 2001), where those instruments are used to assess and control policies, programmes, projects and teachers performance (Anselmi, 2004).

2. Performance indexes: effectiveness, efficiency and adequacy

To address our research in this complex field, we shall start from some definitions and terminological statements, with the aim of reducing the wide variety of assessment instruments and empirical tools developed in different countries and public organizations to evaluate results and performance.

It is important to distinguish between parameters and indexes. Parameters are considered as *drivers* in performance indicators, referring to objectives, resources and outcomes. For instance, the performance of Public Relations Office can be expressed by the number of information requests expected; the resources by the number of office opening hours for citizens and the outcomes can be calculated as the number of real information accomplished.

The performance indexes are represented by ratios between these parameters. In this way it is necessary to distinguish parameters linked to "time" factor from the others. Time is often a significant resource, useful to control the realized activities and frequently it is the denominator or numerator of many indexes (How much time is used per one piece of product or output or service? How many outcomes, products, services are achieved per time unit?). Moreover, most of plans and projects are measured considering the time factor.

Performance measures can be grouped under a variety of classifications. Some authors (Mayne, 1997) focus on efficiency, quality and effectiveness as performance dimensions.

There are many factors of success or failure, and many different stakeholder groups who put different weight on those dimensions (Connolly, 1980). For example, users might pay most attention to service quality and quantity; staff in public organizations might be more concerned with how a service is provided than with what is provided, and taxpayers are likely to place as much emphasis on cost as on effectiveness.

Some authors (Mayne, 1997) consider that performance monitoring is the easiest when the concentration is on efficiency issues (the relationship between outputs and the inputs used to produce them). The reasons are several, reflecting the fact that quantitative, and hence relatively objective, rather than qualitative, and therefore often more subjective, measures, are the norm. Another reason is that we are usually able to develop performance measures of efficiency rather than having to rely on performance indicators of quality and effectiveness.

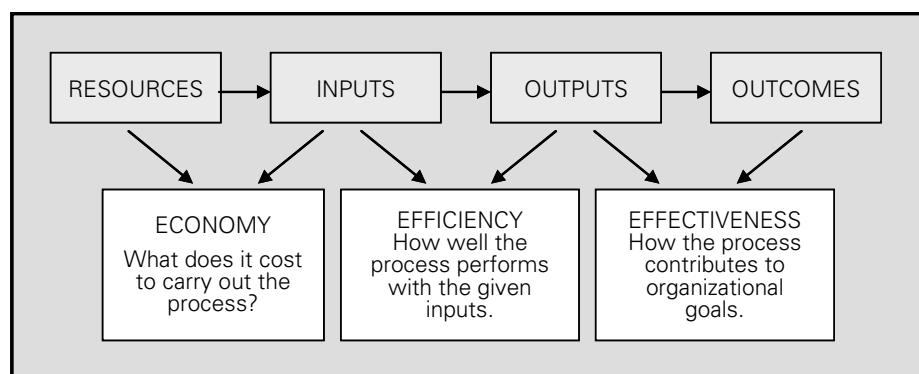
Assessment of quality is more problematic. Quality refers to the extent to which the nature of the output and the delivery of the output service meet the organizations' objectives and the users' needs. It is obvious that there is a higher degree of subjectivity involved with quality measures than with efficiency, making a comparative analysis difficult.

Quality can have many shades. The attributes necessary to measure quality might include: accuracy, comprehensiveness, responsiveness, clarity; practicality, appropriateness, fairness, cost-effectiveness. There is a conflicting view between some of those attributes. The solution is to recognize the priority of one attribute over another, depending on the circumstances of the situation.

Effectiveness refers to the extent to which the objectives have been achieved and the relationship between the intended and actual effect of outputs in objectives achievement.

In literature the best known performance indicators are the traditional 3Es (Table 1) of economy (minimizing the consumption of inputs), efficiency (the relationship between inputs and outputs) and effectiveness (outcomes achieved as compared to outputs) (Mayne, 1977).

Table 1: The traditional 3Es performance indicators



Measures in those three areas reflect the costs of acquiring inputs, the level of outputs achieved with those inputs and the contribution of outputs to produce outcomes. The progression from resources through inputs and outputs to outcomes means that each link has a direct influence on the next, and the three areas of performance measurement concentrate on how these influences operate (OGC, 2002).

Within this indicator system any number of more specialized terms can be defined such as technical vs economic efficiency and administrative vs policy effectiveness (Carter, 1988). To further complicate this picture of indicators authors added several more Es: equity, excellence (Gunn, 1988), as well as effectiveness (Flynn, 1988) and ethics (Jackson, 1988).

For simplicity, the measures are here considered under the categories of effectiveness (Ec), efficiency (Ez) and adequacy (Ad), belonging to objectives, resources and outcome parameters (Bianchi, 2001).

Effectiveness is calculated by outcomes/objectives ratio, such as the relationship between the number of practices produced and those foreseen; this index measures the capacity of an organization, area, sector, service or office to achieve the planned objectives (Harrinvirta, 2000).

Efficiency can be expressed by outcomes/resources ratio, such as the relationship between the number of practices produced and the number of counter opening hours; this index assesses the capacity of an organization, area, sector, service or office to use the available resources in a better way (Boccia 2005). In the same terms productivity expresses the ratio of outputs to the inputs consumed in producing them; inputs express the amount of labour, equipment or other resources used in producing services. The productivity level is determined by measuring outputs, inputs and calculating the ratio (Rosen, 1993).

This group of indexes is completed by adequacy, which is resources/objectives ratio. It compares the consistency of resources to the achievement of planned objectives².

It is useful to place these performance indicators within a wider context, considering the level of difficulty in the application in PA. (Bianchi, 2002).

Through the analysis of these indexes (Bianchi, 2004), developed by different public administrations, we can distinguish four levels of difficulty: easy, quite easy, difficult, very difficult (Table 2).

2 Regarding to indicator system economic doctrines deepened Ec and Ez concepts, while Ad reflections are recent, being linked to supportability (Del Bello A., 2003), feasibility and equity (Grandori A., 1999).

Table 2: Indicator classification according to the difficulty of their application

Level of difficulty in application	Type	Example
Easy	Demographic and environmental index	Number of students attending the school/population
Quite easy	Financial index Budgetary index	Total expenditure on education
Difficult / Quite Difficult	Performance indexes: effectiveness / efficiency	Percentage of pupils passing exams/personnel expenses per one product
Very difficult	Performance indexes: adequacy, quality, ethics, rating	Number of disciplinary sanctions applied/ personnel

The table proposes a distinction of indicators according to the difficulty in their application in PA. Demographic and environmental indicators are easier to apply in organizations than the others: statistical indexes refer to parameters such as population and environment. For instance, in a municipality, the facility to obtain data and information through statistical sources allows to create many indicators, such as the relationship between the number of policeman or children attending to primary school and the population.

In the category of *quite easy indicators* there are financial ones mainly provided by balance-sheet. Nevertheless, those instruments are not very easy to apply because in most cases it is difficult to locate correctly some items of expenditure. In this area we can find the index of financial pressure, which is expressed as the sum of tax and no-tax revenues, divided by population (Reck, 2001).

We ought to emphasize that in public sector the accounting is especially an instrument of inner information and the choice of adequate accounting and control system represents a significant opportunity for public administrations to reach higher level of productivity and quality.

However, financial performance is poor information about how the money has been spent and in what measure citizens expect that public money will be used wisely by public administrations. In this way Eccles (1991), Kaplan and

Norton (1992) urged organizations to look beyond financial performance indicators. Literature placed particular emphasis on the need to prepare and publish non-financial measures of performance such as customer satisfaction, internal processes of growth and learning indicators. The Balanced Scorecard, developed in the 1990's by Kaplan and Norton, suggests that we view the organization from four perspectives (learning and growth; business process; customer and financial perspective), developing metrics, collecting data and analyzing results.

Moreover to define measures, which express the level of general needs satisfaction, the public administrations should adopt a system that considers indicators of quality, cost and service. They allow controlling the ability of an organization to meet customer requirements, according to the resources expended in managerial process.

Basically there are some problems in applying concepts as efficiency and effectiveness in public administrations, because they regard the performance assessment. In fact, the creation of indicators related to Ez and Ec requires the definition of objectives, outcomes and resources used by an organisation. For instance in education sector of a municipality, effectiveness may be determined as the ratio between the number of satisfied applications for school admission and those forecasted; on the other hand efficiency index may be calculated as the ratio between the service cost and the number of children attending the school. Many difficulties in the concept of adequacy are related to the relationship with concepts of quality and affordability; which are difficult to define in a convenient and synthetic way. In this area we might consider two indicators: one which evaluates if the public administrations are strategically aligned with environment demands. The other index charts the conformity of public administrations choice with ethical principles and the internal well-being of staff local public administration. All those features are linked to evaluation of strategic planning. In a municipality it is very difficult to define the well-being concept because its measure is based on physical aspects, on psychological and management factors.

3. Performance evaluation indicators in public administration: some international experience

In Italy, as in other European countries, indicators satisfy two basic informative demands: they can be used by management as instruments of internal control, but also to allow citizens controlling the outcomes produced by public administrations. In such a way citizens, managers and investors can evaluate

public activities and by analysis of indicators achieve a comparison between different local public administrations.

In recent years in Canada the reform of public sector has defined many objectives, such as improving human resource management, enhancing staff training and development, using performance incentives, making government more efficient, improving quality of services, partnerships with organisations/agencies outside central government, management of finance, more effective managing in PA.

In the performance-based management the public sector managers need to balance the demand for better service with progressively reduced resources.

To meet this demand, it was recognised that managers must be provided with tools to measure the on-going performance of programmes and to apply that information to produce the needed changes in program delivery (OECD, 1994).

Public service managers ought to receive clear and precise information on how well their programmes perform. They need to know how well they operate, how well they serve the needs of their clients, how well they achieve their goals and how cost-effective they are. In short they need to know if they are providing a high – quality service that achieves the wanted results and gives real value for the cost.

In Canada, the government elaborates an annual report³, which shows the data and statistical indicators regarding economical and social fields in PA (for example the ratio between the number of students and the population). These indicators are easy to apply in PA, but they do not allow to realize a deep control of public activities; they are used to give some useful details about statistical parameters, which are often components of many indicators (such as effectiveness, efficiency, economical-financial indexes).

Some initiatives of performance measurement have been developed and used by Canadian public administrations, to support work planning and internal resource allocation. Thus different types of measures are used, but service quality, efficiency and financial measures are the most common. The emphasis on formal measurement system had characterized Canadian system until some years ago when a steady movement towards a results-based culture was developed: performance can be measured in terms of what is being delivered (outputs or activities), or in terms of the actual impact of the activity on individuals (OECD, 1997).

3 Report Canada's Performance 2003 made by Treasury Board of Canada Secretariat.

As regards U.K., the idea that public services can be produced more efficiently has been widespread since the expansion of the modern state in the early twentieth century. For over a century, local authorities in U.K. focused their attention on revenues and expenditures. In 1980, with the Local Government Planning and Land Act, central government required local administrations to publish an annual report on their performance. However the government's code of practice on the content of such reports concentrated on financial information. In fact, few indicators of output or outcomes have been developed by local authorities (Boyne 2002).

In 1992, the Local Government Act imposed the Audit Commission to determine indicators of efficiency and effectiveness. In this way it was possible to compare performance indicators of many public administrations (Sanderson, 2001).

A striking feature of UK public services in 1990s was the increase of performance monitoring; it was introduced by government in an attempt to measure the processes and outcomes of the public services, and as a goal to efficiency and effectiveness. This was related to: a) increased capacity to record aspects of the public services, brought about by developments in information technology; b) demands for increased accountability both of public services and professionals; c) extensive use of explicit contracts for the provision of public services; d) pressure to ensure that public finances are spent efficiently. During the 1990s most indicators refer to the quality and quantity of service output, such as the number of playground areas or the percentage of housing repair appointments made and kept; effectiveness was considered as the percentage of unfit dwellings made fit or demolished. On the contrary the criterion of responsiveness has been entirely ignored (Andrews, 2003).

In order to improve the assessment of the public administration performance, a new Best Value Regime was introduced, involving more indicators of quality, outcomes and responsiveness, putting citizens at the centre of public service provision. For instance, considering library in public administration, the customer satisfaction is measured as the percentage of library users with staff or opening hours; while the citizen satisfaction is calculated as the percentage of citizens with the overall service provided by their authority⁴.

The implementation was partly achieved by stripping out many indicators of expenditure and non-comparable aspects of performance and partly by the addition of new measures of service outcomes, responsiveness, and

⁴ Audit Commission (1995), Local Authority performance indicators, 1993/1994 (HMSO, London). Audit Commission has an important role in promoting the use of performance information to drive improvements in public services. It works with government departments, national agencies and local authorities to agree and define a wide range of local performance indicators.

democratic outcomes. However the absence of indicators linked to costs with service outcomes has been a considerable weakness.

The idea that public organizations are inherently and massively inefficient, is linked to the trio of public choice reforms (more competition, smaller organisations, more performance information), which is intended to reduce, if not remove, the supposed existence of the monopoly power of public officials.

Economists usually distinguish between two concepts of efficiency (Jackson, 1988):

- Technical efficiency as the ratio of service inputs (e.g. spending) to outputs, which are the goods or services actually produced by an organization (e.g. new houses built, teaching provided in schools);
- Allocative efficiency as the match between such outputs and the preferences of the public (e.g. whether the houses built meet the needs of families who lack suitable accommodation, whether the teaching reflects the demands of parents and pupils).

The second definition of efficiency overlaps closely with the concept of responsiveness as used by public choice theorists. The concept of efficiency will, therefore, be interpreted in this paper in its technical sense.

Moreover this meaning of the term has become familiar to policy-makers and managers in discussion about the 3Es of economy, efficiency and effectiveness (Tomkins, 1987). Measures of technical efficiency usually focus on unit costs, which can be interpreted simply as the financial resources required to create a unit of service provision.

The growth of the welfare state was intended to remedy a lack of responsiveness in private systems of service production and allocation.

In order to evaluate whether public organizations have led to more or less responsiveness, it is necessary to address two main questions. First *in what respects* should public services be responsive? High responsiveness implies that members of public are happy with public services – but happy with which aspects of them? It would be possible to take customer satisfaction as a proxy for responsiveness, but satisfaction with what? Second *to whom* should public officials be responsive when making decisions about the design and delivery of services? The public can be divided into a variety of stakeholders. Should all of these potential stakeholders be given equal weight? (Boyne, 2003).

In UK, the activities and achievements of public administrations can be divided into a variety of categories. These typically fall into three broad domains: input to services (such as expenditure, staffing and equipment); outputs of services (such as quantity and quality, which in turn can be divided into the speed and accessibility of service delivery), and outcomes which relate to

whether formal objectives are achieved (e.g. whether school pupils pass exams). Furthermore, some of the activities and achievements can be combined to form important ratios (efficiency is the ratio of outputs to inputs, and cost-effectiveness is the ratio of outcomes to inputs, otherwise known as value for money).

Public choice theorists have emphasized responsiveness to public demands concerning a restricted subset of these dimensions of organizational performance. In particular the Audit Commission defined five performance criteria: outputs, efficiency, service outcomes (equity and cost per unit of service outcome), responsiveness (citizen satisfaction) and democratic outcomes (participation and accountability) and fifteen sub-domains in order to measure and assess the performance of both specific services and local government as a whole (Boyne, 2002).

Local governments have focused narrowly on expenditure inputs and technical efficiency. The obsession with the financial aspects of responsiveness is based on their belief that the public sector is bloated, spendthrift and profligate in its use of resources: public services, actually, have to be done within a defined time limit.

In Germany, after the introduction of New Management System, public activities are mainly oriented to outputs (objectives and outcomes) rather than inputs. The control is realized by a systematic comparison of tasks to be solved (purpose, results), checking costs and reporting activity. In this way the control system is not purely monetary but it is aimed also towards the organisational change (Peess, 2001).

Instead of a bureaucratic control process, focused on the implementation of rules and operating procedures, the control system is intended as a sort of organisation based on the orientation towards the needs of citizens considered as customers and employees.

In this context, government supported the implementation of all the instruments of New Public Administration Management System, such as the creation of indicators system in order to control and evaluate administrative activities. Through the system of indicators it is possible to quantify the resource applications, performance and their impacts. German public administrations pay attention mostly to the indicators of efficiency, which evaluate the capacity of using human, financial and instrumental resources, in order to achieve results. The traditional accounting system, governed by national laws, aims to observe expenditure authorizations and public revenue pattern and so it is unable to provide data about management economic development (Luder, 1988).

In this way many useful indicators can be created, such as the rate of costs covering or personnel expenses per one service unit or service/product. They provide improvement in public administrations but there are many operating difficulties to implement an economic accounting system (Farneti, 2005).

In 2000, in order to face the growth of public expenditure, the Austrian administrations carried out a plan⁵ of cutting down the expenses and supplying quality service to citizens. This program demanded the consideration of many actions such as: the introduction of quality management, the benchmarking activity with other institutions, the development of efficiency indexes, the simplification of administrative procedures and the support of technology (internet) in the informative process among public administrations and with citizens (Scherrer, 2004)⁶.

Also in this case the reform was based on changing the orientation of administrative action from input to output. The new process required cost and service transparency and an accounting focused on resources. To this purpose there is a growing use of effectiveness and efficiency indexes. In order to achieve useful information on the improvement of public sector, the Austrian government supports international comparison with other countries (International Benchmarking Network of the Public Management Service).

A real systemic approach has been demonstrated in the Republic of Slovenia by Ljubljana University project⁷, with the support of the Ministries of Interior and Finance. The project realized a performance indicator system, accessible on internet (www.fu.uni-lj.si/sib/vhod-ang.htm). The indicators used in order to compare and evaluate the Slovenian municipalities performance are very simple and understandable (Devjak, Peček, 2001).

With the intention to inform citizens about the performance of 193 Slovenian municipalities, the project proposes a set of three groups of 75 performance indicators: 5 synthetic indicators (such as the level of municipality's financial independence), 17 indicators of budget revenues (as the ratio

5 <http://www.oecd.org> " Issues and developments in public management: Austria 2000".

6 Sherrer (2004) distinguishes between "hard" location factors and "soft" factors. The first factors consider local markets, infrastructure, geographic position and public finance. Each of these factors includes four dimensions (quantity, quality, cost/price, and risk involved) which can be expressed by quantifiable indicators. Soft factors include politics, administrative and legal system, and quality of life. These indicators generally are more complex, because they are mainly qualitative by nature, and therefore they are difficult to quantify. Recently Public Administration mainly used so called "hard indicators", such as resources and outputs to control performance; increased attention on accountability and issues around impacts and outcomes have stimulated the introduction of "soft" indicators (citizens and users satisfaction targets). Moreover there is increased demand for information on performance in relation to governance as a whole, including "quality of life" indicators, that are difficult to quantify (Bouckaert; Van de Walle 2003).

7 <http://www.fu.uni-lj.si>. Faculty of Administration - University of Ljubljana.

between the current revenues and population) and 53 indicators of budget expenditure (as the ratio between the expenditure regarding the environmental protection and the population). All the data are represented as an absolute number as well as calculated per inhabitant.

Performance indicators are budgetary items and they are contained in the annual report sent by municipalities to Ministry of Finance. The creation of these indicators is a simple process owing to its link with demographic and social parameters, such as number of students, km of roads, etc. Most data have been provided from the national statistical office.

In Slovenia Public Administration has a significant role in government policies and the quality of public choices and their actual social value depend on the effectiveness and efficiency of its action. In addition, one of public administration targets is wider access of internal and external public to operating and strategic information.

According to this, indicators system has two purposes: citizens can check the actions of municipal administrations and municipalities realize performance comparisons and achieve useful information to improve results.

In Netherlands significant management reforms have been introduced changing the way in which public sector operates. However, it is important to ensure that gains in efficiency and effectiveness should not reduce the level of ethical conduct. Reforms involving decentralization to organizations at sub-national level, devolution of responsibility and wider managerial autonomy, have increased commercialisation of the public sector and a public/private relationship system and frequently create conflict situations of interest or objectives.

The Netherlands administration requires the use of performance measures in annual report and financial statements. Performance measures have until recently focused more on input and activity indicators than on efficiency and effectiveness (OECD,1997). In addition, international initiatives have concentrated on the development of concrete elements in ethics (such as codes of conduct), mainly to prevent or sanction certain forms of illegal behaviour, such as corruption. In this way increased regulation and law enforcement were the first responses to misconduct in the public sector.

In recent years there has been a considerable increase concerning importance of integrity in public administration in Netherlands. Integrity is a *sine qua non* for proper functioning of public administration, due to several general trends such as the changing role of government (public and private interests are becoming joined) and the increasing complexity of legislation (Maas, 1995).

In Netherlands, at the beginning of 1995, the Ministry of the Interior requested all ministries to develop a policy, with the purpose to support and to improve the system of ethical values at the base of each PA. This system of indicators, referring to ethical aspects in organizations, is oriented to a systematic control of personnel recruitment and selection, to the drafting of conduct rules for public servants, to the imposition of disciplinary sanctions and the analysis of internal organizational structure. The ethical indicators can be expressed by the relationship between the number of disciplinary sanctions applied in a year or from the number of ethical code violations both related to staff dimensions.

In order to promote the culture of human resources, the development and the respect of an ethical conduct, public administrations organize internal and external training courses.

4. Relationship between performance indicators and their diffusion in government managerial control: a comparison among Austria, Italy and Slovenia

Let us deepen the analysis of performance system indexes (effectiveness, efficiency and adequacy) by comparison of the indicators in Austria, Italy and Slovenia.

We have compared the performance indexes, chosen among the key indicators on European policy published by Eurostat*. The aim is to link performance indicators with their diffusion in PA. In this way we have tried to identify the usefulness of the indexes proposed by Eurostat (Table 3).

The above table distinguishes three performance indicators: effectiveness, efficiency and adequacy. While the indicators referring to effectiveness are very diffused in order to assess public activities because they are the ratio outcome/objective, efficiency indicators can be expressed by the ratio outcomes/resources and its diffusion level can be considered medium. Another performance indicator is adequacy, which is less diffused because of its deep relationship with complex and undefined concepts of quality, ethics (Table 4).

* Eurostat's mission is to provide the European Union with a high-quality statistical information service. Eurostat is not the only source of rating; numerous other sources of indexes from public institutions and private companies exist.

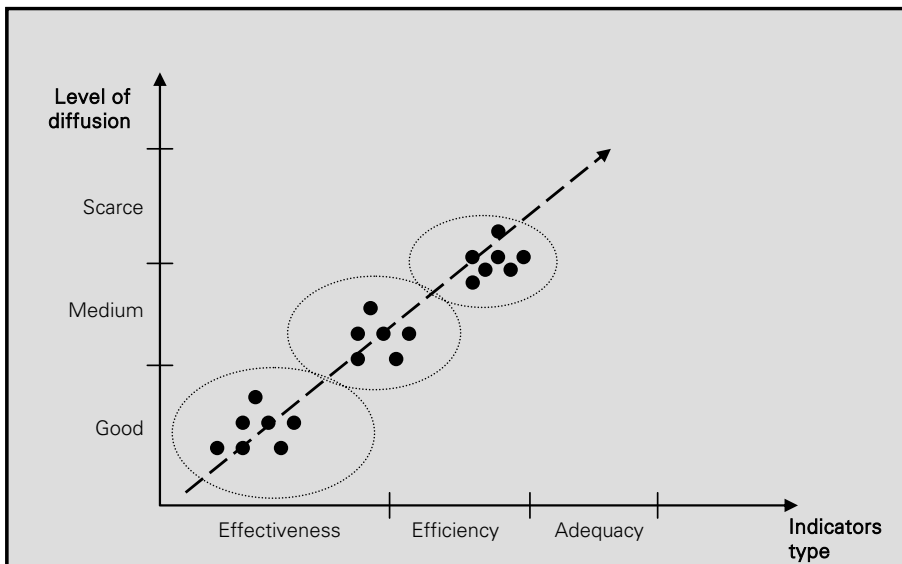
Laura Tampieri
Performance Evaluation Indexes in Public Administration

Table 3: Comparison of performance indicator systems in Slovenia, Austria and Italy

Evaluation Area	Type of indicator	Description of indicator	Countries			
			Category of Indicator	Austria	Italy	Slovenia
			Level of Diffusion			
Innovation and research	E-Government usage by enterprises	The percentage of enterprises which use Internet for interaction with public authorities.	Effectiveness	Year 2004	Year 2004	Year 2004
			Good	74	65	47
Economic development	Total employment rate	The percentage of persons in employment by the total population.	Effectiveness	Year 2003	Year 2003	Year 2003
			Good	69,2	56,1	62,2
General economic background	Labour productivity per person employed	The productivity of national economies.	Efficiency	Year 2003	Year 2003	Year 2003
			Medium	103,5	109,9	74,4
Production and consumption	Municipal waste collected (in kg per person per year)	The amount of waste collected by or on behalf of municipal authorities and disposed of through the waste management system.	Efficiency	Year 2002	Year 2002	Year 2002
			Medium	611	525	479
Industry, trade and services	Personnel cost per employee (1000 ECU/UR)	The average cost of one worker in transport, storage and communication sector.	Adequacy	Year 2002	Year 2002	Year 2002
			Scarce	36,5	34,7	17,7
Industry, trade and services	Personnel cost per employee in air transport (1000 ECU/UR)	The average cost of one worker in air transport.	Adequacy	Year 2002	Year 2002	Year 2002
			Scarce	52,4	68,7	37,7

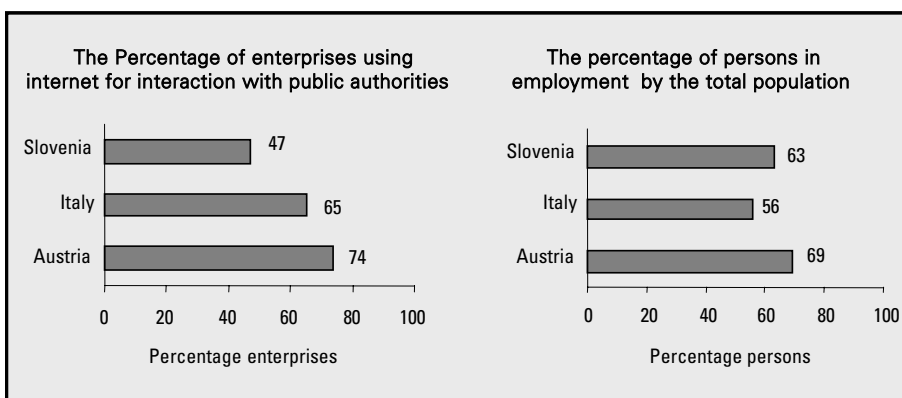
Source: www.eurostat.com

Table 4: The relationship between indicator types and level of diffusion



Inside effectiveness category (Table 5) we can consider the e-government usage by enterprises. This indicator shows the percentage of enterprises using Internet to interact with public authorities (i.e. having used Internet for one or more of the following targets: obtaining information, downloading forms, filling-in web-forms, full electronic case handling), while the usage rate is calculated by dividing the number of persons aged 15 to 64 in use by the total population of the same age group. The indicator is based on the EU Labour Force Survey.

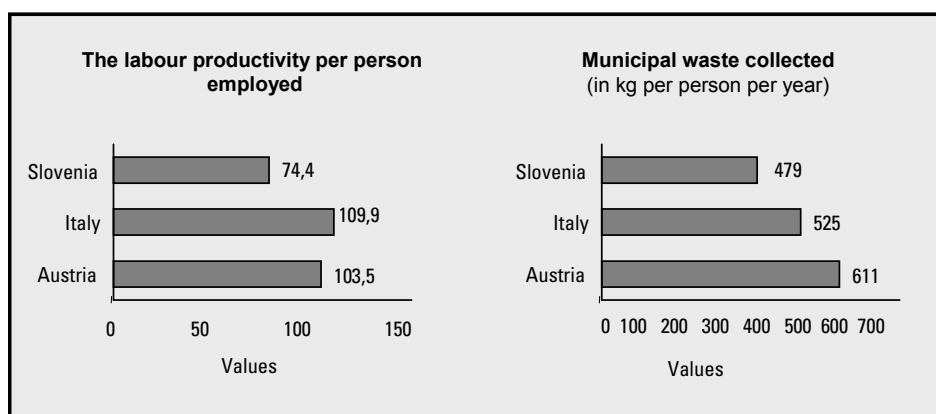
Table 5: Effectiveness indicators set proposed by Eurostat



This survey covers the entire population living in private households and excludes those in collective households such as boarding houses, halls of residence and hospitals. Employed population consists of persons who during the reference week did any work for pay or profit for at least one hour, or were not working but had jobs from which they were temporarily absent.

The second type of indicator is efficiency (Table 6). In this class the labour productivity per person employed is included, indicator expressed by GDP in purchasing power standards (PPS) per person employed relative to EU-25 (100). This indicator is intended to give an overall impression of the productivity of national economies expressed in relation with the European Union (EU-25) average. If the index of a country is higher than 100, this country's level of GDP per person employed is higher than the EU average and vice versa.

Table 6: Efficiency indicators set proposed by Eurostat

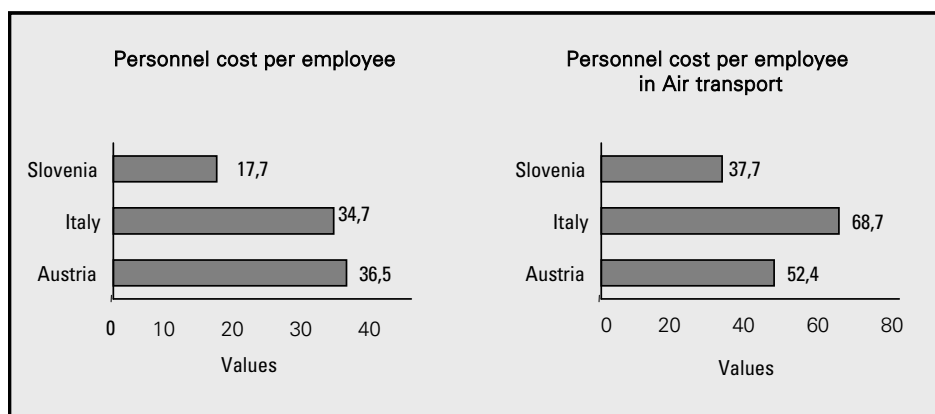


Another example of efficiency indicator is municipal waste collected (the quantity is expressed in kg *pro capita* per year). This indicator presents the amount of waste collected by or on behalf of municipal authorities and disposed of by the waste management system. The bulk of this waste stream is from households, though "similar" wastes from sources such as commerce, offices and public institutions are included.

As regards adequacy class we can consider the personnel cost per employee (the quantity is expressed in 1000 ECU/EUR) which means the average cost of one worker in transport sector. On one hand, per head staff high expenditure is a sign of a high labour cost. On the other hand, it can denote a high staff qualification and hence be a synonym for a high productivity. In particular we can take into consideration the personnel cost per employee in air

transport which measures the average cost of one worker in the considered transport service (Table 7).

Table 7: Adequacy indicators set proposed by Eurostat



The frequency of effectiveness indexes among key indicators proposed by Eurostat means that they are very diffused in the examined public administrations. Efficiency indicators are less spread because they are linked mainly to financial resources. Those referring to adequacy are less used because they are connected to quality and rating concepts.

5. Conclusion

Several studies show that there is a convergence in approach taken by different governments: the measures include budgetary reductions, deregulation, new technologies, new management methods, new tools and criteria for evaluation, decentralisation, devolution, flexibility in personal matters, service quality, customer orientation and privatisation (Pollit, 1993, Wollmann, 2003).

Thus performance evaluation has become a key element in the public sector reform of many countries. The activities and achievements of public organizations can be divided into a variety of categories linked to economy, efficiency, effectiveness, adequacy concepts.

These indicators typically fall into three measures: input of services (such as expenditure, staffing and equipment); output of services (such as quantity and quality, which in turn can be divided into speed and accessibility of service delivery), and outcomes relating to whether formal objectives are achieved (e.g. whether school pupils pass exams).

Furthermore, some of the activities and achievements can be combined to form important ratios (e.g. effectiveness, efficiency and adequacy); these performance indicators are at the heart of a monitoring system and they define the data to be collected to measure progress and enable actual results achieved over time to be compared with planned results. Thus, they are a management tool for making performance decisions about program strategies and activities.

The elements of the performance measurement system developed in the examined countries are studied in consideration of their spread and level of applicative difficulty in public administrations. So focusing on inner performance indicators, the frequency of effectiveness in European public administrations is explained by the facility of locate them in the set proposed by Eurostat. This is due to the fact that effectiveness indicators are easier to apply rather than those of efficiency and adequacy.

Efficiency and adequacy indexes are less spread because they are difficult to implement in organizations. In particular efficiency is placed in midway between effectiveness and adequacy indexes because of the consideration of resources and results. As regards adequacy, the difficulty of implementation is tied to the adoption of strategies, plans and programs requiring the definition of adequate resources to attain objectives.

Laura Tampieri is PhD Student in Economics and Management of Public Administrations course - Salerno University. She won a grant from Forlì Faculty of Economics on the subject "Self Local Government System in Slovenia" in the Faculty of Administration – Ljubljana University. She takes part in some Bologna University projects in SME creation in Transition Countries. She collaborates with Prof. Massimo Bianchi in teaching courses of Business Management, Logistics, Human Resource Management in the Faculty of Economics – Forlì.

References

- Andrews Rhys, Boyne, G. A., Law, J. and Walker, R.M. (2003): Myths, measures and modernization: a comparison of local authority performance in England and Wales in *Local Government studies*, vol.29, n.4
- Anselmi, L. (1998): Unità e diversità delle problematiche aziendali del settore pubblico italiano, in M. Bianchi (a cura di) *La pubblica amministrazione di fronte all'Europa*, Il Ponte Vecchio ed.
- Anselmi, L., (2003): *Percorsi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Giappichelli ed.

Laura Tampieri

Performance Evaluation Indexes in Public Administration

- Anselmi, L., Bianchi, M., Fiori, G., Giovanelli, L., Mele, R., Merli, M.Z., Mussari, R., Pavan, A., Saita, M., (2004): L'innovazione nei servizi delle pubbliche amministrazioni per la competitività delle PMI, Giuffrè ed.
- Bianchi, M. (2001): Il sistema organizzativo e le funzioni aziendali, Giappichelli ed.
- Bianchi, M. (2002): Un test per valutare i sistemi di controllo, valutazione e incentivazione delle performance negli Enti Locali, in Azienditalia n. 10
- Bianchi, M. (2004): Information Technologies and services tracking in the organizational development of Public Administration. The cases of P.A.Next and LEDA. Relazione al Symposium Internazionale, Information, Knowledge and Management. Re-assessing the role of ICTs in public and private organizations, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, Bologna
- Boccia, F. (2005): Il ruolo dell'azienda pubblica nel nuovo sistema europeo di programmazione delle politiche di sviluppo, in Azienda Pubblica n.2
- Bouckaert, G., Van de Walle, S. (2003): Comparing Measures of Citizen Trust and User Satisfaction as Indicators of " Good Governance": Difficulties in Linking Trust and Satisfaction indicators, in International Review of Administrative Sciences n.3
- Boland, T., Fowler, A.(2000): A system perspective of performance management in public sector organizations, in International Journal of Public sector management, vol.13, n.5
- Boyle, R., Lemaire, D. (1999): Building Effective evaluation capacity: lessons from practice, Transaction Publisher New Brunswick
- Boyne, G.A. (2002): Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An evaluation of the Statutory Framework in England and Wales, in Public Money&Management
- Boyne, G.A., Farrell, C., Law, J., Powel, M., Walker, R.M.(2003): Evaluating public management reforms. Principles and practice, Open University Press, Philadelphia.
- Carter, N. (1988): Measuring Government Performance, in Political Quarterly 59, n. 3
- Cavalluzzo, K.S. (2002): Competition, fee-for-service requirements, and government performance: evidence on the Federal Reserve, in Journal of Accounting and Public Policy
- Connolly, T., Conlon, E., Deutsch, S.(1980): Organizational Effectiveness: a multiple constituency approach, in Academy of Management Review, 5 , pag. 211-17
- Del Bello, A.(2003): L'ascesa del concetto di sostenibilità negli Enti pubblici locali: il progetto "Agenda 21" del comune e della provincia di Ferrara, in Vagnoni E.(a cura di) Azienda, Economia, Impresa ed Università, Este
- Devjak, S., Peček, B. (2001): Development of the system of performance indicators and increase of the efficiency of municipalities, in M. Bianchi (a cura di) Enti Pubblici e competitività, Il Ponte Vecchio ed.
- Eccles, R.G.(1991): The Performance Measurement Manifesto, Harvard Business Review, January-February

Performance Evaluation Indexes in Public Administration

- Farneti, G., Mazzara, L., Savioli, G. (1996): Il sistema degli indicatori dell'Ente Locale, Giappichelli ed.
- Farneti, G. (2002): Gestione e contabilità dell'Ente Locale: il bilancio, il PEG, la nuova contabilità economica, il controllo di gestione, il controllo strategico, il nucleo di valutazione, il rendiconto, l'euro, Maggioli ed.
- Farneti, G., Pozzoli, S. (2005): Principi e sistemi contabili negli Enti Locali: il panorama internazionale, le prospettive in Italia, FrancoAngeli ed.
- Flynn, A., Gray, A., Jenkins, W., Rutherford, B.(1988): Making Indicators perform, in Public Money and Management 8, n. 4
- Grandori, A.(1999): Organizzazione e comportamento economico, Il Mulino
- Gunn, L. (1988): Public Management : a Third Approach? in Public Money and Management 8, n.2
- Harrinvirta, O.M. (2000): Strategies of Public Sector Reform in the OECD Countries: A comparison, Finnish Society of Science and Letters and Finnish Academy of Science and Letters, Finland
- Kaplan, R.S., Norton D.P.(1992): The balance Scorecard – Measures that Drive Performance, Harvard Business Review
- Jackson, P. (1988): The management of performance in the Public Sector, in Public Money and Management, winter 11-15
- Longo, F. (2004): Riforme istituzionali e sviluppo manageriale delle PA: quali driver di cambiamento?, in Economia & Management
- Lüder, K.(1988): Governmental accounting in West European countries: with special reference to the Federal Republic of Germany, in Chan J., Jones R., Governmental accounting and auditing. International comparisons, Routledge, London
- Maas, J. (1995): The management of ethics and conduct in the public service, Ministry of the Interior, the Netherlands
- Mayne, J., Zapico, E. (1977): Monitoring Performance in the Public Sector, Transaction Publisher New Brunswick (USA) and London (UK)
- Morri, G., Foschi, S., Tagliabue, S. (2001): Il Piano Esecutivo di Gestione: principi, metodologie e procedure per la direzione dell'Ente Locale, Maggioli ed.
- Mussari, R.(1998): Il New Public Management e l'orientamento ai valori economici, in M. Bianchi (a cura di), La pubblica amministrazione di fronte all'Europa, Il Ponte Vecchio ed.
- OECD (1994): Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-Oriented Management, Occasional Papers Public Management n. 3, OECD Paris
- OECD (1997): In search of Results: Performance Management Practices OECD Paris
- OGC (2002): How to manage performance, Format publishing

Laura Tampieri

Performance Evaluation Indexes in Public Administration

- Pavan, A. (2001): L'amministrazione economica delle aziende, Giuffrè ed.
- Peess, R. (2001): Controlling within the Scope of New Management System: Introduction to the Public Administration in Germany
- Pollit, C. (1993): Managerialism and the Public Services, Blackwell, Oxford
- Pozzoli, S. (2002): Il controllo direzionale negli Enti Locali, FrancoAngeli ed.,
- Reck, J. L. (2001): The usefulness of financial and non financial performance information in resource allocation decisions, in Journal of Accounting and Public Policy
- Rosen, E.D. (1993): Improving Public Sector productivity: concepts and practice, Sage Publications
- Sanderson, I. (2001): Performance management, evaluation and learning in "modern" local government, in Public Administration
- Scherrer, W. (2004): Strategical Informations about a business location on the web: Investors' needs and a local Authority's offer in Salzburg, in G. Traversa, M. Potente (a cura di), L'Orchestra burocratica. Modelli, metodi e strumenti per la E-Administration, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Scuola Superiore Pubblica Amministrazione, Roma
- Tomkins, C. (1987): Achieving Economy, Efficiency and Effectiveness in the Public Sector, London, Kogan Page
- Vitali, P.M. (2001): I sistemi di misurazione economico-finanziaria nelle Università italiane: problemi e prospettive, Cedam ed.
- Wollmann, H. (2003): Evaluation in Public-Sector Reform: Concepts and Practice in International Perspective, Edward Elgar, USA

POVZETEK

Vrednotenje ekonomskih kazalnikov v javni upravi
Pregled njihove dejanske uporabe

Članek obravnava pristop k uporabi sistemov ekonomskih kazalnikov v javni upravi. Reforme v javnem sektorju se usmerjajo iz klasične zakonitosti delovanja na oblikovanje politike in njeno vrednotenje kot osnovni element upravljanja za rezultate, kar je postalo eden izmed mejnikov javnega sektorja.

Večina mednarodnih študij posledično obravnava načelo dobrega upravljanja ne glede na instančno in sodno kontrolo, pač pa glede na kazalnike uspešnosti, učinkovitosti in primernosti. Uporabljen pristop se ukvarja z razlikami med omenjenimi indikatorji in izhaja iz težavnostnega nivoja njihove uporabnosti pri implementaciji v javni upravi. Bolj kot definicijo meril, ki izraža nivo zadovoljstva pri zadovoljitvi splošnih potreb, mora javna uprava sprejeti sistem, ki vsebuje indikatorje kvalitete in stroškov pri zagotavljanju storitev in dobrin. Z njimi lahko opravljamo nadzor nad sposobnostjo organizacije, da zadovolji potrebe strank glede na porabljena sredstva v upravljalnem procesu. Raziskava zato primerja sisteme indikatorjev s področja evropske javne uprave glede na njihovo aplikativno sposobnost v povezavi z osnovnimi strukturami uspešnosti, učinkovitosti in primernosti. Indikatorji morajo namreč zadovoljiti dve osnovni zahtevi: uporabljeni so lahko kot instrument interne kontrole, prav tako pa omogočajo državljanom, da opravljajo kontrolo nad proizvodi javne uprave. Na ta način lahko državljani, menedžerji in investitorji ovrednotijo javne aktivnosti in prek analize indikatorjev naredijo primerjavo med različnimi državnimi in lokalnimi javnimi upravami.

V prispevku je narejena primerjava avstrijskih, italijanskih in slovenskih kazalnikov uspešnosti, s poudarkom na razmerju med indikatorji in njihovo stopnjo uvrstitve med državne nadzorne mehanizme. Prispevek še posebej poudarja povezavo med težavnostjo aplikacije indeksov in nivojem razpršitve v javni upravi. Osredotoča se na notranje kazalnike, pogostost uporabe kazalnika uspešnosti v evropskih javnih

upravah pa je uporabljena zaradi lahkega dostopa iz predloga Eurostata. Cilj je povezati ekonomske kazalnike z njihovo razširjenostjo v javni upravi. Indikatorja učinkovitosti in primernosti sta manj razširjena za razliko od indikatorja uspešnosti, ker ju je težko implementirati v organizacijah. Kazalniki, ki se nanašajo na uspešnost so zelo razširjeni, ker uporabljajo razmerje med rezultati in cilji, indikator učinkovitosti je lahko izražen z razmerjem med rezultati in sredstvi, njihov nivo razširjenosti je srednji. Naslednji indikator je primernost, ki je manj razširjen zaradi tesno povezanega razmerja z zapletenimi in nedefiniranimi koncepti kvalitete in etike.

Izboljševanje poslovanja s pomočjo modela poslovne odličnosti

UDK: 352.001:7:65.011.8

Tomislav Nemeč

Upravna enota Ljutomer

tomi.nemec@gov.si

IZVLEČEK

V prizadevanjih za kakovost in odličnost uporablja javna uprava podobne modele kot gospodarstvo. V letu 2004 je bil prvič uporabljen tudi model poslovne odličnosti (PRSCO). Vsak model koristi organizaciji le toliko, kolikor ji uspe z njegovo pomočjo dejansko izboljšati poslovanje. Za sprejemanje učinkovitih ukrepov za izboljšave pa so potrebne nove ideje in inovacijsko okolje, kar je izziv za javno upravo. V osrednjem delu članka so predstavljeni rezultati in nekatera vprašanja v zvezi z pilotnim projektom PRSCO, v nadaljevanju pa nekatere prednosti in priložnosti za izboljšanje poslovanja, ki so jih ugotovili zunanji ocenjevalci, oziroma primeri dobre prakse trenutno najboljših. Predstavljeni so tudi ukrepi, ki jih je ena izmed upravnih enot predvidela kot posledico uporabe modela poslovne odličnosti. Prispevek se zaključuje s predstavitevijo treh organizacijsko upravljaljskih izzivov za menedžment v javni upravi.

Ključne besede: poslovna odličnost, kakovost, javna uprava, pilotni projekt PRSCO, ukrepi, izboljšave

1. Uvod

Doseganje odličnosti v proizvodnji, storitvah ali v odnosih s strankami je doživetje, ki ne pusti ravnodušnega nikogar, še posebej, če gre za lastno izkušnjo, ko imamo priložnost uporabiti odličen izdelek ali doživeti izredno kakovostno storitev. Že koren same besede »odličnost« nam pove, da gre za nekaj, kar je »od lika«, nekaj, kar je bistveno več od povprečja, v primeru kakovosti je torej to kakovost v najvišji možni meri. Odličnost je danes samoumeven cilj najbolj razvitih, kakovost pa je le izhodišče za odličnost.

Najboljši si prizadevajo, da svoje stranke navdušijo, pozitivno presenetijo, da jim ponudijo več, kot so pričakovale. Tudi država, ki je odgovorna za splošno blaginjo in kakovost življenja na svojem teritoriju, tu ne sme biti izjema. Slovenija si

mora kot nova članica EU zadati višje cilje kot doslej, ne le dosegati povprečne razvitosti znotraj EU, ampak ga preseči in postati ena izmed npr. petih najbolj razvitih njenih članic. Javna uprava, kot največje »podjetje« v državi, mora za podporo tega cilja tudi sama postati ena najboljših v EU. Čas je, da si tudi država prizadeva za poslovno odličnost. Ambicije javne uprave morajo postati mnogo višje, preseči morajo splošna pričakovanja, javna uprava pa mora postati nadpovprečno učinkovit del družbe in spodbujevalec razvoja. Njen cilj morajo biti storitve, ki bodo navduševale njene odjemalce, storitve, ki bodo ne samo izpolnile, ampak tudi presegle pričakovanja strank glede strokovnosti, učinkovitosti in odzivnosti. S svojim zgledom mora država soustvarjati stimulativno okolje, v katerem bodo »dobri« lažje postajali »odlični« in »odlični« lažje postali »zmagovalci« tudi v evropskem merilu.¹

2. Prizadevanja za kakovost in odličnost v javni upravi

V zadnjih letih lahko tudi v javni upravi opazimo kar nekaj prizadevanj posameznih organov, da bi poslovali kakovostno, postali čim uspešnejši (poslovno odlični) in da bi v največji meri zadovoljili svoje deležnike oziroma vse zainteresirane strani (državljanke, vlado, zaposlene, demokratično javnost...). Kakovost v slovenski javni upravi je eno izmed redkih področij, ki se lahko pohvali z mednarodnimi standardiziranimi sistemi vodenja, kot so na primer ISO², CAF³ in EFQM (PRSPO)⁴. Samo dejstvo, da je upravna organizacija uvedla katerega izmed modelov vodenja, pa deležnikom pomeni le toliko, kolikor tudi sami »začutijo« neposredno korist. Modeli so namreč le osnova, napolniti jih je treba z dobrimi praksami in pristopi ter doseči cilj: dobre (odlične) rezultate na vseh področjih.

Mnogi se sprašujejo, kateri model je boljši in bolj primeren za posamezno dejavnost ali organizacijo. Ob podrobnejšem poznavanju modelov in z vidika

1 Med finaliste za Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost za leto 2005, oziroma v ožji izbor za priznanje, so se (po kategorijah) uvrstile štiri organizacije. Odbor za priznanja med njimi ni prepoznal nobene organizacije, ki bi ustrezala visokim kriterijem PRSPO, zato je odbor sklenil, da se PRSPO za leto 2005 ne podeli.

2 International Organization for Standardization

3 Common Assessment Framework, ki je v slovenščino preveden kot Evropski okvir za ocenjevanje kakovosti v javnem sektorju.

4 European Foundation for Quality Management. Kot promocijsko orodje je ta sklad leta 1991 ustanovil nagrado za poslovno odličnost EQA – European Quality Award. Slovenska različica te nagrade je Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost – PRSPO.

celovitega vodenja kakovosti (TQM) ugotovimo sorodnost modelov, opazimo lahko ponavljanje ključnih besed ter sovpadanje njihovih temeljnih gradnikov, to je obvladovanje izboljševanja, procesni pristop ter usmerjenost na odjemalce in rezultate. Model posamezni organizaciji koristi le toliko, kolikor ji zagotavlja uspešno udejanjanje strategije, to pa je mogoče le, če je intenzivno vpeljan v vse nivoje in če ga razumejo vsi zaposleni. Da se pa sistem zares ukorenini v organizacijo, sta potrebni vsaj dve leti (Ložar, 2003).

V slovenski javni upravi je bilo doslej podeljenih cca 40 certifikatov vodenja kakovosti ISO 9001:2000 ter izvedenih približno enako število samoocenjevanj po modelu za javni sektor CAF, mnogi med njimi pa so uporabniki obeh navedenih modelov. V letu 2004 pa je prvič razpisan pilotni projekt PRSPO za javno upravo.

Vprašanja, ki se večkrat porajajo ob uvajanju navedenih modelov, so: ali organizacije v resnici pridobijo toliko, kot se pričakuje, ali pa so bila pričakovanja morda pretirana? Ali je dodana vrednost uvedbe modela sploh ovrednotena in sprejemljiva glede na stroške vzpostavitve in vzdrževanja? Kako uvedeni model dejansko vpliva na zadovoljstvo uporabnikov, zaposlenih in na druge rezultate poslovanja? Doslej je bilo opravljenih nekaj raziskav glede koristi in vplivov posameznih modelov predvsem v gospodarstvu⁵ manj pa v javni upravi. Modela ISO in CAF sta v javni upravi v uporabi že dalj časa, zato se v nadaljevanju članka osredotočamo na prve izkušnje javne uprave s poslovno odličnostjo oziroma z uporabo modela PRSPO.

3. Poslovna odličnost in model EFQM (PRSPO)

Izraz »poslovna odličnost« še vedno ni jasno definiran, niti nima svoje filozofije in načel. Različni avtorji ga različno definirajo. Tako Dale in Lascelles definirata odličnost kot neopredeljiv cilj, ki sloni na nekih dogovornih merilih. Drugi menijo, da je odličnost le določena stopnja TQM. Definicija odličnosti, ki jo je postavila EFQM, pravi, da je odličnost »izstopajoča praksa v upravljanju organizacije in doseganju rezultatov«. Marolt in Gomišček definirata odličnost kot »preseganje povprečja in iskanje najboljšega možnega, tako glede zadovoljstva kupcev, učinkovitosti virov, varovanja okolja kot tudi glede poslovnih rezultatov organizacije« (Marolt, Gomišček, 2005).

Doseganje poslovne odličnosti ni le abstraktna teorija; to so konkretni dosežki pri tem, kaj organizacija dela, kako dela in kakšne rezultate dosega, ter prepričanje, da bo takšne rezultate trajno dosegala v prihodnje. Poslovna

⁵ Pivka M., Uršič D. (1999): »ISO 9000 in konkurenčnost podjetij – slovenske izkušnje«, Zbornik referatov SZK 8. letna konferenca, Ljubljana, str. 87-88

Tomislav Nemeč
**Izboljševanje poslovanja s pomočjo
modela poslovne odličnosti**

odličnost tako ni program ali sistem, je način poslovanja. Slovenska fundacija za poslovno odličnost na svoji spletni strani opredeljuje poslovno odličnost z naslednjimi trditvami⁶:

- Poslovna odličnost je zbirka učinkovitih orodij in konceptov, ki so se dokazano izkazali v praksi.
- Poslovna odličnost je določena z zadovoljstvom in navdušenjem kupcev.
- Poslovna odličnost vključuje tako proces neprestanega izboljševanja kot tudi prelomne dogodke, ki pomenijo radikalne izboljšave.
- Orodja in tehnike poslovne odličnosti so uporabni pri vseh vidikih poslovanja.
- Poslovna odličnost pomeni odličnost delovanja organizacije. Vse kar je manj, pomeni priložnost za izboljšave.
- Poslovna odličnost zvišuje zadovoljstvo kupcev, skrajšuje poslovni cikel ter zmanjšuje stroške, napake in popravila.
- Poslovna odličnost ni uporabna samo v gospodarskih organizacijah. Deluje tudi v neprofitnih organizacijah, npr. v šolah, pri socialnih storitvah, vladnih ustanovah.
- Rezultati (nefinančni in finančni) so naravna posledica učinkovitega upravljanja poslovne odličnosti.

Sam model in njegova shema podrobneje predstavljena v številni strokovni literaturi, zato v nadaljevanju navajamo le nekaj osnovnih podatkov. Model je nastal pod vodstvom European Foundation for Quality Management (EFQM), ki jo je ustanovilo 14 vodilnih evropskih podjetij. Organizacijo lahko ocenijo zunanji ocenjevalci ali pa se oceni sama, in sicer tako, da za vsako merilo ugotovi, do katere stopnje izpolnjuje zahteve modela. Ocena v točkah (skupaj jih je možno 1000) pokaže, kako daleč je prišla organizacija na poti v odličnost. Tako se vsako leto ocenjujejo in med seboj primerjajo najboljša evropska podjetja ter potegujejo za evropsko nagrado, ki se podeljuje v Bruslju. Rezultat 1000 točk je zgolj teoretičen, saj idealnih podjetij ni, najbolj odlična evropska podjetja, kot so na primer Siemens in Nokia, so zbrala cca 700 točk, v letu 2005 pa se jim je zelo približala tudi Luka Koper, ki je prejela evropsko priznanje »Recognised for Excellence« in bila uvrščena v razred med 601 in 650 točk. V Sloveniji se model uporablja na podlagi zakona v obliki Priznanja Republike Slovenije za poslovno odličnost (PRSPO), ki se vsako leto podeli najboljšemu podjetju.

⁶ <http://www.sfpo.org/>

Model EFQM je referenčna točka za dobro upravljavsko prakso in dolgoročni trajnostni razvoj. Model temelji na devetih merilih, uravnoteženo porazdeljenih med dejavnike in rezultate. Dejavniki vplivajo na rezultate, ki so vidni sadovi dela (dejavniki → »setev«, rezultati → »žetev«). Pet od t.i. »dejavnikov«, zajema aktivnosti in napore organizacije, odgovore na »kaj« in »kako«. Preostala štiri merila, t.i. »rezultati«, pa zajemajo rezultate in dosežke organizacije. Oboji so med seboj povezani: » rezultati« so posledica » dejavnikov«, » dejavniki« pa se izboljšujejo s pomočjo povratnih informacij iz »rezultatov«.

Z uporabo procesa, ki ga model EFQM imenuje samoocenjevanje, si organizacije lahko vsak trenutek ustvarijo celovito sliko svojega stanja. Ta slika, ki daje dragocene povratne informacije o uspešnosti pristopa organizacije v vseh njenih aktivnostih, je lahko močno gibalno izboljšav. V procesu samoocenjevanja tako organizacija spozna (EFQM, 2004):

- svoje prednosti in področja za izboljšanje,
- kako daleč na poti odličnosti je že in kako daleč naprej naj še gre,
- kje je v primerjavi z drugimi,
- v kaj naj usmeri svoje omejene vire, da bo od njih korist čim večja.

4. Pilotni projekt PRSPO za javno upravo

V pilotnem projektu PRSPO za javno upravo je sodelovalo 14 upravnih organizacij (13 upravnih enot in ena policijska uprava). Z izvedbo pilotnega projekta PRSPO so bile tako prvič podeljene neodvisne zunanje ocene poslovanja organov javne uprave, kar omogoča objektivno primerjanje njene uspešnosti z gospodarstvom. Organizacije so v samooceni vlogi (35 strani) na osnovi pristopa RADAR (**R**esults - rezultati, **A**pproach - pristop, **D**eployment - razširjenost pristopa, **A**ssessment - ocenjevanje in **R**eview - pregled) temeljito analizirale svoje poslovanje z vidikov devetih meril in njihovih podmeril.

Pogoj za sodelovanje v projektu je bil pridobljeni standard kakovosti ISO ali vsaj izvedena samoocena po modelu CAF. Predvsem prijavitelji, ki so pred tem naredili tudi samooceno po modelu CAF, so tako dobili prvi celovitejši »vtis« o svojem poslovanju, saj so iz ocen zunanjih ocenjevalcev lahko preverili, ali so bili pri samooceni po modelu CAF objektivni in ali so pravilno ugotovili svoje prednosti in pomanjkljivosti. Doseženi rezultati⁷ so bili relativno dobri, saj sta bili najboljši upravni enoti uvrščeni v razred 301-400 točk, večina prijaviteljev

⁷ Vir: Vlada RS, Odbor za priznanja RS za poslovno odličnost (2005), »Končno poročilo prijavitelju – UE Ljutomer«, Urad za meroslovje, Ljubljana.

Tomislav Nemeč
**Izboljševanje poslovanja s pomočjo
 modela poslovne odličnosti**

(57,1%) pa je bila v razredu 201-300 točk, kar je glede na rezultate dosedanjih pilotnih projektov zelo dober rezultat.

Preglednica 1: Število organizacij v posameznih razredih glede na končno število točk

razred	0-100	101-200	201-300	301-400	401-500	501-600	601-700	701-800	801-900	901-1000
število organizacij	0	4	8	2	0	0	0	0	0	0

Preglednica 2: Odstotkovni deleži prijaviteljev v 10% pasovih glede na možno število točk po posameznih merilih

dejavnik / rezultat	pasovi ocen v %										skupaj
	0-10	11-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-80	81-90	91-100	
1. voditeljstvo	0,0	35,7	57,1	0,0	7,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
2. politika in strategija	7,1	28,6	42,9	21,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
3. zaposleni	0,0	14,3	78,6	7,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
4. partnerstva in viri	7,1	28,6	57,1	7,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
5. procesi	7,1	21,4	57,1	14,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
6. rezultati v zvezi z odjemalci	7,1	35,7	21,4	35,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
7. rezultati v zvezi z zaposlenimi	0,0	50,0	35,7	14,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
8. Rezultati v zvezi z družbo	28,6	42,9	21,4	7,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
9. Ključni rezultati delovanja	14,3	42,9	42,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0

Pregled doseženih rezultatov pri posameznih dejavnikih in merilih kaže, da je bil najboljši rezultat dosežen pri dejavniku »Voditeljstvo«, kjer noben prijavitelj ni v najnižjem razredu 0-10% možnih točk, večina jih je v razredu 21-30% točk, en prijavitelj pa je bil uvrščen v razred 41-50% točk. Najslabša rezultata sta bila dosežena pri »Rezultatih v zvezi z družbo«, kjer je bilo 28,6% prijaviteljev uvrščeno v najnižji razred 0-10% točk in le en prijavitelj v razred 31-40% točk, ter »Ključnih rezultatih delovanja«, kjer je 14,3% prijaviteljev bilo uvrščeno v najnižji razred 0-10% točk, nobenemu pa se ni uspelo uvrstiti v razred nad 30% možnih točk.

Pilotni projekt PRSPO je priložnost, da bi se naredila celovita vsebinska analiza (ki bi jo koordinirala MJU in Urad za meroslovje) ter pripravil ustrezen nabor priporočil in smernic, ki bi lahko obogatile in dale novo vsebino v prizadevanjih za modernizacijo javne uprave. V projektu so sodelovale večinoma tiste upravne enote in ena policijska uprava, ki so že doslej dosegale dobre poslovne rezultate in z lastnimi rešitvami prispevale k oblikovanju dobrih praks znotraj javne uprave, zato bi bilo smiselno narediti analizo njihovega poslovanja v dveh smereh, in sicer proučitev prepoznanih prednosti (vzpostavljenih dobrih praks) ter proučitev prepoznanih priložnosti za izboljšanje. V peti točki tega članka podajamo nekaj izhodišč za tako analizo, prav tako so predstavljeni nekateri ukrepi za izboljšanje poslovanja.

4.1 Model PRSPO in drugi sistemi vodenja kakovosti

Izvedeni pilotni projekt PRSPO ponuja kot »stranski produkt« priložnost za razmislek tudi o dosedanjih pristopih obvladovanja kakovosti v javni upravi, to je, ali sta bila njena dosedanja delovanja in prizadevanja »pravilna« ter so dobra osnova za razvijanje poslovne odličnosti.

Razlike med bolj uspešnimi in povprečnimi organizacijami ne določa strategija, ampak jo določajo vzpostavljeni sistemi, ki omogočajo udejanjanje strategije. Tudi v primeru pilotnega projekta PRSPO za javno upravo se je pokazalo, da organizacije z vzpostavljenimi sistemi vodenja, kot npr. sistemom za obvladovanje kakovosti, vzpostavljenim sistemom za ravnanje z ljudmi, sistemom vodenja s cilji, sistemom komuniciranja z javnostmi ali obvladovanjem odnosov z uporabniki idr. lažje dosežejo nadpovprečne rezultate. Tako imata obe upravni enoti, ki sta dosegli največ točk in že nekaj let poslujeta v skladu s standardom ISO 9001, narejeni samooceni po modelu CAF ter uporabljata tudi druge modele in pristope na različnih področjih vodenja. Vse te aktivnosti vodijo do sinergijskih učinkov in se medsebojno povezujejo v modelu poslovne odličnosti EFQM. številne raziskave so namreč pokazale (Dolinšek idr., 2004),

Tomislav Nemeč
**Izboljševanje poslovanja s pomočjo
modela poslovne odličnosti**

da je model EFQM komplementaren z orodji, kot so *Investors in people*, *Charter Mark*, ISO in BSC⁸, o čemer so podrobnejše informacije dostopne v publikaciji »*Linking the Excellence Model to other Management Models and Tools*.⁹

Predvsem so imele upravne enote, ki že nekaj let poslujejo v skladu s standardom ISO, dobro osnovo, da so v pilotu PRSPO lahko dosegle nadpovprečne rezultate. V teh upravnih enotah izvajajo aktivnosti, s katerimi se lažje dokazuje izpolnjevanje zahtev meril modela PRSPO. Te aktivnosti so npr.:

- izvajanje notranjih presoj,
- izvajanje vodstvenih pregledov z ustreznim planiranjem ter izvajanjem korektivnih in preventivnih ukrepov,
- obvladovanje in nenehno izboljševanje procesov,
- opredeljeno voditeljstvo, politika in strategija,
- opredeljeno obvladovanje virov,
- predvsem pa usmerjenost k odjemalcem in zaposlenim.

Dejanski vpliv sistema kakovosti ISO 9001 na oceno odličnosti in korelacija med njim ter doseženimi rezultati v tem pilotnem projektu pri posameznih merilih zaenkrat nista dokazljiva, saj so informacije vezane na posameznega prijavitelja – zaupne in brez njegovega dovoljenja niso na vpogled. V zvezi s tem vprašanjem je zanimiv primer Splošne bolnišnice Novo mesto, enega izmed štirih finalistov PRSPO za leto 2005 in najuspešnejšega predstavnika javnega sektorja med prijavitelji. Bolnišnica se je po nekaj letih sodelovanja v pilotnih projektih PRSPO za zdravstvo odločila pridobiti standard ISO 9001 predvsem zaradi ugotovitve, da je za boljše rezultate na področju odličnosti treba tudi ustrezno obvladovati procese.

Vsekakor pa lahko zaključimo, da so se v pilotnem projektu PRSPO prvič povezale vse dosedanje aktivnosti ter prizadevanja (sprejete uredbe, CAF, ISO) za kakovost, ki so bila izvedena v javni upravi, kar pomeni, da več aktivnosti v preteklosti vodi k boljšim rezultatom poslovne odličnosti.

5. Izboljšanje poslovanja na podlagi zunanje ocene

Sodelovanje v pilotnem projektu PRSPO ali zgolj samoocena organizacije daje dragocene podatke o trenutnih prednostih in možnostih za izboljšanje. Sodelujoči so dobili obširne povratne informacije, ki zajemajo vse vidike upravljanja.

⁸ Balanced scorecard. V Sloveniji se uporablja izraz Model uravnoteženih kazalnikov.

⁹ <http://www.shu.ac.uk/research/integralexculture/docs/management%20models.pdf>

Če hočejo imeti od samoocene po modelu EFQM čim večjo korist, to ne sme biti enkratni dogodek, ki bi se končal z izdelano samooceno ali poročilom zunanjih ocenjevalcev, ampak mora preiti v aktivnosti, ki se bodo planirale v običajnem procesu načrtovanja poslovanja ter pozneje pregledovale na vodstvenem pregledu. Dogodek samoocene mora »odmevati« v vsakdanjem delu, vse dokler ne bodo izvedeni vsi ukrepi, ki so bili sprejeti na podlagi prepoznanih priložnosti za izboljšave. »Zorenje za odličnost« je dolgoročen proces, sodelovanje v pilotnem projektu pa le prvi korak na poti k odličnosti, saj je iz izkušenj v PRSPO in EFQM znano, da organizacije potrebujejo nekaj let discipliniranega in vztrajnega učenja, veliko uvedenih izboljšav in inovacij, da lahko napredujejo na lestvici odličnosti med najboljše (v RS razred 500-600 točk).

5.1 Nova inovacijska kultura javne uprave – pogoj za odličnost poslovanja

Kako priti do nabora inovacij, novih predlogov, izboljšav in pravih ukrepov, ki bodo učinkoviti in bodo premaknili organizacijo za stopnico više na poti k odličnosti? S temi vprašanji se ukvarja menedžment ne samo v javni upravi, ampak je to izziv tudi v drugih organizacijah. Gotovo je nekaj, in sicer, da ne moremo delati stvari tako, kot smo jih včeraj, če hočemo boljše rezultate. S tem, ko je javna uprava odprla vrata poslovni odličnosti, je na neki način pokazala, da želi postati drugačna, za to pa bo potrebovala številne nove ideje, poglede in pristope. Večina inovacij lahko prihaja le od ljudi »s prve bojne črte«, se pravi tistih, ki so blizu izvedbeni ravni poslovanja, tistih, ki dnevno izvajajo zakonodajo, se srečujejo s strankami, rešujejo organizacijske, kadrovske in finančne probleme. Ob tem se postavlja vprašanje, kako te ljudi motivirati za večjo kreativnost in kako zajeti ideje, ki se porajajo ob vsakodnevnem delu.

V javni upravi se mora uvesti odgovornost za inovacije in pričeti z načrtnim vzpodbujanjem ustvarjalnosti in zgraditi najširše komunikacijske kanale, po katerih se bodo predstavljali vsi odprti problemi in vprašanja ter tudi predlagane rešitve. Inovacije v poslovnem okolju niso plod posameznika, ampak celotnega tima in stimulativnega okolja. Ustvarjanje »inovacijske« notranje kulture postaja izziv tudi za javno upravo. Poskrbeti mora za razmere, v katerih bo inovacijski proces opredeljen ter obvladovan, ustvarjalno mišljenje pa bo postalo pomembna vrednota.

V javni upravi je že bilo nekaj korakov v tej smeri, kot npr. zbiranje koristnih predlogov zaposlenih, ustanavljanje skupin za dobre prakse, skupin za odpravljanje administrativnih ovir. Organizirajo se konference dobre prakse, v letnih poročilih se zahtevajo tudi predlogi za izboljšanje dela. Nekaj več inovativnosti se zahteva

Tomislav Nemeč
**Izboljševanje poslovanja s pomočjo
 modela poslovne odličnosti**

od tistih upravnih organov, ki uporabljajo modele kakovosti, npr. ISO 9001 zahteva nenehno izboljševanje procesov, kar lahko pomeni ali reorganizacijo procesov, ali zmanjševanje časa izvedbe in stroškov. Standard zahteva tudi izvajanje notranjih presoj, ki jih upravni organi uporabljajo kot način za zagotavljanje nenehnega izboljševanja. Upravne organizacije z uvedenim sistemom kakovosti in tiste, ki pravilno in redno izvajajo samoocene po modelu CAF, so vstopile v preprost a učinkovit krog kakovosti (Demingov ali P-D-C-A krog) in ga uporabljajo za svoje izboljševanje. Pilotni projekt PRSPO je pri prijaviteljih kljub temu, da so to upravne organizacije, ki že dalj časa uporabljajo katerega izmed sistemov kakovosti, odprl dileme o zadostni prisotnosti ustvarjalnosti in inovativnosti, saj v svojih točkah kar na nekaj mestih zahteva dokaze o pristopu in rezultatih.

Preglednica 3: Tema ustvarjalnosti in inovativnosti v modelu EFQM ¹⁰

točka podmerila	tema
1. a	vodje spodbujajo in opogumljajo
2. b	uporaba rezultatov ustvarjalnosti kot vhodnih informacij za politiko in strategijo
3. c	dajanje priložnosti za ustvarjalnost in inovativnost
4. a	uporaba partnerstev za zavzemanje za inovativnost in ustvarjalnost
4. e	uporaba informacij in znanja za spodbujanje inovativnosti in ustvarjalnosti
5. b	uporaba inovativnosti in ustvarjalnosti udeležene strani za spreminjanje in izboljševanje procesov
5. c	uporaba ustvarjalnosti in inovativnosti za razvoj proizvodov in storitev
5. e	uporaba ustvarjalnosti in inovativnosti za izboljšanje odnosov z odjemalci
6., 7., 8., 9.	merjenje uspešnosti procesov ustvarjalnosti in inovativnosti (npr. inovativnosti pri načrtovanju)

Vse te aktivnosti so sicer koristne, vendar niso posledica sistemskega pristopa znotraj javne uprave in del ustvarjalnega sodelovanja mnogih za inovativnost dela¹¹, prav tako v to ni dovolj vključena zainteresirana javnost, saj bi le na ta način lahko pridobili večje število invencij (novih zamisli), izmed katerih bi jih del postalo tudi resnično uporabnih in koristnih ter bi jih odjemalci sprejeli. Ustvarjanje takega okolja v javni upravi je pogoj, da bo le-ta lahko napredovala v poslovni odličnosti v višji razred od 301-400 točk in se tako pridružila najboljšim.

5.2 Primer ukrepov na podlagi zunanje ocene

Ocena zunanjih ocenjevalcev oziroma poročilo, ki so ga prejeli sodelujoči v pilotnem projektu, je ključna dodana vrednost in smisel sodelovanja v projektu. Kot primer navajamo, da je bilo samo za UE Ljutomer ugotovljenih 92 prednosti in kar 146 priložnosti za izboljšanje. Tako obširno poročilo je priložnost za poglobljeno analizo poslovanja, ki lahko pripelje do nabora ukrepov za postopno uvajanje v poslovanje. Kot primer navajamo deset ukrepov, ki so posledica sodelovanja v pilotnem projektu PRSPO in jih je UE Ljutomer dodatno predvidela v Letnem planu 2005:

- razviti kazalnike o stopnji uravnoveženosti obremenitev,
- uvesti najmanj eno storitev izven običajnih postopkov, s katero se bo povečalo zadovoljstvo strank,
- povezati osebne cilje z organizacijskimi za upravno področje glede zaostankov in % rešenih zadev v roku,
- povezati sistem ocenjevanja delovne uspešnosti z nenehnim izboljševanjem,
- uvesti dodaten kazalnik spremljanja odzivnosti na spremembe in novosti,
- vzpostaviti sistem merjenja učinkov sprememb organiziranosti in poslovanja,
- izvesti merjenje zadovoljstva partnerjev z delom UE (ministrstva, lokalni organi javne uprave...) in ugotoviti njihova pričakovanja,
- vzpostaviti sistem spremljanja strateških dobaviteljev (partnerjev) glede dobave storitev v posameznih fazah vodenja upravnega postopka ter njihovo ocenjevanje in povratno informiranje,
- vzpostaviti register finančnih tveganj,
- spodbuditi inovativnost zaposlenih – povečati število koristnih predlogov zaposlenih in ustanoviti tim za razvoj dobrih praks.

10 Povzeto po Model odličnosti EFQM – javni in prostovoljni sektor, Urad RS za meroslovje, Ljubljana 2004.

11 Metodologija USOMID–Ekonomska fakulteta v Mariboru, dr. Matjaž Mulej, <http://sl.wikipedia.org/wiki/Inovacija>

5.3 Prednosti in priložnosti izboljšanja na podlagi zunanjih ocen

Da bi spodbudili komunikacijo in med seboj izmenjali vsaj nekaj ključnih ugotovitev iz posameznih poročil zunanjih ocenjevalcev, je bila v juliju 2005 izvedena anketa med vsemi sodelujočimi v pilotnem projektu PRSPO. Na anketo se je odzvalo 7 upravnih enot in ena policijska uprava (cca 60% vseh udeležencev projekta). Organizacije so odgovarjale na tri ključna vprašanja ankete, in sicer:

- Katere (vsaj tri) ugotovljene prednosti v poročilu so njihove dejanske prednosti oziroma po čem menijo, da so najbolj prepoznavni?¹²
- Katere (vsaj tri) priložnosti za izboljšanje navedene v poročilu so po njihovem mnenju najkoristnejše za organizacijo?
- Katere nove kazalnike bodo dodatno uvedli v sistem svojih meritev na podlagi rezultatov in ugotovitev v pilotnem projektu PRSPO?

Skupaj je bilo tako po izboru anketiranih navedenih 86 različnih prednosti, 84 priložnosti za izboljšanje in 55 kazalnikov oziroma aktivnosti, povezanih z meritvami. V nadaljevanju se pri vsakem merilu kot primer navaja po en odgovor (po izboru avtorja) na posamezno vprašanje. Anketiranci so prejeli vse zbrane odgovore na vprašanja, kar predstavlja zameetek baze dobrih praks in priložnosti za izboljšanje v prizadevanjih za poslovno odličnost v javni upravi.

Kljub temu, da je bil v analizi ankete zajet le manjši vzorec vseh ugotovljenih prednosti in priložnosti za izboljšanje¹³, lahko povzamemo nekatere skupne ugotovitve, ki jih opredelimo kot organizacijsko upravljalvske izzive menedžmenta javne uprave; z njimi pa se je na nivoju posameznih upravnih organizacij težje spopasti, saj zahtevajo sistemski pristop in podporo ministrstev. Kot primer navajamo le tri:

Izboljšanje meritev – Ugotovitve zunanjih ocenjevalcev, kot so »skromni nabori kazalnikov..., kazalniki ne izkazujejo triletnih trendov..., ocenjevanje ustreznosti in učinkovitosti pristopa ni opredeljeno..., niso določeni kriteriji merjenja učinkov...« govori o nepopolnem sistemu objektivnih meritev, kar onemogoča spoznavanje resničnega stanja v organizaciji. K rešitvi problema bi prispevala poglobljena analiza uporabljenih in predlaganih kazalnikov v pilotnem

¹² Anketiranci so najverjetneje navajali prednosti po merilih, kjer so zbrali največ točk.

¹³ V vseh 14 poročilih prijaviteljev je bilo podanih več sto prednosti in priložnosti za izboljšanje, anketiranci so v anketi navedli le tiste, ki so se jim zdele najpomembnejše.

projektu ter oblikovanje nabora standardnih meril in kazalnikov za organe javne uprave (Nemec, 2004).

Primerjava z najboljšimi – Zunanji ocenjevalci večkrat ugotavljajo »odsotnost primerjav z RS in EU..., niso navedeni cilji najboljšega..., kako se analizirajo in vgrajujejo pozitivne izkušnje drugih«. V veliko pomoč bi bil javno objavljen referenčni register nabora kazalnikov in meril merjenja delovanja javne uprave, kjer bi bile objavljene povprečne, minimalne in maksimalne vrednosti posameznih kazalnikov. Objavljene bi bile tudi »dobre prakse« in pristopi tistih, ki pri posameznem kazalcu dosegajo najboljše rezultate. Osnova za to bazo bi lahko bile ugotovljene prednosti v okviru pilotnega projekta PRSPO (npr. pristopi ene izmed upravnih enot, ki je bila pri merilu »vpliv na družbo« edina uvrščena v razred 301-400 točk).

Povezovanje ciljev organizacije z delovnimi mesti in ključnimi procesi – V priporočilih za izboljšave je večkrat navedeno »ni pristopa pri opredeljevanju osebnih ciljev in ciljev oddelkov..., osebni cilji se ne pregledujejo in usklajujejo z organizacijskimi in strategijo«. Ključno vprašanje je, kako se spremlja in motivira zaposlene za doseganje ciljev in ali zaposleni sploh vidijo svoj prispevek pri doseganju skupnih ciljev. Priložnost za izboljšanje stanja je v skorajšnji uvedbi »Projekta učinkovitosti« (MJU, predvidoma v letu 2006), ki omogoča na osnovi časovnih standardov za postopke z istimi kazalniki informacijsko podprto merjenje osebne učinkovitosti zaposlenih, oddelkov in organizacije .

Tomislav Nemec
**Izboljševanje poslovanja s pomočjo
 modela poslovne odličnosti**

Preglednica 4: Primer prednosti, priložnosti izboljšanja in novega kazalnika glede na merilo¹⁴

merilo	prednost	priložnosti izboljšanja	nov kazalnik
voditeljstvo	Vzpostavljen je sistematičen pristop k preverjanju in izboljševanju učinkovitosti vodenja (notranje presoje po standardu ISO, samoocena po modelu CAF, SiOK).	Izboljšanje sistema neposrednega vključevanja zaposlenih v procese sprememb na področju dojemanja poslanstva, vrednot, vizije in ciljev.	Število izboljšav na podlagi prepoznane najboljše prakse.
politika in strategija	UE ima sprejeto politiko in strategijo udejanjanja s procesnim pristopom in sistemom vodenja s cilji.	Ni razvidnega izmenjevanja najboljših praks na tem področju oz. drugih načinov izmenjevanja znanja.	Odstotek zaposlenih, ki imajo pozitivno mnenje glede uvedenega sistema kakovosti.
zaposleni	Vzpostavitev in delo odbora za zadovoljstvo zaposlenih ter njegov vpliv na izboljšanje medčloveških odnosov.	Pristop na področju usklajevanja, pregledovanja in posodabljanja osebnih ciljev z organizacijskimi ni jasno nakazan in izpeljan iz splošne strategije.	Odstotek uporabnih predlogov izboljšav zaposlenih.
partnerstva in viri	Na osnovi analiz vzrokov napak je UE pričela vzpostavljati dialog z zunanjimi partnerji glede izmenjave znanj, kar je prispevalo k hitrejšemu reševanju zadev.	Aktivno spremljanje pričakovanj in potreb partnerjev PU za izboljšave izvedbenih procesov policije.	Stopnja primernosti dobavitelja
procesi	UE je vpeljala sistem ISO 9001:2000, ki je osnovni procesni pogled in temelj za nenehno izboljševanje.	Ni dokazil o izmenjevanju dobre prakse med UE pri uvajanju novih upravnih postopkov na osnovi zakonskih določil.	Število sprememb izvajanja procesov, na podlagi predlogov delovnih skupin ali posameznikov
rezultati odjemalci	Odpravljen je bil čakalni čas pred pisarnami.	Uvesti spremljanje zadovoljstva »nevidnih« odjemalcev npr. ministrstev, lokalnih skupnosti, drugih služb.	Odstotek pohval od vseh pripomb na delo UE.
rezultati zaposleni	UE je v letu 2004 kot prva UE v državi prejela certifikat Vlagatelji v ljudi.	Skromen nabor kazalnikov - odsotnost ključnih (usposobljenost, produktivnost, nagrade, timsko delo, odzivnost pri anketiranju, nesreče, pritožbe, bonitete).	Razpoložljivost : št. opravljenih ur/ št. planiranih ur.
rezultati družba	V sistemski dokumentaciji vodenja kakovosti so opredeljene smernice, ki opredeljujejo odnos do kakovosti življenja, okolja in ohranjanja kulturnega dialoga z drugimi upravnimi organi.	Odsotnost anketiranja okolja o družbeni vpetosti UE.	Število vključevanj UE v dejavnosti lokalnih skupnosti in družbenega okolja.
ključni rezultati delovanja	Iz prikazanih rezultatov je razvidna racionalna poraba proračunskih finančnih sredstev.	Definiranje ključnih rezultatov delovanja glede na sprejeto »Strategijo razvoja javnega sektorja«.	Število neskladij, ugotovljenih pri zunanjih presojah in nadzorstvenih pregledih.

¹⁴ Navedena prednosti, priložnosti za izboljšanje in kazalniki pri posameznem merilu niso med seboj vsebinsko povezani in se ne nanašajo na isto podmerilo.

6. Zaključna misel

Vsak model, tudi model odličnosti, je za organizacijo dober le toliko, kolikor dejansko vpliva na izboljšanje njenega poslovanja. Tudi sodelovanje v pilotnem projektu PRSPO za javno upravo je smiselno predvsem zaradi povratne informacija v obliki poročila, na podlagi katerega dobi vsaka organizacija obširne informacije o prednostih in priložnostih za izboljšanje. Prvi rezultati, vsaj za 14 sodelujočih, so spodbudni, prav tako so dokazani njihovi koristni učinki. Nagrada za sodelovanje pa je tudi spoznanje, da je trajno izboljšanje in doseganje dobrih rezultate možno le, če izboljšujemo tudi dejavnike. Za njihovo izboljševanje in za samo odličnost pa je potrebno veliko kreativnosti, znanja in vztrajnosti ali, kot je rekel mislec Aristotel: »Samo to, kar počnemo znova in znova. Odličnost ni eno samo dejanje, odličnost je navada«. Koliko te »navade« je namenjeno slovenski javni upravi kot celoti, pa bo pokazal čas.

Tomislav Nemec je diplomiral na Ekonomski fakulteti v Mariboru. Zaposlen je kot načelnik na Upravni enoti Ljutomer ter je vključen v delovne skupine za obvladovanje kakovosti na MJU. Z referati na temo kakovosti se udeležuje strokovnih srečanjih, s svojimi prispevki pa poskuša povezovati praktične rešitve problemov kakovosti v javni upravi s teoretičnimi izhodišči. V svojem raziskovalnem delu se ukvarja z oblikovanjem modela za ocenjevanje in merjenje kakovosti procesov v javni upravi.

Literatura in viri

- EFQM (2004): Slovenski prevod »Ocenjevanje odličnosti – Praktični vodnik...«, Urad RS za meroslovje, Ljubljana.
- Dolinšek, S. in drugi (2004): »Sistemi vodenja kakovosti za visokošolske zavode«, Slovensko združenje za kakovost, Zbornik referatov, Portorož, str. 63-65.
- Grebenc, M. (2004): »Odličnost vodenja – sinergija različnih sistemov, modelov in pristopov iz različnih sektorjev in industrij«, Slovensko združenje za kakovost, Zbornik referatov, Portorož, str. 32-34.
- Kern Pipan, K. in drugi (2004): »Pristopi za doseganje odličnosti – modela EFQM, CAF ter pilotni projekti PRSPO«, Slovensko združenje za kakovost, Zbornik referatov, Portorož, str. 66-69.
- Ložar, B. (2003): »Primerjava sistemov vodenja v slovenskih podjetjih in multinacionalkah«, Slovensko združenje za kakovost, Zbornik referatov, Portorož, str. 37-38.
- Marolt, J., Gomišček, B. (2005): »Management kakovosti«, Založba moderna organizacija, Kranj, str. 526.

Tomislav Nemeč
**Izboljševanje poslovanja s pomočjo
modela poslovne odličnosti**

- Nemeč, T. (2004): »Izkaz in ocena uspešnosti s pomočjo večparametrskega modela«, XI. dnevi slovenske uprave – Zbornik referatov - zgoščanka, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Pečar, Z. (2005): "Projekt: Učinkovitost upravnih enot – poročilo julij 2005« , interno gradivo Ministrstva za javno upravo, Ljubljana.
- Škafar, B. (2005): »Inovativnost in model poslovne odličnosti v komunalnem podjetju«, Pomurski ekološki center, Murska Sobota.

SUMMARY

**Improving Business Operation by Means of the
Business Excellence Model**

In recent years much effort has been undertaken by individual bodies in public administration with the aim of improving the quality of business operations and becoming as successful as possible (in other words, achieving business excellence). In Slovenian public administration, the field of quality is one of the rare fields which use standardized international management systems, such as ISO¹⁵, CAF¹⁶ and EFQM¹⁷. The mere fact that an administrative organisation has introduced one of the management models is relevant to the stakeholders only in so far as they themselves can "feel" a direct benefit from it. These models represent only the bases which have to be supplemented with good practices and approaches; furthermore, the following objective must be achieved: good (excellent) results in all fields. The permanent objective of Slovenian public administration must be the provision of services which will satisfy their users; these services will not only meet but also exceed customers' expectations in terms of expertise, efficiency and responsiveness. Through its own example the state has to contribute to the creation of a stimulating environment which will allow the "good" to become "excellent" and which will enable the "excellent" to become winners according to European standards as well.

In 2004, the EFQM pilot project for public administration was carried out in Slovenia in which 14 administrative organisations participated (13 administrative units and one police directorate). For the first time ever, the implementation of the EFQM pilot project provided independent external assessments of public administration bodies' operation which enables objective comparison of the efficiency of public administration and the economic sector. A condition for participation in the project was the ISO quality standard or at least a performed self-assessment process according to the CAF model. The results achieved were relatively good as the two best administrative units were classified in the 301-400 points class, while the majority of applicants (57.1 %) fell into the 201-300 points class, which, taking into account the results of the previous pilot project, represents a very good result. The EFQM pilot project provides an opportunity for the preparation of a comprehensive content analysis on the basis of the advantages identified and opportunities for improvement and for drawing up recommendations and guidelines for further public administration development towards business

¹⁵ International Organisation for Standardization

¹⁶ Common Assessment Framework

¹⁷ European Foundation for Quality Management

excellence. How can a set of innovative ideas, new proposals, improvements and legal measures which will be effective and will move organisations a step higher on their way towards excellence be achieved? These issues are not of interest solely to public administration management but they also represent a challenge for other organisations. What needs to be introduced in public administration is a responsibility toward innovation; in addition, carefully planned encouragement of creativity should be initiated and broad communication channels must be established through which all unresolved problems and issues and proposed solutions will be presented. A challenge for public administration has thus arisen, namely the establishment of an "innovative" internal culture. Public administration has to provide conditions in which the innovative process will be defined and controlled and in which creative thinking becomes an important value, rule and activity.

With the aim of promoting communication and the sharing of at least some key findings from individual reports prepared by external assessors, a survey was carried out among all the participants in the PRSPO pilot project (Business Excellence Prize of the Republic of Slovenia - PRSPO) in 2005. The central part of the paper presents the summary assessments of external assessors. Provided for each of the model's criteria is an example of the advantages identified, an example of opportunities for improvement and an example of a new indicator. These examples have been chosen from among the findings which participants in the survey considered to be of most benefit to them. The paper also presents the measures which the Administrative Unit Ljutomer, on the basis of the feedback assessment, included in the 2005 Annual Plan. Despite the fact that only a small sample of all advantages and opportunities for improvement were included in the survey analysis, it is still possible to summarise some common findings which can be defined as organisational and managerial challenges for public administration management that are very difficult to tackle at the level of individual administrative organisations since they require a systematic approach and the support of the ministries. These challenges are as follows:

- improvement of performance measurement management;
- possibility for mutual comparison and the establishment of a best practice database;
- integration of organisation objectives, workplaces and key processes.

Let me conclude this paper with the idea that any model, including the excellence model, is good for an organisation only in so far as it actually works toward the improvement of its business operation. Improvement and excellence require a great deal of creativity, knowledge and persistency, or, as the great philosopher Aristotle put it: "We are what we repeatedly do. Excellence, therefore, is not an act but a habit".

Izkušnje in perspektiva prvega pilotnega projekta priznanja RS za poslovno odličnost (PRSPO) v javni upravi 2004

UDK: 35:006:339.137

Karmen Kern Pipan

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo
karmen.kern-pipan@gov.si

Loredana Leon

Urad RS za meroslovje (MIRS)
loredana.leon@gov.si

IZVLEČEK

S samoocenjevanjem pridobijo organizacije močno orodje za dodatno okrepitev procesa stalnega učenja, izboljševanja ter inovativnega mišljenja. Najboljše evropske organizacije se primerjajo pri podeljevanju evropske nagrade za kakovost EQA od leta 1992 na osnovi meril modela odličnosti EFQM. V Sloveniji Urad RS za meroslovje že osmo leto zelo uspešno spodbuja razvoj odličnosti v slovenskih organizacijah, poleg ocenjevanj organizacij v okviru nacionalne nagrade za kakovost – Priznanja RS za poslovno odličnost (PRSPO), tudi s pilotnimi projekti. Pilotni projekti PRSPO sistematično spodbujajo organizacijsko učenje, prenos najboljših praks in inoviranje ter dvig konkurenčnosti v tistih sektorjih države, ki so na teh mestih podhranjeni oz. je uporaba nezadostna v primerjavi z evropskim okoljem. V letih 2003 do 2005 sta Urad RS za meroslovje in Direktorat za javno upravo (zdaj Ministrstvo za javno upravo) uspešno izvedla skupni projekt uvajanja odličnosti v upravne organizacije z uvajanjem ISO-standardov, s samoocenjevanjem po CAF-u ter z zunanjo oceno v pilotnem projektu PRSPO za javno upravo 2004.

Ključne besede: poslovna odličnost, kakovost, modeli odličnosti, ISO-standardi, javna uprava

1. CAF in EFQM modela odličnosti

1.1 Model odličnosti EFQM

Modeli odličnosti so širši ocenjevalni okvir za analizo poslovne odličnosti organizacij, nadgradnja sistemom vodenja kakovosti ISO 9001; kar je mogoče razbrati iz posameznih meril, po katerih se ocenjuje tudi procesni pristop. Evropski model odličnosti EFQM¹ sodi med celovita orodja menedžmenta, kjer se organizacija analizira na vseh področjih delovanja, upošteva cilje (rezultate) in vire (dejavnike). Pri doseganju trajne odličnosti gre za vzročno posledično povezavo med pristopi, ki jih organizacija uporablja za doseganje postavljenih ciljev, ter dejansko doseženimi rezultati. Evropski model odličnosti omogoča vzpostavitev zaokroženega sistema merjenja napredka v delovanju vseh ključnih področij delovanja organizacije z metodologijo matrice RADAR (od 0 do 1000 točk). Izpostaviti je treba, da to omogoča tudi primerjavo z najboljšimi organizacijami (ang. *benchmarking*), medorganizacijsko učenje ter prenos dobrih praks ne glede na tip in velikost organizacije tako v zasebnem kot javnem sektorju. Po podatkih evropske fundacije za kakovost (EFQM) iz Bruslja uporablja model odličnosti za samoocenjevanje več kot 35.000 organizacij po vsej Evropi. Prav tako ga uporablja 60% od 25 največjih evropskih podjetij ter več kot 10.000 majhnih in srednje velikih organizacij v Evropi. Pomemben podatek je tudi, da ga po seznamu Financial Times-a uporablja 9 izmed 13 evropskih podjetij s seznama 50 najuglednejših podjetij na svetu (Self-Assessment..., 2003). Vzpostavljene so številne kot nacionalne in regionalne nagrade za kakovost v Evropi, na primer v Avstriji, Belgiji, Češki, Danski, Finski, Franciji, Irski, Italiji, Latviji, Madžarski, Turčiji, Nemčiji, Severni Irski, Wales-u, Ukrajini, Veliki Britaniji, Norveški, Nizozemski, Poljski, Portugalski, Rusiji, Škotski, Španiji, Švedski ter Švici.

1.2 Skupni ocenjevalni okvir v javnem sektorju - CAF

Model CAF² je nastal na podlagi gibanja odličnosti, ki ga je sprožila uporaba modela EFQM v zasebnem in javnem sektorju. Model odličnosti EFQM se je namreč večinoma izkazal za nekoliko prezahtevno obliko za ocenjevanja in tekmovanja nevajene organizacije javnega sektorja. Javna uprava in širši javni sektor pač po definiciji delujeta monopolno, saj zagotavljata varstvo javne koristi, zakonitost in enakost. Zato se je v skupini *Innovative Public Services Group*,

¹ European Foundation for Quality Management.

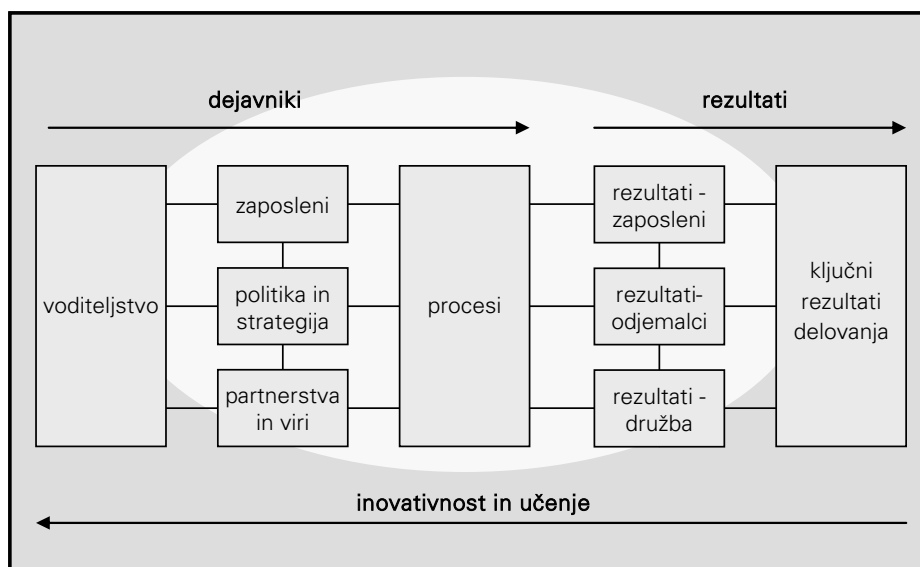
² Common Assessment Framework.

Kern Pipan, Leon

Izkušnje in perspektiva prvega pilotnega projekta priznanja RS za poslovno odličnost v javni upravi

ki je delovala v okviru evropskih uprav (*European Public Administration Network*) znotraj tedanjih Evropskih skupnosti, današnje EU, oblikovala skupina strokovnjakov, ki so leta 1998 na podlagi osnovne sheme modela odličnosti EFQM oblikovali samoocenjevalni vprašalnik za organizacije javnega sektorja. Danes je po podatkih EIPA³ okoli 500 uporabnikov modela CAF, največ iz Belgije, Avstrije, Nemčije, Italije in drugod, od tega tudi okoli 40 različnih slovenskih upravnih organov, CAF pa se uveljavlja celo na Kitajskem. Med slovenskimi upravnimi organi prevladujejo upravne enote, a niso redka ministrstva oz. njihovi deli, vladne službe in občinske uprave (Kern Pipan et al., 2004).

Slika 1: Model odličnosti EFQM / CAF



1.3 Logika RADAR in Demingov krog PDCA kot temelja celovitosti

Evropski model odličnosti EFQM je bil prav zaradi navedenih prednosti že sedaj tudi pri nas podlaga nekaterim poizkusom razvoja t. i. večparametriških modelov, npr. za raven upravnih enot v letu 2004 (Nemec, 2004). Vendar so se odmiki od osnovnega koncepta vsebinskih področij in metodologije ocenjevanja izkazali za popačenje, ki onemogoča polno izkoriščenost sistema celovitih izboljšav in primerjav predvsem zaradi upoštevanja izključno nekaterih meril, pa

³ European Institute for Public Administration.

Kern Pipan, Leon

**Izkušnje in perspektiva prvega pilotnega projekta
priznanja RS za poslovno odličnost v javni upravi**

še to le na strani rezultatov, ter podrejenega izbora pretežno le ekonomskih kazalnikov. Nadalje so močno vprašljivi določeni izključni viri pridobivanja vrednosti kazalnikov, predvsem tisti, ki so vezani na subjektivne ankete in podobne pristope. Nekaj teh slabosti priznavajo tudi avtorji sami, vendar se ravno konceptu celovitosti posveča premalo pozornosti oz. razumevanja. Celovitost je pomembna komponenta, ki zaznamuje model odličnosti EFQM. Model odličnosti EFQM je orodje menedžmenta, ki s svojimi 9 merili ter sistematičnostjo pokrije vse vidike delovanja in nenehnega napredka organizacije (gl. sliko 1). Nobenega merila ali dela modela zase ni mogoče ustrezno obravnavati parcialno, brez povezave v celoto. Tako predstavlja stran dejavnikov en del vidikov in stran rezultatov drugi del vidikov organizacije. Organizacija je kompleksen sistem, kjer voditelji postavijo cilje in strategije ter vodijo ustrezno politiko, tako da z usmerjanjem zaposlenih, partnerstev in virov obvladujejo procese in spremembe za doseganje vseh rezultatov tako odjemalcev, zaposlenih in družbe kot tudi ključnih rezultatov delovanja. Leva stran modela "dejavniki" ter desna stran modela "rezultati" si neposredno sledita, sta v neposredni vzročno posledični povezavi in skupaj tvorita celoto. Rezultati so odraz uspešno vpeljanih pristopov na strani dejavnikov. Tako denimo predstavlja tipično merilo 7 (zadovoljstvo zaposlenih) ogledalo merilu 3 (ukrepi upravljanja kadrovskih virov). Inoviranje in učenje pa sta gonilni sili razvoja, ki ločita povprečne od najboljših evropskih organizacij na poti k odličnosti.

V tem okviru je treba obravnavati logiko RADAR, ki stoji v osrčju modela. Po logiki RADAR mora organizacija:

- Opredeliti rezultate, ki si jih je pri izdelavi politike in strategije postavila za cilj. Ti rezultati zajemajo uspešnost organizacije, tako finančno kot operativno, ter kako organizacijo dojemajo vse njene udeležene strani.
- Načrtovati in razvijati enoten seznam dobro zasnovanih pristopov za doseganje sedanjih in prihodnjih rezultatov.
- Sistematično širiti pristope, da bodo v celoti zajeli vsa področja in ravni delovanja.
- Ocenjevati in pregledovati pristope s spremljanjem in analizo doseženih rezultatov ter stalnim učenjem. Na koncu pa mora še prepoznati, prednostno razvrščati, načrtovati in po potrebi izvajati boljše.

Če v organizaciji uporabljamo model odličnosti EFQM, ocenjujemo elemente pristopa, razširjenosti pristopa, ocenjevanja in pregleda iz logike RADAR pri posameznih delih merila "dejavniki", element rezultatov pa obravnavamo pri posameznih delih merila "rezultati" (več v Model odličnosti EFQM, 2003).

Kern Pipan, Leon

**Izkušnje in perspektiva prvega pilotnega projekta
priznanja RS za poslovno odličnost v javni upravi**

Opozoriti velja na t. i. prekrivanje oz. sinergičnost koncepta RADAR z Demingovim krogom. Katerikoli posamični pristop, ki ga vpeljujemo v organizacijo, lahko preverimo prek kroga PDCA:

1. V fazi P - "Načrtuj" preverimo, ali so pristopi, ki jih uporabljamo, trdno zasnovani, osredotočeni na potrebe vseh udeleženih strani ter povezani z drugimi primernimi pristopi.
2. V fazi D - "Stori" preverimo, ali so pristopi vpeljani sistematično v vseh potencialnih področjih po vsej organizaciji v polni meri. Preverimo, ali obstajajo ustrezna orodja v pomoč preverjanju učinkovitosti ter načrtovanih koristi vpeljanih pristopov.
3. V fazah C - "Preveri" in A - "Ukrepaj" preverimo, ali se učinkovitost pristopov ter njihova razširjenost redno merita, ali je omogočenih dovolj priložnosti za učenje, ali se izvajajo primerjave z drugimi (*benchmarking*), npr. s konkurenti, povprečji ali najboljšimi v panogi. Preverimo, ali je izboljšanje pristopov nastalo kot posledica procesov učenja ter merjenja delovanja (EFQM, 2000).

Uporaba modela odličnosti EFQM pomeni integriran sistemski pristop, ki z vsemi devetimi merili zajema tako rezultate kot dejavnike in pokriva vsa bistvena področja ter sfere v organizaciji; s kombinacijo logike RADAR in kroga PDCA pa pripomore k stalnemu izboljševanju pristopov za doseganje zastavljenih ciljev (Kovač in Kern Pipan, 2005).

1.4 Dokazane koristi uporabe modela odličnosti in vpliv na finančno uspešnost organizacije

Vprašanje, ki se verjetno najpogosteje postavlja v zvezi s sprejemanjem modela je, kako vedeti, ali učinkuje. Enega od najprepričljivejših odgovorov na to vprašanje je dala obširna raziskava, ki sta jo leta 2000 izvedla dr. Vinod Singhal z Georgia Institute of Technology in dr. Kevin Hendricks z University of Western Ontario v ZDA.⁴ Raziskava, ki jo je objavil EFQM, je pri več kot 600 dobitnikih nagrade za kakovost pokazala, da so vsi po vrsti dosegali pomembno izboljšanje cene redne delnice, dobička iz poslovanja, prodaje, dobičkonosnosti prodaje, števila zaposlenih in rasti premoženja. Primerjala sta finančno uspešnost približno 600 dobitnikov nagrade za kakovost s kontrolnim vzorcem podobno velikih podjetij z enakim področjem delovanja. Obe skupini sta zasledovala pet let in to eno leto, preden so dobitniki nagrade dobili svojo prvo nagrado, ter štiri leta po tem. Uspeh dobitnikov nagrade je bil v več merilih

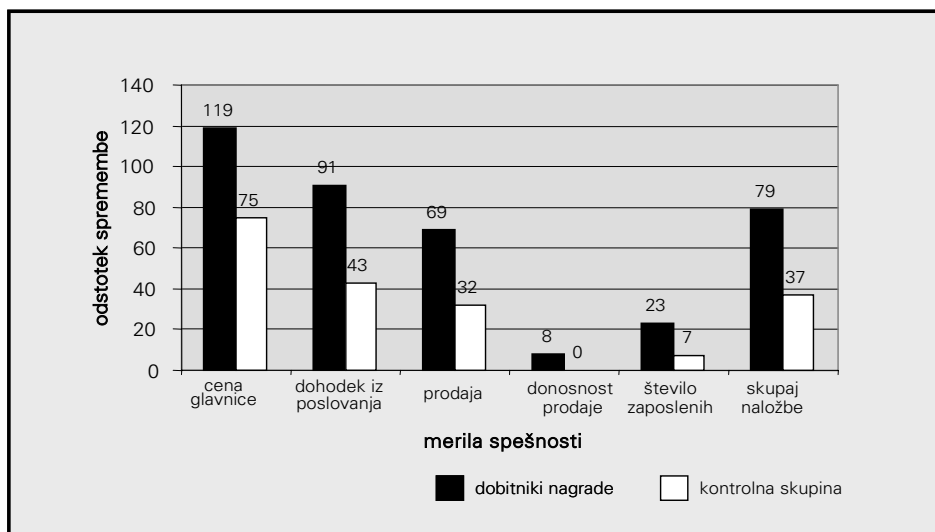
⁴ Več o tem je dostopno na spletnih straneh MIRS www.mirs.si in EFQM www.efqm.org.

Kern Pipan, Leon

Izkušnje in perspektiva prvega pilotnega projekta priznanja RS za poslovno odličnost v javni upravi

finančne uspešnosti v povprečju znatno večji kot pri kontrolni skupini (slika 2). V primerjavi s kontrolno skupino so dobitniki nagrade dosegali za 44 odstotnih točk višjo ceno delnice, 48 odstotnih točk večjo rast dobička iz poslovanja in 37 odstotnih točk večjo rast prodaje. Prav tako so bili dobitniki nagrade uspešnejši od kontrolne skupine pri dobičkonosnosti prodaje, rasti števila zaposlenih in rasti premoženja (Model odličnosti, 2004).

Slika 2: Povprečni odstotek spremembe pri merilih uspešnosti (Model odličnosti, 2004.)



Ta dognanja dodatno potrjuje tudi zadnja raziskava, ki so jo na osnovi podatkov evropskih nagrajencev za kakovost opravili Louise Boulter, Tony Bendell, University of Leicester (Velika Britanija), Vinod Singhal z Georgia Institute of Technology (ZDA) in Jens Dahlgard, University of Linkoping (Švedska) (več o izsledkih raziskave na spletni strani <http://www.efqm.org/Default.aspx?tabid=42>).

1.5 Kategorije priznanja RS za poslovno odličnost

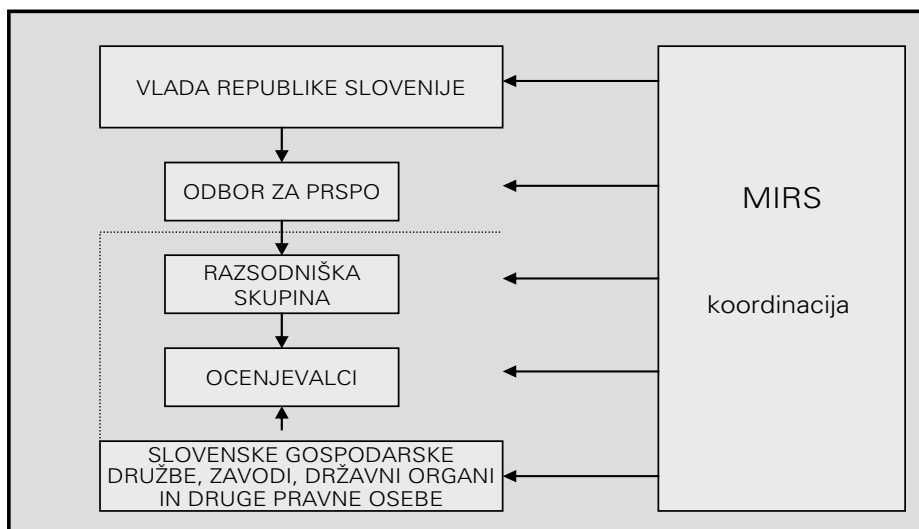
Nagrada oziroma priznanje PRSPO temelji na devetih merilih modela odličnosti EFQM, zato da bi zagotovili njeno primerljivost z evropsko nagrado za kakovost. Nosilka programa priznanja Republike Slovenije za poslovno odličnost je Vlada Republike Slovenije. Postopek PRSPO vodi Urad Republike Slovenije za meroslovje v okviru Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, v imenu Odbora za PRSPO (Pravilnik o delu Odbora za priznanja RS za poslovno odličnost Ur.l. št. 34/04), ki ga je imenovala Vlada RS. V skladu z

Kern Pipan, Leon

**Izkušnje in perspektiva prvega pilotnega projekta
priznanja RS za poslovno odličnost v javni upravi**

Zakonom o Priznanju RS za poslovno odličnost (Ur.l. šte. 83/04), priznanje izroči nagrajencem predsednik Vlade Republike Slovenije. Vsako leto se lahko podelijo priznanja v naslednjih kategorijah: organizacije z več kot 250 zaposlenimi na področju zasebnega sektorja, organizacije z 250 ali manj zaposlenimi na področju zasebnega sektorja ter organizacije na področju javnega sektorja. Ob izpolnjevanju pogojev in v skladu z zakonom se priznanje lahko podeli tudi podjetnikom posameznikom. Priznanje se izkazuje s skulpturo in posebno listino. Odbor za PRSPO je najvišji organ odločanja v sistemu, saj podeljuje priznanja in imenuje ocenjevalno komisijo, ki jo sestavljajo ocenjevalci, vodilni ocenjevalci in razsodniki. Ocenjevalci in vodilni ocenjevalci so imenovani na predlog razsodniške skupine in so odgovorni za izvajanje ocenjevanj vlog prijavljenih organizacij (Kern Pipan et al., 2004).

Slika 3: Organizacijska struktura sistema PRSPO



2. Prenos znanja in najboljših praks prek pilotnih projektov PRSPO

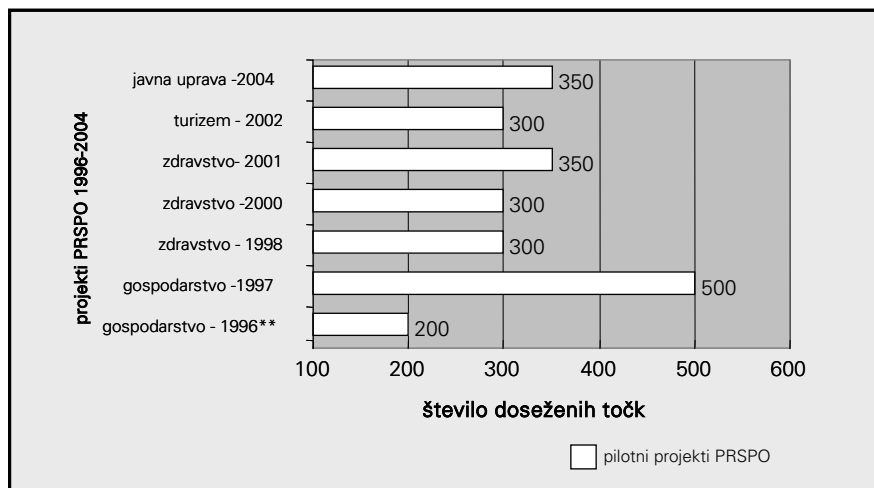
Osnovni namen izvajanja pilotnih projektov ni tekmovanje, saj pilotni projekti PRSPO nimajo zmagovalcev niti poražencev. Prednost pilotnih projektov je predvsem v enaki metodologiji tako pri pripravi samoocentivne vloge organizacije kot tudi v enakem procesu ocenjevanja, kot velja v okviru nagrade (PRSPO).

Kern Pipan, Leon

Izkušnje in perspektiva prvega pilotnega projekta priznanja RS za poslovno odličnost v javni upravi

V letu 2004 sta Urad za meroslovje in Direktorat za javno upravo (zdaj Ministrstvo za javno upravo) začela s pripravami na uvajanja modela odličnosti EFQM v javno upravo skladno s »Strategijo nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005« ter revidirano »Politiko kakovosti slovenske javne uprave«. V okviru začetnih priprav in obsežne akcije izobraževanja o prednostih samoocenjevanja po CAF sta Upravna akademija in Fakulteta za upravo v letih 2003-2005 izvedli 59 seminarjev (več kot 1390 udeležencev iz uprave). V letu 2004 je Urad RS za meroslovje izvedel 12 seminarjev (več kot 130 udeležencev iz uprave). V pilotni projekt je od upravnih organizacij je prispelo 14 samooceni-tvenih vlog (35 strani) , ki jih je ocenjevala komisija 48 neodvisnih strokovnjakov – ocenjevalcev, nekaterih iz javne uprave. Od leta 1996 je Urad RS za meroslovje v sodelovanju in ob podpori pristojnih ministrstev (zdravstvo, turizem, Slovenska turistična organizacija) uspešno organiziral sedem pilotnih projektov PRSPO, kot je prikazano na sliki 4. Najboljše organizacije s posameznega področja so v prvem ocenjevanju dosegle do 300 točk. Ob tem lahko opazimo, da je rezultat znotraj 301-350 točk, ki je bil dosežen znotraj prvega pilotnega projekta v javni upravi, za rang 50 točk višji kot ob primerljivih prvič organiziranih pilotnih projektih (zdravstvo, turizem). Pri tem je treba poudariti predhodni sistematičen trud posameznih orga-nizacij z vpeljavo standardov ISO ter medsebojno usklajeno delo omenjenih ura-dov na nacionalni ravni, predvsem v povezavi z modelom CAF (Kern Pipan, et. Al., 2005).

Slika 4: Prikaz rezultatov v pilotnih projektih PRSPO⁵



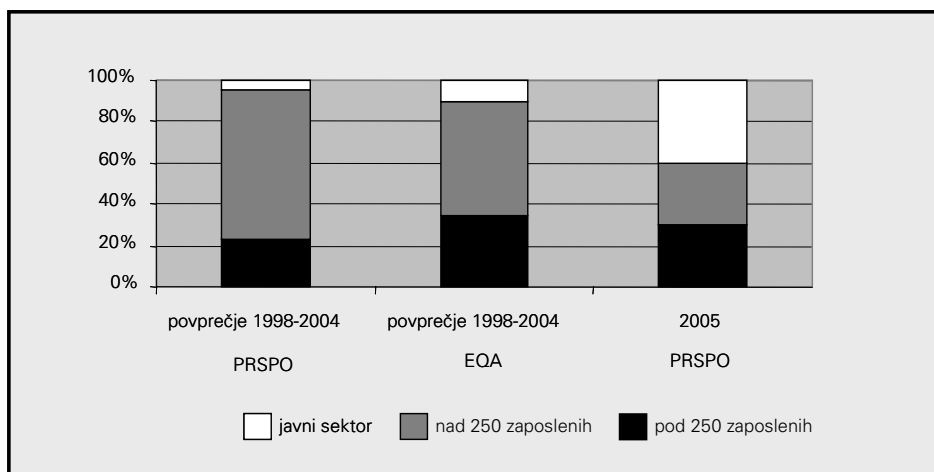
⁵ V prvem pilotnem projektu v letu 1996 za gospodarstvo -ocenjevanje po merilih rezultatov: od 6 do 9.

3. Primerjava rezultatov slovenske in evropske nagrade za kakovost v letih od 2000 do 2004

3.1 Struktura prijaviteljev PRSPO in EQA v letih od 1998 do 2005

Primerjava rezultatov kaže, da je struktura organizacij, ki se primerjajo v okviru ocenjevanj slovenske in evropske nagrade za kakovost v letih 1998-2004, precej podobna (slika 5). Opazimo, da večina organizacij, ki se odloča za uvajanje modela odličnosti EFQM, izhaja iz velikih organizacij – nad 250 zaposlenih (PRSPO-73%, EQA⁶-54%), sledijo majhne in srednje velike organizacije (PRSPO-23%, EQA-35%) ter organizacije iz javnega sektorja (PRSPO-4%, EQA-11%). Slika prijaviteljev PRSPO v letu 2005 (zadnji stolpec na sliki 5) kaže znaten porast znotraj javnega sektorja (40%), nekoliko višji odstotek v kategoriji majhnih in srednje velikih organizacij (30%) ter znatno zmanjšanje zastopanosti velikih organizacij – nad 250 zaposlenih (30%). Vidni so prvi pozitivni učinki sistematičnega uvajanja kakovosti, stalnega napredka in izboljšav v javnem sektorju z uvedbo ISO, CAF in EFQM v okviru pilotnega projekta PRSPO v javni upravi. Najboljše upravne organizacije se tako prijavljajo tudi že v okviru nacionalne nagrade za kakovost – Priznanja RS za poslovno odličnost.

Slika 5: Struktura prijaviteljev PRSPO in EQA 1998 - 2005

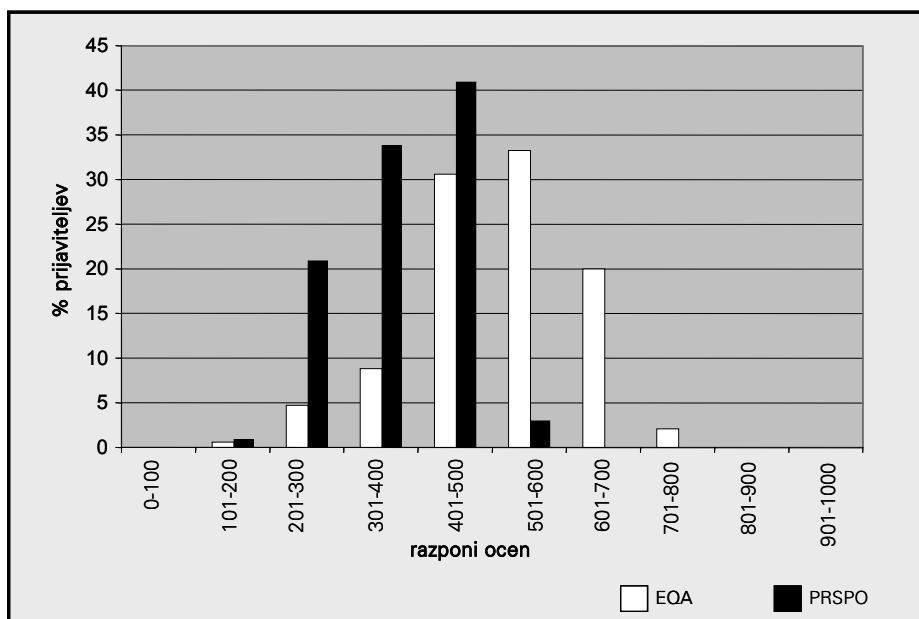


⁶ EQA- European Quality Award v Bruslju.

3.2 Porazdelitev končnih ocen PRSPO in EQA v letih od 1998 do 2004

Primerjava podatkov na sliki 6 pokaže porazdelitve končnih ocen evropske nagrade (EQA) in slovenske nagrade za kakovost (PRSPO). Vidimo, da se v letih 2000 do 2004 največ slovenskih prijaviteljev (PRSPO) nahaja v razponu končnih ocen med 301-500 (skupaj 75%), medtem ko se prijavitelji za evropski nagrado (EQA) najpogosteje nahajajo v razponu med 401-600 točk (85%). V pasu nad 501 točk najdemo zelo nizek odstotek prijaviteljev iz Slovenije (manj kot 5%), naprej (nad 600 točk) Slovenija zaenkrat nima predstavnikov. Pri evropski nagradi vidimo, da se nad 501 točkami nahaja kar preko 50% prijaviteljev. Da bi se odstotek rezultatov prijaviteljev PRSPO, ki se zaenkrat nahaja v pasovih pod 500 točk, premaknil na desno stran krivulje prikazane na sliki 6, bo potrebnih še nekaj let. Predvsem pa bo treba razmisliti, kako ukrepati na najvišjem nacionalnem nivoju, da bi se slovenske organizacije na poti k odličnosti čimbolj razvile in tako konkurirale v evropskem okolju (Skubic, 2005)

Slika 6: Povprečna porazdelitev končnih ocen EQA in PRSPO v letih 2000-2004



Primerjava povprečnih rezultatov evropske nagrade za kakovost (EQA) ter slovenske nagrade za kakovost (PRSPO) in pilotnega projekta PRSPO v javni upravi za leto 2004 po merilih modela odličnosti EFQM nam pokaže, da ocene

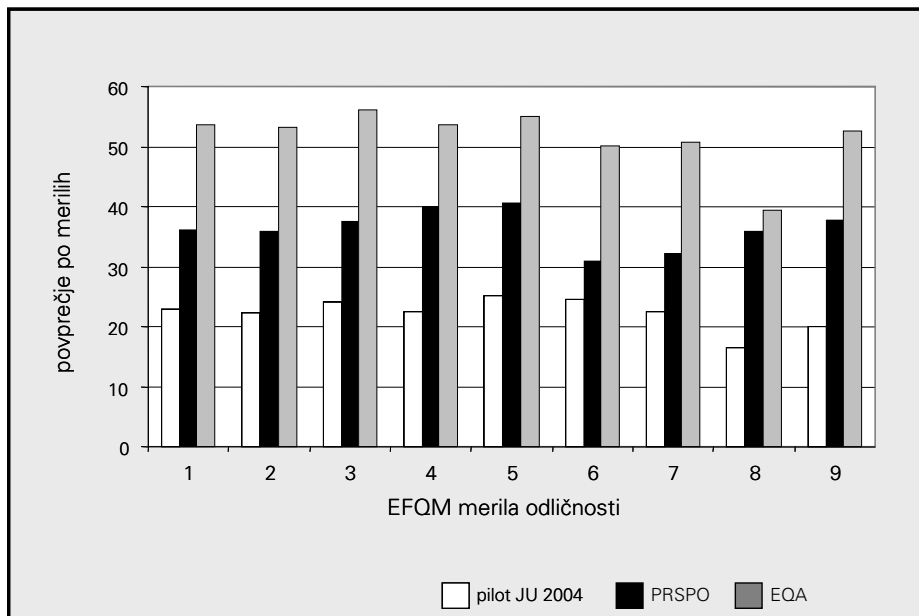
Kern Pipan, Leon

Izkušnje in perspektiva prvega pilotnega projekta priznanja RS za poslovno odličnost v javni upravi

PRSCO v povprečju zaostajajo za evropskimi dobrih 50 točk (na sliki 7). Ocene iz pilotnega projekta v javni upravi so v primerjavi s PRSCO relativno najbližje pri 6. in 7. merilu (odjemalci in zaposleni). Opazimo tudi, da je največ razlik pri naslednjih merilih: 1 (voditeljstvo), 3 (zaposleni), 6 (rezultati-odjemalci) in 7 (rezultati-zaposleni), kar pomeni pri vseh merilih, ki so vezana neposredno na ljudi v organizaciji (interno – zaposlene in eksterno – odjemalce).

Doseženi nivoji pri »voditeljstvu«, »politiki in strategiji« se nahajajo pri PRSCO za dobrih 17 točk v povprečju nižje kot na EQA. Merila »partnerstva in viri«, »procesi« ter »ključni rezultati delovanja« v Sloveniji zaostajajo od evropske nagrade za dobrih 15 točk v povprečju. Največje razhajanje opazimo pri merilih »rezultati-zaposleni« in »rezultati-odjemalci«, kjer ta razlika med PRSCO in EQA znaša v povprečju kar 19 točk. Zanimivo pa je, da je najmanjša razlika v doseženih točkah pri merilu »rezultati – družba«, kjer so pri evropski nagradi dosegli v povprečju najnižji rezultat (dobrih 39 točk), PRSCO pa dobrih 36 točk. Po drugi strani pa vidimo atipičnost upravnih organizacij, saj je v primerjavi s PRSCO prav pri tem merilu razlika v točkah največja.

Slika 7: Primerjava povprečnih rezultatov po merilih pilotni projekt PRSCO v javni upravi, EQA in PRSCO v letu 2004



Kern Pipan, Leon

Izkušnje in perspektiva prvega pilotnega projekta priznanja RS za poslovno odličnost v javni upravi

3.3 Evropski primeri v javni upravi

Na evropski ravni srečamo danes primere odličnosti tudi v organizacijah iz javnega sektorja. Kar nekaj se jih je doslej uvrstilo celo med finaliste in dobitnike evropske nagrade za kakovost, med njimi tudi nekaj izobraževalnih ustanov: Colegio Ursulinas – Vitoria in Lauaxeta Ikastola Sociedad Cooperativa, oba iz Španije (oba finalist EQA 2004), Kocaeli Chamber of Industry - Gospodarska zbornica iz Turčije (finalist EQA 2004 in priznanje EQA 2003), Runshaw College, Združeno kraljestvo (nagrada EQA 2003), Customs and Tax Region Aarhus - danska pisarna za pobiranje davkov (priznanje EQA 2002), St. Mary's College, Londonderry (nagrada EQA 2001), Inland Revenue, Cumbernauld, Irska (nagrada EQA 2000), Arbejdsformindlingen – zavod za zaposlovanje iz Danske (priznanje EQA 2000), Foxdenton School and Integrated Nursery, Združeno kraljestvo (nagrada EQA 1999), AVE (RENFE) - železniški operater iz Španije (priznanje EQA 1998) (Kern et al., 2004).

4. Evropska shema ravni odličnosti

EFQM je v letu 2001 uveljavil shemo, ki se imenuje »ravni odličnosti« (*Levels of Excellence*). Doslej je bilo v tej shemi podeljenih več kot 388 certifikatov, od tega 313 certifikatov »Zavezani k odličnosti« (začetek uvajanja odličnosti) in 75 certifikatov »Priznanje za odličnost« (nad 400 točk od 1000) (The European Leadership..., 2004). Evropske države s 5 ali več podeljenimi certifikati ravni odličnosti v letih 2003 – 2004 so prikazane na sliki 8⁷. Opažamo, da močno prednjačita Nemčija (48) ter Velika Britanija (41), sledijo Španija (23) itd. Drugih evropskih držav, ki so zastopane z manj kot petimi organizacijami grafično nismo ponazorili, med njimi se nahajata tudi Madžarska in Slovenija (2).

Vidnejši dosežki najboljših slovenskih organizacij v okviru ocenjevanj pri EFQM so:

- Hermes Softlab Ljubljana, finalist pri EQA 1998, (zmagovalec PRSPO 1998, kategorija majhnih in srednjih podjetij),

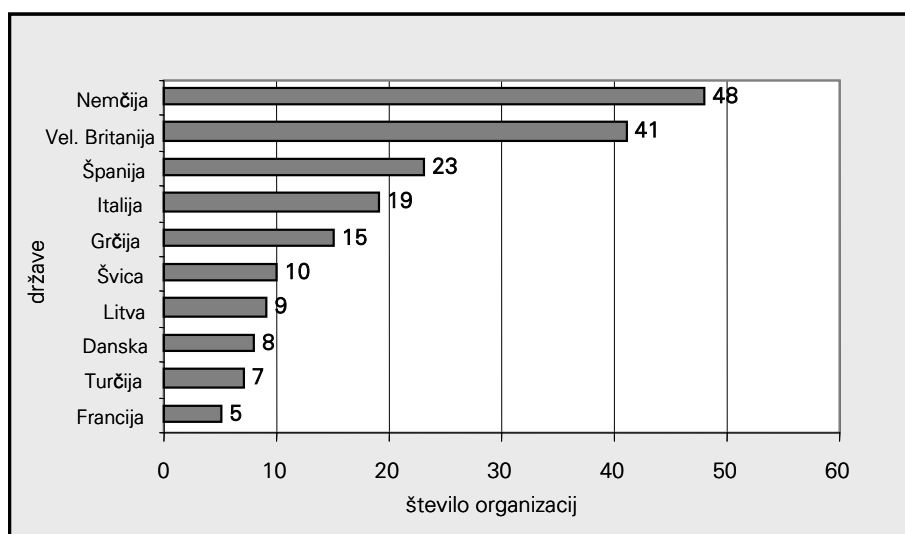
⁷ Podatki pridobljeni s strani EFQM za organizacije, ki so sodelovale v shemi ravni odličnosti v letih 2003 in 2004, maj 2005.

Kern Pipan, Leon

**Izkušnje in perspektiva prvega pilotnega projekta
priznanja RS za poslovno odličnost v javni upravi**

- Trimo Trebnje, certifikat EFQM »Priznanje za odličnost« (doseženih 501 – 550 točk) 2004, (zmagovalec PRSPO 2002, kategorija velikih podjetij – izdelki),
- Luka Koper, certifikat EFQM »Priznanje za odličnost« (doseženih 601-650 točk) 2005, (zmagovalec PRSPO 2002, kategorija velika podjetja - storitve) (Skubic, 2005).

Slika 8: Uspešne organizacije v shemi ravni odličnosti EFQM (Levels of Excellence) 2003-2004

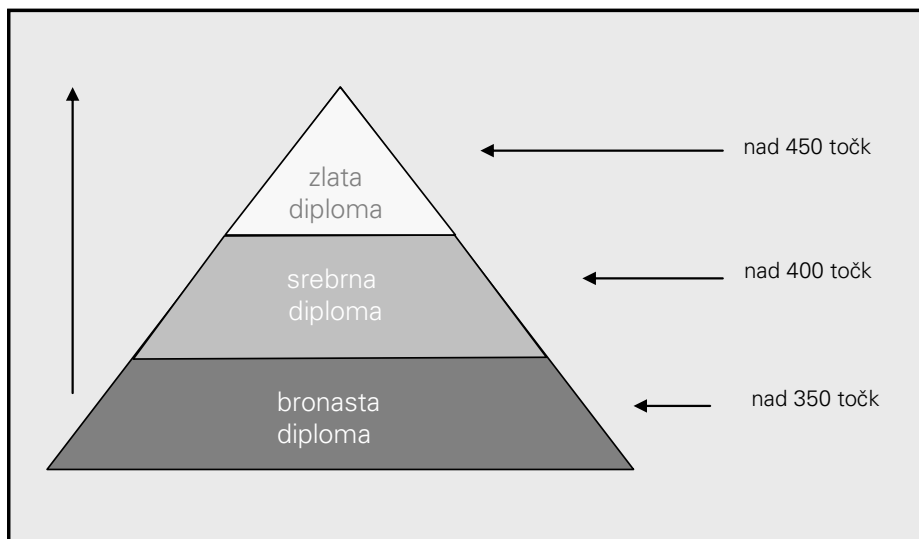


4.1 Shema odličnosti PRSPO

V letu 2005 je odbor PRSPO v sistemu ocenjevanja PRSPO prvič podelil diplome za sodelovanje glede na dosežene točke oz. ravni odličnosti po vzoru EFQM in drugih primerljivih nacionalnih nagrad (slika 9). Namen je bil motivacija in priznavanje doseženega napredka ne le zmagovalcem in finalistom, temveč tudi drugim prijavljenim organizacijam v procesu ocenjevanja PRSPO, da bi jih tako vzpodbudili k nadaljnjemu vztrajanju na poti stalnih izboljšav.

Bronaste diplome (nad 350 točk) so v letu 2005 prejele naslednje organizacije: SCT d.d. iz Ljubljane, Esotech d.d. iz Velenja in Splošna bolnišnica Novo mesto. Srebrno diplomu (nad 400 točk) je prejela organizacija Radenska-Zdravilišče Radenci d.o.o. iz Radencev in zlato diplomu (nad 450 točk) je prejel Poslovni sistem Mercator d.d. iz Ljubljane.

Slika 9: Shema ravni odličnosti PRSPO

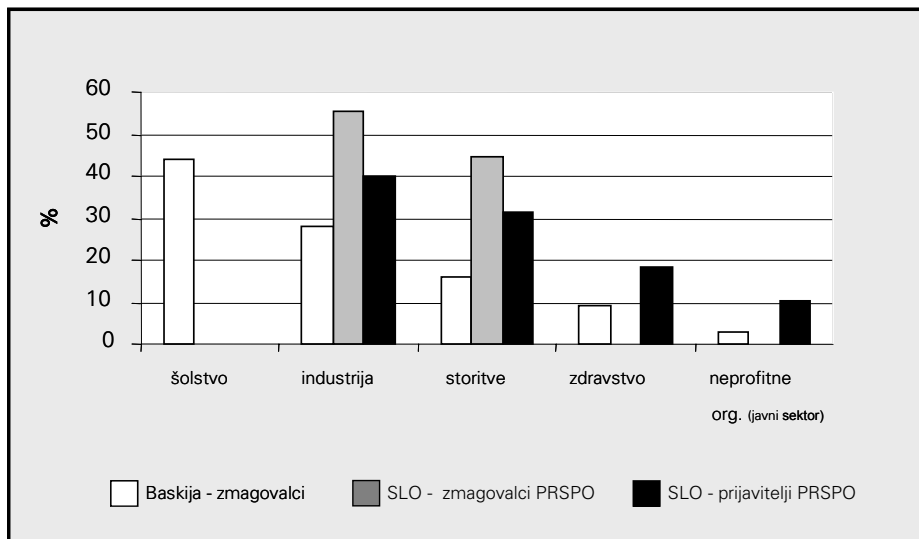


5. Primeri iz drugih evropskih držav – primer Baskije

Baskija je španska dežela, ki obsega 7234 km² in ima 2 MIO prebivalcev. Po nekaterih pokazateljih je primerljiva s Slovenijo. V Baskiji je bilo od leta 1997 do 2004 izvedenih 162 ocenjevanj v okviru nagrade, v Sloveniji pa je bilo v letih od 1996 do 2004 okviru sistema PRSPO skupno izvedenih 165 ocenjevanj organizacij.

Primerjava rezultatov vseh ocenjevanj v Baskiji in Sloveniji do leta 2004 na sliki 10 pokaže, da je bilo v Baskiji 44% zmagovalcev iz šolstva, 28% iz industrije, 16% iz storitev, 9% iz zdravstva ter 3% iz neprofitnih organizacij. Struktura zmagovalcev PRSPO obsega: 56% v industriji ter 44% v storitvah. Primerjava z vsemi prijavitelji PRSPO pokaže, da se v sistem PRSPO ne vključuje sektor (javnega) šolstva (0%), pač pa se nahaja 40% iz industrije, 32% iz storitev, 18% iz zdravstva ter 10% iz javnega sektorja. Upoštevanje vseh ocenjevanj izvedenih v PRSPO pokaže na postopen razvoj odličnosti v zdravstvu ter javnem sektorju v Sloveniji.

Slika 10: Zmagovalci v Baskiji ter zmagovalci in prijavitelji v Sloveniji v %



Pomemben podatek je tudi, da Fundacija Euskalit združuje preko 930 ocenjevalcev (v okviru EQA sodeluje 230 ocenjevalcev⁸, na Madžarskem 35, v PRSPO 90 ocenjevalcev). V prihodnje je v Sloveniji treba razmisliti, ne le kako okrepiti uporabo modela odličnosti s samoocenjevanjem in povečati število prijaviteljev, temveč tudi kako pridobiti skupino ocenjevalcev s predstavniki podhranjenih področij (predvsem šolstvo in zdravstvo) (Skubic, 2005). Pristopiti je treba na sistematičen način s podporo resornih ministrstev in tako pospešiti razvoj odličnosti na teh področjih po vzoru npr. dobre prakse pilotnega projekta iz javne uprave, kjer znaša delež ocenjevalcev PRSPO že 10% (Kern Pipan in Leon, 2005).

6. Zaključek

Ciklično izvajanje samoocenitev ter pridobivanja neodvisne ocene spodbuja v organizacijah primerjalno preskušanje, nenehno učenje, izboljšave in inovacije. Pozitivni učinki samoocenjevanja so predvsem v izboljšanju vodenja, obvladovanja procesov, komuniciranja, potreb v zvezi z zaposlenimi, strankami ipd. (Skubic, 2005). Samoocenjevanje po modelu odličnosti CAF in EFQM z devetimi merili zajema vsa bistvena področja v organizaciji: voditeljstvo, zaposlene, politiko in strategije, partnerstva in vire ter uvajanje sprememb in upravljanje procesov. Meriti je mogoče dosežene rezultate na področju upravljanja s

⁸ Od tega prihaja 7 ocenjevalcev EQA iz Slovenije.

Kern Pipan, Leon

**Izkušnje in perspektiva prvega pilotnega projekta
priznanja RS za poslovno odličnost v javni upravi**

človeškim kapitalom, s strankami, širšo javnostjo ter ključne rezultate delovanja. Vključijo in motivirajo se zaposleni, ki so nosilci sprememb in izboljšav, hkrati pa ocenjevanje poteka na objektivni, strukturiran način s pomočjo zunanjih strokovnjakov.

Rezultate prvega pilotnega projekta PRSPO v javni upravi lahko označimo za uspešne, najboljši so se uvrstili v pas med 300 in 350 točkami, medtem ko se glavnina prijaviteljev giblje med 200 in 300 točkami. Ključnega pomena so povratne informacije, zbrane v poročilu ocenjevalne skupine, ki služijo vodstvu kot osnova za nadaljnje delo ter napredek v okviru odkritih prednosti organizacije in uvajanje izboljšav v okviru prepoznanih področij za izboljšanje. Iz izkušenj iz evropskega okolja in tudi slovenske nagrade za kakovost PRSPO je znano, da je uvajanje napredka in stalnih izboljšav v organizacijo zahteven proces, ki traja nekaj let.

V Evropi se močno uveljavlja shema ravni odličnosti EFQM, kjer pomeni določeno raven najboljših organizacij predvsem certifikat »zavezanost odličnosti« (nad 400 točk). V Sloveniji povprečna raven doseženih rezultatov v okviru nacionalne nagrade PRSPO v letih 1998 -2004 omenjeni nivo po večini komaj dosegajo pilotni projekti PRSPO, ki so namenjeni spodbujanju konkurenčnosti, razvoja, inovativnosti ter prenosu najboljših praks, močno spodbujajo razvoj odličnosti v tistih sektorjih, ki še niso zastopana. V prihodnje bo na podlagi dobre prakse prvega pilotnega projekta PRSPO v javni upravi, ki se je zaključil maja 2005, treba razmišljati o sistematičnem pristopu na področju šolstva in zdravstva.

Skladno z ugotovitvijo, da rezultati PRSPO v primerjavi z EQA kažejo največjo šibkost naših organizacij pri vseh merilih, ki so povezana z medčloveškimi odnosi in menedžmentom, tako interno kot eksterno, je potrebno razmisliti o sistematičnem pristopu k izboljšanju voditeljstva, da bi se tako dvignila ustvarjalnost in inovativnost zaposlenih, gonilna sila razvoja, ki loči odlične organizacije od povprečnih.

Za Slovenijo, ki si želi čim bolj povečati dodano vrednost, je ključna naloga za prihodnje obdobje širjenje uporabe modela odličnosti v javni sektor ter majhna in srednja podjetja. Temelj je lahko nedavno sprejeta Strategija razvoja Slovenije, ki na sistematičen način vpeljuje uporabo modela po različnih segmentih. S povezavo pristojnih ministrstev bi bila nujna ne le moralna, temveč tudi finančna podpora za okrepitev aktivnosti usposabljanja ter promocije za izboljšanje kakovosti pri delu. Tako bi izboljšali konkurenčnost slovenskih organizacij, da bi le-te dosegale višje rezultate v primerjavi z evropskim okoljem. Razvojni cilj Slovenije bi moral biti uvrstitev organizacij med najboljše primere evropskih organizacij tako na ravni sheme odličnosti kot naprej pri evropski nagradi za uveljavitev ter povečanje globalne konkurenčnosti države kot celote.

Kern Pipan, Leon

**Izkušnje in perspektiva prvega pilotnega projekta
priznanja RS za poslovno odličnost v javni upravi**

Mag. Karmen Kern-Pipan je diplomirala leta 1998 na Fakulteti za organizacijske vede v Kranju ter 3 leta kasneje na isti fakulteti tudi magistrirala iz menedžmenta kakovosti. Kot habilitirana višješolska predavateljica predava predmet »Organizacija in menedžment podjetij« na Višji strokovni šoli za gostinstvo in turizem Bled. Objavila je že vrsto strokovnih in znanstvenih prispevkov na področju uporabe različnih pristopov pri menedžmentu, kakovosti in odličnosti v organizacijah javnega in zasebnega sektorja doma in v tujini.

Literatura in viri

- Kern, K., in Leon, L., (2004): Pristopi za doseganje odličnosti – modela EFQM, CAF ter pilotni projekti PRSPO, Slovensko združenje za kakovost, Zbornik prispevkov, 13. letna konferenca, Portorož
- Kern, K., Leon, L., Kovač, P., (5/2004): Pot k odličnosti preko samoocenjevanja po CAF in EFQM modelu ter pilotni projekt PRSPO v javni upravi, Procesne spremembe slovenske javne uprave, Slovenska uprava, revija Ministrstva za notranje zadeve RS
- Kern Pipan, K. in Kovač, P., (2005): Celovito izboljševanje javne uprave z integracijo različnih pristopov na temelju modela odličnosti EFQM, Zbornik prispevkov, Sodobna javna uprava, Ministrstvo za javno upravo, Portorož
- Kern Pipan, K., Leon, L., Kovač, P., (2005): S projektom CAF do izkušenj in perspektive pilotnega projekta PRSPO v javni upravi, Zbornik prispevkov, Forum SFPO in EFQM konferenca zmagovalcev, Ljubljana
- Kern Pipan, K., Leon, L., (2005): Primerjava slovenske nagrade za kakovost (PRSPO) in izbranih evropskih primerov, Slovensko združenje za kakovost, Zbornik prispevkov, 14. letna konferenca, Portorož
- Skubic, I., Kern Pipan, K., (2005): Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost in evropska nagrada za kakovost, Zbornik prispevkov, 17. Forum odličnosti in mojstrstva, Društvo ekonomistov Dolenjske in Bele krajine, Otočec
- The European Leadership Challenge, Recognition Book, (2005), EFQM Forum 2005 Cardiff Wales, Bruselj, Belgija,
- Model odličnosti EFQM (2004), Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport, Urad RS za meroslovje, Ljubljana, 2004.
- Self-Assessment Training Modules, (2003), EFQM, Bruselj, Belgija,
- <http://www.efqm.org>
- <http://www.eipa.nl/>
- <http://excellence.shu.ac.uk/>
- <http://www.mirs.si>
- <http://www.mju.gov.si/>

Kern Pipan, Leon

**Izkušnje in perspektiva prvega pilotnega projekta
priznanja RS za poslovno odličnost v javni upravi**

SUMMARY

**The first Pilot Project of the Business Excellence
Prize (PRSPO) in Slovene Public Administration -
Experience and Prospects**

The EFQM Excellence Model belongs to the integral management tools by which all fields of activity of an organisation can be analysed against its targets and resources. The model makes it possible to establish a rounded system for measuring progress in the performance of all key areas of activity of the organisation using the RADAR matrix methodology (0 to 1000 points).

The Common Assessment Framework for the Public Sector (CAF) was designed on the basis of the excellence movement activated through the use of the EFQM Model both in the private and public sectors. In most cases, the EFQM Excellence Model proved to be a rather too sophisticated method for organisations in the public sector. This is why a group of experts formed within the Innovative Public Services Group as a subgroup of the European Public Administration Network in the European Communities in 1998, drafted a self-assessment questionnaire for public sector organisations.

The benefits of the Excellence model have been proved by the research, published by EFQM. The research compared the financial performance of nearly 600 quality award winning firms against a control sample of firms similar in size and operating in the same industries. Both groups were tracked over a five-year period starting one year before to four years after the award winners won their first award. The award winners averaged significantly larger increases in several measures of financial performance than the control group. A similar research was carried out in 2005 in Europe by University of Leicester (U.K.).

The Slovene Excellence Prize, called "PRSPO", is based on the nine criteria of the EFQM Excellence Model, which makes it comparable with the EQA. The owner of the PRSPO programme is the Government of the Republic of Slovenia. The PRSPO Board as the highest decision-making authority in the system grants the awards and appoints assessment teams consisting of assessors, lead assessors and jurors. The assessors and lead assessors, appointed upon the proposal of the jury, are respon-

sible for carrying out assessment of submission documents of the applicant organisations.

In 2004, the Metrology Institute (MIRS) and the Directorate of Public Administration (today Ministry of Public Administration) started preparations for the introduction of the EFQM Excellence Model into public administration in line with the "2003–2005 Strategy for Further Development of the Slovenian Public Sector" and the revised "Quality Policy of the Slovenian Public Administration". MIRS received from administrative organisations 14 self-assessment documents for the pilot project; the documents were assessed by a team of 48 independent experts.

Comparison of the data of final scores for EQA and PRSPO shows that, between 2000 and 2004, the majority (altogether 75%) of the Slovenian applicants were scored between 301 and 500, while most (85%) of the applicants for EQA were scored between 401 and 600. A very low percentage (less than 5%) of the Slovenian applicants found themselves in the range above 501, and there have not been any scores above 600 in Slovenia so far. The comparison with the European Quality Award shows that over 50% of the applicants scored above 501.

The model shows that the average PRSPO scores are behind the European by some 50 points. Most differences can be noticed under the following criteria: 1 (Leadership), 3 (People), 6 (Customer Results) and 7 (People Results), namely all the criteria directly related to human relations and management. The most significant discrepancy can be noticed under the criteria People Results and Customer Results, where the average difference between PRSPO and EQA is as many as 19 points.

Accordingly, a systematic approach for improving leadership in order to raise inventiveness and innovation of employees, should be considered. The recently adopted Development Strategy of Slovenia, which in a systematic way introduces the use of the model throughout various segments, could provide the necessary basis by linking the relevant ministries, not just in moral but also in financial support. Slovenia's goal for the future should be the ranging of organisations according the European role models, both in the Levels of Excellence Scheme and in EQA, in order to establish and increase global competitiveness of the country as a whole.

Reorganizacija občinske uprave – primer Nove Gorice

UDK: 35:006:339.134

Polona Kovač

Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani
polona.kovac@fu.uni-lj.si

Iztok Rakar

Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani
iztok.rakar@fu.uni-lj.si

Žiga Andoljšek

Ministrstvo za finance
Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani
ziga.andoljsek@fu.uni-lj.si

Barbara Grošelj

Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani
barbara.groselj@fu.uni-lj.si

IZVLEČEK

Zaradi stalne potrebe po izboljšavah in racionalizaciji poslovanja se je vodstvo uprave Mestne občine Nova Gorica odločilo s pomočjo svetovalne skupine Fakultete za upravo analizirati organizacijo struktur in poslovanja mestne uprave ter ugotoviti potrebne ukrepe za racionalizacijo in večjo uspešnost. V projektu so člani svetovalne skupine pristopili k analizi stanja interdisciplinarno, tako da so podali pregled ekonomskih kazalnikov, primerjavo organiziranosti z drugimi mestnimi občinami, pravno analizo pristojnosti in organizacijske strukture uprave mestne občine, oceno uspešnosti po modelu CAF, analizo zadovoljstva zaposlenih ter analizo obremenjenosti oddelkov in tipičnih delovnih mest. Razvili so nekaj izvirnih metodoloških pristopov. Po analizi so identificirali vrsto možnosti za strukturne, organizacijske, menedžerske in druge izboljšave.

Ključne besede: reorganizacija, mestna občina, uprava, notranja organizacija, sistemizacija delovnih mest, CAF, analiza, racionalizacija.

1. Pristopi k projektu - čemu in kako?

Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani je izobraževalna in raziskovalna institucija, ki se ukvarja tudi z aplikativnimi projekti v različnih formalnih okvirih. Vsebina projektov sega predvsem na področja kakovosti upravnega dela, ekonomske učinkovitosti in uspešnosti delovanja javne uprave, lokalne samouprave, menedžmenta celovite kakovosti, informacijske učinkovitosti, e-uprave, e-dokumentov, informatizacije in e-uprave. Zaradi izkušenj se je na fakulteto konec leta 2004 obrnilo vodstvo uprave Mestne občine Nova Gorica (v nadaljevanju: MONG)¹ z željo, da bi neodvisna strokovna skupina objektivno analizirala ujemanje pristojnosti, strukture, organizacije in obremenjenosti oddelkov in delovnih mest v upravi z nekaj prek 80 zaposlenimi. Seveda naj bi ob ugotovitvah analize podali tudi predloge za izboljšave, tako formalne (denimo sprememba odloka o organizaciji uprave in pravilnika o sistemizaciji delovnih mest) kot tiste, ki se nanašajo na sam menedžment s poudarkom na načrtovanju in organizaciji dela. Projekt je bil po načelih raziskovalnega dela Fakultete za upravo zasnovan in usmerjen na proučevanje medsebojno povezanih vidikov, kot so upravno-pravni, javno-finančni in ekonomski ter organizacijsko-informacijski.

V Mestni občini Nova Gorica prebiva približno 36.000 ljudi. MONG je ena izmed enajstih mestnih občin v Sloveniji s proračunom v velikosti cca 7.7 milijard tolarjev². V njej deluje 22 krajevnih skupnosti, leži neposredno ob Italiji in je ena izmed redkih občin, ki niso prejemnice finančne izravnave iz državnega proračuna.

Osnovni namen projekta je bil torej racionalizacija organizacije občinske uprave oz. njenih struktur, ki naj bi se operativno izkazovala skozi čimbolj enakoverno obremenjenost zaposlenih in notranjih organizacijskih enot ter končno čimbolj učinkovito in uspešno delo uprave kot entitete lokalne skupnosti³, merjeno nenazadnje prek makroekonomskih kazalnikov in primerjalno z drugimi mestnimi občinami. Poleg tega je naročnik (vodstvo mestne uprave) izrazil željo, da se ugotovi raven oz. naravnost delovnega vzdušja oz. organizacijske klime med zaposlenimi v upravi, saj boljši medčloveški odnosi nedvomno prispevajo k uspešnejši delovni organizaciji.

1 Objavo tega prispevka in rezultatov je naročnik projekta, tj. Mestna občina Nova Gorica, odobril.

2 Od tega delež za delovanje občinske uprave obsega cca 770 milijonov tolarjev, torej desetino celotnega proračuna.

3 Občinska uprava po Zakonu o lokalni samoupravi (ZLS) nima statusa občinskega organa, vendar jo z vidika organizacije in menedžmenta tu štejemo za organizacijo. Organizacijo lahko opredelimo kot skupino ljudi, ki delujejo skupaj, da bi dosegli določen skupen cilj in v ta namen razpolagajo z določenimi materialnimi sredstvi. Podrobneje o različnih opredelitvah pojma v Ivanko, 2000, str. 18 in nasl.

Da bi ambiciozni cilj uresničili v dogovorjenem nekajmesečnem obdobju od marca do julija 2005, smo na fakulteti oblikovali projektno skupino štirih raziskovalcev, ki so tako akademsko kot praktično strokovnjaki za različne vidike delovanja upravne organizacije. Tako smo poudarili interdisciplinarni pristop k analizi in oblikovanju predlogov izboljšav, ki temelji na naslednjih sklopih analiz:

- analiza ekonomskih kazalnikov - ekonomski vidik,
- pravna analiza pristojnosti in organizacijske strukture uprave mestne občine - pravni vidik,
- analiza celovite uspešnosti uprave po evropskem samoocenjevalnem modelu odličnosti za organizacije v javnem sektorju CAF (*ang. Common Assessment Framework*, ki temelji na modelu odličnosti EFQM) - vidik kakovosti,
- analiza zadovoljstva zaposlenih v upravi - vidik ravnanja z ljudmi pri delu (*ang. Human Resource Management*),
- primerjalna analiza ekonomskih kazalnikov in organiziranosti nekaterih drugih mestnih občin (*Kranj, Murska Sobota, Novo mesto, Velenje*) - ekonomski in organizacijski vidik ter
- analiza obremenjenosti oddelkov in tipičnih delovnih mest – ekonomski in organizacijski vidik.

Ob tem naj že uvodoma poudarimo, da so bile ugotovitve na temelju različnih analiz skorajda enake, kar dokazuje njihovo legitimnost oz. upravičenost.

Potrebne informacije za analizo smo pridobivali z različnih virov, od študije strokovne literature, spletnih virov (zlasti katalog pristojnosti lokalnih skupnosti, vse o MONG in drugih mestnih občinah, pa tudi pojasnila in navodila Ministrstva RS za javno upravo ipd.), notranjih gradiv (organizacijskih aktov, proračunskih dokumentov, podatkov o poslovanju in kadrih, evidence vodenja upravnih postopkov, poročil Računskega sodišča idr.) do lastnih študij (predvsem strukturiranih intervjujev, ankete o obremenjenosti zaposlenih in ankete o njihovem zadovoljstvu).

Uvodoma je treba nadalje izpostaviti, da je občina, sploh mestna občina, svojevrsten subjekt javne uprave, ki mora delovati tako po političnih kot strokovno-upravnih ciljih in pravilih. Zato občinska uprava za razliko od državne uprave ne deluje le na bolj ali manj instrumentalni ravni izvajanja javnih politik, temveč jih prek župana kot vrha uprave kreira in izvršuje⁴.

⁴ Podrobno Šmidovnik, 1995, Virant, 1998, Vlaj, 2004, in vrsta drugih avtorjev.

2. Analiza stanja z identifikacijo možnosti in ovir za izboljšanje

2.1 Analiza ekonomskih kazalnikov občine Nova Gorica

Analiza ekonomskih kazalnikov je obsegala naslednje:

- Ekonomičnost delovanja občinske uprave izraža razmerje med odhodki občine in potrošenimi sredstvi za funkcionarje. Za primerjavo smo opazovali indeks, ki izraža razmerje med dejansko vrednostjo kazalnika in povprečno vrednostjo kazalnika. Primerljive občine pri teh kazalnikih ne beležijo takega nihanja kot MONG. Zatečeno stanje kaže, da se sredstva za funkcionarje (plače itd.) letno povečujejo, kar je potrebno podkrepiti bodisi z novimi programi, večjim obsegom del, povečanjem izobrazbene strukture bodisi s povečanim pritiskom na zaposlovanje.
- Tekoči odhodki za zaposlene kot kazalnik kaže izdatke za plače in druge izdatke zaposlenih v upravi občine na prebivalca. Primerjava kazalnika s povprečjem kaže, da kazalnik presega povprečje pri MONG za približno četrtrino. Podobno raven izdatkov za zaposlene glede na povprečje beleži tudi npr. MO Koper. Tudi MO Novo mesto in MO Velenje beležita rast tekočih odhodkov za zaposlene na prebivalca v odvisnosti od povprečja.
- Prihodki in odhodki na prebivalca. Povprečna rast prihodkov znaša med leti 2000 in 2003 6,6% in presega rast odhodkov v istem obdobju, ki znaša 4,7%. Razlika med stopnjami rasti pri MONG znaša 1,9% točk in je druga največja za MO Maribor. Občina tako ustvarja prihranke, s katerimi lahko tvori rezervo ali pa pokriva primanjkljaj.

Ker so kazalniki povzeti iz javne baze podatkov⁵ in so enotni za vse občine v Sloveniji, so zadržki pri interpretiranju na mestu. Predvsem posebnostim Mestne občine Nova Gorica gre pripisati dejstvo, da omenjeni kazalniki ne morejo izražati dejanskega stanja. Zato ocenjujemo, da bi bili izdatki za plače, investicije, komunalne storitve, šole in vrtce, ter socialno varnost na primerljivo osnovo primernejši kazalniki. Kot osnova so ustrezni podatki o obsegu proračuna,

⁵ Kazalniki po občinah, na spletni strani Službe vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, <http://www.fu.uni-lj.si/sib/vhod.asp>.

površini občine, številu prebivalcev in številu zaposlenih v občinski upravi. Realnejšo sliko tako dobimo šele na podlagi primerjav med primerljivimi občinami, kot so denimo Koper, Novo mesto in Velenje, z omenjenimi kazalniki.

2.2 Primerjalna analiza organiziranosti nekaterih drugih mestnih občin

Če si ogledamo organizacijsko strukturo nekaj mestnih občin in jo primerjamo z organizacijo v MONG, ugotovimo, da se po različnih kazalnikih, to so zlasti število oddelkov, enakomernost porazdelitve števila zaposlenih in delovnih mest po posameznih oddelkih, število enot, ki se ukvarjajo z režijskimi nalogami idr., vse primerjano s številom zaposlenih, MONG nahaja v sredini meril. Osrednji rezultat primerjave je prikazan v tabeli, seveda pa je za polno sliko treba pregledati opise pristojnosti, del in nalog oddelkov ter delovnih mest.

Tabela 1: Primerjava organiziranosti v nekaterih mestnih občinah

	MONG	MO Kranj	MO Novo mesto	MO Velenje	MO Murska Sobota
število zaposlenih	81 ⁶	103	98	89	47
število oddelkov	8	8	12	7	4
Oddelki s splošnimi službami (kabinet župana, kabinet ali urad direktorja, oddelek za splošne zadeve)	3	1	4	1	1
Racionalnost (1 maks.)	4	3/2	5	2/3	1

⁶ Podatek glede na Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi MONG št. 015-04-2/2003 z dne 30. 3. 2005.

2.3 Pravna analiza aktov o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest na temelju funkcij mestne občine

Ne glede na vezanost projekta na naloge in organiziranost *in concreto* smo v svetovalni skupini menili, da je v izhodišče analize smiselno postaviti stališča teorije o nalogah občin, torej funkcije in naloge *in abstracto*. Ta stališča smo nato primerjali z normativno določenimi nalogami in nalogami, ki se dejansko izvajajo ter na tej podlagi z uporabo ustrezne metode ugotavljanja obremenitve konkretnih delovnih mest ugotovili, ali je trenutna organiziranost primerna ali ne. Ker temelj delovanja predstavlja struktura, opredeljena v občinskih pravnih aktih, smo analizirali tudi njihovo skladnost z veljavno zakonodajo. Pravna analiza aktov o notranji organizaciji in sistemizaciji je tako pokazala nekaj manjših nepravilnosti, recimo neuskklajenost sistemizacije s kadrovskim načrtom in neskladje med številom sistemiziranih in dejansko zasedenih delovnih mest.

Ker občinska uprava opravlja poleg svojih nalog tudi strokovno-tehnične in druge naloge za vse organe občin, tj. za predstavniški organ, župana in nadzorni odbor⁷, je bilo za analizo nalog občinske uprave relevantno celotno delovno področje mestne občine, k čemur je treba prišteti tudi podporne naloge (kot so računovodstvo, kadrovska služba, pravna služba).

Glede na to, da se je projekt nanašal na mestno občino, se je pojavilo vprašanje, ali se in v čem se te občine funkcionalno gledano razlikujejo od drugih občin (t. i. »navadne« občine). Pri iskanju odgovora na to vprašanje smo izhajali iz analize veljavne zakonodaje oz. Kataloga pristojnosti občin⁸. Le-ta je poleg terminoloških pomanjkljivosti⁹ in nejasnosti¹⁰ pokazala, da je delokrog mestnih občin in »navadnih« občin normativno gledano skoraj identičen in da je pri samoupravnih lokalnih skupnosti poudarek na neoblastnem delovanju, tj. na servisni in pospeševalni (razvojni) funkciji, kar potrjuje stališča teorije¹¹. To je potrdila tudi analiza proračuna MONG za leto 2005 (Proračun) in načrta razvojnih programov MONG za leta 2005-2008 (Načrt). Ker pa gre pri proračunu zgoj za seznam proračunskih postavk, ne pa za dejanski opis nalog v posameznem proračunskem letu, je bilo za pregled vrst in obsega dejansko izvajanih nalog

⁷ Gl. npr. 32a., 33., 35. in 49. čl. ZLS.

⁸ Na spletni strani <http://www.lex-localis.info/KatalogPristojnosti/SeznamMap.aspx?SectionID=999f3a8e-3a93-4cf1-a1f0-82780155d7e8>.

⁹ Področna zakonodaja pri navajanju nalog samoupravnih lokalnih skupnosti namreč redko uporablja besedno zvezo »mestna občina« - pogosteje se uporablja beseda »mesto«, kar pa pravno gledano ni pravilno.

¹⁰ Besedilo 141. člena Ustave RS, ki govori o nalogah, po katerih se mestne občine razlikujejo od »navadnih«, je namreč nejasno, še posebej, če upoštevamo tudi določbe 22. in 24. člena ZLS.

¹¹ Tako denimo Virant, 1998, str. 175.

treba preučiti, katere naloge so povezane s posamezno proračunsko postavko, katera notranja organizacijska enota je pristojna za njihovo izvedbo in kako je porazdeljen obseg nalog v posameznem proračunskem letu (frekvenca nalog)¹². Smiselno enako velja tudi za načrt. Za natančnejšo ugotovitev vrst, obsega in frekvence nalog smo zato morali uporabiti druga analitična orodja. V tem delu analize smo tako ugotovili le, da struktura notranjih organizacijskih enot v svojem bistvu odraža poslanstvo mestnih občin, kot izhaja iz stališč teorije in analize proračuna in načrta, pri čemer pa je že na prvi pogled izstopal kabinet župana. Odprlo se je namreč vprašanje, ali je s funkcionalnega in resornega zornega kota smiselno in primerno, da pokriva vse v odloku določene naloge, zlasti inšpekcijski nadzor, saj gre za eno izmed ključnih represivnih in regulatornih funkcij, ki bi morala biti po našem mnenju čimbolj oddaljena od vpliva dnevne politike.

2.4 Analiza celovite uspešnosti občinske uprave kot organizacije po evropskem modelu CAF

Model CAF je orodje za oceno celovite uspešnosti organizacije, tako z vidika dejavnikov (voditeljstvo, strategija in načrtovanje, ravnanje z ljudmi pri delu, partnerstva in viri, procesi) kot rezultatov (za odjemalce, zaposlene, družbo in ključni finančni in nefinančni rezultati uspešnosti delovanja)¹³. Model je namenjen samooceni, vendar smo se iz več razlogov odločili za eksterno oceno. Ti razlogi so bili predvsem potreba po predhodni usposobljenosti ocenjevalcev, večja objektivnost, hitrost, vprašljivost verodostojnih rezultatov pri notranjih ocenjevalcih, če je namen ocene reorganizacija ipd.. Seveda je bilo zaradi zunanje ocene treba predhodno pridobiti kopico dodatnih podatkov in opraviti vrsto strukturiranih razgovorov.

Sami rezultati ocene so bili v splošnem pričakovani in se ujemajo s povprečjem na slovenski ravni, pri čemer je bila najnižja vrednost med 27 podmerili v okviru devetih dejavnikov in rezultatov zaznana pri zbiranju podatkov o potrebah udeleženih strani (ang. *stakeholders*) in vključevanju zaposlenih z razvijanjem dialoga in pooblaščenjem (podmerili 2.1 in 3.3). Najboljši rezultati so bili izmerjeni pri upravljanju financ in tehnologije ter rezultatih za družbo

¹² Ugotovili smo sicer, da je največjo dinamiko mogoče opaziti na področju spodbujanja gospodarskega razvoja in na področju negospodarskih javnih služb (to področje je v Proračunu tudi najbolj razdelano), podobno pa je največ novih programov načrtovanih na področju infrastrukture in negospodarskih javnih služb.

¹³ Podrobno v Kovač, 2002, in Staes in Thijs, 2005, ter na spletnih straneh Ministrstva RS za javno upravo, <http://www.mju.gov.si/index.php?id=385>, in Evropskega inštituta za javno upravo, <http://www.eipa.nl/default.htm>.

(podmerila 4.4, 4.5 in 8.1). Tako je projektna skupina predlagala izboljšave naslednjega:

- med cilji uprave kljub siceršnjemu zatrijevanju in delovanju vodstva MONG ni eksplicitno razvidno, ali je usmerjenost k strankam prednostna naloga (v tem mandatu župana),
- proračun nima izkazanih vsebinskih ciljev in smotrnosti,
- ne ugotavlja se zadovoljstvo strank, niti v ožjem pomenu, niti širšem (npr. vseh zavodov, katerih ustanovitelj je občina); kljub prizadevanjem na ravni informiranja občanov in drugih subjektov v občini se (še) ni pristopilo h konkretizaciji participacije v občini (vključevanje v odločanje, tako se npr. ne objavlja predlogov odlokov pred njihovim sprejemom razen na področju prostora, kot določa področni zakon),
- pri ravnanju z ljudmi pri delu je treba najprej odpraviti nepravilnosti, tj. uskladitev sistemizacije s kadrovskim načrtom in izvesti ocenjevanje uradnikov; nadalje je bi bilo optimalno vzpostaviti cel model upravljanja kadrovskih virov s poudarkom na načrtnosti, sistematičnosti in uskladitvi interesov med organizacijo in posamezniki,
- sistem dokumentarnega gradiva je strogo centraliziran, z vidika povratnih informacij o delu posameznih delavcev in oddelkov je podcenjen,
- raziskati bi kazalo vzpostavljanje ustreznih okvirov za projekte in timsko delo idr.

Je pa ocena pokazala, da je vloga občine na splošno zelo ugodna pri vplivu na družbo in okolje, dobro je razvita služba za stike z javnostmi, v zvezi s kadrovskimi viri pa gre izpostaviti, da so zaposleni pripravljene na dodatne obremenitve in odgovornosti ter da je treba nadaljevati z dobro začetimi projekti na tem področju.

2.5 Analiza zadovoljstva zaposlenih v občinski upravi

Za analizo zadovoljstva zaposlenih smo se v projektni skupini skupaj z vodstvom uprave MONG odločili med projektom, ker smo ocenili, da gre za preverjeno in učinkovito metodo, še zlasti ob uporabi vprašalnika Ministrstva RS za javno upravo¹⁴, ki je zaradi večletne uporabe in objave rezultatov na upravnih enotah omogočil poleg vsega še primerjavo rezultatov na MONG in v

¹⁴ Vprašalnik, navodila in letno poročila za upravne enote so objavljene na spletnih straneh Ministrstva RS za javno upravo, http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/STRVPR.doc in drugi.

upravnih enotah (57 vključenih po poročilu za leto 2004 na spletnih straneh Ministrstva za javno upravo).

Pri anketi je bila z več ukrepi zagotovljena anonimnost, ki je ključna za odkritost odgovorov in s tem verodostojnost rezultatov (ob vprašalnikih so bile razdeljene ovojnice, v katere so zaposleni po izpolnitvi vprašalnice vložili in jih oddali v zaprtih ovojnicah, ovojnice so se zbirale v posebni skrinji, ta je bila neposredno posredovana projektni skupini fakultete v obdelavo). V le treh dneh smo dobili 57 izpolnjenih vprašalnikov, tj. skoraj 70% odzivnost, ki zagotavlja statistično signifikantnost rezultatov. Po obdelavi podatkov in še posebej primerjavi z ugotovitvami zadovoljstva zaposlenih na upravnih enotah (ki so organi državne uprave, vendar prav tako kot občine delujejo na teritorialnem nivoju), ugotavljamo:

- med vsebinskimi sklopi je bilo najvišje ocenjeno skupinsko delo, sledita usposobljenost zaposlenih ter ustrezna oprema in organiziranost, nato nadzor nad pogoji dela in konfliktnost nalog zaposlenih ter poznavanje pričakovanj vodstva,
- najnižje je bil ocenjen sklop stimuliranje zaposlenih,
- največja odstopanja od povprečnih vrednosti oz. razpršenost odgovorov (standardni odklon) so pri trditvah oz. vprašanih o tem, da vsak posameznik v naši občinski upravi prispeva k uspehu uprave, da je ena od težav pri delu odvisnost od dela sodelavcev in o možnostih zadostnega strokovnega usposabljanja,
- zaposleni menijo, da so preobremenjeni (nekaj manj na upravnih enotah),
- večina meni, da imajo dovolj znanja za opravljanje del in nalog (nekaj več na upravnih enotah),
- okoli 70% si ne želi spremembe delovnega mesta (enako na upravnih enotah), pri čemer tisti, ki si želijo sprememb, med drugim navajajo vzroke, da bi radi napredovali, da je delo monotono, premalo plačano ter menijo, da znajo in so sposobni več, kot od njih zahteva delo,
- velik delež (skoraj pol) meni, da je plačilo za opravljeno delo premajhno oz. ni v neposredni povezavi z učinkovitostjo,
- zaposleni ocenjujejo, da je včasih strokovnost nadrejena s subjektivnimi okoliščinami (nekaj manj na upravnih enotah),
- anketirani na upravnih enotah so kot najpomembnejši cilj v procesu dela določili zadovoljevanje potreb uporabnikov, na MONG pa obvladovanje stroškov, kjer gre omeniti, da nabor ciljev po navedbah vodstva in mnenju zaposlenih ni popolnoma skladen,
- več kot polovica anketiranih (69,2%) na upravnih enotah je ponosnih na svojo zaposlitev na upravni enoti, na MONG pa kar 84%, kar je opazno več.

Izjemen potencial se kaže v odgovorih na vprašanja, ki so povezana s cilji dela, smislom dela v občinski upravi kot javni (lokalni) organizaciji oz. s tem, ali bi zaposleni zamenjali delovno okolje in ali so ponosni, da delajo na MONG in kako se razumejo s sodelavci. Namreč kar večinski delež zaposlenih vidi poglobitveni pomen lastnega dela in dela (uprave) MONG v pomoči skupnosti in sodelovanju pri njenem razvoju. Zato tudi ni presenetljivo, da lestvica motivov za delo pokaže naslednji vrstni red: 1- dobri medčloveški odnosi, 2- stopnja zahtevnosti dela, 3- pohvala in šele nato 4- plača in 5- kariera. Če povzamemo, je treba več pozornosti usmeriti k pooblaščenju in uravnoteženemu (tudi nefinančnemu) nagrajevanju zaposlenih. Sicer pa je pretežnost negativnih odgovorov vezana na politično stigmatiziranost občine in njene uprave, zlasti v povezavi s kadrovanjem, pozitivni odgovori pa so najpogosteje pogosto vezani na altruizem in družbeno odgovornost oz. vlogo občine v lokalnem družbenem okolju, med ljudmi.

2.6 Analiza obremenjenosti oddelkov in tipičnih delovnih mest

V kolikor želimo povečati učinkovitosti in uspešnost, je prav, da izboljšamo dejavnike, ki vplivajo na učinkovitost in uspešnost, zato jih moramo poznati. Ker več aktivnosti institucije in menedžmenta vpliva na učinkovitost in uspešnost, jih imenujemo dejavniki uspešnosti in učinkovitosti. Kot temelj analize obremenjenosti so bili upoštevani (Andoljšek, 2004, str. 263):

- tehnično-tehnološki dejavniki, ki izražajo tehnično opremljenost,
- človeški dejavniki, ki izražajo znanje, sposobnost in motivacijo zaposlenih,
- organizacijski dejavniki, ki izražajo upravljanje in koordinacijo,
- kakovost, ki izraža kakovost storitev, ki si jo želijo uporabniki,
- izid, ki izraža izpolnjevanje poslanstva oz. smotra delovanja javne institucije.

Zaradi pomanjkanja ustreznih podatkov je bilo storjeno dvoje, prvič - oblikovan in obdelan je bil poseben vprašalnik za zaposlene o obsegu, zahtevnosti, pogostnosti in vsebini del, ki jih opravljajo¹⁵, in drugič - razvita je bila posebna metodologija o ponderiranju in interpretaciji podatkov. Seveda pa je verodostojnost rezultatov odvisna od resničnosti vhodnih podatkov, ki bi jih kazalo v nadaljevanju preveriti, objektivizirati oz. standardizirati (poenotiti). Metoda nam omogoča odkrivanje večjih anomalij pri obremenjenosti, ne more pa nadomestiti menedžerjevih izkušenj in občutkov.

15 Odgovori na vprašalnik s strukturirano tabelo so bili pri nekaj zaposlenih neuporabni, ker so bili presplošni, večina pa se je potrudila in odgovorila tako, da je bila možna vsaj minimalna obdelava.

Bistvene spremenljivke pri ocenjevanju obremenjenosti zaposlenih so bile 1- pogostost izvajanja določene naloge, 2- težavnost naloge in ocena 3- trajanja naloge. Na podlagi analize smo ugotovili, da delovni mesti direktorice občinske uprave in načelnika oddelka za splošne zadeve odstopata od povprečja navzgor in se kažeta kot najbolj obremenjeni delovni mesti. V drugem kariernem razredu velja uravnoteženost. V negativnem smislu pa v prvem in drugem kariernem razredu odstopata dve delovni mesti v oddelku za splošne zadeve, pri katerih pa je treba upoštevati posebnosti opisa del in nalog, saj sta mesti po vsebini nujni, čeprav izkazane obremenitve niso uravnotežene. Podrobnejši popis nalog, natančnejša opredelitev trajanja in težavnosti bi omogočili bolj realno ugotovitev dejanskega stanja. Pridobljena analitika sicer zadosti zahtevam, ki so bile postavljene, vendar pa kljub temu ostajajo odprta vprašanja, ki se bodo lahko reševala šele sproti ob uporabi metodologije. Predvsem je treba upoštevati, da so porabljeni čas za tipična dela in naloge določali zaposleni, kar je zato verjetno subjektivno ocenjeno.

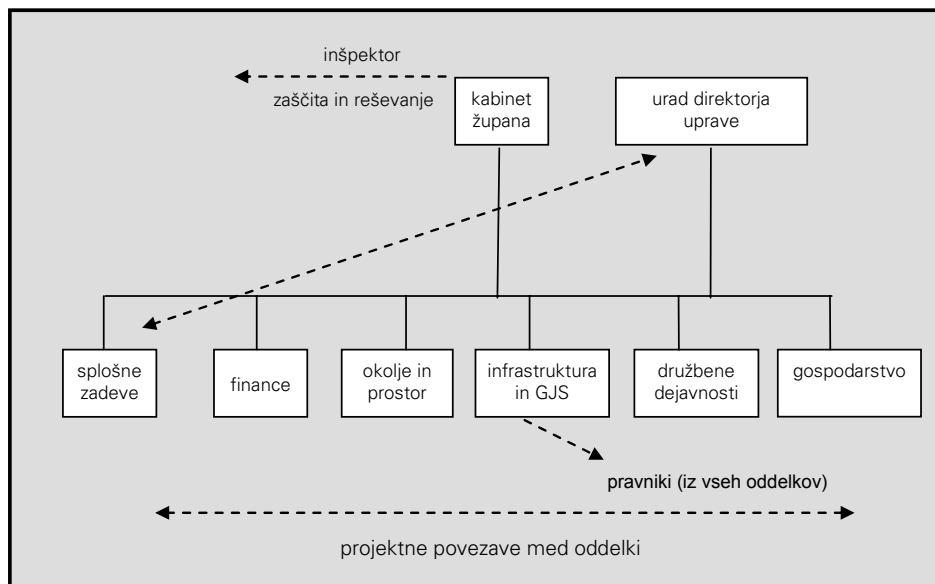
3. Predlogi izboljšav organizacije in poslovanja mestne uprave

Na podlagi navedenih analiz in ugotovitev smo predlagali kopico sprememb, kjer smo upoštevali vsebino nalog mestne občine in njene uprave, dejansko izvajanje le-teh ter funkcionalni vidik vrste dela oz. delovnih operacij (de/centralizacijo ključnih podpornih nalog). Slednje izhodišče je temelj za združitve določenih vrst nalog in pomik bližje središču dejanskega upravljanja občinske uprave, tj. direktorju mestne uprave, zlasti pravno pomoč in svetovanje, kadrovske zadeve, poslovanje z dokumentarnim gradivom in nadzor evidentiranja dejansko izvajanih nalog.

Predlagali smo naslednje izboljšave:

- reorganizacijo oddelkov (zmanjšanje števila oddelkov, združitve skupnih služb) – ob opisu vsebinskih sprememb smo pripravili tudi nometnično ustrezna akta o spremembi odloka (mestnega sveta) o notranji organizaciji in pravilnika (župana) o sistemizaciji delovnih mest v upravi,
- prerazporeditev skupnih (režijskih) nalog v druge oddelke,
- premestitev posameznih delovnih mest v druge oddelke,
- sprotno spremljanje obremenjenosti delovnih mest ter učinkovitosti in uspešnosti MONG pri doseganju ciljev in drugi vsebinski predlogi.

Slika 1: Predlogi neposredne reorganizacije



Pri predlogu reorganizacije smo upoštevali poleg omenjenih izhodišč predvsem analizo obremenjenosti, tako da bi bili oddelki uravnoreženi tudi po tej plati. Ravno rezultati analize obremenjenosti so nas prepričali, da alternativna zamisel bolj radikalne racionalizacije s še večjim zmanjšanjem števila oddelkov in s tem srednjega menedžmenta ne bi bila optimalna (možno bi bilo denimo združevati oddelke oz. naloge oddelkov za finance, gospodarstvo itd.).

Glede prerazporeditve posameznih služb smo predlagali predvsem vzpostavitev pravne službe v uradu direktorja uprave ter centralizacijo ravnanja z dokumentarnim gradivom v uradu direktorice s hkratno decentralizacijo operativnega poslovanja (torej polno izkoriščenostjo obstoječega informacijskega sistema Lotus Notes). Prerazporeditev posameznih delovnih mest je temeljila na resornem principu, saj denimo (apolitični) inšpektor po naravi stvari ne sodi v (politični) kabinet župana. Spremljanje obremenjenosti in uspešnosti pa je ob predhodni vzpostavitvi kazalnikov in meril nujno za optimalnejšo izrabo delovnega časa, učinkovitost izrabe proizvodnih dejavnikov ter določanje ciljev MONG in njene uprave in doseganja le-teh. Zato smo predlagali, da se pri pravi naslednjega proračuna opredeli cilje za dejavnosti in projekte ter vzpostavi stimulacijske (nefinančne) mehanizme za zaposlene odvisno od individualne obremenitve in učinkovitosti oz. uspešnosti. Hkrati smo predlagali še nekaj posameznih ukrepov, od odprave manjših pomanjkljivosti v zvezi s sistemizacijo delovnih mest glede na veljavno uredbo, do nadaljevanja zastavljenih projektov

(ugotavljanje zadovoljstva zaposlenih, letni razgovori) in vzpostavitev novih (ugotavljanje zadovoljstva strank).

Projektna skupina je svoj mandat s predlogi izboljšav zaključila. Načrtovanje in izvedba ter evalvacija predlaganih izboljšav, tako kot temeljna odprava nekaterih manjših kršitev predpisov, pa je v pristojnosti vodstva uprave, župana in končno mestnega sveta.

4. Metodološke izkušnje in priporočila

Z vidika članov svetovalne skupine ugotavljamo, da smo pri opisanem projektu dosegli zastavljeni cilj, saj smo z različnimi analizami prišli do identičnih oz. prekrivajočih se predlogov ukrepov za racionalizacijo in siceršnje izboljšave poslovanja uprave MONG. V podobnih nadaljnjih projektih bi sistematičen interdisciplinarni pristop vsekakor ohranili. Prav tako ocenjujemo kot pozitivno, da izvajalec (zunanji svetovalec) poda več alternativnih rešitev, če so te seveda možne, saj ima tako naročnik (uprava) več izbire za ukrepanje glede na posebnosti lokalnega okolja.

V našem projektu smo z vidika metodologije uporabili več izvirnih elementov, kjer največ pozornosti zasluži metodologija za analizo obremenjenosti oddelkov in tipičnih delovnih mest občinske uprave (tj. zasedenih mest po sistematizaciji glede na opis del in nalog ter hierarhični nivo, (npr. nazivi pri uradnikih). Dodatno gre opozoriti na po našem vedenju prvo zunanjo oceno javne organizacije po modelu CAF.

Bistvene spremenljivke pri ocenjevanju obremenjenosti zaposlenih so bile pogostost izvajanja določene naloge, težavnost naloge in ocena trajanja naloge. Ker naloge, kot tudi delovna mesta, na katerih se izvajajo določene naloge, niso enako zahtevne, smo primerljivost porabljenega časa za različno zahtevne naloge dosegli z izračunom enakovrednih števil – pogojnih enot. Pogojne enote smo določili kot produkt trajanja posamezne naloge in težavnosti posamezne naloge. Merska lestvica za težavnost je bila opredeljena od 1-5 in sicer od 1- najbolj težko do 5 – najmanj težko. Zaradi enostavnosti raziskave smo predvideli linearni vpliv težavnosti na porabo časa, zato smo kot faktorje upoštevali mersko lestvico v obratnem vrstnem redu (5 - najbolj težavna, 1 – najmanj težavna opravila). Ker zaposleni niso v celoti ocenili celotnega delovnega časa, skupno število pogojnih enot ni neposredno primerljivo med delovnimi mesti. To pomanjkljivost smo odpravili s predpostavko, da delavec preostali neocenjeni delovni čas porablja tako kot ocenjeni delovni čas. Zato smo opredelili mero »število PE na delovni mesec«. Ta mera omogoča primerjavo obremenjenosti delovnih mest. V kolikor število PE na enoto učinkovitega delovnega

časa pomnožimo z delovnimi urami na mesec, dobimo podatek, koliko PE je bilo ustvarjenih v mesecu na določenem delovnem mestu. Poleg tega smo med seboj primerjali le podobna delovna mesta oziroma zaposlene na delovnih mestih, za katere se po sistematizaciji zahteva podobna izobrazba oz. količnik plače, ki izraža zahtevnost delovnega mesta, izobrazbe in težavnost nalog. Glede na povedano smo na podlagi količnika plače za sistematizirana delovna mesta tvorili skupine primerljivih delovnih mest, ki sovpadajo s kariernimi razredi.

Kot posebno metodološko dodano vrednost bi želeli izpostaviti za naročnika izjemno pregledno podajo ugotovitev in predlogov, ki temelji na preprostem načelu t.i. semaforških luči. Pri tem besedilo, označeno z rdečo, označuje, kaj mora organizacija spremeniti takoj in je zelo pomembno (npr. neusklajenost s predpisi), z rumeno je označeno, kar je pomembno, a ni potrebna takojšnja sanacija ali pa gre za srednjo stopnjo pomena zadeve, medtem ko zelena luč poudarja, kaj naj organizacija ohranja kot lastnosti, ki jo dvigujejo nad povprečje. Barve torej kažejo urgentnost in težo ukrepanja, kjer ima največjo prednost pomembno in nujno, nato sledi pomembno, a manj nujno in končno nujno, a manj pomembno¹⁶.

Korak napredka v metodologiji bi bil, da bi različni specializirani svetovalci¹⁷ združili izkušnje in po principu sinergije oblikovali model optimalne (re)organizacije različnih tipov in velikosti uprav lokalnih skupnosti.

V neposredni povezavi s projektom pa bi kazalo razmisliti zlasti o treh bolj ali manj spornih metodoloških pristopih oz. virih, ki pa pretežno sodijo v polje pristojnosti nosilcev državnega in lokalnega upravnega sistema:

- pri primerjavi ekonomskih kazalnikov (mestnih) občin, kjer so obstoječe analize, podatke in razvrstitve glede na vir zajemanja podatkov lahko kot izhodišče vprašljive, smo rešitve že podali v zadnjem odstavku podpoglavja 2.1,
- glede na opredelitev modela CAF kot samoocenjevalne metode se poraja vprašanje, ali je zunanja ocena optimalna z vidika verodostojnosti rezultatov in doseganja učinkov,
- v zvezi z analizo zadovoljstva zaposlenih pa je po našem mnenju nujno opozoriti na potrebo po 1- upoštevanju ugotovitev in ukrepanju ter 2- kontinuiranem izvajanju tovrstne in podobnih analiz (zlasti še analiza zadovoljstva strank).

¹⁶ Naročnik, zlasti občinski funkcionarji, z vidika lastnega (političnega) programa seveda določene elemente lahko vidijo v drugačnem prioritetenem redu in jih pač razvrstijo na novo.

¹⁷ V letih 2004/5 je npr. podoben projekt reorganizacije in racionalizacije občinske uprave vršila projektna skupina Pravne fakultete Univerze v Mariboru v eni izmed mestnih občin, prav tako je nekaj (mestnih in drugih) občin razvijalo lastne sisteme s pomočjo zasebnih svetovalcev, tudi v okviru pridobitve certifikata ISO.

5. Zaključek

V Sloveniji smo imeli ob preoblikovanju t. i. komunalnih občin od l. 1995 z ločitvijo na dvotirni sistem državne uprave in lokalne samouprave najprej 147 občin, danes 193, od tega 11 mestnih. Občine niso prepuščene same sebi, saj jim tako in drugače pomaga država (danes pretežno prek Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko in Ministrstva RS za finance), vendar pa so avtonomen in svojemu prebivalstvu odgovoren subjekt. Zato se čedalje več vodilnih v občinskih strukturah, seveda tudi pod pritiski javnosti, medijev, političnih strank, gospodarstva idr., zavestno odloča za sistemske izboljšave v poslovanju, najprej v upravi v ožjem pomenu besede in širše pri izvajalcih lokalnih javnih služb. Pri tem ni bistveno, ali se bodo pristojni naslonili na lastne sile ali zunanje svetovalce, čeprav je nesporno optimalen kombinirani pristop.

Da bi se izboljšali, moramo vedeti, kam želimo in kje smo. Stalne izboljšave pa niso nujne le v organizacijah, ki stremijo k dobičku, temveč tudi v tistih organizacijah, ki poslujejo v javnem interesu in z davkoplačevalskim denarjem. Zato mora postati stremenje k racionalizaciji ob predhodnem upoštevanju izpolnjevanja ciljev in pravil ter nenazadnje predvolilnih obljub ne le lastnost najboljših, ampak standard družbeno in etično odgovornih posameznikov in organizacij.

Dr. Polona Kovač, univerzitetna diplomirana pravnica in magistrica politologije, je višja predavateljica na Fakulteti za upravo, kjer se je zaposlila l. 2002 po predhodnem delu v državni upravi. Pedagoško in raziskovalno se ukvarja z novim javnim menedžmentom, reformo javne uprave, pravno ureditvijo uprave, upravnimi postopki in kakovostjo v javnem sektorju.

Dr. Žiga Andoljšek je doktoriral s področja merjenja uspešnosti v državni upravi. Zaposlen je na Ministrstvu za finance ter predava na Fakulteti za upravo v Ljubljani. Na Ministrstvu za finance vodi Direktorat za javno premoženje. Raziskovalno se ukvarja s kvantitativnim ugotavljanjem učinkovitosti in uspešnosti v javnem sektorju.

Mag. Iztok Rakar je diplomiral in magistriral na Pravni fakulteti v Ljubljani. Po opravljenem sodniškem pripravništvu na Višjem sodišču v Ljubljani se je leta 2000 zaposlil kot asistent na Fakulteti za upravo, kjer se ukvarja predvsem s pravno ureditvijo javne uprave in širšega javnega sektorja.

Barbara Grošelj, diplomirana upravna organizatorica in vpisana na specialistični študij Javna uprava. Diplomirala je s področja primerjalne analize e-portalov in študij zaključila kot najboljša diplomantka dodiplomskega programa. Zaposlena je na Fakulteti za upravo kot strokovna delavka za znanstveno-raziskovalno dejavnost in objavlja strokovne prispevke na konferencah s področja informatike.

Kovač, Rakar, Andoljšek, Grošelj
Reorganizacija občinske uprave – primer Nove Gorice

Literatura in viri

- Andoljšek, Ž. (2004): Dejavniki vplivanja na učinkovitost in uspešnost v organizacijah javne uprave, Javna uprava, Ljubljana, str. 257-278.
- Crnica, S. (2005): Novogoriška mestna uprava – je preveč potratna, Delo, 5. 3. 2005, str. 6.
- Ivanko, Š. (2000): Strukture in procesi v organizaciji, Visoka upravna šola, Ljubljana.
- Kadrovski načrt za leti 2004/2005 in 2005/2006, interni vir, Mestna občina Nova Gorica.
- Katalog pristojnosti, <http://www.lexlocalis.info/KatalogPristojnosti/SeznamMap.aspx?-SectionID=999f3a8e-3a93-4cf1-a1f0-82780155d7e8>, dobljeno junija 2005.
- Kovač, P. (2002): Evropski model - Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (CAF), Od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi, Ljubljana.
- Kovač, P., Andoljšek, Ž., Rakar, I., Grošelj, B. (2005): Zaključno poročilo o analizi organiziranosti uprave Mestne občine Nova Gorica, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Mestna občina Nova Gorica, <http://www.nova-gorica.si/>, dobljeno junija 2005.
- Ministrstvo za javno upravo, <http://www.mju.gov.si/>, dobljeno junija 2005.
- Odlok o organizaciji in delovnem področju občinske uprave Mestne občine Nova Gorica z dne 24. 4. 2003.
- Odlok o proračunu Mestne občine Nova Gorica za leto 2005, http://www.nova-gorica.si/finance/finance_proracun_odlok.pdf, dobljeno junija 2005.
- Peters, B. G., Pierre, J. (2003): Handbook of Public Administration, SAGE Publications, London, Thousand Oakes, New Delhi.
- Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest v upravi Mestne občine Nova Gorica (neuradno prečiščeno besedilo tekstualnega dela pravilnika) z dne 29. 5. 2003 in 30. 3. 2005.
- Priprava strateškega dokumenta uvajanja elektronskega poslovanja v lokalne skupnosti (e-občina), <http://mid.gov.si/mid/mid.nsf/f1?OpenFrameSet&Frame=main&Src=/mid/mid.nsf/0/8D10EB467CDD6069C1256C53003E6EBC?OpenDocument>, dobljeno junija 2005.
- Proračun Mestne občine Nova Gorica za leto 2005 - Področne tabele, http://www.nova-gorica.si/finance/finance_proracun_podrocne_tabele.xls, dobljeno junija 2005.
- Pusić, E. (2002): Nauka o upravi (12. izmijenjeno i dop. izd.), Školska knjiga, Zagreb.
- Schuppert, G. F. (2000): Verwaltungswissenschaft. Nomos, Baden-Baden.
- Snoj et al. (1999): Merjenje zaznane kakovosti družbe ISS. Akademija MM, str. 33–41.
- Staes, P., Thijs, N. (2005): Quality Management on the European Agenda, Eipascope, Nr. 2005/1, str. 33-41.

Kovač, Rakar, Andoljšek, Grošelj
Reorganizacija občinske uprave – primer Nove Gorice

- Statut Mestne občine Nova Gorica,
[http://193.77.181.72:8080/mma.nsf/OC/050516144736E/\\$file/dato3_statut_86a.pdf](http://193.77.181.72:8080/mma.nsf/OC/050516144736E/$file/dato3_statut_86a.pdf),
dobljeno junija 2005.
- Šmidovnik, J. (1995): Lokalna samouprava. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Virant, G. (1998): Pravna ureditev javne uprave, Visoka upravna šola, Ljubljana.
- Vlaj, S. (2004): Lokalna samouprava: teorija in praksa, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS), Ur. l. RS št. 72/1993, 6/1994 Odl.US: U-I-13/94-65,
45/1994 Odl.US: U-I-144/94-18, 57/1994, 14/1995, 20/1995 Odl.US: U-I-285/94-105,
63/1995, 73/1995 Odl.US: U-I-304/94-9, 9/1996 Odl.US: U-I-264/95-7, 39/1996 Odl.US:
U-I-274-95, 44/1996 Odl.US: U-I-98/95, 26/1997, 70/1997, 10/1998, 68/1998 Odl.US: U-I-
39/95, 74/1998, 12/1999 Skl.US: U-I-4/99, 36/1999 Odl.US: U-I-313/96, 59/1999 Odl.US:
U-I-4/99, 70/2000, 94/2000 Skl.US: U-I-305-98-14, 100/2000 Skl.US: U-I-186/00-10,
28/2001 Odl.US: U-I-416/98-38, 87/2001, 16/2002 Skl.US: U-I-33/02-7, 51/2002,
108/2003 Odl.US: U-I-186/00-21, 77/2004 Odl.US: U-I-111/04-21.

SUMMARY

Municipal administration reorganisation – the case of the Nova Gorica Municipality

For the purpose of an effective improvement of its work and taking into account the legalities involved, in March 2005 the Nova Gorica Municipality established contacts with the Faculty of Public Administration with the aim of preparing a project assignment entitled "The analysis of the Nova Gorica Municipality Organisation". The assignment comprised both an analysis of organisation and workload by individual organisational units and typical work places in the Nova Gorica Municipality administration on the one hand, and proposals for internal organisational changes on the other. The client's primary wish was to obtain data on the workload of departments and work places and to design an organisation in such a manner that would make the workload relatively even. An analysis and improvement of the work atmosphere and the organisational climate in administration were also of particular importance.

The main aim of this paper is to present to the public the approaches to the project in question: an analysis of the situation with identified opportunities for and obstacles to improvement; proposals for the improvement of organisation and municipal administration; methodological experience and conclusions. The approach to the project was oriented towards an integrated study of legal, economic, informational and organisational aspects. It is very important that no one of these aspects is particularly emphasised nor neglected. The project group obtained information which was later processed from numerous sources and focused on the internal material of the Nova Gorica Municipality, its own studies, Internet sources and expert literature. The project group chose an interdisciplinary approach for the performance of the task which includes the following sets of analyses: an analysis of economic indicators, a legal analysis of powers and the organisational structure of municipal administration, a comprehensive analysis of administration performance according to the European self-assessment business excellence model for public sector organisations (CAF), an analysis of administration employee satisfaction, a comparative analysis of economic indicators and the organisation of other municipalities, and a workload analysis of departments and typical workplaces.

Economic indicators are presented within the framework of the situation analysis. The analysis comprised the economy of municipal administration operations, total expenditure for administration which includes employee expenditure and other current expenditure. Indicators which also have to be taken into account include current employee expenditure, per capita income and per capita expenditure. Cumulative indicators, expenditure indicators and time series were likewise analyzed. The results of the analysis have shown that it is possible to improve the organisation in terms of rationalization and a more even distribution of tasks. The comparative overview of municipal administration in the municipalities of Kranj, Murska Sobota, Velenje and Novo mesto and the analysis of their organisational structure shows that the Nova Gorica Municipality ranks in the middle in terms of various indicators (e.g. the number of departments, even distribution of the number of employees and workplaces by department).

Presented in the framework of the legal analysis are the theoretical premises regarding the functions and tasks of self-governing local communities, especially municipalities, the evaluation of the extent and types of the performed tasks and the legal analysis of the existing internal organisation and classification of posts.

The analysis based on the CAF model as a tool for the overview of the situation in a given organisation, which presents opportunities for improvement and represents a successful model for organisational improvement, has provided results which reflect the Slovenian average. The assessment has shown that the role of the municipality is highly favourable in terms of its impact on society and the environment, with employees willing to assume additional workload and responsibilities.

57 employees (approximately 70 %) responded to the survey on employee satisfaction. The project group has thus obtained statistically reliable information which reflect a true and fair picture of employee satisfaction. Due to the fact that the survey was anonymous, the results were far more satisfactory and individual. The comparison of the Nova Gorica Municipality with other administrative units has shown similar workload, stimulation and the significance of professional competence and objectives supported by the administration; the Nova Gorica Municipality stands out when it comes to the willingness of employees to contribute to the welfare of the local social environment.

Once the analysis was concluded, the project group adopted some concrete proposals for reorganisation in terms of improvement and successful work. Changes relate to the reorganisation of departments, transfer of certain workplaces to other departments, redistribution of joint tasks to other departments, content-driven proposals and constant monitoring of workplace workload, and the efficiency and performance of the Nova Gorica Municipality in achieving its objectives. The baselines which are important for an effective change of municipal administration operation on the basis of an altered organisational scheme include the adequate setting of objectives under the responsibility of the Head of administration. With their knowledge, competences and skill, these heads contribute significantly to employees contributing more to improved departmental effectiveness, better results, motivation and the general level of satisfaction.

Finally, the paper draws attention to the original solutions which were developed by the Faculty of Public Administration project group within the framework of the research and which relate mainly to the workload analysis, the general assessment of the organisation's performance and the interdisciplinary nature of approaches (economic, organisational, legal and other aspects).

Čas je za javno in zasebno partnerstvo

UDK: 376.22: 65.011.8

Miran Jus

Center za poslovno svetovanje d.o.o.

Inštitut za ekonomska raziskovanja/ Korona d.d.

miran.jus@siol.net

IZVLEČEK

V zaostrenih fiskalnih razmerah (fiskalni konvergenčni kriteriji za EMU) bo za ustrezno financiranje, izgradnjo in vzdrževanje infrastrukture ter za opravljanje nekaterih javnih storitev tudi v Sloveniji končno treba vzpostaviti ustrezen model javnega in zasebnega partnerstva (JZP), vključno z v svetu hitro razvijajočim projektnim (omejeno regresnim in izvenbilančnim) financiranjem (BOT in podobne sheme). Pri JZP pa lahko ob prihranku javnofinančnih sredstev in drugih pozitivnih makro in mikroekonomskih učinkih, na primer upravljanje z riziki, koristi od izkušenj in poslovne učinkovitosti zasebnega sektorja, naletimo tudi na nekatere težave; še posebej, ker gre običajno za dolgoročne, rizične in kompleksne velike projekte, katerih pravilno strukturiranje, vključno z optimalno alokacijo rizikov, je izredno zahtevno. Vzpostavitev uspešnega modela JZP med drugim zahteva izpolnitev določenih pogojev, sprejem ustrezne razvojne strategije, ustrezen pravni in administrativni okvir, predvsem pa aktivno vlogo države in njenih organov.

Ključne besede: fiskalna politika, javne finance, javno in zasebno partnerstvo

1. Javno in zasebno partnerstvo

Sodobne države, tudi tiste, ki naj bi bile liberalne, ne samo regulirajo gospodarske in druge odnose, vsega še zdaleč ne prepuščajo nevidni roki trga in svojim prebivalcem tako ali drugače zagotavljajo številne javne storitve in druge dobrine. Ker je infrastruktura velikega pomena za gospodarsko rast in blaginjo, se znatna javna sredstva namenjajo tudi za njeno izgradnjo in vzdrževanje. V družbenoekonomskem sistemu, ki temelji na zasebni lastnini in delovanju tržnih zakonitosti, nikakor ni nujno, da za te dobrine v celoti skrbi država, pač pa se v izgradnjo, vzdrževanje in financiranje infrastrukture ter njeno delovanje lahko uspešno vključuje tudi zasebni sektor.

Ker so tudi javna sredstva žal omejena dobrina, so finančne možnosti gospodarstva, državnega proračuna in proračunov lokalnih skupnosti izgradnji, posodobitvi in vzdrževanju infrastrukture resne omejitve. Z vključitvijo zasebnega sektorja se infrastruktura uporabnikom lahko hitreje in ceneje zagotavlja, za njeno izgradnjo in vzdrževanje ni potrebnih toliko javnih sredstev, ki se lahko zato uporabijo za druge namene, veliko dejavnosti lahko zasebni sektor ob ustrezni ureditvi učinkovito in celo bolje izvaja, država pa se pri partnerstvu z zasebnim sektorjem lahko posveti izvajanju svojih osnovnih nalog, ki jih nihče drug ne more učinkoviteje izvajati.

O javnem in zasebnem partnerstvu (*Public-Private Partnership – PPP*) se v svetu že kar nekaj časa veliko govori in piše, saj se ga precej držav uspešno poslužuje pri izgradnji in financiranju infrastrukture¹ ter pri delovanju javnih služb. Pri nas pa je to žal še vedno téma, s katero se od časa do časa zgolj sramežljivo spogledujemo. Vendar je sedaj glede na makroekonomske in fiskalne »danosti« že skrajni čas, da država v ponudbo javnih storitev začne intenzivneje vključevati tudi zasebni sektor in k investicijam v infrastrukturo pritegne tudi zasebni kapital. Slovenija bi lahko, kjer je to potrebno in možno, po vzoru nekaterih uspešnih držav vzpostavila sistem dobrega javnega in zasebnega partnerstva (JZP).

2. Omejitve klasičnega financiranja infrastrukture

Da lahko govorimo o JZP, se mora država začeti umikati s področij, kjer njena vloga ni več nujna oziroma potrebna. Zakaj Slovenija pri uvajanju javnega in zasebnega partnerstva zamuja, je do neke mere za mlado samostojno državo sicer razumljivo. Pri nas namreč še ni dolgo, odkar je zadovoljevanje skoraj vseh potreb na tak ali drugačen način zagotavljala država. Zasebni gospodarski sektor je šele začel dobro nastajati in je še danes v primerjavi z javnim oziroma »kvazizasebnim« preveč inferioren. Poleg obstoja dovolj močnega zasebnega sektorja pa je za razvoj JZP očitno nujen pogoj tudi, da država z javnimi sredstvi ne more več zadovoljevati vseh potreb. Ker je bila na račun precejšnje davčne obremenitve gospodarstva, ki sicer ni najbolj spodbudno vplivala na njegovo konkurenčnost, naša javnofinančna malha še dovolj velika, prostora za zadolževanje države pa je tudi bilo še kar nekaj na voljo, tako da je fiskusu uspelo

¹ Glej študije nekaterih primerov v Griffith-Jones (1993, str. 46 in nasl.), o javnem in zasebnem partnerstvu v državah članicah EU pa v PriceWaterhouse Coopers (2004).

pokrivati vsaj najbolj v nebo vpijoče potrebe po infrastrukturi, je naša počasnost pri uvajanju JZP še lahko razumljiva.

Nikakor ne moremo reči, da je naša država v tem času na infrastrukturo čisto pozabila, vsaj ne na tisto, ki je bila bolj na očeh javnosti.² S sredstvi državnega proračuna in proračunov občin ter posojili, ki so jih (kolikor nam je to naraščajoči javni dolg dopuščal) najemali subjekti t.i. javnega sektorja predvsem v tujini in za vračilo katerih večinoma jamči država v breme svojega premoženja in bodočih proračunskih prihodkov (javni in javno-garantirani dolg), smo tako zgradili in posodobili kar nekaj infrastrukture, ki jo za nadaljnji razvoj nujno potrebujemo.

Imamo torej nekaj nove in posodobljene infrastrukture ter še vedno precej potreb, žal pa tudi z davščinami precej obremenjeno gospodarstvo, ki je dokaj odprto, za njegovo konkurenčno sposobnost v globalnem gospodarstvu pa bo treba še precej narediti. Na drugi strani sredstva javnih financ postajajo vse bolj omejena dobrina. Glede na to, da je članstvo v Evropski monetarni uniji (EMU) očitna gospodarsko-politična prioriteta, bomo nekaj časa »pod udarom« mastrichtskih fiskalnih kriterijev, kasneje pa zadeve glede na Pakt stabilnosti, kar se običajno pozablja, tudi ne bodo mogle biti bistveno drugačne. Javnih sredstev, zadolževanja države in njenih garancijskih potencialov, bo vsekakor na voljo v premajhnem obsegu, da bi država in lokalne skupnosti še naprej lahko financirale vso potrebno infrastrukturo.³ Take napovedi, ki se jih v glavnem zavedamo, bi morale tudi v Sloveniji končno izpostaviti potrebo po uvedbi modela JZP in prispevati k pospešenim aktivnostim javne uprave, ker na tem področju žal do opaznih sadov ne bomo prišli kar čez noč.

3. Razvoj projektnega financiranja

Ker poznamo v svetu precej takih primerov, vemo, da je zasebni sektor pri zagotavljanju številnih storitev lahko vsaj enako učinkovit kot država oziroma javni sektor, ter da JZP lahko izboljša količino in kakovost dobrin, ki jih država zagotavlja gospodarstvu in prebivalcem. Pri JZP gre lahko za izvajanje določenih storitev, ki jih je prej kot javne storitve izvajala država, na primer na

² Na primer na avtocestni križ in žal tudi na težave z njim, saj se njegovo dokončanje vleče kot čreva; vsak rebalans avtocestnega programa je njegovo uresničitev premaknil malo dlje v prihodnost, stroški pa so tudi tako rasli, da bomo naše avtoceste na koncu zares znali ceniti, kljub temu, da nas pri tem sosedi začenjajo »prehitevati po desni«.

³ Ob relativno skromnem BDP in doseženi ravni javnega dolga lahko njegovemu bodočemu servisiranju, kar je dediščina bivše države, sanacije bančnega sektorja, financiranja proračunskega primanjkljaja in grozečih »dubioznih« mednarodnih obveznosti, sem dodamo vsaj še učinke staranja prebivalstva na pokojninsko in zdravstveno blagajno.

podlagi raznih koncesij, in za delovanje raznih podjetij iz različnih dejavnosti, kamor se s procesom privatizacije vse intenzivneje vključuje tudi zasebni sektor. Gre pa lahko tudi za izgradnjo, posodobitev in vzdrževanje infrastrukture ter s tem povezano financiranje, pri čemer lahko danes v praksi številnih držav zasledimo razne načine in metode vključevanja zasebnega sektorja v opravljanje teh dejavnosti. Ob zmagi načel tržnega gospodarstva,⁴ ki naj bi bilo ustrezno pravno urejeno, in obpričujočem globalnem trendu privatizacije, se danes v svetu neustavljivo širijo tudi razne oblike JZP, tako v geografskem kot v sektorskem smislu, pri čemer je hiter razvoj doživelo tudi t.i. projektno financiranje (*project financing*)⁵ infrastrukture. V praksi so se tako razvili številni modeli t.i. BOT (*Build-Operate-Transfer*) projektne financiranja. Pri teh poslih BOT na podlagi takšne ali drugačne pogodbe koncesijskega tipa lahko zasebni operaterji (koncesionarji), ki kot sponzorji ustanovijo posebno projektno podjetje (*Special Purpose Vehicle – SPV*), pridobijo pravico, da pripravijo projekt in poskrbijo za njegovo financiranje, zgradijo in imajo v lasti ter upravljanju določen industrijski ali infrastrukturni objekt, da po predpisanih pravilih nato opravljajo določeno gospodarsko dejavnost, objekt vzdržujejo in po preteku določenega časa (ko naj bi prihodki projekta zagotovili sredstva za kritje operativnih stroškov projektne podjetja in stroškov vzdrževanja ter za poplačilo najetih posojil in sponzorjem-operaterjem povrnili tudi vložena sredstva s pripadajočim dobičkom) svoje pravice in premoženje projektne podjetja, ki je potrebno za opravljanje gospodarske javne službe, po preteku tega časa (praviloma neodplačno in brez bremen) prenesejo na državo (koncedenta) oziroma druge operaterje.⁶

V osnovi take oblike koncesij in projektne financiranja niso nič posebej novega, česar vsaj v nekih oblikah ne bi poznali tudi v prejšnjih časih in pri drugih poslovnih transakcijah, čeprav gre pri projektne financiranju, kakor tudi pri JZP, vendarle za relativno nov fenomen. Projektne financiranje danes ne pomeni več zgolj financiranja raznih projektov, pač pa je to generična oznaka za zbir različnih in kompleksnih poslovnih pogodb in finančnih transakcij, ki se uporabljajo pri večjih industrijskih ali infrastrukturnih projektih, kjer gre za brezregresno oziroma omejeno regresno (*non-recourse/ limited recourse*) financiranje in

⁴ Pri čemer izven ekonomskih učbenikov trg popolne konkurence v praksi redko srečamo.

⁵ Ob tem, ko je zaradi zelo različnih oblik in vsebin praktično nemogoče podati enotno definicijo JZP, je v literaturi najpogosteje navajana naslednja definicija projektne financiranja (Nevitt / Fabozzi ,1995, str. 3): »A financing of a particular unit in which a lender is satisfied to look initially to the cash flows and earnings of that economic unit as the source of funds from which a loan will be repaid and to the assets of the economic unit as collateral for the loan.«

⁶ Ti posli se v poslovni praksi pojavljajo v raznih oblikah, pri čemer stranke posameznemu projektu in svojim interesom ustrezno izberejo najbolj primerno obliko in njene modalitete, kot na primer BOO (Build-Own-Operate), BOOT (Build-Own-Operate-Transfer), BTO (Build-Transfer-Operate), BOR (Build-Operate-Remove), BRT ali BLT (Build-Rent/Lease-Transfer), MOT (Modernize-Own-Transfer), ROT (Rehabilitate-Own-Transfer) in druge podobne strukture poslov. Glej podrobneje v Ferčič (2003, str. 1885-1887).

kjer posojilodajalci za vračilo posojil izkoriščajo predvsem denarni tok projekta in lastniški kapital ter drugo premoženje projektnega podjetja (*project company*), ne pa, ali zgolj v omejenem obsegu, tudi drugo lastno premoženje sponzorjev in lastnikov projektnega podjetja. Tak način financiranja torej pomeni, da lahko sponzorji izgradnjo, vzdrževanje in delovanje projektnega podjetja financirajo izvenbilančno (Nevitt/Fabozzi, 1995, str. 3), ne glede na svojo siceršnjo kreditno sposobnost,⁷ saj imajo posojilodajalci ali investitorji v dolžniške vrednostne papirje projektnega podjetja⁸ do premoženja sponzorjev ob neizpolnjevanju dolžnikovih obveznosti le omejeno regresno pravico.

Mehanizmi projektnega financiranja so izredno kompleksni, načrtovanje takih projektov in njihova realizacija zahtevata številne aktivnosti raznih udeležencev posla (zasebni in javni sponzorji, država in razne javnopravne osebe, različni investitorji v lastniške in dolžniške vrednostne papirje, banke in druge finančne institucije kot posojilodajalci in garanti, zavarovalnice, inženiring in gradbene firme, upravljalci, operaterji, dobavitelji in kupci, tehnični, finančni in pravni svetovalci ...), težavno in dolgotrajno pa je tudi usklajevanje njihovih interesov v pogajanjih (Swiss Re, 1999, str. 7-9). Finančna struktura posla in pogodbeni substrati morajo biti pri projektne financiranju natančno izdelani in taki, da so vsi riziki v različnih fazah celotne življenjske dobe projekta (načrtovanje in priprava projekta, faza izgradnje, zagona in delovanja)⁹ ustrezno porazdeljeni med razne udeležence, ki jih praviloma lahko tudi najlaže nosijo. Celoten posel mora biti pri projektne financiranju dobro strukturiran, in sicer tako, da razni pogodbeni odnosi med udeleženci projekta in različne varščine skupaj zagotavljajo finančnim institucijam, ki posel financirajo z dolžniškim kapitalom, (i) kvalitetno oceno rizikov in (ii) zagotovilo, da projekt glede na konzerватivno ocenjen denarni tok projektnega podjetja tudi po analizi občutljivosti zadovolji njihove potrebe in zahteve glede sprejemljivosti rizikov, ki jih nosijo s posojili za projektne podjetje ali z investicijami v njegove dolžniške vrednostne papirje.

Države so se začele naslanjati na zasebne vire pri financiranju infrastrukture, ki jo je zahtevala industrializacija, že zelo zgodaj, v Franciji na primer že v 16. stoletju, zasebnikom pa so se podeljevale različne koncesije. Z nastankom in razvojem novih javnih storitev je model JZP v Franciji in v nekaterih drugih

⁷ Tako financiranje torej v načelu ne bremeni bilanc sponzorjev oziroma države in ne omejuje njihove nadaljnje kreditne sposobnosti.

⁸ Ti se pri projektne financiranju pri oceni kreditne sposobnosti usmerjajo prvenstveno na bodoče poslovanje in premoženje samega projektnega podjetja, na dobro strukturiranje projekta, razne instrumente in sredstva zaščite in na ustrezno alokacijo rizikov med udeležence projektnega financiranja.

⁹ O fazah projektnega financiranja in rizikih v teh fazah glej v Nevitt/Fabozzi (1995, str. 9-22) in Mrak (1993, str. 39-41).

industrijsko razvitih državah doživel razcvet v 19. stoletju, na primer na področju oskrbe z vodo in drugih komunalnih storitev, javnega prevoza ipd. Primeri zgodnjega projektne financiranja pa so še izgradnja železnic v Veliki Britaniji in ZDA, kasneje tudi cest, odkritja in izkoriščanje naftnih polj pa so za projektno financiranje odprla tudi razne segmente energetskega sektorja. (Swiss Re, 1999, str. 7) Po prvi svetovni vojni je infrastruktura na Zahodu prišla v domeno držav in javnega sektorja, po drugi svetovni vojni pa so se v izgradnjo in posodabljanje svoje infrastrukture pospešeno vrgle tudi države v razvoju, ki pa so do dolžniške krize te projekte financirale z javnimi sredstvi in pogostim zadolževanjem na tujih finančnih trgih. Dolžniška kriza je ta pritek sredstev precej zaustavila, kasneje pa smo bili v svetu priča razvoju finančnih trgov in liberalizaciji pretoka kapitala, tekmovanju za tuje neposredne investicije ter globalnemu procesu privatizacije, odpravljanju tržnih monopolov, redefiniranju vloge javnega sektorja ter tudi vse intenzivnejšemu razvoju modelov projektne financiranja in JZP (Mrak, 1999, str. 140). Ob tem ko so se številne države postopoma umikale iz neposrednega in operativnega ukvarjanja z gradnjo infrastrukturnih objektov ter iz neposrednega zagotavljanja nekaterih javnih storitev prebivalstvu, so se v teh državah spreminjali tudi vloga in aktivnosti države kot regulatorja teh dejavnosti in sistemi za izgradnjo ter upravljanje infrastrukture, kakor tudi nadzorna vloga države. Operativno je take projekte v vse večji meri začel načrtovati, financirati in izvajati zasebni sektor, ki si je postopoma nabiral potrebne izkušnje. Države so za vključevanje zasebnega sektorja v te dejavnosti ustvarjale ustrezno okolje, v takšne projekte pa so se, če je bilo treba, vključevale tudi kot partnerji, ki so v določenih fazah investiranja in financiranja nosili določene rizike, ki jih zasebni sektor zaradi njihove narave ali velikosti ni bil sposoben in pripravljen nositi.

4. Pozitivni učinki JZP

Absurdno bi bilo, če bi zanemarili pozitivne izkušnje in učinke, ki jih po izkušnjah številnih držav lahko imata JZP ter projektno financiranje infrastrukturnih in drugih projektov.¹⁰ Uvedba modelov JZP in ustrezna organiziranost za projektno financiranje na državni in lokalni ravni lahko pritegne dodaten kapital in spodbudi domače in tuje investicije v razne infrastrukturne in industrijske sektorje, ki so marsikdaj pogoj za gospodarski in družbeni razvoj.¹¹ Pritegnitev zasebnega sektorja v financiranje infrastrukture ob tem lahko zmanjša javne

¹⁰ O izkušnjah, prednostih in pozitivnih učinkih takega financiranja infrastrukture glej na primer v UNIDO (1996), Mrak (1993, str. 40-41 in 1999, str. 142-143), Seidl da Fonseca (1997, str.1).

¹¹ Na primer v energetiki, transportu, telekomunikacijah, pri oskrbi z vodo, ravnanju z odpadki in pri drugih komunalnih storitvah itd.

izdatke za investicije, zmanjša potrebo po zadolževanju države ter sprostí državne garancijske potencialne (Mrak, 1993, str. 38). S tem se lahko zmanjša davčna obremenitev gospodarstva in prebivalcev, kar lahko ima nadaljnje pozitivne učinke na gospodarsko rast. Nekateri projekti, ki bi sicer zaradi javnofinančnih omejitev morali čakati na boljše čase, bi bili tako lahko ob javnem in zasebnem partnerstvu hitreje dokončani, kar bi določene točke morale prinesiti tudi politikom, ki so te projekte zasnovali in jih na tak način s pomočjo partnerstva z zasebnim sektorjem tudi uresničili. Sproščena javna sredstva, ki jih pri financiranju infrastrukture nadomestijo sredstva zasebnih investitorjev in finančnih institucij, lahko torej prispevajo k zmanjšanju davčne obremenitve, lahko pa se tudi uporabijo na področjih in pri projektih, kjer država težje ali v manjši meri lahko odstopa od svoje tradicionalne vloge in bolj ali manj neposredne vključenosti v zagotavljanje javnih storitev.¹²

Moramo pa dodati, da se z dobro strukturiranim projektним financiranjem lahko tudi pomembno zmanjšajo riziki projektov, saj so pri javnem in zasebnem partnerstvu v projekte namesto samo državnih uradnikov vključeni tudi številni izkušeni operaterji in financerji iz zasebnega sektorja z bogatimi strokovnimi in poslovnimi izkušnjami (PriceWaterhouseCoopers, 2004, str. 3, 16). Pri projektnem financiranju se rizike v posameznih fazah projekta tudi natančno identificira in oceni, večino rizikov projekta, ki niso bili odpravljani ali zmanjšani z različnimi instrumenti zaščite, pa se pogodbeno porazdeli na udeležence iz zasebnega sektorja. Optimalna porazdelitev rizikov pri projektnem financiranju je taka, da se posamezni riziki, ki nastopajo v posameznih fazah projekta, dodelijo na tiste udeležence, ki so jih glede na svojo usposobljenost in vlogo v poslu ter sorazmerno s pričakovanimi koristmi najbolj sposobni nositi in z njimi upravljati. Z vključenostjo zasebnega sektorja se na državo in med različnimi udeleženci projektnega financiranja prenašajo znanje in izkušnje ter hitreje uvajajo inovacije in večja poslovna učinkovitost zasebnega sektorja. To ne velja samo za boljše načrtovanje in izgradnjo oziroma realizacijo projekta, na primer glede stroškov in rokov, pač pa tudi za opravljanje dejavnosti oziroma javnih storitev, kar je morda še bolj pomembno in vpliva na boljše infrastrukturo ter bolj učinkovito izvajanje teh storitev za njihove uporabnike.

Ob tem država seveda tudi pri javnem in zasebnem partnerstvu skrbi za javne interese in obdrži ter celo krepí svojo vlogo regulatorja posameznih dejavnosti in nadzornika, čeprav so sicer državni organi v tem partnerstvu lahko tudi med sponzorji projekta. Javna uprava tudi v JZP ob ustreznih pogodbenih substratih, ko zasebni sponzorji optimirajo svojo investicijo, ostaja popolnoma

¹² Na primer izobraževanje, zdravstvo, razni socialni programi, programi pospeševanja tehnološkega razvoja, internacionalizacije gospodarstva in gospodarske rasti itd.

odgovorna za infrastrukturo in storitve, ki so jih deležni prebivalci, ne pa seveda tudi za samo investicijo in upravljanje projektnega podjetja, ker je v JZP osvobojena te vloge, ki je bolj na kožo pisana zasebnim operaterjem.¹³ Tako se lahko država pri partnerstvu z zasebnim sektorjem preusmeri na svoje izvirne naloge in se lahko tudi bolj posveti nadzoru nad opravljanjem javnih storitev.¹⁴

5. Ni čarobne palice

Projektno financiranje ter javno in zasebno partnerstvo žal niso čarobna palica, ki bi nam bila na voljo brez posebnih naporov in aktivnosti, prav tako pa ne more biti rešitev za vse potrebe in primere. Vsako idealiziranje tega mehanizma bi povzročalo razočaranja. Preden pa možnosti takega financiranja infrastrukture v Sloveniji resno ne preučimo in preizkusimo, še ni nikakršne potrebe po njegovi demistifikaciji, čeprav velja opozoriti na nekatere omejitve in težave, ki jih srečujemo pri projektnem financiranju in JZP.

Ambicij, ki jih porajajo razne potrebe, ne velja po vsej sili uresničevati. Projektov, ki niso družbenoekonomsko upravičeni, se nikakor ni treba lotevati, še najmanj pa na način projektnega financiranja. Projektno financiranje iz slabih projektov ne bo naredilo uspešnih projektov. Res je, da se sicer določenim projektom, kjer to družbene koristi zahtevajo in upravičujejo (primer eksternalij), lahko zagotovi finančno rentabilnost s subvencijami, vendar lahko le-te naredijo tudi več škode kot koristi, morajo pa seveda vedno biti upravičene. Projekti, ki se financirajo na način projektnega financiranja, so običajno zelo zahtevni tako z organizacijskega in tehničnega kot tudi s finančnega in pravnega vidika, veliko teh projektov pa se kljub temu na koncu ne realizira, ali pa se jih ne financira na način projektnega financiranja.¹⁵ Pri projektnem financiranju gre namreč za obliko strukturiranega financiranja, ki vsebuje zbir številnih aktivnosti in različnih pravnih poslov, številne udeležence transakcij z različnimi interesi, posli projektnega financiranja so precejšnjih vrednosti, ki zahtevajo dolgotrajno pripravo in izvedbo projektov, delovanje projektnega podjetja, ki naj zagotavlja sredstva za odplačilo najetih posojil, pa običajno traja dolgo vrsto let.¹⁶ Zato ima financiranje takih projektov zelo dolge ročnosti, kar seveda zaradi večje negotovosti povečuje tudi rizike, ki so jim udeleženci projektnega financiranja izpostavljeni.

13 Poslovne ambicije naj posamezniki raje uveljavljajo v zasebnem sektorju, kjer rizike poslovanja nosijo s svojim in ne z javnim premoženjem.

14 Razbohotena javna uprava, ki sicer deluje po Murphyjevem zakonu, pa bi se tako osvobodila upravljalске vloge enkrat za spremembo lahko celo zmanjševala.

15 Za spodbudo potencialnim sponzorjem bi država na primer lahko subvencionirala pripravo projektne dokumentacije.

16 Pri infrastrukturi tudi do 30 let in več.

Aktivnosti, ki naredijo posel sprejemljiv za projektno financiranje, so dolgotrajne in zahtevne, zato so tudi zaradi tega stroški financiranja teh projektov večji kot pri klasičnem regresnem financiranju, ki je odvisno od kreditne sposobnosti dolžnika in danih varščin posojilodajalcem (Mrak, 1993, str. 40-41). Poleg tega so pri investicijah v infrastrukturo stroški kapitala v razmerju s stroški poslovanja precejšnji, kar pomeni, da je delež stroškov financiranja v celotnih stroških projektov zelo velik, roki izvedbe projektov so običajno dolgi, stroški pa se s prihodki projekta dostikrat počasi vračajo. Take visoke stroške projektnega financiranja pa lahko prenesejo le posli večjih vrednosti. Zasebni investitorji in posojilodajalci tako velikih rizikov ne bodo prevzemali, če nimajo ustreznih virov in če struktura projektnega financiranja z razpoložljivimi instrumenti zaščite glede na pričakovani dobiček ne bo omogočala identifikacijo rizikov in njihovo porazdelitev med zaupanja vredne udeležence transakcije, ki so jih pripravljene in sposobni nositi, . Določenih rizikov, na primer klasičnih političnih rizikov razlastitve in konvertibilnosti, ali pa t.i. razširjenih političnih rizikov, ki pomenijo kršitve pogodb od javnopravnih oseb (na primer glede tarif, izdaje potrebnih soglasij in dovoljenj, neupravičen odstop od pogodbe...), so pa le-ti lahko povezani tudi s tržnimi riziki povpraševanja in cen izložkov¹⁷ in/ali vložkov projektnega podjetja, zasebni sektor dostikrat tudi ne more ali noče prevzemati, ker so pod velikim vplivom oziroma v sferi države. V takih primerih,¹⁸ ko zasebni sektor s temi riziki ne more učinkovito upravljati, bo v JZP te rizike v določenem obsegu in pod določenimi pogoji s takšnimi ali drugačnimi pogodbenimi obveznostmi, garancijami in drugimi jamstvi morala prevzeti država ali lokalna skupnost, ta sredstva zaščite pa morajo rizike projekta odpraviti ali omejiti in jih narediti sprejemljive za investitorje in posojilodajalce. Država – koncedent vseh rizikov pri projektnem financiranju ne more prenesti na zasebni sektor; včasih to tudi »cenovno« ne bo upravičeno, saj bodo za vsak rizik, ki se ga ne bo dalo kvantificirati in ne bo zavarovaljiv, sponzor želel dobiti nadomestilo, ki bo v njegovi večji »nagradi«.¹⁹

Slabim projektom ali slabo strukturiranim projektom tudi projektno financiranje ne more zagotoviti uspešne izvedbe, čeprav nam tehnike in metode, ki se uporabljajo pri projektnem financiranju, lahko pomagajo tudi pri ocenjevanju rizikov in pri boljšem strukturiranju projektov in transakcij, ki se jih sicer glede

17 Zlasti, če gre za t.i. contract-tied revenues, kjer se proizvodi ali storitve projektnega podjetja ne prodajajo neposredno potrošnikom.

18 Na primer politika in spremembe politike cen, konkurence, davčna in okoljevarstvena zakonodaja ...

19 Nobena podpora države v obliki subvencij in prevzemanja rizikov pa ne bi smela povzročati t.i. negativne selekcije (adverse selection), ko bi šlo s tem za omogočanja realizacije slabih projektov na račun davkoplačevalcev in moralnega hazarda (moral hazard), ko se zasebni sektor pri projektnem financiranju zaradi državnih pomoči in drugih spodbud ne bi več obnašal poslovno.

na ocenjen sprejemljivi deželni rizik ter kreditno sposobnost posojilojemalca financira na klasičen način, z dodatnimi varščinami ali brez njih. Včasih pa projektno financiranje glede na težavne zahteve, ki jih morajo projekti izpolnjevati za omejeno regresno financiranje, zaradi velikih stroškov in dolgotrajnosti ter težav pri usklajevanju interesov različnih udeležencev, tudi ni upravičeno in je te projekte, v kolikor so gospodarsko upravičeni, bolje financirati na klasične načine, na primer s sredstvi proračuna države ali lokalne skupnosti oziroma z lastnimi sredstvi podjetij, z zadolževanjem na domačih ali mednarodnih finančnih trgih ter z jamstvi posojilojemalcev ali tretjih oseb za vračilo najetih posojil.

6. Strateške odločitve in ustrezna organiziranost

Realno bi bilo pričakovati, da se bomo v Sloveniji v sedanjih makroekonomskih razmerah začeli zgledovati po drugih uspešnih državah in se ne bomo še naprej odpovedovali možnostim, ki jih za izgradnjo in modernizacijo naše infrastrukture ter izvajanje javnih storitev lahko pomeni JZP. Za uspešnost modela JZP pa moramo vzpostaviti primerno in spodbudno okolje. To se, kot učijo izkušnje drugih držav, ne da narediti čez noč.²⁰ Pri odločitvi za vzpostavitve modela JZP v naši državi bi bilo koristno izhajati iz konsezualno sprejete dolgoročne strategije, pri razvoju javnega in zasebnega partnerstva pa bi veljalo upoštevati načelo postopnosti, kar pa ne pomeni, da lahko zadeve vlečemo v nedogled.

Enako kot pri drugih stvareh, ki niso neizogibne, je tudi pri razvoju javnega in zasebnega partnerstva treba premagati številne ovire. Teh je več, če začnemo z nizke ravni, ker akterji nimajo zadostnih izkušenj (pri investicijah v infrastrukturo lahko povsod opazamo pomanjkanje »naravnih lastnikov«), stroški teh aktivnosti pa se lahko družbi povrnejo šele, če se model javnega in zasebnega partnerstva ter projektno financiranje uporabita večkrat in po možnosti v večjih sektorjih.

Če želimo v financiranju in delovanju infrastrukturnih projektov pritegniti zasebni sektor, javnega in zasebnega partnerstva ne moremo vzpostaviti in razvijati brez močne vključenosti, aktivne vloge in celovite podpore države, kar je seveda pri posameznih projektih med drugim odvisno tudi od njihove velikosti, sektorja in kompleksnosti samega projekta. Projektno financiranje se običajno lažje izvaja v rudarstvu, proizvodnji nafte in plina ter v industriji, kjer

²⁰ Še posebej ne v okoljih, kjer prevladuje letargija, kjer je opazno pomanjkanje zasebne pobude in kjer v javnem mnenju do nje vlada velika politična občutljivost, kjer ni ustrezne pravne varnosti in kjer je javna uprava neučinkovita, javni sektor pa domovanje zasebnih interesov; vendar je verjetno enkrat treba tudi v takšnih državah začeti orati ledino.

proizvodi in storitve lažje najdejo ustrezno povpraševanje potrošnikov doma in celo v tujini.²¹ Drugače pa je s tem pri infrastrukturnih projektih, kjer so prihodki projekta v lokalni valuti, projektno podjetje pa je vezano na povpraševanje in prodajo javnim subjektom ali potrošnikom, z vsemi riziki, ki jih za posojilodajalce in sponzorje projekta povzročajo ti trgi in gospodarska ter politična negotovost v daljšem obdobju.

Naša strategija gospodarskega razvoja in tekoča ekonomska politika bi morala, če se pristojni odločijo za vzpostavitev in spodbujanje modela JZP, vsebovati izrecno in jasno opredelitev ter zavezo vlade, ki bi temeljila na nacionalnem konsenzu, da bo ustvarila v vseh pogledih ustrezno okolje in omogočala uspešno partnerstvo z zasebnim realnim in finančnim sektorjem pri infrastrukturnih projektih in storitvah, ki jih je za gospodarstvo in prebivalce do sedaj zagotavljal javni sektor. Zaveza državnih organov bi tudi morala biti, da se bo za uresničitev teh ciljev v čim krajšem času postavilo tudi spodbudne in kredibilne pravne ter administrativne okvire. Hkrati bi se morala javna uprava za partnerstvo z zasebnim sektorjem tudi ustrezno organizirati in usposobiti, k čemur spada tudi ustrezna organiziranost državnega aparata, da omogoči in pospeši načrtovanje projektov in organizira potrebne aktivnosti, ki pripeljejo do njihove realizacije, ter da državni organi pomagajo konstruktivno reševati probleme, do katerih pri takih velikih in dolgoročnih projektih neizogibno vedno prihaja.

O ukrepih, ki se za vzpostavitev in razvoj javnega in zasebnega partnerstva morajo sprejeti na makro ravni, se lahko koristno podučimo z izkušnjami, ki jih imajo na tem področju številne razvite države in tudi nekatere države v razvoju, ki so ta model tudi na priporočilo nekaterih mednarodnih organizacij in finančnih institucij sprejele kot dobro alternativo po prvi naftni oziroma dolžniški krizi. Najvišji državni organi, podobno pa tudi ustrezni organi lokalnih skupnosti, bi tako izhajajoč iz določenih ciljev, ki bi jih zasledovali s spodbujanjem JZP, lahko najprej sprejeli strateške dokumente, s katerimi bi opredelili svoj odnos do tega partnerstva (Seidl da Fonseca, 1997, str. 3). Ta dokument bi vseboval splošne smernice ekonomske politike na tem področju, določal bi panoge oziroma področja, kjer bi zasebni sektor lahko dobil takšne ali drugačne koncesije in kjer bi se zasebni sektor lahko vključeval v financiranje projektov. Ob splošno opredeljeni vlogi države in subjektov javnega sektorja pri javnem in zasebnem partnerstvu bi morali v zvezi z zasebnim financiranjem teh projektov opredeliti predvsem tudi vlogo države pri prevzemanju rizikov, ki so izven sfere zasebnega sektorja in bi jih za omogočanje uspešnosti teh projektov z različnimi jamstvi investitorjem in posojilodajalcem krila država. Določiti bi veljalo tudi splošne

21 T.i. market-tied revenues, kjer se v primeru izvoza projektnega podjetja prihodki projekta ustvarjajo v tujih valutah, projektno financiranje pa tako ni izpostavljeno valutnim rizikom (currency risks).

usmeritve in pogoje za sodelovanje države pri posameznih projektih, prav tako pa tudi razne spodbude in državne pomoči, ki bi jih za pritegnitev zasebnega sektorja udeležencem projektnega financiranja bila država pripravljena zagotavljati. Dokument bi moral vsebovati tudi zasnovo organiziranosti in vlogo javne uprave pri načrtovanju, izvedbi in nadzoru projektov JZP.²² Nadalje bi bilo treba opredeliti faze teh postopkov, vključno s postopki razpisov, ki bodo zagotavljali enakopravno obravnavanje primernih kandidatov in spoštovanje njihove intelektualne lastnine, in preglednih izborov najboljših koncesionarjev (PriceWaterhouseCoopers, 2004, str. 17 in Seidl da Fonseca, 1997, str. 5-7). Posamezni organi javne uprave bi nato na področjih iz svoje pristojnosti evidentirali posamezne projekte, ki bi se lahko izvedli v JZP, ti pa bi potem na podlagi sprejetih razvojnih prioritet morali dobiti svoje mesto v ustreznih objavah in izvedbenih dokumentih, kar bi bilo seveda lahko povezano tudi s pripravo proračunskih dokumentov države ali lokalne skupnosti. Za večjo učinkovitost bi morale aktivnosti in postopki na državni ali lokalni ravni potekati sistematično in koordinirano, da bi se tako skrajšali časovni roki in zmanjšali stroški za vzpostavitev in izvedbo shem javnega in zasebnega partnerstva. Pri načrtovanju potrebne infrastrukture bi tako na primer organi javne uprave lahko sami organizirali pripravo preliminarnih študij izvedljivosti (*feasibility studies*) in druge potrebne dokumentacije, ki bi bile s svojimi rezultati lahko koristna podlaga za strukturiranje posameznih projektov in pripravo informativnih memorandumov (*information/offering memorandum*), ki bi med drugim služili tudi za ocene rizikov, ki bi jih za vključitev v projektno financiranje potrebovale banke in drugi financerji teh projektov.

To leto bi bilo glede na potrebe po infrastrukturi in naše investicijske načrte, glede na razvoj zasebnega sektorja v Sloveniji ter glede na očitne omejitve na strani proračunskih izdatkov in javnega oziroma javno garantiranega dolga, lahko leto, ko bi se pristojni končno opredelili o javnem in zasebnem partnerstvu; lahko pa bi tudi že presegli načelno raven in se tudi ustrezno organizirali za uspešno uvedbo tega modela. Nujno je, da če se odloči za spodbujanje JZP na izbranih področjih, država temu partnerstvu zagotovi močno strokovno, institucionalno in politično podporo. To pa ne samo glede ustrezne regulative in aktivnosti na makro ravni, ki bi omogočale uspešno delovanje modela JZP, pač pa tudi pri načrtovanju, pripravi in realizaciji izbranih konkretnih projektov z njihovimi vnaprej določenimi cilji, vključno s kvalitetno izvedbo razpisov, pritegnitvijo ustreznih sponzorjev in financerjev ter pogajanjem o sklenitvi koncesijskih in drugih pogodb, ki bodo glede na vlogo posameznih udeležencev projektnega financiranja med njih ustrezno porazdelile tudi rizike projektov. Če bomo s tem odlašali, pa lahko računamo, da bomo glede javnega

²² Verjetno tudi z novim centralnim strokovnim telesom, ki bi ob pomoči zunanjih svetovalcev in potrebni politični podpori imelo na tem področju tudi izvršilno moč.

in zasebnega partnerstva pri nas ostali na ravni sicer hvalevredne izgradnje nadstreškov na avtobusnih postajališčih.²³

Miran Jus, doktor pravnih in magister ekonomskih znanosti, je delal kot svetovalec v Ministrstvu za zunanje zadeve (1984-1993), kot diplomat v Misiji RS pri EU (1993-1996) in kot izvršni direktor v Slovenski izvozni družbi (1996-2004), sedaj pa se ukvarja s poslovnim, finančnim in pravnim svetovanjem ter publicistiko.

Literatura in viri

- Augenblick M., Custer B.S. (1990): The Build, Operate and Transfer Approach to Infrastructure Projects in Developing Countries (working paper), The World Bank.
- Djokić D. (1998): Pravne podlage koncesijskih razmerij, *Gospodarski vestnik*, št. 46, str. 65-67.
- Euromoney Training – NYC (1998): Project Finance Workshop.
- Ferčič A. (2003): Pravni vidiki projektnega financiranja (zasebno financiranih) infrastrukturnih projektov s poudarkom na BOT-poslih, *Podjetje in delo*, letnik XXIX, št. 8, str. 1884-1898.
- Gazvoda M. (2002): Projektno financiranje, *Bančni vestnik*, Letnik 51, št. 11, str. 31-37.
- Goličnik S. (1997a): Projektno financiranje (1), *Bančni vestnik*, št. 9, str. 26-29.
- Goličnik S. (1997b): Projektno financiranje (2), *Bančni vestnik*, št. 10, str. 21-24.
- Griffith-Jones S. (1993): Loan Guarantees for Large infrastructure Projects: the issues and possible lessons for a European Facility, ECSC-EEC-EAEC, Brussels/Luxembourg.
- Moody's Investors Service (1997): Project Finance Sourcebook.
- Mrak M. (1993): Koncept BOT oblike projektnega financiranja, *Bančni vestnik*, letnik XLII, št. 11, str. 38-41.
- Mrak M. (1999): BOT oblika projektnega financiranja: riziki in zavarovanje pred njimi (»Ekonomsko politika proti letu 2000« - Zbornik referatov 5. letnega srečanja Zveze ekonomistov Slovenije), str. 139-149.
- Nevitt P.K., Fabozzi F.J. (1995): Project Finance (Sixth Edition), Euromoney Publications, Rochester.

23 Če bi z JZP mislili resno, mora biti država ali lokalna skupnost kredibilen in usposobljen partner, ki se zasebnemu sektorju lahko ob bok postavi s strokovnim in učinkovitim delom pri pripravi projektov in pogodbenih substratov ter pri njihovi izvedbi in nadzoru. Predstavniki javnega sektorja, ki bodo pri JZP tesno sodelovali z zasebnimi podjetji in finančnimi institucijami, morajo biti kompetentni in morajo razpolagati z ustreznim tehničnim, poslovnim, finančnim in pravnim znanjem, pri čemer se bo pri raznih aktivnostih treba posluževati tudi usposobljenih domačih in tujih svetovalcev (na primer UNIDO in Svetovna banka), pri tem pa si s posameznimi projekti čim hitreje pridobivati izkušnje in potreben know-how.

Miran Jus
Čas je za javno in zasebno partnerstvo

- PriceWaterhouseCoopers (2004): Developing Public Private Partnerships in New Europe.
- Seidl da Fonseca R. (1997): Examining UNIDO's Approach For How Host Governments In Developing Countries Should Promote BOT Bids, Emerging market projects '97.
- Standard & Poor's (1996): Global Project Finance.
- Swiss Re (1999): Project finance (The added value of insurance), Zurich 1999.
- UNIDO (1996): Guidelines for Infrastructure Development through Build-Operate-Transfer (BOT) Projects.

SUMMARY

It is time for public-private partnership

The article deals with the actual macroeconomic need to adopt a strategy and with the reasons for applying strategy and modes for successful Public-Private Partnership (PPP), especially by using BOT (Build-Operate-Transfer) and similar schemes for financing of infrastructure in Slovenia. Bearing in mind tight budgetary constraints imposed by Maastricht's criteria due to the desired joining the European Monetary Union (EMU), the existing infrastructure gap could be narrowed to a certain extent by the development of PPPs that proved to be a healthy approach already taken by more and more countries to procure public infrastructure and services. Presumably, appropriate PPP can also provide significant efficiency and improvements over the results achieved from traditionally state-driven provision of services and publicly financed, constructed and operated infrastructure, but is not automatically neither a panacea nor it is appropriate in all circumstances. In addition to several advantages of the project (limited recourse) financing techniques, which could be applied in PPP projects as well, to develop successful model of PPP and to promote sustainable private sector participation in these projects several conditions should be fulfilled, including government support and intensive permanent involvement of public officials in these projects.

At the beginning the author stresses the utmost importance of PPP for building-up and modernizing existing infrastructure in different sectors and inviting the private sector to participate in activities which have been traditionally provided by the state and public sector operators. The next part deals with the history and the development of the PPP, with a rather new concept of project financing developed almost worldwide, as well as with the experience of some other advanced and developing countries in this domain. In this part the stress is on analysis of advantages provided by BOT project financing schemes; not only on macroeconomic advantages (such as on decreased budgetary expenditure and public debt), but also on microeconomic level, e.g., by reducing the project risks and increased business efficiency of the project unit constructed and operated by private sector participants. On the other hand, special emphasis in the article is on proper project structuring, especially regarding the risks which tend to be very high in such demanding, complex, long-term transactions of rather big values, including allocation of the risks among different

rent parties. At the conclusion, the last part of the article is dedicated to »recipes« and author's suggestions for successful introduction and promotion of PPP, including the necessary BOT strategy, clear policy and commitment of the government to promote PPP, established credible regulatory framework to facilitate a strategy and efficient organization of the public administration.

Since Slovenia seems to be "privatization averse", it is probably not surprising to be consequently also very slow in introducing PPP, while project financing of infrastructure in the market is still more or less non-existent. Despite the state not losing its strategic control over the utilities financed and operated in PPP (its regulatory and supervisory role could be even strengthened), PPP requires withdrawal of the state bodies from certain activities. Thus the state can be more focused on its traditional role. Definitely, successful PPP requires developed private sector, especially competitive and sophisticated financial institutions, creditworthy and reliable sponsors, contractors and consulting firms experienced in project financing techniques. Nevertheless this should not be a problem in a developed country joining the common market of the EU. According to the author, the main reason why Slovenia has not even tackled PPP approach yet, lies not only in a rather short period of time from the beginning of the transition process, but rather in the lethargy caused by favorable fiscal situation. The latter could likely be reversed soon, due to imposed fiscal criteria for budgetary deficit and public and publicly guaranteed debt, since the accession to the EMU as soon as possible is obviously the highest priority.

In light of these trends, PPP could be a very useful tool for the government to encourage private sector to invest and provide new source of capital and thus reduce public spending and borrowing, ease heavy tax burden and increase competitiveness of the national economy and/or to reorient public expenditures in other priority areas where the state role is unavoidable, e.g. social programs, education etc. On the other hand, for introducing PPP the aim to mobilize additional financing sources to fill infrastructure gap is not the only one. Among the others, of equal importance are perhaps better risk assessment, transfer of project, investment, credit and other (insurable) risks to private sector operators, improved projects' viability gathering private and public sector skills and experience (better value for money), introduced innovations and increased efficiency,

transfer of technology, development of local capital market, service sector as well as other spillover effects etc.

In addition to several advantages provided by PPP and offered by applying project financing techniques in infrastructure financing, i.e., particularly, non-recourse or limited recourse (off-balance sheet) financing, one can also find here some disadvantages and obstacles. In particular, due to their increased complexity, high values, numerous participants with sometimes rather different interests in the project (sponsors, different investors, lenders, constructors, operators, suppliers, off-takers and other consumers, insurers, technical, financial and legal consultants etc.), long-term nature of such projects, tenors and risk horizon, project financing transactions are highly uncertain, risky and therefore not easy to arrange and execute. Commercial and financial preparation required, especially in early stages of the project, are extensive, time consuming and expensive, while on the other hand sponsors usually face inter alia high bidding risk in BOT/BOO and similar projects.

The crucial point in structuring the project is the identification and assessment of different commercial and non-commercial risks (during each phase in the life cycle of the project), together with their contractual allocation among participants from public and private sector. This, as is the case in each and every real PPP, must be done on a win-win basis; namely, the risks must be borne by the parties best capable to efficiently manage those risks, while the risks transferred to a certain participant should be in line with its role in the transaction and its benefits arising from the project.

To develop successful model of PPP in a country and to promote sustainable private sector participation in public infrastructure financing, preparing, constructing, maintaining and operating, several important conditions should be fulfilled. Firstly, as also UNIDO experts suggests, PPP requires suitable political and economic climate, credible and stable legal, regulatory and administrative framework, government intensive involvement and support, appropriate organization and special capabilities, skills and know-how from public sector officials involved in these projects and their close-knitted day-to-day co-operation with the participants from the private sector.

Secondly, in our case it would be definitely useful, prior to anything else, to achieve as wide as possible consensus about the PPP and BOT and then proper strategy, as part of the development policy, should also

be adopted. The strategy should explicitly and clearly commit the government to promote and facilitate PPP.

Adoption of the strategy should be followed by thorough checking of existing legislative and administrative framework and its adjustment, e.g., regarding fair and transparent bidding and negotiating procedures (including ex ante clearly defined evaluation criteria), different concession types available, protection of sponsors' intellectual property rights, various incentives in form of risk takings (to make projects "bankable" public sector should retain non-insurable risks and the risks from the sphere of the state, such as extended political risks) and subsidies (e.g., for preparation of feasibility studies, information/offering memorandum etc.).

Furthermore, sectors and projects eligible for PPP have to be identified simultaneously with the budgetary procedures of the state and local communities, while preparation of the projects should be very seriously and highly professionally taken with the aim to avoid subsequent problems in bidding and negotiating as well as to facilitate an early award and execution of the projects and to minimize time and costs required.

Therefore, last but not least, proper and efficient organization scheme in public administration should be established, including central authority responsible for planning and executing of PPP projects. This authority should also be granted with executive power and should benefit from strong political support, thus enabling it to respond to its challenging tasks in a proactive way. Since all these activities regarding PPP could be quite expensive, it would be useful to rely on economy of scale, standardization of procedures and documentation as well as on synergies and transfer of know-how and experience obtained to other activities of a public sector.

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 3 strani, ki naj vsebuje prevod naslova in povzetek vsebine (opredelitev problema in ugotovitve).

Prispevek naj bo pisan 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, števil., 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, accompanied by the title of the institution and the author's e-mail address. The article 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 in 3 pages, which will be translated into Slovene. The summary should describe the content of the article, stressing the problem discussed and the conclusions.

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).

Send the article 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.**