

Družbena odgovornost – paradigma uspešnosti v državni upravi

UDK: 336.127: 35.004.13

Žiga Andoljšek

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

Ministrstvo za finance

ziga.andoljsek@fu.uni-lj.si

IZVLEČEK

Zmanjševanje proračuna ob hkratnem povečevanju potreb državljanov javne institucije sili v učinkovitejšo porabo sredstev in uspešnost, ki se izraža z doseganjem postavljenih ciljev. Na podlagi teorije družbene odgovornosti lahko tudi v javnem sektorju določamo cilje javnih institucij. Tako so uspešne institucije tiste, ki upoštevajo zainteresirane udeležence, ki jih delovanje institucije neposredno in posredno prizadene. Praktični primer merjenja učinkovitosti in uspešnosti davčnih uradov upošteva koncept družbene odgovornosti in temelji na kvantitativnih kazalnikih.

Ključne besede: družbena odgovornost, javni sektor, merjenje učinkovitosti in uspešnosti

1. Uvod

Da bi izboljšali uspešnost poslovanja v državni upravi, moramo ugotoviti, kaj je sploh uspešno delovanje in kdo določa cilje. Eden od konceptov je družbena odgovornost, ki se kot paradigma pojavlja v podjetništvu v zadnjih letih. Ta koncept se opira na posluš podjetij do raznovrstnih problemov svojih zaposlenih, partnerjev in skupnosti.

Družbena odgovornost je družbeno-ekonomski koncept, ki temelji na odnosu med institucijami in okoljem pri vsakodnevnem poslovanju. Ta odnos je dosti širši, kot je opredeljeno na prvi pogled, saj z institucijami razumemo samo motiv institucije in podrejanje cilju. Z okoljem pa razumemo tako udeležence procesov v instituciji in zunaj nje.

Namen preučevanja družbene odgovornosti je v tem, da družbeno odgovorno poslovanje postaja vedno pomembnejše, tako na ravni podjetij kot v

družbi nasploh. Dilemo o stopnji odgovornega poslovanja različnih institucij bomo predstavili kasneje. Prav zato je treba spoznati, kateri dejavniki pravzaprav spodbujajo tovrstno obnašanje.

Cilj prispevka je prikazati pomen družbeno odgovornega poslovanja nasploh in še posebej v javnem sektorju. Ker pa je družbena odgovornost sodilo uspešnosti institucije, je smotrno le-to spremljati, da ugotovimo stanje in morebitne izboljšave. Povečalo se je zanimanje za uporabo metod merjenja opravljenih storitev, s katerimi naj bi se povečala odgovornost in hkrati izboljšala učinkovitost ter realneje dodelila finančna sredstva (Bergman, Xiao Huwang, 2000). Tak sistem kazalnikov in metodologija sta prikazana na podlagi izvedene raziskave Ocenjevanje učinkovitosti in uspešnosti v javni upravi – primer Davčna uprava Republike Slovenije, ki smo jo v letih 2003-2004 izvedli na Fakulteti za upravo.

2. Definicija družbene odgovornosti

Friedmanova delničarska teorija dobička (*stockholder theory*) (1970), ki govori o edini odgovornosti do lastnikov v javnem sektorju, velja, vendar pa ne smemo prezreti drugih subjektov in okolja, ki niso neposredno povezani z glavnim ciljem poslovanja. Cilj poslovanja zasebnih institucij je tako izključno donos na vloženi kapital lastnikov, kar izražamo z dobičkom. Vse, kar institucija počne v korist etičnosti, je po mnenju Milтона Friedmana kraja dobička lastnikom.

Ob bok tej teoriji se je razvila teorija udeleženih strani¹ (*stakeholder theory*), pri kateri ne gre samo za uveljavljanje pravic, ampak tudi dolžnosti (Freeman, 1984, str. 49). Ta teorija dobička ne postavlja na prvo mesto med kazalci uspešnosti, ampak poudarja pomembnost odnosa institucije do udeleženih strani. Da lahko institucije delujejo v določenem okolju, uživajo svojo lastnino in poslujejo z družbo, morajo spoštovati pravne in etične norme. Teorija udeleženih strani opredeljuje koristi, ki jih imajo ekonomski subjekti, ker delujejo v družbi; v zameno za te koristi so ekonomski subjekti dolžni ponujati določene usluge udeleženim stranem (Campbell, 2003, str. 280). Po tej teoriji je institucija dolžna izpolnjevati cilje lastnikov in spektra udeležencev, pri čemer je tako ravnanje prostovoljno, ter v svoje poslovanje integrirati družbene in okoljske vidike (Green Paper 2002, str. 8)..

¹ Udeležena stran (angl. *stakeholder*): zainteresirani udeleženec, interesnik, deležnik, oseba ali skupina zainteresiranih za ne/uspeh in delovanje organizacije, vsi odjemalci in dobavitelji, partnerji, zaposleni, lastniki, država, družba, zakonodajalec.

Družbena odgovornost izvira iz menedžerjeve odgovornosti do udeleženih strani. Udeležene strani pa so vsi družbeni subjekti, ki jih delovanje državne uprave prizadene. Menedžerji morajo sprejemati pravilne odločitve, s katerimi bodo koristili interesom družbe in institucije, to je njihovim ciljem, kajti le takrat bodo uspešni (Daft et.al., str. 117, 2001). Torej je družbeno odgovorna institucija tista, ki je odgovorna do vseh subjektov sovplivanja, ki so kakorkoli vpleteni v njeno delovanje. Koncepta družbene odgovornosti ni lahko osvojiti, saj različni udeleženci različno vrednotijo, katera dejanja dejansko izboljšujejo družbeno blaginjo. Zato bi bilo treba najprej definirati, kaj je družbeno zaželeno (vedenje) in kako to doseči.

2.1 Notranji zainteresirani udeleženci

Udeležene strani so subjekti, ki lahko vplivajo na institucijo ali pa nanje vpliva institucija, ko ta skuša dosežati svoje cilje (Freeman, 1984, str. 52). Udeležene strani so posamezniki ali institucije, ki izkazujejo interes za uspešnost institucije (Donaldson et.al., 1995, str. 68). Koncept loči notranje in zunanje udeležene strani.

Notranja dimenzija se osredotoča predvsem na upravljanje človeških virov. V sklopu te dimenzije namenjamo posebno pozornost vseživljenjskemu učenju, boljšemu pretoku informacij, večji raznolikosti zaposlenih, enakemu plačilu in večji možnosti napredovanja za ženske in skrbi za varnost zaposlitve (Jančič, 2002, str. 5). Zaposleni pričakujejo dobre delovne razmere, ustrezno plačo in nadzor. Med ključne notranje udeležence prištevamo zaposlene, lastnike in upravo.

2.2 Zunanji zainteresirani udeleženci

Zunanja razsežnost družbene odgovornosti pa se izkazuje v spletnju dobrih odnosov z zunanjimi udeleženci. Dobri odnosi s temi subjekti vplivajo na zmanjšanje stroškov, večjo kakovost in večje zadovoljstvo državljanov z delom institucij oziroma upoštevanje njihovih ciljev. Klienti (zainteresirani udeleženci) vplivajo na odločitve, ki se nanašajo na kakovost, servis, varnost in razpoložljivost storitev in proizvodov. Če se zadovoljstvo ene udeležene strani močno poslabša, je sposobnost razvoja institucije zmanjšana.

Med ključne zunanje pa poslovne partnerje (dobavitelje, kliente, druge) sodijo lokalne skupnosti, nevladne organizacije in naravno okolje (Knez-Riedl, 2002, str. 48–49). Vlado kot pomemben zunanji subjekt je treba upoštevati v smislu zakonskih določil in druge regulative, ki jo predpisuje. S tem v zvezi gre

za upoštevanje določil ustave, zakonov, določil varstva okolja in drugega, kar je v domeni državne uprave. Obstajajo pa še druge interesne institucije, ki svojo voljo izražajo v okviru trgovinskih, političnih, strokovnih institucij in institucij potrošnikov.

Pomembno mesto zaseda naravno okolje, ki postaja vedno bolj ogrožen ekosistem, katerega nezamenljivosti se zaveda vedno več ljudi. Naravno okolje je postalo pomembna tema številnih poljudnih in strokovnih razprav doma in v tujini. Velike korporacije in vlade veliko denarja namenjajo varovanju naravnega okolja in osveščanju kupcev o pomembnosti naravnega okolja za preživetje.

3. Sodila družbene odgovornosti

Model družbene odgovornosti je razdeljen na štiri sodila, in sicer: ekonomsko, zakonsko, etično in filantropsko odgovornost (prostovoljna odgovornost do družbe) (Campbell, 2003, str. 271 – 273). Odgovornosti so razdeljene po vrstnem redu glede na tradicionalno ukvarjanje menedžerjev s posameznimi področji. Razlaganje pa začnemo s tistimi sodili, ki so usmerjena navznoter institucije, in končamo s tistimi, ki so usmerjena navzven proti zunanjim udeležencem. Sodila družbene odgovornosti so:

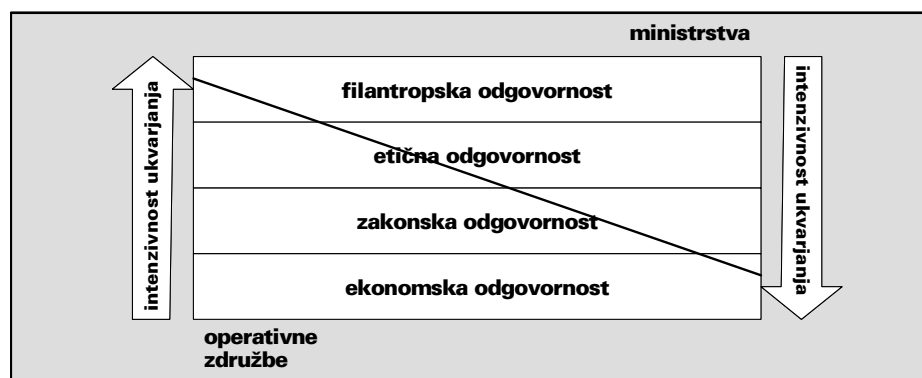
- **EKONOMSKA ODGOVORNOST** – glavna odgovornost institucije je proizvodnje proizvodov in storitev, po katerih družba povprašuje in je zanje pripravljena plačati določeno ceno. S tako dejavnostjo institucija omogoča svoj obstoj. Prek te odgovornosti je mogoče izvajati druge razsežnosti družbene odgovornosti. Gre za vprašanje proizvodnje učinkov ob minimalnih stroških oziroma doseganju večjega učinka z istimi sredstvi. To pomeni stroškovno učinkovito kombiniranje vložkov in učinkov prek procesov v instituciji.
- Ta odgovornost je posebej pomembna v zasebnem sektorju, v javnem ji ne namenjamo take pozornosti. Vendarle je intenzivnost ukvarjanja s to odgovornostjo odvisna od nivoja in nalog, s katerimi se institucija ukvarja. Če govorimo o organih najvišje ravni (ministrstva), ti skrbijo za uspešnost politike in uspešnost institucije kot celote, hkrati pa morajo na operativni ravni upoštevati ekonomski vidik učinkovitosti, ki je še kako pomemben. Institucije nižjih ravni (upravne enote, izpostave organov v sestavi...) izvršujejo zadolžitve, ki jim jih zadajo organi najvišjih ravni tako, da zadolžitve izvedejo čim bolj gospodarno.
- **ZAKONSKA ODGOVORNOST** – pravi, da mora vsak subjekt spoštovati zakone, predpise in druga postavljena pravila, ki veljajo za vse. Družbena odgovornost pa zahteva, da se institucije teh pravil držijo.
- **ETIČNA ODGOVORNOST** – zajema vedenje, ki ni nujno zapisano v zakonih, ampak ga pričakuje družba. Zato morajo institucije najprej spoznati interese in pričakovanja v družbi ter posledično ravnati skladno s temi pričakovanji. Etično odločanje tako vključuje enakopravnost, poštenost, nepristranskost in individualno obravnavanje posameznikov.

Žiga Andoljšek
**Družbena odgovornost – paradigma
uspešnosti v državni upravi**

- **FILANTROPSKA ODGOVORNOST** – je povsem prostovoljna želja po pomoči družbi. Ta vključuje radodarno pomoč in druge akcije, za katere se ne pričakuje nobenih koristi. Gre za željo institucije po družbenem prispevku, ki ga ne vzpodbujajo ekonomski, pravni ali etični vzgibi. Filantropska odgovornost je najvišje merilo družbene odgovornosti, ki presega družbena pričakovanja in tako izdatno prispeva k družbeni blaginji.

Nedvomno je koncept družbene odgovornosti jasen, široko priznan in uporaben. Postavlja pa se vprašanje uravnoteženja med minimalno in maksimalno družbeno odgovornostjo. Menimo, da je bolj intenzivno družbeno odgovorno ravnanje v domeni institucij, ki morajo skrbeti za širše zastavljene cilje in družbeno blaginjo (obče dobro). Na drugi strani so operativne institucije, ki izvajajo direktive in zato lahko ravnajo manj družbeno odgovorno, vendar pa morajo bolj upoštevati ekonomičnost in zakonsko normativnost.

Slika 1: Intenzivnost ukvarjanja s sodili družbene odgovornosti



V sliki 1 vidimo štiri sodila družbene odgovornosti in pomembnost posamezne sodila za različne tipe javnih institucij. Ker imamo v javnem sektorju, še posebej v državni upravi, nadrejene in podrejene institucije, ki upravljajo državo in družbo, je sodila smotrno razdeliti po pomembnosti za posamezne institucije. Lahko določimo institucije, ki so na skrajnih polih. Na eni strani so ministrstva, ki jih neposredno vodi vlada in izvajajo vladna navodila in politiko. Ta imajo v svoji sestavi institucije (organe v sestavi), ki so zadolžene, da operativno izvedejo zadane naloge. Tretja, najnižja vrsta institucij pa operativno izvaja storitve, jih posreduje državljanom in ima največkrat neposreden stik s strankami. Pomembnost ločevanja med temi oblikami institucij se kaže v kombiniranju štirih sodil družbene odgovornosti.

Tisti, ki na najnižji ravni skrbijo za državljane, morajo skrbeti za ekonomsko učinkovitost, da bodo z danimi sredstvi proizvedli čim več učinkov. Hkrati morajo

pri svojem delu strogo slediti pravni regulativi, ki se odraža prek pritožb državljanov na delo javnih institucij. Na drugi strani so ministrstva, katerim ekonomičnost delovanja ni prioriteta naloga, saj morajo za to skrbeti nižje organizacijske ravni. Ministrstva morajo skrbeti za etičnost, pravičnost, družbeno blaginjo, enakopravnost in uspešnost politik, ki jih izvajajo podrejene institucije, in druge družbene cilje, zato morajo filantropsko in etično odgovornost zasledovati v polni meri.

4. Razlogi uporabe koncepta družbene odgovornosti

Razloge za in proti upoštevanju družbene odgovornosti lahko strnemo (McEwan, 2001, str. 22–32, Campbell et.al., 2003, str. 286–290). Razlogi za upoštevanje družbene odgovornosti so predvsem nižji stroški poslovanja, višja produktivnost in kakovost, uskladitev moči institucij z odgovornostjo, povečanje dolgoročnih dobičkov oziroma učinkov, izboljšanje javne podobe institucije, večji posluh in usmerjenost v pomoč družbi pri družbenih problemih. Razlogi proti upoštevanju družbene odgovornosti pa so usmerjeni predvsem na neenakost konkurentov, težko izpolnitev pričakovanj družbe in odgovornost posameznih oseb.

Razlogi za upoštevanje družbene odgovornosti nam lahko služijo kot merila ocenjevanja, ki kažejo stopnjo upoštevanja družbene odgovornosti ter posledično uspešnost institucije.

4.1 Ocenjevanje družbene odgovornosti

Ker je teoretični model družbene odgovornosti jasen, se postavlja vprašanje uporabe modela in ugotavljanje dosežkov. Smiselno je, da vprašanje uporabe modela v praksi reši vsaka institucija zase. Vprašanje dosežkov družbene odgovornosti pa je neposredno povezano z dejstvom, da družbena odgovornost menedžerjev in institucij postaja čedalje pomembnejši element za uspeh institucije (Jaklič, 1999, str. 276).

Smotrno je ugotavljati, do kolikšne mere institucije v državni upravi uporabljajo model družbene odgovornosti. Zato je treba določiti merila družbene odgovornosti. Za doseganje večje uspešnosti je zato premalo delati »prave stvari«, saj je te stvari treba delati družbeno odgovorno (Hilton et.al., 2002, str. 60). Dobre ocene teh meril, ki bodo merile stopnjo doseganja sodil, bodo pomenile tudi večjo uspešnost, kar pa je cilj vsake institucije. Torej sta družbena odgovornost in

uspešnost tesno povezani. Lahko rečemo, da udeležene strani prek družbene odgovornosti določajo cilje institucij, bodisi javnih ali zasebnih. V kolikor institucija cilje doseže, je uspešna. Upošteva je zadnjo trditev, dobiček sploh ni več edino merilo uspešnosti v zasebnem sektorju (v javnem dobiček ne obstaja), ampak lahko določimo vrsto drugih ciljev institucij. Upošteva je teorijo udeleženih strani smo prišli do elementov uspešnosti v nedobičkonosnih institucijah, s čimer se je odprla možnost za spremljanje uspešnosti z jasnimi sodili tudi v javnem sektorju.

Postavimo lahko štiri predloge, kako izboljšati družbeno blaginjo in uspešnost institucije (Certo, 2000, str. 16–17):

- družbena odgovornost izvira iz družbene moči;
- institucije morajo delovati odprto na strani vložkov, ki jih sprejemajo od družbe in učinkov, ki jih posredujejo družbi;
- treba je spremljati stroške in koristi proizvodnje in storitev;
- vsak ima možnost prostega izražanja svoje volje in interesov v zvezi z družbenimi problemi.

Merila bodo tako morala meriti vsako področje družbene odgovornosti. Smotno je opredeliti kazalnike, ki bodo merili (ekonomsko) učinkovitost, upoštevanje pravnih in etičnih norm ter filantropsko odgovornost v smislu družbenega delovanja institucije državne uprave.

Kot merila doseganja družbene odgovornosti in posledično uspešnosti institucije lahko opredelimo kazalnike, ki bodo merili sestavine, ki so za deležnike pomembne. Ker težko potegnemo strogo ločnico med kazalniki, ki bi merili upoštevanje vsake skupine deležnikov posebej, lahko zaradi preglednosti in vsebinskega razumevanja tvorimo kazalnike po skupinah dejavnikov, ki vplivajo na uspešnost institucije in s katerimi lahko pripomoremo k večji uspešnosti. Med te dejavnike prištevamo človeške in tehnične vire, organizacijo, kakovost in doseganje izidov.

4.2 Dejavniki učinkovitosti in uspešnosti

Da bi institucija lahko izboljšala učinkovitost in uspešnost, mora poznati dejavnike, ki vplivajo nanju. Na podlagi družbene odgovornosti se določajo cilji poslovanja, kako učinkovito bomo kombinirali proizvodne dejavnike. Ali bomo cilje dosegli, pa je odvisno od dejavnikov, ki vplivajo na učinkovitost in uspešnost. Dejavnikov vplivanja je veliko, zato jih je smotno sistematično razdeliti po področjih. Pri opredelitvi področij in povezav med njimi smo izhajali iz priporočil in definicij OECD-ja, ugotovitev druge strokovne literature s področja

Žiga Andoljšek
**Družbena odgovornost – paradigma
 uspešnosti v državni upravi**

ekonomike javnega sektorja ter značilnosti slovenske javne uprave. Posledično smo oblikovali pet osnovnih področij.

V podjetniški literaturi zasledimo predvsem sledeče dejavnike:

- tehnični dejavniki;
- človeški dejavniki;
- organizacijski dejavniki.

Poleg navedenih jih dodajamo še nekaj, ki so zelo pomembni v javnem sektorju za celovite uspešnosti. Javne institucije želijo delovati gospodarno in vsečno hkrati. Zato vedno bolj gledajo tudi na kakovost svojih storitev. Dodatno pa ne smemo pozabiti na ugotavljanje stopnje doseganja cilja poslovanja organizacije. Bistveno je, da za preučevano institucijo odkrijemo kazalnike, ki predstavljajo izid poslovanja, le-ta pa je družbeno odgovorno določen. Tovrstna indikatorja izida pri npr. davčni administraciji sta davčni dolg in davčni prihodki. To sta glavna cilja, h katerima stremi davčna uprava. Sta pa oba cilja družbeno zaželeni; davkoplačevalci pričakujejo enakopravno obravnavanje, država pa želi optimalno obdavčitev davčnih zavezancev. Dejavnike razvrščamo v pet skupin, kot kaže Tabela 1.

Tabela 1: Področja in vsebina področja za ocenjevanje učinkovitosti in uspešnosti

Področje	Vsebina	Katero sodilo družbene odgovornosti kazalniki sodijo
Človeški kazalniki	vložki za prihodnost, učinki in izidi v primerjavi s človeškim dejavnikom (izobrazba, odstotek mladih, nagrajevanje idr.)	ekonomsko odgovornost in pravno odgovornost
Tehnični kazalniki	vložki za prihodnost, učinki in izidi v primerjavi s tehničnim dejavnikom (oprema, prostori in računalniki)	ekonomsko odgovornost
Organizacijski kazalniki	vložki, izločki in učinki v primerjavi z organizacijskim dejavnikom (organizacija kot funkcija – obremenjenost zaposlenih, tekoče delo zaposlenih)	ekonomsko odgovornost in etično odgovornost
Kakovost (vpliv)	pritožbe in inšpekcijski pregledi	etično in pravno odgovornost
Izid	davčni prihodki in davčni dolg	filantropsko odgovornost

5. Metoda

Cilj je učinkovitost in uspešnost meriti na čim bolj realen pa tudi pregleden način. Zato je merjenje pojava z agregatnimi kazalniki smotno in upravičeno. Agregatni kazalnik pomeni, da iz več kazalnikov nižjega nivoja izračunamo en kazalnik. Vrednost agregatnega kazalnika zato vsebuje vrednosti in informacije kazalnikov nižjih nivojev.

Načini izračuna kazalnikov imajo določene prednosti in slabosti. Bistveni slabosti, ki jih agregatni kazalnik odpravlja, sta določitev moči vpliva vsakega izmed kazalnikov nižjih nivojev in različnosti enot mere. Prvo slabost odpravimo z vključitvijo množice kazalnikov v izračun. S tem se vpliv posameznega kazalnika razprši. To na eni strani pomeni, da zmanjšamo vpliv tudi tistih kazalnikov, ki manj vplivajo na končni rezultat, na drugi strani pa nam le skupina kazalnikov in s tem celostna analiza da dober pregled stanja. Različnost enot mere, ki predstavlja drugo slabost, pa agregatni kazalnik odpravlja z uporabo rangiranja kot metode združevanja. Metode rangiranja izničijo različnost enot mere. S tem omogočimo primerjavo različnih kazalnikov, ki vsak po svoje dobro pojasnjuje pojav, hkrati pa je absolutno neprimerljiv z drugimi kazalniki.

Poleg omenjenih slabosti, ki jih agregatni kazalnik odpravlja, pa obstaja še nekaj prednosti. Med njimi lahko omenimo večjo realnost obravnavanja preučevanega pojava, večjo preglednost in prilagodljivost različnim organom. Prednosti pristopa z agregatnim kazalcem so tudi:

- zadržanje informacij kazalnikov nižjih nivojev;
- enak vpliv vseh kazalnikov na agregatni kazalnik;
- sistematičnost;
- združevanje kazalnikov povsem določa teorija;
- združevanje istih kazalnikov na različne načine v odvisnosti od potreb analize.

Agregatni kazalnik v svoji metodologiji zahteva, da v najnižji nivo določimo čim več kazalnikov. Ti kazalniki so zelo specifični za obravnavanje posameznih področij. Določeni so skladno s teorijo, ki jo je treba opredeliti in smo jo povzeli v poglavju Dejavniki učinkovitosti in uspešnosti. V praksi je treba določiti merila vključevanja kazalnikov v izračun. V praksi merila največkrat določimo subjektivno, česar se lahko uporabnik vedno poslužuje. Ker pa je cilj postaviti čim bolj neodvisen sistem merjenja, ki je avtomatiziran, smo za merilo izbrali drugačen način izbora. Na tem mestu smo se oprli na faktorsko analizo. Kazalce izbiramo glede na vrednost komunalitete, ki jo dosežejo spremenljivke. Komunaliteta kaže delež pojasnjene variance ali delež pojasnjene variiranja spremenljivke z

vplivom faktorja. Večja ko je vrednost, manj je nepojasnjenih vplivov in bolj pomemben je vpliv spremenljivke na preučevan pojav. Spremenljivke z nizko vrednostjo komunalitete je treba izločiti iz preučevanja (De Vaus, 2002, str. 137–138).

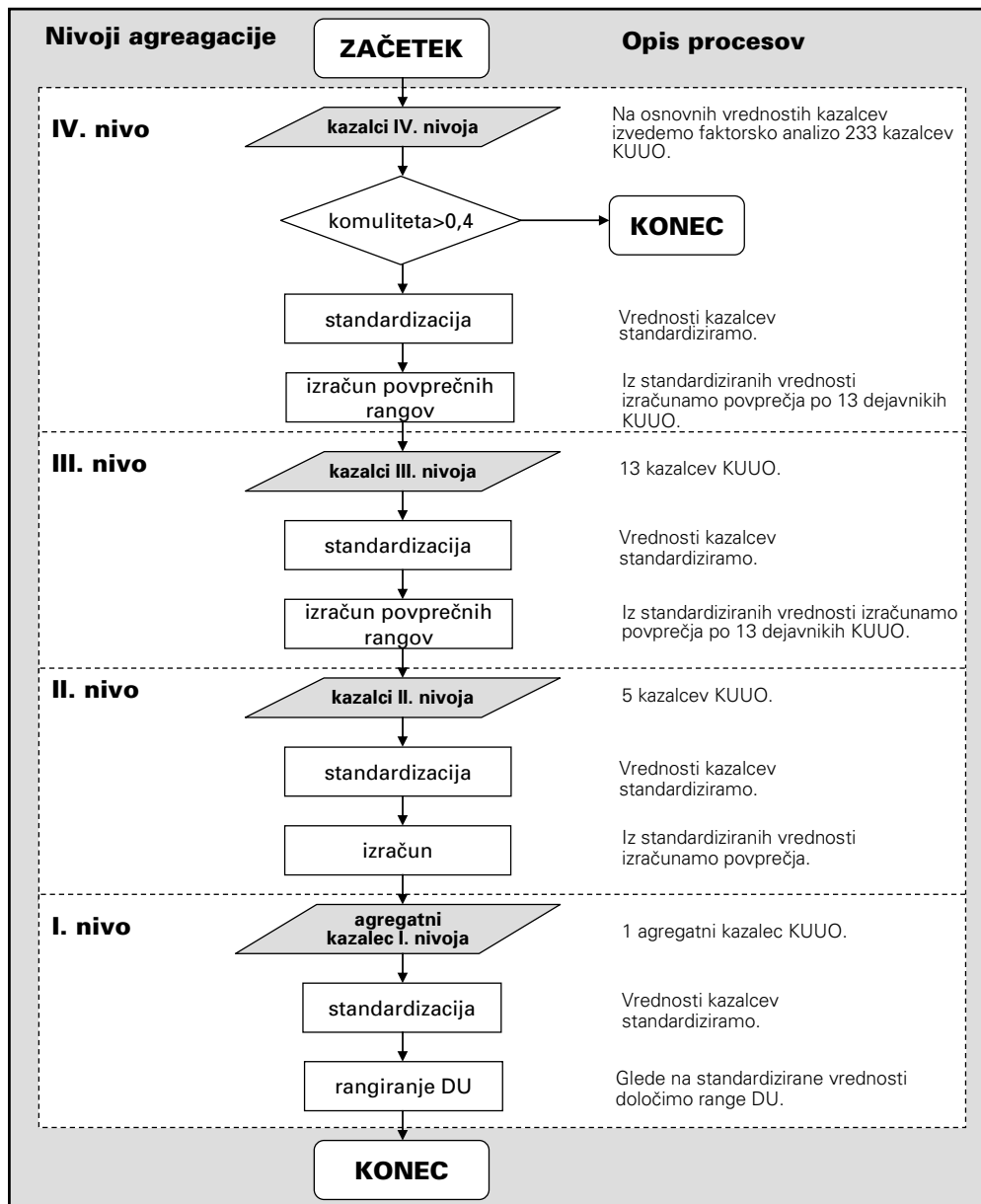
Če spremenljivka preseže določeno vrednost komunalitete, jo vključimo v sistem, sicer jo izključimo. S tem smo sistem kazalnikov pustili odprt. Če se pojavijo novi kazalniki in podatki za izračun na podlagi opisanega merila, lahko izločamo ali dodajamo kazalnike. Zato izbor prikazanih spremenljivk ni dokončen. S tem smo dosegli razvijajoč se sistem merjenja učinkovitosti in uspešnosti. Opozoriti pa moramo, da izbiranje kazalnikov na podlagi vrednosti komunalitet ni uporabno pri časovni analizi. Pri tej se nam lahko zgodi, da se nam časovna vrsta prekine, kar pomeni, da analize ne moremo izvesti. Rešitev tega problema je, da uporabnik sam določi kazalnike, ki se mu zdijo smotni, saj le on dobro pozna delovanje institucije. Zato matematičnega merila izbora kazalnikov ni nujno uporabljati.

6. Rezultati

Sam sistem merjenja je dvostopenjski. Na prvi stopnji smo opredelili kazalnike, ki so bili določeni skladno s teorijo in so merili procese, ki se odvijajo v davčnih uradih. Teh kazalnikov je bilo 223. Ker je z evalvacijo sistema merjenja pričakovati pojavljanje novih kazalnikov, ki bolj vplivajo na učinkovitost in uspešnost, smo predvideli vstopanje in izstopanje spremenljivk. Na ta način je število kazalnikov na četrti stopnji upadlo na 214. Kazalnike četrte ravni smo združili v 13 kazalnikov tretje ravni. Na drugi stopnji združevanja smo iz 13 kazalnikov izračunali 5 in nadalje enega samega. Kazalniki vsake stopnje vsebujejo del vsebine kazalnika višjih stopenj, zato se bo informacijska vrednost ohranjala.

Za združevanje kazalnikov smo uporabili različne metode. Najbolj realna metoda, ki je bila tudi najbolj v povezavi s teorijo, je bila metoda standardizacije na vseh ravneh združevanja. Pomembno je, da povprečja izločijo vpliv različnega števila kazalnikov na končni kazalnik in s tem vrstni red preučevanih institucij. Standardizacija pa odpravi različne enote mere, v katerih so izraženi kazalniki, in pokaže odmik ene preučevane enote od druge. S tem upoštevamo absolutni razmik med enotami. Skladno z metodologijo lahko opazujemo razvrstitev institucij na različnih nivojih združevanja. Kazalnik PIPA (*Performance Indicator of Public Administration*) nam kaže celovito učinkovitost in uspešnost proučevanega davčnega urada. Še posebej zanimiva za menedžerje in kontrolo sta drugi in prvi nivo. Razvrstitev davčnih uradov po kazalnikih drugega nivoja in prvega nivoja PIPA kaže Tabela 2.

Slika 2: Shema standardizacije na vseh ravneh



Vir: Andoljšek, 2004, str. 146

Tabela 2: Povprečni rangi za drugi in prvi nivo standardizacije na vseh nivojih

standardizacija na vseh ravneh združevanja						
	rangi za povprečne range					KUUO
	zmožnosti zaposlenih	tehnični viri	organi- zacija	kakovost	izid	
DU 1	12	14	3	4	8	11
DU 2	9	2	4	9	10	6
DU 3	3	10	14	1	4	3
DU 4	4	6	8	11	9	8
DU 5	6	11	6	13	12	13
DU 6	8	7	13	2	14	9
DU 7	1	1	7	10	2	1
DU 8	5	8	1	14	1	2
DU 9	11	9	2	5	3	5
DU 10	7	4	5	6	13	7
DU 11	10	12	11	7	6	12
DU 12	13	13	12	3	11	14
DU 13	2	3	10	8	7	4
DU 14	14	5	9	12	5	10

Vir: Andoljšek, 2004, 147

DU 7 je na največ področjih ocenjen najbolje. Vendar je treba med področji tretje ravni izpostaviti izjemno slabo usmerjenost v prihodnost, pri človeških in tudi tehničnih virih. Vzrok je velikost urada in zasičenost z delom zaradi velikega teritorialnega področja in števila davčnih zavezancev. Zanimivo je tudi to, da DU 5 in DU 12, ki naj bi bila najmanj učinkovita in uspešna, prav tako nista velikokrat na zadnjem mestu. Očitno gre za zanimivo situacijo. Po drugi strani pa je logično, da imata urada zaradi negativnih tendenc pri večini kazalnikov slabo učinkovitost in uspešnost.

Druga raven združevanja potrjuje ugotovitve. DU 3 ima najbolj razvito področje kakovosti, kjer dosega najboljše rezultate med vsemi. Na drugi strani ima DU 7 isto področje najslabše razvito med vsemi svojimi področji. Tak rezultat je jasen napotek menedžerjem, da so zavezanci delo urada slabo ocenili in da se ti počutijo neenakopravne. Med kazalniki kakovosti je treba izpostaviti kazalnike

Žiga Andoljšek
**Družbena odgovornost – paradigma
 uspešnosti v državni upravi**

pritožb, ki merijo pogostost pritoževanja zavezancev na odmero in postopke odmere. Zaskrbljujoč je tudi podatek o zneskih plačanih sklepov prisilne izterjave po posameznih vrstah davkov. Pri davkih od dobička je znesek plačanih sklepov samo 1/7 zneska najučinkovitejšega urada na tem področju. Pri prisilni izterjavi drugih davkov je DU 7 za tretjino slabši kot drugi. Po kazalnikih zmožnosti zaposlenih, tehničnih virov in izidu je DU 7 najboljši. Med tehničnimi kazalniki se vidi, da zna DU 7 nadzorovati stroške, kar gre pripisati dejstvu ekonomije obsega, ki jo tako velik urad že uporablja. Končni rezultat na prvi – najvišji – ravni združevanja je tesen. DU 7 je malenkostno boljši od DU 8. Negativno pa izstopajo DU 12, DU 5 in DU 11.

Značilnost uporabljene metode je, da smo lahko korakoma opazovali združevanje kazalnikov po skupinah, ki smo jih določili skladno s teorijo na posameznih ravneh. Za preveritev pravilnosti določenih skupin kazalnikov in vrstnega reda davčnih uradov smo uporabili faktorsko analizo. Z razliko od rangiranja nam faktorska analiza zgolj matematično določi faktorje. Le-ta nam na podlagi vrednosti spremenljivk določi skupine kazalnikov. Združitev kazalnikov poteka neposredno iz četrtega na drugi nivo. Na razvrstitev kazalnikov po skupinah ne moremo vplivati.

Tabela 3: Razvrstitev davčnih uradov na podlagi različnih načinov standardizacije

davčni urad	DU	DU	DU	DU	DU	DU	DU	DU	DU	DU	DU	DU	DU	DU
metode združevanja	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
model standardizacije na vseh ravneh	11	6	3	8	13	9	1	2	5	7	12	14	4	10
faktorska analiza	11	4	8	6	13	9	1	2	3	10	12	14	5	7

Vir: Andoljšek, 2004, 159

Razvrstitev davčnih uradov na podlagi faktorske analize se pokriva z razvrstitvijo pri standardizaciji na vseh ravneh združevanja. Menimo, da je razvrstitev na podlagi faktorske analize matematična in nanjo ne moremo vplivati. Pri razvrstitvi s pomočjo standardizacije pa subjektivno lahko vplivamo na izbor in vključevanje kazalnikov. Pomembno je tudi to, da standardizacija upošteva absolutne razlike med davčnimi uradi in odpravlja različne enote mere. Prav poznavanje situacije na davčnih uradih in sprotno spremljanje bosta dala še bolj realne rezultate.

7. Vpliv kazalnikov na proračunsko financiranje

Namen kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti je odstranitev asimetrije informacij, ki velja znotraj proračunskega uporabnika in med proračunskim uporabnikom in financerjem. Tvrsten poskus je eden prvih, pri katerem se celostno s kvantitativnimi kazalniki meri učinkovitost in uspešnost institucij. Sistem kazalnikov je zastavljen dovolj splošno, da je uporaben tako v zasebnih kot v javnih institucijah. Opisani sistem se v dobršni meri naslanja tudi na koncept družbene odgovornosti, na podlagi katerega se da določiti cilje institucije, o njihovem doseganju pa govori uspešnost. Kakšna pa je korist sistema kazalnikov?

Prva korist sistema se kaže navznoter. Prav gotovo je medsebojna primerjava med različnimi institucijami na podlagi objektivnih kazalnikov, ki merijo stanje (razvitost) in potencial na različnih področjih, ključnih za delovanje institucije. Za opazovano enoto je primerjava stimulatívna, ker se lahko identificira s svojo učinkovitostjo in uspešnostjo in njuno izboljšavo opazuje v času. Učinkovitost je nasploh primerljiva kategorija med institucijami. Definicija uspešnosti, ki temelji na družbeni odgovornosti, pa navkljub odsotnosti dobičkonosnega motiva metodološko enotno opredeljuje uspešnost v različnih javnih institucijah. Financer pa je za primerjavo na prvem nivoju zainteresiran, da ima popoln pregled nad primerljivimi enotami. Še več uporabnih informacij pa dobimo s »pogledom pod lupino«.

Poglobljen pogled nam omogočata druga in tretja raven združevanja. Vsaka izmed njiju nam da natančnejše informacije o stanju in potencialu opazovane enote znotraj posameznega dejavnika. Opazujemo lahko tehnično razvitost, ustreznost izobrazbene strukture glede na zahteve nalog, človeški potencial, obremenjenost z delom v okviru organizacijskih kazalnikov idr. Še posebej velja izpostaviti kakovost, ki smo jo merili s kvantitativnimi kazalniki in kazalniki izida, ki nam neposredno kažejo upoštevanje ciljev udeleženih strani in posledično uspešnost institucije.

Sčasoma bi se korist opisanega sistema kazala tudi navzven. Dokazano je, da se uspešnost javnih institucij lahko meri. Prav to bi financerjem omogočalo, da preusmerijo finančna sredstva na manj razvita področja in enotam, ki sredstva bolj potrebujejo. Na ta način se financiranje vrši na podlagi doseženih rezultatov, ne pa samo politične – pogajalske moči.

8. Zaključek

Prispevek vsebuje teoretični in praktični del. Z analizo in sintezo smo določili teoretične osnove. V teoretičnem delu smo predstavili teorijo, glavna izhodišča in temelje za raziskavo. Širše je predstavljen koncept družbene odgovornosti, ki služi kot določanje ciljev institucij in posledično uspešnosti. Ta paradigma se je razvila v zasebnem sektorju, v javnem pa lahko zaživi v večji meri, saj morajo institucije skrbeti za javno dobro oziroma upoštevati želje in potrebe različnih deležnikov. Praktični del dokazuje uporabo teoretičnih dognanj v praksi. Metodo merjenja učinkovitosti in uspešnosti smo preverili na primeru Davčne uprave Republike Slovenije oziroma njenih davčnih uradih.

Podatki za analizo so bili pridobljeni iz različnih verodostojnih virov. V glavnem je šlo za javne baze podatkov, ki jih urejajo pri preučevanem organu in Ministrstvu za finance. Poleg tega pa je bilo treba določene podatke pridobiti na terenu z anketiranjem. Ker je cilj opisanega sistema merjenja, da bi zaživel in deloval v praksi, smo subjektivnost poskušali zmanjšati na najnižjo možno raven. To smo dosegli z uporabo podatkov, ki jih organi že zbirajo, s kvantitativno analizo, z enostavnostjo in razumljivostjo.

Kot končen rezultat spremljanja delovanja davčnih uradov v Sloveniji je rangiranje le-teh na podlagi kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti. Pri določitvi kazalnikov in združevanju smo se močno opirali na teoretične izsledke in praktične nasvete uporabnikov sistema. Predvideli smo vstopanje in izstopanje kazalnikov na podlagi objektivnega merila. To kaže na razvijajoč se sistem. Želimo, da bi opisani sistem postal dobrodošel pripomoček menedžerjem javnih institucij. Prav uporabnikom je sistem merjenja namenjen v največji meri. Zato so v zadnji točki predstavljene možne koristi sistema za uporabnike. Nenazadnje bodo uporabniki izražali svoje zadovoljstvo s sistemom na podlagi koristi, ki jih bodo imeli. Verjamemo, da bo dograjevanje in izpopolnjevanje pripeljalo do nekaterih novih rešitev in tesnejše povezanosti med sistemom kazalnikov in proračunom.

Dr. Žiga Andoljšek je doktor ekonomskih znanosti. Na ministrstvu za finance vodi Direktorat za javno premoženje ter predava na Fakulteti za upravo. Raziskovalno se ukvarja s kvantitativnim ugotavljanjem učinkovitosti in uspešnosti v javnem sektorju.

Žiga Andoljšek
**Družbena odgovornost – paradigma
uspešnosti v državni upravi**

Literatura

- Andoljšek, Ž. (2004): Merjenje učinkovitosti in uspešnosti državne uprave na primeru Davčne uprave Republike Slovenije. Doktorska disertacija, Ljubljana, 212 str.
- Barry et al. (2003): Gender and the Public Sector. Routledge, London, 224 str.
- Bergman, E. M. in Wang, X.H. (2000): Performance Measurement in U.S. Countries; Capacity for Reform. Public Administration Review, Sept/Oct, Vol. 60, No. 5, Washington, str. 409 - 420.
- Campbell et.al. (2003): Business Strategy: An Introduction. Butterworth-Heinemann, Oxford, 478 str.
- Cero, S.C. (2000): Modern Management. Prantice Hall, New Jersey, 194 str.
- Commision of the European Communities (2002): Communication from the Commison concerning Corporate Social Responsibility: A business contribution to Sustainable development, Bruselj, 76 str.
- Daft, R.L. in Marcic, D. (2001): Understanding Management. South-Western Thomas Learning, Harcourt College Publishers, 606 str.
- De Vaus, D. (2002): Analyzing Social Science Data. SAGE Publications, London, str. 134 - 145.
- Donaldson, T. in Preston, L.E. (1995): The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications. Academy of Management Review 20 (1), str. 65 – 91.
- Freeman, R.E. (1984): Strategic Management: A Stakeholder Approach. Pitman Publishing, Boston, 285 str.
- Hilton S. in Gibbons G. (2002): Good Business. Texere Publishing Limited, London, 253 str.
- Jaklič, M. (1999): Poslovno okolje podjetja. Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 353 str.
- Jančič, Z. (2002): Nova družbena odgovornost podjetij. Industrijska demokracija, št. 12, str. 4 – 7.
- Knez – Riedl, J. (2002): Družbena odgovornost malih in srednjevelikih podjetij. Prenos novosti v podjetniško prakso, Maribor, str. 45 – 59.
- McEwan, T. (2001): Managing Values and Beliefs in Organisations. Prantice Hall, Essex, 390 str.
- OECD (2001): Performance Measurement in Tax Administration – Practical Note. OECD: Centre for Tax Policy and Administration, Paris, str. 62.
- Rouse, J. (1999): Performance Management, Quality Management and Contracts. V Halton, S. in Farnham, D.: Public Management in Britain, Basingstoke. MacMillan, str. 76 – 93.
- Setnikar-Cankar, S., in Andoljšek, Ž. (2003): Ugotavljanje učinkovitosti in uspešnosti v javnem sektorju. Zbornik referatov, Fakulteta za upravo, str. 351- 364.

SUMMARY

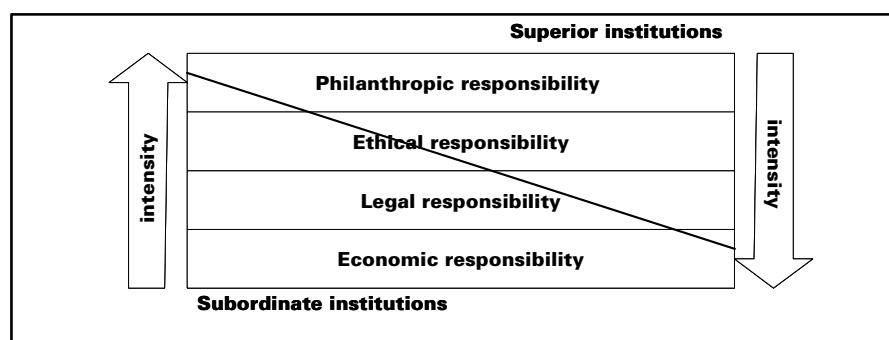
**Social Responsibility – the Paradigm of
Effectiveness in Public Administration**

The aim of the article is to represent corporate social responsibility, in private sector a well known paradigm, and the possibility to use it in the public sector as a measure of effectiveness. According to Freeman’s Stakeholder theory, social responsibility rises from the responsibility of management toward stakeholders. The management should act in the way to benefit the interests of the society and the organisation. Corporate social responsibility takes into account the following four criteria:

- economic responsibility;
- legal responsibility;
- ethical responsibility and
- discretionary-philanthropic responsibility.

The four responsibilities are not of the same importance in all organisations. In our opinion economic responsibilities and legal responsibilities are more important in subordinate, operative organisations, where cost efficiency is the main objective of operation. On the other hand, philanthropic and ethical responsibilities are of greater importance in superior organisations. Their aims should be set according to internal and external stakeholders, and achieving them depends on agreement of the involved.

Table 1: The different criteria of Social Responsibility



In the public sector, the institutions should act even more socially responsible and ought to consider stakeholders even more, because they are

not profitable institutions and their operations have even greater external influence.

Using the theory of Corporate Social Responsibility we have set a model for measuring performance in public institutions. The presented model is simple and clear, based on the aggregate index which represents the entire performance of organisations. Each indicator describes a part of Corporate Social Responsibility. A way of grouping indexes into groups of indicators having a strong influence on the performance, is described.

The efficiency and effectiveness indicators were aggregated on four levels. The fourth level was represented by basic indicators. There were 223 basic indicators at the beginning. Considering the values of communalities within the factor method we choose 214 basic indicators for further analysis. Out of 214 indicators only 13 remained on the third level, and 13 indicators were further aggregated into 5 on the second level and finally into one on the first level.

We have verified the proposed method in monitoring the performance of tax offices in Slovenia. The aggregative indicators of tax offices were ranked. Our method made a step-by-step observation of indicator aggregation possible: the aggregation was performed in the groups of indicators which were defined on individual levels of the theoretical model.

The results described in the paper take into account the financial or cost aspect and customer satisfaction at the same time. The most important contribution of the performance analysis will undoubtedly be the methodological clarification, and as a consequence the establishment of a clear system of indicators which will make the judgement of efficiency and effectiveness possible, considering social responsibilities as a criterion of effectiveness in the public sector.