

uprava

**mednarodna znanstvena revija
za teorijo in prakso**

*Univerza v Ljubljani
Fakulteta za upravo*



letnik VI, številka 1, marec 2008

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 finance, 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 Igličar, 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™

fotografije / photography

Iztok Rakar, Zlatko Malić, Luka Petkovšek

prelom / text design

Marjeta Pečarič

lektoriranje / lecture

Katarina Puc

prevodi / translate

Katja Grabnar

tisk / print

Present, d.o.o.

ISSN

1581-7555

Revija izhaja štirikrat letno. Cena posamezne številke je 15,00 EUR. Letna naročnina za pravne osebe je 60,00 EUR, za posameznike 45,00 EUR, za študente 30,00 EUR, za tujino 80,00 EUR.

Znanstveno revijo Uprava je Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS opredelila kot znanstveno periodično publikacijo in jo v letu 2008 tudi sofinancira.

vsebina

- 5** Stanka Setnikar-Cankar
Uvodnik
- 7** Stane Vlaj
Regionalisation of the Republic of Slovenia
- 35** Janez Zore
Je predlagano število pokrajin primerna zasnova za uravnotežen regionalni razvoj?
- 57** Polona Kovač
Integracija modela odličnosti EFQM in sistema uravnoteženih kazalnikov BSC v javni upravi
- 81** Livijo Sajko
Financial aspects of Public-Private Partnership
- 103** Marko Colnar
Prenova poslovanja, nastajanje e-uprave in trenutno stanje v Republiki Slovenji
- 127** Dejan Podjed
Zagotavljanje vzdržnih pokojnin v prihodnje

summaries / povzetki

- 32** Stane Vlaj
Regionalizacija Republike Slovenije
- 52** Janez Zore
Is the proposed number of regions a suitable baseline to balanced regional development?
- 77** Polona Kovač
Integration of the EFQM excellence model and the system of balanced scorecards in public administration
- 100** Livijo Sajko
Finančni vidiki javno-zasebnega partnerstva
- 124** Marko Colnar
Renovation of business, occurring e-government and at the moment condition in the Republic of Slovenia
- 141** Dejan Podjed
Measures for future sustainability of the pension system

Uvodnik

Spoštovani,

v Sloveniji je v zadnjih šestih mesecih v središču pozornosti nadpovprečna stopnja inflacije, ki statistično kaže spremembo povprečne ravni cen v državi v obdobju enega leta. Čeprav velja inflacija za negativen pojav tržne ekonomije in ima predvsem ekonomske temelje, pa ni mogoče spregledati njenih širših družbenih vplivov. V razvitem svetu je cenovna stabilnost zadnjih let kazalnik delovanja globalizacije, jasnih ciljev neodvisnih centralnih bank, predvsem pa dobrih političnih razmer in kredibilnih vladnih ekonomskih politik.

V Sloveniji se nanjo sklicujejo predstavniki zaposlenih v zasebnem in v javnem sektorju pri svojih zahtevah po usklajevanju višine plač, pa tudi zagovorniki usklajevanja drugih dohodkov, predvsem pokojnin in socialnih transferjev.

Inflacija je osrednja tema proračunskih razprav in nezadovoljstva gospodarstva zaradi upadanja konkurenčnih prednosti. Kritike gospodarstvenikov letijo na visoke davke in prispevke ter premalo gospodarno porabo proračunskih sredstev.

Inflacija je tudi pomembna politična tema v predvolilnem obdobju, ki jo lahko učinkovito uporabijo tako vladne kot opozicijske stranke. Za opozicijo so cene dobro merilo političnoekonomskih razmer v državi. Vlada se sklicuje na inflacijo, kadar poveča nadzor v monopoliziranem nemenjalnem sektorju, relativno zniža državne izdatke, uravnoteži proračunski primanjkljaj in brzda plače na račun večje zaposlenosti.

Inflacija je za Slovenijo, ki je majhno odprto gospodarstvo v okviru EU, merilo sposobnosti našega institucionalnega prilagajanja in je usodna za konkurenčno sposobnost gospodarstva. Ekonomisti poznamo zanjo več razlag. Prva temelji na tezi, da je inflacija denarni pojav, čeprav obvladovanje denarja ni več temeljni del monetarne politike. V Sloveniji je to predvsem posledica prevzema evra. Druga razlaga dokazuje, da povzročajo inflacijo naraščajoči stroški proizvodnje, ki jih proizvajalci lahko vključijo v cene svojih proizvodov zato, ker delujejo na monopolnih ali oligopolnih tržiščih. Na tretjem mestu so opozorila o velikem vplivu vladne politike na inflacijska pričakovanja. V Sloveniji je zvišanje inflacije posledica vseh skupin dejavnikov. Najprej gre za splošen odziv trga na povečanje negotovosti v pogojih globalizacije (energenti, surovine, EU, evro ...) in za notranja nasprotja ekonomskih politik (proračun, nadzorovane cene).

Obeti torej niso rožnati. Inflacija bo prihodnje leto v Sloveniji sorazmerna z obvladovanjem ekonomskih politik in političnega populizma, ki vedno spremlja predvolilno obdobje.

In končno, pogosto uporabimo izraz inflacija tudi v povezavi s preobilico besed glede na vsebino sporočil in dejanj. Samo upamo lahko, da se to ne bo pokazalo pri decentralizaciji in uvedbi pokrajin, ki sta prevladujoči temi tokratne izdaje revije Uprava.

Odgovorna urednica

Red. prof. dr. Stanka Setnikar-Cankar



Regionalisation of the Republic of Slovenia

UDK: 353(497.4)

Stane Vlaj

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
stane.vlaj@fu.uni-lj.si

ABSTRACT

The paper critically examines the planned introduction of fourteen regions in the Republic of Slovenia (RS). Regions as a mandatory second level of self-government will be of major importance for the decentralisation of Slovenia, and consequently for the implementation of the principle of subsidiarity as the fundamental principle in arranging relations between the State and sub-national government levels. However, there are some serious disagreements about the size, competences and financing of the regions.

An appropriate division of the state territory into regions is the basis for the optimal territorial organisation of material activities as well as for the settlement of population and decentralisation of state functions. Numerous economic, administrative, geographical and other reasons justify the need to divide Slovenia into regions, preferably into six to eight regions.

The paper confronts this project with international criteria and standards as well as with some cases of regionalisation in the European Union (EU) and in the Council of Europe (CE) member states. The author recognises that in almost all CE member states, far-reaching reforms of regional authorities have been completed, are in progress or are planned for the years ahead. The CE, preparing a document (recommendation/convention) on regional self-government, respects the sovereignty and freedom of member states to determine their own internal organisation in conformity with the fundamental standards and principles of democracy. The CE also considers that the process of decentralisation and the regional authorities where they exist can facilitate economic growth, sustainable development, quality public services and the strengthening of democracy.

Key words: regionalisation, region, regional self-government, devolution, subsidiarity principle, decentralisation, good governance.

1. Introduction

The main goal of the establishment of regions in Slovenia is efficient management with the aim to ensure quality services for the local and regional population. It involves including the new unit of territorial self-government (democracy) in the substantive issues, especially that of sound management, which will benefit the local population.

When constitutional changes¹ to ensure a constitutional basis for the implementation of regions as a mandatory second level of local self-government were adopted in June 2006, a sufficiently high consensus in favour of the changes was reached among political parties. This, however, is no longer true as far as the preparation and passing of »regional« legislature is concerned, which would be necessary for regions to come into existence. Complications have arisen regarding nearly every issue – the number of regions, their competences and financing, the seats of regional authorities and agencies, the names of regions, their relations to municipalities, and so on. We can see that this is very similar to how the establishment of new municipalities played out. In the worst-case scenario, the implementation of regions will simply not happen in this term of office, which ends in the autumn of this year. From the point of view of achieving the goals of local self-government, which in the majority of European countries exists on two levels, this would be a setback.

The processes of regionalisation are taking place all over Europe, both in countries with a long tradition of local self-government (Germany, England, France etc) and in new democracies (the Czech Republic, Poland, Slovakia etc). There exist common challenges as well as circumstances specific to every country.² Constitutions are being changed, new legal frameworks are being adopted, the principle of subsidiarity – which strengthens the position of local and regional communities – is being implemented, new financial arrangements between the state and sub-state levels of authority are being developed, institutional dialogue between all levels and branches of governance is growing, the participation of citizens in local and regional democracy is being fostered – above all, emphasis is being put on good governance of local and regional communities.

The main organisation concerned with local and regional democracy at a European level is the CE, which has been increasingly successful at harmonising its activities in the area with those of the EU. Democracy is at the heart of activity in the CE, and local and regional democracy is integral to it. In modern Europe, no country can really declare itself to be democratic if it has not formed local self-government based on free elections, and if it has not made government responsible to the citizens. The implementation of the principle of

1 Constitutional law on changes in Articles 121, 140 and 143 of the Constitution of the Republic of Slovenia (UZ121, 140, 143), Official Gazette. RS, No. 68/2006.

2 The creation of a regional level is underway or under consideration in several countries - Slovenia, Hungary, Romania, Latvia.

subsidiarity and good governance on all levels, which are crucial to the CE, are linked to this, of course.³

At the 14th Conference of CE member states' ministers responsible for local and regional self-government, which took place in October 2007 in Valencia, Spain, an extensive Declaration⁴ dealing with the most important questions of local and regional democracy was adopted. Particular attention was paid to the European experiences, developments, and innovations in regional self-government in recent years. As they did at a conference in February 2005 in Budapest, the ministers once more stressed the importance of regional self-government as an enrichment of democratic society, as a method of meeting the challenges faced by democratic administration, and as a way of dealing with public issues at a level as close as possible to the citizens.⁵

2. Different models of local (regional) self-government in Europe

In Europe, local self-government has a severalcentury-long tradition comprising variegated regimes. The models of local self-government vary in volume, structure, tasks, and their relations to the state. Their common feature is that they each rest on their own tradition and historical development. Different models of local self-government will continue to exist in the future, for there does not and cannot exist a single model, not even within individual (federal) states. The European Charter on Local Self-Government (ECLS) and other documents of the CE and the EU relating to local and regional communities respect the diversity of those models.

In almost all CE member states, far-reaching reforms of regional authorities have been completed, are in progress or are planned for the years ahead. These reforms involve federal states, highly decentralised states with a

3 European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Report of the CDLR to the Committee of Ministers, (117th Session, 10-11 May 2007), Strasbourg, 12 March 2007, p. 2.

4 Conference of European ministers responsible for local and regional government, Valencia Declaration, Council of Europe, MCL-15(2007)5 final, 16 October 2007.

5 European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Proposals for the further work on regional self-government following the "cluster-approach" (thematic groups), Strasbourg, 16 November 2007, p. 2.

Stane Vljaj
Regionalisation of the Republic of Slovenia

considerable degree of regional self-government, decentralised states and states in the process of regionalising their systems of government.⁶

Table 1: Models of local (regional) self-government in Europe

	1 st tier	2 nd tier	3 rd tier
Federal states			
Austria	2 357	9	
Belgium	589	10	6
Germany	12 312	323	16
Unitary states			
Bulgaria	264		
Cyprus ⁷	524		
Czech Republic	6 249	14	
Denmark	98	5	
Estonia	227		
Finland	416		
France ⁸	36 683	100	26
Greece	1 034	50	
Hungary	3 175	19	
Ireland	114	8	
Italy	8 101	103	20
Latvia	527	26	
Lithuania	60		
Luxembourg	116		
Malta	68		
Netherlands	443	12	
Poland	2 478	314	16
Portugal ⁹	308	2	
Romania	3 173	42	
Slovakia	2891 ¹⁰	8	
Slovenia	210		
Spain	8 111	50	17
Sweden	290	20	
United Kingdom	434	35	3
TOTAL EU 27	91 252	1 150	104

⁶ All states strive to achieve the size of local and regional communities with the necessary financial and human resources to provide quality public services and to meet the modern needs of the citizens. The importance of the territory is obvious from the economic, social, political or administrative point of view.

⁷ Including 146 authorities in the Northern part of Cyprus

⁸ Including overseas departments and regions

⁹ Portugal and the United Kingdom also have an infra-municipal level

¹⁰ Excluding districts.

It became an indicator of democracy in individual systems and contributed to the stability and security in Europe. As a special autonomous field of public law it forms the basis of the social system and the system of government in all modern European states. The re-established principle of subsidiarity, which led to the decentralisation of public issues to the most appropriate level, plays a decisive role in this process. The focus of attention is the citizen equipped with modern rights, freedoms and new needs. The principle of subsidiarity constantly seeks the balance between the freedom of an individual and various authorities. Moreover, the principle of subsidiarity means that the state and international institutions, especially the EU, respect the role and position of local and regional authorities in a state. In accordance with the international law, the principle of subsidiarity is the fundamental principle in the European integration process.¹¹

A comparative glance at regional self-government in Europe shows that on the one hand, there are many countries dealing with similar issues, and on the other hand, there is a wide variety of institutional practice and solutions to these issues, all due to different national frameworks, circumstances, and politics.

The areas of regional self-government which are common to all CE member states are:

- the establishment of regional communities and/or changing of regional borders,
- the sharing of jurisdiction between various institutional and administrative levels of the state, and the transfer of new legislative and executive powers onto regions,
- the financing of regions,
- participation between regional authorities and communities,
- the representation of regional authorities at the level of the state and at a European level,
- and the fact that each member state uses unique, innovative approaches to solve these issues.¹²

11 »Before proposing legislative acts, the Commission shall consult widely. Such consultations shall, where appropriate, take in account the regional and local dimension of the action envisaged. In cases of exceptional urgency, the Commission shall not conduct such consultations. It shall give reasons for its decision in its proposals.« Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, Treaty of Lisbon, C 306/150, Article 2.

12 Declaration on regional self-government, Valencia Declaration, pp. 8, 9.

The regional level is gaining importance in numerous countries as the level for political decision making and management. This is evident from the following: the transfer of more and more authority to regions, the inclusion of regional (and local) communities into decision making regarding the EU politics, and the identification of the regional dimension as a territorial level on which increasingly more complicated problems in today's economic, social and political contexts can be addressed.

The models of local self-government vary in volume, structure, tasks and their relations to the state. Their common feature is that they each rest on their own tradition and historical development. Different models of local self-government will continue to exist in the future, for there does not and cannot exist a single model, not even within individual (federal) states.

In Europe we can identify the following six models of regionalisation:

- regions with the power to enact primary legislation the existence of which is
- guaranteed by the Constitution / by a federal Agreement and cannot be questioned against their will,
- regions with the power to enact primary legislation the existence of which is not guaranteed by the Constitution / by a federal Agreement,
- regions with the power to enact legislation according to the framework (principles, general provisions) established by national legislation the existence of which is guaranteed by the Constitution,
- regions with the power to adopt laws and/or other regional legislative acts according to the framework (principles, general provisions) established by national legislation the existence of which is not guaranteed by the Constitution,
- regions with decision-making power (without legislative power) and councils directly elected by the population,¹³
- regions with decision-making power (without legislative power) and councils elected by the component local authorities.

It should be underlined that these models do not exhaustively cover the full reality of regional self-government in Europe because they are based on a "photograph" of only a limited number of States. Thus the situation in other countries may not be (fully) covered, and what's more, within some of the States examined in depth significant changes to the system have meanwhile

¹³ This is the model of the regionalisation of the Republic of Slovenia, too.

been introduced.¹⁴ The models may therefore be considered as a valuable source of information and inspiration, but not as an exhaustive inventory and categorisation of the arrangements for regional self-government that exist in Europe.

When Romania and Bulgaria became members of the EU, the number of local, regional and federated governments in Europe jumped to 91,252. Decentralisation, regionalisation and territorial reorganisation have continued over these past years in a good number of countries.¹⁵ The EU consists of 27 Member States, three of which have a federal structure (Germany, Austria and Belgium). Sub-national authorities are divided into one, two or three levels depending on the country. The first level which corresponds to the municipal level¹⁶ gives over 91,252 authorities, 80% of them are located in only five countries: France (40% of European municipalities), Germany, Spain, Italy, and the Czech Republic. The second level (1,150 authorities) corresponds to the intermediate level in large countries such as Spain, France and Poland, but is the largest geographical level in certain smaller countries (Greece, Hungary, Sweden etc). In Austria, the second level corresponds to the federated States. The third level gives 104 diverse authorities: regions in the large unitary States (France and Poland), federated states in the countries with a federal structure (Germany and Belgium), and regions with a high degree of autonomy and legislative power in certain unitary States whose organisation increasingly resembles a federal structure (Spain, Italy, United Kingdom).¹⁷

The territorial reform in Denmark is very interesting. In June 2005, Denmark adopted a structural reform of its territorial organisation aimed at making sub-national governments better at managing their public services. The reform,

14 Final activity report of the Steering committee on local and regional democracy (CDLR) to the Committee of

Ministers on the completion of the groundwork for the elaboration of a legal instrument on regional self-government. CDLR, 7 January 2002. PART C: OUTLINES, SYNTHESSES AND OVERVIEWS OF SIX MODELS OF REGIONAL SELF-GOVERNMENT, pp. 3, 28, 39, 49, 57.

15 Sub-national public finance in the European Union, DEXIA, Paris, December 2007, p. 1. "Economic Outlook 2007- Sub-national public finance in the European Union": this annual Economic Outlook portrays the institutional and financial situation of the sub-national public sector in the 27 Member States of the EU between 2000 and 2006.

16 In more than half of the EU countries, the municipal level includes several sub-categories. A distinction is often made between urban and rural municipalities (Cyprus, Estonia, Greece and Romania) but also within urban municipalities. Certain cities with greater demographic, administrative or socio-economic importance are given special status and thus additional competences (cities with county status in Hungary and Poland, republican cities in Latvia, etc.). Certain countries with large municipalities have an intramunicipal level that is responsible for providing local public services. *Ibid.*, p. 6.

17 *Ibid.*, p. 6.

which went into effect on 1 January 2007, brought about three major changes at the territorial level. The number of municipalities was reduced from 271 to 98 through a series of mergers.¹⁸ The average population of Danish municipalities jumped from 20,000 to approximately 55,000 inhabitants. The 13 counties were replaced by 5 regions, each with between 0.6 to 1.6 million inhabitants. The counties' competences were spread between the regions, the municipalities and the central State. The new regions took over responsibility for health care (95% of their current expenditure). Municipal competences were bolstered, most notably in the areas of education, social services, environmental protection, town and country planning, and transportation. Hence, municipalities became responsible for most of the public services to the population. From the counties, the central government inherited responsibility for secondary education. A new financing system has been put in place along with the territorial reform.¹⁹

New regions are not permitted to levy taxes and are mostly financed by State grants and municipal subsidies. The municipalities have inherited the lion's share of taxes from the former counties. The tax brackets of the two main local taxes (the local income tax and the property tax on land) have been increased. Most of the shared tax has been abolished. Only the corporate income tax is still shared between the State and the municipalities. Moreover, a new system of tax equalisation has been put in place for the municipalities.

In 2006, sub-national public sector expenditure grew by 2.3% in volume to reach 1,825 billion euros – 15.7% of the European GDP and 33.6% of total public expenditure. The most remarkable increase was witnessed in investment (+6.6%), mostly stimulated by the new 12 EU member states. Totalling nearly 200 billion euros, sub-national public sector investment accounted for more than two thirds of total public investment.²⁰

The importance of the sub-national public sector in the overall economy varies considerably from country to country, the expenditure/GDP ratio ranging from 0.6% in Malta to 33.4% in Denmark. The weight depends notably on the breadth and type of competences sub-national entities carry out. The economic

¹⁸ Before the end of the reform process in 2009, the number of local authorities in Latvia should drop from 527 to just 105. Only a few countries are heading in the other direction and look to add to their number of municipalities. In Slovenia, the number of municipalities has grown from 147 in 1993 to 210 in 2006, mostly because the finance structure favours smaller municipalities.

¹⁹ *Ibid.*, p. 7.

²⁰ *Ibid.*, pp. 1, 8-14.

weight of the sub-national public sector is particularly heavy in highly decentralised countries such as the Scandinavian countries (over 25% of GDP in Sweden and Denmark), countries with a federal structure and the regionalised States (Spain and Italy). The importance of the sub-national public sector in the economy can also be analysed in terms of its weight in total public spending.

The amounts of expenditures devoted to operating and capital expenditures by the level of sub-national government in 2005 in Slovenia (in million euro): operating expenditures – 855,65; capital expenditures – 516,43: total expenditures – 1.372,08.²¹

Table 2: The breakdown of sub-national revenues in 2005 by type of resources and level of sub-national government (in million euro)

	1 st level	2 nd level	3 rd level	Federated States	Total sub-national government	Total conso- lidated
TAX REVENUES	825,04	....	....	....	825,04	825,04
• of which own source tax revenues	248,34	....	....	....	248,34	248,34
• of which shared tax revenues	576,70	....	....	....	576,70	576,70
GRANTS	292,85	....	....	....	292,85	292,85
• of which earmarked grants	/.	....	....	....	/.	/.
• of which general grants	/	....	....	....	/	/
OTHER REVENUES	307,05	....	....	....	307,05	307,05
• of which assets sales	104,29	....	....	....	104,29	104,29
• of which fees	0	....	....	....	0	0
TOTAL	1.424,94	....	....	....	1.424,94	1.424,94

Sources of information: Bulletin of public finance January/2007

²¹ Source : <http://www.fu.uni-lj.si/sib/vhod.html>

The operating transfers for local public services and transfers to individuals (entitlements) amount to 528,34 million euros. The main expenditure of local budget goes to child care, the support of economic affairs which include tourism and agriculture, spatial and housing policy expenditure, and to cultural and sport support at the local level. The main significant impact on the sub-national operating expenditures over the past few years was generated through new regulations which transferred new responsibilities to the local level. The new regulations imposed new policy objectives on environment protection, social and child care, and tax obligations.

The main capital expenditure is located in transport infrastructure, waste and water infrastructure, refuse deposits, schools, kindergartens, sport, housing and social facilities.

3. Introduction of regions in Slovenia

The adopted constitutional amendments concerning local self-government will enable Slovenia to get a two-level self-government – after years of professional and political debates – the type of which already strongly prevails in most European countries. Currently Slovenia is one of the most centralised countries in Europe. Local self-government is under strong auspices of the State in terms of content and finance. Regions as a mandatory second level of self-government will be of major importance for the decentralisation of Slovenia, and consequently for the implementation of the principle of subsidiarity as the fundamental principle arranging relations between the State and sub-national government levels. From the system point of view, regions as the new administrative-territorial unit will bring a number of changes to other parts of the system, i.e. the legal order or legislation, public finances, state administration, the position of municipalities, the field of work of individual ministries, the cross-border cooperation of local communities, international relations and associations (the CE, the EU and others), and the status of the citizens.

The importance of regions can be viewed from various points of view, e.g. constitutional, administrative and organisational, economic, geographical as well as internal political and international point of view. With the latter two, it is also a matter of a more efficient acquisition and use of funding from the EU Structural Funds as well as the inclusion of regions in the European regional cooperation which consists of cross-border, transnational and net cooperation,

and is believed to promote a higher integration of the territory of the Union. The adequacy of the representation of the Slovenian self-government in the CE (the Congress of Local and Regional Authorities of the CE, the Parliamentary Assembly of the CE, the Committees of the CE) and in other international associations (e.g. the Committee of the Regions in the EU) will also be improved.

The constitutional amendments on local government, which were proposed by expert advisers, were adopted by the National Assembly at its session on 27 June 2006. The National Assembly adopted three constitutional amendments: a new Article 143²² and amendments to Articles 121 and 140.²³ The amendment to Article 121 ought to make it possible for tasks of state administration to be conducted by other administrative bodies (e.g. administrative districts) and bodies of local communities in addition to ministries, which would enable the dispersion and decentralisation of state administration and the implementation of the European principle of subsidiarity (together with the proposed amendment to Article 140 and with Article 143), as well as a more suitable regulation of the institution of public authority. The amendment to Article 140 would make it possible for the state to transfer the administration of individual tasks to the local communities from state jurisdiction by an act without their prior consent, provided the state also ensures the funding. This would enable the execution of state tasks in the local communities and the implementation of the principle of subsidiarity.

The Constitution of the Republic of Slovenia with the adopted Amendments clearly declared that Slovenia has two levels of local self-government –

22 Article 143

"(region)"

"A region is a local self-governing community that carries out local affairs of broader significance and affairs of regional significance as defined by law. Regions are established by an act that also defines their territory, seat, and name. The act is adopted by the National Assembly by a two-thirds majority of votes of MPs present. The process for adopting the act must ensure the participation of the municipalities. With the act the state transfers the administration of individual tasks to the regions from state jurisdiction, and it must ensure them the necessary funding for this."

23 In Article 121 the title of the article is changed to read:

- "(public authority)"
- Paragraph one is struck out.

Paragraph two is changed to read:

- "Legal entities and natural persons may receive public authority to conduct particular tasks of state administration by the act or on the basis of it."

In Article 140 paragraph two is changed to read:

- "The state may transfer the administration of individual tasks to the municipalities from state jurisdiction by the act if it also ensures the necessary funding for this."

municipalities as the basic self-government local communities and regions²⁴ as wider local communities.

The adopted constitutional provisions are the basis for drawing up laws which will enable the decentralisation of powers and the transfer of an important part of public matters from the state to the regional level. The legislation should define the regions as an intermediate level of local self-government between the state and municipalities, as territorial communities with the status of a legal entity, with their own property and financial resources, with original competences and a directly elected representative body, and as territorial units responsible for carrying out the first level of state administration. The Act on Regions, the Act on the Transfer of Competences, the Act on the Establishment of Regions, the Regional Elections Act and the Financing of Regions Act will show how stable the political consensus achieved upon the adoption of the constitutional amendments is.

Along with the introduction of regions, the available property for the implementation of their tasks should be clearly defined. Without a clear supervision of property, regulations for its administration and regulated competences in administration of this property, regional bodies will not have the proper tools to take efficient measures. The administration of public property is the foundation in securing public services and obtaining additional financial resources. Fiscal resources; both primary, which are determined by the local level itself, as well as the ones delegated from the state level, represent the basic drive in the implementation of regional tasks. If these resources are not sufficient due to unequal development of individual areas, the state should intervene with a financial equalisation.

3.1 The size and number of regions in the Republic of Slovenia

An appropriate division of the state territory into regions is the basis for the optimal territorial organisation of material activities as well as for the settlement of population and decentralisation of state functions. Numerous economic, administrative, geographical and other reasons justify the need to divide Slovenia into regions despite the small size of its territory. The selection of diverse possibilities for the division of Slovenia into regions presented by

²⁴ Our regions fall into a lower level of NUTS3 according to the statistical classification of the EU as well as the Slovenian Standard Classification of Territorial Units (SKTE).

various authors in *The Regions in Slovenia (Pokrajine v Sloveniji, 1999)* points to the possibility of applying various professional principles and criteria to regionalisation resulting in several different numbers of regions.

Studies have shown that the optimal number would be eight. The project expert group most often mentioned the division of Slovenia into eight regions as the most appropriate solution in several aspects. This solution has also gained most support in wider professional circles. The proposed regions and their centres are (these are working names for regions): the Pomurje region – Murska Sobota; the Podravje region – Maribor; the Savinjska region – Celje; the Dolenjska (or the Southeast) region – Novo mesto; the Central region – Ljubljana; the Gorenjska region – Kranj; the North Littoral (or the Goriška) region – Nova Gorica; the South Littoral (or the Littoral-Karst) region – Koper.

In view of Slovenia's geographical, settlement and economic structure, present European regionalisation tendencies and the envisaged scope of tasks to be performed by regions, the division into eight regions would, in the opinion of the majority of experts, enable a more cost-effective and optimal realisation of the demanding autonomous tasks and duties. The national development programmes define the proposed centres of regions (Murska Sobota, Maribor, Celje, Novo mesto, Ljubljana, Kranj, Nova Gorica and Koper) as the epicentres of regional development.

However, there are also other models of possible division with their advantages and disadvantages. It should be stressed that the criteria of geographical diversity and the inhabitants' feeling of belonging to a certain region lead to the division into a greater number of regions (more than 10) while the developmental, national, strategic and the anticipated globalisation challenges lead to the division into a smaller number of regions (less than 10).

As is known, the Government of the Republic of Slovenia is proposing the establishment of fourteen regions in Slovenia.²⁵

It holds the opinion that »the regionalization of Slovenia into fourteen regions is the most appropriate basis for public debate and discourse in municipal councils. The proposition is based on previous suggestions regarding the tasks and responsibilities of regions, the proposed system of financing, as well as factors relating to population, economy, and history.

25 The proposed regions are: the Celjska region, the Dolenjsko-belokranjska region, the Gorenjska region, the Kamniško-zasavska region, the Koroška region, the Notranjska region, the Ljubljanska region, the Pomursko-prleška region, the Posavska region, the Istrsko-kraška region, the Savinjsko-šaleška region, the Goriška region, the Štajerska region, and the Ptujsko-ormoška region.

Stane Vljaj
Regionalisation of the Republic of Slovenia



Source: Government Office for Local Self-Government and Regional Policy, February 2008

It takes into account the division of Slovenia into developmental regions and the contemporary territorialization of national administration.« Historical reasons²⁶ are also mentioned alongside the will of the people.²⁷ Experts, however, (since 2004) generally agree that economic, social, geographical, comparative, cross-border, national, European, and global factors all point to the implementation of 6²⁸ up to a maximum of 8 regions²⁹ as being more appropriate. Thus experts are in favour of a model involving large regions with enough human and material resources to carry out their (rather extensive) tasks, regions that would be a fairly strong partner in relation to the state, regions that

26 Attention must be called here to the fact that regionalisation represents an entirely new form of autonomous local community, which we have never had in Slovenia and therefore has no earlier tradition. Stane Vljaj, *Lokalna samouprava: teorija in praksa*, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2006, p. 259.

27 This was never determined, as the constitution does not prescribe the need for a referendum on regions like it does with municipalities (Article 139).

28 These being the Podravska or the Northeast region, the Savinjska region, the Southeast or the Dolenjska region, the Osrednjeslovenska region, the Gorenjska region, and the Primorska region. Dušan Plut, In: Stane Vljaj, *Lokalna samouprava: teorija in praksa*, Fakulteta za upravo, Ljubljana 2006, pp. 267, 277.

29 »The regions with suggested regional centres are to be (working names for regions): Pomurska region – Murska Sobota; Podravska region – Maribor; Savinjska region – Celje; Dolenjska region (also might be called the South-east region) – Novo mesto; Osrednjeslovenska region – Ljubljana; Gorenjska region – Kranj; Severna Primorska region (or Goriška region) – Nova Gorica; Južna Primorska region (or Obalnokraška region) – Koper.« Dušan Plut, *ibid.*

would be more important for cross-border issues, and regions that would be more effective in gaining access to the EU funds. Also, such regions would be more economic and generally more effective than smaller regions. The number of six to eight regions is the result if we consider that each region should have at least 100,000 inhabitants, and should fulfill a number of other criteria – the geographical structure of the territory, material and other factors needed for successful economic, social and cultural development etc.³⁰

It should be noted that large regions have more competences and vice versa. In view of the envisaged wide scope of the competences and tasks of future regions, the division into fourteen regions (the concept of the so-called development regions) raises justified doubts as to whether the administrative and other, particularly development and service tasks, could be performed well.



Source: Government Office for Local Self-Government and Regional Policy, Ljubljana, 2004

³⁰ "Judging by the structure of Slovenia according to geography, population, and economy, modern European drives for regionalization and the tasks that would be faced by regions, the division into 8 regions, according to most experts, would make the most sense as it would enable the best balance between efficiency and cost, and would optimally fulfill the needs of autonomy." Dušan Plut, Načela, kriteriji in regionalizacija Slovenije z vidika členitve na pokrajine, Pokrajina – druga raven lokalne samouprave, Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo, Ljubljana, junij 2004, p. 27.

Here it is important to point out the international standards, criteria, and directives. The conference of the European ministers responsible for local and regional self-government, which took place in February 2005 in Budapest³¹, emphasised in their closing declaration that »ensuring good local and regional governance is an essential goal to strive towards for all member states, in order to answer the challenges faced by our societies and in order to become closer to the legitimate expectations of our citizens.«³² One of the challenges is to fully emphasise the principle of subsidiarity by defining through law accountability, structure, and the boundaries of local and regional communities. Another challenge is the fostering of effective relations between various levels of territorial administration, particularly between central and local authorities. For these, and for other challenges, different activities and solutions are prescribed by the Budapest Agenda. For example, as far as regional self-government is concerned, its development should be followed in individual states, so as to compare and share the innovations (and possible complications) discovered by individual member states in dealing with the issues common to all. The conference also stressed that in the search for answers to the questions that arise from regional self-government and other issues dealt with by the Agenda³³, ECLS should be used, along with all other documents of the Council – in short, consulting all existing and accepted *acquis* of the CE on good local and regional governance is a must. Thus ECLS promotes the establishment of local communities capable of operating in a legal framework, and so dealing with a substantial part of the public issues on their own and to the benefit of the local population (Article 3).

We can list a few specific examples regarding the size of regions. All states aim to determine such a size of local and regional communities that would be large enough to allow for enough financial and human resources to provide public services of a sufficiently high standard for its inhabitants.³⁴ The

31 14th Session, 24-25 February 2005, Budapest. The Agenda deals with four groups of challenges: the legal framework and institutional structure, democratic participation and public ethics, local and regional finances, and public service jobs, as well as cross-border and inter-territorial cooperation.

32 European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Overview of the activities for the CDLR to implement the Budapest Agenda for delivering good local and regional government, Phase 2005-2007, Version updated for the CDLR meeting 3. 5 December 2007, Strasbourg, 14 November 2007, p. 3.

33 European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Programme of activities 2008-2009, Appendix II, Agenda for delivering good local and regional governance, pp. 47-52.

34 The parameters that must be taken into account when forming new territorial communities are as follows: size (of territory and population), function (aims and accountability), autonomy (relations between state government and local/regional self-government, fiscal

importance of the territory is obvious whether we look at it from an economic, a social, political, or an administrative point of view. In Italy, which has over 57 million inhabitants, there are 103 provinces (units comparable to the regions discussed here), and each province must have at least 200,000 inhabitants, aside from fulfilling other criteria.³⁵ Denmark, a country with a little over 5 million inhabitants, once had 14 counties. These have now been reformed as five regions, and the number of municipalities has been halved. A municipality must have at least 20,000 inhabitants, or form a mandatory association with other municipalities.³⁶

3.2 Competences and financing of regions in Slovenia

The region will be responsible for the implementation of: a) tasks of local importance; b) tasks of regional importance and c) tasks of state importance.

Tasks of general local importance are the region's primary tasks and will be carried out by regions independently as their proper tasks within their constitutional autonomy, but as a rule with a suitable participation of municipalities (e.g. promotion of economic development; promotion of marine fishing; prevention of drug abuse). The tasks of regional importance, which will be delegated to the competence of regions by way of law, will also be the primary tasks of the region. These are the tasks that are neither of local nor state importance (e.g. promotion of a balanced regional development, construction and maintenance of regional roads, matters of spatial planning, regional traffic routes, establishment and maintenance of institutions of regional importance such as regional hospitals, regional education, cultural and social institutions etc).

Proper (primary) competences of regional authorities are the essential principle of self-government. The extent of these competences is one of the indicators of the level of regional self-government. The third kind of tasks would be the so-called delegated tasks. These are the tasks that regions are to carry out for the state (state administration tasks – e.g. issuing of building permits). The region would carry out the administrative tasks of the state, ex-

and functional interdependency), and methods of realisation (relations between public and private production). These parameters are mutually interdependent. Scandinavian countries emphasise that aside from financial reasons for reform that would result in more effective local and regional communities, the strengthening of democracy is also very important.

35 Law on local authority from 1991.

36 Council of Europe, Local and regional democracy in Denmark – CG (12) 8 Part II, Explanatory memorandum.

cept for administrative tasks which by way of law are performed directly by ministries and administrative tasks which by way of law are vested in the competence of municipalities.

The fundamental aim of creating regions in Slovenia is the decentralisation of governmental functions and the transfer of administering important public duties and public finances from the level of the state to the level of the region. The region would thus administer local issues that have a wider importance, issues the scope of which reaches beyond municipalities, issues of regional importance decided on by the state as it transfers them to the region; aside from this, regions would also be in charge of national administrative duties when required by the state (and funded thereby). Tasks of a regional nature are generally those in the fields of spatial planning, harmonised regional development, environmental protection, traffic and transportation links, as well as specific activities in the public sector that have regional importance (regional hospitals, museums, theatres, archives etc).

The tasks of regions should generally and according to the administrative area be described in the law on regions, whereas specifically they should be determined in the law on regional responsibility; all of which involves changes in or additions to over fifty already existing laws. With the changes in the existing laws certain tasks will be transferred from the state's agencies, and with the additions, certain tasks will be reascribed to the appropriate level.

Taking over, and later carrying out, the tasks thus transferred to the regions is a process that could be hindered or prevented by:

- difficulties related to legal, technical, financial and staff-related transfers to the regional level,
- difficulties that arise from too large a number of (too small) regions,
- conceptual ambiguities regarding the separation of authority between self-governing regions and state agencies in the field.³⁷

For carrying out its duties, local self-government requires an adequate material basis that ensures its independence and impartiality. Financial independence is a prerequisite for true local self-government. In the opposite case, the right to administer its own duties – the entire point of local self-government – becomes simply a formality, and local communities (in Slovenia's case municipalities and regions) actually become subservient to the state. Funds for their

³⁷ Janez Šmidovnik, Problematika pokrajine kot nosilca javne uprave, XIV. Dnevi slovenske uprave, Portorož, September 2007, p. 2.

operation are mainly their own finances, as local communities have the right to levy local taxes, as well as grants from the state. The state has to determine such a system of financing that the local authorities have as much freedom and independence regarding the usage of their funds for carrying out local tasks as possible.

According to Article 142 of the Constitution, a municipality – and thus *mutatis mutandis* a region - is financed by its own means, and only those municipalities unable to carry out their tasks by themselves due to their weaker economic status are to be financed by the state in accordance with the law. The principle of self-financing is thus a fundamental principle of financing municipalities (and regions), and laws passed according to the Constitution must adhere to it. Other constitutional articles deal with financing local self-government as well. Thus Article 146 determines that the state and local communities acquire funds for realising their tasks by taxation and other mandatory flows of income, as well as by income from their assets, and Article 147 determines that the state, via laws, levies taxes, customs duties and other duties, whereas local communities levy taxes and other duties according to the criteria set out by the Constitution and the law. The fundamental principles of financing local communities are also determined by the ECLS (Article 9).³⁸ These principles are:

- the principle of appropriateness, according to which local communities are entitled to appropriate funds of their own within the framework of national economic policies
- the principle of proportionality, according to which the sources of financing local communities must be proportional to the scope of the tasks they carry out,
- the principle of self-financing, according to which at least part of the sources of financing local communities are made up of their own taxes and other duties, the amount of which the communities determine themselves within the framework of the law,
- the principle of flexibility, according to which the financial system should be diverse and adaptable enough to the fluctuation in expenses borne by local communities in carrying out their tasks,
- the principle of solidarity, according to which financially weaker local communities are to be aided by funds from the national budget,

38 Law on ratification of the European Charter on Local Self-Government (MELLS) (Official Gazette RS, No. 57/1996).

Stane Vljaj
Regionalisation of the Republic of Slovenia

- the principle of consultation, according to which the opinion of local communities regarding the financing thereof must be acquired in an appropriate manner,
- the principle of independence, according to which funding from the state is not to be given with a specific purpose in mind, since local communities themselves should have as much freedom as possible when deciding how to use these funds,
- and the principle of incurring debts, according to which local communities are to have access to the domestic capital market for larger investments.

Some of these principles are not fulfilled in Slovenia as far as municipalities are concerned, as was determined by the Constitutional Court of the Republic of Slovenia³⁹, nor will they be fulfilled as far as regions are concerned. The Constitutional Court discovered that »the first sentence of Article 142 of the constitution, according to which municipalities finance themselves from their own resources, represents a rule that the legislative branch must take into account when drawing up a system of how to finance them. It is the municipality's responsibility to carry out local self-government. Because of this, the legislative branch must directly and primarily ensure that the municipalities have enough sources to finance themselves. Allocated sources are not sources created by the municipality itself, and therefore cannot be considered as the municipality's own financial sources. A system based on such sources creates an imbalance by making the municipality dependent on funds from the national budget, which is not in accordance with the demand for financial autonomy, as described in Article 142 of the constitution, nor the demand for functional autonomy of municipality, as described in Article 140 of the constitution.« The law on financing regions has the same problems as the law on financing municipalities.

The system of financing lower levels of governance is determined by states via fiscal decentralisation, which determines appropriate sources of

39 U-I-24/07. „Articles 8, 11, 14, 23 and 38 of the Law on financing municipalities (Official Gazette RS, No. 123/06) are incompatible with the Constitution. Articles 12, 13, 21 and 24 of the Law on financing municipalities are compatible with the Constitution. The parliament must amend the aforementioned incompatibilities within one year after the publishing of this statement in the Official Gazette of the Republic of Slovenia.“

finance for lower levels of governance so they can carry out their purpose.⁴⁰ Due to the variation in regulating regional units, the systems of fiscal decentralisation also vary between states, so we cannot speak of a unified model of fiscal decentralisation. There are, however, common starting points for crafting models of financing sub-state levels of authority, which ensure that the goals of decentralisation are met. These rely on the allocation of fiscal sources in proportion to jurisdiction and on the autonomous use of these sources along with appropriate mechanisms of budgetary injections, and on supervision over how public funds are spent.

From a comparative overview of these implementations throughout the EU, we can see that in nearly all the states concerned regional levels have the option to levy their own taxes. It is only these sources that represent a true source of finance for lower levels of authority and lower levels of authority alone. These sources result from the principle of fiscal federalism and are under complete control of the agencies at the regional level. They can also be adapted to the needs and possibilities in a given situation. The aim behind distributing tax sources is to motivate regional authorities to realise their potential, especially due to increasing needs in regional centres.⁴¹

Only financially independent regions stimulated by fiscal autonomy can achieve the desired effect of encouraging development in society. The same holds true for our regions. In the case of centralised pre-distribution, which depends on the dispersal of public functions and on an administrative system that distributes fiscal sources from the state without real fiscal autonomy of the regions, one can hardly speak of any real effects of fiscal decentralisation.

40 »The theory on fiscal decentralization and debates on fiscal federalism assume the autonomy of lower levels of governance also in terms of levying their own taxes, with the possibility of affecting and/or determining the tax rate and/or base tax. In this way tax revenue can be adapted to local needs. On the other hand, autonomy with fiscal decentralization depends on the right and possibility of autonomous use of sources allocated to the local or regional authority in order for it to finance its basic tasks.« Vilma Milunovič, Fiskalna decentralizacija in financiranje pokrajin, XIV. Dnevi slovenske uprave, Portorož, September 2007, p. 3.

41 »If the system of financing regions relies on the concept of developmental regions that are tied to their own potential for development, then each region should have the possibility of determining its own tax revenue to meet its developmental goals. Regions will be financially autonomous only then when regions will not have to rely on state subsidies and when they will have the possibility of levying their own taxes and thus complementing their sources of financing in a way that these adapt to the needs of covering costs in public service and the changing needs of development. Under these conditions, the maximum socio-economic benefit of fiscal decentralization will be achieved.« Vilma Milunovič, *ibid*, p. 7.

4. Conclusions

Decentralisation, regionalisation and territorial reorganisation have continued over these past years in a good number of countries. In almost all CE member states, far-reaching reforms of regional authorities have been completed, are in progress or are planned for the years ahead. The majority of countries with a regional level of government have sought to increase its autonomy and competences.

The models of local self-government vary in volume, structure, tasks and their relations to the state. Their common feature is that they each rest on their own tradition and historical development. Different models of local self-government will continue to exist in the future, for there does not and cannot exist a single model. The ECLS and other documents of the CE and the EU relating to local and regional communities respect the diversity of those models.

The member states of the CE recognise that recent trends in Europe towards increasing decentralisation and devolution of governmental institutions has in many states taken the form of introducing or strengthening regional self-government. Regional self-government, where it exists, is part of democratic governance, and thus such regional authorities should be in conformity with democratic standards and principles and the principle of subsidiarity.

In Slovenia, local government should also be carried out at two levels, i.e. at the municipal and the regional one, just as it is in the large majority of European countries. After the establishment of regions, the decentralisation of the country will be directed at the regions. The region is a wider self-governing local community that conducts local affairs of wider significance and affairs of regional significance as defined by law. It will also conduct tasks of state administration in the space between the state and the municipality. Regions are established on areas that unite settlement, infrastructure and natural systems in uniform, complete spatial wholes, and in which it is possible to ensure equal opportunity for coordinated regional development and the implementation of the state's regional policy.

The introduction of regions will have numerous consequences for the other parts of the system, especially for the redistribution of power between the state, the regions, and municipalities, and for the new arrangement of financial and material issues between them.

In view of the envisaged wide scope of the competences and tasks of future regions, the division into fourteen regions (the concept of the so-called

development regions) raises justified doubts as to whether the administrative and other, particularly development and service tasks could be performed well.

Due to the absence of historical experience in establishing regions, we will have to rely on criteria such as the geographical features of the country, its traffic, economic, cultural and other connections, as well as the capabilities of each area to establish regions. The existent studies in Slovenia have shown that an optimal selection should bring about the formation of six to eight regions. There are also other models of regionalisation, which all have their strengths and weaknesses. It is often disregarded that large regions can have more competences and functions and vice versa.

Dr. Stane Vlaj, assistant professor at the Faculty of Public Administration in Ljubljana and director of its Institute of Local Self-Government, member of the Expert Group at the Constitutional Commission of the National Assembly of the Republic of Slovenia for the field of local self-government and alternate member from the Republic of Slovenia in the Group of Independent Expert on the European Charter of Local Self-Government at the Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE) in Strasbourg. He is also member of the International Institute IFIMES.

Bibliography

- Act Ratifying the European Outline Convention of Transfrontier Cooperation between Authorities, Off. Gaz. RS, MP, no. 8/03.
- Act Ratifying the European Charter of Local Self-Government (MELLS), Off. Gaz. RS, No. 57/96.
- Constitutional Act amending Articles 121, 140. and 143 of the Constitution of the Republic of Slovenia (UZ 121, 140,143). Official Gazette of the Republic of Slovenia, 30. 6. 2006, no. 66/06.
- Activity report to the CDLR from the Drafting Committee for legal instrument on regional self-government, Part C: outlines, syntheses and overviews of six models of regional self-government, Strasbourg, 3. December 2001.
- Council of Europe, Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Draft European Charter of Regional Self-Government, Strasbourg, 18 November 1997.
- Declaration of the Budapest Ministerial Conference on delivering good local and regional governance, 14th Session, Budapest, 24 – 25 February 2005.
- Draft Report on the current situation concerning regionalization and the prospects for developing regional self government in Council of Europe member states, Document prepared by Bernd Semmelroggen, The Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe, Strasbourg, 17 October 2006.
- EU subnational governments: an overview, 2007 Edition, CEMR-DEXIA, Paris, Dember 2007.
- Outline for preliminary draft report on the situation of regionalisation and the prospects for developing regional self-government in Council of Europe member States. The Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe. Strasbourg, 20 March 2006.
- Pokrajina : druga raven lokalne samouprave, (ur. S. VLAJ). Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo, 2004.
- Posvet o regionalizaciji Slovenije, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 22. junij 2006 (http://www.fu.uni-lj.si/ic/posvet_regionalizacija.asp).
- Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, Treaty of Lisbon, C 306/150.
- Statistical Yearbook 2006, Territorial units and house numbers by municipalities and statistical region, detailed data, Slovenia, 31 December 2006.
- Subnational public finance in the European Union, Trends 2000/2006, DEXIA, Paris, December 2007.

Stane Vlaj

Regionalisation of the Republic of Slovenia

- Šmidovnik, J (2008): Premajhne pokrajine ne morejo izvajati svojih pristojnosti, intervju, Objektiv (Dnevnik), sobota, 9. februarja 2008, str. 10 – 12.
- Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, Off. Journal of the EU, C 306, 17 December 2007.
- U-I-24/07 (Official Gazette RS, no. 123/06).
- Vlaj, S. (2008): Local Self-Government in the Republic of Slovenia – Current Situation and Perspective, Trends and Development of Public Administration in South East Europe, Faculty of Administration, Ljubljana, p. 46 – 61.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, Ur. l. RS, št. 60/99, 56/03, 93/05 – prečiščeno besedilo.

POVZETEK

REGIONALIZACIJA REPUBLIKE SLOVENIJE

Avtor obravnava regionalizacijo Republike Slovenije, pri čemer vladne predloge pokrajinske zakonodaje sooča s strokovnimi merili, nameravano uvedbo pokrajin pa umešča tudi v evropska dogajanja na tem področju.

Po njegovem mnenju je temeljni cilj uvedbe pokrajin učinkovito in pregledno upravljanje za zagotavljanje kakovostnih storitev za lokalno in regionalno prebivalstvo. Gre za povezanost nove enote teritorialne samouprave z vsebinskimi vprašanji, zlasti z dobrim upravljanjem, ki bo v korist tam živečega prebivalstva. Z uvedbo in ustanovitvijo pokrajin se bo tudi v naši ureditvi odprla pot za proces decentralizacije in uveljavljanje načela subsidiarnosti, ki ju obstoječa odsotnost vmesne ravni ne dopušča. Ustanovitev pokrajin je tudi eden ključnih korakov k uresničevanju skladnega regionalnega razvoja. Olajšale bodo tudi povezavo Slovenije z EU, še posebej glede uspešnejšega kandidiranja za sredstva EU iz strukturnih in kohezijskega sklada za spodbujanje skladnega regionalnega razvoja. Okrepile naj bi tudi čezmejno ozemeljsko sodelovanje lokalnih in regionalnih skupnosti.

Slovenija je zaenkrat ena najbolj centraliziranih držav v Evropi. Lokalna samouprava je vsebinsko in finančno pod odločilnim pokroviteljstvom države. Pokrajine kot obvezna druga raven lokalne samouprave bodo zelo pomembne za decentralizacijo Slovenije in s tem uresničevanje načela subsidiarnosti kot temeljnega načela za ureditev razmerij med državo in poddržavnimi ravnmi oblasti. S sistemskega vidika gledano bodo pokrajine kot nova upravnoteritorialna struktura prinesle številne spremembe v ostalih delih družbenega sistema - pravnem redu oz. zakonodaji, javnih financah, državni upravi, položaju občin, delovnem področju posameznih ministrstev, čezmejnem sodelovanju lokalnih skupnosti, mednarodnih razmerjih in povezavah (SE, EU in drugih) ter seveda tudi v položaju državljanov.

Ustanovitev štirinajstih pokrajin je po večinskem strokovnem gledanju preveč. Določanje pokrajinskega območja mora izhajati najprej iz naravnih danosti ter skupnih potreb in interesov prebivalcev. Vse države si prizadevajo za takšno velikost lokalnih in regionalnih skupnosti, ki bo omogočala potrebne finančne in človeške vire za čim kakovostnejše javne storitve za zadovoljevanje sodobnih potreb prebivalcev. Pomembnost teritorija je

povsem jasna, pa naj gre za gospodarski, socialni, politični ali upravni vidik.

Glede na geografsko, poselitveno in gospodarsko sestavo Slovenije, sodobne evropske regionalizacijske težnje in predvidene široke naloge pokrajine bi členitev na osem pokrajin po mnenju večine strokovnjakov omogočala glede na razmerje med učinkovitostjo in stroški najbolj smotrno, optimalno izpolnjevanje zahtevnih avtonomnih nalog in opravil. Predlog členitve na osem srednje velikih (z vidika Slovenije) pokrajin je po strokovnih kriterijih za geografsko, prebivalstveno, urbano in gospodarsko sestavo Slovenije ovrednoten kot najprimernejši. Členitev na štirinajst pokrajin (koncept t. i. razvojnih regij) z vidika predvidenih širokih pristojnosti in nalog pokrajin postavlja upravičen strokovni dvom o možnosti kakovostnega opravljanja upravnih in drugih, zlasti razvojnih in storitvenih funkcij. Z vidika skladnejšega regionalnega razvoja pa je to (zgolj) ena od mogočih različic.

Regionalizem in krepitev regionalne samouprave sta v središču procesa politične demokratizacije ter socialnega in gospodarskega razvoja v večini držav članic SE. Regionalizacija je povezana z globalnimi, evropskimi in nacionalnimi političnimi procesi, ki države silijo v reforme vseh temeljnih sestavin oblasti. Regionalizacija je del vseobsežnih političnih procesov v državi in ne izoliran vidik teh reform.

Modeli lokalne samouprave se razlikujejo po obsegu, strukturi, zadevah in njihovih razmerjih do države. Njihova skupna značilnost je, da temeljijo na njihovi lastni tradiciji in zgodovinskem razvoju. Različni modeli lokalne samouprave bodo obstajali tudi v prihodnje, ker ni in ne more biti enega modela, tudi znotraj posamezne (federalne) države ne.

Dobra lokalna in regionalna samouprava je javna dobrina, ki jo žele zagotoviti države članice SE. Za dobro upravljanje lokalnih in regionalnih skupnosti so izzivi in potrebne aktivnosti v naslednjih letih te: demokratično državljanstvo in participacija na lokalni in regionalni ravni; pravni okvir in institucionalna struktura lokalne in regionalne samouprave; lokalne in regionalne finance; vodenje in upravljanje zmogljivosti lokalnih in regionalnih skupnosti; javna etika na lokalni in regionalni ravni; obmejno in čezmejno sodelovanje teritorialnih skupnosti ali oblasti.

Avtor je kritičen do nekaterih nekaterih pokrajinskih zakonov, ki so že v zakonodajnem postopku, neodvisna stroka pa pri njihovem oblikovanju ni sodelovala. Trmasto vztrajanje na 14 pokrajinah, katerih obseg, imena, sedeži pokrajinskih organov in uprave so se neprestano spreminjali, je

povzročilo, da je bila celotna razprava osredotočena na ta vprašanja, veliko manj pa na koncept pokrajin, organizacijo pokrajinske uprave, pristojnosti in financiranje pokrajin, dobro upravljanje in še druga aktualna in odprta vprašanja.

Glede na široke zasnovane lokalne in regionalne naloge ter prenesene državne naloge na prihodnje pokrajine obstaja utemeljen dvom, da bi lahko bila npr. pokrajina z okoli 70 000 ali še manj prebivalci kakovostno in finančno optimalna za prebivalke in prebivalce pokrajine, kar prinaša realno možnost zmanjšanja pristojnosti in vloge pokrajin, torej ohranjanje prevelike stopnje centralizacije, izrazito vlogo države in njenih izpostav uprave.

Posebej slab je predlog zakona o financiranju pokrajin. Brez urejenega sistema financiranja pa ne moremo govoriti o občinski in pokrajinski lokalni samoupravi. Finančni viri morajo biti v sorazmerju s pristojnostmi, ki jih lokalnim skupnostim določata ustava in zakon. Pri davkih obstaja v tujih ureditvah možnost predpisovanja lastnih davkov v obliki samostojnih davčnih virov ali možnost predpisovanja dodatnih zneskov na že odmerjene davke ter delitev posameznih davčnih virov med državno in lokalno ravniyo. Načelo samofinanciranja namreč zahteva, da mora vsaj del finančnih virov lokalnih skupnosti izvirati iz lastnih davkov in drugih dajatev, katerih višino lokalne skupnosti v okviru zakona določajo same.

Avtor zagovarja stališče, da RS pokrajine vsekakor potrebuje, dvomi pa, da je po polomu predloga zakona o ustanovitvi pokrajin mogoče kaj napraviti oz. popraviti že v tem mandatnem obdobju, kar je seveda velika škoda. Pri tem ne gre za to, katero od predlaganih pokrajin črtati, temveč za odločitev, ali Slovenija potrebuje velike in močne pokrajine ali pa razdrobitev na štirinajst. Če se Slovenija odloči za model velikih pokrajin, je treba temu primerno in ustrezno prilagoditi vso predlagano pokrajinsko zakonodajo.

Je predlagano število pokrajin primerna zasnova za uravnotežen regionalni razvoj?

UDK: 353 712(497.4)

Janez Zore

Mestna občina Novo mesto

janez.zore@novo.mesto.si

IZVLEČEK

Stopnja regionalnega razvoja posameznih regij je zelo različna. Ključna dejavnika na tem področju sta inovativna družba in njena tehnološka razvitost. Globalni trendi narekujejo skokovite spremembe na gospodarskem področju, ki jim ni in ni videti konca. Nove tehnologije se tu izkažejo za uspešno vez družbe s hitro razvijajočim se trgom. Temelj gospodarsko najbolj razvitih družb je učinkovito malo gospodarstvo. To znatno pripomore k razvoju regije in gospodarskega okolja, zato so vse pobude za njegovo pospeševanje dobrodošle in hkrati nujne. Malo gospodarstvo je treba upoštevati kot vir novih delovnih mest, tehnološkega razvoja in dviga konkurenčnosti tako regij kot tudi države. Vlada se mora pri določitvi števila pokrajin odločiti po treznem premisleku. Strateška odločitev ne sme biti rezultat političnega konsenza, pač pa mora izražati konkretne cilje, ki jih prinaša ustanovitev druge ravni lokalne samouprave. Strokovnjaki opozarjajo na prežeče nevarnosti, zadnjo besedo pa bo ponovno imela politika.

Ključne besede: regionalizem, regionalni razvoj, decentralizacija, pokrajine, inovacije, tehnološki parki.

1. Uvod

Vse države se soočajo z neenakomerno razvitim ozemljem, zato se regije med seboj v marsičem razlikujejo. Vpliv na različne razvojne možnosti določenega območja se kaže predvsem v različni razpoložljivosti naravnih, gospodarskih, socialnih in drugih virov. Zmanjševanja regionalnih razlik ne moremo prepustiti le zakonitostim trga, saj jih ta le še povečuje. Vsaka sodobna država si prizadeva za odpravljanje regionalnih neravnovesij na svojem ozemlju in krepi ekonomsko in socialno povezanost. V ta namen države izvajajo svojo lastno regionalno politiko, v okviru katere spodbujajo skladnejši regionalni razvoj svojega gospodarstva.

Janez Zore

**Je predlagano število pokrajin primerna
zasnova za uravnotežen regionalni razvoj?**

2. Regionalizem in namen regionalizacije

Smotrna uporaba regionalnih virov (naravnih oz. okoljskih, gospodarskih, infrastrukturnih, človeških) je po mnenju Pluta (1999, str. 65) eden izmed temeljev skladnejšega regionalnega razvoja. Okolju in regionalni pripadnosti ljudi prilagojena prostorska členitev države je pogoj za okoljsko, gospodarsko, kulturno in socialno uravnotežen regionalni napredek. Členitev prostora državnega ozemlja tudi z upoštevanjem naravnogeografskih značilnosti (naravne regije, bioregije oz. ekoregije, ekodistrikti, porečja, okoljski prostor) je ena izmed osnov za okolju primerno organizacijo življenja in dela na regionalni ravni.

Koncept regionalizacije ima vire v geografski in prostorsko-planski terminologiji. Je rezultat kompleksnega in primarno ekonomskega, ekološkega in infrastrukturnega planiranja določenega dela teritorija. Svet Evrope v svojem poročilu¹ opredeljuje regionalizacijo kot skupek usklajenih politik, ki jih vodijo centralna vlada ali njihovi oddelki, lahko pa tudi decentralizirane regionalne oblasti, ki ustvarjajo svoje učinke na območju, manjšem, kot je država, na ozemlju regionalne enote. Regionalizacija ne pomeni nujno tudi prenosa moči, funkcij ali avtonomije na regionalno oblast in ji tako omogočiti prakticanje podeljevanja moči. Za države v tranziciji, ki so članice ali bodo prihodnje članice Evropske Unije (v nadaljevanju EU), je lahko regionalizacija prav tako rezultat prilagajanja zahtevam EU, ki so eden izmed pogojev za vstop v EU.

Konec osemdesetih in v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja je regionalna raven ponovno začela pridobivati na pomenu. To je bilo obdobje, ko se začela porajati razmišljanja o "Evropi regij". V zadnjih desetletjih naj bi torej v državah članicah EU številni in raznovrstni dejavniki čedalje bolj vplivali na regionalno komponento oblikovanja in izvajanja javnih politik (Keating v: Lajh, 2006, str. 23), regionalna komponenta pa naj bi hkrati pridobivala vedno večji pomen. Tak razvoj kaže, da regionalne politike držav članic EU in držav kandidatki oziroma držav pristopnic EU postajajo vedno bolj vpletene v evropsko okolje oblikovanja in izvajanja, politike na nacionalni ravni pa postajajo vedno bolj regionalizirane (Lajh, 2006, str. 23–24).

V večini evropskih držav prenaša država na občine in druge lokalne skupnosti del svojih pristojnosti, kadar ocenjuje, da je na ta način mogoče

¹ Draft Report on the current situation concerning regionalization and the prospects for developing regional self-government in Council of Europe member states. Strasbourg, 2006.

Janez Zore

**Je predlagano število pokrajin primerna
zasnova za uravnotežen regionalni razvoj?**

učinkoviteje uresničevati posamezne zadeve, bolj upoštevati specifičnosti nekega območja ali približati upravo prebivalcem. Svet Evrope ugotavlja, da v številnih evropskih državah poteka proces reformiranja ali uvajanja regionalne samouprave in da obstaja pestra paleta modelov in oblik regionalne samouprave v Evropi, kar izvira iz različne ustavne tradicije ter socio-ekonomskih, kulturnih in geografskih razmer, ki so specifične za vsako državo. Vendar pa je mogoče prevzeti temeljne koncepte in načela, ki so skupni za vse modele regionalne samouprave (Vlaj, 2006a, str. 10–11). V globalizacijskem obdobju in zaradi vstopa Slovenije v EU je po mnenju Strmšnika (v: Ravbar, 1999, str. 102) za konkurenčen nastop na notranjem evropskem trgu potrebno združevanje slovenskih regij. Majhne in ekonomsko šibke slovenske regije bi kaj hitro potegnile v gravitacijska območja in interesne sfere velikih razvojnih polov v sosesčini. Evropska strukturna politika z graditvijo panevropskih omrežij in uveljavljanjem pravil prostega trga to smer razvoja celo spodbuja. Regionalna politika je eno redkih področij ekonomske politike, ki z vstopom v EU ni izgubilo suverenosti, tako da še vedno ostaja v pristojnosti nacionalnih držav. Decentralizirana in med različne teritorialne ravni odločanja razpeta regionalna politika tej nalogi zagotovo ne bi bila dorasla.

Za našo državo je značilno, da je bilo od vsega začetka, ko so se oblikovale prve predstave o lokalni samoupravi, najbolj nejasno in najbolj sporno vprašanje, ali potrebujemo v prostoru med državo in občinami še eno teritorialno enoto in kakšna naj bi bila ta enota, kakšna naj bi bila njena narava in njen položaj v sistemu države oziroma lokalne skupnosti; ali je treba po obsegu majhno državo notranje razčlenjevati – razen na občine – še na eno teritorialno raven s statusom samoupravne skupnosti, kot jo imajo praviloma druge evropske in druge države, razen najmanjših držav (npr. Luksemburg, Malta) (Šmidovnik, 2004, str. 11). Vzpostavljena teritorialna ureditev Slovenije je tesno povezana s problemom institucionalnega primanjkljaja na medobčinski oziroma regionalni ravni. Tako je v vmesnem prostoru med državno upravo in lokalno samoupravo nastal vakuum, ki po mnenju mnogih negativno učinkuje na delovanje tako nacionalne kot tudi lokalne ravni. Dejstvo je, da se zadeve, ki izhajajo iz skupnih interesov na nekem lokalnem ozemlju, ne ustavijo na mejah njihove občine, temveč gredo preko njih na širše teritorialne enote (Šmidovnik v: Lajh, 2006, str. 173).

Regionalizacija oziroma ustanovitev pokrajin je, kot navaja Vlaj (2005), potrebna predvsem zaradi hitrejšega reševanja notranjih razvojnih problemov ter uveljavljanja načela subsidiarnosti oziroma zagotovitve procesa decentralizacije

Janez Zore

Je predlagano število pokrajin primerna zasnova za uravnotežen regionalni razvoj?

kot podlage za hitrejši in skladnejši razvoj celotne Slovenije. Potreba po regionalizaciji izhaja tudi iz sprememb, do katerih je prišlo v obdobju po uveljavitvi lokalne samouprave; povečalo se je število občin, spremenila se je njihova struktura, prišlo je do centralizacije njihovih pristojnosti (razen pristojnosti lokalnega pomena) in do poglobljanja razlik v stopnji gospodarske razvitosti posameznih območij naše države. Tako naj bi pokrajine zapolnile vrzel med majhnimi občinami in državo ter blažile sedanjo preveliko urejevalno in dejansko moč države v odnosu do šibkih občin. Povezovale naj bi tudi občine, saj bi učinkoviteje urejale in izvajale potrebe državljanov in gospodarstva, ki sedaj presegajo zmogljivosti posamezne občine. Pokrajine so v Sloveniji potrebne tudi zaradi primerljivosti z državami EU in zaradi uspešnega kandidiranja za sredstva EU in regionalni razvoj (glej tudi Grafenauer, 2000, str. 434).

Pri nas je zaenkrat regionalna raven predvsem funkcionalna, ne pa tudi upravno-pravna. Mnogi slovenski strokovnjaki (npr. Ribičič, Plut, Vlaj, Grafenauer v: Lajh, 2006, str. 173) pa menijo, da bi morale biti regije ustanovljene kot upravno-politične enote, v našem primeru pokrajine. Kot ključni razlog navajajo, da veljavna teritorialna ureditev vse bolj pogloblja prepad med majhnimi in šibkimi občinami in centralizirano državo. To pomeni, da je občuten primanjkljaj pokrajin kot upravno-političnih enot, ki bi lahko bile nosilke regionalnega razvoja. Državna uprava je tako organizirana po načelu močnih ministrstev in velikega pomena sektorskih in razvojnih politik (Kavaš et al. v: Lajh, 2006, str. 174). Razvoj lokalne samouprave zato spremlja pretirana centralizacija nalog v državi. Tako naj bi pokrajine zapolnile vrzel med majhnimi občinami in državo ter ublažile sedanjo preveliko regulatorno in dejansko moč države v odnosu do občin (Vrišer v: Lajh, 2006, str. 174).

3. Regionalni odzivi na učinke globalizacije

V zadnjih nekaj desetletjih je svetovno gospodarstvo doživelo izjemen razvoj. Države so prešle iz industrijske v informacijsko družbo. Umsko delo je kot prevladujoča dejavnost v veliki meri nadomestilo fizično delo. Za sodobni svet so značilne hitre spremembe, pospešen znanstveni in tehnološki razvoj in velika tekmovalnost. Takšen razvoj ustvarja zahteve po višjih ravneh izobraževanja in učenja. Ni pa splošno znano, da takšen razvoj ustvarja tudi nove psihološke zahteve, ki so posledica sprememb. Natančneje, napredek zahteva večjo sposobnost inovativnosti, samonadzora in osebne odgovornosti, torej višjo raven zavesti pri delu.

Janez Zore

**Je predlagano število pokrajin primerna
zasnova za uravnotežen regionalni razvoj?**

V razvitih državah se je regionalizem uveljavil proti koncu 20. stoletja, kasneje pa se je razcvetel tudi gospodarski razvoj na lokalni ravni. Proces je nastal iz občutnih problemov strukturnega prilagajanja lokalnega gospodarstva na spremenjene družbene in gospodarske razmere. Nastali problemi so opozorili, da nacionalne razvojne politike niso in dejansko tudi ne morejo zagotoviti primerne zadovoljevanja lokalnih potreb. Lokalna okolja so postala bolj dejavna. Povečana mobilnost gospodarske dejavnosti, učinki vse večje ekonomske integracije velikih korporacij in izzivi novih oblik konkurence so postavili zahteve za večjo lokalno konkurenčnost okolja, ki bi se sicer izpostavilo nevarnosti izgubljanja gospodarske baze. Okolja, ki so ustvarila spodbude za gospodarski razvoj, so aktivno pripomogla tudi k pospešenemu regionalnemu razvoju (Glas, 2000, str. 95).

Regionalna strukturna politika in skladen regionalni razvoj sta pomembni vodili tako politike EU kot tudi posameznih držav. Med posameznimi regijami znotraj EU in držav članic nastajajo vedno večje razlike. Razvojni učinki se kažejo predvsem v tistih regijah, ki skrbijo za razvoj malega gospodarstva in inovativnosti. Malo gospodarstvo postaja iz leta v leto pomembnejši del tako svetovnega kot tudi slovenskega gospodarstva in je ena najperspektivnejših gospodarskih panog. Spodbujanje njegove rasti je ključno področje ustvarjanja možnosti za nadaljnji gospodarski razvoj. Znatno pripomore pri ustvarjanju novih delovnih mest, obenem pa je eden osnovnih vzvodov za skladnejši regionalni razvoj, saj prinaša nove informacije in znanja ter spreminja miselnost ljudi. Vpliv malega gospodarstva je pomemben predvsem pri razvoju manjših lokalnih območij, ki ne nudijo pravih možnosti za velika podjetja. Za pospeševanje razvoja malih in srednje velikih podjetij države ustanovljajo institucije, ki podpirajo aktivnosti za njihov razvoj, poleg tega pa lahko kot pomoč vzpostavijo še različne vrste ukrepov in mehanizmov. Prilagodljive institucije so nujne za uspešno delovanje in dopolnjevanje potreb podjetij in območij. Partnerji s svojim dolgoročnim združenjem ter povezovanjem razpoložljivih potencialov znatno pripomorejo k uspešnemu in pospešenemu razvoju malih in srednje velikih podjetij. V konkretnih okoliščinah je tuje pobude neprimerno posnemati, saj se morajo prilagoditi konkretnim dejavnikom, ki jih ponujajo regionalne značilnosti posameznih okolij.

Podjetja oz. podjetniki za svoj razvoj potrebujejo primerne lokacije z urejeno infrastrukturo. Zavedanje lokalne skupnosti in regije je v tem primeru samoumevno, nesporno pa jim je izrazito jasen tudi pomen malih in srednje velikih podjetij. Ti nastopajo v vlogi spodbujevalcev lokalne gospodarske rasti,

Janez Zore

**Je predlagano število pokrajin primerna
zasnova za uravnotežen regionalni razvoj?**

so nosilci proračunskih prilivov, zaposlovanja, inovacij, tehnološke prenove ter pospešene investicijske dejavnosti. Da bi lokalne skupnosti pritegnile podjetja, jim skušajo ponuditi urejen prostor s potrebno podjetniško infrastrukturo v obliki poslovnih con, inkubatorjev ali tehnoloških parkov.

4. Tehnološki parki v vlogi pospeševalcev regionalnega razvoja

Konkurenca na svetovni ravni prinaša velik tehnološki napredek. Podjetja so se, kot ugotavljajo Marques in drugi (2003, str. 114), prisiljena usmeriti na povečanje produktivnosti s tehnološkega vidika. Zato države in tudi regije pospešujejo nastajanje in si prizadevajo za uspešno delovanje visoko tehnoloških podjetij. V ta namen so članice OECD sprejele številne ukrepe, s pomočjo katerih pripravljajo pogoje za pospešen razvoj in učinkovito podporo pri delovanju novih, inovativnih podjetij. Med temi instrumenti, ki so tudi pomembno orodje regionalnih gospodarskih strategij in dokazano učinkovito pripomorejo k pospešenemu regionalnemu razvoju, so tudi tehnološki parki. Ti nudijo podjetjem v zagonu prostor in svetovalne storitve, hkrati pa tudi velike možnosti za raziskovalno dejavnost. Njihov ključni cilj je pospeševanje skladnega regionalnega razvoja, kar seveda omogoča dohitevanje razvitejših regij skupnega evropskega trga, v katerega je Slovenija kot polnopravna članica EU zavedno vstopila.

Dejavnost tehnoloških parkov se je začela razvijati z namenom spodbujanja podjetništva in prenosa raziskovalnih dosežkov in raziskovalne sfere v gospodarstvo. Začetek ustanavljanja znanstvenih in tehnoloških parkov sega v šestdeseta leta prejšnjega stoletja, v južni Evropi pa jih pred sredino osemdesetih skoraj ni bilo. Hitrejši razvoj te oblike podpore za podjetja je nastal ob poglobljanju evropskega integracijskega procesa, saj so tehnološki in znanstveni parki omogočali pridobivanje evropskih razvojnih sredstev, obenem pa so prispevali k lažšanju industrijskega razlikovanja in pospešitvi regionalnega razvoja. Ta ima velik vpliv na razvoj lokalnega podjetništva. Uspešen razvoj podjetništva se pogosto povezuje z razvojem lokalnih finančnih institucij. Na razvoj podjetništva vpliva tudi posnemanje dobrih zgledov v lokalnih okoljih, saj tujim zgledom napoti stojijo razne kulturne zapreke. Spodbujanje podjetništva na lokalni ravni ima v primerjavi z državno ravno prednost, saj so podporne dejavnosti lahko prilagojene za posebne potrebe podjetij v lokalnem okolju. Za lokalno skupnost je pomembno, da ima že v uspešnih podjetjih določeno

Janez Zore

**Je predlagano število pokrajin primerna
zasnova za uravnotežen regionalni razvoj?**

tehnološko infrastrukturo, ki lahko nastopa kot neke vrste inkubator za nove razvojne enote. Tako se lokalna skupnost lahko osredini na tehnologije, ki obstoječo bazo dopolnjujejo in razvijajo naprej. S preventivno strategijo ohranja konkurenčnost obstoječih podjetij in jim pomaga, da uporabijo novo tehnologijo v oblikovanju in produkciji proizvodov (Glas, 2000, str. 106).

Pohleven (2000, str. 244–245) definira tehnološki park kot zaokrožen kompleks, v katerem poleg tehnoloških centrov delujejo tudi uveljavljena srednja in velika podjetja. Omogoča jim najem večjih površin po tržnih cenah, prototipno proizvodnjo in podjetjem ne postavlja časovne omejitve bivanja. Osredinja se na proces tehnologije, poudarja pa tudi sodelovanje raziskovalnih in znanstvenih institucij s podjetji. Naša definicija se od tuje razlikuje le v subvencioniranem najemu prostora in časovni omejitvi bivanja. Omenjena razlika je razumljiva, saj zaradi nerazvitosti in predvsem majhnega števila inkubatorjev v naši državi tehnološki parki delno funkcionirajo tudi kot inkubatorji. Ker država prostor in storitve subvencionira, ne morejo biti časovno neomejeno na razpolago samo majhnemu številu podjetij v parku.

Namen tehnoloških parkov in drugih instrumentov za podporo novim podjetjem je ustanavljanje in spodbujanje nadaljnje rasti podjetij. Povezujejo in spodbujajo sredstva lokalnih skupnosti ter izobraževalnih in raziskovalnih institucij za doseganje višje gospodarske rasti in vitalnosti območja. Ustanovitelj tehnološkega parka si želi lokacijo blizu univerze zaradi večje možnosti komercializacije znanstvenih odkritij, obenem pa želi vplivati na razmišljanje študentov ter privabiti študente in fakultete. Prizadeva si za uporabo in uvajanje znanja, ki ga fakultete razvijajo v obliki patentov in tehnoloških ved. Tehnološki parki, ki se razlikujejo po obliki, vsebini in uspehu, so bili dobro sprejeti ter vzpostavljeni v številnih najbolj razvitih državah. Velikost parka in objektov je različna, saj park meri od nekaj hektarjev do velikosti, ko postane raziskovalno mesto – tehnopolis (Lalkaka in Bishop, 1996, str. 65–66).

Osnova za regionalni razvoj je krepko povezana z gospodarstvom, ki temelji na znanju. Kot dodajajo Eghbal in drugi (2003, str. 325), strokovnjaki vse bolj prikazujejo pomen regionalnih inovativnih kultur v javnem, zasebnem in neprofitnem sektorju. V inovacijah in podjetništvu vidijo osnovo za ekonomske spremembe, ki so usmerjene k regionalni blaginji. Inovacije ustvarjajo nove tehnologije z mobilizacijo socialnih in tehničnih idej, kjer podjetniki delujejo kot agenti sprememb. Ameriški in evropski raziskovalci poudarjajo pomen, ki ga imajo tehnološki parki za lokalni in regionalni razvoj. S svojim delom zadržujejo človeške vire in druge zmogljivosti v regionalnem okolju in tako ustvarjajo

Janez Zore

**Je predlagano število pokrajin primerna
zasnova za uravnotežen regionalni razvoj?**

delovna mesta in dobiček. Še pomembnejše je, da ustvarjajo vrsto novih izdelkov in storitev, s katerimi se utrjuje gospodarski pomen področja, ki je tako vsaj delno zaščiteno pred različnimi neugodnimi pretresi v gospodarstvu. K temu je treba dodati, da s svojo dejavnostjo in oblikami pomoči vplivajo tudi na pestrost in raznolikost podjetniške dejavnosti na določenem regionalnem oz. lokalnem področju.

Razlogi za nastanek tehnoloških in znanstvenih parkov so različni. Cilji, ki jih želijo doseči, so odvisni od ustanoviteljev, lastnikov oziroma večinskih lastnikov. Ti lahko s svojo vlogo odločilno oblikujejo cilje parkov. Tehnološki ali znanstveni park je sredstvo, s pomočjo katerega univerza sodeluje z okolico. Za univerzo je lahko to tudi dodaten finančni vir (najemnine, svetovalne storitve najemnikom, oprema, investicije tveganega kapitala), z njim pa si univerza lahko ustvarja tudi ugled. Pri tem velikokrat sodeluje tudi država s podpornimi programi za pospeševanje oziroma povečanje prenosa tehnologije. Dejavnost parka je temu ustrezna in najemniki delujejo na področjih, na katerih dosega univerza raziskovalno odličnost. Take oblike znanstvenega oziroma tehnološkega parka so pogoste v ZDA, najdemo pa jih tudi v Evropi. Tako kot za ustanovitev inkubatorja tudi za uspešno ustanovitev in delovanje tehnološkega in znanstvenega parka ni enostavnega modela, ki bi splošno popisal vse potrebne lastnosti oziroma sestavine parka. Pri vsakem posebej je treba preučiti omenjene ključne dejavnike in v skladu z njimi organizirati delovanje parka in centra. Po evropskih kriterijih mora imeti tehnološki park za uspešno delovanje zaledje okrog 300.000 prebivalcev, eno ali dve univerzi in nekaj nadnacionalnih družb (Pohleven, 2000).

Tehnološki parki razvijajo podporno okolje, kjer s promocijo, storitvami in z infrastrukturo motivirajo tehnološki podjetniški potencial v regiji. S premišljenimi shemami pomoči spodbujajo k ustanavljanju in pomagajo pri rasti in delovanju družb z visokim tržnim potencialom. Na ta način prispevajo k preoblikovanju lokalnega gospodarstva, vpeljevanju in ohranjanju kakovostnejših delovnih mest in k večji konkurenčnosti inovativnega podjetništva v regiji. Podjetjem pomagajo pri njihovem razvoju tudi z vzpostavljanjem sinergij in povezav med domačim in tujim raziskovalnim, tržnim in podjetniškim okoljem. Neformalne in formalne povezave z raziskovalnim in razvojnim okoljem omogočajo izmenjavo znanja in tehnologij ter njihovo hitrejšo tržno uveljavitev.

Znanstveni in tehnološki parki so bili v zadnjih letih obravnavani kot ena izmed gonilnih sil znanosti, tehnologije in inovacij nacionalnih sistemov, večinoma v razvitih državah. Klasični koncept znanstvenega in tehnološkega

Janez Zore
**Je predlagano število pokrajin primerna
zasnova za uravnotežen regionalni razvoj?**

parka temelji na prednostih koncentracije ustvarjalnih naporov, formalnih in neformalnih povezav, mrež, zbranih na enem mestu v regiji, ter prisotnosti pomembnih osebkov na trgu, kot so univerza, raziskovalni centri in tehnološka podjetja. Do sedaj se je v EU razvila že vrsta mehanizmov, ki lajšajo povezave med inkubatorji in znanstvenimi ter tehnološkimi parki. Ti se nagibajo k povezavam, saj jim prinašajo prepotrebno znanje in izkušnje. V preteklosti so bili glavni mehanizmi za izmenjavo izkušenj sestanki v organizaciji nacionalnih in mednarodnih združenj in so vključevali predvsem menedžment tehnoloških in znanstvenih parkov. V zadnjem času se je interes po povezovanju in mreženju povečal, predvsem glede mreženja človeškega kapitala. Prav tako se novi znanstveni in tehnološki parki že v predlogih za ustanovitev nagibajo k povezovanju in prikažejo možnosti za povezovanje z drugimi parki. Pogosto se zgodi, da so mreže vzpostavljene brez jasnih ciljev, povezanih s potencialnimi ugodnostmi za njihove uporabnike ali z ravni izvedbe, ki naj bi jo mreža dosegla. Te so ustanovljene na osnovi ideje, da je že samo sodelovanje v mreži pozitivno, kljub temu da mreža nima jasnega cilja, kakšne informacije bi sodelujoči izmenjevali in kdo naj bi v izmenjavi informacij sodeloval, kar pa na izrabo mreže slabo vpliva.

5. Aktivnosti slovenske vlade na razvojnem področju v Sloveniji

Slovenska vlada se zaveda položaja naše države v razmerju do razvitih držav EU. Če ga želi izboljšati in se jim približati, mora povečati globalno konkurenčnost. Do nje lahko pridemo na podlagi korenitih strukturnih reform, ki bodo rešile temeljne razvojne težave in premagale odpore do hitrejših družbenih sprememb. Temeljni podlagi za državni razvoj sta Strategija razvoja Slovenije (v nadaljevanju SRS) in Državni razvojni program (v nadaljevanju DRP). Slednji je izvedbeni dokument SRS in se osredinja na uspešno realizacijo investicijsko-razvojnih prioritet, medtem ko je SRS konceptualni okvir za razvoj države v obdobju finančne perspektive EU 2007–2013.

Pozornost slovenske vlade bo pri izvajanju regionalne strategije osredinjena na pet ključnih razvojnih prioritet. Sestavljene so tako, da v koherentne celote povezujejo ukrepe iz pristojnosti več resorjev, in sicer tiste, ki jih je mogoče najhitreje izvesti in ki lahko kratkoročno največ prispevajo k doseganju ciljev strategije kot celote. Z osredinjanjem na skupne razvojne prioritete bo dosežena tudi večja stopnja koordinacije vlade, kar je pogoj za uresničenje

Janez Zore

**Je predlagano število pokrajin primerna
zasnova za uravnotežen regionalni razvoj?**

potrebnega strukturnega premika v razvojni politiki. Po mnenju vlade sta konkurenčno gospodarstvo in hitrejša gospodarska rast najhitreje izvedljivi in hkrati lahko kratkoročno največ prineseta k doseganju ciljev kot celote. S tem namenom je bila tudi postavljena kot prioriteta regionalne strategije. Tu je mišljena predvsem mreža inkubatorjev, tehnoloških parkov in poslovnih con, ki bodo skupaj ter v povezavi z znanjem in razvojem lahko ponudili gospodarstvu tiste storitve, ki jih najbolj potrebuje na različnih razvojnih stopnjah – od ideje podjetja do razvoja visokih tehnologij, novih materialov in podobno. Razvojna infrastruktura bo v prostoru razpršena in usmerjena tja, kjer bo koncentracija poslovnih dogodkov omogočala hiter začetek delovanja in hitre učinke. Predvidena je tudi razpršenost visokošolskega prostora oziroma ustanavljanje visokošolskih središč in sicer takšnih, ki bodo sledila razvojnim priložnostim Slovenije in gospodarstva v regionalnih razvojnih središčih.

Izboljšanje konkurenčnih sposobnosti podjetij se poveča z razvojem gospodarstva in inovativnosti. V tem primeru gre lahko za razvoj in delovanje podjetniških inkubatorjev in tehnoloških parkov, vzpostavitev slovenskega centra za prenos inovacij vključno z borzo inovacij, promocijo in uvajanje evropskega modela odličnosti ter drugih modelov, spodbujanje aplikativnih razvojnih projektov podjetij, ukrepe različnih politik za pospeševanje podjetniških vlaganj v raziskave in razvoj ter spodbude za ustanavljanje domačih in tujih visokotehnoloških in inovativnih podjetij ter investiranje v človeške vire.

6. Premik na regionalnem področju v Sloveniji

V juniju 2006 so bile sprejete ustavne spremembe², ki bodo omogočile regionalizacijo Slovenije. Gledano s sistemskega vidika bodo pokrajine kot nova oblika upravnoteritorialne strukture prinesle številne spremembe v drugih delih družbenega sistema – v pravnem redu oz. zakonodaji, javnih financah, državni upravi, položaju občin, na delovnem področju posameznih ministrstev, v čezmejnem sodelovanju lokalnih skupnosti, v mednarodnih razmerjih in povezavah ter tudi v položaju državljanov (Vlaj, 2006b). Po mnenju Strmšnika (2004, str. 140) Ustavni zakon o spremembah sam po sebi ne prinaša konkretnih rešitev, daje pa možnost za premik z mrtve točke. S spremembo ustave, ki bo omogočila oblikovanje pokrajin v skladu z zakonom, je bil torej sprožen pris-

² Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave RS, Uradni list RS, št. 68/2006.

Janez Zore

**Je predlagano število pokrajin primerna
zasnova za uravnotežen regionalni razvoj?**

top oblikovanja pokrajin od zgoraj navzdol, pri čemer pa bo smiselno upoštevati predvsem voljo občin, kar predvideva tudi ustava. Volja občin mora biti tu temelj za učinkovitost procesa decentralizacije, saj brez doseženega teritorialnega soglasja decentralizacija lahko zgreši svoj smisel.

Sprejete ustavne določbe so tudi podlaga za oblikovanje zakonov³, ki bodo omogočili decentralizacijo oblastnih funkcij in prenos upravljanja pomembnega dela javnih zadev z državne na pokrajinsko raven. Tako je naslednja stopnja v procesu vzpostavljanja pokrajinske samouprave priprava normativnih podlag za njihovo delovanje. Te morajo temeljiti na načelih, ki so v slovenski pravni red vgrajene z Evropsko listino lokalne samouprave in opredeljujejo sestavine samoupravnosti samoupravnih lokalnih skupnosti, ki jih poznamo že iz procesa reforme lokalne samouprave. To pomeni, da so vrednote in načela lokalne samouprave hkrati vrednote in načela pokrajinske samouprave (Gotovac, 2006, str. 23).

Eno izmed ključnih vprašanj je torej velikost prihodnjih pokrajin, saj je pri tem vprašanju mogoče uporabiti različna regionalizacijska načela, kriterije in temu primerno regionalizacijo oziroma zelo različno število regij. Rojevajo se zamisli o številu možnih območij pokrajin, ki se giblje med 4 in 30 regij. Plut (2004, str. 34) meni, da kriterij geografske raznolikosti in regionalne pripadnosti prebivalk in prebivalcev nakazuje členitev na večje število pokrajin (več kot 10), razvojni, nacionalno-strateški in pričakovani globalizacijski izzivi pa členitev na manjše število pokrajin (manj kot 10). Po strokovnih kriterijih za geografsko, prebivalstveno in urbano sestavo Slovenije naj bi bil s slovenskega vidika kot najprimernejši ovrednoten predlog členitve na 8, srednje velikih pokrajin. Glede na geografsko, poselitveno in gospodarsko sestavo Slovenije, sodobne evropske regionalizacijske težnje in predvidene široke naloge pokrajine bi členitev na osem pokrajin glede na razmerje med učinkovitostjo in stroški po mnenju večine strokovnjakov omogočala najbolj smotrno in optimalno izpolnjevanje zahtevnih avtonomnih nalog in opravil (Vlaj, 2006b). Šmidovnik (2004, str. 15) ob tem argumentirano navaja (z njim se strinjajo tudi Vlaj, Plut, Prašnikar), da so študije⁴ pokazale, da bi moralo biti v Sloveniji ob optimalnem izboru šest do osem pokrajin. To pomeni, da večje število pokrajin, med katerimi bi bile tudi

3 Vlada je že podala skupek predlogov zakonov o pokrajinah, ki so že usklajeni medresorsko in tudi s poslanskimi skupinami. To so: predlog zakona o financiranju pokrajin, predlog zakona o pokrajinah in predlog zakona o volitvah v pokrajinah. Predlog zakona o ustanovitvi pokrajin pa bo vlada pripravila po podrobni preučitvi mnenj občinskih svetov k predlogu vlade RS za določitev območij pokrajin, njihovih sedežev in imen.

4 Dokumenti in študije o pokrajinah v Sloveniji 2000–2004, Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana, 2004.

Janez Zore

**Je predlagano število pokrajin primerna
zasnova za uravnotežen regionalni razvoj?**

take s precej manj kot 100.000 prebivalci, ne bi zmoglo opravljati predvidenih obširnih in zahtevnih nalog pokrajin, zlasti tistih regionalnega pomena in tistih, ki naj bi jih pokrajine opravljale za državo. To pa bi vplivalo tudi na zamisel o pokrajini kot ustrezno zmogljivi lokalni skupnosti za prevzem zahtevne vloge splošnega nosilca javnih nalog v vmesnem prostoru. To bi zniževalo vlogo pokrajin, podobno kot veliko število premajhnih občin znižuje vlogo občin in s tem tudi vlogo naše lokalne samouprave. Obstoječe občine so premajhne, država pa je prevelika, da bi uspešno opravljala največji del tistih nalog, ki najbolj zanimajo državljane.

Slovenska vlada je konec maja letošnjega leta v dnevnikih časopisih in tudi na spletni strani vladne službe za lokalno samoupravo in regionalno politiko objavila predlog razdelitve Slovenije na 14 pokrajin. Predlagano število naj bi bil zgornji doseg števila pokrajin, s čimer se bolj ali manj strinjajo vse politične stranke. Ob tem vlada ne bi nasprotovala, če bi se med usklajevanjem število pokrajin zmanjšalo. Kljub vsemu bo glede zakona o območju pokrajin potreben kompromis, ki bo tudi politično usklajen, saj ne smemo pozabiti, da se bo zakon v parlamentu sprejemal z dvotretjinsko večino navzočih poslancev. Ob tem so bili občinski in mestni sveti pozvani k javni razpravi, da v roku 60 dni podajo svoja mnenja. Večina občinskih svetov je načelno podprla vladni predlog, poleg tega pa podala tudi dodatne predloge. Mednje sodijo predlogi o spremembi imena in sedeža pokrajine ter predlogi za zmanjšanje števila pokrajin. Manjši del občinskih svetov pa se je na vladni predlog odzval negativno. Razlogi za to so v premalo dodelani pokrajinski zakonodaji in bojazni, da bi ustanovitev pokrajin povzročila še večjo razliko pri razvoju posameznih regij. Zagotovilo vlade je, da bo vsa mnenja in predloge občinskih svetov podrobno preučila in se do njih opredelila, tako pridobljena spoznanja pa bo upoštevala pri pripravi predloga zakona o ustanovitvi pokrajin.

Ob tem predlogu se je Vlaju (2006b) porodil upravičen strokovni dvom o možnosti kakovostnega opravljanja upravnih in drugih funkcij, zlasti razvojnih in storitvenih. V primeru členitve Slovenije na 14 pokrajin bi bilo celo v šestih pokrajinah manj kot 100.000 prebivalcev, kar je po mnenju večine evropske strokovne javnosti spodnja meja za regionalno razvojno uspešnost. Večje pokrajine s prebivalstveno močnejšim zaledjem v veliki meri preprečujejo, da bi se enostransko razvijalo le regijsko središče, kar je objektivna nevarnost v majhnih pokrajinah. Zaradi večje gospodarske in finančne moči pa so večje pokrajine trdnješi in bolj samozavesten sogovornik državi (Plut, 2007, str. 16–17).

**Je predlagano število pokrajin primerna
zasnova za uravnotežen regionalni razvoj?**

Obstajajo tudi drugi modeli členitve, ki imajo svoje prednosti in slabosti. Plut (2004, str. 23–24 ter tudi 2007, str. 16) meni, da vplivi globalizacije z vidika potencialne gospodarske uspešnosti podpirajo oblikovanje večjih, razvojno in prebivalstveno dovolj močnih regij. Večje regije namreč dosegajo kritično količino regionalnih virov, torej dovolj velike gospodarske, človeške, infrastrukturne in druge lastne razvojne zmogljivosti za brezkompromisno globalno tržno tekmovanje regij EU in sveta. Večje pokrajine z močnejšimi regionalnimi središči oziroma s povezano mrežo mest so geopolitično, razvojno strateško ter z vidika ohranjanja in krepitev nacionalne identitete eden od odločujočih dejavnikov za uravnavanje gravitacijske privlačnosti velikih sosednjih mest (Trst, Gorica, Zagreb, Gradec, Celovec, Reka). Po drugi strani pa so z vidika vplivov sodobnega regionalizma, zlasti regionalne enakopravnosti, upravičene težnje in želje približanja upravnih storitev države prebivalcem regije, kar z vidika območja regij pomeni njihovo večje število. Sodobni izzivi sonaravnega razvoja, rabe regionalnih virov in regionalizmi (skupaj z občutkom pripadnosti prebivalc in prebivalcev določenemu ozemlju oz. regiji) in želja po približanju upravnih in drugih nalog praviloma poudarjajo pomen členitve na manjša, tudi fizično-geografsko ter pokrajinsko-ekološko sklenjena območja.

Plut (2004, str. 28) in Vlaj (2006b) menita, da bi glede na geografsko, poselitveno in gospodarsko sestavo Slovenije, sodobne evropske regionalizacijske težnje in predvidene široke naloge pokrajine členitev na osem pokrajin omogočala najbolj smotrno, optimalno izpolnjevanje zahtevnih avtonomnih nalog in opravil glede na razmerje med učinkovitostjo in stroški. Vlaj (2006b) tu dodaja, da so predlagana pokrajinska središča v državnih razvojnih programih opredeljena kot žarišča regionalnega razvoja. Predlagana rešitev razdelitve Slovenije na osem pokrajin z regionalnimi centri višje stopnje in/ali s povezano razvojno močno mrežo manjših regionalnih centrov (mest) je tudi ustrezen odgovor na pričakovani gravitacijski pritisk bližnjih močnejših središč sosednjih držav.

7. Sklepne ugotovitve

Sprejete ustavne spremembe na področju lokalne samouprave bodo omogočile, da bomo tudi v Sloveniji prišli do vmesne stopnje med "veliko" državo in "malimi" razkropljenimi občinami. S tem se bo tudi v naši ureditvi odprla pot za proces decentralizacije in uveljavljanje načela subsidiarnosti, hkrati pa bo narejen ključni korak k uresničevanju skladnega gospodarskega in regionalnega

Janez Zore

**Je predlagano število pokrajin primerna
zasnova za uravnotežen regionalni razvoj?**

razvoja. Pokrajine bodo olajšale povezavo Slovenije z EU, predvsem pri uspešnejšem pridobivanju sredstev EU, hkrati pa bodo okrepile tudi čezmejno sodelovanje regionalnih skupnosti. Ob predlagani členitvi Slovenije na 14 pokrajin bo kar 13 od 14 predlaganih pokrajin mejilo na sosedne države in s tem na možnost sodelovanja z uspešnimi in močnimi regijami sosednih držav. Najmanjša in hkrati tudi najbolj zaostala Zasavska pokrajina ne bi imela te možnosti. Ta je "zasidrana" oziroma se razprostira v jedru naše države, tako da bi bila že poleg trenutnih težav, ki jo tarejo, in zaostalosti za slovenskim povprečjem, deležna primanjkljaja še iz naslova čezmejnega sodelovanja in bi ji bila s tem onemogočena možnost ustreznega razvoja.

Vlada bi se pri določitvi pokrajinske zakonodaje morala bolj opirati na predloge strokovne javnosti. Nedvomno bo težko uskladiti najrazličnejše interese in politične pritiske, ki se kažejo ob začetni javni razpravi. Vsaj tokrat bi morali prevladati razvojni interesi nad drugimi, kajti predlagano število 14 pokrajin je pretirana številka, saj želimo imeti kadrovske in kapitalne močne pokrajine. Le takšne se bodo lahko kosale s primerljivimi in regijsko močnimi pokrajinami sosednjih držav. Prizadevanja za regionalizacijo namreč potekajo že vse od osamosvojitve dalje, tako da bi bilo bolj smotno ustanoviti večje pokrajine. Le takšne bi predstavljale hrbtenico za reševanje zahtevnih avtonomnih nalog in opravil. V skladu s sedanjim vladnim predlogom za ustanovitev pokrajin bi povprečna slovenska pokrajina zajemala približno 140.000 prebivalcev, kar pa je manj, kot določajo evropski kriteriji. Poleg tega je evropsko mnenje tudi, da spodnja meja za uspešen regionalni razvoj nikakor ne bi smela biti nižja od 100.000 prebivalcev. Ob trenutnem vladnem predlogu za delitev Slovenije na 14 pokrajin, bi jih kar 6 imelo manj prebivalcev od te meje, Zasavska pokrajina pa kot najmanjša le slabo polovico te vrednosti, približno 46.000 prebivalcev.

Gospodarsko uspešne regije spodbujajo razvoj znanosti in tehnologij, zlasti na področju aplikativne raziskovalne dejavnosti, ustvarjanja inovativnega podjetništva in komercializacije visoko tehnoloških proizvodov in storitev. Želja Slovenije je namreč, da postane regionalno razvita in s tem konkurenčnejša na globalnem trgu. Aktivna regionalna politika, ki bi omogočila hitrejše dohitevanje bolj razvitih slovenskih in evropskih regij, bi morala upoštevati prednosti in jih usmeriti v doseganje določenih ciljev. Za ta namen moramo ustvariti učinkovite pogoje, v katerih se bo čim več ljudi odločalo za podjetništvo, podjetja pa bodo kakovostno rasla. To še posebej velja za tehnološko podjetništvo, ki je eden nujnih pogojev odpiranja kakovostnih delovnih mest ter doseganja visoke dodane vrednosti in posledično blaginje slovenskega prebivalstva.

Janez Zore

**Je predlagano število pokrajin primerna
zasnova za uravnotežen regionalni razvoj?**

V zadnjih dveh desetletjih imajo pri soustvarjanju uspešnega, na znanju temelječega podjetništva, pomembno vlogo tudi tehnološki parki, ne le kot ponudniki kakovostnih vsebinskih in infrastrukturnih storitev podjetjem, temveč tudi kot pomemben partner državnim in lokalnim institucijam pri udejanjanju strategij gospodarskega razvoja. Poleg tega so tehnološki parki pomembni akterji na področju pospeševanja podjetništva, tehnološkega razvoja regij, zaposlovanja in globalnega poslovanja. Tehnološki parki so dokazano učinkovita podpora malim in srednje velikim podjetjem. Podjetjem v zagonu nudijo prostor in svetovalne storitve, poleg tega pa tudi velike možnosti za raziskovalno dejavnost.

Sodeč po raznih intervjujih in člankih lahko tudi pričakujemo, da bo vsaka od pokrajin želela imeti tudi svoje lastno raziskovalno središče. Tehnološki park pomeni koncentracijo raziskovalcev, profesorjev in skupek drugih strokovnjakov, kar omogoča povezavo med raziskovanjem in gospodarstvom. Za uspešno in učinkovito delovanje in s tem pospeševanje regionalnega razvoja tehnološki parki med drugim potrebujejo tudi redna univerzitetna središča. V Sloveniji so trenutno ustanovljene tri univerze, ki predstavljajo skupek znanstvenikov in strokovnjakov, združenih na določenem regionalnem območju. Iz navedenega lahko zaključimo, da z ustanovitvijo večjega števila manjših in s tem šibkejših pokrajin ne bi zadostili pričakovanim ciljem uveljavljanja naše države in regij na skupnem evropskem in svetovnem trgu.

Mag. Janez Zore je diplomiral na Fakulteti za pomorstvo in promet. Po diplomi je nadaljeval študij na Fakulteti za upravo, kjer je leta 2006 specializiral in nato konec leta 2007 magistriral s področja uprave. V letu 2002 se je zaposlil na Upravni enoti v Novem mestu. Od leta 2004 je zaposlen na Mestni občini Novo mesto, kjer opravlja naloge občinskega inšpektorja.

Janez Zore

Je predlagano število pokrajin primerna zasnova za uravnotežen regionalni razvoj?

Literatura in viri

- Draft Report on the current situation concerning regionalization and the prospects for developing regional self-government in Council of Europe member states. Strasbourg, 2006.
- Eghbal, M. K. Keshmiri, M. Asghari, K. Roustazadeh, E.: Incubators and Universities: How to Overcome Cultural Barriers against Innovation. XX IASP World conference on science and technology parks, Lisboa, 2003, str. 324-329.
- Glas, M.: Sodobni podjetniški pristop k lokalnemu-regionalnemu razvoju. Podjetništvo - izziv za 21. stoletje. 2000b, Gea College, Ljubljana, str. 95-117.
- Gotovac, V.: Priprava zakonov o pokrajinah. V: Vlaj, S. (ur.): Posvet o regionalizaciji – uvedba pokrajin. Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo, Ljubljana, 2006, str. 23-28.
- Grafenauer, B.: Lokalna samouprava na Slovenskem, Teritorialno-organizacijske strukture. Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor, 2000.
- Lajh, D.: Evropeizacija in regionalizacija. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2006.
- Marques, J. P. C., Caraca, J. M. G., Diz, H.: The macro in micro context of business incubators: A preliminary approach to incubation process. XX. IASP World conference on science and technology parks, Lisboa, 2003, str. 113-121.
- Pohleven, P.: Podjetniški inkubatorji in tehnološki parki. Podjetništvo – izziv za 21. stoletje. 2000, Gea College, Ljubljana, str. 243-264.
- Plut, D.: Zasnova členitve Slovenije na pokrajine s pomočjo trajnostno sonaravnih izhodišč. V: Vrišer, I. (ur.): Pokrajine v Sloveniji. Vlada Republike Slovenije, Služba za lokalno samoupravo, Ljubljana, 1999, str. 65-73.
- Plut, D.: Načela, kriteriji in regionalizacija Slovenije z vidika členitve na pokrajine. V: Vlaj, S. (ur.): Pokrajina: druga raven lokalne samouprave. Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo, Ljubljana, 2004, str. 21-36.
- Plut, D.: Regionalna razdelitev Slovenije. Štirinajst pokrajin – primeren odgovor na izzive 21. stoletja? Delo, sobotna priloga. Ljubljana, 21. 4. 2007, str. 16-17.
- Prašnikar, A.: Naloge pokrajin. V: VLAJ, S. (ur.): Pokrajina: druga raven lokalne samouprave. Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo, Ljubljana, 2004, str. 37-51.
- Ravbar, M.: Oblikovanje pokrajin in njihova vloga pri regionalnem razvoju. V: Vrišer, I. (ur.): Pokrajine v Sloveniji. Vlada Republike Slovenije, Služba za lokalno samoupravo, Ljubljana, 1999, str. 96-102.
- Rebernik, M. Tominc, P. Pušnik, K.: Počasne spremembe podjetniške stvarnosti. Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta, Maribor, 2007.
- Strmšnik, I.: Pokrajine v Sloveniji in Evropska unija. V: VLAJ, S. (ur.): Pokrajina: druga raven lokalne samouprave. Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo, Ljubljana, 2004, str. 135-146.

**Je predlagano število pokrajin primerna
zasnova za uravnotežen regionalni razvoj?**

- Šmidovnik, J.: Ustavna in zakonska zamisel pokrajine. V: VLAJ, S. (ur.): Pokrajina: druga raven lokalne samouprave. Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo, Ljubljana, 2004, str. 11–20.
- Vlaj, S.: Lokalna samouprava v Sloveniji centralizem ali decentralizacija. <http://www.ifimes.org/>. 11. 10. 2005.
- Vlaj, S.: Pokrajine in decentralizacija Slovenije. V: VLAJ, S. (ur.): Posvet o regionalizaciji – uvedba pokrajin. Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo, Ljubljana, 2006a, str. 7–15.
- Vlaj, S.: Pokrajine in decentralizacija Slovenije. <http://www.ifimes.org/>. 17. 10. 2006b.
- Zouain, D. M. Plonsky, G. A. Rogero, J. R. Vedovelo, C.: Public policies for regional development – the case of the technology park of Sao Paolo. XX IASP World conference on science and technology parks, Lisboa, 2003, str. 290–296.

Janez Zore

**Je predlagano število pokrajin primerna
zasnova za uravnotežen regionalni razvoj?**

SUMMARY

**IS THE PROPOSED NUMBER OF REGIONS A
SUITABLE BASELINE TO BALANCED REGIONAL
DEVELOPMENT?**

All countries are coping with unequally developed territory and thus regions differentiate in many respects. Influence on different developing possibilities of a specific area is shown mainly by different availability of natural, economical, social and other resources. The reduction of regional differences should not be left only to market rules. Every modern country tries to abolish regional unbalances on its territory and strengthen economic and social connections. With this purpose countries carry out their own regional policy within which they encourage harmonious regional development of their economy. In the areas where there is a strong concentration of capital, vacancies and services migration are raising many problems, especially communal, social and environmental, while the surrounding areas are emptying and their culture is declining.

In the last decades the world economy has experienced extremely high development. Countries have moved from industrial to information society. Mental work as a dominant part of employee's activities has mainly replaced physical work. Characteristics of today's modern world are fast change, facilitating of scientific and technological development and competition, with demands for higher education and learning level. But there is no general acknowledgment that this kind of development creates also new psychological demands which are result of these changes. Such development requires greater ability for innovations, self-control and personal responsibility.

Small and medium enterprises are becoming from year to year a more important part of economy, becoming one of the most perspective economy branches. Encouraging the growth of small and medium enterprises is crucial for creating possibilities for further economic development. At the same time it considerably contributes to creating new vacancies and is one of basic factors for harmonious regional development. Regional structural policy and harmonious development are important guidelines of EU policy as well as for individual countries. Differences among individual regions within EU member states are growing. Only the regions which take care for their own development of small economy and innovations, are developing.

**Je predlagano število pokrajnih primernih
zasnov za uravnotežen regionalni razvoj?**

Small and medium enterprises are crucial for development and image of entire village, community and region. They bring new information and knowledge and change people's mentality. Above all their influence is very important for development of small local areas which do not offer real chances for large enterprises. For facilitating development of small and medium enterprises the countries establish institutions which support activity for their development, besides forming different types of measures and mechanisms. Flexible institutions are necessary for successful activity and completion of enterprises' and areas' needs. Partners with their long term association and connection of available potentials considerably contribute to successful and facilitated development of small and medium enterprises. In current circumstances foreign initiatives are not suitable for imitation because they must adapt to concrete circumstances.

Economy experts are increasingly pointing to the importance of a regional innovative culture in the private, public, and non-profit sectors as a primary basis for prosperity in the knowledge-based economy. They see innovation and entrepreneurship as the engines for economic change aimed at regional prosperity. Innovation is defined as the creation of new technologies through mobilizing social or technical ideas towards commercialization where entrepreneurs act as agents of change. For developing countries, the main question is how to create and promote a culture of regional innovation. In the paper the author explores the possibilities how universities and incubators can overcome the cultural and educational barriers for innovation, especially in developing countries.

Lately, the scientific and technology parks have been considered as one of the science, technology and innovation systems engine of the nation, mainly in developed countries. The classical conceptualisation of science and technology parks is based on benefits of concentrating creative efforts and formal or informal networks, with support of actors like university, research centres and technology based enterprises.

Technological parks and other instruments for supporting the new enterprises are established with the purpose of establishing and encouraging further growth of enterprises. They are connecting and encouraging resources of local self-governments, knowledge and research institutions for gaining a higher economy growth and area vitality. Organization and strategic orientation of technological park is a complex task and requires comprehensive studies. According to the European criteria a technological

Janez Zore

**Je predlagano število pokrajin primerna
zasnova za uravnotežen regionalni razvoj?**

park should have for its successful activity a background of around 300.000 inhabitants.

American and European researchers emphasize the importance of technological parks for local and regional development. With their work they retain human resources and other performance factors in regional environment and so create vacancies and profit. Even more important is that they create new products and services and thus fortify the economic importance of area. Furthermore, with their activity and support they also influence upon variety and different activities of enterprises in a specific regional or local area.

Technological parks develop support environment where by promotion, services and infrastructure they motivate entrepreneur's technological potential in the region. With help schemes they encourage establishment and they help the growth and activity of societies with high commercial potential. So they contribute to the transformation of local economy, implementation and maintaining qualitative vacancies and greater innovative entrepreneurs' competition in the region. They help enterprises in their development also with establishment of synergy and connections between homeland and foreign researching, commercial and enterprises environment. Official and unofficial connections with researching and developing environment allow exchange of knowledge and technologies and their faster acceptance in the market.

Adopted constitutional changes in the field of local self-government will allow Slovenia to achieve double-level local self-government. This will open a path for the process of decentralization and put in force the principle of subsidiarity. At the same time, crucial steps to realisation of harmonised regional development will be taken. Regions will facilitate connection of Slovenia with EU by enabling to gain the EU funds. They will also strengthen cross-border cooperation of regional communities.

When defining region legislation the government should rely more on proposals from experts. The proposed number of 14 regions is too large, if we wish to have professional and financial strong regions. Only such regions could cope with comparative and regional strong regions of neighbouring countries. It would be better to establish larger regions which could present a backbone for solving complex autonomous tasks and activities. In the current government proposal for establishment of regions an average region would cover 140.000 inhabitants which is less

**Je predlagano število pokrajin primerna
zasnova za uravnotežen regionalni razvoj?**

than half as determined by the current European criteria. We must consider also the fact that the Slovene central region extremely exceeds the average.

Probably each region will wish to have its own research centre. Technological parks present a concentration of researchers, professors and community of other experts and therefore promote a strong relation between researching and economy. For efficient and effective activity and hereafter facilitating regional development technological parks also need permanent connection to university centres. In Slovenia there are currently three universities which present a group of researchers and experts in a regional area. Therefore it is possible to conclude that with establishment of many smaller and thus weaker regions the expected effective performance of our country and regions on the common European and world market would not be achieved.

Integracija modela odličnosti EFQM in sistema uravnoveženih kazalnikov BSC v javni upravi

UDK: 35(497.4): 005.6

Polona Kovač

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

IZVLEČEK

Avtorica v prispevku obravnava cilje, pomen in dobre prakse integracije pristopov oz. orodij razvoja kakovosti oz. odličnosti poslovanja s poudarkom na organizacijah javne uprave. Vsako orodje ima namreč svoje prednosti in slabosti, zato šele integracija več pristopov omogoči organizaciji optimalne izboljšave poslovanja. V zadnjih letih se kot najbolj plodna kaže integracija modelov odličnosti EFQM ali CAF (za javni sektor) in sistema uravnoveženih kazalnikov (Balanced Scorecards). Zato se skuša tudi v slovenski javni upravi uvesti vsaj pilotno in v nekaterih organizacijah tovrstno integracijo modelov EFQM kot analitično-diagnostičnega orodja in sistema BSC kot strateško menedžerskega orodja. Tak integralni pristop namreč optimira istosmerne cilje obeh orodij in hkrati dopolnjuje pomanjkljivosti posamičnih orodij, ki priznavajo kot relevantne različne kazalnike, finančne in nefinančne, kot nadgradnjo tradicionalnemu merjenju uspešnosti. V članku so prikazani nekateri konkretni primeri, npr. v dunajski mestni upravi in ZZS.

Ključne besede: kakovost, odličnost, javna uprava, model EFQM, sistem uravnoveženih kazalnikov BSC

1. Uvod

Sistem uravnoveženih kazalnikov BSC in model odličnosti EFQM sta predvsem v zasebnem, čedalje bolj pa tudi v javnem sektorju orodji, ki se uporabljata za razvoj kakovosti oz. odličnosti organizacij. Najpogostejša težava, ki jo imajo organizacije v neprofitnem kot tudi profitnem sektorju, je problem jasne opredelitve strategije. Poslanstvo mora biti opredeljeno tako, da ga je mogoče uresničevati, sicer ni nič drugega kot opis dobrih namenov. Opredeliti mora cilje organizacije in izražati način delovanja, da lahko v posameznih aktivnostih sleherni zaposleni prepozna svojo vlogo in svoj prispevek k doseganju zastavljenih ciljev.

Polona Kovač

Integracija modela odličnosti EFQM in sistema uravnoteženih kazalnikov BSC v javni upravi

Vsak zaposleni mora poznati in se zavedati poslanstva organizacije, da ga razume, se mu prilagodi in strmi k doseganju ciljev. Ne glede na razlike v poslovanju profitnih in neprofitnih organizacij je temeljna dolžnost vodstva zagotoviti, da vsakdo prepozna in sprejme poslanstvo organizacije, javne ali zasebne.

Neprofitne organizacije praviloma ne znajo odgovoriti na vprašanje, kako uspešne so, saj je ocenjevanje uspešnosti zaradi neopredeljene odgovornosti za rezultate prezahtevno. Posamezniki različno vrednotijo oziroma uporabljajo različna merila, ki se lahko nanašajo tako na vložke v poslovni proces kot na učinke dela, zato je treba zanje najti kazalnike, jih kvantificirati in ugotavljati usmeritve v uspešnosti organizacije. Poudarek tudi pri podjetjih ni več (le) na finančnih kazalnikih, ampak na širšem nizu meril. Ob vse večji konkurenci je logično, da se strategije, ki temeljijo na kakovosti in so se nekoč osredotočale na finančni izkaz in obvladovanje procesov, danes razvijajo v strategije, ki dajejo prednost zadovoljstvu strank, zaposlenih in vseh udeleženih strani.

Zamisel o merjenju učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja se je pojavila že v 50-ih letih 20. stoletja (Johnsen, 1999), vendar takrat temu niso posvečali večje pozornosti. Porast javne porabe skozi vse obdobje po 2. svetovni vojni in povečevanje javnega dolga sta ponovno povečali zanimanje za učinkovito in uspešno delovanje javnega sektorja. Učinkovitost delovanja javnega sektorja, predvsem javne uprave, je povsod doživela razmah ob koncu 80-ih in začetku 90-ih let prejšnjega stoletja. Oblikovanje kazalnikov, ki bi najbolje merili učinkovitost in uspešnost javnega sektorja, se je začelo v začetku 90-ih let. Ta merjenja so bila večinoma usmerjena v proračunsko porabo posameznih porabnikov proračuna, na ravni države pa so se pokazali v različnih zakonih in pravilnikih, ki so jih sprejemale vlade. Zaradi raznolikosti področij delovanja v javni in s tem tudi v državni upravi se je število kazalnikov stalno povečevalo. Pomembno je vedeti, da uspešnosti organizacije ne moremo prikazati z enim samim kazalnikom. S finančnimi kazalniki težav ne moremo predvideti, z nefinančnimi pa lahko. Kljub temu potrebujemo ene in druge kazalnike, saj se med seboj ne izključujejo, temveč dopolnjujejo. Prednost finančnih kazalnikov je, da konkretno prikazujejo pravilnost odločanja, saj so izraženi v oprijemljivi enoti – denarju – in lahko prikažejo skupno uspešnost vseh enot in podenot.

V nadaljevanju predstavljeni orodji ocenjevanja odličnosti organizacij ter njuna povezanost (sistem BSC in model odličnosti EFQM) se uporabljata posamič, zlasti v zasebni sferi pa še pogosteje skupaj z drugimi orodji. V javnem sektorju se poskuša te dobre prakse prevzeti, sprva v posameznih organizacijah in pilotno, morda v prihodnjih letih tudi sistemsko v koordinaciji Vlade

RS. Tako poznamo poleg komplementarne rabe modela odličnosti EFQM in sistema BSC kombinacije rabe modelov odličnosti (EFQM, v javnem sektorju tudi CAF) in ISO standardov, modelov odličnosti ali standardov ISO in parcialnih shem (npr. ankete zadovoljstva uporabnikov), znane so tudi metode oz. pristopi 6 Sigma, 20 ključev itd. Namen rabe navedenih in sorodnih orodij je dvojen:

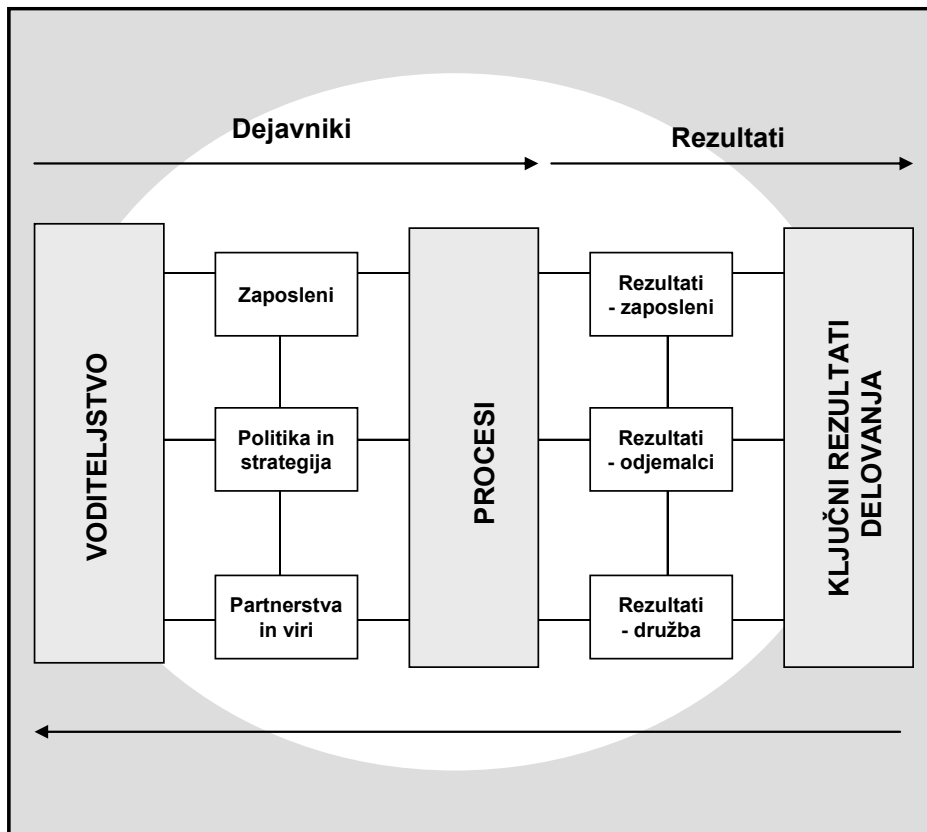
1. analizirati stanje v organizaciji v vseh delih njenega delovanja, z identifikacijo najšibkejšega člena poslovanja organizacije, ki ovira skupni napredek pri doseganju ciljev, hkrati pa
2. (stalno) izboljš(ev)ati poslovanje organizacije na temelju informacij in analize stanja.

Vsa ta orodja pod krovnim konceptom procesa stalnih izboljšav kot strateške usmeritve organizacije temeljijo na t. i. Demingovem ciklu PDCA (ang. *Plan* – načrtuj, *Do* – stori, *Check* – preveri, *Act* – ukrepaj). Ta orodja pomenijo celovit pristop k organizaciji oz. njenem upravljanju in so praktično holistična, ker posegajo v vsa ključna področja delovanja. To je nujno, saj sta kakovost in inoviranje integralni del celotnega menedžerskega procesa (Johnson, 2003, str. 3).

2. Model odličnosti EFQM

Model odličnosti EFQM je bil oblikovan v osemdesetih letih 20. stoletja, na njegovem temelju so najprej začeli podeljevati evropsko nagrado za (poslovno) odličnost leta 1992, sprva le za zasebni sektor, danes za kategorije velikih podjetij, malih in srednjih podjetij ter javnega sektorja (več Urad RS za meroslovje, Kovač in Kern-Pipan, 2005). Skrbnik modela odličnosti EFQM je konzorcij EFQM, evropski sklad, ki ima nacionalne partnerske organizacije v več kot 25 državah kot organizatorkah nacionalnih tekmovanj. V Sloveniji je partnerska organizacija Urad RS za meroslovje v sklopu sistema priznanj RS za poslovno odličnost (PRSPO). Organizacije se lahko po modelu odličnosti EFQM tudi samoocenjujejo. Za ocenjevanje se uporablja matrika RADAR (Urad, Marolt in Gomišček, 2005, str. 534). Organizacija se vrednoti po 32 podmerilih, povezanih v 9 temeljnih meril, od katerih je prvih pet dejavnikov, druga štiri merila pa so rezultati poslovanja, kot sledi. Podmerila vsebujejo tudi ponderje, največ štejejo rezultati za odjemalce (200 od 1000 možnih točk). Na temelju modela odličnosti EFQM je bil leta 2000 razvit in v letih 2002 in 2006 posodobljen Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (Kovač, 2002, Skupni ocenjevalni okvir, 2007, www.mju.gov.si).

Slika 1: Model odličnosti EFQM (The EFQM Excellence Model®)



Vir: <http://www.efqm.org>, pridobljeno decembra 2007.

Po navedbah uporablja model EFQM prek 30.000 javnih in zasebnih organizacij v Evropi, 60 % največjih podjetij v razširjeni EU, devet od 15 evropskih podjetij s seznama 50 najbolj uglednih podjetij na svetu, najmanj 10.000 malih in srednjih podjetij. O rabi modela odličnosti v slovenskem in evropskem javnem sektorju piše več avtorjev (Nemec, 2005, Kern-Pipan, 2006, Kovač in Grošelj, 2007), pri čemer Nemec navaja, da je denimo že samo pilotno ocenjevanje za 13 upravnih enot in eno policijsko upravo v letu 2004 prispevalo k opredelitvi 86 prednosti, 84 priložnosti za izboljšave in 55 kazalnikov oz. aktivnosti v sklopu devetih meril modela EFQM (2005, str. 5). Razvidno je, da so vsaj deli javne uprave zreli za podrobnejše opredelitve in merjenja uspešnosti, kot jih npr. omogoča sistem BSC.

3. Sistem uravnoteženih kazalnikov BSC

Sistem uravnoteženih kazalnikov BSC (ang. *Balanced Scorecards*) je orodje za prenos strategije v delovanje organizacije. Konec osemdesetih let 20. stoletja sta ga razvila harvardska profesorja Robert S. Kaplan in David P. Norton. Prva javna predstavitev modela datira v leto 1992, v Sloveniji se je začel pojavljati in uveljavljati v letih 1999, 2000 in kasneje (npr. v NLB, Iskri Avtoelektriki, Lesnini, Alplesu, Zavarovalnici Triglav, tudi v Slovenski turistični organizaciji, Onkološkem inštitutu ...).

Kaplan in Norton sta pri razvoju modela upoštevala, da tudi v podjetništvu zgolj klasična računovodska merila za merjenje uspešnosti in učinkovitosti poslovanja ne zadoščajo (npr. dobiček, dobičkonosnost sredstev in kapitala, rast prodaje), saj se pri tem zanemari druge vidike, denimo izgradnjo dolgoročnih odnosov s strankami, učinkovitost notranjih procesov ter inovativno sposobnost organizacije; osredotoča se le na včeraj in danes namesto tudi na jutri. Vsak vidik (4) se nadalje opredeli s cilji in kazalniki. Pri tem zaradi preglednosti sistema število kazalnikov ne sme biti preveliko (Podobnik, 2005, str. 166).

Metoda merjenja rezultatov z uravnoteženimi kazalniki omogoča vodstvom podjetja definirati cilje, ki presegajo zgolj finančno uspešnost in zajemajo vlaganja v ljudi ter v izboljšanje procesov, s pomočjo katerih lahko zagotovijo dolgoročno uspešnost. Sistem uravnoteženih kazalnikov ohranja finančne kazalnike kot osnovno merilo pretekle uspešnosti, dodaja pa jim tiste, ki vplivajo na uspešnost v prihodnje. Uravnoteženi sistem kazalnikov je menedžersko orodje za obvladovanje strategije organizacije in za merjenje uspešnosti, ne pa za oblikovanje strategije (Kaplan in Norton, 2000, str. 19-20).

Sistem BSC kot nadgradnja tradicionalnemu merjenju uspešnosti, kot neke vrste nekonvencionalni model, postavlja nefinančne kazalnike poleg finančnih ali celo pred njih (Podobnik, 2005, str. 163, več o kontekstu in sami strukturi sistema BSC tudi Marolt in Gomišček, 2005, str. 512 in nasl., o uporabi na spletnih straneh Gentia Enterprise).

Nekateri avtorji uporabljajo v slovenščini tudi izraz »uravnoteženi sistem kazalnikov« (ta besedna zveza je uporabljena v večini primerov, tudi pri prevodu temeljnega dela Kaplana in Nortona, 1996) ali »model uravnoteženih kazalnikov« ali »uravnoteženi kazalniki«; v nemščini npr. pa »*Gewichtetes Berichtsblatt*«. V okviru sistema BSC je zaznati tudi zelo različno rabo pojmov glede na tip organizacij, npr. v zasebnih podjetjih pri vidiku poslovanja s

Polona Kovač

Integracija modela odličnosti EFQM in sistema uravnoveženih kazalnikov BSC v javni upravi

strankami govorijo o kupcih, pri financah in procesih pa o delničarjih in lastnikih, kar v javnem sektorju ne ustreza.

Poglavitne prednosti uporabe sistema BSC so za organizacijo v tem, da pridobi (po Savič, 2004):

- pregleden in ažuren način spremljanja in vodenja uspešnosti vseh funkcij organizacije,
- orodje, ki omogoča učinkovito pretvarjanje zastavljene vizije in strategije v potrebne aktivnosti organizacije,
- metodologijo, ki učinkovito motivira zaposlene k doseganju poslanstva, saj od posameznika terja inovativne rešitve,
- merilo za celovito uspešnost organizacije, vključujoč finančne in nefinančne kazalnike,
- mehanizem za pravočasno odzivanje organizacije na nastale spremembe v okolju (trg, zakonodaja, kadri ...),
- pripomoček za objektivno kolektivno stimuliranje zaposlenih.

Slika 2: Sistem uravnoveženih kazalnikov BCS



Vir: Prirejeno po Kaplan in Norton, 1996, str. 9.

Organizacija si tako na celostni ravni opredeli realno in hkrati ambiciozno opredelitev uspeha, izdelava si model povezav med vzroki in posledicami oz. aktivnostmi in rezultati (ang. *strategic linkage model*), opredeli najprimernejša merila za spremljanje uresničevanja ključnih rezultatov, izdelava si akcijski načrt za uresničevanje najpomembnejših aktivnosti in postopoma vpeljuje sistem BSC po hierarhičnih ravneh organizacije (po Andersen et al., 2003). Sistem BSC namreč definira ključne vzročno-posledične relacije procesov in s tem opozarja na možnosti izboljšav in novih priložnosti.

V svetu so med znanimi uporabniki sistema BSC podjetja iz različnih panog, npr. maloprodaje (Tesco), naftne industrije (Mobil), hotelirstva (Hilton), oglaševanja (Saatchi&Saatchi), tem se pridružujejo tudi organizacije javnega sektorja (npr. Scottish-Enterprise). V zvezi z uporabo sistema BSC v javni upravi kaže izpostaviti, da doktrina novega javnega menedžmenta s svojimi zahtevami po racionalizaciji, obvladovanju virov in hkrati večji usmerjenosti organizacij k uporabnikom, daje idealno podlago za uporabo sistema BSC, s katerim lahko posamezni organi javne uprave in sistem kot celota uvedejo na vladni ravni sprejete politike kakovosti in strateške usmeritve po razvoju kakovosti poslovanja v upravi (Nemec, 2003, str. 6), zlasti še najnovejše in krovne Strategije razvoja Slovenije do leta 2013.

4. Razmerje ter (so)odvisnost med modelom odličnosti EFQM in sistemom BSC

Komplementarno rabo sistema BSC in modela odličnosti EFQM obravnava teoretično več avtorjev, uveljavlja se tudi v praksi. Prvič je bila ideja kombinirane rabe teh orodij predstavljena leta 2000 (Podobnik, 2006, str. 161), prej so organizacije uporabljale oba modela enega poleg drugega, ne enega z drugim. Ključna misel, ki jo dokazuje pretežna večina avtorjev (čeprav ne vsi, več o tem Podobnik, 2006, str. 168), je, da se lahko orodji uporabljata skladno in se ne izključujeta, ampak delujeta sinergično. Vsako orodje ima namreč prednosti in slabosti in se uporabljata na različnih ravneh oz. v sklopu različnih organizacijskih procesov (gl. shemo po Brinker, 2007, slika 3), pri čemer obe orodji sodita v kontekst strateškega menedžmenta.

Orodji se lahko uporabljata skupaj tako, da se:

Polona Kovač

Integracija modela odličnosti EFQM in sistema uravnoveženih kazalnikov BSC v javni upravi

1. potencirajo dobre plati obeh pristopov, nastanejo večji istosmerni učinki (Dibley, 2004, ki povzema primer iz članka »Are the Balanced Scorecard and the EFQM Excellence Model mutually exclusive or do they work together to bring added value to a company?“, Gaelle Lamotte & Geoff Carter, 2000) ali
2. sočasna uporaba obeh orodij dopolnjuje pomanjkljivosti enega orodja v razmerju do drugega, pri čemer se ustvari t. i. uravnoveženi okvir uspešnosti (ang. balanced performance framework), v katerem se vidike sistema BCS, to so finance, uporabniki/naročniki/odjemalci, notranje poslovanje/proces ter učenje in rast, nadomestijo z merili modela odličnosti EFQM, to so odjemalci, zaposleni, družba in poslovni rezultati.

Pri uvajanju sistema BSC, naj bo ob bok modelu odličnosti EFQM ali ne, je potreben sistematičen pristop (Andersen et al., 2003, Savič, 2004, str. 3) z naslednjimi koraki:

- konsenzualna uskladitev in opredelitev ambiciozno zastavljenih prihodnjih merljivih usmeritev organizacije, na osnovi predhodnega dobrega poznavanja poslovnih priložnosti in stanja in dobro opredeljene vizije ter poslanstva;
- konsenzualna uskladitev in opredelitev ključnih pogojev (aktivnosti) in ključnih posledic (rezultatov) za njihovo doseganje ter izdelavo njihovih medsebojnih vzročno-posledičnih povezav;
- konsenzualna uskladitev in opredelitev najprimernejših kazalnikov, potrebnih za spremljanje uresničevanja zastavljenih strategij ter načinov poročanja;
- konsenzualna uskladitev in opredelitev projektov in procesov za realizacijo zastavljenih strategij
- spremljanje uresničevanja zastavljenih ciljev in korekcije.

Osnovni pogoj za uporabo sistematičnega razvoja kakovosti na ta način pa sta potreba in zaveza najvišjega vodstva po korenitih spremembah z izboljšavami poslovanja (Johnson, 2003; o vlogi voditeljev oz. managementa in zaposlenih za zagotavljanje kakovosti Podobnik, 2005, str. 163).

Pri tem kaže opozoriti, da različni avtorji izpostavljajo primernost ali neprimernost rabe bodisi modela odličnosti EFQM bodisi sistema BSC glede na cilj, ki ga organizacija zasleduje. Tako je denimo na mestu raba modela

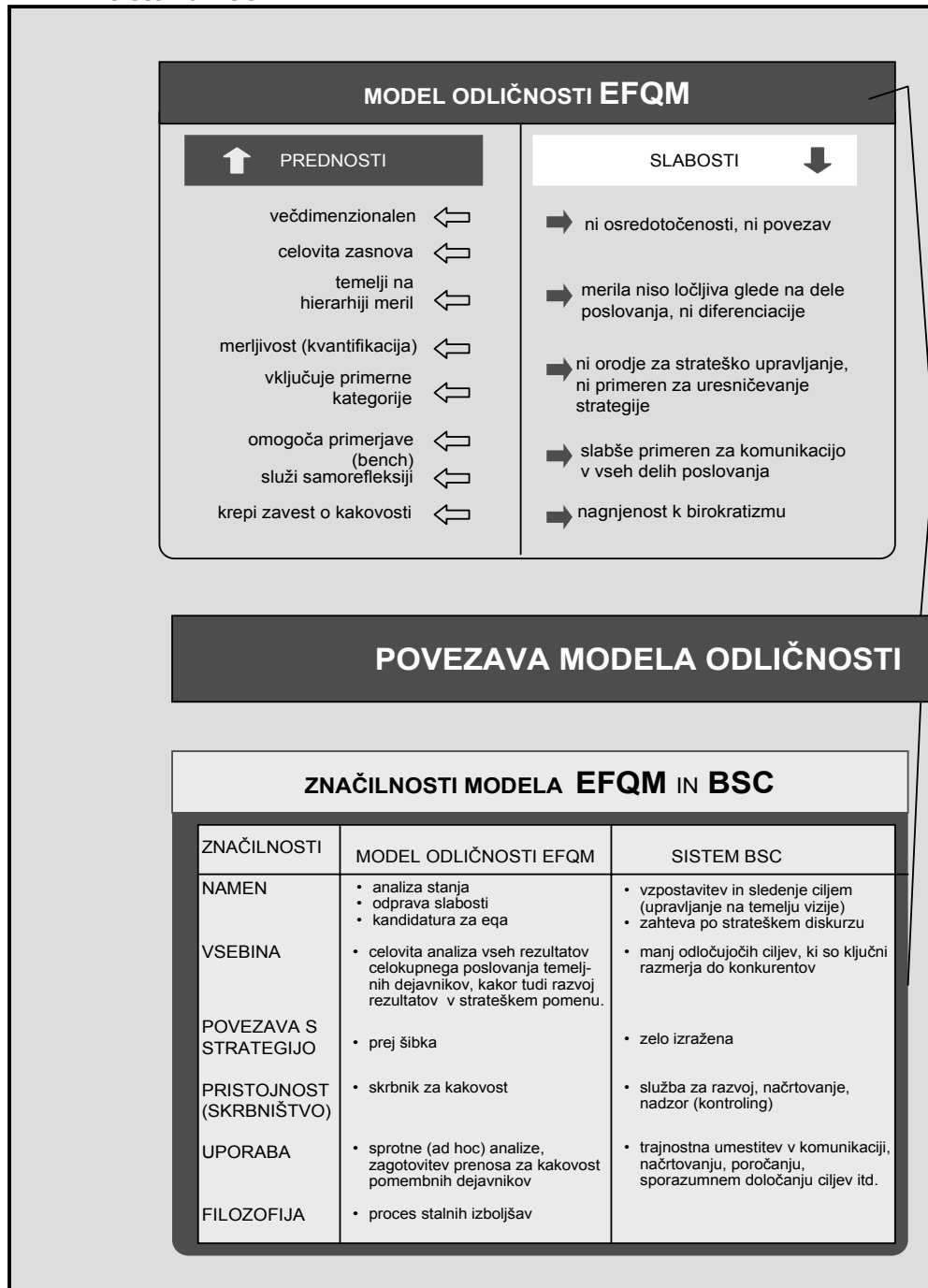
odličnosti EFQM, če organizacija uvaja sistem stalnega preverjanja stanja in nenehnega procesa izboljšav ali če želi opredeliti dobre prakse za namen primerjav (ang. *benchmarking*), medtem ko je primernejši sistem BSC, kadar organizacija stremi k uresničevanju strateških iniciativ, k razumevanju vzrokov in posledic strateških odločitev ali npr. skuša prenesti razumevanje strateških ciljev na vse zaposlene v različnih ravneh organizacije (Andersen et al., 2003, str. 13, podrobno Podobnik, 2006, str. 171, prirejeno po *Measuring Business Excellence*, z vidika TQM, str. 175). Če povzamemo, je sistem BSC pretežno strateško menedžersko orodje, model odličnosti EFQM pa analitično in diagnostično orodje.

Model odličnosti EFQM torej ne pomaga oblikovati strategije organizacije, saj nima elementov predvidevanja, zato tudi ni uporaben za snovanje sektorskih razvojnih analiz. Obratno velja za sistem BSC, ki se v javnem sektorju, pri nas in drugje, uveljavlja tudi na ta način, torej ne le v posameznih organizacijah, ampak denimo tudi v kontekstu e-uprave oz. evalvacije javne politike (Rožanec in Krisper, 2002). Zanimiv primer rabe sistema BSC v tem okviru je tudi medijsko-raziskovalni projekt časopisa Dnevnik »Zlata nit«, v katerem se izbira zaposlovalca leta (Dnevnik, 29. 9. 2007, str. 24).

Sicer tako model odličnosti EFQM kot sistem BSC oz. obe orodji komplementarno uporabljajo predvsem podjetja, večinoma gre za najuspešnejša podjetja, kot je npr. Trimo Trebnje. V praksi se lahko preide z rabe modela odličnosti EFQM na kombiniran pristop ali vključitev sistema BSC v model odličnosti EFQM (Podobnik, 2006, str. 178-185, Andersen et al., 2003), seveda pa je mogoča tudi uvedba obeh orodij hkrati, vendar na osnovi vsaj splošno znanih konceptov TQM v organizaciji.

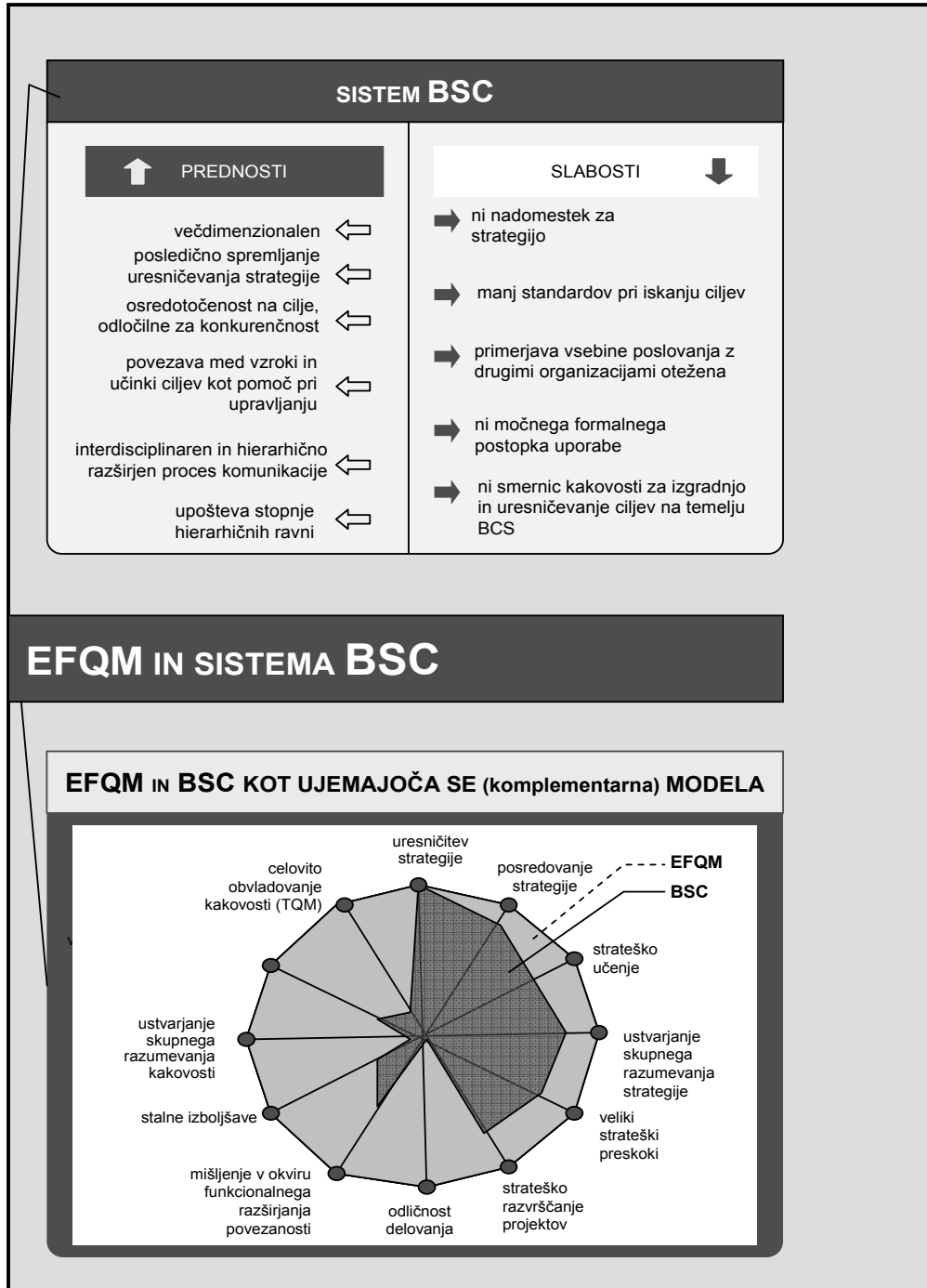
V svetu uporablja obe orodji vrsta podjetij, denimo Siemens in tudi izvajalcev javnih nalog, kot so Northern Ireland Electricity ali švedska carinska uprava (2600 zaposlenih, po Johnson, 2003, str. 6), uprava mesta Charlotte v ZDA (po Kavčič, 2005, str. 75). Vzorčni primer je tudi uprava mesta Dunaj (po Sejrek, 2005). Te (javne) organizacije so praviloma tudi med dobitniki nacionalnih nagrad za kakovost, kar denimo izpričuje dunajska mestna uprava v sklopu tekmovanja za nagrado, ki jo podeljuje konzorcij Visoke šole za javno upravljanje Speyer in vlade Nemčije, Avstrije in Švice.

Slika 3: Povezava in primerjava modela odličnosti EFQM in sistema BSC



Vir: prirejeno po Brinker, 2007.

Integracija modela odličnosti EFQM in sistema uravnoveženih kazalnikov BSC v javni upravi



5. Izbrani primeri dobre prakse rabe modelov odličnosti EFQM in sistema BSC ter njune integracije

Številne mestne uprave, kot tudi zasebne organizacije so se odločile za uvedbo in uporabo ali modela CAF, modela EFQM, sistema BSC, kombiniranega sistema oz. ustreznega načina merjenja kakovosti.

Pri tem izpostavljam naslednje primere:

- Uprava mesta (dežele) Dunaj,
- Zavarovalnica Triglav, Območna enota Murska Sobota,
- Izobraževalni center za zaščito in reševanje RS (sektor Uprave RS za zaščito in reševanje),
- Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Bolnišnica Golnik in druge organizacije v javnem zdravstvu.

Na temo modela odličnosti EFQM je najti tudi nekaj deset diplomskih, magistrskih in doktorskih nalog, nekaj manj jih je na temo sistema BSC, med njimi pretežno na Ekonomski fakulteti UL. Dela prikazujejo praktične primere, npr. (po informacijah s spleta, stanje oktobra 2007, dela iz obdobja 2002-2007):

- Guna U.: Uravnoteženi sistem kazalnikov na primeru informacijsko storitvenega podjetja v Sloveniji,
- Žličar A.: Uravnoteženi sistem kazalnikov in možnosti njegove uporabe na Onkološkem inštitutu,
- Fajt O.: Uravnoteženi sistem kazalnikov v podjetjih in v državni upravi,
- Pistotnik R.: Uravnoteženi sistem kazalnikov: primer Koncern Sintal,
- Jeretina B.: Uravnoteženi sistem kazalnikov ter analiza zadovoljstva zaposlenih v podjetju Tosama d.d.,
- Kavčič M.: Poskus izdelave uravnoteženega sistema kazalnikov uspešnosti v neprofitni ustanovi – primer Izobraževalnega centra za zaščito in reševanje RS (<http://www.cek.ef.uni-lj.si/magister/kavcic2767.pdf>),
- Košir A.: Sistem kazalnikov za presojanje uspešnosti poslovanja v podjetju Telekom Slovenije,

Integracija modela odličnosti EFQM in sistema uravnoteženih kazalnikov BSC v javni upravi

- Lesjak M.: Uvedba uravnoteženega sistema kazalnikov uspešnosti v podjetje TIM Laško,
- Pak M.: Uporaba uravnoteženega sistema kazalnikov (BSC) pri sistemu strateškega managementa slovenske turistične organizacije idr.

5.1 Dunajska mestna uprava

V dunajski mestni upravi gre pravzaprav za kombinacijo uporabe modela CAF in sistema BSC, pri čemer pa model CAF temelji na modelu odličnosti EFQM in vključuje predvsem upoštevanje posebnosti javnega sektorja, ki so v modelu EFQM, tudi v različici za javni sektor, manj poudarjeni (po Sejrek, 2005). Nadalje model CAF zaradi samoocenjevalnega procesa omogoča tudi gradnjo organizacijske kulture (Skupni ocenjevalni okvir, 2007).

V dunajski mestni upravi imajo od leta 2003 vzporedno sistematično vzpostavljene sisteme 1. pogodbenega menedžmenta za uresničitev širših in ožjih ciljev, 2. upravljanja kakovosti (prek modelov CAF in EFQM ter standarda ISO) ter 3. kontrolinga po sistemu BSC. Tako deluje integralni sistem kakovosti. Čeprav je danes sistem razvit za celotno upravo, so začeli postopoma, sprva s pilotnim okrajem (enim izmed več kot dvajsetih), pri čemer so gradili na prostovoljnem sodelovanju vodstva teh notranjih organizacijskih enot.

Operativni cilji in kazalniki BSC se določijo v okviru ukrepov in rezultatov (meril) modela CAF. Pri tem spremljajo uresničevanje vsebinskih ciljev dela po sistemu semaforških luči. Gre za naslednje stopnje: a. rdeče - cilj ni dosežen v zadostni meri, med 0 in 30 % možnih točk po modelu odličnosti, b. rumeno - cilj je na meji doseženega, med 31 in 70 % točk, c. zeleno - cilj je uresničen oz. presežen, od 71 do 100 % točk; gl. podrobneje Skupni ocenjevalni okvir, 2007, str. 34).

Vodstvo uprave samo ugotavlja, da z različnimi orodji dosegajo različne cilje. Tako denimo prek modela CAF preverjajo seznam ukrepov in rezultatov na različnih področjih poslovanja uprave, medtem ko s sistemom BSC prenašajo vizijo in strateške cilje dela v operativno dejavnost. Zaradi sprotne rabe več orodij pa predvsem vedo, da imajo temelje za nadaljnji razvoj celovitega sistema kakovosti. Med dejavniki uspeha pri tem navajajo poleg zaveze vodstva ustrezno informiranje nosilcev dejavnosti in vseh zaposlenih, vrednotenje pomembnosti ukrepov, ciljev oz. zelenih rezultatov (na podlagi analize stanja po modelu CAF, ki prikaže najbolj kritične točke) ter ustrezno organizacijo in informacijsko podporo (sistem) obvladovanju kakovosti. Pri ocenjevanju po devetih

Polona Kovač

Integracija modela odličnosti EFQM in sistema uravnoteženih kazalnikov BSC v javni upravi

merilih modela odličnosti beležijo po podatkih za leto 2005 največ uspeha pri rezultatih za družbo ter strategiji in načrtovanju (podmerili 8.2 in 2.3), slabosti oz. priložnosti za izboljšave pa so evidentirane predvsem pri voditeljstvu, upravljanju opreme in rezultatih za zaposlene (podmerila 1.4, 4.6 in 7.1).

5.2 Zavarovalnica Triglav, OE Murska Sobota

V območni enoti Zavarovalnice Triglav v Murski Soboti so začeli z uvajanjem sistema BSC leta 2000, pri čemer je bil temelj nadgradnja politike kakovosti po standardih ISO (po Cipot, 2005, 2007). Oblikovali so vrhovno kartico kazalnikov, kartice sektorjev in kartice območij z vidika poslovanja s strankami, poslovnih procesov, učenja in rasti ter s finančnega vidika, torej imajo hierarhično vzpostavljene kazalnike na treh ravneh po vseh štirih vidikih sistema BSC. Osebnosti zaposlenih so povezali s cilji OE, ki so povezani s cilji Zavarovalnice Triglav d.d. kot celote. Uvedli so kvartalno delovno sestanke in odprto poročanje vsem zaposlenim o rezultatih poslovanja.

V letu 2001 so ponovno opredelili odnose s strankami v relaciji čas, cena in kakovost storitve ter začeli uvajati projekt identificiranja ključnih strank in s tem projekt celovitega upravljanja odnosov s strankami (ang. *customer relationship management*, CRM). Stranke so kategorizirali po dobičkonosnosti na podlagi kvalitativnih (npr. referenca) in kvantitativnih meril (npr. škodni rezultat). V nadaljevanju so sistem BSC povezali s sistemom nagrajevanja zastopnikov, komercialistov in vodij oddelkov (horizontalno in vertikalno napredovanje, nagrade za izboljšave in inovacije, usposabljanje in študij doma in v tujini, plačilo do- in podiplomskega izobraževanja, javne pohvale na zborih zaposlenih in denarne nagrade). Nadalje so vzpostavili še nekaj ključnih projektov, kot so:

- Izdelava strateških map in sprejemanje načel strateško usmerjene organizacije. Strateška mapa je koncept, ki opisuje strategijo podjetja, je zemljevid, ki identificira pot za doseg strategije, in je model, ki vsebuje merila, ciljne vrednosti in iniciative za doseg zelenih strateških rezultatov (po Kaplan in Norton, 1996 in nadaljnja dela). Vsaka strateška tema vsebuje sklop strateških predpostavk in vzročno-posledičnih povezav med štirimi vidiki (včasih ima tudi svoj BSC). Arhitektura, ki temelji na strateških temah, je zelo transparentna in razumljiva vodstvu, ki lažje identificira pomembna področja za uspešno izvajanje strategije.

Integracija modela odličnosti EFQM in sistema uravnoteženih kazalnikov BSC v javni upravi

- Ugotavljanje stroškovne učinkovitosti pri izvajanju aktivnosti po zavarovalnem produktu in stranki (ang. *activity based costing*), s ciljem izločiti nedobičkonosne aktivnosti in uporabiti podatke za razvrščanje strank po dobičkonosnosti.
- Usklajevanje strategije kadrovske funkcije s strategijo Zavarovalnice Triglav, d.d. Cilj je uvesti sistem kadrovskih kazalnikov in spremljati ter meriti učinkovitost izvajanja kadrovske funkcije in obenem izdelati osebno mapo zaposlenega.
- Uveden koncept kreativnega reševanja problemov. Prenovili so poslovne prostore. Poslovanje so približali strankam v »središču za stranke«. Ponovno so uskladili segmente strank s portfeljem prodajnikov.

Krovni cilj uspešnosti pa je doseganje dolgoročne finančne uspešnosti na lokalnem območju (danes 80 % tržni delež v regiji prek razvejane prodajne mreže). Osnovni pristop k temu je servisiranje strank v celoti, v posamičnih zavarovalnih primerih in s preventivno naravnostjo. Primer Zavarovalnice Triglav OE Murska Sobota je lahko zgled tudi za javno upravo zaradi pretežne orientiranosti k strankam, servisne dejavnosti in potrebe po prenovi procesov po meri strank.

5.3 Izobraževalni center za zaščito in reševanje RS

Izobraževalni center za zaščito in reševanje RS je del Uprave RS za zaščito in reševanje kot organa v sestavi Ministrstva RS za obrambo in se nahaja izven Ljubljane na Igu v posebnih upravnih in vadbenih prostorih. Ustanovljen je bil leta 1992. Različnih oblik usposabljanja se udeležuje letno kar okoli 13.000 ljudi, tj. 140 na dan (to število je relativno konstantno od leta 1998). Pretežno gre za pripadnike civilne zaščite in gasilce. V centru je zaposlenih nekaj manj kot 30 ljudi, pri izvajanju usposabljanja sodelujejo pogodbeni izvajalci (po Kavčič, 2005).

Pristopov razvoja kakovosti so se v centru lotili pred letom 2000 sprva s projektnim delom in z razvojem poslanstva, vizije in strategije s stalno podporo vodstva. Nato so pristopili k opredelitvi različnih javnosti (zaposleni kot notranja javnost, predavatelji kot poslovni partnerji, udeleženci usposabljanj kot odjemalci/stranke, lokalna skupnost in ustanovitelji kot financerji). Za dejansko uvedbo sistema BSC je bilo treba najprej razviti model, prilagojen specifikam dela centra. Pri tem je bilo eno od ključnih vodil povezava sistema BSC s sistemom nagrajevanja zaposlenih (v omejenem deležu variabilnega dela plače za

Polona Kovač
Integracija modela odličnosti EFQM in sistema uravnoteženih kazalnikov BSC v javni upravi

uspešnost, glede napredovanja, možnosti izobraževanja in sploh ohranitve zaposlitve).

Model je bil oblikovan leta 2005 tako, da so bili najprej razviti strateški cilji in kazalniki za vse štiri vidike delovanja centra (finance, stranke, notranji poslovni procesi, učenje in rast). Za vsak cilj je bil postavljen eden ali več kazalnikov z določljivo odgovornih oseb za realizacijo in nadzor. Zaradi neprofitne narave centra je bil vidiku poslovanja s strankami določen največji ponder. V tem delu so bili določeni cilji: zadovoljstvo udeležencev usposabljanja, število udeležencev in dosegljivost učnih gradiv. Primera opredelitve strateških ciljev in kazalnikov za vidik strank in finančni vidik sta prikazana na sliki 4, skupaj sicer 15 strateških ciljev in 22 strateških kazalnikov.

Slika 4: Primer opredelitve strateških ciljev in kazalnikov na ICZR

STRATEŠKI CILJI	STRATEŠKI KAZALNIKI	
	Kazalniki z zamikom	Vnaprejšnji kazalniki
S1 zadovoljstvo udeležencev usposabljanj	<ul style="list-style-type: none"> indeks zadovoljstva udeležencev 	<ul style="list-style-type: none"> načini obveščanja ciljnih skupin (število in vrste)
S2 pridobivanje in ohranjanje udeležencev usposabljanj	<ul style="list-style-type: none"> število udeležencev 	<ul style="list-style-type: none"> naložbe v prenovo gradiv (odstotek od sredstev, namenjenih usposabljanju)
S3 dosegljivost učnih gradiv	<ul style="list-style-type: none"> delež učnih gradiv v e-obliki 	
F1 znižanje stroškov poslovanja	<ul style="list-style-type: none"> višina stroškov energije, telefona, komunalnih storitev 	<ul style="list-style-type: none"> količina storitev dodatne ponudbe
F2 znižanje stroškov na udeleženca usposabljanja	<ul style="list-style-type: none"> zasedenost kapacitet 	<ul style="list-style-type: none"> število načrtovanih izvedb usposabljanj
F3 povečanje prihodkov iz lastne dejavnosti	<ul style="list-style-type: none"> delež sredstev iz lastne dejavnosti 	
F4 povečanje sredstev, namenjenih izobraževanju in usposabljanju	<ul style="list-style-type: none"> količina sredstev, letno namenjenih izobraževanju 	...

Vir: Kavčič, 2005, str. 84.

Nadalje se je oblikoval strateški diagram aktivnosti z vzročno-posledičnimi razmerji. K realizaciji modela pa je ključno pripomogla povezava modela in diagrama aktivnosti z informacijskim sistemom centra, ki vzpostavlja povezave s

sistemom MFERAC (državni proračun, plačni sistem uslužbencev in kadrovska evidenca), z evidenco usposabljanj, materialnim poslovanjem in s postopki anketiranja zaposlenih, partnerjev in udeležencev. Pri tem je treba za 22 kazalnikov merjenja uspešnosti izvesti 85 meritev letno, kar izvaja 11 zaposlenih. V ta namen je bil uporabljen informacijski sistem za podporo odločanju (*www.dialogsoftware.com*). Ni pa razvidne umestitve BSC v kontekst (modelov) odličnosti EFQM ali CAF.

5.4 Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije

Zavod je nosilec javnega pooblastila in izvaja javno službo obveznega zdravstvenega zavarovanja. Teritorialno deluje prek deset območnih enot. Zavod že več let uporablja model odličnosti EFQM in je večkratni prijavitelj v tekmovanju za priznanje RS za poslovno odličnost (po *www.zzvs.si*, 2007, in internih gradivih).

Sistem BSC so začeli vpeljevati v letu 2006 po vzpostavitvi modela za zavod s predhodno opredelitvijo 23 strateških ciljev in 44 strateških kazalnikov (nekateri cilji imajo le po en kazalnik, nekateri po dva, tri ali največ pet). Tako se denimo cilji v sklopu vidika poslovanja z uporabniki razvrščajo v tri skupine glede na ciljne skupine: širša javnost, zavarovane osebe in izvajalci zdravstvene dejavnosti. Skrbnik sistema je služba za kontroling v centralni upravi zavoda, ki je model vpeljala v praktično delo z organizacijskim navodilom »Metodika letnega planiranja v Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije«. To navodilo določa strukturo, postopek in metodologijo priprave poslovnega plana ter nosilce in roke za izvedbo aktivnosti, uresničevanje in nadzor nad uresničevanjem poslovnega plana. Model nadalje vsebuje odgovorne osebe, vire zajemanja podatkov in usmeritve oz. cilje dela za leto 2007. Namen sistema kazalnikov je enotno spremljanje podatkov za analizo uspešnosti poslovanja zavoda in primerjava rezultatov na ravni enot za nadaljnje poslovno odločanje.

Prvi rezultati uporabe sistema BSC v letu 2007 kažejo, da sistem dosega načrtovano, saj vodstvu omogoča pregled nad posameznimi kazalniki, skupinami dejavnikov, daje vpogled v vzročno-posledične povezave, zaradi meritev nekaterih kazalnikov v sklopu modela odličnosti EFQM oz. procesa poslovnega načrtovanja in poročanja pa so določene vrednosti razvidne sistematično tudi v časovni vrsti, pretežno od leta 2002 dalje. Z vidika zunanjega opazovalca je na drugi strani razvidno, da potenciali kombinirane uporabe modela odličnosti EFQM in sistema BSC (še) niso izkoriščeni.

Polona Kovač

Integracija modela odličnosti EFQM in sistema uravnoteženih kazalnikov BSC v javni upravi

6. Sklepna misel

Glede na izkušnje javnih in zasebnih organizacij, pri nas in po svetu, je nedvoumno, da je hkratna oz. komplementarna raba modela odličnosti EFQM in sistema BSC eden izmed optimalnih pristopov za razvoj menedžmenta poslovanja. Pri organizacijah slovenske javne uprave, ki so med pionirji na področju razvoja kakovosti oz. odličnosti, predstavlja integracija teh dveh orodij tudi obliko horizontalnega in ne le vertikalnega napredka, torej ne zgolj pridobivanje več točk in različnih priznanj, temveč vsebinske izboljšave za vse deležnike delovanja teh organizacij, torej vseh nas.

Dr. Polona Kovač je višja predavateljica na Fakulteti za upravo in Fakulteti za socialno delo. Magistrirala je leta 1999 na temo možnosti in ovir za uvajanje načel novega javnega menedžmenta v slovensko državo upravo, doktorirala pa na temo javnih pooblastil leta 2005 na Pravni fakulteti v Ljubljani. Sprva je bila zaposlena na Upravni enoti Kranj, nato od leta 1996 do 2003 na Ministrstvu za notranje zadeve, od leta 2003 pa na Univerzi v Ljubljani. Predava in raziskuje ter publicira predvsem na področjih pravne ureditve javne uprave, upravnih postopkov in kakovosti oz. odličnosti v javnem sektorju

Literatura

- Andersen, Henrik, et al. (2000, 2003): The Balanced Scorecards vs. the EFQM Business Model, <http://www.2gc.co.uk/pdf/2GC-BSCvBEMp.pdf>.
- Burgar, Janko (2006): Stalne izboljšave in nujnost celovitega vodenja, http://www.process-conference.org/mpp2006/avtorji/janko_burgar/index.html.
- Brinker, Dieter (2007): Das Modell der European Foundation of Quality Management (EFQM) und die Balanced Scorecards (BCS) abgestimmt einsetzen, <http://www.dbc-consult.de/downloads/EFQM%20und%20BSC.pdf>.
- Cipot, Rudi (2005): Sistem uravnoteženih kazalnikov v storitveni dejavnosti, http://www.triglav.si/oe_enota.asp?vrsta=0&id_stars=0&id=1, http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/sodobnajavnauprava/ppt/evropa_A/kovac/CIPOT.ppt.
- Dibley, Diane (2004): Using the Balanced Scorecard with the EFQM Excellence Model, <http://www.corporater.com/forums/using-the-balanced-scorecard-with-the-efqm-model.aspx>.
- Edu.fi (2007): Integration of EFQM and BSC, <http://www.edu.fi/english/page.asp?path=500,5372,27535,35888,39872>.
- EFQM, <http://www.efqm.org>.
- Gentia Enterprise Performance Management, <http://www.balancedscorecard.com/index.asp>.
- Government of Canada Balanced Scorecard Action Working Group (2004, 2007): Creating Strategy-Focused Public-Sector Organizations, <http://www.bscol.com>.
- Johnson, Steve (2003): EFQM and Balanced Scorecard for improving organisational performance, <http://www.som.cranfield.ac.uk/som/research/centres/cbp/pma/Balanced%20Scorecard%20and%20EFQM.pdf>.
- Kaplan, Robert S. (2002): Building Strategy-Focused Organizations with the Balanced Scorecard, <http://www.bscol.com/01218-Canada AWG-Feb 2002.pdf>.
- Kern-Pipan, Karmen (2006): Slovenska nagrada za kakovost (PRSP) in izbrani primeri evropskih (nacionalnih) nagrad za kakovost. 25. mednarodna konferenca o razvoju organizacijskih znanosti: Management sprememb. Kranj: Moderna organizacija.
- Kovač, Polona (2002): Zakaj in kako uvesti evropski model kakovosti Common Assessment Framework - CAF in tudi v slovensko upravo, Zbornik referatov konference Od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.

Polona Kovač

Integracija modela odličnosti EFQM in sistema uravnoteženih kazalnikov BSC v javni upravi

- Kovač, Polona, Kern-Pipan, Karmen (2005): Evropski model odličnosti EFQM kot optimalno orodje razvoja odlične slovenske javne uprave. Javna uprava, letn. 41, št. 4, str. 723-742.
- Kovač, Polona, Grošelj, Barbara (2007): Odličnost v slovenski javni upravi: 1995-2006. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo, Fakulteta za upravo, Urad RS za meroslovje.
- Marolt, Janez, Gomišček, Boštjan (2005): Management kakovosti. Kranj: Moderna organizacija.
- Ministrstvo za javno upravo, www.mju.gov.si.
- Neill, Allan (2001): Conflict or Sinergy? A Comparison of the Excellence model and Blanced Score Card, http://www.alabc.org.uk/feb_01/n_allan/bal_score_efqm_%20alabc/sld001.htm.
- Nemeč, Tomislav (2003): Kakovost v upravi – kako in s čim, http://upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-ljutomer/jpg/Kakovost/Prispevki/Kakovost_v_upravi.pdf.
- Nemeč, Tomislav (2005): Izboljševanje poslovanj s pomočjo modela poslovne odličnosti, http://upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-ljutomer/jpg/Kakovost/Prispevki/Izboljševanje_poslovanja_s_pomocjo_modela_poslovne_odlicnosti.pdf.
- Podobnik, Drago (2006): Povezovanje sistemov kakovosti, v: Dolinšek, Slavko et al.: Management kakovosti, Zapiski predavanj, str. 161-194. Portorož: Fakulteta za management.
- Rožanec, Alenka, Krisper, Marjan (2002): Uporaba sistema uravnoteženih kazalnikov za spremljanje uresničevanja strategije v javni upravi, http://infolab.fri.uni-lj.si/marko/CRP2001/Clanki/uporaba_uravnotezenega_sistema_kazalnikov_v_javni_upravi.pdf.
- Savič, Nenad (2004): Umetnost izboljševanja je v postavljanju pravih vprašanj, http://www.slovenia.info/pictures/press/attachments_1/2004/02-7_1066.pdf.
- Sejrek, Eva (2005): EFQM and BCS in Vienna, <http://www.hfv-speyer.de/HILL/Tagungen/Tagungen-2005/Qualit%C3%A4tsmanagement/6%20Wien%20-%20CAF%20&%20BSC.pdf>; http://www.vienna.cc/d/artikel/gratis_report_balanced_scorecard.htm.
- Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju/model CAF 2006 (2007), http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/CAF_2006_SLO_.pdf.
- Urad RS za meroslovje, <http://www.mirs.si/PRSP0/>.

SUMMARY

**INTEGRATION OF THE EFQM EXCELLENCE MODEL
AND THE SYSTEM OF BALANCED SCORECARDS IN
PUBLIC ADMINISTRATION**

In this paper, the author examines the objectives, significance and best practices in the integration of approaches (tools) of quality development / business excellence, with an emphasis on public administration organisations.

The tools discussed in the paper, i.e. excellence models (EFQM and CAF) on the one hand and the system of balanced scorecards (BSC) on the other both have their advantages and disadvantages. Therefore, an organisation cannot achieve optimal improvements in performance until it integrates several approaches. While this recognition, both with regard to the general integration of tools and the concrete integration of excellence models and balanced scorecards, is still nascent in the Slovenian public administration, there are examples of organisations in Slovenia and other administrations that have already recorded some concrete positive effects of such good practice. The paper outlines both approaches and describes concrete examples of best practices, e.g. in the Vienna city administration, the Triglav Insurance Company, the Health Insurance Institute of Slovenia and others.

In practice, the integration of excellence models – the EFQM or the CAF (Common Assessment Framework, a model developed under the auspices of the Commission of the EC especially for the public sector) – with the system of balanced scorecards has proved to be the most fruitful over the last few years. Therefore, there have been attempts in Slovenia to introduce it in the public administration at least as pilot projects, while some organisations have endeavoured to integrate the EFQM model as an analytical-diagnostic tool with the BSC system as a strategic-managerial tool. This integrated approach optimises the matching goals of both tools, while complementing the deficiencies of individual tools, which recognise as relevant different indicators, both financial and non-financial, as upgrades of the classic method for measuring performance. The purpose of using the described and similar tools is twofold:

- to analyse the situation in all segments of an organisation's activity by identifying the weakest link in its performance that

hampers progress in achieving common goals; and at the same time

- to (constantly) improve the performance of the organisation on the basis of information and analysis of the situation.

All these tools, used as part of the overarching concept of continual improvement as a strategic guideline for organisations, are based on the so-called Deming's PDCA (*Plan, Do, Check, Act*) Cycle. They make up a comprehensive approach to the organisation and its management and are, in essence, holistic, since they extend to all key areas of activity. This is essential because quality and innovation are an integral part of the total managerial process.

The EFQM excellence model was designed in the 1980s. In 1992, it started to be used as the assessment tool for awarding the European (business) excellence award, initially for the private sector only, while nowadays it is used in the categories of large, small and medium-sized enterprises, as well as the public sector. The trustee of the EFQM excellence model is the European Foundation of Quality Management, which has national partner organisations in more than 25 countries that organise national contests. In Slovenia, the partner organisation is the Metrology Institute of the Republic of Slovenia, which awards the Business Excellence Prize of the Republic of Slovenia (PRSPO). Organisations can also undertake self-assessment using the EFQM excellence model. The RADAR matrix is used for scoring. Organisations are evaluated against 32 sub-criteria grouped into 9 fundamental criteria (five "enablers" and four "results"). The sub-criteria are weighted; the highest weightings are assigned to customer results (200 points out of a total 1000). Based on the EFQM excellence model, the Common Assessment Framework for organisations in the public sector was developed in 2000 and upgraded in 2002 and 2006.

The system of Balanced Scorecards (BSC) is a tool used to align business activities to the strategy of an organisation. It was developed in the late 1990s by two Harvard professors, Robert S. Kaplan and David P. Norton. The first public presentation of the model dates to 1992. In Slovenia it began to be introduced in 1999, 2000 and later (e.g. in the NLB, Iskra Avtoelektrika, Lesnina, Institute of Oncology of Ljubljana). The method of measuring results with balanced scorecards allows company management to define goals that go beyond mere financial success and

extend to investment in people and improvement of processes that can lead to long-term outstanding performance. The system of balanced scorecards has retained financial indicators as the main criterion of past performance, while adding indicators that will influence the future performance of an organisation. The balanced scorecard is a managerial tool for strategy management and performance measurement, yet it is not a tool for strategy formulation. The BSC system is an upgrade of the traditional performance measurement; it is an unconventional model that uses non-financial indicators as a complement to the financial ones, or even gives priority to the non-financial indicators over the financial ones. Regarding the use of the BSC system in public administration, it should be emphasised that the doctrine of New Public Management with its requirements for rationalisation, resource management and enhanced customer orientation provides an ideal basis for the application of the BSC system, which allows individual public administration bodies as well as the system as a whole to implement government-level quality policies and strategic guidelines for quality development in public administration, particularly the latest national strategy of Slovenia's development until 2013.

The complementary use of the BSC system and the EFQM excellence model has been theoretically analysed by several authors; it is also gaining recognition in practice. The idea of combining these tools was first presented in 2000; prior to that, organisations used both models, but separately rather than in an integrated way. Most authors argue that these tools are compatible and can be used complementary to create synergies. Each tool has its strengths and weaknesses and is used at different levels and as part of different organisational processes, yet both are used in strategic management.

The two tools can be used together in such a way that:

- they enhance the strengths of both approaches and create synergies, or
- the concurrent application of both tools complements the drawbacks of one tool in relation to the other, leading to a balanced performance framework, in which aspects of the BSC system, i.e. finances, customers/clients, internal business operation/process and learning/growth, are replaced by the criteria of the EFQM excellence model, i.e. customers, employees, society and business results.

Polona Kovač

Integracija modela odličnosti EFQM in sistema uravnoveženih kazalnikov BSC v javni upravi

Different authors highlight the (in)appropriateness of using either the EFQM excellence model or the BSC system depending on the goal of the organisation. For instance, the EFQM excellence model is suitable if the organisation wishes to introduce a system of continual assessment and improvement, or to determine best practices for benchmarking. On the other hand, the BSC system is more appropriate when an organisation strives to implement strategic initiatives, understand the causes and effects of strategic decisions, or disseminate the understanding of strategic objectives to all employees at different levels of the organisation. The precondition for such a systematic approach to quality development is the commitment of top management for radical improvements in business operations.

Based on the experience of public and private organisations, both in Slovenia and worldwide, it is indisputable that the concurrent or complementary use of the EFQM excellence model and the BSC system is one of the optimal approaches to the development of business management. In Slovenian public administration organisations, which are in the vanguard of quality/excellence development, the integration of these two tools is also a form of horizontal rather than just vertical progress, i.e. of substantive improvements for all stakeholders in the operation of these organisations, namely all citizens, as opposed to mere accumulation of points and awards.

Financial aspects of Public-Private Partnership

UDK: 351.712(497.4)

Livijo Sajko

Faculty of Philosophy, University of Rijeka

livijo.sajko@ri.t-com.hr

ABSTRACT

The growth of public requests is evident in the case of Croatia, but also present in every European country, with the government's lack of ability to secure sufficient financial income. The look for additional sources of financing, in order to build public infrastructure, is directed therefore more and more to the private financing capital and to public-private partnerships. Together with such trends, one of the main questions that arise is, whether the employment of private capital in PPP-projects is valid from the economy point of view? If the overall project costs in the PPP-model are lower than the one in the traditional public sector model, calculated with the method of a Public Sector Comparator, the decision can be made to employ private capital in PPP-projects, which is valid from the economy point of view.

Key words: public-private partnership, public requests, private capital, Public Sector Comparator

1. Introduction

In the projects realised through the public-private partnership (PPP) model, the public sector transfers the performance of public tasks to the private sector. By transferring the public tasks to a private partner, a mobilization effect of the intellectual, human and financial capital of the private sector is attained, which makes the public service delivery more efficient. For this purpose a general PPP-model has to be developed, to fit in different types of PPP and to mobilize private capital, needed for the overcome of capital shortages in public budgets for the construction of public infrastructure.

The growth of public requests is evident. On the other side a lack of ability to secure sufficient financial incomes in the public budgets is present, with the need for additional sources of financing. Such sources can be secured trough private capital in financing PPP-projects. That may be the reason for a fast developing European PPP-market. But the question that rises more and more

often in such a situation is, whether the employment of private capital in PPP-projects is valid from the economy point of view?

To give an answer to this question, the functions and importance of private investors has to be taken in consideration. A Public Sector Comparator (PSC) has to be developed, in order to decide about financing the PPP-project by private or public capital possible. Several private capital sources are available for this purpose.

In the case analysis of the City of Monheim (Germany) it becomes evident, how a PPP-project can be financed by private capital, even if the financial costs are higher than in a traditional model of building public infrastructure.

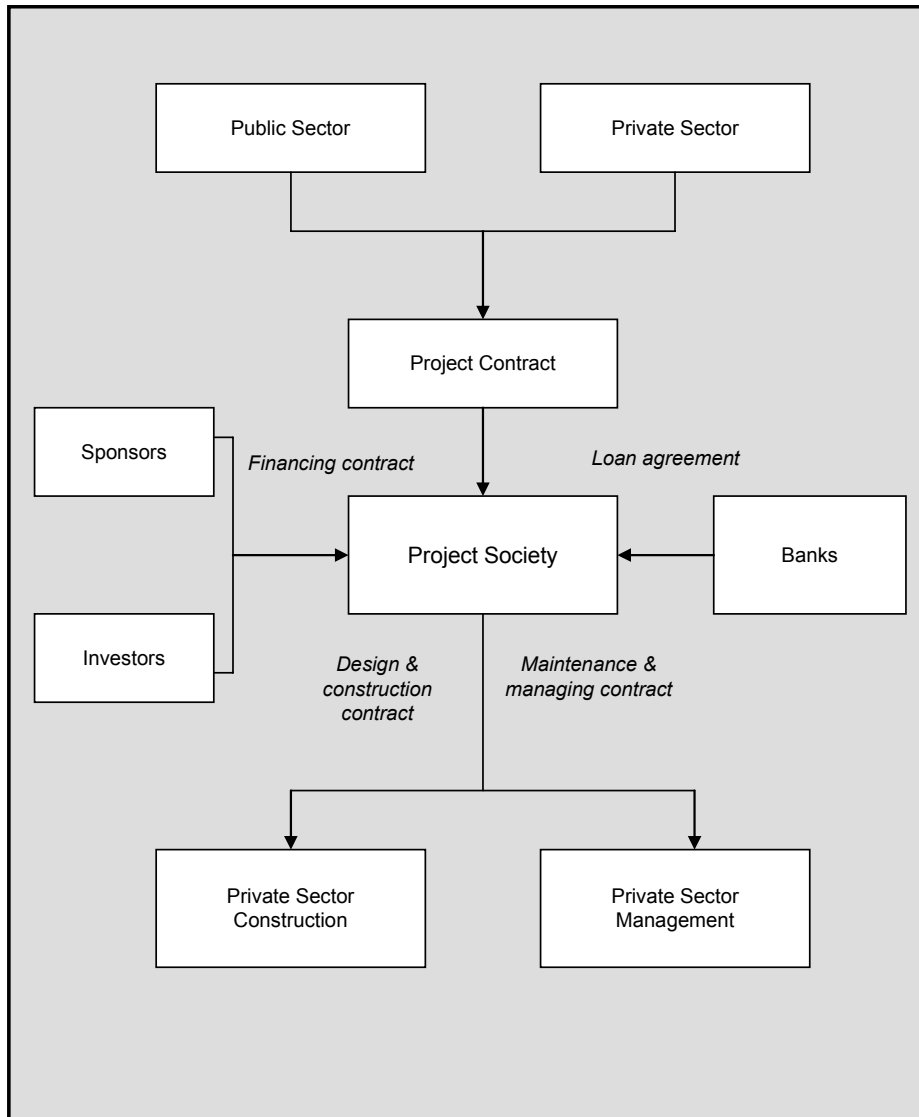
2. General theoretical characteristics of Public-Private Partnership

2.1 The general model of PPP and of financing the PPP-projects

The basic characteristic of a PPP is the cooperation and collaboration of public and private partners in public services delivery, in a more effective way. In order to reach such a goal, there is no need for competition between the public and private sector, but only for cooperation and partnership (Smith, 1999, p. 131-137).

The certainty of building up partnership relations has its origins in the principal-agent theory and property-rights theory (Otten, 2005, p. 7-8). By the implementation of these theories into PPP-projects, it is figured out, that the public sector's interest is to reach a common welfare, while the private partner aims for a profit, which may lead to the conflict of interest. It is therefore the main objective to make the private partner reach his profit, but in a way that will ensure common welfare. Further on, both partners will feel motivated to make the PPP-project successful, if they have ownership rights over the PPP-project. As public tasks are public goods, these ownership rights can be transferred to the private partner only over a limited time and only with a strong control of the public sector over the performance of the private partner. This calls for a careful and detailed preparation of the PPP-project and the contracts that are related to the project.

Picture 1: The general model of PPP-participants and the PPP-project financing



Source: PPP – Initiative NRW (2004): Finanzierungsleitfaden, Finanzministerium NRW, p. 17

Therefore, the establishment of a joint (public/private) project society is recommended, as a general model of PPP. Ownership rights and obligations of the partners in the joint project society are regulated by a special project contract. The design and the building of the public project are regulated by designing and construction contracts, as well as the financing of the public project is

regulated by loan agreements or financing contracts. In the end, the operating of the public project has to be regulated by maintenance and managing contracts. All these contracts are bundled in one main PPP-project contract.

The main criterion in the transfer of public tasks to the private sector is the "value for money" principle. As the private sector uses public resources in work and as it is receiving compensation for this work from the public sector or/and from the final users, it has to produce the public product or service in a way, that ensures some main values or outcomes (efficiency, effectiveness, savings, quality). This is reached by optimal allocation of the business risks between the public and private partners (PPP-Initiative NRW, 2003, p. 13).

If the public sector transfers to the private partner only one part of the public tasks (build and operate), then we can talk about a build-operate-transfer or BOT-model. The ownership over the public project is also transferred to the private partner, but must be given back to the public sector after the conclusion of the contract. The public sector will detain 51% of the ownership over the joint project society, with the possibility of controlling the private partner. The risks are taken over by that partner, who has more efficiency in the risk management of a specific business risk.

If the public sector transfers all the public tasks (design, build, finance, operate) to the private sector, we can talk about a design-build-finance-operate or DBFO-model. The ownership over the public project and the ownership over the joint project society is transferred to the private partner, but has also to be given back to the public sector after the conclusion of the PPP-contract. By bundling the public tasks in one transfer to the private sector, a better motivation of the private partner is created in the performance of public service delivery. The public sector will keep supervision and controlling rights over the project society and the private partner (PPP-Initiative NRW, 2003, p. 16-17).

2.2 Public-private partnership – definition and classification

PPP can be therefore defined as a joint cooperation activity of the public and private sector and as complex and long-term contract collaborations in public service delivery.

The main characteristics of PPP's are:

- A long-term (20 to 25 years) collaboration between the public and private partner;

- A transfer of ownership to the private partner but only over a limited period;
- An optimal allocation of business risks between the public and private sector and
- An overall responsibility of the private partner in public service delivery, controlled by the public sector.

The PPP is positioned between the traditional model of public service delivery and privatisation and can appear in several forms (Gasteyer, 2003, p. 11-14):

- Informal cooperation's – exchange of information between the partners;
- Public law cooperation's – concessions;
- Civil law cooperation's – long-term rent, leasing, supply and rendering contracts;
- Partial privatisation – a minority transfer of constitution rights to a private partner;
- Social law cooperation's – public-private joint project societies.

3. Public requests and possibilities of how to finance them

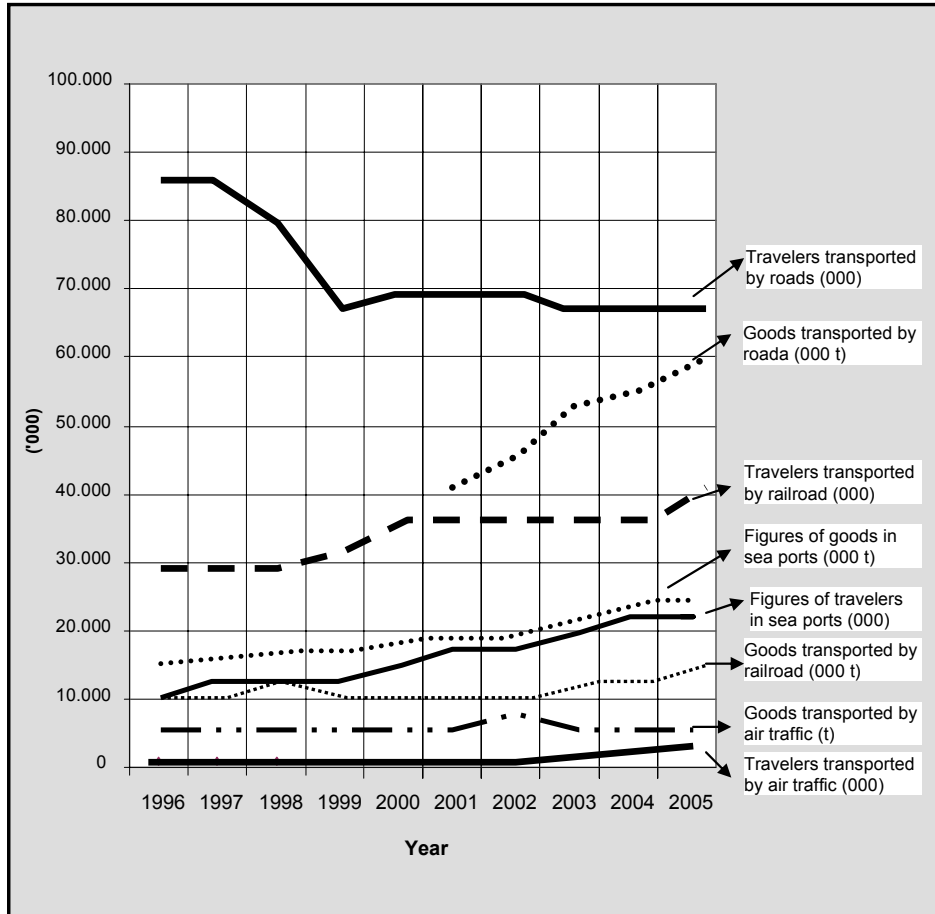
3.1 Trends related to the growth of public requests in the case of Croatia

The growth of public requests is present in every European country, in all public administration sectors, especially in the transportation of goods and people.

In chart 1 the development of the transportation of goods and passengers, in the case of the Republic of Croatia, in the period from 1996 to 2005, is presented. The transport of passengers by railroads has grown by 36,9%, while the transport of goods has increased by 29,6%. The transport of passengers in maritime ports in Croatia has increased by 121%, while the transport of goods grew by 87,5%. The travelers' traffic in the airports has grown by 144%, while the transport of goods by air grew by 16,3%, with the

fact that 86% of the overall transport of travelers and goods is realised by the Zagreb Airport (Zagreb Airport, Statistics).

Chart 1: Transports of goods and travelers in the Republic of Croatia



Source: Republika Hrvatska – Državni Zavod za Statistiku, Statistički ljetopis 2006

The most important changes are present in the road traffic. Unfortunately, statistic data for this segment were not registered prior to 2001. While in the period between 1996 and 2005 the number of travelers transported by roads decreased by 25%, the percentage of goods transported in the same way grew by 44%, in the period from 2001 to 2005. In the period considered, the number of registered vehicles increased by 78% (from 1.008.878 vehicles to 1.790.971), with the automobiles share grown by 66%, which can explain the

decrease of public road transport of passengers (Republika Hrvatska – Državni Zavod za Statistiku, Statistički ljetopis 2006).

Similar growth tendencies exist also in other public segments, such as electrical energy production, maritime and shore transit of passengers, oil pipelines, water supply, drainage networks and similar.

3.2 Public requests financing trends in the case of Croatia and the City of Rijeka

To evaluate the fiscal conditions in the public budgets and to identify the financial assets that are available to be invested, in order to satisfy the previously determined requests, a public financial analysis framework has been used (Sikirić, 2004, p. 307-309).

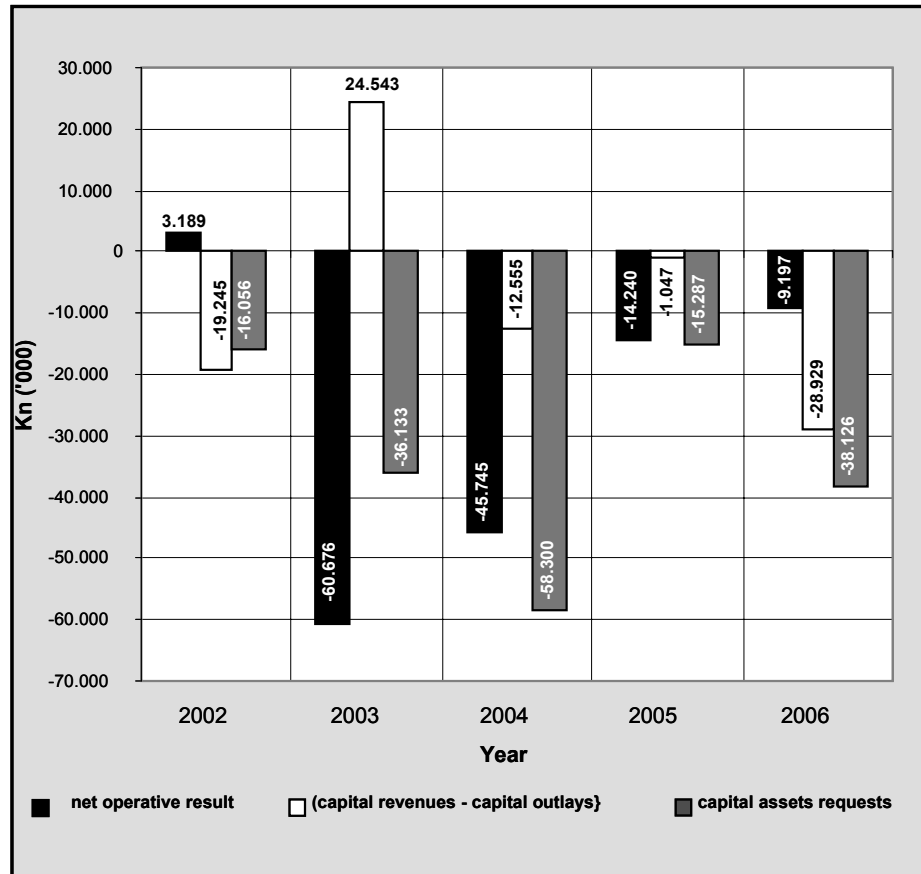
The chart 2 clearly shows that the net operative results of the City of Rijeka, if we exclude the year 2002, are negative. A negative net operative result suggests, that there remained no financial capacity for further indebtedness.

Further on, the capital outlays are in principle higher than the capital revenues. If movements of capital revenues and capital outlays are added to the operative result, requests for capital assets are obtained. These requests can be fixed in the amount of 15,2 million of Kuna in 2005 to 58,3 million Kuna in 2004, with the tendency of a strong growth in the period between 2002 and 2004.

The chart 3 demonstrates how the City of Rijeka meets its capital assets requests. In the period of 2002 to 2004 this problem was resolved by new indebtedness. In the period that follows, the administration resolved the capital assets request by issuing of securities. This trend is demonstrated through the growth of the net financial transactions, with loan income and disbursement items eliminated.

Analysing the local administrations in the Republic of Croatia as a whole and applying the same financial analysis method, the following results are gained: in the period from 2003 to 2006, capital requests grew from 385 million Kuna to 1,4 billion Kuna. The main instrument of meeting these requests in the stated period was the stipulation of loan agreements. The local administrations were averagely indebted by 525 million Kuna a year. The net financial transactions (securities) in the year 2004 resulted in 108 million Kuna of revenues. In 2006, the same figures amounted to 222 million Kuna (Ministarstvo financija Republike Hrvatske, Državni Proračun).

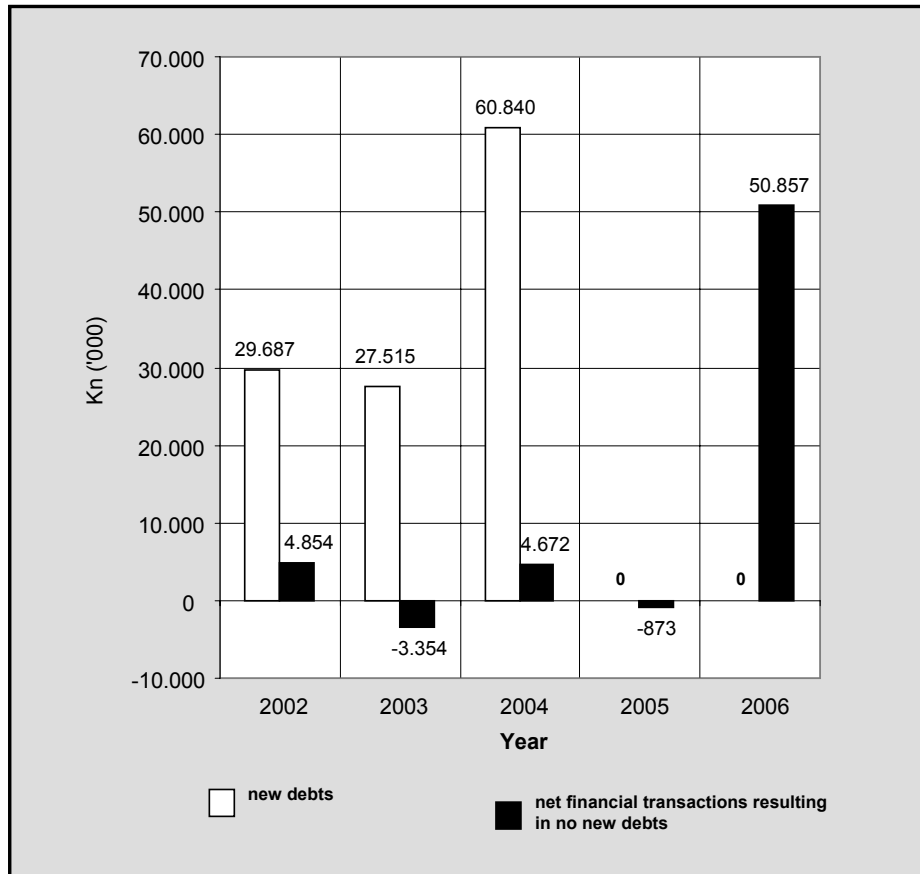
Chart 2: Capital assets requests – City of Rijeka



Source: Grad Rijeka, Proračun

In the National Budget of Croatia, in the same period, regular outlays are constantly higher than the regular incomes, what causes negative net operative results (3,7 billion to 8,8 billion Kuna). The National Budget has no financial capacity for further debts. The capital outlays are far above the capital income, which creates a growth of capital assets requests from 5,7 billion Kuna in 2002 to 10,3 billion Kuna in 2004. During the next two years, this trend stagnated to 8,7 billion Kuna in 2005 and 9,7 billion Kuna in 2006. The State administration averagely debits by 3 billion Kuna and the issuing of securities results in an income of 5,5 billion Kuna a year (Ministarstvo financija Republike Hrvatske, Državni Proračun).

Chart 3: Indebtness and net financial transactions – City of Rijeka



Source: Grad Rijeka, Proračun

A similar development of fiscal conditions in the public budgets of other European countries can be identified, as well as the financial assets that are available to be invested, in order to satisfy the requests.

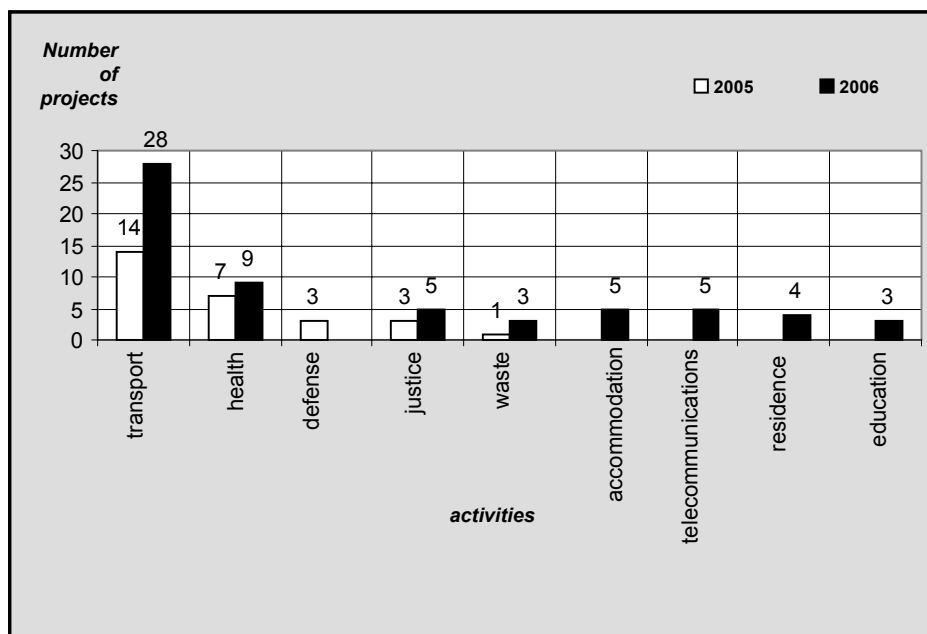
3.3 Public-private partnership development

In such circumstances, with the state's lack of ability to secure sufficient financial incomes, it is not reasonable to stop the public infrastructure in its growth and development. The look for additional sources of financing, in order to build public infrastructure, is directed therefore to the private capital and to

PPP's. The trends of the PPP-market can be taken as an indicator for such a development.

According to available data, it is possible to take an insight on the PPP-market development for France and Germany, as data for Croatia or other countries are not available.

Chart 4: French PPP market

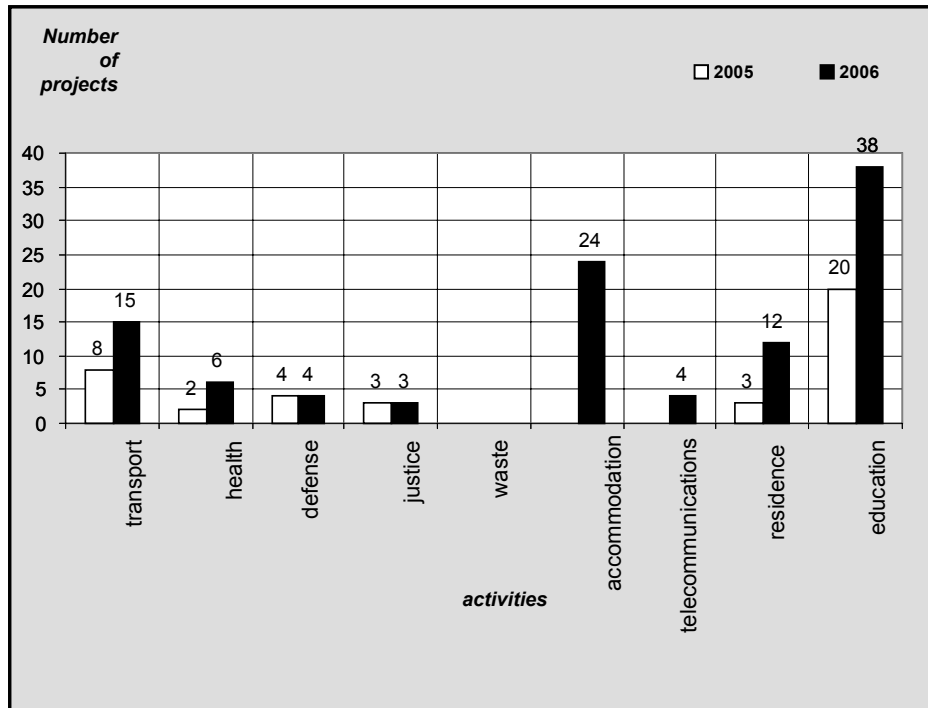


Source: Public Private Finance, Europe Country Studies

During the year 2005 a total of 28 PPP-projects have taken place in France, with the number increased during the 2006 to 62 projects. Chart 4 demonstrates that in France in 2006 projects in the segment of transport of travelers and goods reduplicated. The projects entering the segment of health, justice and waste disposal are slightly growing. The PPP-models have also found an application in other fields of the public sector, as social welfare accommodations, telecommunications, residential buildings and education.

In Germany, during 2005, a total of 40 projects has been realised, which number increased in 2006 to a total of 106 projects. As shown in chart 5, the German PPP-market is growing in the field of transportation, health, social accommodation, telecommunication, residential units, and education.

Chart 5: German PPP market



Source: Public Private Finance, Europe Country Studies

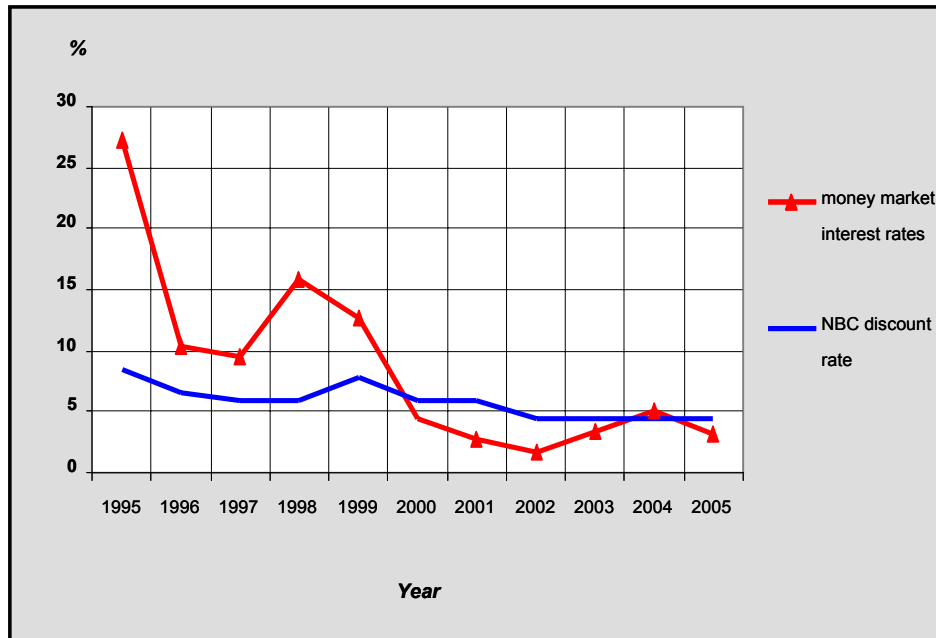
4. Financing of Public-private Partnership Projects

4.1 Functions and importance of a private investor

When public infrastructure is built by a PPP-model, what is more and more the case as we could see, one of the main questions that arise is, whether the employment of private capital in PPP-projects is valid from the economy point of view?

Chart 6 shows that the interest rates at the money market in Croatia have a positive movement. From 2000 and on, the interest rates have been fixed at a rate below 5%. The movement of the discount rate of the central bank is also positive, what makes financing through the issuance of securities also favourable, since the discount rate is also below 5%. Such trends are similar to other European countries.

Chart 6: Interest and discount rates in the Republic of Croatia



Source: Hrvatska Narodna Banka, Statistika

This points to a favourable condition in financing the public infrastructure projects directly by the public sector. The engagement of private capital will regularly require higher interest rates than the ones described above.

But then the private partner takes over no refinancing liability, which significantly lowers his readiness to be as efficient as possible. The motivation of the private sector to optimise costs within the entire cycle of the project is brought to almost zero. His motivation to rationalize total project costs is significantly diminished. Certain functions which are brought by the private partner, such as promptness of capital accessibility, evaluation of the project, supervision, optimisation of overall costs and dividing of risks and efficiency, are lost if the private partner is not included in the project.

4.2 Financing costs and conditions of financing

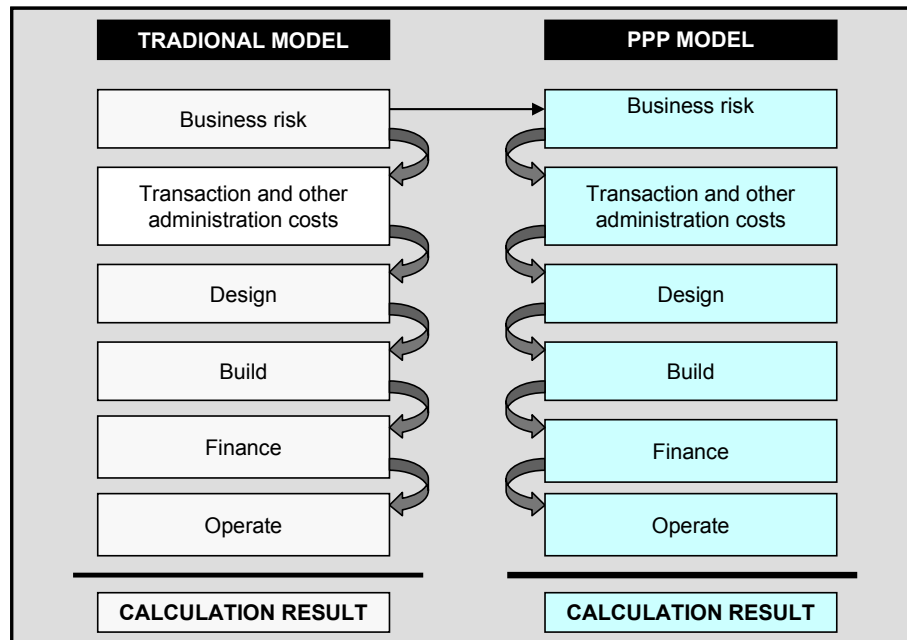
The financing costs cannot be considered isolately, but through the total project costs that came up in the overall duration of the project. It is necessary to elaborate comparable feasibility prognosis, called also Public Sector Comparator - PSC (Jacob, 2003, p. 31). In such a way higher costs of private fi-

nancers, contained within the agenda item „financial costs“, may be compensated through savings, realised by more efficiency of the private partner, in other project items, such as „design“, „build“ or „operate“.

Let us assume that the PSC will have the item „finance“ entered at the side of the PPP-model higher than the one entered at the side of the traditional model. An isolated consideration of financial costs in such a way will lead us to a decision towards financing the infrastructure project by the public sector. If we then assume that the remaining items (design, build, operate and others) in the PSC are less in the PPP-model than in the traditional model, an isolated consideration of this costs can create a decision of transferring this public tasks to the private partner – the public sector will finance and the private partner will design, build and operate.

If we make the public tasks transfer decision in such a way and not by comparing the overall project costs, we will lose the mentioned advantages of the private investor, which can eliminate the savings or lessen amounts in the project items design, build and operate.

Picture 2: Comparable calculation of PPP project feasibility – PSC



Source: PPP-Initiative NRW (2003): Wirtschaftlichkeitsvergleich, Finanzministerium NRW

Therefore the overall project costs (calculation results) have to be considered. If the calculation result in the traditional model is lower than in the PPP-model, the project will be realised directly through the public sector. If the calculation results show that the traditional model is more expensive than the PPP-model, the project can be realised through PPP. The transfer of bundled public tasks is therefore recommended.

4.3 Capital sources

As it has been discussed, the public sector can finance an infrastructure project directly from the public budgeted expenditures or by the capital acquired by issuing securities. Should the public sector not dispose with such options, which is very often the case, private capital can be invested through PPP. In both cases we talk about own capital investments (Jurčić, 2001, p. 141).

But the private partner, who is engaged for the design, build, finance and operate of the public project (a construction company for example) is mostly also not disposing with his own capital. In this case the established PPP-project society has several capital sources for financing a PPP-project (see picture 1): banks, sponsors and investors.

If the partners make a loan agreement with commercial banks then they have the obligation to pay back the credit with interests. Sponsors are active investors, investing their own capital directly into the ownership structure of the PPP-project society, rendering the capital available in every phase of the project development. The payback of the sponsor's investment can be secured by commercial businesses performed through the PPP-project society. Investors or passive investors are investing also own capital, but without managing the business or property. The payback of such an investment is long-term orientated, through the profit of the PPP-project society.

It is not often possible to develop commercial businesses and to ensure high and stable profits or regular incomes from users fees by the PPP-project society. This is mostly the case in non-commercial public sectors, like public education or public health. For this reason, the most usual form of financing the PPP-project is a loan or credit agreement with a commercial bank (Jurčić, 2001, p.140-144; Merna, 2002, p. 130-134; Walker, 1999, p. 83-97).

A special capital source is the „Mezzanine capital“. It is typically used to finance the expansion of existing companies. Mezzanine financing is basically

debt capital that gives the lender the rights to convert to an ownership or equity interest in the company, if the loan is not paid back in time and in full. Since mezzanine financing is usually provided to the borrower very quickly, this type of financing is aggressively priced, with the lender seeking a return with an interest rate of 20-30%. (PPP-Initiative NRW, 2004, p. 29).

5. Case analysis – City of Monheim, Germany

In Croatia some new PPP-projects have been launched. As these projects are the beginning of their development, data collection is so far not possible. Therefore a case analysis of a PPP-project of the City of Monheim, in the county of Nordrhein-Westfalen in Germany, is presented (<http://www.monheim.De/stadtprofil/schulen/ppp/>).

In 2001 the City of Monheim was faced with a high demand of school sanitation, because 12 of 13 city school complexes (40 school objects) were build before 1980, in which time no maintain investments for the school buildings where made. At the same time a lack of capital expenditures for this purpose was figured out, in an average amount of 7,5 mil euro a year, with the goal to finish the sanitation of the school buildings up to 2006. In such circumstances a decision was made, to realise the school sanitation by a PPP.

After the employment of PPP-advisers in 2002, a PPP-model for school sanitation was developed, with the following characteristics:

- As only school building sanitation is considered, there is no need for a new design of the school buildings.
- The public tasks that will be transferred to the private partner are therefore building, financing and operating of the school objects (BFO-model of PPP).
- The establishment of a project society, whereby the public and private partners will have equal shares in ownership, will realise the BFO-model, but the director of the project society must be from the public sector.
- The duration of the partnership is fixed by 25 years.
- The private partner will make loan agreements with a commercial bank for financing the PPP-project.
- All the 12 schools will be bundled into one major PPP-project.
- The sanitation part of the PPP-project has to be done by 2006.

After the presentation of the proposed PPP-model to public officials in 2002, a new decision was made: during 2003 the PPP-school project has to be tested on his economics by a Public Sector Comparator. The research and the results of this test (Jacob, 2003, p. 21) are shown as follows:

- The sanitation of 12 schools with 40 objects will cost the public sector 28 mil euro in building costs, 9,8 mil euro in financing costs, 16 mil euro in operating costs and 46,2 mil euro in administration cost, including the salary of public employees, if the project is realised in a traditional way.
- The realization of the school project with a PPP-model will cost the project society 21 mil euro in building costs, 10,3 mil euro in financing costs, 14,4 mil euro in operating costs and 41,8 mil euro in administration costs, including the salary of employees of the project society.
- The overall cost of the traditional model for 25 years is 100 mil euro, whereby the overall cost of the PPP-model for the same period is 87,5 mil euro, which makes a saving of 12,4 mil euro or 12,4%.
- Fragmented the savings are: 25% in building, 10% in operating and 11% in administration costs, only the financing costs are higher for 5% in the PPP-model.

After the PSC the decision was made to launch in 2003 an international European wide public tender for PPP in the City of Monheim, with the transfer of build, finance and operate to the private partner. The German construction company "Kircher/Serco GmbH" has in this tender shown the best solutions for realising the PPP-project. Up to 2006 the sanitation of the school objects has been done, while the operating business of the schools goes on until 2029.

6. Conclusion

The growth of public requests is evident in the case of Croatia, but also present in every European country, in all public administration sectors.

On the other side, the capital expenditures are higher than the capital revenues in the public budgets and the request for capital assets has a tendency of strong growth, what is clearly shown in the case of the City of Rijeka. That causes a problem in financing of public infrastructures. This problem is

resolved by new indebtedness, even when there is no financial capacity for further indebtedness. Therefore, new methods of financing public infrastructure are used, like the issuing of securities. The same public budget statuses are recognized on the level of the whole local administration and in the National Budget of Croatia.

In such circumstances, the look for additional sources of financing, in order to build public infrastructure, is directed more and more to the private capital and to PPP. This can be proved by the development of the French and German PPP-market, with a growth of PPP-projects over 200% a year (2005/2006), mostly in the public sectors of transportation, public health care and public education.

As the implementation of PPP-projects is growing more and more, one of the main questions that arise more and more often is, whether the employment of private capital in PPP-projects is valid from the economy point of view?

The financial trends presented in the case of Croatia, but also similar to other European countries, are pointing to favourable interest and discount rates in financing public infrastructure projects directly by the public sector. The engagement of private capital regularly requires higher interest rates.

But to give a final answer to such a question, the financial costs cannot be viewed isolated. It is necessary to develop a Public Sector Comparator, for the analysis of the overall project costs. If this cost in the PPP-model results in a lower amount than the costs of a traditional model, the project will be realised through PPP. If the calculations show that the PPP-model is more expensive than the traditional one, the project will be performed directly through the public sector. In the case analysis of the City of Monheim it can be clearly seen, that the overall cost for 25 years of the traditional model is 100 mil euro, whereby the overall cost of the PPP-model for the same period is 87,5 mil euro. That makes a saving of 12,4 mil euro or 12,4%, though the financing costs were higher for 5% in the PPP-model.

The PPP-projects are realised in several stages and consist of several public tasks, transferable to the private sector. When total project costs are taken in consideration, then the higher financial costs, which appear when private financing of public infrastructure is employed, may be compensated by the savings reached by the private partner in total project costs (i.e. in individual tasks of public ventures transferred to the private partner). This is the consequence of a major efficiency of the private sector in relationship to the public

Livijo Sajko

Financial aspects of Public-Private Partnership

sector, but also a consequence of better private partner efficiency, when several public tasks are bundled and transferred as one public venture. This gives the private partner more freedom for efficient economic acting.

In such a way, a clear picture in terms of figures is obtained, which evidently shows how the employment of private capital will reflect not only to financial costs, but also to other ventures within the PPP-model, and what the financial and other costs will be, in case where the private capital is left aside. If the overall project costs in the PPP-model are lower than the ones reached by the public administration, the decision can be made to build public infrastructure by PPP-models and the employment of private capital in PPP-projects will be valid from the economy point of view.

Livijo Sajko has graduated at the Faculty of Tourism and Hotel management in Opatija and is a student on the master's study of Public Administration at the Faculty of Economics in Rijeka, University of Rijeka. He is a lecturer at the Faculty of Philosophy in Rijeka, teaching entrepreneurship, and a member of the Rijeka City Council for economic development and entrepreneurship.

Bibliography

- Gasteyer, T. (2003): Prozessleitfaden Public Private Partnership, Clifford Chance Pünder, Frankfurt am Main.
- Grad Rijeka, Proračun, <http://www.rijeka.hr>.
- Hrvatska Narodna Banka, Statistika, <http://www.hnb.hr/statistika/hstatistika.htm>
- Jacob, D. (2003): Erstellung eines Gerüsts für einen PSC bei 4 Pilotprojekten im Schulbereich, Technische Universität Bergakademie Freiberg, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Freiberg.
- Jurčić, D., Veljković, D. (2001): Financiranje kapitalnih projekata lokalnog javnog sektora, Vitagraf, Rijeka.
- Merna, T., Njiru, C. (2002): Financing Infrastructure Projects, Thomas Telford, London.
- Ministarstvo financija Republike Hrvatske, Državni Proračun, <http://www.mfin.hr>.
- Otten, N. (2005): Kooperation zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Partnern, Kölner Arbeitspapiere zur internationalen Politik, 2005, Nr. 21.
- Public Private Finance, Europe Country Studies, <http://www.publicprivatefinance.com>.
- Public Private Partnership – Initiative NRW (2003): Der PPP-Eignungstest, Finanzministerium NRW.
- Public Private Partnership – Initiative NRW (2004): Finanzierungsleitfaden, Finanzministerium NRW.
- Public Private Partnership – Initiative NRW (2003): Organisationsmodelle, Finanzministerium NRW.
- Public Private Partnership – Initiative NRW (2003): Wirtschaftlichkeitsvergleich, Finanzministerium NRW.
- Republika Hrvatska – Državni Zavod za Statistiku, Statistički ljetopis 2006, <http://www.dzs.hr>.
- Sikirić, S. (2004): Ekonomska decentralizacija i lokalna samouprava - Upravljanje financijama i proračunom lokalne samouprave, Sveučilište Rijeka, Ekonomski Fakultet Rijeka, Rijeka
- Smith, A. (1999): Privatized Infrastructure: The Role of Government; Thomas Telford, London
- Stadt Monheim am Rhein, <http://www.monheim.de/stadtprofil/schulen/ppp/>.
- Walker, C., Smith, A. (1999): Privatized Infrastructure: The BOT Approach, Thomas Telford, London
- Zračna luka Zagreb, Zagreb Airport, Poslovne informacije, Promet, Statistika
- http://www.zagreb-airport.hr/hr/poslovne_4_4/index.aspx

POVZETEK

FINANČNI VIDIKI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Temeljna značilnost javno-zasebnega partnerstva (JZP) je sodelovanje javnega in zasebnega partnerja pri zagotavljanju javnih storitev. Teorija o principalu in agentu ter teorija o lastninski pravici služita kot teoretični okvir, ki nam kaže, da je glavni cilj JZP zagotoviti, da zasebni partner ustvarja dobiček na tak način, da so hkrati izpolnjeni interesi javnega sektorja oz. t.i. skupno dobro. Oba partnerja bosta motivirana, da projekt JZP uspe, če bosta imela v njem lastninsko pravico. Zato je kot splošen model za JZP priporočljiva ustanovitev skupnega podjetja.

Glavni kriterij pri prenosu javnih nalog v zasebni sektor je načelo "ustvarjanja dodatne vrednosti". Zasebni sektor uporablja javne vire in prejema povračilo za svoje delo iz javnega sektorja in/ali v obliki naročnine uporabnikov. Zato bi moral zasebni partner zagotoviti določene standarde (zmogljivost, učinkovitost, prihranki, kvaliteta) pri zagotavljanju javnih storitev. To je mogoče doseči z optimalno razporeditvijo poslovnih tveganj med javnim in zasebnim partnerjem. V primeru da javni sektor prenese zgolj del javnih nalog (izgradi in upravlja) na zasebnega partnerja, potem je to model »izgradi-upravlja-prenesi« ali BOT. Če javni sektor prenese vse javne naloge (razvij, izgradi, financiraj, upravlja) na zasebni sektor, potem je to model »razvij-izgradi-financiraj-upravlja« ali DBFO.

JZP lahko potemtakem definiramo kot sodelovanje javnega in zasebnega sektorja ter kot kompleksno in dolgoročno pogodbeno sodelovanje pri zagotavljanju javnih storitev brez dokončnega prenosa lastništva na zasebnega partnerja. JZP se nahaja med tradicionalnim modelom zagotavljanja javnih storitev in privatizacijo, ki se pojavlja v različnih oblikah.

V vseh evropskih državah, v vseh sektorjih javne uprave se je število javnih zahtevkov povečalo. Na Hrvaškem se je med letoma 1996 in 2005 prevoz potnikov z železnico povečal za 36,9 %, medtem ko je prevoz tovora narasel za 29,6 %. Prevoz potnikov v morskih pristaniščih na Hrvaškem se je povečal za 121 %, medtem kot je prevoz tovora narasel za 87,5 %. Potniški promet na letališčih se je povečal za 144 %, medtem kot je prevoz tovora po zraku narasel za 16,3 %. Cestni promet je doživel največje spremembe. Medtem ko je med letoma 1996 in 2005 število potnikov v cestnem prometu upadlo za 25 %, je med letoma 2001 in 2005 prevoz tovora v cestnem prometu narasel za 44 %.

Okvir javne finančne analize uporabljamo za oceno fiskalnih pogojev v javnih proračunih in za identificiranje finančnih sredstev, ki so na voljo za investicije, da bi zadostili predhodno ugotovljenim zahtevkom. V primeru mesta Reka so kapitalski zahtevki znašali 15,2 milijona kun v letu 2005 in 58,3 milijona kun v letu 2004 – s tendenco hitre rasti. Težavo so rešili z novim zadolževanjem in z izdajo vrednostnih papirjev.

Analiza lokalnih uprav na Hrvaškem z enako metodo finančne analize je pokazala, da so kapitalski zahtevki hitro naraščali. Med letoma 2003 in 2006 se je ta vrsta zahtevkov povečala s 385 milijonov kun na 1,4 milijarde kun. Glavni instrument za zadostitev tem zahtevkom v navedenem obdobju je bilo določilo posojilnih pogodb. V povprečju so bile lokalne uprave zadolžene za 525 milijonov kun na leto. Neto finančne transakcije (vrednostni papirji) so v letu 2004 dali 108 milijonov kun prihodkov.

V državnem proračunu Hrvaške v istem obdobju so se kapitalski zahtevki povečali s 5,7 milijarde kun v letu 2002 na 10,3 milijarde kun v letu 2004. V naslednjih dveh letih je ta trend stagniral pri 8,7 milijarde kun v letu 2005 in pri 9,7 milijarde kun v letu 2006. V povprečju so bilanco državne uprave bremenili za 3 milijarde kun, da bi zadostili navedenim zahtevam. Izdaja vrednostnih papirjev je dala prihodek v višini 5,5 milijarde kun na leto.

V pogojih, ko je nemogoče zagotoviti zadostne prilive za izgradnjo javne infrastrukture, se javni sektor za dodatne vire financiranja obrne na zasebni kapital in JZP. Razvoj trga JZP v Franciji in Nemčiji je to jasno pokazal. Leta 2005 so v Franciji realizirali 28 projektov JZP; leta 2006 je številka narasla na 62 projektov. Leta 2005 so v Nemčiji izpeljali 40 projektov JZP; leta 2006 je številka narasla na 106 projektov. Ker se uporaba projektov JZP povečuje, se kot eno glavnih vprašanj zastavlja vprašanje, ali je uporaba zasebnega kapitala v projektih JZP ekonomsko upravičena?

Gibanje obrestnih mer na denarnem trgu na Hrvaškem je bilo pozitivno. Od leta 2000 naprej so bile obrestne mere ustaljene pod 5 %. Taki trendi, ki so podobni tistim v drugih evropskih državah, kažejo na ugodne pogoje pri financiranju projektov javne infrastrukture neposredno iz javnega sektorja, ker vključitev zasebnega kapitala pogosto zahteva višje obrestne mere.

Da bi dali končni odgovor na zgornje vprašanje, bi morali razviti Primerjalnik za javni sektor (PSC), tako da bi bilo mogoče primerjati celotne stroške projekta. Če model JZP v primerjavi s tradicionalnim modelom

javnega sektorja izkaže nižjo vsoto celotnih stroškov projekta, potem bo projekt izveden z modelom JZP, tudi če so stroški financiranja višji.

Ker je na Hrvaškem večina modelov JZP še na začetku, zaradi česar je bilo zbiranje podatkov do zdaj nemogoče, predstavljam analizo primera šolskega projekta JZP mesta Monheim (Nemčija, Zvezna dežela Severno Porenje-Vestfalija). Potem ko so razvili model JZP, so se odločili, da bodo finančni vidik projekta JZP testirali s PSC. Rezultati testa so bili, da bi celotni stroški po tradicionalnem modelu za 25 let znašali 100 milijonov evrov, medtem ko bi celotni stroški projekta JZP za isto obdobje znašali 87,5 milijona evrov. Torej bi prihranili 12,4 milijona evrov ali 12,4 %, pa čeprav bi bili po modelu JZP stroški financiranja višji za 5 %.

Torej, če so celotni stroški projekta v okviru modela JZP nižji od stroškov v okviru tradicionalnega modela javnega sektorja, se je mogoče odločiti za izgradnjo javne infrastrukture z uporabo zasebnega kapitala, ker je to ekonomsko upravičeno.

Prenova poslovanja, nastajanje e-uprave in trenutno stanje v Republiki Slovenji

UDK: 35 : 004.9 : 659.2

Marko Colnar

Ministrstvo za šolstvo in šport

marko.colnar@gov.si

IZVLEČEK

Od začetka snovanja naše e-uprave je minilo sedem let. Obdobje, ki je preteklo, današnji rezultati in primerjave z drugimi državami, so nedvomno primerni mejniki, na katerih se lahko kritično ozremo na projekt, ki je na začetku obetal veliko. Prepričan sem, da obstaja kar nekaj kompetentnih strokovnjakov in ostale zainteresirane javnosti, ki bi jih lahko ta prispevek spodbudil k razmišljanju. Prispevek je zasnovan tako, da je najprej opredeljeno problemsko področje (prenova poslovanja slovenske uprave in e-uprava), sledi opredelitev in uporaba metode dela na opredeljenem problemskem področju (primerjalna analiza, na eni strani, med teoretičnimi izhodišči in dobro prakso pri prenovi poslovanja ter informacijskih sistemih v svetu, in na drugi strani, med potekom prenove, nastajanjem in stanjem naše uprave ter e-uprave). Za spodbuditev nadaljnjega razmišljanja pa sta dodani še dve mednarodni študiji o stanju e-uprav v EU in svetu, ki pa diametralno nasprotno slikata stanje slovenske e-uprave.

Namen prispevka je dejansko izpostaviti vprašanje ali je slovenska e-Uprava res zgodba o uspehu, kot to prikazujejo dosedaj vpleteni in odgovorni, ali pa temu ni tako?

Ključne besede: uprava, e-uprava, informatizacija, reorganizacija, prenova poslovanja, stranke

1. Opredelitev problemskega področja

Še vedno je prisoten vtis, da je slovenska uprava prevelika, predraga, počasna, neučinkovita, neprijazna... Z njo niso zadovoljni mnogi občani in tudi številni zaposleni. Ker danes živimo v informacijski družbi in je uprava eden ob bistvenih družbenih sektorjev, je smiselno in koristno, da elektronsko poslovanje izkoristimo za podporo optimalnejšemu delovanju uprave. Če k temu dodamo še velike priložnosti in možnosti, ki jih prinaša smiselna in učinkovita vpeljava organizacije in menedžmenta, potem danes težko sprejmemo sporočilo ministra za javno upravo, da je podaljševanje delovnega časa upravnih organov prispevek k prijazni upravi, ali pa da so dodatne pravne redakcije zakonskih in podzakonskih aktov

velik prispevek k odpravi administrativnih ovir. Cilj sodobne uprave mora biti optimalno notranje delovanje in učinkovito poslovanje s strankami v zadovoljstvo zaposlenim in strankam; to lahko v veliki meri omogoči prav elektronsko poslovanje, vendar ob upoštevanju določenih izhodišč, dejstev in predpostavk, .

2. O vsebini prispevka in metodi dela

Prispevek je zasnovan takole: začel bom z izhodišči (kako se lotiti naloge in kakšen naj bo rezultat), sledi oris poteka nastajanja in stanja slovenske e-uprave (kako so se tega lotili odgovorni dosedaj in kaj smo dobili). Medsebojna primerjava (izhodišč in stanja slovenske e-Uprave, z dodanimi mednarodnimi primerjalnimi podatki), kot osrednja metoda dela v tem prispevku, pa naj pokaže, ali je bilo nastajanje slovenske e-uprave res zgodba o uspehu, ali pa stanje ni tako idealno, kot ga prikazujejo odgovorni s tega področja. Ob koncu podajam svoje zaključne ugotovitve, ki vključujejo še kratek predlog scenarija rešitve in sklepno misel. Poenostavljeno gledano je metoda dela primerjalna analiza med ciljnimi (želenimi) lastnostmi dobre e-uprave in konkretnimi lastnostmi slovenske e-uprave. Na tej osnovi temeljijo moje zaključne ugotovitve in sklepna misel, ki jih dodatno ilustrirajo nekatere mednarodne primejave. Metoda prikaza rezultatov v prispevku je opisna, dopolnjena z nekaterimi podatki, ki služijo kot referenčne točke za prikaz stopnje razvoja in / ali za primerjavo z drugimi (državami) na področju e-uprave.

3. Izhodišča

3.1 Naša dosedanja praksa pri prenovi poslovanja in e-upravi

Pri prenovi poslovanja slovenske uprave, s katero bi dobili ustrezno osnovo za izdelavo, povezovanje in nadgradnjo informacijskih rešitev (ali e-storitev), v zadnjih desetih letih pri pristojnih ni bilo ustrezne podpore, da bi izvedli predvsem najprej posnetek stanja (npr. postopkov, podatkov, organizacije, ...), s katerim bi dobili »sliko naše uprave«, na podlagi katere bi videli, kaj, kje in zakaj razvijati informacijske rešitve, marveč je ozka skupina, ki je bila odgovorna (in je še vedno) za razvoj e-uprave, odločala, kaj se bo razvijalo (v imenu strank in zaposlenih).

Večkrat jim je bilo predlagano, naj vendarle najprej posnamejo obstoječe stanje, nato povprašajo stranke in zaposlene, kaj potrebujejo, kje so t.i. »ozka grla« in naj na takšni osnovi določijo prioritete sprememb v organizaciji posameznih upravnih organov, znotraj teh prioritete pa optimizirajo najprej »ročno poslovanje« in šele nato razvijajo informacijske rešitve, predvsem t.i. »e-storitve«, ki strankam in zaposlenim v upravi najbolj koristijo. Namesto tega je prevladovala suverenost razvijalcev, razvijanje informacijskih rešitev, ki so jih čez čas opustili in vztrajanje na nekako treh programskih rešitvah v nešteti variacijah. Prenovo poslovanja pa je, namesto menedžmenta in organizacije, nadomestilo pravno svetovanje (predvsem od zunanjih izvajalcev).

3.2 Kaj pravi teorija o pristopih k prenovi poslovanja

Več kot 150 let se vodilni in zaposleni po vsem svetu ukvarjajo z izboljševanjem lastnosti organizacij. Največja potreba po njihovem izboljšanju pa se je pojavila, ko so nove tehnologije (računalniki, komunikacije) odprli svetovno tržišče.

Mnogo organizacij, tako vladnih kot privatnih, je vzpostavilo npr. kar poslovne standarde upravljanja kakovosti iz družine ISO 9000. V svetu so se dosedaj uvaljavili nekako štiri pristopi k prenovi (poslovnih) procesov in sicer:

1. *FAST (Fast Analysis Solution Technique)* – je prodoren pristop, v katerem projektna skupina analizira posamezen proces v nekaj dneh, s ciljem, kako ga izboljšati v treh mesecih.
2. *Benchmarking* procesa – je sistematičen način za identifikacijo, razumevanje in kreativno uporabo ustreznih produktov, storitev, opreme, s ciljem izboljšanja organizacijskih lastnosti, ko se primerja, kako druge organizacije izvajajo enak proces kot preučevana.
3. *Redesign* procesa – pomeni izboljšavo sicer dobro delujočega procesa s ciljem, da se zmanjša stroške, čas izvajanja ali napake. Pri tem procesu projektna skupina ne razvije nove informacijske podpore procesu, temveč izkoristi možnosti dobrih praks (drugod).
4. *Reinženiring* procesa – je najbolj korenit pristop izmed naštetih štirih. Največkrat se ga imenuje »*Big Picture Analysis*« ali »*New Process Design*«. Ponavadi se z uporabo tega pristopa razvije nov proces, ki je čim bolj podoben idealnemu.

Pri vseh teh pristopih naj bi prešla organizacija naslednjih šest faz:

1. Organizacija - organiziranje procesa izboljšanja poslovanja

Marko Colnar

**Prenova poslovanja, nastajanje
e-uprave in trenutno stanje v Republiki Sloveniji**

2. Dokumentacija - izbira metode dokumentiranja procesa
3. Analiza - opredelitev priložnosti, ki jih prinaša izboljšanje poslovanja
4. Zasnova – oblikovanje novih (prenovljenih) administrativnih poslovnih procesov
5. Uvedba – inštaliranje ciljne rešitve
6. Menedžment - upravljanje prenovljene organizacije in procesa stalnega izboljševanja

(Harrington H. James in drugi: *Business Process Improvement*, 1997).

Pri tem se uporabljajo različne tehnike prikazov rezultatov procesa prenove poslovanja kot: sheme, hierarhični diagrami, matrike, drugi obrazci.

Naj zaključimo: v sodobni informacijski družbi postajajo (poslovni) procesi bolj odvisni od informacijskih sistemov, ki jih podpirajo, kot pa od ljudi, ki jih izvajajo! Prenova poslovanja oziroma (kasnejše) stalne izboljšave so potrebne, če naj organizacija dosega svoje cilje oziroma deluje v sodobnem okolju.

3.3 Lastnosti dobre e-uprave

Ves dosednji razvoj na področju informatizacije v naši upravi bi moral (podobno kot v razvitih organizacijah in državah, s katerimi se tako radi primerjamo) potekati v smeri optimiziranja (ročnega) delovanja uprave, vzpostavitve informacijskih rešitev, najprej za t.i. skupne funkcije, v smeri njihovega učinkovitega povezovanja, prek interneta pa na ustrezen način odpiranja tudi strankam, vse to pa še nadgrajeno s sistemi za potrebe upravljanja in odločanja.

Predlagam, da naj bi e-uprava imela naslednje štiri lastnosti:

1. e-uprava bi morala biti »slika« (ogledalo) optimalne organizacije in delovanja upravnih organov; večkrat govorimo prav o e-upravi kot vzvodu za prenavo poslovanja slovenske uprave,
2. e-uprava bi morala vsebovati predvsem in najprej tiste storitve, ki jih stranke (najbolj) potrebujejo,
3. informacijske rešitve e-uprave bi morale pomeniti razbremenitev dela zaposlenih v upravnih organih in ne nalaganje dodatnega dela,
4. vse informacijske rešitve e-uprave bi morale biti enostavne, struktura (ponudba) portala e-uprava pa konsistentna, jasna in pregledna.

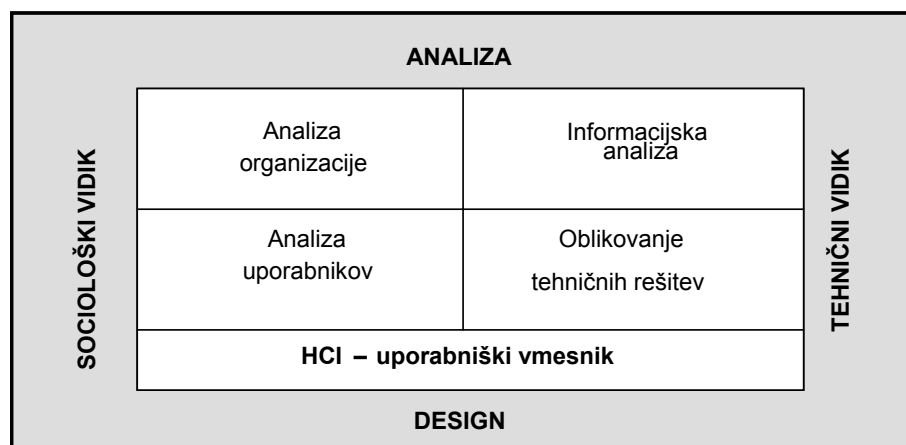
3.4 Kako se v svetu lotevajo razvoja spletnih informacijskih sistemov

Informacijski sistemi (IS) so že mnogo let bistveni pogoj za preživetje organizacij, v zadnjem času pa se izpostavlja nekako **štiri dejavnike**, ki še dodatno poudarjajo njihov pomen:

1. Globalna ekonomija – sodobne uspešne organizacije morajo biti sposobne delovati globalno, tekmovati na celotnem svetovnem trgu, upravljati dobavitelje, stranke in to 24 ur na dan, vse dni v letu.
2. Industrijska transformacija – današnje organizacije temeljijo na znanju in storitvah. Mnogo dejavnosti temelji na kreiranju in distribuiranju informacij. Posledično, proizvajalci potrebujejo manj strojnikov in več oblikovalcev, razvijalcev in IT specialistov.
3. Poslovna transformacija – tradicionalno poslovanje je (bilo) organizirano hierarhično in temelječe na operativnih postopkih, ki dobavljajo storitve in proizvode. Novi pristopi k poslovanju pa imajo vire organizirane okrog proizvoda ali storitve oziroma stranke.
4. Digitalna podjetja – e-poslovanje upravlja odnose strank, dobaviteljev in zaposlenih in je sposobno reagirati na spremembe iz okolja bliskovito.

Glede na to so torej potrebni ustrezni pristopi pri razvoju sodobnih, internetnih IS. Mnogo od njih je usmerjenih v uporabniški vmesnik, ne pokrivajo pa ustrezno vseh potrebnih zalednih IS. Zato so potrebni »večdimenzionalni« pristopi, ki so prikazani na sliki 1.

Slika 1: Matrika elementov razvoja IS po metodi WISDM (Web IS Development Methodology)



Vir: Vidgen Richard in drugi: Developing Web Information Systems, 2004.

4. Potek prenove poslovanja in nastajanje e-uprave pri nas

Reforma slovenske uprave se danes, po moji oceni, (še vedno) nahaja nekje v prvi polovici procesa; čaka nas še mnogo neprehojene poti. Ne predstavljamo si drugačnega pristopa, kot da začnemo s posnetkom in prenovo procesov (nekateri to imenujejo tudi prenovo poslovanja), ki naj vodi v učinkovitejše oblike organizacije upravnih organov. Šele nato postavljajmo ustrezne informacijske rešitve (sisteme). Če omenimo elektronsko poslovanje oziroma e-upravo, kot enega glavnih uporabnikov rezultatov prenove poslovanja, potem je nujnost kvalitetnejše in hitreje prenove poslovanja še toliko večja (da ne bomo gradili e-uprave na starih procesih in organizacijah).

V svetu velja (predvsem za velike organizacijske sisteme), da se s prenovo poslovanja in informatizacijo lahko prihrani od 20% do 40% stroškov, samo z informatizacijo, brez prenove poslovanja pa ne. In zakaj je to za nas tako pomembno? Predvsem zato, ker dosednji potek prenove slovenske uprave ni potekal v tem smislu. Ob predstavljanju posameznih informacijskih rešitev s področja e-uprave, odgovorni sicer populistično praviloma vedno navajajo tudi velike prihranke, vendar pa virov podatkov in algoritmov za izračun teh prihrankov skoraj nihče ne uspe odkriti.

4.1 Dosedanji potek prenove poslovanja slovenske uprave

Stanje na področju prenove procesov slovenske uprave najbolj prikazuje nekatere pretekle aktivnosti (projekti, inštitucije), ki so nanizane kar kronološko. Opisane so z različno podrobnostjo, ker so se bodisi končale na različnih stopnjah finalizacije, ali pa še potekajo.

Projekt »Reforma slovenske javne uprave«

V letih 1996 in 1997 se je začel projekt preobrazbe slovenske javne uprave v luči približevanja EU, katerega nosilec je bilo ministrstvo za notranje zadeve. Projekt je po dobrem letu dni zvođenel oziroma ni bilo konkretnjših informacij o morebitnih rezultatih.

Projekt »Prenova poslovanja in informatizacija upravnih enot RS« (IUE) oziroma kasneje imenovan (PPUE)

Projekt se je začel leta 1997. Tekom izvajanja projekta je stalno prihajalo do novih zahtev in nepotrebnih zapletov, dokončno pa se je zataknilo pri verifi-

Marko Colnar
**Prenova poslovanja, nastajanje
e-uprave in trenutno stanje v Republiki Sloveniji**

kaciji izdelkov 1.faze (t.j. posnetih 58 upravnih postopkov), čeprav se je vedelo, kdo je bil za to pristojen.

Proti koncu leta 2001 se je projekt zagnal še tretjič, tokrat poimenovan »PPUE« in sicer z namenom, da del prvotne projektne skupine ponovno posname in verificira vsaj splošni upravni postopek. To se je poleti leta 2002 res zgodilo, vendar pa se potem ni vedelo, kaj bi z njim.

Projekt »Kakovost v državni upravi« Odbora za kakovost Ministrstva za notranje zadeve – Urada za organizacijo in razvoj uprave

Vlada RS je jeseni leta 1996 z namenom, da bi dosegla približevanje evropskim standardom in izpolnjevanje zahtev standarda ISO-9001, sprejela politiko kakovosti državne uprave.

Ministrstva in vladne službe so se tega projekta lotile same, za upravne enote Republike Slovenije pa je koordinacijo prevzelo Ministrstvo za notranje zadeve – Odbor za kakovost, ki je deloval v okviru Urada za organizacijo in razvoj uprave.

Postavlja se vprašanje: zakaj je vsaka posamezna upravna enota, izvajala projekt sama, če je bil zato ustanovljen Odbor za kakovost, ki bi lahko vzpostavil ustrezno »metodologijo pridobivanja certifikatov« za vse upravne enote?

Ustanovitev Komisije Vlade Republike Slovenije za odpravo administrativnih ovir

Vlada je spomladi leta 2001 ustanovila in imenovala to komisijo, ki je pripravila ustrezna izhodišča, se sestajala in delovala dokaj redno, njeni rezultati so bili še najbolj vidni na področju podjetništva, upravnih enot, okolja in prostora, notranjih zadev, povezav državne uprave z drugimi organi javne uprave (ZPIZ, CSD, ...).

Lahko pa ugotovim, da je komisiji manjkal konkreten mehanizem merjenja, poročanja in ukrepanja. Z letom 2003 je bila komisija ukinjena.

Vprašalniki (metodologija) Ministrstva za notranje zadeve – Urada za organizacijo in razvoj uprave

Jeseni leta 2001 je Urad za organizacijo in razvoj pripravil tkim. »Metodologijo«, ki jo je sestavljalo pet vprašalnikov.

Vprašalniki so bili zelo obsežni, ob njih pa se je odpiralo več vprašanj.

Glede na to, da po zaključeni akciji ni bilo nobenih informacij in glede na dejstvo, da je ta organ spomladi leta 2002 to akcijo ponovil, z nekoliko modificiranimi vprašalniki, vendar v svojem bistvu še vedno enakimi in obsežnimi, gre

sklepati, da so bila porajana vprašanja v prvem krogu smiselna. Ugotavljam še, da tudi po drugem krogu ni bilo konkretnije predstavitev rezultatov.

4.2 Nastajanje slovenske e-uprave

V dosedanjem razvoju naše e-uprave ugotavljam, da so vseskozi manjkali koncept, objektivna analiza potreb strank in zaposlenih ter jasne pristojnosti posameznih resorjev, kljub temu, da je bil pomemben del akcijskega načrta AN-2004 seznam projektov za e-storitve po resorjih.

Posledica takega stanja je, na eni strani portal E-uprava, pod okriljem (sedaj) ministrstva za javno upravo, na drugi strani pa obstoj še nekaterih pomembnih portalov s področja elektronskega poslovanja upravnih organov, ki so po pomembnosti vsaj na enakem nivoju kot portal E-uprava in sicer, npr.: E-davki, E.zemljiška knjiga, E-kataster, itd.... Če k temu dodam še, da ministrstvo za javno upravo vodi in izvaja npr. projekta »e-VEM«, ki je gospodarski projekt in »Podaljšanje prometnega dovoljenja«, ki je projekt ministrstva za notranje zadeve, potem je zmeda tukaj. Namreč, ne ve se, kaj je sedaj vstopni portal E-uprava, mešajo se pristojnosti med resorji za vodenje konkretnih projektov, v medijih predstavniki enega ministrstva predstavljajo projekte drugega, ocenjujejo prihranke za njihove stranke, predstavljajo načrte za prihodnost, ki so pisani na kožo njihovim interesom, še zlasti zaradi populističnega nabiranja političnih točk. In kaj potem lahko pričakujejo od takega sistema e-uprave dejansko stranke in zaposleni? Ali se kaj vpraša tudi njih?

Projekt »e-uprava« se je formalno začel v začetku leta 2001, ko je bila vzpostavljena prva verzija državnega portala. Enotni državni portal naj bi zagotavljal javnosti dostop do vseh informacij in storitev javne uprave (24 ur x 365 dni), na enostaven in prijazen način tako, da uporabniku ne bi bilo treba poznati notranje organizacije in postopkov javne uprave. Bil naj bi skupna enovita predstavitev državnih organov Republike Slovenije na internetu. Tako bi se javna uprava približala državljanom Slovenije, ter bila naj bi bolj prijazna, uporabna To so bili načrti leta 2001.

Leta 2002 je bila sprejeta »Strategija uvajanja elektronskega poslovanja v državni upravi za obdobje od leta 2001 do leta 2004« (SEP-2004). Z njo je bila vzpostavljena strateška podlaga za uvajanje elektronskega poslovanja v državno in javno upravo RS. Kljub jasnim usmeritvam in ciljem, izvajanje strategije ni bilo zadovoljivo in učinkovito, čeprav je bil dosežen velik napredek predvsem na področju tehnološke infrastrukture in ključne zakonodaje. Državni organi bi

Marko Colnar

**Prenova poslovanja, nastajanje
e-uprave in trenutno stanje v Republiki Sloveniji**

morali prevzeti večjo pobudo in nosilno vlogo pri uresničevanju posameznih projektov elektronskega poslovanja na njihovih področjih, v skladu z njihovimi pristojnostmi, ob zagotavljanju učinkovite skupne organizacijske in tehnološke podpore.

Po sprejetju SEP-2004 so bili vsekakor storjeni pozitivni premiki na področju informatizacije in dostopa do interneta v RS. Kljub nekonsistentnosti podatkov (virov), so primerjave razvitosti na tem področju, zlasti z državami kandidatki za članstvo v EU, vseeno kazale dokaj ugodno podobo.

Predvsem se je povečalo število uporabnikov interneta v RS, pojavili so se novi ponudniki internetnih storitev (kabelski operaterji, operaterji mobilnih telekomunikacijskih storitev) in povečalo se je število uporabnikov sodobnih tehnologij in storitev (ISDN, ADSL,...). S tem se je povečala baza potencialnih uporabnikov e-storitev javne uprave.

Vzpostavitev dobre e-uprave zahteva v vseh državah veliko napora (nove e-storitve, vzpostavitev učinkovitih mehanizmov za izvajanje in spremljanje projektov vzpostavljanja e-uprave, učinkovito promocijo ter uvajanje uporabnikov in še mnogo drugih pogojev, ki morajo biti izpolnjeni). Zato je tudi Republika Slovenija, po sprejetju Strategije SEP-2004, sprejela še njen izvedbeni dokument »Akcijski načrt e-uprave do leta 2004« (AN-2004).

Nabor e-storitev, aplikacij in nalog v njem je nastal na podlagi usklajevanj znotraj delovne skupine, usklajevanj z organi uprave, primerjav z drugimi državami, ki so uvajale e-upravo, še zlasti s članicami EU in takrat še pridruženimi članicami. Nabor e-storitev se je tekom izvajanja projektov oziroma realizacije akcijskega načrta tudi dopolnjeval.

Redno se je preverjalo uvajanje e-storitev in stopnja uvedbe. V ta namen je bilo potrebno vzpostaviti učinkovite mehanizme za izvajanje in spremljanje projektov ter redno skrbništvo akcijskega načrta.

Ustanovljena je bila »projektna pisarna« na takratnem Centru Vlade RS za informatiko in zagotovljena informacijska podpora v obliki intranetne aplikacije »Programsko projektna pisarna«.

Za spremljanje izvajanja akcijskega načrta je bila uporabljena evropska merska lestvica »*eGovernment indicators for benchmarking eEurope*«, ki je bila že uveljavljena pri spremljanju akcijskih načrtov eEurope in eEurope+. Uporabljale so se stopnje od 0 do 4 za vrednosti kazalnika – indeksa e-uprave.

Marko Colnar

**Prenova poslovanja, nastajanje
e-uprave in trenutno stanje v Republiki Sloveniji**

V akcijskem načrtu se je za vsako e-storitev, ki je bila uvrščena pod določeno podpodročje, ocenjevala trenutna stopnja e-poslovanja in ciljna stopnja e-poslovanja ter rok v katerem se želi doseči ciljno stopnjo e-poslovanja.

Ob vsakem razdobju osveževanja akcijskega načrta sta se ugotavljala trenutna stopnja in približevanje ciljni stopnji.

Mesečno so se sestajali vsi pristojni posameznih upravnih resorjev oziroma vodje projektov in poročali o stanju svojih projektov za e-storitve slovenske e-uprave. Vlada RS pa je dvomesečno obravnavala zbirna poročila (povzeto po Center Vlade RS za informatiko, Akcijski načrt e-Uprave do leta 2004 (AN-2004), 2003).

Po izteku Strategije SEP-2004 in Akcijskega načrta AN-2004, kjer je bil vzpostavljen portal e-uprave in program projektov za elektronske storitve e-uprave, se je vendarle vseskozi, kljub precejšnjim pozitivnim premikom in rezultatom, ugotavljalo, da naša e-uprava le nima nekega jasnega koncepta, da se ne razvija vedno tistih storitev, ki so dejansko najpotrebnejše, da obstajajo problemi stopnje uporabe že izdelanih in objavljenih e-storitev na portalu e-uprave.

V ta namen je bil v drugi polovici leta 2004 vzpostavljen še projekt »merjenja zadovoljstva strank e-uprave«, ki naj bi objektivno in konkretno zagotovil razvijalcem »povratne informacije« e-uprave, o tem, kaj si stranke dejansko želijo in opozoril na nekatere probleme, pasti ter ponudil tudi (mednarodne) primerjave. Rezultati tega projekta uradno niso bili objavljeni.

V letu 2005 se na področju slovenske e-uprave ni zgodilo praktično nič, z izjemo vzpostavitve medresorske skupine »za boljšo koordinacijo e-uprave«, ki je poskušala »oponašati predhodno skupino«, katere delovanje se je ustavilo nekje novembra 2004. Vendar pa sodelovanje (samo za ilustracijo - od zadnjega sestanka te skupine je minilo že več mesecev) poteka v nekem mlačnem vzdušju, nekih omembe vrednih rezultatov pa ni.

5. Dejanski dosežki slovenske e-uprave

Na podlagi orisa poteka prenove poslovanja in nastajanja slovenske e-uprave iz predhodnega poglavja lahko ugotovimo:

Nabor »e-storitev«, postavljen v dokumentu SEP-2004 in predvsem v AN-2004, je bil precej celovit in večkrat medresorsko usklajen. Končna stopnja

Marko Colnar
**Prenova poslovanja, nastajanje
e-uprave in trenutno stanje v Republiki Sloveniji**

realizacije e-storitev, ob zaključku mandata AN-2004, pa je bila cca 35%. Postavlja se vprašanje: kaj je (bilo) s preostalimi 65%.

Kljub začetnemu zagonu, da bi ponudili rešitve, ki bi strankam in upravnim organom pomenile razbremenitev in konkretne koristi (resnično dodano vrednost), se je zadeva počasi začela razvijati v smer, ki jo je narekoval relativno zaprt krog odločevalcev.

Cilje, storitve in podatke oziroma koncept e-uprave bi bilo treba »preslikati« v (re)organizacijo in boljše delovanje (optimirane postopke) upravnih organov. S tem bi dobili okvire, po katerih bi se lotili celovite prenove poslovanja (ne samo pisanja/popravljanja zakonodaje). Poleg tega bi morali prisluhniti tudi strankam in samim zaposlenim v upravnih organih (kaj dejansko v življenju potrebujejo, kaj so ozka grla pri delu, ...). Tako bi dobili merila in kriterije, po katerih bi določevali prioritete za razvoj določenih storitev sistema e-uprave.

Toda so se projekti razvijali brez omenjenih okvirov, kot da je pri razvoju slovenske e-uprave prevladoval kriterij kvantitete in ne kvalitete.

Portal e-uprave se je polnil s »čimveč vsega«, zato je postajal vedno bolj nejasen. Vmes se je sicer prenovil dvakrat, vendar se je opazalo, da cilji prenove niso izhajali iz kakšnega koncepta e-uprave ali pričakovanj in potreb strank. Danes na njem prevladujejo v glavnem informacije in malo pa je e-storitev, kajti le-te (npr. stopnje 4 ali 5 po evropski metodologiji) bi zahtevale predhodno prenavo poslovanja in popolnoma jasne pravne oziroma vsebinske verifikacije, teh pa se ni znalo zagotoviti. Občutek je, da so razvijalci sicer izdelali peščico e-storitev, vendar predvsem tiste, ki jih je bilo sorazmerno enostavno razviti.

K temu je morda delno pripomogla tudi metodologija EU »eGovernment indicators for benchmarking eEurope«, ki je narekovala 20 življenskih dogodkov (12 za prebivalce in 8 za poslovne subjekte). Navedimo citat iz objavljenega prispevka dnevnika Finance: *»Zaradi spremljanja 20 izbranih e-storitev so se vse države - s Slovenijo vred - zaletele v njihovo zagotavljanje. Akcijski načrt tako spremlja samo faze, v katerih projekti so, ne pa tudi njihove dejanske uspešnosti«.*

Vlada RS je leta 2006 sicer sprejela tudi novo strategijo e-uprave z naslovom »Strategija e-uprave v RS za obdobje od leta 2006 do leta 2010« (SEP-2010), leta 2007 pa še akcijski načrt AN2007/2010. Ob teh dveh dokumentih, ki naj bi začrtala nov zagon razvoja slovenske e-uprave, naj poskusim navesti konkretne rezultate e-uprave v zadnjih treh letih - tri leta zato, ker je po preteku

Marko Colnar

**Prenova poslovanja, nastajanje
e-uprave in trenutno stanje v Republiki Sloveniji**

mandata strategije SEP-2004 to novo formalno obdobje slovenske e-uprave, ki pa sovпада tudi z mandatom nove Vlade RS.

Z izjemo storitve »eVEM« (enotna vstopna točka za registracijo in poslovanje podjetnika posameznika), neposrečeno izbrane upravne storitve - elektronskega podaljšanja prometnega dovoljenja in ponudbe dvanajstih obrazcev za komuniciranje z občinami, stranke niso dobile praktično nobene nove e-storitve (Državni portal E-uprava: <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/>).

6. Nekaj primerjalnih podatkov o e-upravah

Za ilustracijo navedimo, v zadnjem času zelo aktualna dva vira mednarodnih podatkov, ki slovensko e-upravo ocenjujeta diametralno nasprotno. Bralci si lahko sami ustvarijo sliko o korektnosti obeh; predvsem tisti, ki so že uporabljali portal e-uprava.

6.1 Podatki univerze Brown

V študiji z naslovom »Global E-Government, 2007« je avtor Darrell M. West s sodelavci analiziral 1.687 internetnih strani – e-uprav iz 198 držav.

Metoda primerjalne analize je vsebovala:

- elektronske storitve
- zasebnost in varnost
- dostopnost domačih strani
- tuji jeziki, v katerih so ponujene elektronske storitve
- stroške elektronskih storitev
- e-demokracijo

V bistvu gre za neko varianto »indeksa e-uprave«. Slovenija je uvrščena na 82. mesto, leta 2006 pa na 45.; prva je Južna Koreja, drugi Singapur, tretji Tajvan (celotna lestvica in obrazložitve so v dokumentu Global E-Government 2007, Brown University, 2007, <http://www.insidepolitics.org/egovtdata.html>).

6.2 Podatki evropske komisije

V študiji z naslovom »The User Challenge Benchmarking The Supply Of Online Public Services, 7th Measurement, September 2007« je analiziranih 27 držav, članic evropske skupnosti in še Islandija, Norveška, Švica in Turčija.

Metodologija primerjalne analize je v bistvu »*eGovernment indicators for benchmarking eEurope*«, ki vsebuje 20 življenskih dogodkov (12 za prebivalce in 8 za poslovne subjekte). Vsak izmed teh življenskih dogodkov ima svojo ciljno stopnjo (nikakor nimajo vsi dogodki ciljne stopnje 5!), skupni indeks e-uprave, kot dejansko ta kazalnik imenujemo pri nas, pa se meri v odstotkih realizacije vseh trenutnih stopenj razvitosti življenskih dogodkov glede na njihove ciljne. Trenutno metoda obsega pet stopenj:

0. ni informacij
1. pojaviti se (prisotnost uradne vladne on-line strani),
2. stopnjevanje (informacije postanejo bolj dinamične),
3. interaktivno (uporabniki si »snemajo obrazce«, po elektronski pošti poslujejo z uradniki),
4. transakcije (uporabniki lahko plačajo posamezne storitve),
5. integracija (popolna integracija elektronskih storitev po vsej upravi).

Slovenija je uvrščena na 2. mesto, leta 2006 pa je bila na 7. Celotna lestvica in obrazložitev so v dokumentu *The User Challenge Benchmarking The Supply Of Online Public Services, 7th Measurement, September 2007*, http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2007.pdf.

7. Zaključne ugotovitve

7.1 Obstaja več vidikov prenove poslovanja slovenske uprave

Če torej obravnavamo slovensko upravo kot organizacijski sistem, potem je primerno, da pristopimo k prenovi čimbolj sistematično. To nam kasneje zelo olajša delo, kajti že analiza stanja nam, ob striktni uporabi ustrezne metode dela in tehnik prikaza rezultatov, zagotovi modele, ki celovito prikazujejo obstoječe stanje sistema naše uprave, na katerem potem, z isto metodo in tehnikami prikaza rezultatov, izgradimo ciljno stanje (modele). Pristopimo k analizi in prenovi naše uprave najmanj skozi:

1. Institucionalni vidik (zakonodaja),
2. Vsebinski vidik (upravni postopki, drugi procesi in podatki),
3. Organizacijski vidik (notranja organizacija, menedžment),
4. Kadrovski vidik (sistemizacija, menedžment) in
5. Informacijski vidik (e-uprava, baze podatkov, druge aplikacije, povezave).

(Colnar, Kako do prenove slovenske uprave, 2006, str. 73)

7.2 Za začetek bi bila potrebna kakovostna strategija e-uprave

Strategija e-uprave Republike Slovenije za obdobje 2006 do 2010 (SEP-2010), ki jo je, na predlog Ministrstva za javno upravo – Direktorata za e-upravo in upravne procese, sprejela spomladi leta 2006 Vlada RS, je formalno sicer potreben dokument (skupaj z izvedbenim dokumentom Akcijski načrt e-uprave do leta 2010 (AN-2007/2010)), treba pa je opozoriti, da je bilo v procesu nastajanja strategije podanih precej tehničnih pripomb, ki jih avtorji niso upoštevali.

Konkretno naj navedemo nekaj teh:

- sprejeti dokument je, v bistvu predelana verzija dokumenta, ki ga je zapustila delovna skupina koncem leta 2004, potem, ko je potekla veljavnost stari strategiji SEP-2004 oziroma potem, ko je bil ukinjen Center Vlade RS za informatiko,
- nikjer ni omenjeno, kaj bo v letu 2006 storila ekipa projekta e-uprave s preostankom nerealiziranih 65% e-storitev, ki so ostale ob koncu leta 2004, (po Akcijskem načrtu e-uprave do leta 2004 - AN-2004)
- nova strategija SEP-2010 bi morala izhajati iz realnega (opisa) trenutnega stanja in ne iz večkratnega naštevanja samo nekaterih že izdelanih rešitev, brez kritične analize oziroma dejanskih problemov,
- ob sprejetem dokumentu je ostalo neodgovorjeno vprašanje – kaj se je naredilo na e-upravi v letu 2005, pa tudi še v letu 2006,
- dokument ne ponuja konkretnjših smernic za informacijske rešitve za stranke in zaposlene v slovenski upravi – floskule tipa »Zadovoljni uporabniki so vodilo sodobne e-Upraveitd...« verjetno ne dajejo pravega odgovora,
- kakšnem konceptu e-uprave v dokumentu ni sledi, njegovo pomanjkanje v dosedanjih več kot sedmih letih pa se še kako pozna,
- in še precej drugih.

7.3 Digitalni certifikati

Vsekakor je varnost v elektronskem poslovanju prvi imperativ. Vendar je to vprašanje treba rešiti smiselno, tako z vsebinskega in s tehnološkega vidika. Zahtevanje digitalnih certifikatov v naši e-upravi, pri skoraj vsaki e-storitvi, je vprašljivo (medtem ko nam danes poštarji nosijo domov npr. dohodninske odločbe kar v vrečkah, ki se lahko valjajo tudi na cesti, pri sosedu). Izbrana tehnologija je prezahtevna za povprečnega uporabnika oziroma za te e-storitve

(sicer dobra, vendar pa je namestitev certifikata večkrat problem tudi za računalničarja).

Po vseh teh letih, se je ekipa e-uprave končno začela ozirati tudi za drugimi, enostavnejšimi, vendar ustreznimi certifikati.

Ponovno pa bo treba premisliti o seznamu e-storitev, ki naj bi jih digitalni certifikat sploh ščitil.

7.4 Še ena zabloda

Predstavitel »generičnega življenjskega dogodka«, ki naj bi ga določeni pristojni zaposleni v upravnih organih kar vnašali prek portala e-uprave, od vodje projekta e-uprave, kaže: da se je »snovalec« prelahkotno lotil analize vsebinskega stanja upravnih organov in je zato neprimerno poenostavil informacijsko rešitev, ki temelji na nekaterih napačnih predpostavkah.

Verjetno gre v tem primeru za zahtevnejše aplikacije, ki nujno temeljijo na najprej vsebinsko optimiziranih in povezanih delovanjih upravnih organov.

Ker je od tega bistveno odvisen nadaljnji uspeh (uporaba) e-uprave (čimveč e-storitev stopnje 4 ali celo 5, od katerih imajo vsi največ koristi), bi kazalo na to temo izvesti kakovostno razpravo ustrežnejših poznavalcev te tematike !

7.5 Kaj bi od slovenske e-uprave dejansko lahko dobili

Najprej bi bila potrebna kakovostna strategija; sprejetemu dokumentu SEP2010 namreč manjka najmanj:

- objektivna analiza stanja,
- realne predpostavke,
- koncept,
- in še marsikaj ...

Nato bi kazalo čimprej izvesti celovito prenovno poslovanja naše uprave – osnova za sodobne in učinkovite »e-storitve«, t.i. 4. ali 5. stopnje po evropski merski lestvici in od katerih imajo stranke največ koristi

Nadalje bi morali vzpostaviti učinkovito organizacijo za razvoj informacijskih rešitev e-uprave, spremljanje, poročanje in ukrepanje.

Pa ne pozabiti na zaposlene in stranke e-prave kot tiste vzroke, zaradi katerih se uprava sploh prenavlja in informatizira (in ne zaradi vodje projekta in zunanjih izvajalcev).

Marko Colnar

**Prenova poslovanja, nastajanje
e-uprave in trenutno stanje v Republiki Sloveniji**

Glavni (ne edini) rezultat za vse - stranke in zaposlene (uporabnike) e-uprave - bi bil npr. prijazen portal, ki bi ponujal želene in ustrezne e-storitve upravnih in drugih organov, povezane tako, da bi stranke od doma, zaposleni pa brez njih, rešili glavno problemov. Zaposlenim v upravnih organih bi odpravil še večino rutinskih in administrativnih del in bi jim tako opustil čas za upravljanje, odločanje in nadaljno prenovo poslovanja.

7.6 Scenarij prenove poslovanja in nadaljnega razvoja e-uprave pri nas

1. Uporabimo ustrezen pristop: bistvo reševanja nekega problema ali začetka razvoja nekega sistema (projekta) je v pravi izbiri in dosledni uporabi ustrezne metode dela.

Že v mnogih projektih naše uprave se je izkazalo, da je, tudi za potrebe prenove procesov oziroma poslovanja, zelo uporabna t.i. »informatična metoda« (konkretno: EMRIS – enotna metodologija razvoja informacijskih sistemov) oziroma njena prva faza – Strateško planiranje in njen glavni izdelek t.i. »pregledni model« (ki vsebuje organizacijsko strukturo, procese, podatke in povezave med njimi). Žal skoraj vsi dosedanji pristojni in vsebinski udeleženci prenove poslovanja slovenske uprave niso hoteli dopustiti vsaj predstavitev, kaj šele, da bi sprejeli tudi argumente in metodologijo uporabiti!

Dejstvo je, da najmanj polovica projektne skupine, npr. informatičnega projekta, sestavljena iz tkim. »vsebinskih ljudi«. Tako ti, ob snovanju t.i. »uporabniških zahtev«, sproti ustvarjajo tudi spremembe v procesih in organizaciji, za katero kasneje gradijo ali prenavljajo IS. Nesmiselno je graditi nov IS za slabo in neučinkovito organizacijo in delovanje!

2. Posnetek stanja – »pregledni model« je nujno potreben: ne moremo si zamisliti začetka prenove kakršnegakoli objekta ali sistema, brez celovitega posnetka obstoječega stanja. Predlagana metoda dela in tehnike prikaza rezultatov nam omogočajo, da izdelamo celovit »pregledni model« in vse (pod)modele slovenske uprave, na katerih jasno vidimo delovanje posameznega upravnega organa ali celotne uprave, identificiramo probleme (ozka grla, nekonsistentnosti, redundance, ali pa npr. manjkajoče elemente). Dosedaj v naši upravi še ni bilo aktivnosti, ki bi omogočile pripravo celovite slike stanja.

3. Ob izdelavi »preglednega modela obstoječega stanja uprave«, postavimo cilje (dobre) organizacije in izvedemo kritično analizo: ko smo naredili

Marko Colnar
**Prenova poslovanja, nastajanje
e-uprave in trenutno stanje v Republiki Sloveniji**

celovit »pregledni model obstoječega stanja uprave«, nanj postavimo cilje dobre organizacije, ki veljajo tudi za upravo ter obstoječe stanje kritično analiziramo. S tem smo dobili nastavke za ciljni »pregledni model« prenovljene uprave.

4. Izdelamo tudi »pregledni model prenovljene uprave«: na temelju nastavkov iz predhodne točke projektiramo (lahko rečemo kar konstruiramo, ali razvijemo, ali izdelamo) celoviti »ciljni pregledni model« bodoče prenovljene uprave«.

5. Veliko lahko naredimo na področju organizacije: kot smo že omenili, so organizacijski, vsebinski in kadrovski vidiki zelo pomembni (vmesni med institucionalnim in informacijskim). Množično izgovarjanje na potrebne zakonske spremembe je neproduktivno in zavajajoče. (Re)organizacija je danes učinkovito orodje za izboljšanje delovanja. Pri tem gre, v našem primeru, v veliki večini za večje ali manjše spremembe v notranji strukturi upravnih organov, v tesni povezavi s spremembo strukture upravnih in drugih postopkov (ne njihove spremembe). Organizacija je relativno poceni orodje in skrita notranja rezerva v sistemu (vedno je možno še kaj izboljšati, investicije pa niso velike).

6. Kadri in menedžment so temelj sodobne organizacije: v tesni povezavi s sodobno organizacijo je vodenje in upravljanje kadrov, ki pa morajo tudi sami spremeniti miselnost (odnos do strank – kupci upravnih storitev, odnos do virov za njihovo delo = ključ do učinkovitejšega poslovanja). Posebno pozornost je potrebno posvetiti tudi izobraževanju vodij; t.i. upravni menedžment (»*New Public Management*«) je ena od osnov profesionalizacije sodobne uprave.

7. Elektronsko poslovanje uprave mora olajšati delo zaposlenim in povečati dostopnost njihovih storitev: dejstvo je, da vsaka država izbere »svoj pristop« pri strategiji, planiranju, razvoju in implementaciji prenove poslovanja in informatizacije njihove »e-uprave«.

V splošnem pa gre za stalno povečevanje in izboljševanje »on-line« upravnih storitev. Te morajo:

- biti cenejše,
- prispevati k razvoju gospodarstva,
- izboljšati »vladanje«,
- izboljšati dostopnost do kvalitetnih (javnih) informacij,
- povečati transparentnost delovanja uprave,
- povečati možnosti za demokratične dialoge.

(Colnar, 2006, str. 218 - 220)

7.7 Sklepna misel

Dejstvo je, da e-uprava vsekakor ni dala tistih rezultatov, ki so se od tega projekta (tudi glede na vložke) pričakovali.

V zadnjih več kot sedmih letih je bilo zamujenih precej priložnosti. Nenazadnje danes živimo v informacijski družbi, v globalnem svetu, z multimedijo... Od informatizacije sta zelo odvisna tudi gospodarski razvoj in življenjski standard. Seveda se moramo zavedati, da je treba v informacijski družbi k razvoju pristopati realno (selektivno, tudi zavedajoč se, da vsi pač nikdar ne bodo komunicirali prek interneta), pa vendar – polovica naše populacije je že uporabnik interneta, vsi upravni organi imajo računalniško opremo, stranke si želijo e-storitev... Vse to bi moralo biti stalno ogledalo za snovalce in razvijalce naše e-uprave.

Nizki odstotki uporabe e-dohodnine, e-podaljšanj prometnih dovoljenj, ki so sicer videti kot privlačne in uporabne e-storitve, nekaj sporočajo. Zelo vprašljivo je npr. večletno vlaganje v razvoj informacijske rešitve e-dohodnine, medtem ko se v letošnjem letu napoveduje odpravo napovedi in odmere dohodnine!

Moram priznati, da pa vendarle ostajam optimist. Zadnji članki v časopisju (poleti 2007) so me prijetno presenetili, ker mi dajejo upanje, da se bo tokrat morda le odprla objektivna razprava o slovenski e-upravi, od nastanka (2001) pa do danes.

Razvoj e-uprave se nikakor ni usmeril tako, kot smo si prvotno zamislili in kot pričakujejo občani, pa tudi zaposleni v upravi. Množica pravnega svetovanja in variacije na nekako tri programske rešitve ter osebne samopromocije posameznikov iz te ekipe, vsekakor niso to, kar naj bi e-uprava bila.

Verjetno sedaj, po vsem tem, po sedmih ali po zadnjih treh letih, ne bo dovolj samo kakšen intervju odgovornega za e-upravo in prenovo slovenske uprave, v katerem bo sedaj ugotovil katere vse bi bile potrebne aktivnosti, ki pa se niso izvajale, kljub pravočasnim korektnim opozorilom, se delno posul s pepelom in želel zgodbo zastaviti na novo, kot da se ni nič zgodilo.

Tudi prepričevanje raznih avtorjev svetovnih primerjav nacionalnih e-uprav, kjer se na lestvicah ne najdemo na mestu, ki si ga razvijalci želijo, ni pot do ustrezne e-uprave. Istočasno pa vidimo nenavadno visoko uvrstitev naše e-uprave na lestvici evropske komisije.

Ugotovitev, da nam manjka e-storitev, bolj ali manj drži. Nazivi »elektronske upravne storitve« na portalu E-uprava, za katerimi pa so le informacije in pripet kakšen obrazec, stopnjo uporabe oz. uporabnosti ne bodo povečali. Pa

Marko Colnar
**Prenova poslovanja, nastajanje
e-uprave in trenutno stanje v Republiki Sloveniji**

še pri tistih nekaj obstoječih e-storitvah je potrebno objektivno analizirati, kakšna je njihova dejanska uporaba.

Torej – nujno je potrebna čimprejšnja realna ocena stanja! Že na prvi pogled pa kaže, da bodo verjetno potrebni drugačni pristopi, kot dosedaj, oziroma korenitejše spremembe na tem področju. Najprej pa se nadejam nadaljevanja objektivne razprave o naši e-upravi, v kateri bi lahko končno sodelovali tudi drugi, ki jim dosedaj ta možnost ni bila dana.

Trenutno stanje naše e-uprave pomeni, da so si bralci (upam, da tudi tega prispevka) oziroma strokovna in širša javnost svojo sliko že ustvarili in jo vsekar kaže upoštevati. Pretirana suverenost razvijalcev, protestiranje pri ocenjevalcih, vsi dosedanji vložki in dejanski rezultati pa nakazujejo, da si verjetno ne moremo privoščiti »še enega tako uspešnega obdobja slovenske e-uprave«, kljub izrednemu rezultatu na lestvici evropske komisije.

Doc. dr. Marko Colnar je diplomiral, magistriral in doktoriral je na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani. Leta 2004 je bil na Univerzi v Ljubljani habilitiran za docenta. Sodeloval je pri planiranju in razvoju informacijskih ter organizacijskih sistemov: od priprave metodoloških osnov, pisanja strateških in planskih dokumentov, do vodenja konkretnih informacijskih in drugih projektov. Je tudi avtor več kot 70 strokovnih in znanstvenih prispevkov. Od leta 1984 do 1993 je bil zaposlen na SŽ – Prometni inštitut, od leta 1993 pa v državni upravi (Davčna uprava RS, Center Vlade RS za informatiko, Ministrstvo za šolstvo in šport).

Marko Colnar
**Prenova poslovanja, nastajanje
e-uprave in trenutno stanje v Republiki Sloveniji**

Literatura in viri

- Burton M.R., DeSanctis G., Boerge Obel (2006): Organizational Design, A Step-by-Step Approach, Cambridge, Cambridge University Press, , 235 str.
- Center vlade RS za informatiko (2000): EMRIS - Enotna metodologija razvoja informacijskih sistemov, Strateško planiranje, Ljubljana,
- Center Vlade RS za informatiko (2001): MVPDU-IT - metodologija vodenja projektov v državni upravi - projekti informacijske tehnologije, Ljubljana,
- Colnar M (2006): Ali e-Uprava izpolnjuje pričakovanja?, Portorož, 2006, Dnevi slovenske informatike, Zbornik posvetovanja, str. 126 in CD
- Colnar M.(2005): Kje smo s prenovo procesov v naši upravi?, Portorož, XII Dnevi slovenske uprave, CD
- Colnar M. (2006): Kako do prenove slovenske uprave, Ljubljana, , GV Založba, 225 str.
- Grad , Kaučič I., Ribičič C., Kristan I.(1996): Državna ureditev Slovenije, Ljubljana, ČZ Uradni list RS, 470 str.
- Harrington H. J., Esseling K.C.E., van Nimwegen H.(1997): Business Process Improvement, Workbook, New York, McGraw-Hill, , 314 str.
- Heeks R.(2006): Implementing and Manaing eGovernment, London, SAGE Publications Ltd., , 285 str.
- Vidgen R., Avison D., Wood B., Wood-Harper T.,(2004): Developing Web Information Systems, Linacre House, Jordan Hill, Oxford, Elsevier Butterworth-Heinemann, , 274 str.
- Vintar M., Grad J., (2004).: E-Uprava: Izbrane razvojne perspektive. Ljubljana, Upravna misel, , 387 str.
- Center Vlade RS za informatiko: e-Poslovanje v javni upravi RS 2001-2004 (SEP-2004), Ljubljana, 2001
- Center Vlade RS za informatiko: Akcijski načrt e-Uprave do leta 2004 (AN-2004), verzija 1.3, Ljubljana, 2003
- Certifikatna agencija: <http://www.si-ca.si/>
- Državni portal e-uprava: <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/>
- i2010 – Evropska informacijska družba za rast in zaposlovanje, SEK(2005) 717, Bruselj, 2005
http://europa.eu.int/information_society/eeurope/i2010/introduction/index_en.htm -
- The User Challenge Benchmarking The Supply Of Online Public Services, 7th Measurement, September 2007, Capgemini for European Commission, Directorate General for Information Society and Media
http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2007.pdf

Marko Colnar

**Prenova poslovanja, nastajanje
e-uprave in trenutno stanje v Republiki Sloveniji**

- Global E-Government 2007, Brown University, Providence, Rhode Island, United States, 2007 <http://www.insidepolitics.org/egovtdata.html>
- i2010 Akcijski načrt za e-upravo;
http://europa.eu.int/information_society/activities/egovernment_research/doc/highlights/comm_pdf_com_2006_0173_f_en_acte.pdf
- Ministrstvo za javno upravo: Strategija e-uprave RS za obdobje od leta 2006 do leta 2010 – SEP-2010 »e-uprava za boljšo javno upravo«, Ljubljana, 2006
- Ministrstvo za javno upravo: Akcijski načrt e-Uprave do leta 2010 AN-2007/2010, Ljubljana, 2006
- Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo: Strategija razvoja informacijske družbe v Republiki Sloveniji (Si2010), Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ljubljana, 2007
- Statistični urad Republike Slovenije: Uporaba interneta v podjetjih z 10 ali več zaposlenimi osebami, Slovenija, 1. četrtnetlje 2007, http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=1182
- Statistični urad Republike Slovenije: Uporaba interneta v gospodinjstvih, Slovenija, 1. četrtnetlje 2007, http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=1185
- Zakon o državni upravi (ZDU-1-UPB4), Uradni list RS št. 113 / 2005

SUMMARY

**RENOVATION OF BUSINESS, OCCURRING
E-GOVERNMENT AND AT THE MOMENT
CONDITION IN THE REPUBLIC OF SLOVENIA**

Modern administration should aim to achieve optimal internal functioning and effective customer operations to the satisfaction of both employees and customers; to a great extent, this can be achieved through e-commerce, provided certain starting points, facts and assumptions are taken into account.

The development of informatisation within the Slovene administration up to now should (like in that of the developed organisations and states we tend to compare ourselves to) have led towards optimizing (manual) functioning of administration, establishing information solutions (first for the so-called 'common functions' in terms of their effective interconnection), and via the Internet towards opening up to customers in a convenient way; all of this should be upgraded with systems for governance and decision-making.

The development of the Slovene e-government up to now has lacked concept, an objective analysis of the needs of customers and employees, and a clear specification of competences of individual ministries, despite the fact that a list of projects for e-services within individual ministries formed an important part of the AN-2004 action plan. As a result, there are several separate web portals in an otherwise common Slovene e-government: on the one hand there is the State portal 'E-uprava' under the umbrella of the Ministry of Public Administration, on the other hand there are other important portals for electronic commerce of administrative bodies which are at least equal in importance as the 'E-uprava' portal (e.g. e-taxes, e-land register, e-cadastre etc). What's more, the Ministry of Public Administration runs and carries out two other projects, one for corporate entities called »e-VEM« and one for citizens »the online extension of a vehicle registration document«, which is otherwise a project of the Ministry of the Interior, so the confusion is more than obvious.

Aims, services and data of the e-government, or rather its concept, should be »transposed« into the (re)organisation and better functioning (optimised procedures) of administrative bodies. This would give us a framework for a complete reform of operations (instead of just drafting/amending legislation). In addition, both customers and employees in

administration bodies should be heard as well (what their needs are, where bottlenecks are...). This would provide criteria for determining priorities for the development of individual services within the e-government system.

If we look at the Slovene administration as an organisational system, it is appropriate to approach its reform as systematically as possible; this makes the task significantly easier later on since the analysis itself together with a strict application of appropriate work methods and techniques for displaying results provides models which show a complete picture of the existing state of affairs in Slovene administration, and which can be then used to build the target state of affairs (models) using the same methods and techniques.

The main (but not the only) result for everyone involved – customers and employees (i.e. the users) of e-government – would be a user-friendly web portal which would offer the required and suitable e-services of administration and other bodies interconnected in such a way that customers and employees could solve the majority of the problems, the former from their homes and the latter without the customers. This would rid the employees in administration bodies of most routine and administrative work giving them time for management, decision-making and further operations reform.

To constantly blame the lack of necessary legislative changes for current state of affairs is unproductive and misleading.

Today (re)organisation is an effective tool for the improvement of functioning. In the case at hand, this involves mainly more or less big/small changes in the internal structure of administration bodies in close connection with changes in the structure of administrative and other procedures (but not the change of the procedures themselves). Organisation is a relatively cheap tool and a hidden reserve in the system (there is always room for improvement, which does not require a big investment).

Staff, management and staff management are the foundation of modern organisation, however, members of the staff themselves must change their way of thinking (their attitude towards customers – the buyers of administrative services, their attitude towards the sources for their work = a key to a more effective operations). Special attention should be given to educating managers; the so-called new public management is one of the bases for the professionalisation of modern administration. It involves a constant increase in and a constant improvement of online

Marko Colnar

**Prenova poslovanja, nastajanje
e-uprave in trenutno stanje v Republiki Sloveniji**

administrative services, which should be cheap and should contribute to economic development, improve governance, increase accessibility to quality (public) information, and augment the transparency of administration operations and possibilities for democratic dialogue.

E-government did not yield the results expected of the project (also from the investment point of view). The low percentage of citizens using e-income tax return and e-vehicle registration document extension, which seem attractive and useful e-services, is sending a negative message. The many years of investment into developing information solutions for e-income tax return has become very questionable since it has been announced that this year income tax return might be abolished. It is essential to make a realistic evaluation of the state of affairs as soon as possible; excessive confidence on the part of developers, protests from evaluators, all of the investments so far and the actual results show that we cannot afford a seemingly successful period of the Slovene e-government despite the exceptional result on the European commission scale.

E-government should be a model for optimal organisation and functioning of administration bodies; it should mainly include those services customers need the most; information solutions of e-government should represent a reduction in administrative burdens for employees in administration bodies; all information solutions of e-government should be simple, while the structure (the selection of services) of the e-government portal should be consistent, clear and transparent.

Zagotavljanje vzdržnih pokojnin v prihodnje

UDK: 368.914 : 336.55

Dejan Podjed

dejan.podjed@volja.net

IZVLEČEK

Avtor se v članku osredotoča na pokojninsko in invalidsko zavarovanje. To sta področji, ki v svetu in pri nas postajata vse pomembnejši. Tako v državah Evropske unije kot tudi v Sloveniji so vlade sicer sprejele določene ukrepe za ohranjanje vzdržnega pokojninskega sistema, vendar pa je posamezna država pri izvedbi svoje reforme upoštevale specifične socialnozgodovinske pogoje in lastno tradicijo. V večini držav, tudi v Sloveniji, je imela odločilno vlogo in vpliv na izoblikovanje pokojninskega zavarovanja nemško-avstrijska ideja socialnega zavarovanja zoper temeljna socialna tveganja. Kar pomeni, da naš pokojninski sistem še vedno v pretežni meri temelji na medgeneracijski solidarnosti.

V članku so najprej opredeljena temeljna načela socialnega zavarovanja in razvoj sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja. V nadaljevanju pa se avtor posveti predvsem prihodnosti pokojninskega sistema in z njim povezanimi reformami. Ugotavlja, da pokojninski sistem javnega pokojninskega zavarovanja ne bo mogel zagotoviti zadovoljivih pokojnin za vse upokojence v prihodnje, zato bi ga bilo treba postopno spreminjati tako, da bo javno-finančno vzdržen in družbeno (socialno) sprejemljiv, spodbujati prostovoljno varčevanje za starost in prostovoljno dopolnilno pokojninsko zavarovanje. Glede na izvedene reforme pokojninskega sistema je očitno, da se bo v prihodnje pri izvajanju socialnega zavarovanja upoštevalo tudi načelo pravičnosti, ki se kaže v sorazmernosti med vplačanimi prispevki in izplačanimi pokojninami.

Ključne besede: socialno zavarovanje, pokojnine, vzdržne pokojnine, pokojninsko zavarovanje, invalidsko zavarovanje, reforma pokojninskega sistema

Temeljna načela socialnega zavarovanja

Za vse razvite države in večino držav v razvoju je značilno, da poznajo določene oblike zavarovanja za starost. Konvencija Mednarodne organizacije dela št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti opredeljuje pravico do socialne varnosti kot pravico do materialne varnosti. Republika Slovenija ima kot socialna država že v ustavi določbo, da imajo pod pogoji, določenimi z zakonom, državljani pravico do socialne varnosti. Tudi pravice iz pokojninskega in

invalidskega zavarovanja so pravice iz socialne varnosti, ki jih določa poseben zakon (Cvetko, 2000, str. 13). Zakonodaja upošteva temeljna načela socialnega zavarovanja, med katere spada načelo solidarnosti, kar pomeni, da se sredstva socialnega zavarovanja prerazporejajo tako, da zavarovanci z višjimi dohodki prispevajo za tiste z manjšimi dohodki. Solidarnost je zelo poudarjena v obveznem zdravstvenem zavarovanju, saj mora nosilec obveznega zavarovanja sprejeti v zavarovanje vsakogar, ne glede na očitne razlike v zdravstvenem stanju. Poleg navedenega načela se pri izvajanju socialnega zavarovanja upošteva tudi splošna pravičnost in enakopravna obravnava zavarovancev (Štrovs, 2000, str. 14-16).

Razvoj pokojninskega in invalidskega zavarovanja

Pokojninsko in invalidsko zavarovanje je obsežen sistem pravil in možnosti za zagotavljanje socialne varnosti v primerih, ko človek ali njegova družina postane socialno (materialno) ogrožen zaradi invalidnosti, smrti ali starosti. Problemi in možnosti pokojninskega in invalidskega zavarovanja zajamejo veliko zainteresiranih, od vseh zaposlenih do uživalcev ene od pravic tega zavarovanja. Ti uživalci predstavljajo pri nas približno četrtno vsega prebivalstva.

Prvi zametki socialnih zavarovanj oziroma sistema socialne varnosti so se v Evropi pričeli pojavljati konec 19. stoletja, pomembnejši razvoj socialnega zavarovanja pa se je pričel uresničevati v prvih desetletjih prejšnjega stoletja.

Iz zgodovinskega razvoja izhaja pogosta delitev javnih pokojninskih sistemov v Evropi na tako imenovani Bismarckov in na Beveridgev sistem pokojninskega zavarovanja (Bešter 1996, str. 12). Bismarckov pokojninski sistem je nastal v Nemčiji, ki velja za zibelko sodobnih pokojninskih sistemov. Poimenovan je po svojem snovalcu, Ottu von Bismarcku. Za ta sistem je značilno, da prispevke plačujejo tako delodajalci kot delojemalci, višina pokojnine pa je v večji meri odvisna od zaslužkov v nekem obdobju. Sistem se je uveljavil v Nemčiji, Avstriji, Italiji, Belgiji, Franciji in Španiji. Tudi slovenski sistem socialne varnosti je zasnovan po Bismarckovem zgledu.

Beveridgev sistem je dobil ime po angleškem reformatorju Beveridgeu. Tako imenovani »Beveridge report«, ki je bil objavljen leta 1942, je temeljil na zgodovinskem razvoju pokojninskih zavarovanj v Angliji, kjer sta se uveljavila minimalna pokojnina, ki pokriva celotno starejšo populacijo, in bogata izbira dodatnih pokojninskih načrtov, s katerimi si posameznik v starosti lahko zagotovi višji standard. Cilj takšnega pokojninskega sistema ni vzdrževanje določene

ravni dohodka v starosti, ampak predvsem preprečevanje revščine. V takem sistemu ima vsak državljan pravico do minimalne socialne varnosti v obliki enotne nacionalne pokojnine. Te pokojnine se običajno izplačujejo iz državnega proračuna (Gomboc, 2004, str. 9).

Celotni pokojninski sistem kot del sistema socialne varnosti praviloma tvorijo trije osnovni podsistemi oziroma stebri (Stanovnik, 2002, str. 166–167):

- prvi steber je splošni javni sistem, ki se financira s prispevki in/ali davki (način financiranja je sprotno prispevno kritje – PAYG),
- drugi steber sestavljajo različne poklicne sheme (financiranje je lahko bodisi po PAYG ali prek naložbenih skladov),
- tretji steber sestavljajo različne oblike prostovoljnega individualnega varčevanja za starost.

Sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Sloveniji

Sistem pokojninskega zavarovanja lahko opredelimo kot posebni sistem socialne zaščite, s katerim se zagotavlja socialna varnost posamezniku v obdobju, ko ni več pridobitno sposoben zaradi starosti. Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v nadaljevanju ZPIZ) je po Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju¹ nosilec in izvajalec sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Republiki Sloveniji. Dejavnost ZPIZ-a zadeva praktično vsakega odraslega prebivalca Slovenije in posredno tudi njegove družinske člane.

Slovenija je zakonodajo svojega pokojninskega sistema, ki je bil v celoti financiran s sprotnim prispevnim kritjem in je temeljil na osnovi medgeneracijske pogodbe, nasledila iz prejšnje skupne države. V začetku devetdesetih let 20. stoletja so se težave povezane s tranzicijo (stečajji, gospodarske recesije in prestrukturiranja podjetniškega sektorja) zaradi ohranjanja socialne vzdržnosti reševale z množičnim predčasnim upokojevanjem (Majcen et al., 2005, str. 55).

Pokojninska reforma, sprejeta leta 1999, je sprožila postopne, a zelo vidne spremembe. Zmanjševanje pravic in zaostrovanje vstopnih pogojev sta tako rekoč glavni značilnosti vseh reform javnih pokojninskih sistemov in to zagotovo velja tudi za slovensko. Tako se je razmerje med povprečno starostno pokojnino in povprečno neto plačo v Sloveniji zmanjšalo s 75,8 odstotka leta 1999 na 69,1 odstotka leta 2005. Čeprav je v celoti gledano slovenski pokojnin-

¹ Uradni list RS, št. 106/06, ZPIZ-1 – UPB-4

Dejan Podjed
Zagotavljanje vzdržnih pokojnin v prihodnje

ski sistem pokazal izjemno sposobnost prilagajanja ekonomskim, socialnim in demografskim spremembam in pri tem ohranil svoje osnovne značilnosti ter še vedno temelji na socialnem zavarovanju, pa je za slovenski pokojninski sistem značilno, da ima v zadnjih letih manjše ali večje težave (Stanovnik, 2006, str. 79).

V luči staranja prebivalstva Slovenija deli usodo z večino razvitih držav sveta. Vse to je posledica podaljševanja življenjske dobe prebivalstva in vse nižjega oziroma celo negativnega naravnega prirastka. Po statističnih podatkih je bilo leta 1960 v Sloveniji 100.000 upokojencev, danes jih je več kot 500.000, ob nadaljevanju takšnega trenda bo leta 2025 njihovo število poraslo na kar 690.000. Hkrati pa se znižuje število zaposlenih, to je vplačnikov v sistem obveznega pokojninskega zavarovanja. V letu 2000 je bilo takšnih vplačnikov 790.000, do leta 2025 pa naj bi po nekaterih kazalcih njihovo število upadlo na 690.000 (Pokojninska reforma, 2007).

Glavni vzroki za krizo javnih pokojninskih sistemov so demografske spremembe, previsoka raven pravic, visoka brezposelnost, financiranje sistema in predčasno upokojevanje.

Urad za makroekonomske analize je v lanskem letu izvedel analizo prihodnjih demografskih gibanj, ki je pokazala, da naj bi se delež prebivalcev, starih 65 let in več, do leta 2050 dvakrat povečal, s sedanjih 15 odstotkov na približno 30 odstotkov. Zelo naj bi se zvišala tudi stopnja obremenjenosti s starim prebivalstvom, in sicer naj bi se indeks razmerja med številom prebivalstva, starega 65 let in več, in številom prebivalstva v starosti od 20 do 64 let s sedanjih 24 do leta 2050 povečal na 57. Uveljavitev popravka pokojninske reforme z uvedbo polne indeksacije rasti pokojnin z rastjo plač, zvišanjem letnega dodatka in popravek vdovskih pokojnin avtomatično prinašata močno povečanje primanjkljaja v blagajni.

Obstoječe razmerje med zavarovanci in upokojenci je posledica prezgodnjega in izrednega upokojevanja v zgodnjih 90-ih letih po zakonu iz leta 1983. Kidrič Dušan iz Urada za makroekonomske analize in razvoj ugotavlja, da bi se morala država v preteklosti posluževati drugačnih mehanizmov za ureditev trga dela. Nikakor pa ni pokojninski sistem namenjen temu, da absorbira to, česar trg dela ne prenese več. Velik del težko zaposljive populacije se je prenesel v pokojninski sistem, ki sedaj nosi to breme iz preteklosti (Kidrič, Polanec, 2007).

Tabela 1: Osnovne demografske predpostavke demografskih projekcij za Slovenijo in delež starega prebivalstva v obdobju 2004–2050

	2004	2010	2020	2030	2040	2050
Stopnja totalne rodnosti	1,18	1,27	1,46	1,50	1,50	1,50
Število neto priseljenih oseb na leto	3.000	3.350	4.500	4.500	4.500	4.500
Pričakovana življenjska doba ob rojstvu za ženske	80,2	81,2	82,8	83,8	84,6	85,1
Pričakovana življenjska doba ob rojstvu za moške	72,6	73,9	76,1	77,9	78,9	79,8
Delež prebivalstva, starega 65 let in več	15,0	16,6	20,3	24,9	28,3	31,4
Delež prebivalstva, starega od 65 do 79 let	12,2	12,7	15,2	18,6	19,2	20,7
Delež prebivalstva, starega 80 let in več	2,9	3,9	5,1	6,3	9,1	10,7

Opomba: Stopnja totalne rodnosti nam kaže število otrok, ki jih v povprečju rodi ženska v svoji rodni dobi, ob predpostavki, da je doživela 49. leto starosti.

Vir: Majcen, Verbič, 2005, str. 57

Za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje velja načelo neodtujljivosti, nezastarljivosti in spoštovanja pridobljenih pravic, kar je eno od temeljnih načel socialne varnosti. Podeljene pravice je težko (skoraj nemogoče) odvzeti, zato se evropske vlade kljub slabim napovedim in alarmantnim podatkom le počasi odločajo za posege v uveljavljene oblike javnih pokojninskih zavarovanj (Markovič, 2001, str. 3). Gre namreč za politično izjemno občutljivo področje spreminjanja pridobljenih pravic prebivalstva (utemeljenih z dolgoletnim plačevanjem prispevkov), saj se omejevanje pravic odrazi v takojšnjem negodovanju ljudstva nad vodilnimi politiki, rezultati ukrepov pa se pokažejo šele mnogo pozneje.

Prihodnost pokojninskega sistema

Mnogi trdijo, da zaradi porušenega razmerja med aktivno in pasivno populacijo pokojninski sistem ne bo vzdržal v prihodnje. Če se bo nadaljeval trend zmanjševanja aktivne populacije, ne bo mogoče zadrževati pokojnin na enaki ravni tudi v prihodnje ob ostalih nespremenjenih pogojih. Polanec Sašo iz Ekonomske fakultete v Ljubljani ugotavlja, da nas v prihodnje (čez 20 let) čakajo

Dejan Podjed
Zagotavljanje vzdržnih pokojnin v prihodnje

manjše pokojnine, ki bodo dosegale 56% povprečne plače (Kidrič, Polanec, 2007).

V zadnjem času se v medijih upokojuje prikazuje kot glavne krivce za težave slovenskega gospodarstva. Upokojevci naj bi si tako lastili nekaj, kar jim ne pripada, in s tem zmanjševali konkurenčnost slovenskih podjetij, ustvarjali distorzije na trgu dela, zmanjševali narodno gospodarsko varčevanje, mladim pa znižali kakovost življenja. Ustvarjajo se torej razmere za nastanek resnega medgeneracijskega konflikta, zmanjšanje socialnega kapitala in rušenje implicitne medgeneracijske pogodbe, na kateri temelji obstoječi javni dokladni pokojninski sistem (Brščič, Kešeljevič, 2005, str. 26).

Pokojninski sistem v Sloveniji vedno bolj postaja problem celotnega javnega financiranja in zaradi tega sproža nove in nove razprave o potrebnosti in smereh njegovega reformiranja. Na navedeno problematiko je v lanskem letu opozorila Evropska komisija v poročilu o izvajanju lizbonske strategije v letu 2006, kjer je Sloveniji priporočila, naj naredi nadaljnje korake za okrepitev reforme pokojninskega sistema, da bi tako lahko izboljšala dolgoročno vzdržnost javnih financ. Evropska komisija Sloveniji priporoča povečanje stopnje zaposlenosti starejših ter hkrati naj spodbudi premik k bolj prožnim oblikam zaposlovanja. Evropska komisija je mnenja, da bi prožnost trga delovne sile, vključno z odpravo ovir za zaposlovanje mladih, v prihodnje omogočila doseganje višjih stopenj gospodarske rasti (K.K., 2006).

Na težave v slovenskem pokojninskem sistemu, je opozorila tudi delegacija Mednarodnega denarnega sklada (MDS), ki je bila na obisku v mesecu marcu 2007. V Sloveniji je po mnenju MDS reforma pokojninskega sistema nujna. Prav tako ugotavljajo, da v Sloveniji potekajo razprave o tem, da je potrebno zvišati starostno mejo in podaljšati delovno dobo, vendar pa so ukrepi vlade prepočasni. Poudarili so tudi pomembnost nadaljnjega razvoja zasebnih pokojninskih sistemov v smeri večje učinkovitosti (Ma.K., 2007).

Komisija EU, Mednarodni denarni sklad in ljubljanski Inštitut za ekonomska raziskovanja (IER) so pripravili projekcije pokojninskih izdatkov ob predpostavki, da se zakonodaja na tem področju ne bi spremenila. Ugotovili so, da naj bi se zaradi staranja prebivalstva pokojninski izdatki povečali za 4-5 odstotnih točk do leta 2020, do leta 2050 pa kar za 9-14 odstotnih točk. Po napovedih publikacije *Social Security Programs Throughout the World* je Slovenija država, ki ji grozi največje poslabšanje pokojninskih izdatkov. Podobna povečanja je pričakovati le še na Cipru (za 13.1 odstotnih točk do leta 2050), v Luksemburgu (7.4 odstotnih točk), na Madžarskem (6.7 odstotnih točk) in Portugalskem (9.7 odstotnih

točk). Nasprotno temu pa naj bi se v večini evropskih držav pokojninski izdatki povečali le za nekaj odstotnih točk, v sosednji Avstriji in na Poljskem pa naj bi se celo zmanjšali (Kakšno pokojninsko reformo rabimo, 2007).

Čeprav predstavniki vlade zatrjujejo, da radikalna pokojninska reforma ni potrebna, saj se reforma iz leta 2000 še vedno uveljavlja in daje rezultate, je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve že v mesecu juliju 2005 predstavilo v Nacionalnem strateškem poročilu o primernih in vzdržnih pokojninah Republike Slovenije 2005 glavne cilje, predloge oziroma rešitve za ohranjanje vzdržnega pokojninskega sistema v prihodnje. V lanskem letu pa je bila izdana publikacija *Sodobna socialna država*, kjer so tudi predstavljeni glavni ukrepi za prilagajanje sistemov socialne zaščite prihodnji demografski strukturi v Sloveniji. Uresničevanje zastavljenih ciljev in s tem zagotavljanje primerne in vzdržne pokojnine naj bi se doseglo s predlaganimi ukrepi: povečati število zavarovancev v celotnem prebivalstvu ter zagotoviti finančno vzdržen pokojninski sistem, ki ohranja model medgeneracijske solidarnosti (zgodnejše vključevanje mladih, daljše ostajanje v zaposlitvi starejših), podaljšati aktivno obdobje vsakega posameznika, dodatno prilagoditi pokojninski sistem trenutnim razmeram in prihodnjim gibanjem, zagotoviti plačevanje prispevkov za pokojninsko zavarovanje od vseh vrst prihodkov posameznika in na ta način povečati višine prispevkov v pokojninsko blagajno, sistemsko ločiti kolektivno in individualno zavarovanje, uvesti dodatne spodbude za prostovoljno pokojninsko zavarovanje (*Sodobna socialna država*, 2006, str. 10).

Seveda pa bodo potrebna skupna in usklajena prizadevanja tako Slovenije kot vseh socialnih partnerjev, saj v Sloveniji dosedanja in pričakovana demografska gibanja z zmanjševanjem števila rojstev, daljšanjem pričakovanega trajanja življenja, s posledičnim staranjem strukture prebivalstva in prehajanjem v dolgoživo družbo prinašajo nove pomembne izzive pri pokojninskem in invalidskem zavarovanju. Učinki pokojninske reforme na dohodkovni in, širše, socialno-ekonomski položaj upokojencev se pokažejo šele v daljšem obdobju. Zaradi zagotavljanja finančne vzdržnosti sistema je ena od posledic reforme tudi sorazmerno slabšanje dohodkovnega položaja upokojencev. Gre torej za zelo občutljivo tematiko, ki jo je treba stalno in natančno spremljati (Kump, Stanovnik, 2006, str. 4).

Pokojninski sistem oziroma z njim povezane politike je treba še dodatno prilagoditi starajočemu se prebivalstvu. Treba si bo prizadevati za večanje deleža zavarovancev v celotnem prebivalstvu in za podaljševanje aktivnega obdobja vsakega posameznika zaradi zagotavljanja ustreznega razmerja med

Dejan Podjed
Zagotavljanje vzdržnih pokojnin v prihodnje

aktivnim in upokojenim prebivalstvom. Pri tem se mora med drugim spodbujati zaposlovanje mladih brez izkušenj in zaposlovanje oziroma nadaljevanje zaposlitve zavarovancev, ki so že dosegli minimalne pogoje za upokojitev. Prizadevati si je treba za ločevanje socialnih transferjev in pokojnin, da bodo te pravice, ki so dejanski izraz plačanih prispevkov.

Soustvarjati bo treba razmere za zagotavljanje primernosti in vzdržnosti pokojnin upravičencev. Ob zagotovljenem stabilnem sistemu obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja bo treba spodbujati vključevanja zavarovancev v prostovoljno dodatno zavarovanje in s tem njihovo sodelovanje pri zagotavljanju pravic, socialne varnosti in življenjskega standarda nad ravno, zagotovljeno z obveznim zavarovanjem.

Reforme pokojninskega sistema

Z reformami socialne zaščite bi bilo treba izboljšati zadostnost dajatev in vzdržnost javnih financ. S posodobitvijo pokojninskih sistemov je mogoče podpreti zaposlovanje in gospodarsko rast, in sicer z aktivnim staranjem in z zmanjšanjem fiskalnih bremen, ki bi padla na nove generacije, in tako pripomoči k zagotavljanju pokojnin v prihodnosti. Ob boljših gospodarskih obetih je izziv v tem, da se zagotovi, da bosta rast in ustvarjanje delovnih mest vodila k močnejši socialni koheziji. V odziv na naraščajoče potrebe se bodo izdatki za socialne politike v prihodnjih letih verjetno zvišali. Če bodo vse države članice pri izvajanju reform upoštevale cilje Evropske unije, tj. dostopnost, ustreznost, kakovost in vzdržnost, jim bo to v pomoč pri izboljšavah kakovost njihovih politik in porabe zanje (Svet Evropske unije, 2007).

Nekatere države članice že imajo solidno javno finančno stanje, mnoge druge pa so v ta namen izvedle pokojninske in ostale reforme. Te države se lahko z večjo gotovostjo soočijo s prihodnostjo. Velika večina pa ima pred seboj še dolgo pot. Na podlagi trenutnega finančnega stanja in predvidenega povečanja stroškov, povezanih s staranjem, se države EU delijo v tri skupine glede na dolgoročna tveganja za vzdržnost njihovih javnih financ (Evropska komisija, 2006):

- države z visokim tveganjem: Ciper, Češka, Grčija, Madžarska, Portugalska in Slovenija (značilna je izredno velika dolgoročna rast izdatkov, povezanih s staranjem),
- države s srednje visokim tveganjem: Belgija, Francija, Irska, Italija, Luksemburg, Malta, Nemčija, Slovaška, Španija in Združeno kraljestvo

(države s precejšnjimi stroški, povezanimi s staranjem in države, ki morajo srednjeročno konsolidirati javne finance),

- države z nizkim tveganjem: Avstrija, Danska, Estonija, Finska, Latvija, Litva, Nizozemska, Poljska in Švedska.

Evropska komisija (2006) v svojem poročilu o vzdržnosti pokojninskega sistema ugotavlja, da je za spopadanje z vplivi staranja na proračun potrebna tridelna strategija. Za začetek morajo države članice doseči in ohraniti solidno finančno stanje in hitreje zmanjševati javni dolg. Rezultat solidnega javno finančnega stanja so tudi nizke obrestne mere ter visoka in trdna gospodarska rast. Nadalje morajo države članice povečati stopnjo zaposlenosti, zlasti žensk in starejših, ter povečati produktivnost dela. Leta 2005 je stopnja zaposlenosti v EU znašala 63,8 %, kar je sicer več od 62,4 % leta 2003, vendar še daleč od cilja 70 %, ki so si ga zadale države članice. Uspešno izvajanje ukrepov, ki povečujejo zaposlenost in izboljšujejo produktivnost, v skladu s cilji Lizbonske strategije, bi povečalo potencialne stopnje rasti in izboljšalo prihodnji življenjski standard ter prispevalo k vzdržnosti. Kot tretje morajo vlade držav članic izvesti reforme pokojninskih sistemov, sistemov zdravstvenega varstva ter sistemov dolgotrajne oskrbe, da se zagotovi njihova uspešnost in ustreznost. V približno polovici držav članic so se z reformami zmanjšali vplivi staranja na proračun. Vendar pa bodo pokojninske reforme uspešne le, če jih bo spremljalo podaljšanje delovne dobe. To bi omogočilo tudi večje kopičenje pokojninskih pravic in bi imelo pozitiven vpliv na višino pokojnin v primerjavi s plačami v prihodnje; vendar bi bile za to morda potrebne še druge strukturne reforme.

V splošnem je mogoče pokojninsko reformo narediti na dva načina. Prvi način spreminja finančne spodbude, drugi pa spreminja minimalne starostne pogoje za upokojitev, ki ga lahko spremlja dvig pokojninskih dob. Vlada se je v pričakovanju odpora sindikatov odločila predlagati na videz bolj prijazno reformo s spremenjenimi finančnimi spodbudami. Dodatno leto zaposlitve naj bi prineslo za 3.6 odstotne točke višjo pokojnino, poleg običajnega povečanja, ki ga določa odmerni odstotek od pokojninske osnove. Vendar pa se moramo vprašati, zakaj se evropske države niso odločile le za takšne ukrepe. Tudi v Nemčiji imajo podobne nagrade za dodatno leto delovne aktivnosti. Razlog leži v tem, da se ljudje na finančne spodbude pokojninske zakonodaje ne odzivajo dovolj.

Na podlagi izvedene študije v letu 2007, kjer je bilo analizirano odločanje Slovencev in Slovenk za upokojitev, je mogoče ugotoviti, da bi se pred in po pokojninski reformi večina ljudi odločila za takojšnjo upokojitev. Še več, v kolikor bi

imeli možnost za predhodno upokojitev, bi to možnost tudi izkoristili. Takšnih, ki so se odločili za podaljšanje delovne aktivnosti nad minimalnimi upokojitvenimi pogoji, pa je manj kot 10 odstotkov. Vlada se tudi v Sloveniji ne bi smela zanašati na finančne spodbude, ampak bi morala nujno dvigniti minimalne starostne meje za oba spola na 65 let, obenem pa spremeniti finančne nagrade in kazni za podaljšanje oziroma skrajšanje delovne aktivnosti. Šele v primeru, ko bi zakonodajo spremenili na takšen način, bi veljalo prepričanje, da bodo tudi v prihodnje tako visoke pokojnine (v primerjavi s plačami) kot danes in bo javnofinančni sistem dolgoročno vzdržen (Kakšno pokojninsko reformo rabimo, 2007).

Slovenija bi se lahko pri reformi pokojninskega sistema zgledovala po Švedski, ki je lahko lep primer uspešne reforme v praksi. Pokojninski sistem na Švedskem ima dolgo tradicijo, znan je po dobri socialni varnosti, ki se odraža v nizkem številu revnih upokojencev. Zaradi demografskih sprememb se je tudi Švedska vlada odločila za sprejetje reforme, s katero želijo zagotoviti najmanj enako socialno stanje upokojencem, kot so jo imeli v preteklosti. Reforma pokojninskega sistema je bila izpeljana leta 1998 in je uvedla novi sistem pokojninskega zavarovanja, ki je oblikovan iz treh stebrov: javno državno, poklicno in privatno pokojninsko zavarovanje.

Na Švedskem imajo določeno univerzalno pokojnino, poleg nje pa še pokojnino, ki temelji na prispevkih. Medtem ko je do univerzalne pokojnine upravičen vsak prebivalec po 65. letu starosti, pa pride vprašanje družinske pokojnine v poštev pri pokojnini, ki temelji na prispevkih (Pokojnine, reforma, 2004).

Obvezne prispevke prvega stebra bi lahko slovenska država delno preusmerila v drugi steber. Pri tem se zastavlja vprašanje, kolikšen del prispevkov prvega stebra usmeriti v drugi steber, da s tem ne bi preveč posegli v pravice sedanjih upokojencev oz. še bolj ogrozili finančnega položaja pokojninske blagajne prvega stebra.

Znano je, da se posamezniki pogosto obnašajo racionalno na krajši in ne na dolgi rok. S spreminjanjem odgovornosti za starost imajo posamezniki naše države tudi zaradi do nedavnega visokega zagotavljanja socialne varnosti države v času starosti probleme. Še vedno mislijo, da bo država poskrbela zanje. Morda bi bilo smiselno uvesti obliko varčevanja tretjega stebra, ki ga je uvedla Švedska za bele in modre ovratnike (Pokojninski sistem na Švedskem, 2005).

Zavedati se moramo, da pokojnina ni samo državni problem, ampak je problem vsakega posameznika. Posledično mora posameznik poskrbeti za

svojo finančno varnost v prihodnosti s tem, da varčuje z vlaganjem v pokojninske sklade oziroma naložbena zavarovanja.

Zaključek

Pokojninsko in invalidsko zavarovanje sta področji, ki v svetu in pri nas postajata vse pomembnejši zlasti v zadnjem obdobju. V Sloveniji je tako kot v večini drugih evropskih držav staranje prebivalstva nekaj neizogibnega, saj stopnja rodnosti pada, življenjska doba prebivalcev pa se daljša. Vse to pa je vedno obremenjevalo javne finance in s tem aktivno prebivalstvo. Dolgoročni učinki staranja in njihov vpliv na državne izdatke je odvisen od stanja gospodarstva in družbe ter njune prilagoditve nastali situaciji. Vsekakor je na podlagi predstavljenih trendov gibanja prebivalstva v naslednjih 30 letih pričakovati večje pritiske na javne izdatke, ki so posledica večje obremenitve pokojninskih in zdravstvenih sistemov, katerih izdatki so močno odvisni od starostne strukture prebivalstva.

Tako v državah Evropske unije kot tudi v Sloveniji so vlade sicer sprejele podobne ukrepe za ohranjanje vzdržnega pokojninskega sistema, npr. zmanjševanje obsega pravic in daljšanje delovne dobe, vendar pa je posamezna država pri izvedbi svoje reforme upoštevale specifične socialnozgodovinske pogoje in lastno tradicijo. V večini držav, tudi v Sloveniji, je imela odločilno vlogo in vpliv na izoblikovanje pokojninskega zavarovanja nemško-avstrijska ideja socialnega zavarovanja zoper temeljna socialna tveganja. Kar pomeni, da naš pokojninski sistem še vedno v pretežni meri temelji na medgeneracijski solidarnosti. Zdaj zaposlena generacija skrbi in zagotavlja sredstva za generacijo upokojencev. Vendar pokojninski sistem javnega pokojninskega zavarovanja ne bo mogel zagotoviti zadovoljivih pokojnin za vse upokojence v prihodnje. Postopno ga je treba spreminjati tako, da bo javno-finančno vzdržen in družbeno (socialno) sprejemljiv, spodbujati prostovoljno varčevanje za starost in prostovoljno dopolnilno pokojninsko zavarovanje, saj pomen drugega stebra pokojninskega sistema narašča v večini držav.

Kljub temu je vedno bolj gotovo, da bo osnova pokojninskega sistema še zmeraj javni pokojninski sistem, ki bo slonel na sistemu sprotnih prispevkov. V državah z zelo visoko ravniyo pokojnin iz prvega stebra (Francija, Finska, Avstrija, Luksemburg) tudi ni pretiranih zahtev za ustanavljanje poklicnih pokojninskih načrtov. Prav tako socialni partnerji ne kažejo interesa za tovrstne načrte, ker imajo pomembno vlogo pri upravljanju načrtov prvega stebra pokojninskega zavarovanja. V Španiji, Italiji in na Portugalskem so kljub temu,

Dejan Podjed
Zagotavljanje vzdržnih pokojnin v prihodnje

da obstajajo močne spodbude za ustanavljanje poklicnih načrtov, šele pred kratkim določili smernice za uveljavitev drugega pokojninskega stebra kot pomembne komponente v nacionalnem pokojninskega sistemu (European Commission, 2003). V Sloveniji je bil narejen velik korak v to smer, saj je z vključitvijo javnih uslužbencev v sistem dodatnega pokojninskega zavarovanja v letu 2003 vseh zavarovancev, ki plačujejo v ta sistem, več kot 400.000.

Glede na izvedene reforme pokojninskega sistema je očitno, da se bo v prihodnje pri izvajanju socialnega zavarovanja upoštevalo tudi načelo pravičnosti, ki se kaže v sorazmernosti med vplačanimi prispevki in izplačanimi pokojninami.

Dejan Podjed je diplomiral na Fakulteti za upravo v letu 2002 in se nato zaposlil kot pripravnik na Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije. V študijskem letu 2004/2005 se je vpisal na specialistični študijski program Javna uprava in po končani specializaciji se je vpisal na magistrski študijski program.

Literatura

- Bešter, H. (1996): Pokojninski sistemi v svetu in pri nas, Center Marketing International, Ljubljana.
- Bršičič, B., Kešeljevič, A. (2005): Bodi realist, zahtevaj virtualne pokojnine, Sobotna priloga, 1.10.2005, str. 16-17.
- Cvetko, A. (2000): Pravice iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja po novem zakonu, Bonex založba, Ljubljana.
- Gomboc, G. (2004): Svetovna kriza pokojninskih sistemov in pokojninska reforma v Čilu, Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta.
- K., K. (2006): Pokojninski sistem potrebuje reformo, Delo, 12.12.2006.
- Kump, N., Stanovnik, T. (2006): Vpliv pokojninske reforme na socialno-ekonomski položaj upokojencev in starejšega prebivalstva v Sloveniji. IB revija, št. 3, str. 4-17.
- Ma., K. (2007): IMF poziva k spremembam pokojninskega sistema, Delo, 16.3.2007.
- Majcen, B., Verbič, M. (2006): Vzdržnost slovenskega sistema socialnega zavarovanja v okviru prihodnjih demografskih trendov, Naše gospodarstvo, št. 5-6, str. 54-61.
- Majcen, B., et. al. (2005): Analiza prihodnjih trendov slovenskega pokojninskega sistema z dinamičnim modelom splošnega ravnovesja. IB revija, št. 3, str. 54-70.
- Markovič, S. (2001): Novi pokojninski zakon v Republiki Sloveniji v luči pokojninskih reform v Evropi, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
- Mihailović, G. (2004): Pokojninski sistemi v štirih državah Evropske unije, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
- Novak, M. (2005): Evropska perspektiva na začasni in trajni izstop s trga dela: reformiranje zavarovanja za brezposelnost in pokojninskega zavarovanja v Sloveniji, Družboslovne razprave, št. 48, str. 141 – 157.
- Stanovnik, T. (2002): Javne finance, Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
- Štrovs, M. (2000): Pokojninsko in invalidsko zavarovanje, Gospodarski vestnik, Ljubljana.
- European Commission: Joint report by the commission and the council on adequate and sustainable pensions, 2003.
http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/documents/pension_report_2003.pdf. 17.3.2003.
- Evropska komisija: Stroški staranja prebivalstva: že danes moramo zmanjšati primanjkljaj in izvesti pokojninske reforme, če želimo našim otrokom zagotoviti vzdržno zapuščino.
<http://europa.eu/.../06/1356&format=PDF&aged=1&language=SL&guiLanguage=en>. 12.10.2006.

Dejan Podjed

Zagotavljanje vzdržnih pokojnin v prihodnje

- Kakšno pokojninsko reformo rabimo. Razgledi. <http://razgledi.net/blog/2007/06/04/kaksno-pokojninsko-reformo-rabimo/>. 4.6.2007.
- Kidrič, D., Polanec, S. (intervju): Kakšne bodo pokojnine v prihodnosti? Studio City, 12.2.2007.
- Letno poročilo o poslovanju Zavoda 2004 (2005). Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Ljubljana.
- Letno poročilo o poslovanju Zavoda 2005 (2006). Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Ljubljana.
- Nacionalno strateško poročilo o primernih in vzdržnih pokojninah Republike Slovenije 2005. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ljubljana.
- Pokojnine, reforma. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. <http://evropa.gov.si/evropomocnik/question/425-100/>. 1.6.2004.
- Pokojninska reforma. Kapitalska družba. http://www.kapitalska-druzba.si/pokojninski_sistem/pokojninska_reforma. 25.6.2007.
- Pokojninski sistem na Švedskem. Večer (6.12.2005). http://www.vecer.si/pon_piloge/00_clanek.asp?id=2004120602207204&p=Premozenje.Slovenija. http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/slovenia_sl.pdf. 7.3.2006.
- Sodobna socialna država. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ljubljana (september 2006). <http://www.slovenijajutri.gov.si>.
- Svet Evropske unije. Osnutek skupnega poročila o zaposlovanju 2006/2007. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/07/st06/st06076.sl07.pdf>. 7.2.2007.
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1 – UPB-4). Uradni list RS, št. 109/2006.

SUMMARY

**MEASURES FOR FUTURE SUSTAINABILITY OF
THE PENSION SYSTEM**

Irrespective of how an individual's quality of life and general welfare is perceived, the notion of socio-economic security as the backbone of an individual's welfare as well as general welfare is still relevant. Analyses on poverty and social exclusion emphasize that employment – and the income arising from payment relationship – ensures the means for a decent standard of living. The loss of employment and consequently means of living places an individual in a position to receive the measures from social funds to compensate for the lost income.

Countries have developed various programmes to ensure social security to their citizens within their systems. Different measures – especially, social security programmes providing compensation against various social risks – have evolved gradually within their socio-historic conditions and traditional relief programmes representing some typical social security models. The comparison of different social security models in Western, Central, Northern and Southern Europe reveals common points characterising the establishment and further development of those programmes. The basic common characteristic of all social security models is their foundation on specific initiatives and national traditions; this concept is close to notion of development conditions. The crucial role in Central Europe played a German-Austrian concept of social security insurance against basic social risks.

World recession in the 1970's forced employers to bring new technologies in production causing rapid growth of unemployed and development of a new model of unemployment. Measures to combat unemployment often included new means used too often in agreement with employers and governments – early retirement. Unemployment in the 1980's was replaced with early retirement of redundant workers as unemployment benefits were replaced by pension benefits. Thus the discharge of unemployment funds additionally burdened pension funds causing their crisis in the 1990's.

The past measures have brought economies on the brink of inter-generational conflict as the ratio between active population and pensioners is continually declining. Public pension systems operated successfully for several decades. However, in 21st century the predictions which dictated pension systems policy became obsolete and no longer reflected

present, much less future conditions. With higher life expectancy in the developed countries and significantly lower birth rates, pension systems in many countries are facing serious difficulties.

Due to improved living conditions, better food, health care and accommodation, life expectancy has increased significantly resulting in higher share of older people in the whole population of one country. Assuming that better living conditions directly lead to smaller number of children younger generations decide to have – in previous century families with 10 or even more children were not uncommon in Slovenia – the ageing of the population is alarming. The country can, to a lesser extent, actively improve the worrying trend with new legislation encouraging young couples to decide for more children (with suitable housing, employment and childcare policy), but not in a way to reverse it. Increasing number of elder and old people requires substantial funding – for pension, health insurance and disability benefits.

Structural changes of economic environment, ageing of population, decrease of birth rate and increase of pensioners put the pension systems all over the world in the spotlight of political and public attention.

The ageing of population and consequently lower ratio between active and inactive population presents significant burden for national pension funds forcing countries to undertake various pension reforms to avoid further worsening of currently already struggling pension systems. Many countries have already implemented the reform measures, other are in preparation for it, while the third countries have just recognized the need to reform their pension system.

The Slovenian government solves problems of current pensioners in short term while forgetting the future pensioners where more attention should be paid to demographic projections and preparation of estimates to show if the pension system is sustainable or not in the longer term. In 2005 and 2006 the Slovenian Ministry of Labour, Family and Social Affairs prepared a special report to present main goals for sustainability of the pension system. Slovenia follows the Europe-wide strategy: effective management of demographic changes, promotion of demographic growth with increasing birth rate, provision of employment opportunities for young people, lifelong learning including older population and increased inclusion of old people in society, who are often treated as burden to society.

Slovenian pension system seemed to function effectively in the transition period when problems regarding redundant work force were solved with legislatively supported measures for early retirement and compulsory pension insurance was up to the year 2000 the only form of providing social and material security in the event of insurance case. These factors contributed to substantially less favourable rates between active and passive generation as in the past. The rate decreased in early 1990's and would, without changed conditions for entitlement to pension and its height, lead to unbearable conditions and unfair burdening of active (insured) population.

Faced with demographic changes and in search of new solidarity between generations, countries have to make important decisions regarding their economic and social policy in the future.

Most countries share the same problem trying to distribute negative effects equally between generations. One of solutions is gradual increase of retirement age. The present Slovenian pension act has provided for possibility to work after the retirement age. However it is difficult to predict how many insured persons would consider this as an option.

The rate between active and supported population will continue to fall. The administrative burden and public expenses in Slovenia are high and will grow in the future.

The rate between active and inactive population, specifically between insured persons and pensioners, is in the favour of the latter. To sustain the same level of pensions the increase of contribution rates or taxes would be necessary. This would additionally burden present and future active generations and would be unfair. Therefore the pension system must be reformed to distribute burdens more evenly between present pensioners and currently insured persons as well as insured persons in the future.

Other EU countries are encountering the same problems as pension reforms represent crucial part of social reforms. Countries are also faced with the ageing of population due to longer life expectancy, lower birth rate and changes in traditional family. The expected demographic trends will have significant effects on contributions and expenses of pension insurance systems. Demographic changes will endanger the stability of pension systems which are financed by PAYG system. Beside demographic crisis in EU countries the additional problem will be generous social policy providing high level of social security to population. Pension

systems should be reformed in a way to promote and allow their financing according to investment system based on saving and investments in capital markets.

Special attention should be paid to sustainability of the pension system, not only from financial perspective, but also from people's perspective. The Slovenian pension system is based on trust. This value is not as important to pensioners and those close to retirement, as to those who are to receive their pension after forty years of work.

There are several solutions to overcome these problems. Each country must thoroughly study the conditions and future trends, decide on its options and find the optimal solution. Slovenia as well as other EU countries has reformed its pension system with gradually changing some of parameters. Transformation of pension pillars initiated the development of multi-pillared pension systems. Under the reform second and third pillar were added to the first pillar comprised of public pension schemes providing different job-related investment and insurance schemes and voluntary supplementary pension insurance schemes. The main purpose of multi-pillared pension system is the balance between savings, redistribution and insurance function of social security.

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 **kratak življenjepis avtorja** (do 6 vrstic).

Prispevke pošljite po elektronski pošti gospe Pečarič na naslov:
marjeta.pecaric@fu.uni-lj.si.

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 6 lines).

Send the article by electronic mail to: Mrs. Pečarič at the following address:
marjeta.pecaric@fu.uni-lj.si.