

uprava

**mednarodna znanstvena revija
za teorijo in prakso**

*Univerza v Ljubljani
Fakulteta za upravo*



letnik V, številka 2, julij 2007

ISSN 1581-7555

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

izdajatelj / publisher

Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani

naslov uredništva / address

Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani
Gosarjeva 5, SI-1000 Ljubljana
tel.: +386 (0)1 5805-500 faks: +386 (0)1 5805-521
e-pošta: uprava@fu.uni-lj.si

odgovorna urednica / editor

Stanka Setnikar-Cankar

uredniški odbor / editorial board

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

mednarodni uredniški odbor / international editorial board

Stephen Bailey, (Glasgow Caledonian University, Velika Britanija), Biljana Crnjak Karanović (Ekonomski fakultet Split, Sveučilište u Splitu, Hrvaška), Mirjana Drakulić (Fakultet organizacionih nauka, Univerzitet u Beogradu, Srbija), Jürgen Harbich (Bayerische Verwaltungsschule, Universität München, Nemčija), Morton R. Davies (University of Liverpool, Velika Britanija), Milton A. Jenkins (Merrick School of Business, University of Baltimore, ZDA), Kveta Kubatova (University of Economics Prague, Češka Republika), Ivan Mencer (Ekonomski fakultet Rijeka, Sveučilište u Rijeci, Hrvaška), Katarina Ott (Institut za javne financije, Zagreb, Hrvaška), Mirko Pejanović (Fakultet političkih nauka Sarajevo, Univerzitet u Sarajevu, BiH), Heinrich Reinermann (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, Zjarjan Fabjančič, Franci Grad, Marko Hočevar, Mitja Horvat, Nevenka Hrovatin, Albin Igljčar, 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 Malič

prelom / text design

Marjeta Pečarič

lektoriranje / lecture

Katarina Puc

tisk / print

Present, d.o.o.

ISSN

1581-7555

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

Znanstveno revijo Uprava je Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS opredelila kot znanstveno periodično publikacijo in jo v letu 2007 tudi sofinancira.

vsebina

- 5 Stanka Setnikar-Cankar
Uvodnik
- 7 Neda Vitezić
Beneficial effects of public sector performance measurement
- 29 Polona Kovač, Tina Konečnik
Novosti davčnega inšpekcijskega nadzora po ZDAVP-2
- 55 Maja Klun, Luka Petkovšek
Analiza administrativnih bremen okoljskih predpisov v Sloveniji
- 73 Nina Tomažević
Ravnanje z znanjem v javni upravi
- 93 Boštjan Požar
Razvoj e-izobraževanja in njegova vloga pri razvoju človeških virov
- 121 Marija Minka Jerebič
Priprave na predsedovanje Slovenije Evropski uniji

summaries / povzetki

- 25** Neda Vitezić
Ugodni učinki merjenja učinkovitosti v javnem sektorju
- 51** Polona Kovač, Tina Konečnik
Novelty of the Tax procedure act (official Slovenian abbreviation: ZDavP-2)
- 70** Maja Klun, Luka Petkovšek
Analisis of administrative costs of environmental regulations in Slovenia
- 91** Nina Tomažević
Knowledge management in public administration
- 118** Boštjan Požar
Development of e-education and its role in human resources development
- 140** Marija Minka Jerebič
Preparations for the presidency of Slovenia of the European union

Uvodnik

Spoštovani!

Okoljske spremembe nas silijo, da odgovorno sprejemamo odločitve o posegih v prostor. Pri tem moramo upoštevati celovitost kratkoročnih in dolgoročnih vplivov in njihove pozitivne in negativne posledice. Tega se vedno bolj zavedajo tudi različne družbene skupine, ki z organizacijo strokovnih srečanj in družabnih dogodkov, kot so npr. koncerti popularnih glasbenikov, opozarjajo na to. Zato je dobrodošlo, da objavi revija Uprava članek o obstoječi okoljski regulativi v Sloveniji, o njenem vplivu na stroške poslovanja in o nepotrebnih podvajanjih informacij različnim ali celo istim institucijam v državi. Podobne probleme so zaznali tudi v drugih državah Evropske unije, omenjeni sta Nizozemska in Velika Britanija, in ustrezno ukrepali.

Merjenje učinkov poslovanja se vse bolj uveljavlja tudi v javnem sektorju. Tako se ena od avtoric ne sprašuje več o potrebnosti merjenja storitev javnega sektorja ampak samo še o učinkovitosti tega merjenja.

Merjenje opravljenih storitev ozavešča o koristih vrednotenja in tako omogoča ovrednotenje učinkovitosti in pravočasnosti zagotavljanja storitev. Merjenje učinkovitosti olajšuje odločanje, pomaga jasno opredeliti namene in cilje, povečuje zavezanost k doseganju odličnosti. V praksi se pozornost počasi preusmerja od značilnosti strategij (kaj je merjenje učinkovitosti, zakaj je potrebno) k strategijam za uvajanje sprememb (kateri so potrebni koraki, kako jih uvesti v prakso). Zaradi obsežnosti proračuna mora biti v javnem sektorju jasno opredeljena odgovornost za porabljen sredstva. Poudarjena je politična odgovornost, ki vključuje zakonitost in demokratičnost, hkrati pa mora biti jasno opredeljena tudi gospodarnost pri porabi proračunskih sredstev. Ne glede na to, ali je težava v nezadostni tehnični opremljenosti za zbiranje podatkov ali v pomanjkanju finančnih sredstev, zahtevajo meritve storitev javnega sektorja mnogo priprav, preden jih je mogoče uspešno in v celoti izvesti.

Ekonomska učinkovitost in politična odgovornost sta lahko nezdružljivi, kadar si cilji nasprotujejo: tipičen primer je zahteva po znižanju stroškov javnega sektorja ob hkratnem pričakovanju, da se bodo ohranili ali celo povečali dostopnost, obseg in kakovost njegovih storitev.

Drug primer je predsedovanje Slovenije Evropski uniji. Rezultati ankete, prikazani v članku, opozarjajo, da je objektivno merljivih posledic relativno malo in da temelji metoda ocene stroškov in koristi, ki se najbolj pogosto uporablja pri investicijah v javnem sektorju, v veliki meri na subjektivnih ocenah pozitivnega vpliva tovrstnih projektov.

Upam, da vam bodo tudi tokratni članki omogočili ohraniti kritično distanco in vam popestrili dopustniške dni.

Odgovorna urednica

Red. prof. dr. Stanka Setnikar-Cankar



Beneficial effects of public sector performance measurement

UDK: 35.077 : 658.652

Neda Vitezić

University of Rijeka Faculty of Economics
nevit@efri.hr

ABSTRACT

Recently, major attention has been devoted to performance measurement in public sector, especially from the aspects of qualitative assessment. For that reason the financial performance measures are limited in overall assessment of an organisation performance. There are also difficulties in quality measurement because of a variety of different services and their intertwinement. New tools, such as balanced system of indicators, customer relation management, benchmarking etc. are subjects of research and implementation. Transition countries follow the trends in developed countries; thus, the obligation to monitor and provide information on public sector performance becomes a part of their legislature. This primarily refers to spending of public revenues, i.e. rationality of performance, while the qualitative aspect or effectiveness is still not measured. The problem lies in the need for a clear vision definition and in goal setting. Realisation of goals and their measurement is related to a well-set strategy and reasonable planning, as well as the selection of adequate indicators. However, the fact remains that setting of measurable goals prompts responsibility of executive power and individuals, as well as transparency in reporting. The benefits of performance measurement become evident also in the practice of emerging countries, and they are related to behaviour changing, transparency, accountability, organisation and leadership improvements, and willingness to learn and to innovate processes.

Key words: public sector, performance measurement, effectiveness, emerging country

1. Introduction

More than ten years ago, researchers and practitioners started to appoint performance measurement systems which should be "relevant, integrated, balanced, strategic and improvement-oriented" (Umit S. Bititci et al, 2005, p.335). Also, there is growing awareness that financial measures are not sufficient for planning and controlling purposes in both private and public sector. However, although the criticised financial indicators are still widely used in

Neda Vitezić

Beneficial effects of public sector performance measurement

many aspects of performance measurement, especially for analysing the short-term performance, the implementation of a more broadly based set of performance measures is more useful for analysing the achievements of long-term strategies. For efficiency purposes, managers consider financial indicators to be useful, but for assessment of the effectiveness of individual tasks and of long-term goals, other quantitative and qualitative non-financial indicators are more useful. (Vitezić and Knez-Riedl, 2005, p.248)

Today, the environment is very complex, and globalisation implies that new visions, strategies and objectives should be measured in a different way. In such competitive environment, there is a need for a new measurement system which would be adjusted to the purposes of sustainable development of firms. Public sector could not escape these general trends, and its comprehensive performance measurement system is more evident in comparison with other sectors. Democratic growth which strengthens the level of public participation in decision-making becomes more and more obvious. Also, the behaviour of people and their attitude towards public services are changing. They not only want to be informed, but also to be involved in the decision-making process. While democratic participation grows, there is increasing pressure of citizens and legislation that demand more responsibility in spending of public revenues and transparency in reporting on the achieved results. This reflects on the local government, which becomes more responsible in money expenditure and more effective in its actions. As Bill Hansell (2002, p.36.) said, "managers must be champions of economy, efficiency, effectiveness, equity and ethics in the long term interest of the entire community". Effectiveness and efficiency are emphasised as well as economy and they are very important for public sector performance. Outcomes replace outputs, and for measuring outcome, there is a need for qualitative assessment. This is not easy in public sector because of many practical difficulties in measuring of intangible elements.

Performance measurement is a very useful tool in the improvement of public services. Lately, there has been a lot of discussion about the New Public Management (NPM) concept, with no universally accepted definition (Adcroft and Willis, 2005, p.387). NPM could be defined as a management culture that emphasises the centrality of the citizen or customer, as well as accountability for results. (Pidd, 2005, p. 484.). Some researchers like Hood (1991, p.4-5) suggest that NPM consists of different doctrines, including more emphasis on "professional" management, introduction of explicit measures of performance, focus on outputs and results and greater role played by "private sector style" of management.

2. Some limitations in performance measuring in the case of Croatian local government

“Performance” is a complex word implying action, dynamics, and effort for improvement, and from the point of view of the local government or service, it is also multi-dimensional. Public services today are more and more oriented on profit and performance measures fall within the end results expressed through competitiveness and financial gain. Some authors (Ghobadian and Ashworth, 1994) identified several main types of services: professional shops, service shops and mass services, and for all of them, quality, flexibility, resources utilisation and innovation are important. Measures which did not differ within the framework of previously mentioned three types of services are: competitiveness, liquidity, capital structure and market ratios.

While they attempt to increase the quality of service performance, one of the main objectives of the heads of local governments is improvement of operational efficiency and effectiveness, as well as efficiency of programme implementation.

The research is based on an interview with internal auditors in three local governments (County of Primorje-Gorski kotar, Town of Rijeka and Town of Crikvenica). The questions referred to organisation of work, technical and technological equipment, competence of human resources and management. The following limitations have been identified based on the obtained answers:

Table 1: Key Limitations

Internal process	Technology	Management & Leadership
<ul style="list-style-type: none"> • Week internal control system 	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of developed information and communication system 	<ul style="list-style-type: none"> • Unclear definition of vision and strategy
<ul style="list-style-type: none"> • Lack of employees' skills 	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of adequate equipment 	<ul style="list-style-type: none"> • Week performance measurement system
<ul style="list-style-type: none"> • Resistance to change 	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of knowledge 	<ul style="list-style-type: none"> • Interference of politics

Source: Survey Results

Neda Vitezić
**Beneficial effects of public sector
performance measurement**

Certain actions are being undertaken in order to reduce these limitations. They primarily relate to:

- Introduction of internal financial control
- Introduction of programme-planning
- Education of internal auditors
- Modernisation of the information system
- Depoliticisation.

In Croatia as a transition country, the process of public administration reform is underway with the purpose of increasing its efficiency, fiscal disburdening, increasing competence and impartiality of public administration employees. Among the series of measures, transparency in reporting on public finance in accordance with the methodology of International Monetary Fund (GFS 2001), methodology of the EU (ESA 95) should be emphasised for the purpose of comparison of fiscal data with those of other countries. Croatian public administration is still in the process of drafting the methodology for the statistics of public finance, especially statistical indicators and establishment of the efficient and sustainable statistical system. In relation to performance measurement by means of legislation (Finance Act), local authorities are obligated to involve the following elements in the budget:

- Basic economic sources for the draft proposal of the budget,
- Description of the planned policies,
- Assessment of revenues and expenditure and financing for the period of three years,
- Framework proposal of the financial plan,
- Procedure and work schedule for drafting of the budget and financial plans of budget beneficiaries.

Financial aspect of the business process continues to be the most important segment of public administration management, so the financial aspects of measurement are still the only indicators of success. The emphasis is on realisation of the plan, setting of short-term goals and measures. Because of the lack of vision and strategy, the efficiency of long-term programmes and realisation of goals have not been monitored yet. Although the Act has foreseen programme planning and reporting on the achieved goals, it has still not been performed in practice. Shortcomings are still present, although the Act regulates that every programme must be based on:

- Legal and other regulations,

Neda Vitezić
**Beneficial effects of public sector
performance measurement**

- Assessment of the required resources along with argued indicators,
- Reporting on the achieved goals and results of the programme with argumentation of the most significant activities,

there is still lack of information on lost effects in case of non-realisation of programmes. Also, responsibility for oversights is frequently avoided .

However, the greatest problem lies in determining and systematisation of adequate measures and insurance of the information system. Efficiency and effectiveness are the key principles in public administration performance, but their measurement standards have been negligibly developed, and only in service-oriented departments. The fact is that the measurement process is easier when it comes to delivery of services; however, it is basically reduced to the effects expressed numerically in relation to the plan. The qualitative aspect of measurement, i.e. effectiveness, has been underestimated, although it is the most important measure of public administration performance.

3. Problem area of qualitative performance measurement

Public sector performance does not significantly differ in individual countries, but various degrees of democratisation, as well as decentralisation of resources can have an influence on the level of organisation and on public administration management. The mission of the public sector is basically the same everywhere, and it is determined by the size and level of development of the society, but also by management abilities of the elected officials and performers. However, political influence is also possible, especially in the multi-party system which is to a great extent present in Croatia, as well as in other transition countries. Lack of demarcation between political and non-political decisions can jeopardise efficiency and effectiveness of the provided services. In most cases in public sector, the competitiveness concept is non-existent, except when it comes to provision of individual services.

The key success factor in the public sector is achievement of a satisfactory level of the mission or purpose. However, this depends on the series of factors related to the efficiency of the internal organisation, as well as output and outcome to external users. The goal is not to achieve the greatest profit or return possible, but the highest level of customer satisfaction. In some cases, it is possible that the demands and goals of customers are unclear, so searching for effective and efficient metrics might sometimes be very difficult.

Neda Vitezić

Beneficial effects of public sector performance measurement

Characteristics of public sector performance measurement are the following:

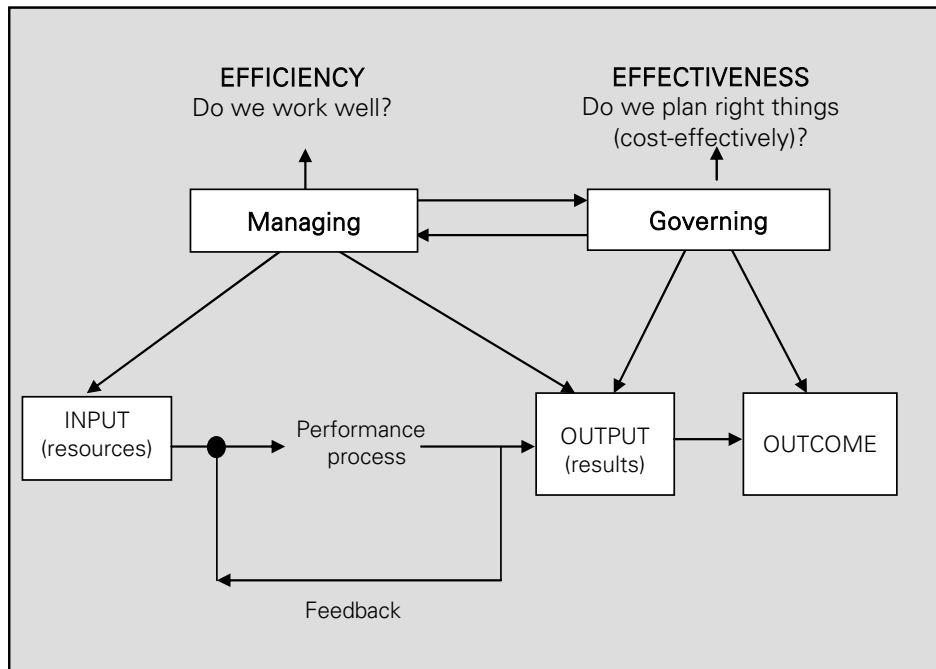
- Liabilities, i.e. expenses are measured often, and results rarely,
- Qualitative aspect of services i.e. the outcome, is not measured,
- Utility services are measured more often than other types of business activities,
- Measurements are not thorough and continuous,
- Measurement does not reflect target value,
- The plan is not connected with the goal and strategy.

Multidimensionality in public sector performance forces organisations to be bound to the desired outcomes. Thus, the key measures of performance are productivity, efficiency, effectiveness and quality. Audit Commission (1986) emphasised two key elements: efficiency and effectiveness. Service efficiency was defined as the "provision of specified volume and quality of service with the lowest level of resources capable of meeting that specification" and effectiveness as "providing the right services to enable the local authority to implement its policies and objectives." There is also a third element - economy, although included in efficiency, but specifically emphasised in the context of purchases from outside, defined as "the lowest possible cost consistent with the specified quality and quantity."

The concept of "economy", "efficiency" and "effectiveness" has been well known in the public sector for more than ten years. However, it is interesting that this concept is still not acceptable in practice to its full extent. Especially, there are still difficulties in effectiveness measurement, which requires more qualitative data. Regardless of difficulties in quantification of inputs/impacts, they have to be considered. There are still difficulties in effectiveness measurement which require more qualitative data. Because of the complexity of public measurement system, which consists of various factors, there is a problem of data collection and interpretation. Moreover, there is no unique or standard measurement system for performance assessment.

Characteristics of public sector performance have determined the measurement system which is oriented to efficiency and effectiveness principles. Managing process is oriented to efficiency indicators, i.e. assessment of how much of the "service" was generated, and the governing process is oriented to outcome indicators in order to assess the effects of different policies in meeting all of the stakeholders' needs, especially those of customers.

Figure 1: Performance measurement process



Source: Author's Research

Qualitative assessments and measures of effectiveness are usually addressed to the services because their productivity and efficiency can be examined easier. The key issues in the process of performing services are mostly related to the efficiency of the service, especially from the point of delivery. Measuring costs and quantities with no regard for quality is not a satisfactory basis for performance review. Thus, quality of service and effectiveness in meeting needs are the goals of performance measurement.

For example, public transport is usually measured by efficiency and economy indicators - mostly outputs – as in how many new buses there are, the number of buses per lines, how many passenger miles, how much cost per citizen will be paid by authorities etc. Effectiveness outcomes which should be measured provide answers to questions: did we make waiting time on bus stations shorter, did we improve the quality of the mobility of citizens and ensure their faster arrival to work, without taking their own cars etc. Of course, the goal should be reducing the number of cars, which park in the town centre. Although quality assessment is more complex, it could be measured if the goal is properly placed.

Neda Vitezić
**Beneficial effects of public sector
 performance measurement**

Table 2: Examples of inputs, outputs and outcomes

SERVICE	INPUTS	MEASURES	OUTPUTS EFFICIENCY (Economy)	OUTCOMES EFFECTIVENESS
PUBLIC TRANSPORT	Labour Capital Equipment & materials	<ul style="list-style-type: none"> • Kilometres travelled • Number of new buses • Cost structure • Capacity utilisation 	<ul style="list-style-type: none"> • Costs per kilometre travelled • Costs per line • Costs per passenger bearing a reduced-fare ticket 	<ul style="list-style-type: none"> • Shorter waiting time at the bus station • Improvements in public transport service (safe, quick and comfortable transport)
WASTE COLLECTION	Labour Capital Equipment & materials	<ul style="list-style-type: none"> • Tonnes of collected waste • Costs per units 	<ul style="list-style-type: none"> • Collected waste per household • Costs per household 	<ul style="list-style-type: none"> • Clean environment
SOCIAL WELFARE	Labour Capital	<ul style="list-style-type: none"> • Number of welfare cases • Number of visits per welfare case 	<ul style="list-style-type: none"> • Costs per welfare case • Number of resolved problems 	<ul style="list-style-type: none"> • Improved welfare system • Achieving standards above state average

Source: Author's Research

Depending on authorities in emerging countries, the definition of the "3E" concept is still unclear and interpreted in different ways. The reasons for this are attitudes and organisational arrangement, diversity of tasks, technical difficulties, level of knowledge and skills. The focus of measurement has so far been internal and primarily concerned with efficiency, particularly economy. This is easier because of the output tangibility, which is mostly expressed in money value. Performance is measured through relationship between economic inputs and outputs. Measures are mostly related to labour and capital productivity, return on investment, customer satisfaction, service quality and

other with the same end, and they answer to the same question: "How much will the organization get out from the investment that is put in?" This simple notion is relatively easy to measure, but the problem could emerge in cases when the subject of measuring is the process through which the assessment has been made. Complexity is affected by market conditions, industry structure, social benefits, law requirements, knowledge etc. Thus, a greater problem could emerge in measuring of outputs. The selection of procedures and ultimate outcome measure depend on the reason for introducing performance review and measure system. Normally, measures have to be related with the set goal and mission.

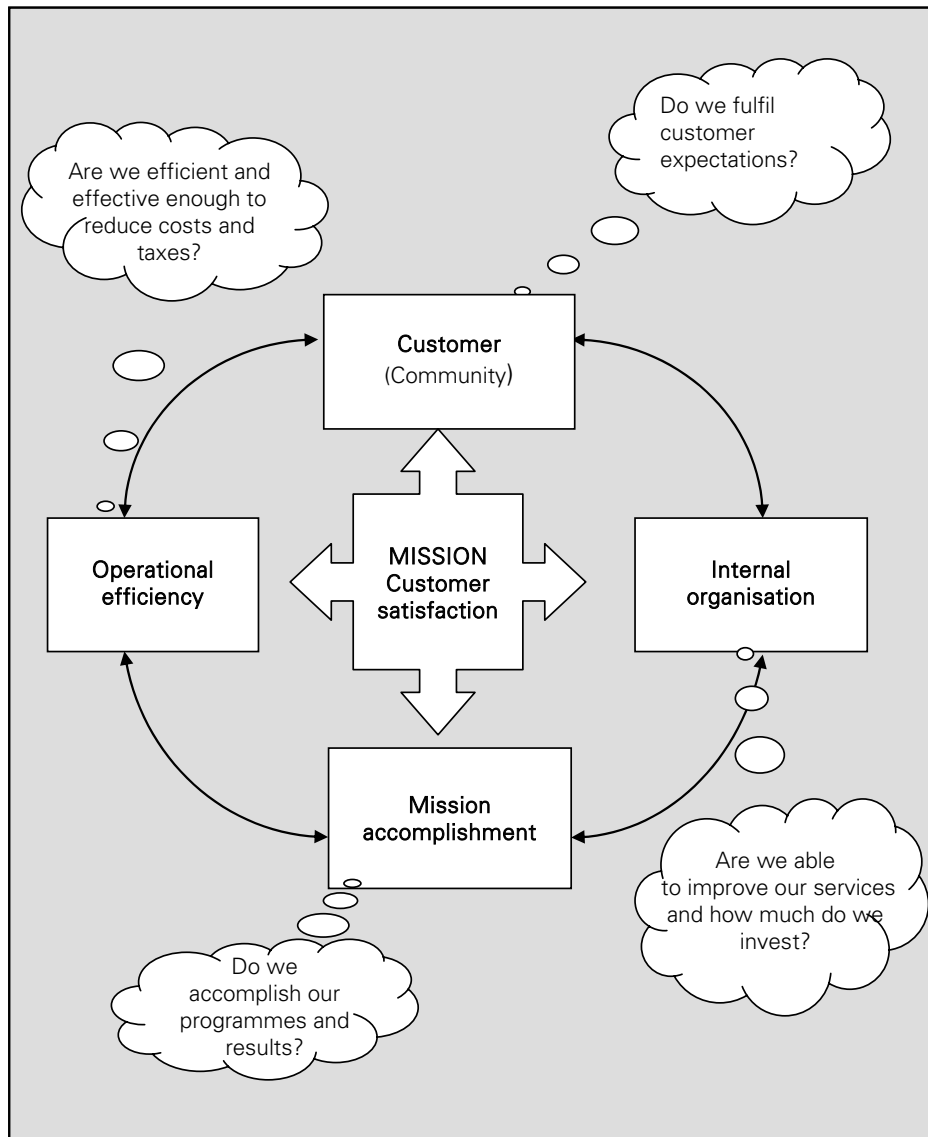
4. Usefulness of the balanced scorecard approach

Fifteen years ago, Kaplan and Norton (1992) established a new model of performance measurement and management. This model has been operative to this day, especially in private sector, but in the past few years, it became a subject of research in public sector as well. Balanced scorecard could be seen as a useful model to local authorities and others in public sector for measuring their performance improvement. Kaplan (2001) also points out that the scorecard offers a variety of benefits to public sector, like closing the gap between vague mission and strategic goal statements and operational activities and measures. Moreover, the scorecard helps to shift the focus away from individual initiatives and programmes to the outcomes that such initiatives might achieve. Scorecard is also useful for external performance reporting and as a measure of local authority and government accountability.

In Croatia, balanced scorecard has had greater appeal to the private sector, but in the public sector there is still a lack of knowledge of its usefulness. As emerging country, Croatia accepted all the rules and laws in accordance with EU requirements or general principles. From the aspect of public sector management, there have been some changes in the revenue structure, its distribution (greater decentralisation), accounting records, financial reporting and auditing.

In literature, there are many modifications of the BSC in private or public sector. However, Figure 2 shows a modification of the balanced scorecard approach from the point of the situation in the public sector of a transitional country.

Figure 2: Balanced scorecard approach



Source: Modified BSC based on Kaplan and Norton Matrix

There are over 130 books, articles and cases on the balanced scorecard, and the Harvard Business Review has called the balanced scorecard one of the most important management ideas in the last seventy-five years (Myer, 2002, p.2). The model is still subject matter of much research and it is performed in both private and public sector. However, the sectors differ, and the

“four main perspectives” are changed from the point of view of public mission and performance. Orientation to quality measures and effectiveness in public sector performing sustains applicability of the BSC. Finding proper measures and balancing them among the main perspectives is currently most important. Still, there remains a problem of the usefulness of financial indicators, which has in the last decade also been criticised as maladjusted in terms of measures for the so-called “new environment”. In the public sector, financial measures such as profitability or liquidity are not important for several reasons. First, the goal is not to make profit, but rather to make the life of citizens as comfortable as possible, and secondly, resources are limited and depend on taxpayers’ payments. Liquidity is a problem in most Croatian private firms, but in public sector it is not, because in public sector the planning system is in accordance with disposable resources. Thus, the modified balanced scorecard remains a very useful tool because it prompts to reconsideration of the achieved goals in accordance with the set mission. However, the mission is realised if the strategy has been set and if the adequate plans have been set. This is often not the case in the Croatian public sector, that is why the model has not been implemented. There is also a problem of selection of adequate measures which have to be related and synchronised in order to provide answers to questions asked in the framework of each perspective. This is another problem, because it depends on the set goal, as well as professional skills and knowledge of management and employees, as well as information-communication connections and available technology.

5. Implementation and realisation of an infrastructural community programme of public area maintenance (hypothetical example)

In order to implement performance measurement systems and BSC as a tool, first and foremost, there is a need to define vision, mission and goals.

Mission: Local government of the City of Rijeka shall ensure all its citizens and visitors life and stay in a regulated and healthy city.

The mission should be adopted after discussion on the level of local authorities and it should include citizen participation. Citizens should become involved in the process of carrying out and adopting the programmes, and they should take part in goal-defining as well.

Neda Vitezić

Beneficial effects of public sector performance measurement

Goals:

- to increase cleanness of city streets and public areas
- to arrange green areas and lines of trees
- to decrease the number of unauthorised landfills
- to decrease sea and air pollution

Objectives:

- to increase the frequency of waste collection for 30 % in year 2007
- to increase cleanness of streets and squares in Zone I for 50 % in 2007
- to increase the arrangement of green areas for 20 %

Action Plan:

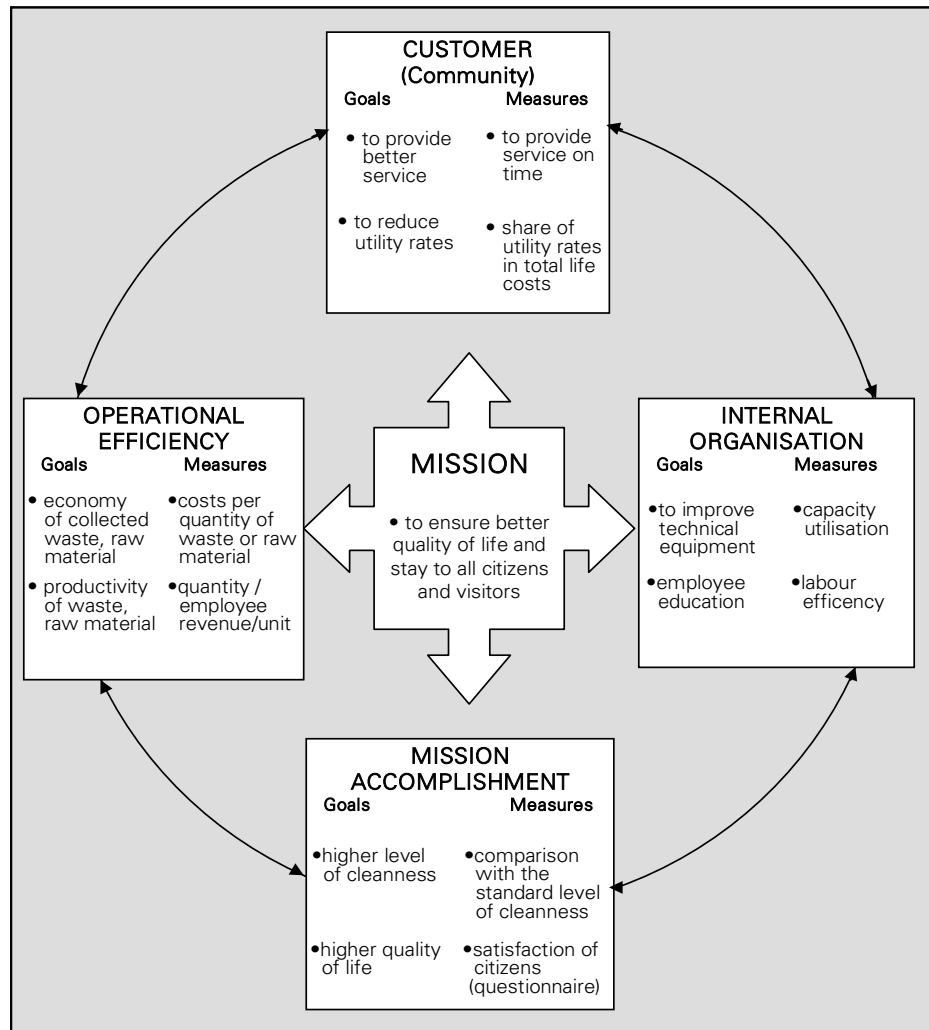
- to increase the number of locations on which waste is collected for 10%
- to increase the frequency of sweeping in Zone I and to widen the cleaning area
- to increase the number of mowing actions; the suggested mowing height is 10 cm

Realisation of the mentioned objectives and plans generates a certain amount of costs which should be predicted in financial plans. Although total costs could increase, direct and indirect beneficial effects should be significant. For example, greater satisfaction of citizens and tourists could have an influence on higher sales, as well as decrease of diseases caused by uncleanliness. Performance measures should be determined for each objective.

For example, collection of selected waste (batteries, medical and chemical items, glass, various kinds of plastic) requires a greater number of containers, and the citizens should be educated on advantages of this kind of collection. At the same time, the quantity of disposed domestic waste decreases and cleanness increases. This should have an influence on different calculation system of utility rates, because selected waste could be sold as secondary raw material. Citizens benefit from lower utility rates and get to live their life in a cleaner city. The result (output) of selective waste collection could be measured through comparison between the quantity of waste, transportation costs and disposal of domestic waste, and the comparison of the costs of selected waste with sales revenues from utility charges and sales of the collected waste. The outcome is a cleaner city, and the level of cleanness could be measured in different ways: by examination of cleanness, defining

the standards of cleanness, monitoring the number of unauthorised landfills, designing a questionnaire for the citizens etc.

Figure 3: BSC for Community Service



Source: Author's Research (Hypothetical Example)

Determined goals and measures are in balance according to perspectives. Operational efficiency and internal organization will lead to citizen (customer) satisfaction and mission accomplishment.

6. Beneficial effects of performance measurement

To answer the question which are the beneficial effects of performance measurement, it is necessary to explain why it is necessary to measure performance in public sector. Obviously, to get an insight in what we do and how much we have done. Moreover, to see how well we do a certain job and satisfy expectations of citizens. It is also a confirmation of justifiability of our workplace, as well as an accountability measure for the performed job. A prerequisite for setting demands for performance measurement primarily has to be clearly expressed through awareness and willingness of the management structures to show the results of their work and justify the confidence of citizens who elected them. Also, there is a necessity to determine the need for measurement through the establishment of legislative regulations. Ultimately, a prerequisite is also development of a high level of democratisation, which enables the customers to be included in the decision-making process.

According to Meyer (1994, p.101), performance measurement is useful in so far as it can "tell an organisation where it stands in its effort to achieve goals". Drucker (1995, p.23) discusses the benefits in terms of generating new and additional resources, clearer understanding of economic chains and wealth creation. In their discussion of the balanced scorecard, Kaplan and Norton (1992, p.124) suggest that the benefits are in the translation of the "company's strategy and mission statement into specific goals and measures" which allow for "products to market sooner and innovative products tailored to customer's needs". It is evident that setting objectives and goals in accordance with strategy, and choosing proper performance measures systems provide the rationale for management action. Moreover, performance measurement systems stimulate management to act responsibly because of transparency in reporting.

From the view of the public sector performance in an emerging country, the positive side of performance measurement system could be abridged in the following statements:

The first benefit is related to *changing in behaviour* of authorities and understanding the need for setting of measurable goals. Qualitative side of measuring is particularly important, as well as setting up the indicators of effectiveness. Taking into consideration all difficulties in terms of quality, performance assessment is very important in public sector. It is important that the thinking patterns have changed and that people started looking for solutions to the question how to satisfy wide range of interests in the society. Interests of

Neda Vitezić
**Beneficial effects of public sector
performance measurement**

citizens – customers of public services come first, but also the interests of taxation and other government institutions, as well as all others that are directly or indirectly connected to providing public sector services.

The second benefit is *transparency and accountability*. These two issues are principles in accordance with the governing process. OECD principles (2004) are applicable to public sector, although they are primarily focused on private management. Performance measurement system forces local authorities to set strategy and goals, changes thinking patterns on mission and vision. At the same time, this means that it imposes transparency in reporting, not only of certain institutions and bodies, but also of informing the citizens of the expenditures and the achieved results for the well-being and social benefits of all beneficiaries. This induces moral accountability of the officials towards their constituents and the society as a whole in order to make the right decisions and to implement them efficaciously. Also, it enhances accountability of all the employees in public administration for regularity and consistency of their performance. Measuring and transparency of performance contribute to efficiency of the employees because they are familiar with the purpose and aim of their work. In many organisations, it is unclear what the employees contribute to the process and to goals of the organisation. Transparency helps them to realise their role and to benefit in achieving strategy and their objectives.

The third benefit of local and state officials and managers is *leadership*, which is much better when there is a measurement system for execution of tasks and work results, especially of the set goals. Performance measurement improves policy and the decision-making process, because everything is visible. Moreover, it is a confirmation of a policy and decisions which are carried out properly, as well as an incentive for external accountability.

The fourth advantage of performance benefit systems is *organisational improvement*. While they are trying to improve efficiency and effectiveness, public sector organisations need to change some organisational issues such as information and communication systems, internal control system, risk control, to implement new procedures and rules etc.

The fifth advantage, *learning and innovation*, provide better service and quality of performance. Authorities and management accountability and transparency are influenced by the need for improvement and learning process. As emphasised by Hans de Bruijn (2002), products formulation and performance targets create transparency, which is an incentive for innovation in the organisation. Transparency, accountability, better organisation and leadership contribute to acceptance of new ideas, innovations and they are stimulative for

the achievement of better outputs and outcomes with the purpose of a better life.

In any case, performance measurement has positive effects and benefits. Researchers and practitioners no longer argue against performance measuring, but the question is "how to construct good measures" (Kelly and Rivenbark, 2003, p.122). In the beginning, it is important to have a clear mission and strategy and to accordingly select measures, which reflect strategic and operational goals, and to be aligned with service goals and objectives.

However, establishment of a measurement system also has some side effects which should not be considered as negative, but as additional effects for establishing the effective measurement. One of these effects is increase in costs for establishing and maintaining the performance system. It is important that the benefits of measurement are greater than costs. Another side effect might result from the measuring – a danger of too many measures and negative effect in the sense of inefficiency. Of course, the right measure in determining the necessary indicators which will explain realisation of target values must be found. However, a bigger problem lies in setting of goals, which should not only be measurable, but also achievable. Although some researchers emphasised negative effects, such as dysfunctional aspects of performance measurement in public sector (Pidd, 2005, p. 482), tables which can be a misleading way of presenting performance data, leading to apparent differences in performance when there is no evidence for this (Goldstein and Spiegelhalter, 1996), there are still more benefits that emerge from measuring performance, and there are more advantages than in cases in which there is no measuring system.

7. Conclusion

The paper addresses the need for conducting measurement of performance in the public sector in order to achieve better quality of services and, in general, better performing. It attempts to show benefits of performance measurement from the point of view of an emerging country. Performance is measured in order to improve the efficiency and effectiveness of managing and organising performance of the public sector. Orientation is primarily on quality measurement, which should be the final goal of public sector performance. Balanced measurement systems force the public sector to look and move forward instead to accept things the way they are. In Croatia as an emerging country, performance measurement becomes increasingly important

Neda Vitezić
**Beneficial effects of public sector
performance measurement**

because of a higher degree of democracy and involvement of citizens and it becomes utilised more and more among local governments and services. The focus of measurement is mostly on economy and efficiency, but very rarely, or not at all, on effectiveness. This is normal, due to easier availability of cost and efficiency measures.

There are beneficial effects of performance measurement which exceed possible negative effects. All beneficial effects related to behaviour changing, transparency, accountability, organisation and leadership improvements, willingness to learn and to innovate processes, could be abridged to a few key points: measurement of the public sector is even more important than measurement in private sector, because in public sector, there is an issue of expenditure of resources of all the tax payers and citizens. Correct and timely measurement achieves better work quality of public sector services and it finally fulfils the purpose of their existence, which is to improve the life quality of all the beneficiaries and to create a welfare society.

Dr. Neda Vitezić je redna profesorica na Ekonomski fakulteti Univerze v Reki za področja finančne analize in revizije poslovanja podjetij, analize poslovanja javnega sektorja ter kontrolinga. Na fakulteti je predstojnica podiplomskega specialističnega študija Kontrolinga. Je članica več znanstvenih in strokovnih združenj, med njimi Hrvaškega društva ekonomistov, Hrvaškega društva računovodij, Hrvaškega društvu finančnih analitikov.

Neda Vitezić

Beneficial effects of public sector performance measurement

Bibliography

- Adcroft, A., Willis, R. (2005): International Journal of Operations & Production Management, Vol.18 No.5 pp.386-400.
- Bititci, U.S., Martinez, V., Albores, P. (2005): "Measuring and managing performance in extended enterprises", International Journal of Operations & Production Management, Vol. 25.No.4 pp.335-353.
- Bolton, M. (2003): "Public sector performance measurement: delivering greater accountability", Work Study, Vol. 52.No.1 pp.20-24.
- Brujin, H. de (2002): "Managing Performance in the Public Sector", Routledge, London and N.Y.
- Ghobadian, A., Ashworth, J. (1994): "Performance Measurement in Local Government – Concept and Practice", International Journal of Operation & Production Management, Vol.14 No.5, pp.35-51.
- Goldstein, H., Spiegelhalter, D.J. (1996): „League tables and their limitations: statistical issues in comparisons of institutional performance“, Journal of the Royal Statistical Society, A, Vol.159, pp.385-443.
- Hansell B. (2002): "Five words of wisdom", Public management, Washington. Vol.84, pp. 33-36.
- Hood, C. (1991): "A public management for all seasons", Public Administration, Vol.69, Spring, pp. 3-19.
- Kaplan, R., Norton, D., (1992): "The balanced scorecard-measures that drive performance", Harvard Business Review, Vol.70., No1, pp. 123-146
- Kelly, M. J., Rivenbark, C. W. (2003): "Performance Budgeting for State and Local Government", M.E. Sharpe, Inc.
- Meyer, C. (1994): "How the right measures help teams excel", Harvard Business Review, Vol.3, pp.99-122.
- Meyer, W., Marshall (2002): "Rethinking Performance Measurement" Beyond the Balanced Scorecard, Cambridge University Press, UK.
- Pidd, M. (2005): "Perversity in public service performance measurement", International Journal of Productivity and Performance Management, Vol.54., No. 56, pp. 482-493.
- Vitezić, N., Knez-Riedl J. (2005): "The use of financial and non-financial measures in decision-making process of enterprises performance in transition economy" Sixth International Conference on "Enterprise in Transition", University of Split, Faculty of Economics Split, May, 26-28, 2005. CD ROM – Full papers, pp.247-259
- Zakon o proračunu (2003), "Narodne novine" Republike Hrvatske, No.96.

POVZETEK

UGODNI UČINKI MERJENJA UČINKOVITOSTI V JAVNEM SEKTORJU

Ta raziskava preučuje, koliko se v hrvaški lokalni upravi trenutno uporabljajo sistemi za merjenje učinkovitosti, ovire pri uporabi nekaterih kvalitativnih meril ter prednosti sistema merjenja v učinkovitosti javnega sektorja. Danes je okolje izredno kompleksno in javni sektor se ni mogel izogniti splošnim usmeritvam, ki jih narekujeta globalizacija in demokratska rast, ki krepi raven javne udeležbe v procesu odločanja. Poleg tega se spreminja vedenje ljudi in njihov odnos do javnih storitev, ljudje hočejo biti obveščeni o svojih pravicah. Z vse intenzivnejšo demokratično udeležbo se povečuje tudi pritisk državljanov in zakonodajce, ki zahtevata odgovornejšo porabo javnih prihodkov ter preglednost pri poročanju o doseženih rezultatih. To vpliva tudi na lokalne oblasti, ki tako začnejo bolj odgovorno porabljati denar, njihovi ukrepi pa so učinkovitejši. Poudarjajo se uspešnost, učinkovitost in ekonomija, ki so zelo pomembni za učinkovitost javnega sektorja. Produkcijo nadomeščajo rezultati. Njihovo merjenje zahteva kvalitativno oceno, ki pa je v javnem sektorju otežena, saj se v praksi pokaže veliko težav pri merjenju neoprijemljivih elementov.

„Učinkovitost“ je večpomenska beseda, ki implicira delovanje, dinamiko in prizadevanje za izboljšave, s stališča lokalne oblasti ali storitev pa je tudi večdimenzionalna. Danes se javne storitve vse bolj usmerjajo v dobiček in ukrepi za povečanje učinkovitosti sodijo med končne rezultate, ki se izražajo prek tekmovalnosti in finančnih dobičkov. Vodje lokalnih organov oblasti si prizadevajo povečati kakovost opravljanja storitev, eden njihovih glavnih ciljev pri tem pa je povečanje operativne učinkovitosti in uspešnosti ter učinkovito izvajanje programov.

Na podlagi odgovorov, podanih med pogovori z notranjimi revizorji treh lokalnih uprav, se navaja nekaj omejitev. Nanašajo se na:

Notranji postopek

- šibek sistem notranjega nadzora
- neusposobljenost zaposlenih
- odpornost proti spremembam

Tehnologija

- ni razvitega informacijskega in komunikacijskega sistema
- pomanjkanje ustrezne opreme
- pomanjkanje znanja

Neda Vitezić
**Beneficial effects of public sector
performance measurement**

Upravljanje in vodstvo

- nejasna opredelitev vizije in strategije
- šibak sistem merjenja učinkovitosti
- vmešavanje politike

Na Hrvaškem poteka prenova javne uprave, katere cilji so povečanje učinkovitosti, davčna razbremenitev, povečanje pristojnosti in nepristranskosti zaposlenih v javni upravi. Tako se nekaj sprejetih ukrepov, s katerimi bi zmanjšali te omejitve, nanaša na: uvedbo notranje finančne kontrole, uvedbo načrtovanja programov, izobraževanje notranjih revizorjev, posodobitev informacijskega sistema, depolitizacijo.

Raziskave so pokazale na nekaj značilnosti merjenja učinkovitosti javnega sektorja, in sicer na:

- obveznosti, tj. stroški, se merijo pogosto, rezultati pa redko,
- kvalitativni vidik storitev, tj. rezultat, se ne meri,
- storitve v javnem interesu se merijo pogosteje od drugih vrst poslovnih dejavnosti,
- merjenja niso temeljita in stalna,
- merjenje ne odraža ciljne vrednosti,
- načrt ni povezan s ciljem in strategijo.

Večdimenzionalnost v učinkovitosti javnega sektorja sili organizacije v to, da so zavezane zaželenim izidom. Tako so ključna merila učinkovitosti produktivnost, učinkovitost, uspešnost in kakovost. Koncept "ekonomije", "učinkovitosti" in "uspešnosti" v javnem sektorju dobro poznajo že več kot deset let. Zanimivo pa je, da se v praksi ta koncept še vedno ne sprejema popolnoma. Zlasti še vedno obstajajo težave v merjenju učinkovitosti, ki zahteva več kvalitativnih podatkov. V novih državah je opredelitev tega koncepta še vedno nejasna in se razlaga različno, odvisno od organov oblasti. Razlogi za to tičijo v naravnosti in organizacijski ureditvi, v raznolikosti nalog, tehničnih težavah, stopnji znanja in usposobljenosti.

Merjenje je bilo doslej usmerjeno navznoter in obravnavalo je predvsem učinkovitost, zlasti ekonomijo.

Usmeritev v merila za povečanje kakovosti in učinkovitosti v delovanju javnega sektorja zadržuje uporabnost BSC. Trenutno je najpomembneje poiskati prave ukrepe in jih uravnovesiti glede na poglobljena pričakovanja. Prirejena uravnotežena kartica rezultatov je še vedno zelo uporabno orodje, saj spodbuja k razmisleku o doseženih ciljih glede na zadano nalogo.

Neda Vitezić
**Beneficial effects of public sector
performance measurement**

Naloga je vsekakor opravljena, če je bila določena strategija in so bili izdelani ustrezni načrti. V hrvaškem javnem sektorju pa pogosto ni tako, zato se model ne uporablja. Obstaja tudi težava z izbiro ustreznih ukrepov, ki morajo biti povezani in usklajeni, če hočejo podati odgovore na vprašanja, postavljena v okviru vsakega pričakovanja. To je naslednja težava, saj je vse odvisno od postavljenega cilja, od strokovne usposobljenosti in znanja vodstva in zaposlenih ter od informacijsko-komunikacijskih povezav in razpoložljive tehnologije.

Z vidika učinkovitosti javnega sektorja v novi državi je mogoče pozitivno plat sistema merjenja učinkovitosti strniti takole: prva prednost je povezana s spremembo vedenja organov oblasti in razumevanjem potrebe po postavljanju izmerljivih ciljev.

Druga prednost je preglednost in odgovornost, tretja prednost lokalnih in državnih uradnikov ter vodij je vodenje, ki je veliko boljše, če obstaja sistem merjenja izvajanja nalog in delovnih rezultatov, zlasti postavljenih ciljev. Četrta prednost, ki jo prinašajo sistemi nagrajevanja učinkovitosti, je organizacijsko izboljšanje, peta pa učenje in inovacije, kar zagotavlja boljšo storitev in kakovost izvedbe.

Ima pa vzpostavitev sistema merjenja nekaj stranskih učinkov, na katere ne bi smeli gledati negativno, temveč bi jih morali obravnavati kot dodatne dejavnike, ki vplivajo na vzpostavitev učinkovitega merjenja.

Novosti davčnega inšpekcijskega nadzora po ZDAVP-2

UDK: 336.22 : 35.075.6(497.4)

Polona Kovač

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

Tina Konečnik

tina.kon@email.si

IZVLEČEK

Davčni nadzor je nadzor nad izvajanjem in spoštovanjem predpisov s področja obdavčenja, predvsem pa nadzor nad določbami zakonov o obdavčitvi in Zakona o davčnem postopku (ZDavP-2). Davčni inšpekcijski nadzor pomeni vodenje postopka, ki se izvaja pri davčnem zavezancu, gre torej za zunanji nadzor. Davčni inšpekcijski nadzor izvajajo davčni inšpektorji, ki so javni uslužbenci s posebnimi pooblastili. Zakon daje inšpektorjem obsežna pooblastila, ki so potrebna za učinkovito opravljanje nalog inšpekcijskega nadzora. V davčnem inšpekcijskem postopku se najprej upoštevajo pooblastila in ukrepi, ki jih določa posamezen zakon o obdavčitvi, nato ZDavP-2 in Zakon o inšpekcijskem nadzoru. Davčni inšpekcijski postopek je poseben upravni postopek, posebnost le-tega je v nemožnosti izoginitve subsidiarne rabe Zakona o splošnem upravnem postopku. Stvarno pristojen za izvajanje davčne inšpekcije je davčni urad Davčne uprave Republike Slovenije, na drugi stopnji Ministrstvo za finance. Prispevek temelji na ZDavP-2, zato so v njem predstavljene bistvene spremembe davčnega inšpekcijskega nadzora, ki jih prinaša omenjeni zakon od 1. 1. 2007, zlasti začetek inšpekcijskega nadzora z vročitvijo sklepa in omejeno trajanje ter načini zaključka inšpekcijskega postopka.

Ključne besede: davčna inšpekcija, upravni postopek, davčni postopek, davčni nadzor, davčni organ, zavezanec, inšpektor, raba ZUP, ZDavP-2

1. Uvodne opredelitve

Davčni nadzor obsega nadzor nad izvajanjem oziroma upoštevanjem zakonov o obdavčenju in ZDavP-2¹. Pri tem se subsidiarno uporabljata tudi Zakon o

¹ Zakon o davčnem postopku, Uradni list RS, št. 117/06. Gre za tretji zakon o davčnem postopku v slovenskem pravnem redu, pri čemer prvi iz l. 1996 nadzora ni posebej opredeljeval, drugi – ZDavP-1 iz l. 2004 je že vseboval posebno poglavje o nadzoru, pri čemer pa sedanji zakon z začetkom uporabe od 1. 1. 2007 prinaša na tem področju kar nekaj ključnih novosti.

inšpekcijskem nadzoru (ZIN)² in Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP)³. ZDAVP-2 v 127. členu določa, da davčni nadzor obsega (1) nadzor davčnih obračunov pri davčnem organu, (2) nadzor in kontrolo v skladu z zakonom, ki ureja carinsko službo, (3) davčni inšpekcijski nadzor in (4) davčno preiskavo.

Davčni inšpekcijski postopek je poseben upravni postopek (o tem izrecno odločba UstS U-I-252/00), ki je specifičen v več pogledih. Kot upravni postopek obravnava določeno upravno zadevo, ki jo opredeljuje potencialni ali že nastali konflikt med individualno in javno koristjo. Ker gre pri davčnih postopkih pretežno za odločanje o obveznostih strank – zavezancev, je ta konflikt vnaprej toliko bolj poudarjen, kar zavezuje davčni organ pri odločanju k posebni skrbnosti pri iskanju ravnotežja med javnim in zavezančevim interesom. Cilj inšpekcijskega pregleda je zagotoviti kontrolni sistem plačevanja davkov in ob morebitnem neplačilu ustrezno ukrepati.⁴ Davčni organ ni odgovoren le za uresničevanje javnih koristi pri učinkovitem pobiranju davkov, temveč hkrati za varovanje interesov zavezancev za davek v postopku⁵, saj mora ravnati po 128. členu ZDAVP-2 posebej v postopkih nadzora tako zavezancu v breme kot tudi v korist. Zaradi zaščite davčnih zavezancev pred samovoljnim ravnanjem pooblaščenih oseb mora biti usmerjen v bistvene stvari, torej dejstva, ki vplivajo na obdavčitev. Davčni nadzor se prednostno torej nanaša predvsem (čeprav ne izključno) na tista dejstva in okoliščine, ki lahko vplivajo na povečanje ali zmanjšanje davčne obveznosti ali vplivajo na prenos davčne obveznosti med davčnimi obdobji.

V letu 2005 je bil v povezavi z upravnim davčnim inšpekcijskim postopkom uveden tudi nov koncept obravnavanja prekrškov zavezancev za davek. Prekrškovni postopek se po začetku uporabe Zakona o prekrških (ZP-1)⁶ od 1. 1. 2005 deli na hitri in redni prekrškovni postopek. Hitri prekrškovni postopek vodi po novem tudi davčni urad v okviru inšpekcijskega nadzora (o tem poudarjeno ZIN-A, 18. člen). Hitri prekrškovni postopek se vodi vzporedno z upravnim, če kršitev davčnih predpisov pomeni podlago za kvalifikacijo prekrška.

Davčni inšpekcijski nadzor kot zunanji nadzor poteka praviloma v prostorih davčnega zavezanca, kjer inšpektorji preverjajo poslovanje zavezanca, pravočasnost

² Uradni list RS, 56/02, 26/07 (ZIN-A).

³ Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05, 24/06-UPB2, 105/06-ZUS-1.

⁴ Tratar in Kruhar Puc, 2005, str. 361.

⁵ Grivec, 2005, str. 21 po Čok, 2003.

⁶ Uradni list RS, št. 7/03, 45/04-ZdZPKG, 86/04, 7/05 Skl.US: U-I-19/05-5, 34/05 Odl.US: U-I-19/05-11, 44/05, 40/06 (51/06 - popr.)

plačila davkov ter morebitno davčno utajevanje⁷. Davčni inšpekcijski nadzor je lahko celostni ali delni. V primeru celostnega nadzora gre za preverjanje vseh dejstev in dokazov, ki so pomembni za obdavčenje zavezancev. V kolikor je davčni inšpekcijski nadzor delni, obsega posamezna področja poslovanja ali je omejen na enega ali več davkov oziroma na eno ali več davčnih obdobj. Delni nadzor nikakor ne pomeni izvrševanja le dela načela materialne resnice, torej ugotavljanja le dela za obdavčitev relevantnih dejstev oz. odločanje zgolj na podlagi verjetnosti. Na tako tolmačenje je zavajajoče napotovala diktija ZDavP-1, ki je določal, da celostni nadzor obsega preverjanje vseh dejstev in dokazov, pomembnih za obdavčenje zavezanca. Torej bi bil delni nadzor pač preverjanje le dela relevantnih dejstev. Ta zakon je zato vsebinsko bistveno pravilneje opredelil celostni nadzor kot nadzor nad vsemi področji poslovanja oz. vseh vrst davkov bodisi za eno ali več davčnih obdobj. Prav tako delni nadzor ne pomeni, da v teh postopkih ne veljajo vsa pooblastila ter pravice in obveznosti zavezancev po 137.-139. členu tega zakona (o tem izrecno deseti odstavek 138. člena ZDavP-2).

V davčnem inšpekcijskem postopku je stvarno pristojen na prvi stopnji davčni urad Davčne uprave RS, na drugi stopnji pa Ministrstvo za finance. Krajnje pristojen za odločanje v davčnem postopku je davčni urad, na območju katerega je zavezanec vpisan v davčni register oziroma davčni urad, na območju katerega je ali bi lahko nastala davčna obveznost. Davčni inšpektor pa lahko opravlja naloge na celotnem območju države. Davčni inšpekcijski nadzor izvajajo davčni inšpektorji, ki so javni uslužbenci – uradniki, zaposleni za nedoločen čas. Pooblastila za odločanje v inšpekcijskih postopkih dobe že po zakonu, ki ureja davčno službo, ZIN in ZUP s samo zaposlitvijo na inšpektorskem delovnem mestu.

Davčni inšpekcijski nadzor se opravlja pri pravnih osebah in fizičnih osebah, ki so nosilci dejavnosti. Kadar se opravlja davčni inšpekcijski pregled pri fizičnih osebah, ki opravljajo dejavnost, pooblaščen uradna oseba preveri tudi dejstva, ki se ne nanašajo na poslovanje, če ta dejstva vplivajo na obdavčitev iz dejavnosti, saj se tako izraža namen inšpekcijskega nadzorstva. Glede na ureditev po prejšnjem zakonu je bila dodana usmeritev, da mora biti pooblaščen uradna oseba posebej pozorna na dejstva v zvezi z opravljanjem aktivnosti nosilca dejavnosti fizične osebe. V povezavi s 74. členom ZDavP-2 (ugotavljanje dejstev, ki vplivajo na obdavčitev) se nadzor lahko opravlja tudi pri fizični osebi, ki opravlja neregistrirano dejavnost, če se pri tem ukvarja s posli

7 Med najvplivnejše dejavnike davčnega odpora štejemo višino davčnega bremena, ki postaja vedno hujše. Vendar pa ni znano, katera je absolutna višina davčnega bremena na katero zavezanci reagirajo z odporom (Veršnik, 2004, str. 14).

oz. prejema dohodke, ki so predmet obdavčitve. Pri pravnih osebah se pri davčnem inšpekcijskem nadzoru nadalje preverjajo razmerja med lastniki oz. člani pravnih oseb in pravnimi osebami.

2. Subsidiarnost v davčnem inšpekcijskem postopku

Upravni postopek je sistem procesnih pravil, po katerih ravnajo upravni in drugi organi, kadar odločajo o upravnih stvareh. O posebnem upravnem postopku pa govorimo tedaj, kadar pravila splošnega upravnega postopka ne zadoščajo; gre torej za specifična področja, ki jih urejajo posebni zakoni. Ko govorimo o davčnem inšpekcijskem postopku kot o posebnem upravnem postopku, je treba posebej poudariti subsidiarnost, in sicer gre za vprašanje hierarhije predpisov. Temeljni postopkovni zakon je seveda ZDavP-2, vendar imajo pri davčnem inšpekcijskem postopku glede na hierarhijo prednost:

- predpisi Evropske skupnosti (evropske direktive)⁸,
- sledi posamezen zakon o obdavčitvi (zakoni o posamezni vrsti davka, npr. o davku na dodano vrednost, dohodnini, davku na motorna vozila ...),
- nadalje sledi ZDavP-2, s podrejeno rabo zakona o davčni službi zlasti v zvezi s pravili o pristojnosti (krajevna in personalna) in
- nenazadnje sledita še ZIN in ZUP.

ZDavP-2 je torej temeljni zakon, ki ureja postopek davčnega inšpekcijskega nadzora, kljub temu pa je treba poudariti, da omenjeni zakon ni zgolj postopkovni predpis, saj vsebuje celo vrsto materialnih določb, ki so pretežno urejene v zakonih o obdavčenju, deloma pa tudi v tem zakonu.⁹ ZDS-1 ter ZIN pa sta predpisa, ki davčni postopek urejata predvsem organizacijsko. ZIN je krovni ali sistemski zakon, ki se uporablja za delovanje vseh inšpekcij z vseh upravnih področij; ureja predvsem načela inšpekcijskega nadzora, pooblastila ter ukrepe inšpektorjev. ZIN poleg postopkovnih določb vsebuje tudi materialne ter organizacijsko-tehnične določbe. ZDS-1 pa je temeljni zakon, ki ureja naloge, organizacijo, pristojnosti ter pravice in dolžnosti zaposlenih v Davčni upravi RS. Nedvomno pa je temeljni zakon, po katerem morajo postopati vsi upravni organi in sploh izvršilni organi ter organi lokalnih skupnosti in

⁸ ZDavP-2 v 2. odstavku 1. člena določa, da so evropske direktive sestavni del slovenskega pravnega reda; prav tako iz evropskih direktiv izhaja obveznost medsebojnega sodelovanja med državami članicami Evropske unije pri davčnih postopkih, kot primer pomoč pri izvršbi, izogibanje dvojni obdavčitvi itd.

⁹ Jerovšek, 2005, str. 287

nosilci javnih pooblastil, ko odločajo o upravnih stvareh, ZUP.¹⁰ ZUP se torej subsidiarno uporablja tudi v davčnih postopkih, predvsem glede temeljnih načel ZUP, ki jih morajo spoštovati tudi davčni organi. Primerjava postopkovnih določb ZDavP-2 in ZUP-a pokaže, da so postopkovna vprašanja, ki so drugače urejena v ZDavP-2 kot v ZUP-u, relativno maloštevilna. ZUP se v davčnih inšpekcijskih postopkih uporablja predvsem glede institutov kot so: jezik v postopku, vročanje, zastopstvo strank, pravna sredstva idr.

Davčni organi subsidiarne rabe ZUP-a pogosto ne spoštujejo, saj menijo, da ZUP za davčne zadeve ni prikladen.¹¹ Tako stališče je nezakonito, zlasti če se pri opuščanju rabe ZUP-a spregleda ali omeji kakšna (ustavna) postopkovna pravica. Tako ravnanje je razlog za izpodbijanje davčne odločbe zaradi kršitev pravil postopka. Uporaba ZUP-a je obvezna, če gre za upravno stvar; za odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge stranke¹². Uporabe ZUP-a se torej ne da "izločiti" glede na celotno pravno ureditev v Republiki Sloveniji, sicer bi bile prizadete pravice strank, kajti ZUP omogoča njihovo minimalno zagotavljanje ne glede na upravno področje.

Kot primer obveznega spoštovanja oz. upoštevanja načela subsidiarnosti je smiselno navesti naslednjo sodbo (Sodba Upravnega sodišča RS, U 2193/2002-20, z dne 22. 11. 2004): "...*Neutemeljeni so tudi ugovori, da je tožena stranka kršila določbe ZUP, ker ni ravnala po "preiskovalnem" načelu in ni sama ugotavljala določenih dejstev, da je odločala po prostem preudarku in podlage za tako ravnanje v odločbi ni obrazložila ter, da bi morala po uradni dolžnosti upoštevati splošno znana dejstva. ZDavP je v razmerju do ZUP (na kršitev katerega se tožnik sklicuje), specialen predpis in je zato tožena stranka dolžna upoštevati določbe ZDavP. Davčni postopek je poseben upravni postopek in ZDavP omogoča ugotavljanje dejanskega stanja in s tem dokazovanje poslovnih dogodkov z verodostojnimi listinami in tudi drugimi dokaznimi sredstvi...*"

Davčni inšpekcijski postopek je torej poseben upravni postopek, ki je specifičen v več pogledih. Zakon, ki ga ureja, je eden najpogosteje spreminjajočih se zakonov, kar je slabost za davčne inšpektorje, prav tako pa tudi za zavezance za davek. V davčnem inšpekcijskem postopku je močno poudarjen konflikt med javno in zasebno koristjo; celotno delovanje inšpekcije pa je v

10 Kar določata 1. in 3. člen ZUP. Nekatera upravna področja pa so po svoji naravi tako svojstvena, da o upravnih stvareh na takih področjih ni mogoče postopati po ZUP-u oziroma pravila glede na naravo upravne stvari ne ustrezajo. ZUP v 3. členu določa, da se na upravnih področjih, za katera je z zakonom predpisan poseben upravni postopek, postopa po določbah posebnega zakona. Po določbah ZUP-a pa se postopa v vseh vprašanih, ki niso urejena s posebnim zakonom.

11 Šinkovec, 2002, str. 46.

12 Prvi odstavek 1. člena ZUP.

javnem interesu, kar predvsem poudarja ZIN v okviru načel inšpekcijskega postopka. Inšpekcijski postopki so torej usmerjeni predvsem v varovanje javnega interesa - pomembna je zakonitost delovanja, kar je v korist družbe in posameznikov, ki se na to zanesejo po načelu pravne varnosti.¹³

3. Načela davčnega inšpekcijskega postopka

Načela v davčnem postopku so pomembna predvsem zaradi reševanja morebitnega konflikta med učinkovitostjo pobiranja davkov ter varstvom pravic zavezanca za davek.¹⁴ Načela naj bi predvsem usmerjala delovanje organa, omogočala pravilno uporabo materialnega prava, zagotavljala procesna jamstva stranki, omejevala organ, da ne uporablja predpisov na nedovoljen način idr. V davčnem inšpekcijskem postopku vsa načela veljajo dopolnilno, saj ni mogoče govoriti o hierarhiji le-teh (niso predmet subsidiarnosti). Kljub temu v davčnih zadevah velja naslednje sosledje načel:

- načela po sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice in sodbine ter sodišča Evropskih skupnosti,
- načela po ZUP-u (6.-14. člen),
- načela po ZDavP-2 (4.-10. člen, za davčni inšpekcijski nadzor posebej še 128. in 134. člen),
- načela po ZIN-u (4.-7. člen).

Načela davčnega postopka morajo biti usklajena z načeli, ki izhajajo iz sodne prakse evropskih sodišč. Predvsem se poudarja načelo antidiskriminacije, prepoved retroaktivnosti, načelo obrazložitve oblastne odločitve, prepoved dvojnega obdavčevanja¹⁵ in druga.

Novi zakon o davčnem postopku pa je v primerjavi z ZDavP-1¹⁶, z ureditvijo temeljnih načel davčnega postopka, prinesel dodano vrednost. V drugem poglavju z naslovom "Načela davčnega postopka" je prvo in tudi najpomembnejše načelo,

¹³ Kovač, 2006 a, str. 273

¹⁴ Kovač, 2006 b, str. 8.

¹⁵ Načelo prepovedi dvojnega obdavčevanja poudarja tudi sodna praksa (npr. Sodba Upravnega sodišča št. U 2264/2004-12, z dne 13. 12. 2005): »Odločitev tožene stranke je pravilna, saj je po presoji sodišča, v ZDoh obravnavan tisti davek, ki je bil obračunan in plačan pravilno, torej tudi ob upoštevanju veljavnih Mednarodnih pogodb oziroma Sporazumov, sklenjenih z namenom izogibanja dvojnemu obdavčenju, na pa tudi morebitno (napačno) preplačan davek, za katerega lahko plačnik, glede na določbe Sporazumov, vedno zahteva refundacijo.«

načelo zakonitosti (legalitete), za ureditev katerega je pomemben razlog predvsem dejstvo, da davčni organi nemalokrat odločajo po diskrecijski pravici, prav tako pa tudi dejstvo, da gre za naložitev dajatev in s tem poseganje v svobodo posameznikov¹⁷. Nedvoumno pa je temeljni pogoj za zakonito in pravilno odločanje nepristranskost. Naslednje pomembno načelo je načelo sorazmernosti (ali je ukrep nujen in primeren oz. potreben), ki ga določa tudi ZIN v 7. členu. Poleg omenjenega načela sorazmernosti ZIN določa še načelo javnosti, načelo samostojnosti, ki se kaže tako na organizacijski (DURS) kot na individualni (inšpektor) ravni ter načelo varstva javnega interesa in zasebnih interesov. Davčni inšpektor mora ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito odločitev (prav tako tudi dejstva, ki so v korist zavezanca za davek); gre za načelo materialne resnice. Pri tem je pomembno poudariti, da mora organ ugotoviti vsa dejstva z najvišjo stopnjo prepričanja - to je z gotovostjo.¹⁸ Davčni inšpekcijski nadzor se opravi tudi po temeljnih načelih ZUP. Med njimi je z vidika davčnega inšpekcijskega nadzora treba izpostaviti načelo proste presoje dokazov, ki določa prosto presojo dokazov, ki ne sme biti usmerjena oziroma dirigirana (10. člen ZUP in 76. ter povezani členi ZDavP-2). Načelo proste presoje dokazov predstavlja vrednostni proces pravilnega selekcioniranja dokazov, glede na dokazno moč posameznih dokazov.

Posebej je v sodni praksi poudarjeno načelo zaslišanja stranke¹⁹, katerega kršitev je nemalokrat razlog za izpodbijanje odločbe zaradi kršitev pravil postopka (9. člen in drugi odstavek 237. člena ZUP). Kot primer se lahko navede sodba Upravnega sodišča U 241/2001, z dne 21. 11. 2002: *"Tožena stranka je dopolnjevala ugotovitveni postopek, zato ima tožeča stranka prav, ko trdi, da izpodbijana odločba temelji na novih dejstvih in okoliščinah, s katerimi ni bila seznanjena, zato je bilo kršeno načelo zaslišanja stranke v upravnem postopku."*²⁰ Stranki je treba omogočiti, da se v postopku do izdaje odločbe izjavi o vseh

¹⁶ Uradni list RS, št. 54/04, 57/04-ZDS-1, 109/04 Odl. US: U-I-356/02-14, 128/04 Odl. US U-I-166/03-12, 139/04, 56/05 Skl. US U-I-159/05-04, 96/05-ZRTVS-1, 100/05 Odl. US U-I-159/05-14, 109/05, 21/06 - UPB2.

¹⁷ Kovač, 2006 b, str. 9.

¹⁸ Načelo materialne resnice določata ZUP v 8. členu in ZDavP-2 v 5. ter 128. členu. Oba predpisa v omenjenih členih določata, da lahko organ na podlagi verjetno izkazanih dejstev odloči le v primeru, kadar to dopušča zakon, sicer se namreč odloči le na podlagi z gotovostjo ugotovljenih dejstev. Prim. 74. člen in povezane ZDavP-2 o skrajšanem in posebnem ugotovitvenem postopku.

¹⁹ Pravica do informacij ter pravica »biti slišan« oz. načelo zaslišanja, sta načeli, ki se močno poudarjata v okviru načel upravnega postopka v evropskem pravu ter evropskem upravnem sistemu in predstavljata temelj dobro delujoče uprave. Cilji dobro delujoče uprave pa so predvsem demokratičnost, transparentnost in odprtost v postopku sprejemanja odločitev (po Nehl, 1999, str. 17).

²⁰ Po Mužina, 2004, str. 349.

dejstvih in okoliščinah, ki imajo vpliv na obdavčenje. V kolikor se slednje upošteva, ni razloga, da bi prišlo do kršitve omenjenega načela. Kot primer Sodba Vrhovnega sodišča št. I UP 1379/2002-3, z dne 14. 12. 2005: "*Kot neutemeljen je sodišče zavrnilo tožbeni ugovor, da je bilo v postopku kršeno načelo zaslišanja stranke. Tožeči stranki je bil vročen zapisnik o inšpekcijskem pregledu, nanj je dala tudi pripombe, na katere je prvostopni davčni organ v prvostopni odločbi odgovoril. Glede na to je imela tožnica možnost izjaviti se o ugotovitvah organa pred odločitvijo v tej zadevi, zato načelo zaslišanja stranke v upravnem postopku ni bilo kršeno.*"

Pomembnejše načelo je tudi načelo varovanja davčne tajnosti, ki jo morajo varovati zaposleni v davčnem organu oz. vsi, ki zaradi narave svojega dela pridejo v stik s podatki ali dokumenti, ki so označeni kot davčna tajnost. Načeli, ki bremenita davčne zavezance, pa sta določeni kot načelo zakonitega in pravočasnega izpolnjevanja in plačevanja davčnih obveznosti ter načelo dolžnosti dajanja podatkov; ti morajo biti pravilni, resnični in popolni.

Davčno inšpekcijo dodatno zavezuje po 134. členu ZDavP-2 načelo izbire zavezancev oz. predmeta nadzora v davčnih inšpekcijskih postopkih, ki temelji na ustavnih kavitelah enakosti pred zakonom in prepovedi zlorabe oblasti (načelo pravne države). Dejansko se vseh zavezancev namreč ne more nadzirati glede vseh obveznosti v vseh časovnih obdobjih, niti to ne bi bilo smiselno. Nekateri parcialni statistični podatki kažejo, da je obseg nadzora v praksi na letni ravni približno 5% zavezancev, kar je z vidika učinkovitosti signifikanten delež, saj naj bi po analizi Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj in delnih študijah DURS pri obračunih in ob možnosti predizpolnjenih obrazcev napovedi prihajalo do neskladnosti med podatki davčnega organa in zavezanca le v 20-30%, sicer se beleži popolno ujemanje. ZDavP-2 na novo uvaja podrobnejšo opredelitev načela izbire zavezancev za davčni inšpekcijski nadzor, saj gola opredelitev t. i. objektivnih meril brez podrobnejših napotil ne onemogoča arbitrarnosti. (Pri tem zakon nedosledno uporablja izraze načela, merila in kriteriji ter metode.) Izbira zavezancev za davčni inšpekcijski nadzor mora biti popolnoma neodvisna od posameznikov in se lahko veže le na določene abstraktne značilnosti posameznih zavezancev po vnaprej določenih merilih (npr. promet nad določenim zneskom, določena dejavnost in območje) in naključnem izboru. Glavni merili izbire sta (1) enakomerno nadziranje vseh zavezancev za davek²¹ in (2) pomembnost davka, ki ga zavezanec za davek prispeva v javnofinančnih prihodkih, torej višina davka kot relativni delež proračuna. Drugo merilo posega v prvo oz. posamezne zavezance pravzaprav ponderira.

²¹ O enakomernih razporeditvah inšpekcijskih pregledov gl. Nagode, 2005, str. 12.

Na ta način se nastavi t. i. analiza tveganja, kateri in koliko so določeni zavezanci podvrženi k nepravilnostim pri izpolnjevanju davčnih obveznosti. V tem smislu ima višjo oznako rizičnosti zavezanec, za katerega je po splošnih elementih (npr. določena dejavnost) ali neposredno lastnih kršitvah davčnih predpisov bolj verjetno, da bo pri njem ugotovljena nepravilnost, kar izhaja iz predhodnih ugotovitev v postopkih nadzora (inšpekcijskih ali drugih po 127. členu). Poleg verjetnosti utaje se upošteva tudi razmerje med potencialno največjo davčno obveznostjo in stroški nadzora. Da bi bilo zagotovljeno enakopravno obravnavanje zavezancev, se uporablja različne metode in njihove kombinacije, po katerih se v načrte nadzora vključuje tudi zavezance, ki opravljajo neregistrirano dejavnost (in zanje davčni organ izve z zbiranjem informacij). Na podlagi teh treh osnovnih meril se z uporabo statističnih metod zagotovi naključni izbor posameznega zavezanca. S tem se zagotavljata enakost zavezancev in objektivnost oz. nepristranskost davčnega organa oz. pooblaščenih uradnih oseb kot izraza temeljnega načela zakonitosti (120. člen Ustave RS). Podrobneje glede na splošne značilnosti zavezanca za nadzor davčni organ (posamezni davčni urad v sodelovanju z generalnim) opredeli v letnem načrtu inšpekcijskega nadzora. Poleg celostnih in delnih nadzorov se v letnem načrtu določi tudi hitre preglede obveznosti za tekoče leto za večje število zavezancev (npr. glede obračunov DDV ali popisov zalog) in t. i. akcije, to so krajši pregledi preventivne narave, ki zajemajo pregled posameznih oznak obračuna po vnaprej znanem in omejenem obsegu dokumentacije (npr. računi za nabavo osnovnih sredstev). Izven letnega načrta nadzora se inšpicira zavezance, če tako predlagajo drugi, nedavčni državni organi na podlagi ugotovitev iz njihove pristojnosti. Enako velja, če sum v pravilnost poslovanja vzbudijo ugotovitve v postopku (neinšpekcijskega) davčnega nadzora. Glede slednjega konkretno peti odstavek 129. člena glede kontrole obračunov določa, da se inšpekcijski postopek zoper zavezanca za obračun uvede, če se pri notranjem nadzoru ugotovi nepravilnosti, vendar niso znana vsa dejstva, potrebna za obdavčitev, zato ne more že kontrolor izdati odločbe. Podobno določa peti odstavek 131. člena o davčni preiskavi, kajti v primeru utemeljenosti suma nepravilnosti se začne inšpekcijski postopek, pri čemer se v sklepu po 135. členu tega zakona zavezanca seznanijo z dotedanjimi ugotovitvami iz preiskave, saj se lahko v preiskavi zbrani podatki in dokazi uporabijo v inšpekcijskem postopku. Zavezanec nima pravice zahtevati določen način izbora, saj bi posredno lahko prišlo do zlorab. Če zavezanci kršijo davčna pravila, so poleg tega, da se zoper njih vodijo postopki davčnega nadzora in izvršbe, tudi prekrškovno in kazensko odgovorni. V kolikor pa kršitve načel zagrešijo davčni organi, je odločba izpodbojna in se praviloma odpravi, razveljavi ali spremeni prek pravnih sredstev v davčnem postopku ali v sodnih postopkih.

4. Potek davčnega inšpekcijskega postopka

4.1 Začetek postopka

Upošteva je zakonske določbe inšpekcijski postopek praviloma obsega več faz, od priprave do vročitve sklepa o nadzoru (formalni začetek nadzora), sledi dejanski nadzor pri zavezancu (najprej uvodni razgovor, nato ugotavljanje in dokazovanje dejstev), ukrepanje in sklepno evidentiranje ugotovitev in ukrepov v okviru davčnega inšpekcijskega nadzora.

Davčni inšpekcijski postopki se vedno začnejo po uradni dolžnosti ("ex offo"), kar delno spreminja institut samoprijave, ki jo zakon dopušča od 1. 1. 2006. V kolikor se davčni inšpekcijski postopek začne po uradni dolžnosti, je kot pobudnik za uvedbo postopka poklican pristojni državni organ. ZDavP-2 v primerjavi z ZDavP-1 odpravlja obvezno obvestilo davčnemu zavezancu o začetku inšpiciranja davčnega organa. ZDavP-2 določa, da se davčni inšpekcijski postopek prične z vročitvijo sklepa zavezancu o davčnem inšpiciranju. Tretji odstavek 135. člena ZDavP-2 določa, da se sklep ne vroči, v kolikor bi se na ta način ogrozil namen inšpekcijskega nadzora. V tem primeru se kot začetek postopka šteje kakršnokoli dejanje, ki ga v namen davčnega inšpiciranja opravi davčni organ. "Sklep" je v tem primeru le ustno naznanjen, vključno s siceršnjo vsebino sklepa o obsegu nadzora in pravici zavezanca, da sodeluje v postopku, kar se zapiše v zapisnik o nadzoru. Zoper pisni ali ustni sklep ni pritožbe, kar je izraz varstva javne koristi²². Primerno časovno obdobje, ki ga ima davčni zavezanec na razpolago, da se pripravi na davčni inšpekcijski nadzor, zagotavlja pravilo, da inšpektor lahko začne opravljati nadzor, ko preteče osem dni po vročitvi sklepa zavezancu. V razmerju do povprečnega zavezanca bo postopek torej potekal kot prej (najprej prejme pisni akt organa, nato sledi dejanski nadzor).

Toda navidez zgolj redakcijske spremembe imajo velik pomen z vidika prej spornega trenutka začetka inšpekcijskega nadzora glede dopustnosti samoprijave. Samoprijava je bila po ZDavP-1 enako kot po ZDavP-2 namreč možna do vročitve sklepa o nadzoru, kar je po ZDavP-1 pomenilo možnost vložitve samoprijave po prejemu obvestila in je izničilo smisel nadzora. Zato je zdaj drugače – ko zavezanec prejme prvi pisni dokument od davčnega organa, tj. sklep o nadzoru, je rok za samoprijavo že iztekel. Čeprav je obvestilo kot zakonska obveza odpravljeno, je ravno zaradi nemožnosti vložitve samoprijave po vročitvi sklepa ponekod praksa, da davčni organ zavezanca neformalno (po telefonu) obvesti o

²² Kovač, 2006, str. 282.

predvidenem nadzoru in v kratkem sledeči vročitvi sklepa. Samoprijava je namreč oblika spodbujanja zavezancev k izpolnitvi davčnih obveznosti, četudi naknadno, zato zakon tovrstne zavezance ekskulpira prekrškovne odgovornosti (396. in 399. člen ZDavP-2). Taka praksa opozarjanja je v skladu z varstvom pravic zavezancem, če ne gre za ogroženost javne koristi, ne more pa je zavezanec zahtevati oz. uveljavljati kršitve npr. načela zaslišanja stranke, če predhodnega opozorila ni. Bistvo instituta samoprijave ostaja isto; gre za to, da davčni zavezanec ni kaznovan za prekršek, če je prekršil zakonska določila in plačal premalo davka, vendar le, če bo razkril prave podatke o davčni obveznosti pred začetkom davčnega inšpiciranja.²³ Inštitut samoprijave naj bi spodbujal zavezance k prostovoljnemu izpolnjevanju davčnih obveznosti²⁴ in k temu, da se morebitne nepravilnosti v davčnih obračunih ali v davčnih napovedih, ki jih zavezanci ugotovijo kasneje, sporočijo davčnemu organu.

Kot relativno nov institut je določena davčna preiskava (131. člen). Davčno preiskavo začne davčni organ tako, da izda nalog za preiskavo, v katerem se navedejo okoliščine, iz katerih izhajajo razlogi za sum, oziroma dejanja in ukrepi, zaradi katerih se bo davčna preiskava opravila ter predmet davčne preiskave. Po opravljeni davčni preiskavi bo inšpektor izdelal zaključno poročilo, v katerem bodo opisane ugotovitve davčne preiskave. Če se bo na podlagi ugotovitev izkazalo, da so razlogi za sum utemeljeni, davčni inšpektor lahko začne postopek davčnega inšpiciranja.

Davčni inšpektor se na začetku inšpiciranja z zavezancem za davek dogovori o datumu za uvodni pogovor, in sicer najpogosteje po telefonu. Davčni inšpektor naj bi na začetku pregleda davčnega zavezanca seznanil za kakšen pregled gre (npr. davek od odhodka pravnih oseb) in na katero leto se davčno inšpiciranje nanaša²⁵. Tako mora sklep o začetku postopka vsebovati obdobje obdavčenja, vrste davkov oziroma predmet davčnega inšpiciranja, opozorilo o pravici do sodelovanja davčnega zavezanca v postopku inšpiciranja ter o pravnih posledicah morebitnega oviranja davčnega inšpiciranja²⁶. Davčni inšpekcijski postopki se lahko začnejo tudi brez najave oz. predhodno poslanega sklepa, vendar le kadar gre za sum večjih davčnih utaj ali za vnaprej določene akcije.

²³ Gl. 55. in 63. člen ZDavP-2 v povezavi s kazenskimi določbami.

²⁴ Spodbujanje prostovoljnega izpolnjevanja obveznosti (Voluntary Compliance) je eno od pomembnejših načel vsake davčne uprave. Nepogrešljivo orodje za spodbujanje prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti je predvsem učinkovit sistem sankcij oz. glob (po Silvani, Baer, 1997, str. 11, 25).

²⁵ Kruhar Puc, 2004, str. 50.

²⁶ Četrti odstavek 135. člena ZDavP-2.

4.2 Ugotovitveni in dokazni postopek

Na začetku davčnega inšpekcijskega postopka je treba zavezanca za davek opozoriti, da inšpiciranju lahko prisostvuje ter da lahko imenuje osebo za dajanje podatkov in pojasnil (138. člen ZDavP-2). Davčni inšpekcijski nadzor se opravlja pri zavezancu za davek, ki opravlja dejavnost in to v prostorih kjer opravlja dejavnost ter kjer vodi in hrani poslovne knjige in evidence. Ne opravlja pa se v prostorih, ki jih zavezanec ni določil za svoj sedež ali poslovni prostor. Če zavezanec ne more zagotoviti primerne prostora za inšpekcijski nadzor, se le-ta lahko opravlja tudi v prostorih davčnega organa, po novem lahko tudi v prostorih pooblaščenca²⁷. Inšpekcijski nadzori se opravlja v poslovnem času, lahko pa tudi izven poslovnega časa, kadar je to potrebno.

Pooblaščen uradna oseba in zavezanec v postopku bolj ali manj skladno sodelujeta drug z drugim. Da pri tem ne bi prišlo do prekoračitve pooblastil, hkrati pa bi se zagotovil učinkovit nadzor, zakon določa skupek pristojnosti, pravic in obveznosti obeh glavnih udeležencev postopka, praviloma inšpektorja in zavezanca. Pooblastila inšpektorjev in pravice oz. obveznosti zavezancev, ki jih določajo 138.člen in povezani členi, bi bilo smotrno strukturirati v zakonu v zaporednih, a ločenih členih, kajti določena razmerja so lahko mešana, npr. sodelovanje zavezanca pri inšpekcijskem pregledu je hkrati njegova pravica in obveznost (t. i. dolžnostno upravičenje). Zakon je torej nedosleden, še sploh če upoštevamo nepotrebnost navajanja tistih pooblastil, ki jih že določa ZIN (ZDavP-2 nekatera povzema, druga ne, veljajo vsa). Splošno pa lahko ugotovimo, da se nabor pravic zavezancev s časom povečuje (prim. ZDavP, ZDavP-1, ZDavP-1B in ZDavP-2, poleg določb v tem poglavju gl. še npr. enotno tolmačenje predpisov prek navodil ministra za finance ali generalnega direktorja DURS/CURS, možnost samoprijave, možnost pregledovanja dokumentacije pri pooblaščenih zavezancev, skrajšanje roka za zaseg dokumentacije, podaljšanje roka za pripombe na zapisnik, tek roka za obnovo postopka pri pristojnem organu od dneva sestave zapisnika ipd.).

Davčni zavezanci za davčne potrebe vodijo poslovne knjige in dokumentacijo, ki morajo biti vodene pravilno in zakonito. K predložitvi pravih, resničnih in popolnih podatkov jih zavezuje že načelo dolžnosti dajanja podatkov, ki ga določa novi ZDavP-2. Prav tako mora davčni zavezanec navesti vsa dejstva in dokaze za svoje zahteve. Navedeno potrjuje tudi sodba Upravnega sodišča št. U 2236/2002-29, z dne 7. 11. 2005: *“V davčnem postopku se ugotavljajo dejstva in s tem dokazujejo poslovni dogodki predvsem z verodostojnimi listinami,*

²⁷ Kruhar Puc, Galič, 2006, str. 34-35.

lahko tudi z drugimi dokaznimi sredstvi, vendar pa je dokazno breme vedno na strani davčnega zavezanca, ki mora za svoje trditve predložiti verodostojne dokaze. Čeprav ZDavP vrste dokaznih sredstev ne omejuje, jih v določenem obsegu omejuje sama narava davčnega postopka, oz. omejujejo določbe materialnih predpisov, ki posamezne poslovne dogodke priznavajo le, če temeljijo na pravih in verodostojnih knjigovodskih listinah. Knjigovodska listina pa je verodostojna, če se pri njenem kontroliranju pokaže, da strokovna oseba, ki ni sodelovala v poslovnem dogodku, lahko na njeni podlagi jasno in brez dvomov spozna naravo in obseg poslovnega dogodka." Da bi davčni inšpektor lahko ugotovil višino davčne obveznosti, ima pravico pregledati poslovne protokole, naprave, blago, stvari, predmete, listine, poslovne knjige, pogodbe in druge dokumente, ki omogočajo vpogled v poslovanje davčnega zavezanca²⁸. Osmi odstavek 138. člena ZDavP-2 določa, da pooblaščen oseba lahko zaseže listine, baze podatkov, predmete, vzorce in drugo blago za največ 30 dni, v kolikor je to potrebno za zavarovanje dokazov, izjemoma pa se lahko pri dolgotrajnih davčnih inšpekcijskih pregledih ta rok podaljša za največ 90 dni. Pri davčnih inšpekcijskih postopkih gre praviloma za dolgotrajne ugotovitvene postopke. K temu največ prispeva morebitna cenitev davčne osnove, ki je poseben ugotovitveni postopek, pri katerem je davčni organ tisti, ki mora dejstva na podlagi katerih izdaja davčno odločbo, dokazati. V tem primeru zavezanec tako odmerjeni davek lahko izpodbija le, če predloži dokaze, da je davčna osnova nižja ali ni pravilno ugotovljena, torej na temelju obrnjenega dokaznega bremena²⁹. ZDavP-2 določa odmero davka v posebnih primerih v 68. členu, kjer je določeno, da je davčni organ upravičen ceniti davčno osnovo, kadar zavezanec za davek ne vloži davčne napovedi ali ne predloži obračuna davka oziroma kadar davčni organ ugotovi, da davčna napoved ali davčni obračun temelji na neresničnih podatkih, kadar delodajalec ne predloži podatkov o davčnem odtegljaju od dohodkov iz zaposlitve ter kadar davčni organ ugotovi, da napovedani prihodki niso sorazmerni napovedanih odhodkom. Najpogostejši primer ocene davčne osnove je podan, kadar davčni zavezanci ne vodijo obveznega knjigovodstva in tako ne morejo oziroma nočejo predložiti dokumentacije, ki bi omogočala ugotovitev višine davčne obveznosti ali pa vse, kar so predložili, ne ustreza dejansko opravljeni gospodarski dejavnosti. Ocena davčne osnove je v davčnih inšpekcijskih postopkih relativno pogosta, vendar bi morala biti izjemen ukrep davčnih organov, saj je problematična predvsem zato, ker se razteza od gotovosti do verjetnosti. Temeljni cilj vsakega postopka cenitve je ugotoviti davčno osnovo, ki je najbližja resničnosti. Gre za to, da

²⁸ Drugi odstavek 138. člena ZDavP-2.

²⁹ Jerovšek, 2004, str. 4.

želimo s pomočjo cenitve doseči približen rezultat, za katerega domnevamo, da je najverjetneje pravilen³⁰. Pri tem je treba poudariti, da mora biti domnevni razlog cenitve pravilen in upravičen, postopek cenitve pa mora biti izveden brezhibno³¹. Naslednji dve odločitvi Upravnega sodišča potrjujeta upravičenost ugotavljanja višine davčne obveznosti z oceno:

- Sodba Upravnega sodišča št. U 2264/2004-12, z dne 13. 12. 2005: "Ker davčni organ s tožnikovo davčno napovedjo ni razpolagal, prav tako tožnik ni predložil poslovnih knjig, je po presoji sodišča pravilen tudi postopek izvedbe ocene davčne osnove, saj je prvostopni organ izhajal iz podatkov zbranih v ugotovitvenem postopku in uradnih podatkov. Tožnik pa zgolj ob pavšalnih navedbah...ni z ničimer dokazal, da je davčna osnova nižja."
- Sodba Upravnega sodišča št. U 686/2001, z dne 10. 1. 2005: "Davčni organ ugotovi davčno osnovo z oceno, če ugotovi, da temelji davčna napoved oz. davčni obračun na neresničnih, nepravilnih podatkih oz. če davčni zavezanec ne predloži poslovnih knjig in evidenc ali pa so le-te vsebinsko napačne, ali če kažejo bistvene formalne pomanjkljivosti, ki opravičujejo sum glede njihove vsebinske pravilnosti. Tožena stranka sicer lahko pri cenitvi uporabi različne metode, vendar jih mora obrazložiti tako, da ni nobenega dvoma v pravilnost izračuna."

Po opravljenem davčnem inšpekcijskem nadzoru in pred sestavo zapisnika, mora davčni inšpektor z zavezancem opraviti sklepni pogovor. Zavezanec za davek mora biti na sklepni pogovor povabljen z dopisom. Namen sklepnega pogovora je predvsem zavezanca seznaniti z ugotovitvami davčne inšpekcije, ga opozoriti na sporna dejstva ter na pravne učinke teh ugotovitev³². Sklepni pogovor ima posvetovalen in preventiven značaj. V njem se namreč zavezancu prikaže: (1) katera sporna dejstva, ki vplivajo na obdavčenje, je davčni organ ugotovil, (2) kakšne bodo pravne posledice ugotovitev nadzora (npr. ugotavljanje prekrškovne oz. kazenske odgovornosti) in (3) kakšni bodo davčni učinki ugotovitev (kako in koliko bodo ugotovitve vplivale na višino davčne obveznosti). Namen sklepnega pogovora je dvojen – (1) uresničevanje načela materialne resnice in načela zaslišanja stranke ter (2) priprava zavezanca na obrambo zoper odločbo oz. njeno realizacijo. Sklepni pogovor je zakonsko obvezen. ZDAVP-2 v 139. členu določa, da sklepnega pogovora ni treba opraviti, v kolikor

30 Domnevna verjetnost, ki meji na visoko gotovost, je že sama po sebi zadostna (Wakounig, 1998, str. 23).

31 Po Wakounig, 1998, str. 18-21.

32 Mužina, 2004, str. 344.

se mu davčni zavezanec izogiba ali pa rezultat davčnega inšpiciranja ne vpliva na obdavčenje. V kolikor se med inšpekcijskim pregledom ne ugotovi dejstev, ki bi imela vpliv na višino davčne obveznosti, je treba sklepni pogovor izvesti le v primeru izrecne želje zavezanca³³.

Po opravljenem sklepnem pogovoru oz. po končanem ugotovitvenem postopku, davčni organ sestavi t. i. sumarni zapisnik. "Zapisnik o inšpekcijskem pregledu je listina, v kateri so šele v celoti zbrana in na ustrezen način protokolorirana vsa relevantna dejstva, zbrana pri konkretnem inšpekcijskem pregledu" (Sodba Upravnega sodišča. št. U 1774/2004-6, z dne 19.12.2005). Zapisnik o davčnem inšpekcijskem nadzoru ureja ZDavP-2 v 140. členu, kjer je določeno, da se zapisnik vroči davčnemu zavezancu najkasneje v 10 dneh po končanem pregledu. Zakon dopušča pripombe na zapisnik, in sicer v 20 dneh po vročitvi, ta rok pa se lahko podaljša za največ 10 dni³⁴. V davčnem inšpekcijskem postopku ločujemo med "glavnim" in "dodatnim" zapisnikom. Dodatni zapisnik je zapisnik, ki ga je davčni organ dolžan sestaviti v 30 dneh od prejema pripomb (v katerih zavezanec navaja nova dejstva in dokaze) na glavni zapisnik. V odločbi davčni organ navede: "Na ugotovitve v zapisniku o davčnem inšpekcijskem nadzoru je zavezanec dne ... podal pripombe, ki se (v celoti ali delno ali ne) upoštevajo, ker ... V zvezi s pripombami je davčni organ sestavil dodatni zapisnik številka ... z dne ..., na katerega zavezanec ni dal pripomb". Če so pripombe podane, se je treba o njih izreči v odločbi. Zapisnik ureja tudi ZUP, ki ga opredeljuje kot javno listino, ki ima močno dokazno funkcijo (74-82. člen). Pri sestavi zapisnika o davčnem inšpekcijskem nadzoru je treba upoštevati določbe ZDavP-2, ki je v razmerju do ZUP specialen predpis. Navedeno potrjuje sodba Upravnega sodišča RS, U 2005/2002-8, z dne 21. 2. 2005: "Glede ugovora tožnika o pisanju zapisnika o davčnem postopku po določbah 74. in 78. člena ZUP sodišče ocenjuje, da je stališče tožene stranke, da mora davčni organ v davčnih stvareh primarno uporabljati ZDavP kot specialen predpis glede na ZUP, pravilno. Tudi 15.a člen ZDavP je potrebno razumeti kot specialnega glede na splošnega in je v njem izrecno zapisano, da se zapisnik o davčnem postopku inšpekcijskega nadzora sestavi in vroči davčnemu zavezancu najpozneje v 15-ih dneh po končanem pregledu..." Med samim inšpekcijskim nadzorom se lahko ugotovijo posamezna dejstva in dokazi, ki vplivajo na obdavčenje drugih oseb ali istega zavezanca v drugi zadevi. Taka dejstva in dokaze je treba poslati pristojnemu davčnemu organu, ki uvede obnovo postopka (89. člen ZDavP-2).

33 Razen kadar bi bilo takšno postopanje v nasprotju z načelom ekonomičnosti postopka.

34 Rok za pripombe na zapisnik se lahko podaljša zgolj na podlagi utemeljene pisne zahteve zavezanca, ki jo mora predložiti pred iztekom roka. O podaljšanju roka davčni organ izda sklep (1. odstavek 140. člena ZDavP-2).

4.3 Izdaja odločbe

Davčni organ ukrepa zoper zavezanca, če se ti na kakršenkoli način izogiba davčnim obveznostim.

Davčni inšpekcijski postopek se lahko zaključi na več načinov, tj. najpogosteje z izdajo (1) odmerne odločbe o spremenjeni davčni obveznosti zavezanca, (2) ureditvene odločbe po pravilih ZIN, če so ugotovljene nepravilnosti, ki pa ne vplivajo na višino davčne obveznosti, ali (3) sklepa o ustavitvi postopka po ZIN, če pomanjkljivosti v nadzoru ni bilo ugotovljenih (28. člen ZIN). Kadar se v inšpekcijskem postopku ugotovi, da je davčna obveznost manjša, kot jo je npr. zavezanec predvidel v predloženem obračunu, mora inšpektor v skladu z načeli zakonitosti (vsak plača toliko davka, kot to določa zakon, ne več in ne manj), materialne resnice (obveznost temelji na resničnih dejstvih) in varstva pravic strank (dejstva se ugotavlja tako v breme kot v korist strank) izdati (4) odločbo o vračilu davka. Kadar bi inšpektor po navedenih načelih ugotovil, da je zavezanec plačal previsok davek npr. na podlagi obračuna zaradi očitne napake, izda (5) odločbo na podlagi 90. člena tega zakona (posebni primeri razveljavitve, spremembe oz. odprave), saj je treba vzpostaviti pravno podlago za vračilo preplačila zaradi previsoko odmerjenega davka. Če je ugotovljena davčna obveznost nižja od 10 evrov, se pa (6) ne odmeri, razen če gre v korist lokalne skupnosti: postopek se zaključi po 50. členu ZDavP-2 le z uradnim zaznamkom. V takem primeru bi namreč stroški vodenja postopka (in izterjave) prekomerno presegle vrednost dolga. Kadar se izda ureditvena odločba po ZIN, tj. odločba o odpravi pomanjkljivosti oz. nepravilnosti, ki ne vplivajo na višino davčne obveznosti, ta v izreku nima sestavnih delov po 80. členu tega zakona, temveč po ZIN in ZUP odločitev o zadevi (odredba o odpravi nepravilnosti), rok za izvedbo ukrepa, odločitev o stroških in klavzulo o nesuspendivnosti pritožbe. Rok mora biti po načelu sorazmernosti (7. člen ZIN) določen ne le glede na težo kršitve, ampak tudi izvedljiv za konkretnega zavezanca, da naloženo opravi oz. napako odpravi.

Odločba je akt, s katero organ odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi stranke v postopku. Je strogo formalen upravni akt, ker je zanjo predpisana stroga obličnost. ZDavP-2 določa najdaljše roke za izdajo odločbe v davčnem inšpekcijskem postopku. Kot splošno pravilo je določen šestmesečni rok, v izjemnih primerih pa lahko inšpekcijski postopki trajajo tudi do devet mesecev. Ti primeri so po 141. členu ZDavP-2:

- kadar gre za inšpiciranje povezanih oseb,
- kadar se inšpicira zavezanca za davek, ki so zavezani k reviziji letnih poročil,

- kadar davčni organ ceni davčno osnovo,
- ko zavezanec za davek ne predloži dokumentacije in ne da pojasnil v zvezi s predmetom davčnega inšpekcijskega nadzora ali ovira davčni inšpekcijski nadzor ter
- ko gre za sočasni davčni nadzor, ki hkrati poteka v več državah članicah EU³⁵.

Z vidika preizkusa zakonitosti odločbe sta pomembna predvsem vsebina in določnost izreka ter sama obrazložitev³⁶. Bistvene kršitve pravil postopka so namreč pogoste predvsem zaradi nemožnosti preizkusa odločbe, predvsem v primeru pomanjkljive obrazložitve³⁷, kot primer sodba Upravnega sodišča RS, U 1900/2002-7, z dne 4. 4. 2005: "*Niti obrazložitev prvo niti drugostopenjske odločbe nima vsebine, da bi stranki omogočala, da razloge odločitve izpodbija, prav tako pa tudi sodišče v danem primeru pravilnosti in zakonitosti izpodbijane odločbe ne more preizkusiti v smislu 1. člena ZUS. Da bi bila možna naknadna sodna presoja pravne pravilnosti odločbe upravnega organa mora biti upravna odločba ustrezno obrazložena.*" Sestavine odločbe so urejene v ZUP-u, vendar lahko področni zakon posamezne dele izrecno izvzame ali uredi drugače. Tako se glede davčne odločbe drugačna ureditev v ZDavP-2 v razmerju do ZUP nanaša predvsem na izrek odmerne odločbe³⁸, ki je tudi najpomembnejši del upravne odločbe. Nadalje ZDavP-2 določa, da se izda odmerno odločbo na podlagi zapisnika v roku 30 dni od dneva prejema pripomb na zapisnik³⁹. Gre za rok, ki je za davčni organ zgolj instrukcijski; kot primer sodba Upravnega sodišča št. U 1793/2004-13, z dne 19. 12. 2005: "*Kot pravilno poudarja že tožena stranka, je rok za izdajo odločbe instrukcijski in ne prekluziven, kar pomeni, da je mogoče izdati odločbo tudi po poteku predpisanega roka, ne da bi to vplivalo na njeno zakonitost. To pa pomeni tudi, da takšna izdana odločba ni nedovoljeno dejanje in da je zato ni mogoče izpodbijati iz razloga ničnosti po 5. točki 1. odstavka 279. člena ZUP.*" Enako poudarja tudi sodba Upravnega sodišča, št. U 137/2004, z dne 20.1.2006: "*...rok za izdajo glavne odločbe je instrukcijski in njegova prekoračitev ni sankcionirana in ima v tem primeru tožeča stranka možnost vložitev tožbe zaradi molka organa, drugih posledic pa zakon ne določa.*" Pomembnejša sestavina odločbe je tudi pouk o pravnem sredstvu,

35 V primeru četrte in pete točke omejitve o izdaji odločbe v šestih ali v devetih mesecih ne veljajo (četrti odstavek 141. člena ZDavP-2).

36 Načelo obrazložitve odločitve upravnih oblasti, je prav tako močno poudarjeno v okviru načel upravnega postopka v evropskem upravnem pravu. Gre za »Principle of care« in v okviru tega »Duty to give reasons« (po Nehl, 1999, str. 119).

37 Kovač, 2006a, str. 290, po Pirnat, 2004

38 80. člen ZDavP-2

39 1. odstavek 84. člena ZDavP-2

s katerim se stranko pouči, da lahko zoper odločbo v določenem roku vložijo pritožbo. Pri tem je treba omeniti, da pritožba zoper davčno odločbo ne zadrži njene izvršitve - gre za klavzulo o nesuspendivnem učinku vložene pritožbe, kot obvezni sestavini izreka davčne odločbe.

4.4 Pravna sredstva zoper davčno odločbo

Glede varstva pravic Ustava Republike Slovenije v Republiki Sloveniji zagotavlja, in sicer v 22. členu, enako varstvo pravic v postopku pred sodišči in pred drugimi državnimi organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Pravico do pritožbe pa ustava podrobneje določi v 25. členu. Pravno sredstvo zoper odločitve oblastnih upravnih organov mora biti zagotovljeno; v nekaterih primerih lahko zakon izključi pravico do pritožbe, vendar se mora v takšnem primeru zagotoviti drugo pravno sredstvo. Zoper davčno odločbo je mogoča pritožba na drugostopenjsko Ministrstvo za finance⁴⁰, in sicer po novem ZDavP-2, v roku 30-ih dneh od dneva vročitve odločbe. V davčnih zadevah pritožba ne zadrži izvršitve⁴¹. Pritožba se lahko vložijo po 237. členu ZUP zaradi zmotno ali nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja, kršitev pravil postopka ter kršitve ali napačne uporabe materialnega prava. V upravnem postopku pritožba ni mogoča na tretjo stopnjo - odločba druge stopnje je dokončna in se lahko izpodbija samo še z izrednimi pravnimi sredstvi in s tožbo na upravno sodišče.

Z izrednimi pravnimi sredstvi, je mogoče po dokončnosti ali pravnomočnosti odločbe, izjemoma pa pred tem, izpodbijati odločbo zaradi hujših napak, ki so kot razlog navedene v posameznem izrednem pravnem sredstvu. V davčnem inšpekcijskem postopku je mogoče uporabiti šest izrednih pravnih sredstev in sicer:

- odprava in razveljavitev oziroma sprememba odločbe po nadzorstveni pravici,
- obnova davčnega postopka,

40 Kot primer lahko navedemo, da je pritožbeni postopek v avstrijskem davčnem pravu podoben našemu. Pritožbeni rok traja en mesec od vročitve odločbe, pritožba se prav tako vložijo na drugi stopnji. Pritožba prav tako ne zadrži izvršitve, lahko pa se zaprosi za zadržanje pobiranja in izterjave dajatve, kadar davčni zavezanec lahko dokaže, da bo pritožba uspešna. Proti odločbam drugostopenjskih organov v Avstriji redna pravna sredstva niso več dopustna, davčni zavezanec pa ima pravico, da se v šestih tednih (od vročitve drugostopenjske odločbe) pritožijo na upravno oziroma ustavno sodišče (po Wakounig, 1999, str. 1479 - 1484).

41 V kolikor davčni organ oceni, da bi bilo pritožbi zoper odločbo mogoče ugoditi, lahko po uradni dolžnosti odloži davčno izvršbo do odločitve o pritožbi.

- posebni primeri odprave, razveljavitve in spremembe odločbe,
- sprememba ali odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom,
- izredna razveljavitvev,
- ničnost odločbe.

ZDavP-2 posebej določa odpravo in razveljavitvev odločbe po nadzorstveni pravici, obnovo postopka ter posebne primere razveljavitve ali spremembe odločbe⁴². Glede vseh preostalih izrednih pravnih sredstev pa je treba subsidiarno upoštevati določbe ZUP.

Če se davčna odločba odpravi, se odpravijo tudi vse pravne posledice, ki so z odločbo nastale. Odprava torej učinkuje retroaktivno oz. za nazaj (*ex tunc, pro praeterito*). Z odpravo odločbe se vzpostavi pravno stanje, ki je obstajalo pred izdajo davčne odločbe (*status quo ante*). V kolikor gre za razveljavitvev odločbe, se pravne posledice, ki so z odločbo nastale, sicer ne odpravijo, ne morejo pa iz razveljavljene odločbe nastati druge pravne posledice⁴³. Razveljavitvev učinkuje torej za naprej (*ex nunc, pro futuro*). Če sprememba davčne obveznosti vpliva na davčno obveznost v obdobjih, ki sledijo davčnemu obdobju, na katero so sprememba, odprava ali razveljavitvev nanaša, davčni organ odloči tudi o davčni obveznosti v teh obdobjih.

5. Zaključek

Pisanje prispevka o davčnem inšpekcijskem postopku sovpada s sprejemom novega zakona ZDavP-2, ki je pričel veljati 17. 11. 2006, uporablja pa se od 1.1.2007, razen za primere, ki so izjemoma urejeni v prehodnih določbah. Zaradi navedenega so v prispevku predstavljene nekatere pomembnejše spremembe, ki jih z vidika davčnega inšpiciranja prinaša omenjeni zakon. Med njimi je treba izpostaviti predvsem ureditev načel davčnega postopka, preureditev samoprijave, odpravo obvestila o začetku nadzora s strani davčnega organa, podaljšanje roka za pritožbo zoper odločbo izdano v davčnem inšpekcijskem postopku, omejitev časa trajanja davčnega nadzora itd. Novi zakon naj bi odpravil dvoumnost, ki je bila davčni zakonodaji mnogokrat očitana, prav tako naj bi odpravil nepotrebno administriranje ter poenostavil davčni postopek.

Temeljni cilj davčnega inšpekcijskega nadzora je davčnim zavezancem onemogočiti nezakonito izogibanje plačevanja davkov. Pri tem je treba poudariti,

⁴² 88., 89., 90. člen ZDavP-2

⁴³ po Postogna, 2004, str. 29

da pri morebitni skušnjavi davčnega zavezanca, da bi ravnal nezakonito in utajil davke, pomembno vlogo odigra sicer tudi sama morala davčnega zavezanca, predvsem pa (ne)učinkovitost davčnega nadzora. Cilj vsake davčne uprave je spodbujati prostovoljno obdavčenje, pri čemer je nepogrešljivo orodje predvsem učinkovit sistem sankcij oziroma glob.

Davčni inšpekcijski postopek je poseben upravni postopek, kjer je močno poudarjen konflikt med javno in zasebno koristjo. Treba pa je upoštevati, da je delovanje inšpekcij izrazito usmerjeno v varovanje javnega interesa. Kljub temu pa davčni inšpektorji ne bi smeli delovati zgolj represivno, temveč bi morali zavezancem pomagati pri izpolnjevanju njihovih davčnih obveznosti ter jim omogočiti zavarovanje pravic v postopku davčnega inšpekcijskega nadzora.

Dr. Polona Kovač je višja predavateljica na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani. Doktorirala je l. 2005 na Pravni fakulteti v Ljubljani. Prednostno se ukvarja z upravnimi postopki (splošni upravni postopek, davčni postopek, uveljavljanje pravic iz socialnih zavarovanj, inšpekcijski nadzor idr.) in nasploh s pravno ureditvijo javne uprave. Poleg tega je dejavna na področju kakovosti, zlasti rabe modelov odličnosti v javnem sektorju. S slednjim se ukvarja od l. 2001, od tega do l. 2004 kot nacionalna koordinatorica za uvajanje modela CAF v slovensko upravo, od l. 2005 dalje pa kot razsodnica v postopku Priznanja RS za poslovno odličnost. Redno objavlja v strokovni literaturi in sodeluje na domačih in tujih konferencah. Je izvajalka vrste seminarjev in delavnic na področju kakovosti in pravne ureditve javne uprave, od l. 2005 je tudi predstojnica za izobraževanje javnih uslužbencev na Fakulteti za upravo.

Tina Konečnik je podiplomska študentka 2-stopenjskega magistrskega študija Uprava na Fakulteti za upravo. Dodiplomski šudij je prav tako zaključila na Fakulteti za upravo, kjer je bila zaradi izkazanih nadpovprečnih študijskih dosežkov izbrana v študijskem letu 2004/2005 za najuspešnejšo študentko letnika, študijskem letu 2005/2006 pa je prejela fakultetno priznanje za najuspešnejšo diplomantko.

Literatura in viri

- Administration and you (1996): Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons, Council of Europe, Strasbourg.
- Grivec J. (2005): Prispevek davčne inšpekcije k javnofinančnim prihodkom proračuna, Specialistično delo, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo.
- Jerovšek, T. (2005): Nekatero sugestije na drugačno ureditev davčnega postopka, Javna uprava št. 2/3, str. 286-299.
- Jerovšek, T. (2004): Novi davčni postopek, CD zbornik posvetovanj Dnevi slovenske uprave, Fakulteta za upravo.
- Konečnik, T. (2006): Davčni inšpekcijski nadzor, Diplomsko delo, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo.
- Kovač, P. (2006 b): Načela davčnega postopka, Pravna praksa št. 29-30, str. 8-10.
- Kovač, P. (2006 a): Postopkovna vprašanja davčnega inšpekcijskega nadzora – med učinkovitostjo in varstvom pravic zavezancev, Javna uprava št. 2/3, str. 273-298.
- Kruhar Puc, R. (2004): Ko nas obišče davčni inšpektor, Založniška hiša Primath d.o.o. Ljubljana, elektronski vir.
- Kruhar Puc R., Galič J. (2006): Najpogostejše ugotovitve davčnih inšpektorjev na terenu (s primeri iz prakse z upoštevanjem stare in nove zakonodaje), Založniška hiša Primath, Ljubljana.
- Mužina, A. (2004): Davčni inšpekcijski postopek v zakonodaji in sodni praksi, Javna uprava št. 2, str. 336-356.
- Nagode J. (2005): Koga inšpicirati : Kdo odloča o tem?, Dacar, glasilo Davčne uprave Republike Slovenije, letnik 7, št. 2-3, str.12-14.
- Nehl H. P. (1999): Principles of Administrative Procedure in EC Law, Oxford.
- Silvani C., Baer C. (1997): Designing a Tax Administration Reform Strategy, Wxperiences and Guidelines, IMF Working Paper, WP/97/30, Washington.
- Šinkovec, J., Tratar, B. (2002): Zakon o davčnem postopku s komentarjem, Oziris, Ljubljana.
- Tratar, B., Kruhar Puc, R.: Novi davčni postopek, Zakon o davčnem postopku (ZDavP-1) s pojasnili in primeri iz prakse, Legat, Lesce, 2005.
- Veršnik N. (2004): Vplivni dejavniki davčnih utaj, Davčno finančna praksa, Davčni inštitut, letnik V, številka 6, str. 14-16.

Polona Kovač, Tina Konečnik

Novosti davčnega inšpekcijskega nadzora po ZDAVP-2

- Postogna J. (2004): Davčno finančna praksa, Davčni inštitut, letnik V, številka 12, str. 29.
- Wakounig, M. (1998): Davčno inšpiciranje in cenitev davčne osnove, MFB Consulting, Ljubljana.
- Wakounig M, (1999): Pritožbeni postopek v Avstrijskem davčnem pravu, Podjetje in delo 6-7/1999/XXV, revija za gospodarsko, delovno in socialno pravo, Dnevi slovenskih pravnikov od 14. do 16. oktobra, Portorož, str. 1479-1484.

SUMMARY

**NOVELTY OF THE TAX PROCEDURE ACT
(official Slovenian abbreviation: ZDavP-2)**

The tax procedure is the entire procedure regulated by the Tax Procedure Act (official Slovenian abbreviation: ZDavP-2), which all tax offices in the Republic of Slovenia must comply with when deciding on tax matters, as must the Ministry of Finance as the second-instance body, and other bodies in tax matters. Tax inspection is inspection of compliance with regulations in the field of taxation and with the ZDavP-2, and includes controlling tax returns by tax bodies, supervision and control in accordance with the law regulating customs, tax inspection and tax investigation. The objective of tax inspection, as a form of external inspection, is to verify the operations of taxable persons, prevent unlawful avoidance of paying taxes, and to detect tax evasion. The provisions of the Administrative Procedure Act (ZUP) and the Inspection Act (ZIN) apply on a subordinate basis to tax inspection procedures, as specific administrative procedures, as do the supranational regulations of the European Union and the individual taxation act. Tax inspection is implemented under the auspices of the Tax Administration of the Republic of Slovenia, which is an agency of the Ministry of Finance. The organisation of the Tax Administration is regulated by the Tax Administration Act (ZDS-1). Tax inspection is implemented by tax inspectors, who require special authorisations to perform their work. An inspector has the right and duty on detecting a violation to issue an appropriate measure, where the principle of subsidiarity must be taken into account. This means that measures defined by an individual taxation act must first be taken into account, followed by the Tax Procedure Act (ZDavP-2) and then by the Inspection Act (ZIN). In 2005 the Tax Administration also assumed the tasks of an administrative offence authority, which were previously executed by courts. Since 2005, tax inspectors have been authorised to conduct fast-track misdemeanours procedures, in addition to administrative procedures.

The writing of this paper on the tax inspection procedure has coincided with the adoption of the new Tax Procedure Act (the ZDavP-2), the provisions of which will apply from 1 January 2007. The new act (ZDavP-2) introduced some significant amendments to the tax inspection procedure to the previous act (ZDavP-1). Those that are worthy of

note in terms of tax inspection are the reorganisation of self-declaration, the abolition of the notification on start of inspection, arrangements for the principles of the tax procedure, restrictions on the duration of inspection to six months, or a maximum of nine months, and the extension of the time limit for an appeal against a decision issued tax inspection to 30 days.

The new act abolishes the obligation on tax bodies to send a notification on start of inspection to taxable persons. Tax inspection procedures start with the issue of a written resolution on the start of inspection, which must be submitted to the taxable persons eight days in advance. The taxable person has the right to make a self-declaration until the start of inspection. The essence of self-declaration is to promote voluntary taxation, and taxable persons are not punished for a misdemeanour if they self-declare, even if they failed to act in accordance with tax legislation. However, this only applies if the correct data is submitted to the tax authority before the tax inspection starts. The books of account and documentation must be submitted to the tax authority for the purposes of inspection, which must be kept correctly, as the tax base is defined on the basis of the data they contain. Accounting documents must be authentic, and must make the nature and volume of the business event clear and unequivocal. Taxable persons are also obliged to submit the data by the duty to provide data defined within the new Tax Procedure Act (ZDavP-2).

Tax inspection procedures are generally lengthy declarative procedures. The major contribution to this is the potential appraisal of the tax base, which the tax authority assesses if the tax liability cannot be defined on the basis of the books of account and documentation submitted. In that case, the tax authority must prove the facts on which basis it issues its decision. However, the act charges the taxable person with a "reversed burden of proof" whereby in such cases the taxable person must prove any facts on which basis the tax base should be reduced. On completion of the declaratory procedure and taking of evidence, the tax authority holds a concluding discussion with the taxable person, which is required in order to protect the principle of parties to a procedure being given a hearing. The next stage is the production of a tax inspection record, which is a public document and a significant item of evidence. It collects and officially sets out all the relevant facts gathered in a specific inspection. The new act (ZDavP-2) states in terms of the duration of a tax inspection

procedure that procedures (in exhaustively listed cases) can last up to nine months or longer, but as a general rule provides for a six month time limit.

Tax procedures can be terminated in three different ways: by a decision terminating a procedure, with a declarative decision, while the most frequent conclusion of a first-instance tax inspection is the issuing of a tax assessment decision ordering the taxable person to settle a tax liability. The components of a decision are regulated by the Administrative Procedure Act (ZUP), however, the sectoral act can provide for exemptions or set out different arrangements. Alternative arrangements to those defined in the Administrative Procedure Act (ZUP) that are set out in the new act (ZDavP-2) in relation to tax decisions refer primarily to the operative part of a tax administration decision. Taxable persons have the right to appeal against a tax decision. An appeal is the only regular legal remedy on which the Ministry of Finance decides at the second instance. The new act (ZDavP-2) extends the time limit for an appeal against a tax inspection decision to 30 days following the serving of a first-instance decision. Extraordinary legal remedies may also be applied within a tax inspection procedure, where the provisions of the Administrative Procedure Act (ZUP) must be taken into account, subordinately.

Further innovations of the new act (ZDavP-2) included arrangements relating to tax procedure principles. The principles may be divided into those primarily binding on the tax authority, and those binding on taxable persons. The more significant principles binding on the tax authority include the principle of legality, the principle of substantive truth, the principle of proportionality, and the protection of tax secrecy. In addition to the principles defined in the new act (ZDavP-2), during an inspection procedure a tax authority must also take into account the principles established by the case of the European courts and the principles set out in the Inspection Act (ZIN) and the Administrative Procedure Act (ZUP). The Inspection Act (ZIN) lays down the principles of independence and proportionality, the principle of the protection of public and private interests and the public trial principle, while the major principles of the Administrative Procedure Act (ZUP) relating to tax inspection are the principles of the right of parties to a hearing, which is heavily emphasised in European administrative law, and the principle of the free assessment of evidence.

As has been emphasised on many occasions, the tax inspection procedure is a special administrative procedure, where the conflict between

Polona Kovač, Tina Konečnik

Novosti davčnega inšpekcijskega nadzora po ZDAVP-2

the public and private interest is strongly emphasised, and inspectors are required to protect the public interest. Despite this, inspectors should not only act repressively, but should also help taxable persons to settle their tax liabilities, and provide them with effective protection of their rights within tax inspection procedures.

Analiza administrativnih bremen okoljskih predpisov v Sloveniji

UDK: 502.14 : 35.073

Maja Klun, Luka Petkovšek

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

maja.klun@fu.uni-lj.si; luka.petkovsek@fu.uni-lj.si

IZVLEČEK

Pomembno vprašanje ob uvedbi predpisov, ki zadevajo tudi gospodarstvo, je, kakšna je povezanost med uvedbo regulative in konkurenčnostjo podjetij in države ter ali predpisi povzročajo preveliko administrativno breme in s tem previsoke administrativne stroške. V članku je opravljena analiza okoljske regulative, ki kaže na potencialne povzročitelje previsokih administrativnih bremen na tem področju. Analiza je privedla do podobnih ugotovitev kot so bile ugotovljene v Nizozemski in Veliki Britaniji. Obstojča okoljska regulativa namreč povzroča preveč podvajanj informacij različnim ali celo istim institucijam v državi. Prav tako je pogostost obračunskih obdobj pri nekaterih okoljskih dajatvah neekonomična.

Ključne besede: administrativni stroški, administrativno breme, okoljski predpisi

1. Uvod

Pomembno vprašanje, ki se zastavlja pri uvedbi predpisov, ki zadevajo tudi gospodarstvo, je, kakšna je povezanost med uvedbo regulative in konkurenčnostjo podjetij in države. Enako velja tudi za okoljske predpise. Ugotovitve, ki izhajajo iz ekonomske teorije, si med seboj močno nasprotujejo. Iz konvencionalne ekonomske teorije sledi, da zahteve okoljske regulacije neizogibno povečujejo privatne stroške gospodarstva, zato prihaja do zmanjšanja konkurenčnosti države. Temu nasprotne teorije so ekonomske teorije, ki zahteve okoljske regulacije povezujejo s pritiskom na inovacije, z ustvarjanjem tehnične ali tržne prednosti in s posledičnim povečanjem produktivnosti podjetij na kratki in srednji rok, zaradi česar konkurenčnost države ni ogrožena ali pa se lahko celo izboljša (Filiplič, 2004, str. 12).

Administrativni stroški, povezani z izpolnjevanjem okoljskih predpisov, postanejo problematični šele takrat, kadar je delež administrativnih bremen v

teh stroških velik. Z administrativnimi stroški se pojmuje vse stroške, ki jih imajo podjetja z izpolnjevanjem zahtev iz različnih predpisov – za poročila, dokumentacijo, napovedi, itd. Del teh stroškov povzročajo zahteve po informacijah, ki jih podjetja ne bi pripravljala, v kolikor ne bi bilo zahtev različnih predpisov. Ta del stroškov imenujemo administrativno breme (SCM Network, 2007).

V članku so predstavljeni osnovni okoljski predpisi ter finančni instrumenti, ki so del okoljske regulative. Sledi analiza odpravljanja administrativnih bremen v Nizozemski in Veliki Britaniji ter analiza postopkov in nastajanje administrativnih bremen na področju okoljske regulative v Sloveniji. Na koncu so podani nekateri poenostavljeni predlogi znižanja administrativnih stroškov in bremen za podjetja, ki ne bi zahtevali bistvenih sprememb zakonodaje.

2. Okoljska regulativa v Sloveniji

2.1 Osnovni predpisi z okoljskega področja v Sloveniji

Primarni zakon s področja varovanja okolja je Zakon o varstvu okolja (Ur. list RS, št. 41/2004, 20/2006), kjer so določena temeljna načela varstva okolja, ukrepi varstva okolja, spremljanje stanja okolja in informacije o okolju, ekonomski in finančni instrumenti varstva okolja, javne službe varstva okolja in druga, z varstvom okolja povezana vprašanja. Namen varstva okolja je spodbujanje in usmerjanje takšnega družbenega razvoja, ki omogoča dolgoročne pogoje za človekovo zdravje, počutje in kakovost njegovega življenja ter ohranjanje biotske raznovrstnosti. Prvi zakon s področja varovanja okolja je bil sprejet že leta 1993, leta 2004 pa je zakon doživel prenovu in uskladitev s smernicami in direktivami Evropske unije in drugih mednarodnih organizacij. Cilji varstva okolja so naslednji (ZVO-1, 2. člen):

- preprečitev in zmanjšanje obremenjevanja okolja;
- ohranjanje in izboljševanje kakovosti okolja;
- trajnostna raba naravnih virov;
- zmanjšanje rabe energije in večja uporaba obnovljivih virov energije;
- odpravljanje posledic obremenjevanja okolja, izboljšanje porušenega naravnega ravnovesja in ponovno vzpostavljanje njegovih regeneracijskih sposobnosti;
- povečanje snovne učinkovitosti proizvodnje in potrošnje;
- opuščanje in nadomeščanje uporabe nevarnih snovi.

Večina predpisov Evropske unije s področja okolja je zasnovana na podlagi direktiv, ki jih morajo posamezne države članice vnesti v svoj pravni red.

Evropska unija se je obvezala, da promovira varstvo okolja na mednarodni ravni, saj tudi naravno okolje ne pozna meja. Še naprej bo imela ključno vlogo pri pospeševanju multinacionalnih in multilateralnih sporazumov (na tem mestu velja izpostaviti Kjotski sporazum) in iskanju novih finančnih sredstev za pospešitev uvajanja vseh ključnih okoljskih sporazumov, kot tudi varstva okolja v državah v razvoju, tako da se poveča globalni okoljski nadzor (Mešl, 2004, str. 40).

Kjotski sporazum je mednarodni sporazum, s katerim naj bi zmanjšali emisije ogljikovega dioksida in petih drugih toplogrednih plinov. Sprejelo ga je 141 držav sveta, med njimi tudi Slovenija, z namenom, da bi zaustavili segrevanje ozračja. Protokol je začel, z rusko ratifikacijo, veljati 16. februarja 2005. Emisije držav, ki so sporazum ratificirale, pomenijo 61% svetovnih emisij. V prvem ciljnem obdobju 2008-2012 bodo države, ki so protokol ratificirale, skušale emisije zmanjšati za najmanj pet odstotkov v primerjavi z letom 1990. Če ta cilj primerjamo s količino emisij, ki bi jih pričakovali za leto 2010 brez uresničevanja ciljev protokola, to pomeni pravzaprav 29 odstotno znižanje. Evropska unija proizvaja okoli 21% vseh emisij toplogrednih plinov. Zavezala se je, da jih bo v povprečju zmanjšala za osem odstotkov glede na leto 1990.

Temeljna direktiva na področju preprečevanja industrijskega onesnaževanja je direktiva o celovitem preprečevanju industrijskega onesnaževanja in nadzoru nad njim (IPPC – Integrated Pollution Protection and Control), katere namen je celovito preprečevati in nadzorovati onesnaženost ter dosegati visoko stopnjo varovanja okolja kot celote. Direktiva določa načela, ki jih je treba upoštevati pri enotnem obratovalnem dovoljenju velikih industrijskih podjetij. Direktiva je bila vnesena tudi v slovenski pravni red in sicer v Zakon o varstvu okolja.

Horizontalne direktive so tiste, ki veljajo za več industrijskih sektorjev in niso omejene na posamezen segment varstva okolja. V osnovi jih delimo na tiste, ki urejajo vprašanja proizvodnje oziroma emisij iz tehnoloških postopkov, in tiste, ki urejajo vprašanja kakovosti proizvodov. V prvo skupino sodijo vse direktive, ki imajo v svojih dodatkih spisek industrijskih aktivnosti, za katere veljajo in za katere je treba za obratovanje pridobiti dovoljenje pristojnega telesa, v drugo pa tiste, ki omogočajo, da se izdelki sploh prodajajo ali pa dajejo pravico do opremljanja izdelkov s posebno oznako, ki jih ločuje od drugih izdelkov na podlagi lastnosti, ki jih izkazujejo v okoljskem smislu pri njihovi izdelavi, uporabi in odstranjevanju (ARSO, 2007).

Direktive, ki urejajo vprašanja proizvodnje oziroma emisij iz tehnoloških postopkov, so (ARSO, 2007):

- direktiva o presoji vplivov na okolje (EIA);
- direktiva o celovitem preprečevanju industrijskega onesnaževanja in nadzoru nad njim (IPPC);
- direktiva o zmanjševanju emisije lahko hlapnih organskih snovi pri uporabi topil (VOC);
- direktiva o nadzoru nad nevarnostmi velikih nesreč (SEVESO);
- uredba o prostovoljni udeležbi podjetij v sistemu okoljskega upravljanja (EMAS).

2.2 Ekonomski in finančni instrumenti

Ekonomski in finančni instrumenti, s katerimi država pospešuje in spodbuja doseganje ciljev varstva okolja, so naslednji (ZVO-1, 111. člen):

- okoljske dajatve;
- zavarovanja, bančne garancije in druge oblike finančnega jamstva;
- krediti z ugodnejšo obrestno mero za naložbe, ki prispevajo k varstvu okolja;
- kavcije in druge oblike varščin;
- trgovanje s pravicami do emisij;
- skupne naložbe v projekte zmanjševanja obremenjevanja okolja;
- sredstva proračuna.

Trenutno je najbolj aktualno trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov (gre za t.i. emisijske kupone). Sistem trgovanja z emisijami je v Evropski uniji pričel delovati z letom 2005. Gre za enega izmed prožnih mehanizmov, ki jih je uvedel Kjotski protokol. Namen trgovanja je, da se emisije toplogrednih plinov zmanjšujejo tam, kjer je to najbolj poceni. Slovenija je z vstopom v Evropsko unijo dobila tudi obvezno sodelovanje v evropski trgovalni shemi. Prvi emisijski kuponi so bili podeljeni, Evropska komisija pa je sprejela tudi že drugi državni načrt razdelitve emisijskih kuponov za obdobje 2008-2012. Skupno število emisijskih kuponov, ki so bili podeljeni v Republiki Sloveniji v trgovalnem obdobju 2005-2007, znaša 26.275.969 ton CO₂ (1 kupon = 1 tona) in vključuje 94 naprav. Naprave, ki so v prvem trgovalnem obdobju dobile največ kuponov, so večinoma v termoelektrarnah, saj je bilo zanje razdeljenih dobrih 68% kuponov (Focus, 2007).

V Sloveniji trenutno poznamo osem okoljskih dajatev, in sicer (CURS, 2007 in Klun, 2006, str. 79):

- dajatev za onesnaževanje zraka z emisijo ogljikovega dioksida;
- dajatev za onesnaževanje okolja zaradi uporabe mazalnih olj in tekočin;
- dajatev za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja izrabljenih motornih vozil;
- dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov;
- dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda;
- dajatev za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja izrabljenih gum;
- dajatev za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja odpadne embalaže;
- dajatev za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja odpadne električne in elektronske opreme.

Največ prilivov v državni proračun se steče od dajatve za onesnaževanje zraka z emisijo ogljikovega dioksida, saj ta dajatev obdavčuje največje onesnaževalce. Najmanj prilivov pa je od treh na novo uvedenih okoljskih dajatev, ki so bile uvedene v letu 2006. Delež okoljskih dajatev v državnem proračunu je relativno majhen, saj je v letu 2006 znašal zgolj 0,7% celotnih prihodkov, leta 2005 pa 0,9% (MF, 2007). Po podatkih Agencije RS za okolje so tako v letu 2005 od okoljskih dajatev za komunalne vode od dobrih 9,6 milijarde tolarjev za naložbe za to področje namenili kar 9,3 milijarde tolarjev. Podobno velja tudi pri komunalnih odlagališčih, kjer so od slabih 2,9 milijarde tolarjev za namenske naložbe namenili prek 2,5 milijarde tolarjev (Marcon, 2006, str. 2-3).

2.3 Okoljski predpisi in administrativni stroški

Ker se podjetja osredotočajo predvsem na porabljeni čas in stroške postopkov pri zakonodajalcu, hkrati pa so nagnjena k podcenjevanju koristi predpisov za gospodarstvo in širšo družbo, nastaja mnenje, da okoljski predpisi povzročajo obremenitve gospodarstva, neučinkovitost in manjšo konkurenčnost (Praška izjava, 2005, str. 1). Druga slabost, ki se izkazuje v praksi, je, da okoljska regulacija po mnenju nekaterih ekonomistov poleg povečanih produkcijskih stroškov povzroči selitev umazane industrije v države z manjšimi okoljskimi zahtevami. Poleg tega se pričakuje, da se bodo države znašle v medsebojni tekmi zniževanja okoljskih standardov, z namenom privabljanja tujih investicij, ki bi vplivale na povečanje domače gospodarske rasti, konkurenčnosti in posledično blaginje prebivalstva.

Vendar pa je treba poudariti, da ugotovitve kažejo, da okoljska regulacija ne vpliva negativno na konkurenčnost podjetij in države v primeru, ko so sprejeti ustrezni okoljski ukrepi z vidika spodbujanja produktivnosti podjetij ter se jih izvaja učinkovito (Filiplič, 2004, str. 14-15). Tudi primeri posameznih podjetij dokazujejo, da taki prihranki niso nujno kratkoročni. Farmacevtsko podjetje Baxter International je izračunalo, da prihrani letno več kot 50 milijonov EUR s pomočjo ukrepov, kot so zmanjšanje embalaže in odpadkov, ki jih vpeljujejo od leta 1996. Tehnološko podjetje 3M je zastavilo svoj program preprečevanja onesnaževanja leta 1975 in je še vedno deležno njegovih koristi, pri čemer so v tem času prihranili prek 740 milijonov EUR. Dobri predpisi imajo tako pozitiven učinek prek spodbujanja dinamičnih odgovorov, inovacij in boljših praks. Svetovna banka je opazila, da "v nasprotju s splošno percepcijo, višji ekološki standardi v industrijskih državah niso prispevali k zmanjšanju njihove mednarodne konkurenčnosti". Svetovni inštitut za naravne vire pravi: "Ni nobenega dokaza, da panoge, ki jih prizadenejo stroški predpisov, dosegajo slabše rezultate na mednarodnih trgih".

Torej sodoben pristop uvajanja okoljskih predpisov lahko (Praška izjava, 2005, str. 1-9):

- zniža stroške industrije in gospodarstva;
- ustvari trge za okoljske izdelke in storitve;
- pospeši inovativnost;
- zmanjša poslovna tveganja in poveča zaupanja finančnih trgov in zavarovalcev;
- podpre konkurenčne prednosti in oblikuje konkurenčne trge;
- ustvarja in ohranja delovna mesta;
- izboljša zdravje delovne sile in širše družbe;
- zaščiti naravne vire, od katerih je odvisno tako gospodarstvo, kot mi vsi.

Slabosti se kažejo predvsem v povečevanju dodatnih administrativnih bremen podjetij in s tem v povečevanju stroškov poslovanja. Iz tega tudi sledi načelo onesnaževalec plača (ang. *Polluter Pays Principle – PPP*). To načelo je zajeto tudi v Zakonu o varstvu okolja v 10. členu (načelo plačila za obremenjevanje), kjer je določeno, da povzročitelj obremenitve krije vse stroške predpisanih ukrepov za preprečevanje in zmanjševanje onesnaževanja ter tveganja za okolje, rabo okolja ter odpravo posledic obremenjevanja okolja. Pri tem proizvajalci del stroškov prenesejo na potrošnika, končnega kupca, tako da ti stroški dvigujejo tudi cene proizvodov in storitev. Prenos okoljskih stroškov (ki vsebujejo tudi administrativne) na potrošnika je v veliki meri upravičen. Okoljske

škode v obliki emisij, odpadkov, črpanja naravnih virov ne povzroča le proizvodnja, temveč tudi potrošnja. Ta vidik se v današnji družbi žal precej ignorira. Zelo pomembno je, da potrošnik bodisi kot neposredni bodisi kot posredni onesnaževalec, odgovarja za svojo izbiro, obnašanje. Samo sočasna sprememba vzorcev proizvodnje in vzorcev potrošnje prinaša trajne spremembe kakovosti okolja. Odprto pa ostaja vprašanje, v kolikšni meri je upravičeno prenesti stroške na potrošnika.

Slovenija je z vstopom v Evropsko unijo začela pospešeno delovati tudi na področju učinkovitosti javne uprave. Tako je začela vnašati določena načela, ki so nekoč veljala samo v gospodarstvu tudi v državno, javno upravo. S tem področjem se v največji meri ukvarja Ministrstvo za javno upravo. Pomemben korak naprej pri ustvarjanju prijazne in učinkovite javne uprave ter pri odpravljanju administrativnih ovir je Program ukrepov za odpravo administrativnih ovir, ki ga je sprejela vlada konec leta 2005 na predlog Ministrstva za javno upravo. Namen tega programa je doseči cilj učinkovite javne uprave za državljane in gospodarstvo in uvesti boljše reguliranje na področju predpisov in sprejemanja odločitev. Razvoj dobrega reguliranja v javni upravi je ključen dejavnik povečanja konkurenčnosti in osrednja razvojna prioriteta Slovenije, ki stremi k učinkoviti in cenejši državi. Boljše reguliranje predstavlja ključni dejavnik povečanja gospodarske rasti in učinkovitosti poslovnega okolja. Vsi nosilci ukrepov bodo program upoštevali pri pripravi normativnih in drugih programov dela za obdobje 2006-2008, Ministrstvo za javno upravo pa je pristojno za usklajevanje in nadzor nad izvajanjem programa. Gradivo vsebuje 34 ukrepov, potrebnih za uresničitev posameznih ciljev odprave administrativnih ovir. Naj omenimo, da med njimi ni ukrepov s področja okoljskih predpisov.

3. Zmanjševanje administrativnih stroškov in bremen s področja okoljskih predpisov v Nizozemski in Veliki Britaniji

Nizozemska je poenostavila sistem pridobivanja dovoljenj s področja okolja in sicer z zamenjavo posameznih dovoljenj na skupno dovoljenje, ki obravnava več področij. Enako velja tudi za sporočanje oziroma obračunavanje različnih okoljskih dajatev. Poenostavitev so napravili tudi na področju registra okoljskih zavezancev. Ta register je povezan tudi z drugimi registri, kot je na primer register prebivalstva, socialno varstveni register, itd. Razvoj, ki ga je napravila nizozemska vlada, je šel v smeri enotnega registra za več področij, kar omogoča večji nadzor in še nekatere druge prednosti. Pomemben korak pa so Nizozemci

naredili tudi z zamenjavo specifičnih zakonov in pravilnikov s področja okolja z univerzalnimi predpisi, kar pomeni, da ni več treba pridobivati nekaterih specifičnih dovoljenj za opravljanje dejavnosti. Če bo zadeva uspešna na vseh področjih industrije, se bodo administrativni stroški zmanjšali za dobrih 90 milijonov evrov v primerjavi z letom 1995 (OECD, 2003, str. 174-193).

Za okolje v Veliki Britaniji skrbi ministrstvo za hrano, okolje in kmetijstvo, imenovano DEFRA (*Department for Food Environment and Rural Affairs*). DEFRA je v sodelovanju z Velško vlado in okoljsko agencijo (NetRegs) pripravila že številne raziskave in analize na področju okolja. S tega področja obstaja veliko narejenih študij. Pomembno je omeniti dve študiji, in sicer (Defra, 2006a in NetRegs, 2005):

- študija, ki jo je pripravila okoljska agencija Netregs iz leta 2005 (SME-Environment 2005: UK) – gre za raziskavo okoljske osveščenosti in okoljskih praks v podjetjih v Veliki Britaniji, predvsem pomoč malim podjetjem pri uveljavljanju okoljske regulative;
- študija, ki jo je pripravila DEFRA (Environmental Permitting Programme iz leta 2006). DEFRA je pripravila raziskavo oziroma pobudo za združenje dveh velikih okoljskih sistemov (IPPC- Integrirano preprečevanje in nadzor nad onesnaževanjem okolja in Sistema dovoljenj na področju ravnanja z odpadki) z namenom poenotenja sistema dovoljenj. Ocenili so, da bi enotno oblikovan sistem dovoljenj (okoljski program dovoljenj) prinesel administrativne prihranke v višini okrog 70 milijonov angleških funtov v 10 letih za gospodarstvo in javni sektor, s potencialom dodatnih ekonomskih koristi in to brez ogrožanja okoljskih standardov. Oba sistema imata namreč skupne točke: številna podjetja potrebujejo obe vrsti dovoljenj, nekatere oblike ravnanj z odpadki spadajo v en sistem, druge v drugega. Predlagani enotni sistem bi vseboval enostavne in jasne smernice za zavezance. Tako bi se gospodarstvo in javni sektor lahko bolj osredotočala na okoljske rezultate in manj na način, kako jih doseči. Predlog konkretno vsebuje spremembe v formularjih za prijavljanje, spremembe v variacijah, prenosu in odpovedi dovoljenj, spremembe v postopkih dokazovanja sposobnosti upravljavca. Predlog je oblikovan tako, da omogoča v prihodnosti razširitev na druge okoljske sisteme.

Na področju okolja naj bi z ukrepi privarčevali do leta 2010 okrog 160 milijonov funtov, od tega s poenostavitvijo okoljske zakonodaje 25 milijonov funtov. Poenostavili so tudi področje pridobivanja okoljskih dovoljenj oziroma pridobivanje dovoljenj povezanih z okoljem. Do leta 2010 bodo tako privarčevali za 8,9 milijonov funtov. Uvedli so t.i. enotno standardno dovoljenje za več področij

(podjetja izpolnijo en sam obrazec za več področij pridobivanja dovoljenj). Sistem so tudi poenostavili z uvedbo elektronske oddaje prijave dejavnosti oziroma pridobitev dovoljenja (Defra, 2006b, str.16-25 in str. 40).

4. Analiza administrativnih bremen okoljskih predpisov v Sloveniji

4.1 Pridobivanje okoljskih dovoljenj

Upravljalci, ki opravljajo dejavnost oziroma imajo v lasti napravo, ki lahko povzroča onesnaževanje okolja večjega obsega, morajo pridobiti okoljevarstveno dovoljenje. Področje pridobitve okoljevarstvenega dovoljenja natančneje ureja Uredba o vrsti dejavnosti in naprav, ki lahko povzročajo onesnaževanje okolja večjega obsega (Ur. list RS, št. 97/2004). Uredba je bila sprejeta na podlagi direktive 96/61/EC (t.i. IPPC direktiva), kjer je Evropska komisija določila osnovne standarde in pravila na področju celovitega preprečevanja in nadzorovanja industrijskega onesnaževanja in Zakona o varstvu okolja. Za zbiranje prijav in vlog, je pristojna Agencija RS za okolje, kot organ v sestavi Ministrstva za okolje in prostor.

Pridobitev okoljevarstvenih dovoljenj je pomembna spodbuda podjetjem, da se odločajo za okoljske naložbe. Posebnih skrbi, prilagajanju zahtevam direktive IPPC slovenskim podjetjem, ne povzroča, saj so se le-ta prisiljena prilagajati evropskemu tržišču, kajti drugače ne bodo konkurenčna, v to pa jih tudi silijo tuja podjetja. Trenutno bo moralo pridobiti okoljevarstveno dovoljenje okoli 190 podjetij, ki se uspešno prilagajajo zahtevam direktive IPPC (Marcon, 2006, str. 2).

Problemi, ki se pojavljajo pri pridobivanju teh dovoljenj, so v velikem številu upravnih postopkov in tudi v velikem obsegu dokumentacije, ki jo je treba priložiti vlogi za pridobitev okoljevarstvenega dovoljenja. Okoljevarstveno dovoljenje se zahteva za emisije v zrak, emisije v vode, itd. Če ima podjetje naprave, ki so vir emisij tako v vode kot tudi v zrak, itd. mora pridobiti več okoljevarstvenih dovoljenj, torej je potrebnih več upravnih postopkov. Vloga zahteva tudi pripravo izjemno obsežne dokumentacije.

4.2 Okoljske dajatve

Pri okoljskih dajatvah je treba vsako dejavnost prijaviti pred začetkom opravljanja dejavnosti pri vsaki posamezni okoljski dajatvi. Obrazci, potrebni za prijavo, so sestavni del uredbe, ki ureja posamezno področje. Večina uredb ima štiri priloge. V prvi prilogi je predstavljen seznam posameznih asortimentov dejavnosti, v drugi prilogi je obrazec za obračun okoljske dajatve, v tretji prilogi je zahtevka za vračilo okoljske dajatve, kjer je to mogoče, in v četrti prilogi obrazec za prijavo dejavnosti.

Administrativni stroški so lahko veliki, če je podjetje zavezanec po več predpisih. Podjetje, ki je zavezanec za električno in elektronsko opremo, je skoraj zagotovo tudi zavezanec za embalažo, saj je električna in elektronska oprema, ki se daje v promet, vedno tako ali drugače embalirana. Tako je podjetje obremenjeno tako finančno kot administrativno (Marcon, 2006, str. 3).

Natančneje so bili analizirani obrazci za pridobivanje okoljskih dovoljenj na področju odlaganja različnih vrst odpadkov. Za to področje obstaja zares veliko število različnih obrazcev, kar si lahko razlagamo tudi z velikim številom različnih vrst odpadkov. Vendar bi lahko te obrazce poenostavili in nekatere tudi združili. Natančno vsebino obrazcev predpisuje Pravilnik o ravnanju z odpadki in še nekateri področni pravilniki, ki urejajo posamezno vrsto odpadkov. Na področju odlaganja odpadkov gre za različne dejavnosti, kot so na primer sežiganje odpadkov, predelava odpadkov ter zbiranje določenih vrst odpadkov (nevarnih, ne-nevarnih, itd.). Obrazci za različne dejavnosti na področju odpadkov so si zelo podobni, tako da bi lahko nekatere združili oziroma jih poenostavili, to pa bi olajšalo delo tistim podjetjem, ki zaprosijo za različne dejavnosti na področju odpadkov. Obrazci so večinoma sestavljeni iz treh delov, kjer je potrebno posredovati podatke. V prvem delu je treba posredovati splošne, matične podatke podjetja, kot so naziv, sedež, davčna številka, matična številka, šifra dejavnosti, kontaktna oseba, itd. V drugem delu je treba posredovati podatke o napravi oziroma o odpadkih, ki se bodo zbirali, v tretjem delu pa je nanizan seznam dokumentacije oziroma prilog, ki jih je potrebno priložiti prijavi. Najpogostejši so naslednji dokumenti: uporabno dovoljenje, izpis iz sodnega registra, načrt ravnanja z odpadki, poročilo o obratovalnem monitoringu. Pri nekaterih napravah oziroma odpadkih je potrebno seveda posredovati še nekatere druge vrste podatkov, vendar v povprečju je število teh prilog štiri. Za pridobivanje okoljevarstvenega dovoljenja na področju odpadnih voda in emisij ogljikovega dioksida so ti obrazci bolj obsežni kot pri odpadkih, tudi število prilog, ki jih je treba priložiti, je bistveno večje, saj gre resnično za področje, kjer se najbolj onesnažuje okolje.

Za druge dejavnosti, za katere se plačuje okoljska dajatev, je treba dejavnost prijaviti pri Carinski upravi Republike Slovenije, na uradu Jesenice na posebnem obrazcu za vsako dejavnost posebej. Obrazci za prijavo dejavnosti so si za posamezno dejavnost zelo podobni. Sestavljeni so iz treh delov, najprej je treba posredovati splošne podatke o podjetju (firma, sedež, davčna številka, matična številka, itd.) ter vpisati za katero dejavnost se prijavlja. Nato sledijo podatki o vrsti vpisa, kjer je treba označiti, ali gre za prigrasitev začetka dejavnosti, spremembo dejavnosti ali prenehanje dejavnosti. V zadnjem delu pa je treba navesti, na katere vrste izdelkov se nanaša dejavnost. To pomeni, da je večji del obrazca za različne dejavnosti podoben, kar pomeni, da bi se lahko te obrazce združilo, saj so, kakor smo omenili že zgoraj, nekatera podjetja zavezanec za več dejavnosti hkrati, vendar morajo izpolnjevati in prilagati priloge za vsako dejavnost posebej.

Za druge dejavnosti, kot so odpadna embalaža, izrabljene gume ter električna in elektronska oprema je treba dejavnost samo prijaviti in se evidentirati pri Carinski upravi Republike Slovenije, na uradu Jesenice, razen za področje električne in elektronske opreme, pri čemer se je treba vpisati še v evidenco pri Agenciji RS za okolje. Obrazca za električno in elektronsko opremo za prijavo dejavnosti pri Carinski upravi RS oziroma vpis v evidenco pri Agenciji RS za okolje sta si v splošnem delu podobna (zahtevata podatke kot so naziv, sedež podjetja, itd.). Obrazec za vpis v evidenco je v nadaljevanju bolj natančen, saj je treba posredovati še natančnejše podatke, kot so npr. načrt ravnanja z odpadno opremo, ter priložiti do štiri priloge, odvisno od vrste načrta ravnanja z odpadno opremo, medtem ko je obrazec za prijavo dejavnosti bolj enostaven, saj se poleg splošnih podatkov vpiše še vrsta vpisa in katere vrste električne in elektronske opreme bo prijavitelj zbiral.

4.3 Podvajanje registra

Za vse vrste dejavnosti, povezane z okoljskimi dajatvami, se vodijo evidence, ki jih vodi ali Agencija RS za okolje ali Carinska uprava RS. Agencija RS za okolje vodi evidence za področje izpustov ogljikovih dioksidov, odlaganja odpadkov in odpadne vode. Za področje mazalnih olj in tekočin, izrabljenih motornih vozil, izrabljenih gum, odpadne embalaže ter električne in elektronske opreme skrbi Carinska uprava RS. Na podlagi teh evidenc se tudi obračuna okoljska dajatev, ki se obračunava bodisi mesečno ali trimesečno. Skupno število zavezancev, za katere vodi evidenco Carinska uprava RS, je bilo na dan 25. januar 2007 1877, od tega se jih 1477 (79%) prijavi za eno dejavnost, 400 (21%) pa za dve ali več dejavnosti. Po posameznih dejavnostih je število zavezancev

naslednje: za področje mazalnih olj in tekočin 179 zavezancev, izrabljenih motornih vozil 333 zavezancev, izrabljenih gum 121 zavezancev, odpadne embalaže 1063 zavezancev ter električno in elektronsko opremo 635 zavezancev. Tako je največ zavezancev za področje odpadne embalaže ter električne in elektronske opreme. Ti dve področji sta si zelo sorodni, tako da so številni zavezanci hkrati zavezanci za obe vrsti dejavnosti. Agencija RS za okolje pa je zadolžena za 1480 zavezancev, od katerih jih 1405 zaprosi za eno dovoljenje, 75 pa za dve ali več dovoljenj. Agencija RS za okolje ima tako za področje onesnaževanja zraka z emisijo ogljikovega dioksida 148 zavezancev, odlaganja odpadkov 642 zavezancev, od katerih jih 513 zaprosi za eno dovoljenje, 129 pa za dve ali več dovoljenj. Za odpadne vode je skupno 752 zavezancev (od tega je zavezancev za industrijske naprave 673, za čistilne naprave pa 95), od katerih jih 737 zaprosi za eno dovoljenje, 15 pa za dve ali več dovoljenj.

Primerjava registrov Agencije RS za okolje in Carinske uprave RS skupaj kaže, da se podjetja podvajajo tudi v tem primeru, kar pomeni, da so hkrati zabeležena v obeh evidencah. Ta odstotek sicer ni zelo visok. Gre za 3% podjetij, kar pomeni, da se 89 podjetij pojavi v obeh evidencah.

Da vsa ta podvajanja vplivajo moteče, je pokazala tudi anketa med zavezanci in pridobitelji dovoljenj, saj največ podjetij meni, da se stroški povečujejo zaradi povečevanja kompleksnosti obstoječih predpisov. To meni kar 53% podjetij. 41 % podjetij pa meni, da je razlog za višje stroške uvedba novih predpisov s tega področja (Ciljno raziskovalni projekt, 2007).

4.4 Frekvenca obračunskih obdobj

Analiza pobranih prihodkov posamezne okoljske dajatve, število zavezancev in število letnih obračunov pokažejo, da so pri nekaterih dajatvah povprečno vplačana sredstva na obračun na zavezanca zelo nizka in z vidika zavezanca neekonomična. Pri tem je treba upoštevati tudi dejstvo, da podatki o prilivih vsebujejo le bruto prilive, torej brez upoštevanih vračil, ki so možna pri nekaterih dajatvah. Naslednja slabost oddajanja obračunov okoljskih dajatev je tudi v tem, da zavezanci oddajajo obračune tudi v primeru, ko je njihova obveznost enaka nič.

Pri preliminarnih rezultatih raziskave, ki se izvaja na Fakulteti za upravo, so bili povprečni stroški zavezanca, povezani z izpolnjevanjem okoljskih predpisov, ocenjeni na 1.378 evrov. Hipotetično to pomeni, da če je povprečni zavezanec dolžan obračunati samo eno dajatev na leto in je frekvenca obračuna 12 (torej

Maja Klun, Luka Petkovšek
Analiza administrativnih bremen okoljskih predpisov v Sloveniji

vsak mesec), potem je povprečni strošek obračuna ocenjen na dobrih 114 evrov, kar je več kot pobrani znesek dajatve v primeru odlaganja odpadkov.

Tabela 1: Analiza obračunov okoljskih dajatev

dajatev	skupni prihodki v EUR	število zavezancev	obračun	dajatev na obračun v EUR	povprečno vplačana dajatev na zavezanca na obračun v EUR
Emisije ogljikovega dioksida	33.585.812	166	12	2.798.818	16.860
Mazalna olja in tekočine	2.439.989	179	12	203.332	1.136
Izrabljena motorna vozila	6.024.215	333	12	502.018	1.508
Odlaganje odpadkov	828.981	642	12	69.082	108
Odpadne vode	5.928.050	752	12	494.004	657
Izrabljene gume	1.198.736	121	4	299.684	2.477
Odpadna embalaže	548.335	1.063	4	137.084	129
Električna in elektronska oprema	164.860	635	4	41.215	65
SKUPAJ	50.718.974	3.891	/	/	/

Vir: MF 2007b

5. Zaključek

Analiza administrativnih bremen na področju okoljskih predpisov v Sloveniji je pokazala, da le-ta prevečkrat vodi v podvajanje aktivnosti in poročanja podjetjem, ki morajo pridobivati okoljska dovoljenja oziroma vplačujejo okoljske dajatve. Prav tako se je pokazalo, da je pogostost obračunov pri nekaterih dajatvah neekonomična za zavezance. V drugih državah so prišli do podobnih ugotovitev in spremenili obstoječo zakonodajo tako, da so postopki poenostavljeni, prav tako pa so znižali število obračunov na leto pri okoljskih dajatvah. Podobni ukrepi bi v Sloveniji bistveno pripomogli k znižanju administrativnih stroškov in bremen za podjetja, ki se soočajo z analizirano problematiko.

Maja Klun, Luka Petkovšek
Analiza administrativnih bremen okoljskih predpisov v Sloveniji

Doc. dr. Maja Klun je julija 2002 uspešno zagovarjala doktorsko disertacijo in tako pridobila naziv doktorja znanosti s področja ekonomije, leta 2005 pa je bila prvič izvoljena v docentko za področje ekonomike javnega sektorja. Njena poglavitna raziskovanja so s področja davkov, ciljno usmerjenega proračuna in merjenja uspešnosti in učinkovitosti v javnem sektorju.

Luka Petkovšek je po končanem dodiplomskem visokošolskem strokovnem študiju na Fakulteti za upravo nadaljeval specialistični študij Javne uprave in v juniju 2007 pod mentorstvom doc. dr. Maje Klun z oceno odlično zagovarjal specialistično delo na temo Ovrednotenje administrativnih ovir na področju okoljskih predpisov.

Literatura in viri

- ARSO, (2007): IPPC – Celovito preprečevanje in nadzor onesnaževanja. Agencija RS za okolje. <http://okolje.arso.gov.si/ippc/>. 30.02.2007.
- CURS, (2007): Okoljske dajatve. Carinska uprava RS. http://www.carina.gov.si/si/informacije_za_ciljne_skupine/informacije_za_podjetja/. 15. 02. 2007
- DEFRA. (2006a): Environmental Permitting Programme, Department for Environment Food and Rural Affairs, London.
- DEFRA. (2006b): The Defra Simplification Plan: Maximising Outcomes, Minimising Burdens, Department for Environment Food and Rural Affairs, London.
- Filipič, J. (2004): Okoljska regulacija in konkurenčnost države, Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
- FOCUS, (2007) Podnebne spremembe, Focus društvo za sonaraven razvoj <http://www.focus.si/index.php?node=15> 25.01.2007.
- Klun, M. (2006): Davčni sistem, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Marcon, P. (2006): Industrijo bremenijo emisijski kuponi in IPPC, Finance – Priloga Okolje & Energija, št. 227, str. 2-3.
- Mešl, B. (2004): Finančni učinki soočanja podjetij z zahtevami varstva okolja, Ekonomsko-poslovna fakulteta, Maribor, 2004.
- MF, (2007), Bilten javnih financ. Ministrstvo za finance, let. 9, št. 2 str. 30.
- OECD, (2003). From Red Tape to Smart Tape. Organisation for Economic Co-operation and Development, France.
- Praška izjava, (2005).
- SCM NETWORK, (2007): Simplification Catalogue / Environment. SCM Network.
- <http://www.administrative-burdens.com/default.asp?page=182>. 14.02.2007.
- Uredba o vrsti dejavnosti in naprav, ki lahko povzročajo onesnaževanje okolja večjega obsega. Ur. list RS, št. 97/2004.
- Zakon o varstvu okolja. Ur. list RS, št. 41/2004, 20/2006.

SUMMARY

ANALISYS OF ADMINISTRATIVE COSTS OF ENVIRONMENTAL REGULATIONS IN SLOVENIA

Administrative costs and related administrative barriers are an increasingly important factor. Administrative costs connected with meeting environmental regulations become problematic when they include a high level of administrative burdens. "Administrative costs" denotes all the costs that companies incur in meeting requirements stemming from various regulations; these include reports, various documentation, forecasts, and so on. Another part of these costs is meeting demands to provide information that companies would not prepare if not required to do so by various regulations. This portion of the costs is called the "administrative burden." The basic act in the Republic of Slovenia concerning environmental protection is the Environmental Protection Act, which sets forth all the fundamental environmental protection principles, environmental protection measures, environmental condition monitoring and information about environment, economic and financial instruments of environmental protection, environmental protection public services, and other issues related to environmental protection. In addition, the European Union plays an important role by promoting environmental protection at the international level because the natural environment has no boundaries. The EU will continue to play a key role in promoting multinational and multilateral agreements; here, the Kyoto Protocol is worthy of mention.

The economic and financial instruments through which countries promote and encourage the achievement of environmental protection goals are important for reducing administrative burdens. These instruments include environmental taxes, insurance, bank guarantees and other forms of financial guarantees, loans with better interest rates for investments that contribute to environmental protection, deposits and other forms of savings, emissions trading, joint investments in projects that decrease environmental pressures, and budget funds. In Slovenia, there are currently eight environmental taxes in force: taxes on air pollution caused by CO₂ emissions, and taxes on environmental pollution caused by the use of lubricating oils and liquids, end-of-life vehicles, waste disposal, waste water discharge, used tires, packaging waste, and waste electrical and electronic equipment. The majority of state budget inflows come from the tax on air pollution caused by CO₂ emissions because the

largest polluters are subject to this tax. The smallest amount of inflows comes from the three new environmental taxes introduced in 2006. Environmental taxes represent a relatively small part of the state budget; in 2006 they accounted for only 0.7% of overall revenues and, in 2005, for 0.9%.

Today companies place too much focus on the time spent and costs incurred in regulatory procedures; on the other hand, they also tend to underestimate the benefits of these regulations for the economy and society as a whole. This leads to the opinion that environmental regulations burden the economy, cause inefficiency, and weaken competitiveness. According to some economists, in addition to increased production costs, another drawback that becomes clear in practice is the fact that environmental regulations cause "dirty" industries to move to countries with less demanding environmental requirements. However, it must be emphasized that research findings demonstrate that environmental regulations do not have a negative effect on company and state competitiveness if appropriate environmental measures are taken that encourage company productivity and if these are effectively implemented.

Upon admission to the European Union, Slovenia started accelerating operations in public administration effectiveness, introducing certain principles that once only applied to the commercial sector into the state, or public, administration as well. This is primarily the realm of the Ministry of Public Administration. An important step forward in creating a friendly and effective public administration and eliminating administrative barriers is represented by the Program of Measures for Eliminating Administrative Barriers, which the government adopted at the end of 2005 at the proposal of the Ministry of Public Administration.

The greatest burden concerning environmental regulations is the acquisition of various permits, because all the operators that perform an activity or own an appliance that can cause large-scale environmental pollution must obtain an environmental protection permit. Acquiring these permits provides an important impetus for companies to make environmental investments. The problems arising from the acquisition of these permits result from the large number of administrative procedures, as well as the extensive documentation that must be enclosed with the application to obtain the permit. In addition, barriers occur with environmental taxes because every activity must be registered for each individual environmental tax before it is implemented. The administrative costs can

be substantial if a company is taxable under several regulations. For example, a company that is subject to the electrical and electronic equipment tax is bound to be subject to the packaging waste tax as well, because electrical and electronic equipment that is placed on the market is always packaged in some way. The company is therefore burdened both financially and administratively.

Records for all types of activities subject to environmental taxes are kept either by the Environmental Agency or the Customs Administration. On the basis of these records, the environmental tax is calculated on a monthly or quarterly basis. On 25 January 2007, the total number of taxable entities on whom the Customs Administration keeps records was 1,877, among whom 1,477 (or 79%) were registered for one activity, and 400 (21%) for two or more activities. The number of taxable entities by individual activities is as follows: 179 for lubricating oils and liquids, 333 for end-of-life vehicles, 121 for used tires, 1,063 for waste packaging, and 635 for electrical and electronic equipment. A comparison of registers kept by the Environmental Agency and Customs Administration shows that companies are duplicated, which means they are recorded in both registers at the same time. An analysis of revenues collected for individual environmental taxes, the number of taxable entities, and the number of annual assessments shows that with certain taxes the average amounts paid per taxable entity per assessment are very low and uneconomical from the taxable entity's viewpoint. However, it must be taken into account that the information on inflows only includes gross amounts without taking into account the refunds that are possible with certain taxes. A further drawback of submitting environmental tax assessments is that taxable entities must submit them even if they owe no tax.

Ravnanje z znanjem v javni upravi

UDK: 35 658.652

Nina Tomažević

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

IZVLEČEK

Pričakovanja udeležencev¹ v poslovanju organizacij slovenske javne uprave so zaradi sprememb v ožjem (država, regija) in širšem okolju (EU, svet) vse večja. Navedeno dejstvo organizacije javne uprave sili in spodbuja k uvedbi, uporabi in nadgradnji sodobnih konceptov menedžmenta z namenom izboljšanja učinkovitosti in uspešnosti poslovanja, inovativnosti ter poslovne odličnosti. Organizacije javne uprave bodo morale postati dinamične v smislu sledenja spremembam v okolju in v njih samih. Pri tem je in bo znanje ključno strateško sredstvo, ki ga bo za namen izboljševanja storitev treba učinkovito poiskati, pridobivati, deliti, povečevati, zavarovati in uporabljati ter preverjati njegov vpliv na uspešnost poslovanja. Članek pojasnjuje koncept ravnanja z znanjem nasploh, v javni upravi in stanje na obravnavanem področju v slovenski javni upravi.

Ključne besede: ravnanje z znanjem, znanje, javna uprava, novi javni menedžment, ravnanje z ljudmi

1. Uvod

Precej organizacij je že spoznalo, da njihova učinkovitost in uspešnost nista odvisni samo od tehnologije, naravnih in finančnih virov, vplivov okolja ter drugih dejavnikov, ki vplivajo na poslovanje, saj so ti enako dostopni oz. v enaki meri veljajo za večino organizacij. Kakšna bo prihodnost organizacije v letih, ki prihajajo, je odvisno predvsem od znanja in pristopa k ravnanju z njim, ki ga imajo zaposleni danes. Pri tem je ključnega pomena razumevanje koncepta ravnanja z znanjem kot načina vsakodnevnega delovanja zaposlenih in njihovih vodij, kar pa bo za večino organizacij pomenilo nujno preoblikovanje obstoječih struktur organiziranosti, procesov v organizaciji in organizacijske kulture. Le tako ravnanje z znanjem ne bo le ena od modnih muh na področju informacijsko-komunikacijske

¹ 'Udeleženci' kot prevod izraza 'stakeholders'.

tehnologije, kot se je izkazalo v nekaterih podjetjih ob uvajanju informacijskih sistemov za ravnanje z znanjem. Javne uprave razvitih držav se soočajo z enakim problemom: javnost (zasebna in poslovna) želi boljše storitve, in to brez povečanja stroškov (davkov). Navedeno dejstvo organizacije javne uprave sili k ukrepanju v smeri iskanja notranjih rezerv, predvsem na področju ravnanja z ljudmi. Ker so v ljudeh skriti največji (še) neizkoriščeni potenciali in ker so ljudje ena največjih konkurenčnih prednosti posamezne organizacije, so ustrezni pristopi na področju ravnanja z ljudmi še kako pomembni.

Sodobne države morajo, zaradi razmer v svetovnem gospodarstvu, poleg uspešnega in učinkovitega zasebnega sektorja razvijati in izboljševati tudi (konkurenčen) javni sektor. V evropskem prostoru so za to področje postavljeni cilji v lizbonski strategiji. Mnoge države se v ta namen lotevajo reform javnega sektorja, ki jih na kratko lahko opredelimo kot "premišljene spremembe struktur in procesov v organizacijah javnega sektorja s ciljem, da delujejo bolje" (Pollit, Bouckaert, 2004, str. 8). Tudi slovenska javna uprava se prilagaja spremembam v okolju. Modernizacija struktur in procesov organiziranosti se odvija z uvajanjem in uporabo sodobnih konceptov menedžmenta. Cilj prispevka je predstaviti koncept ravnanja z znanjem z namenom, da bi se zavedanje o njegovem pomenu začelo širiti v organizacije slovenske javne uprave in javnega sektorja in bi vplivalo tudi na pospešeno uvajanje ter uspešno uporabo omenjenega koncepta.

Prispevek je sestavljen iz petih delov. V prvem je obravnavan pojem znanja, da lahko v drugem pojasnimo pojem ravnanja z znanjem in v tretjem pojem sistemov za ravnanje z znanjem. Po opredelitvi navedenih pojmov v četrtem delu sledi utemeljitev pomembnosti ravnanja z znanjem v javni upravi ter v petem delu pregled področij, ki se nanašajo na obravnavano temo v slovenski javni upravi.

2. Znanje

2.1 Opredelitev in vrste znanja

Znanje je zbir izkušenj, vrednot in informacij, ki omogoča ocenjevanje in razvijanje novih izkušenj in informacij (Davenport, Prusak, 1998, str. 5). Podatki (urejena zaporedja znakov, stvari, dogodkov, npr. številke, podobe, besede, zvoki) in informacije (podatki, postavljeni v kontekst – ko dobijo pomen in namen), kar mnogi razumejo kot znanje, so torej le del v procesu pridobivanja

znanja. Ko informacije pri delu dejansko uporabimo, ko jim dodamo kontekst, določen pomen in namen za izboljšanje delovne uspešnosti posameznika in končno tudi uspešnosti organizacije, se razvije znanje (Sitar v: Možina, Kovač, 2006, str. 62).

Avtorji na področju ravnanja z znanjem, na primer Smith (2001), ločijo prikrito (*tacit*) in odkrito (*explicit*) znanje. Prikrito znanje je subjektivno in sloni na izkustvenem učenju. Ljudje ga nosijo v sebi, zato je težko dostopno. Ljudje se ga pogosto ne zavedajo ali pa se ne zavedajo vrednosti, ki jo to znanje pomeni drugim. Učinkovit prenos prikritega znanja zahteva običajno osebni stik in zaupanje. Prikrito znanje je znanje posameznika, pri čemer ga 'nosilec znanja' težko opiše in posreduje drugim članom organizacije. Prikrito znanje sestavljajo izkušnje, sposobnosti, intuicija, razumevanje, prepoznavanje, zaznavanje, občutki in čustva (Sitar v: Možina, Kovač, 2006, str. 64). Znanje, ki ga ni težko posredovati drugim, je odkrito (*explicit*) znanje. Proces pretvorbe prikritega v odkrito znanje imenujemo kodiranje. Odkrito znanje je zajeto v tekstih, tabelah, diagramih, specifikacijah izdelkov, znanstvenih formulah, računalniških programih, podatkovnih bazah, zapisanih dobrih praksah in standardih (Sitar v: Možina, Kovač, 2006, str. 63).

Prikrito znanje je vtakano v organizacijo in organizacijska razmerja, ključne vrednote, predvidevanja in prepričanja. Težko ga je identificirati, locirati, planirati ali vrednotiti. Pomembno je kot strateška prednost pred tekmeči v smislu inovacij, idej in novih tehnologij.

Hitrost sprememb v poslovanju zahteva hitre rešitve, ki jih je po Lipičniku (2001, str. 13) skoraj nemogoče doseči z ustaljenim znanjem. Slednje predstavlja sklop preverjenih odločitev iz preteklosti, ki so se takrat izkazale kot dobre, novim ali drugačnim zahtevam pa marsikdaj ne ustrezajo. Tem zahtevam bo treba postreči z izvirnostjo, ki je pogosta posledica kreativnosti posameznikov in družbe kot celote. Izvirnost običajno le s težavo spodrinja stare navade, ki jih vključuje tudi preteklo znanje. Znanje je torej svojevrstna ovira kreativnosti, saj zaradi svoje trdovratnosti ne dopušča, da bi uvideli nove priložnosti, ki ležijo izven našega znanja. Znanje, ki ga imamo, nas torej lahko tudi ovira, da bi kreativno razmišljali v novih razmerah, zato bo v marsikaterem primeru treba stara znanja ne samo pozabiti, ampak se tudi 'odučiti' starih miselnih vzorcev.

2.2 Načini pridobivanja znanja in ovire na poti pridobivanja znanja

Znanje je mogoče pridobivati na formalne (izobraževanje, usposabljanje) in neformalne načine (učenje na delovnem mestu, učenje ob sodelovanju s sodelavci, konkurenti in drugimi udeleženci v poslovanju). Pridobivanje znanja in spretnosti se v zadnjem času močno povečuje izven tradicionalnih institucij formalnega izobraževanja in usposabljanja. Obenem se tudi v formalnih oblikah izobraževanja in usposabljanja vse pogosteje uporabljajo pristopi, kot so problemsko učenje, mentorstvo, timsko delo, delavnice, študije primerov in druge oblike učenja, ki temeljijo predvsem na učenju na podlagi izkušenj, tako tujih kot lastnih.

Formalna izobrazba nam daje predvsem temeljno znanje (*know-what* oz. vedeti kaj) in osnove spodbude za kreativno delo. Večino drugega znanja (*know-how* oz. vedeti kako in *know-why* oz. vedeti zakaj) ter motivacijo za kreativno reševanje konkretnih problemov pa pridobimo z delom v konkretni situaciji (Možina, 2001, str. 25).

Po mnenju Možine (2001, str. 22) v večini organizacij pridobivanje in izkoriščanje znanja ovira kar nekaj dejavnikov. Najpomembnejši med njimi so počasnost organizacijske prenovе, nepripravljenost vodij na spremembe ter neoprijemljivost intelektualnega kapitala, ki ga je zaradi tega težko izmeriti in opredeliti, kar pa ne pomeni, da ga smemo ignorirati.

3. Ravnanje z znanjem

3.1 Opredelitve ravnanja z znanjem

Ravnanje z znanjem (*Knowledge management*) sodi med sodobna orodja menedžmenta, ki jih podjetja v zasebnem sektorju razvitega sveta (ZDA, Japonska, Evropa) že desetletja uporabljajo za izboljšanje učinkovitosti, uspešnosti ter poslovne odličnosti. Predvsem v ZDA že dlje časa, v Evropi pa v zadnjih letih uvajajo podobne koncepte tudi organizacije v javnem sektorju. Med omenjena orodja za izboljšanje poslovanja, bodisi na področju ravnanja kakovosti, trženja, ekonomike in financ ali ravnanja z ljudmi pri delu, sodijo naslednji primeri:

- Business Excellence Models (modeli poslovne odličnosti)
- TQM (Total Quality Management – ravnanje celovite kakovosti)

- Benchmarking (primerjanje z najboljšimi)
- Benchlearning (primerjalno učenje)
- CRM (Customer Relationship Management – ravnanje odnosov s strankami)
- ERP (Enterprise Resource Planning – planiranje virov podjetja)
- BSC (Balanced Scorecard – uravnoteženi izkaz poslovanja)
- BPR (Business Process Reengineering – prenova poslovnih procesov)
- KM (Knowledge Management – ravnanje z znanjem).

Pojem ravnanja z znanjem so opredeljevali številni teoretiki, med njimi tudi:

- Davenport in Prusak (1998, str. 53): kot proces, ki je sestavljen iz pridobivanja in ustvarjanja, kodiranja, prenašanja in uporabe znanja z namenom pridobivanja novih priložnosti za podjetje
- Scarbrough, Swan in Preston (1999): kot nameren in sistematičen proces ali pristop k pridobivanju, zajemanju, deljenju in uporabi produktivnega znanja, kjerkoli že obstaja, da bi spodbudili učenje in povečali uspešnost organizacije
- na malo drugačen način Scarbrough, Swan in Preston (1999): kot poslovno filozofijo - kot zbir principov, procesov, organizacijskih struktur in tehnologij, ki ljudem pomagajo pri deljenju in uporabi njihovega znanja pri doseganju njihovih poslovnih ciljev
- Probst, Raub in Romhardt (2000, str. 30): kot proces, sestavljen iz določanja ciljev znanja, ugotavljanja (obstoječega) znanja, pridobivanja znanja, razvijanja znanja, delitve znanja, uporabe in zadržanja znanja; v kontrolo doseženega vključujejo ocenjevanje omenjenih elementov
- Rozman (2001, str. 48): kot zagotavljanje smotrnega ustvarjanja in uporabe znanja (planiranje znanja, uveljavljanje, razvijanje znanja s komuniciranjem, vodenjem in motiviranjem ter kontroliranje znanja)

Von Krogh (2001) je navedel kot ključne procese, povezane z znanjem, katerih namen je doseganje ciljev organizacije:

1. iskanje znanja in zajem obstoječega znanja v organizaciji in v odnosih z udeleženci, npr. skladiščenje podatkov (*datawarehousing*), rudarjenje podatkov (*datamining*), rumene strani, sistem uravnoteženih kazalnikov (BSC), revizije znanja (*knowledge audits*), poslovno-informacijski sistemi ipd.
2. deljenje ali izmenjava prikritega in odkritega znanja med posamezniki in skupinami znotraj in zunaj organizacije (npr. internet, intranet, Lotus

Notes, mrežna struktura organiziranosti, delavnice, prenos dobrih praks, primerjanje z najboljšimi (*benchmarking*), kulture deljenja znanja, enote za prenos tehnologij, enote za prenos znanja, sistemsko razmišljanje ipd.)

3. ustvarjanje novega prikritega in odkritega znanja, npr. aktivisti znanja, mreže strokovnih inovacij, novi sistemi ravnanja z ljudmi pri delu (HRM), nove organizacijske vrednote, sistemi ravnanja projektov, akademije znotraj podjetij, Cop (*Communities of practice*) ipd.

Ravnanje z znanjem torej ne pomeni le skladiščenja podatkov ali skrbi za usposabljanje zaposlenih. Postaja eno ključnih orodij sodobnega menedžmenta, tako v zasebnem kot javnem sektorju.

3.2 Ali prinaša koncept ravnanja z znanjem kaj novega?

Ravnanje z znanjem je dandanes široko in pogosto uporabljen pojem, obenem pa obstaja v zvezi z njim precejšnja zmeda. Mnogi namreč menijo, da ravnanje z znanjem ni nič novega, zato v nadaljevanju prispevka sledi nekaj pogledov, ki to razmišljanje argumentirajo.

Rozman (2001, str. 43) navaja, da je znanje osrednja tema proučevanja filozofije in epistemologije od 400 let pred našim štetjem. Kar je novo, meni Takeuchi (2001, str. 313), je zamisel o združevanju znanj posameznikov in širitev znanja v organizaciji in da gre torej za proučevanje kolektivnega znanja organizacije.

Po mnenju OECD (O'Riordan, 2005) je ravnanje z znanjem preprosto uporaba uveljavljenih orodij menedžmenta, npr. menedžmenta uspešnosti pri delu (*performance management*), ravnanja z ljudmi pri delu (HRM), nove priložnosti, ki jih ponujata informacijska in komunikacijska tehnologija ipd., da bi izboljšali razširjanje znanja znotraj organizacije in v njenem okolju. Vendar to ne pomeni, da s tem razmišljanjem namigujejo, naj organizacije le čakajo, da se bo ravnanje z znanjem 'kar zgodilo'. Ravnanje z znanjem namreč zahteva precejšen napor in spremembe v organizacijah. Izkušnje so pokazale, da razvoj dobre strategije ravnanja z znanjem sistematično vključuje vsa orodja menedžmenta, ki so na voljo najvišjemu vodstvu.

Tabela 1: Resnice in zmotе o 'ravnaniu z znanjem'

Kaj JE 'ravnanje z znanjem'	Kaj 'ravnanje z znanjem' NI
<ul style="list-style-type: none"> • način dela, ki vpliva na ljudi in kulturo • nekaj, v kar morajo ljudje verjeti in pri čemer morajo sodelovati • obsežen in vso organizacijo obsegajoč pristop, ki podpira cilje poslovanja • oblikovanje znanja, ravnanje z njim ter razširjanje znanja • ravnanje z informacijami, ki imajo pomen (znanje) • nekaj, kar odraža potrebe organizacije in njenih zaposlenih • nenehen proces, spreminjajoč se s poslovanjem • proces, ki ga sponzorira in vodi najvišje vodstvo • sredstvo za podporo zaposlenim pri izpolnjevanju njihovih vlog 	<ul style="list-style-type: none"> • le nekaj v zvezi z informacijsko tehnologijo • nekaj, kar je lahko 'narejenega' za ljudi s strani podpornih služb • samo ustvarjanje skladišč znanja • ravnanje z informacijami (organiziranje podatkov, map in dokumentov) • spomenik informacijski tehnologiji • izoliran enkratni projekt s pričetkom in koncem • nekaj, kar vodi menedžer IT ali menedžer sprememb • odlagališče vseh informacij • samo še ena 'zadeva, ko jo je treba izvesti'

Vir: IBM (2004)

Znanje v organizacijah torej obstaja že od nekdaj. V zadnjih desetletjih pa potreba po ravnanju z znanjem kot sistematični strategiji/orodju postaja vse bolj nujna, in sicer iz naslednjih razlogov (Foray, Gault, 2003):

- nekateri stari pristopi na področju ravnanja z ljudmi pri delu ne 'delujejo' več (za pomnenje in prenos znanja s starejših na nove sodelavce danes ni več časa, zato ju nadomešča 'zapisani spomin', npr. priročniki, ekspertni sistemi, dokumenti za vzdrževanje);
- nujnost inoviranja kot pogoja za preživetje je povzročila uvedbo določenih oblik ravnanja z znanjem (planirane strategije za zbiranje in dokumentiranje idej in predlogov zaposlenih, procesi za spodbujanje kreativnosti);
- povečanje trga znanja (problem patentiranja intelektualne lastnine), širjenje uporabe informacijske tehnologije in nove metode za vrednotenje

neotipljivih (*intangible*) sredstev prav tako zahtevajo uvedbo določenih metod ravnanja z znanjem;

- razumevanje pojava, ki se nanaša na učenje in prenos znanja, se povečuje, kar prinaša priložnosti za uvajanje novih orodij in tehnik ravnanja z znanjem;
- poleg ekonomskih vidikov in vidikov menedžmenta nekateri sociologi trdijo, da mora kapitalizem tistim, ki prispevajo v ekonomskih aktivnostih (še posebej najvišjim ravnateljem in izkušenim inženirjem), nuditi razloge za vznemirjenost in motiviranost.

3.3 Koristi, ki jih ravnanje z znanjem prinese organizaciji

Mnoga podjetja, ki so ravnanje z znanjem že prepoznala kot najpomembnejši vpliv na uspešnost poslovanja, so med koristi, ki jih ravnanje z znanjem prinaša, navedla (Davenport, Prusak, 1998, str. 153-159, Smith, Irving, 1997, str. 4):

- boljše odločitve
- hitrejše odzivanje na probleme
- povečanje konkurenčne prednosti podjetja
- izmenjavo izkušenj in znanj
- ustvarjanje novih poslovnih priložnosti
- privlačnost podjetja za zaposlene in nove sodelavce
- večjo produktivnost
- zmanjšanje stroškov
- povečanje dobička
- povečanje vrednosti delnice podjetja.

Peters (v: Guns, 1996, str. 15) pravi, da je uspeh podjetja neposredno sorazmeren ustvarjenemu znanju podjetja, hitrosti ustvarjanja znanja in stopnji uporabe znanja.

3.4 Vpliv menedžerja na proces ravnanja z znanjem

Odgovornosti za razvoj znanj in sposobnosti danes ne moremo več prenašati na nadrejene, saj je skrb za lasten razvoj vedno bolj stvar vsakega posameznika. Je pa pri zagotavljanju potrebne infrastrukture, ki podpira razvoj zaposlenih, vloga menedžerjev ključnega pomena. Težko bi rekli, da ima pri tem v organizaciji kdo večjo in pomembnejšo vlogo, kot jo imajo menedžerji.

Na zaposlene vplivajo kot mentorji in vzorniki, oblikujejo vizijo in vplivajo na kulturo organizacije ter določajo motivacijski in nagrajevalni sistem v organizaciji (Pirc, 2001, str. 31).

Pri ravnanju z znanjem se pomembnost menedžerja kaže prav v vsaki fazi procesa. V fazi ustvarjanja znanja oz. učenja kot vodja, mentor, trener in vzornik omogoča in spodbuja vključevanje zaposlenih. V fazi kodiranja, ko se znanje preoblikuje v prenosljivo obliko, se njegova vloga arhitekta kaže skozi odločitve o uporabi primerne tehnologije in s tem izgradnji potrebne infrastrukture. V fazi prenašanja znanja je menedžer predvsem vzornik, svetovalec in koordinator, ki pokaže različne možnosti komunikacije za delitev znanja med zaposlenimi in jih med seboj usklajuje. Pri uporabi znanja pa se pojavlja predvsem kot vzornik in uspešen oblikovalec novega znanja.

Poseben problem, povezan z ravnanjem z znanjem, je motiviranost za deljenje posameznikovega znanja z drugimi v organizaciji. Spodbujanje deljenja znanja ni lahka naloga, saj je pripravljenost posameznika, da bi delil svoje znanje, ena večjih prepek. Kljub številnim prispevkom na temo organizacijskega učenja in ravnanja z znanjem je narava odnosa med posameznikovo motiviranostjo in deljenjem znanja znotraj organizacije precej neraziskana tema, ki je še posebej zahtevna in zanimiva v primeru javne uprave.

4. Sistemi za ravnanje z znanjem

Sitar (v: Možina, Kovač, 2006, str. 64) navaja, da so strokovnjaki, ki so se v zadnjih desetletjih ukvarjali z ravnanjem z znanjem, prvotno postavljali v ospredje predvsem odkrito znanje in podporo informacijske tehnologije (sistemov za ravnanje z znanjem – *knowledge management systems*) za njegov prenos in shranjevanje. Danes velja, da je za organizacije največje vrednosti prikrito znanje, ki ga ni mogoče kodirati, zapisati v baze, diagrame, knjižnice in podobno, zato ostane neodkrito in nedostopno. Pa vendar ostajajo informacijska tehnologija in sodobni sistemi za ravnanje z znanjem pomemben vidik uspešnega pristopa k ravnanju z znanjem v organizaciji.

Informacijska tehnologija je v procesu prenosa znanja nepogrešljiva. Omogoča komuniciranje znotraj organizacije ter zunaj nje, obdelavo podatkov, informacij in znanja, shranjevanje znanja ter vpliva na velik porast prenosa znanja med zaposlenimi. Deloma omogoča tudi uporabo znanja, zelo pomembna pa je pri shranjevanju in zaščiti znanja (Černelič v: Možina, Kovač, 2006, str. 85-90).

Mnogi avtorji, med njimi Haynes (2005, str. 131) opozarjajo, da je za učinkovito in uspešno rabo koncepta ravnanja z znanjem nujna vizija organizacije, temelječa na ljudeh in usmerjena na ustvarjanje ter uporabo idej, ne pa na kontroliranje toka informacij, kar mnoge organizacije pojmujejo pod obravnavanim pojmom in zadevo zožijo le na uporabo ustrezne informacijske tehnologije. Tehnološki pristop k ravnanju z znanjem temelji na skladiščenju znanja (podatkov in informacij). Običajno gre za proizvod informacijske tehnologije, ki shranjuje znanje in ga posreduje tistim, ki ga potrebujejo.

Davenport in Prusak (1998, str. 173) pravita, da je pretirana usmerjenost na tehnologijo pri ravnanju z znanjem najpogostejša nevarnost. Mnogi 'pristanajo' (le) na tehnologiji zato, ker je ni težko kupiti, vpeljati in meriti.

Skladišče znanja skuša zajeti informacije. Ključna dejstva in dokumenti so shranjeni, ažurirani in ustrezno posredovani. Nekateri vidiki, vključeni v ravnanje z znanjem v primeru učinkovitega skladiščenja znanja, so (Haynes, 2005, str. 132):

- ustvarjanje dobre dinamike med tehnologijo in ljudmi, da lahko čim večje število ljudi z uporabo tehnologije pridobi koristi. To pogosto pomeni, da mora biti tehnologija preprosta
- kodiranje dokumentov in informacij, da jih lahko ljudje prispevajo in jih vračajo ob uporabi podobne logike
- ustvarjanje standardnih šablon/obrazcev/predlog in oblik, ki prispevajo k redu in stabilnosti, ne da bi zavirali kreativnost
- ustvarjanje spodbud, da bi ljudje sodelovali
- ustvarjanje spodbud, da bi ljudje uporabljali že pridobljeno znanje, ne pa, da bi ponovno odkrivali podobne procese, ki so že bili odkriti preko izkušenj drugih
- vedenje o tem, kako globoko povezati metodo skladiščenja s strategijo posebljanja, pri kateri se dokumente identificira z ljudmi, ti ljudje pa so razglašeni za strokovnjake, ki lahko svetujejo tistim, ki morajo izvajati podobne organizacijske procese.

5. Ravnanje z znanjem in novi javni menedžment

Od začetka zgodnjih 90-ih let prejšnjega stoletja vodilna podjetja zasebnega sektorja razvijajo postopke, s katerimi zagotavljajo učinkovito ustvarjanje, zemanje in razširjanje informacij in znanja ter spodbujajo uporabo znanja. Za organizacije javnega sektorja obstaja miselnost, da so se s konceptom ravnanja z znanjem začele ukvarjati kasneje, vendar ravnanje z znanjem mnogim organizacijam

javnega sektorja ni tuj pojem, saj imajo posamezni deli, na primer kopenska vojska, mornarica in zračna obramba strategije ravnanja z znanjem že razvite.

Kot odgovor na naraščajoči pritisk za izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti ob naraščajočem zavedanju pomembnosti uporabe znanja med organizacijami javne uprave in da bi ohranili vpogled v javno upravo kot celoto v primeru določanja politik in izvedbe storitev, se ravnanju z znanjem tudi v javni upravi posveča vedno večja pozornost.

V zadnjih letih je ravnanje z znanjem postalo pomembna tema javnega menedžmenta. Organizacije javnega sektorja imajo drugačne motive, prednosti in slabosti v primerjavi z organizacijami zasebnega sektorja pri ravnanju z znanjem. Na eni strani sta pritisk konkurence in motiv za zniževanje stroškov običajno manj pomembna, prav tako so rezultati manj jasni in težje merljivi. Poleg tega so vodilne strukture precej hierarhične, kar zmanjšuje navdušenost za inovacije in timsko delo. Na drugi strani so aktivnosti organizacij javnega sektorja običajno delovno-intenzivne oz. temelječe na znanju. Pri tem sta zaradi zainteresiranosti širše javnosti dostop do znanja in preglednost ključnega pomena.

6. Pregled področij, ki se nanašajo na ravnanje z znanjem v slovenski javni upravi

6.1 Ravnanje z znanjem v Strategiji razvoja Slovenije in v Programu reform za izvajanje lizbonske strategije v Sloveniji

V Strategiji razvoja Slovenije Vlade RS za obdobje 2006 do 2013 je bilo pod točko 'Učinkovita in cenejša država' (Strategija razvoja Slovenije, 2005), med nalogami v Akcijskem načrtu za leti 2005 in 2006 zapisano, da bo za povečanje institucionalne konkurenčnosti, med drugim treba 'načrtno večati učinkovitost in uspešnost javne uprave s spodbujanjem uporabe sodobnih menedžerskih tehnik za vodenje sprememb in doseganje poslovne odličnosti v javnem sektorju; razvijati menedžment človeških virov in znanja; razvijati strateški menedžment (zadolženo Ministrstvo za javno upravo - za leto 2006)'.

V Programu reform za izvajanje lizbonske strategije v Sloveniji (oktober 2005) piše, da je program s svojimi cilji in ukrepi usklajen s Strategijo razvoja Slovenije in upošteva predloge Odbora za reforme. V opombi je navedeno, da bodo učinki predlaganega programa celovitih reform na gospodarsko rast po pričakovanih pozitivni in bodo prve rezultate dali že v letu 2007.

Medtem ko je v Strategiji razvoja Slovenije področje ravnanja z znanjem konkretno omenjeno, ga v Programu reform za izvajanje lizbonske strategije v Sloveniji ni mogoče najti. Menimo, da se skriva znotraj prednostnega ukrepa, imenovanega 'uveljavitev sistema strateškega načrtovanja in menedžerskih orodij v javni upravi, uvajanje skupnega ocenjevalnega okvira CAF in vključevanje v EFQM'. Oktobra 2006 je bilo pripravljeno Poročilo o uresničevanju Programa reform za izvajanje lizbonske strategije v Sloveniji. Pod rubriko 'uveljavitev sistema strateškega načrtovanja in menedžerskih orodij v javni upravi, uvajanje skupnega ocenjevalnega okvira CAF in vključevanje v EFQM' je navedeno: 'V okviru uveljavitve sistema strateškega načrtovanja in menedžerskih orodij v javni upravi so bile v letu 2005 izdelane metodološke osnove strateškega načrtovanja ter celovitega sistema spremljanja uresničevanja strategij (kazalnikov). Metodološka podlaga in navodila za merjenje uspešnosti e-uprave predstavljajo celovit koncept merjenja uspešnosti e-uprave. Prav tako je bil razvit prototip informacijske podpore za spremljanje merjenja uspešnosti e-uprave. Na podlagi izkušenj je bil razvit koncept merjenja učinkovitosti izvajanja strateških ciljev Vlade RS, ki temelji na delovnem programu Vlade RS za tekoče leto. Koncept merjenja učinkovitosti izvajanja strateških ciljev Vlade RS temelji na sistemu strateškega načrtovanja' (Poročilo o uresničevanju Programa reform za izvajanje lizbonske strategije v Sloveniji, 2006). O menedžerskih orodjih v javni upravi ni napisanega nič. V Strategiji razvoja Slovenije za obdobje 2006 do 2013 je bilo navedeno, da je za omenjeno točko, z izvedbo v letu 2006, zadolženo Ministrstvo za javno upravo.

6.2 Ravnanje z znanjem v okviru nalog Ministrstva za javno upravo

Na spletnih straneh so v predstavitvi Ministrstva za javno upravo navedeni glavni cilji ministrstva v mandatu 2004–2008 (Prednostne programske naloge Ministrstva za javno upravo, 2007):

- usmerjenost uprave k uporabnikom; to vključuje k uporabnikom usmerjeno upravno poslovanje, razvoj e-uprave in drugih sodobnih načinov poslovanja z zunanjimi in notranjimi uporabniki in zagotavljanje učinkovitega in konkurenčnega servisa posameznikom, civilni družbi in predvsem slovenskemu gospodarstvu
- učinkovit uslužbenski sistem in pravičen plačni sistem; to vključuje sodoben uslužbenski sistem z vsemi elementi upravljanja kadrovskega virov in pregleden, pravičen, celovit in javnofinančno vzdržan sistem plač v javnem sektorju

- kakovostno in učinkovito poslovanje javne uprave; to zajema vzpostavitev sistema kakovosti v javni upravi, učinkovitost in kakovost na vseh ravneh vladnega in upravnega odločanja s čim manj zaostanki in racionalno poslovanje z bistvenim zmanjšanjem stroškov in z zmanjšanjem števila uslužbencev v civilnem delu državne uprave
- odprtost in preglednost poslovanja celotne javne uprave; to pa obsega preprost, celovit in brezplačen dostop do informacij javnega značaja, dostopnost vseh podatkov o javni porabi in zagotavljanje sodelovanja javnosti pri odločanju.

Druga alineja torej govori o razvoju 'učinkovitega uslužbenskega sistema in pravičnega plačnega sistema, kar vključuje sodoben uslužbenški sistem z vsemi elementi upravljanja kadrovskega virov...'. Ravnanje z znanjem bi moralo biti del tega področja.

Prav tako je na spletnih straneh Ministrstva za javno upravo, in sicer pod rubriko 'Temeljna delovna področja', kot eno izmed delovnih področij navedeno področje 'organizacija javne uprave in kadri' z opisom:

"Slovenija ima zgrajen sistem javne uprave in javnih uslužbencev, ki temelji na veljavni zakonodaji. Reforma slovenske javne uprave, sistemsko vodena od leta 1996, je usmerjena v nadgradnjo obstoječega sistema. Bistvo reformnih procesov je v izboljšanju delovanja slovenske javne uprave v smislu večje strokovnosti, politične nevtralnosti, transparentnosti, učinkovitosti in usmerjenosti k uporabnikom javnih storitev. Eden od pomembnih elementov reforme državne uprave je tudi področje upravljanja kadrovskega virov v smislu zavestnega, načrtnega, sistematičnega in racionalnega ravnanja z ljudmi pri delu. Podlaga za aktivno izvajanje je Zakon o javnih uslužbencih, s katerim se v javni upravi vzpostavlja uslužbenški sistem, ki temelji na izbiri po merilih strokovne usposobljenosti in spodbujanju nadpovprečne delovne uspešnosti" (Temeljna delovna področja MJU, 2007).

Bistvene naloge na področju organizacije in kadrov so (Temeljna delovna področja MJU, 2007):

- sistem, organiziranost in delovanje javne uprave,
- razvoj in izvajanje sistema javnih uslužbencev ter inšpekcijski nadzor nad izvajanjem sistema javnih uslužbencev,
- upravljanje kadrovskega virov s poudarkom na razvoju novih načinov in pristopov,
- priprava in usklajevanje kadrovskega načrta v organih državne uprave in osebah javnega prava iz 22. člena ZJU,

- pregled in priprava strokovnih mnenj o predlogih aktov o notranji organizaciji in sistemizaciji organov državne uprave,
- opravljanje strokovnih, administrativnih in tehničnih nalog za podkomisijo za štipendiranje ter organizacija in izvajanje štipendiranja vladnih štipendistov,
- izgradnja upravnega kadrovskega informacijskega sistema za podporo upravljanja kadrovskega virov,
- vodenje centralne kadrovske evidence,
- strokovne, tehnične in administrativne naloge za Uradniški svet,
- opravljanje strokovnih nalog, priprava gradiv ter vodenje postopkov iz pristojnosti Komisije Vlade Republike Slovenije za pritožbe iz delovnih razmerij,
- priprava, organizacija in izvedba programov strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja za delo v upravi in opravo strokovnih izpitov.

6.3 Ravnanje z znanjem in Zakon o javnih uslužbencih

Do tu navedeni viri ne ponudijo nobenih konkretnih dejstev, iz katerih bi lahko sklepali na uvedbo ali razvoj področja ravnanja z znanjem v slovenski javni upravi. Zakon o javnih uslužbencih (ZJU) predpisuje centralno kadrovsko evidenco (le) državne uprave, v kateri se za javnega uslužbenca vodijo tudi (47. člen) (ZJU, 2007):

- podatki o stopnji izobrazbe, funkcionalnem in specialnem znanju, udeležbi na različnih oblikah izpopolnjevanja in usposabljanja in o opravljenih strokovnih izpitih in preizkusih znanja ter drugi podatki o strokovni usposobljenosti
- podatki o izkušnjah na področju evropskih zadev
- podatki o izvrševanju funkcij, o sodelovanju v projektnih skupinah in o opravljanju drugega dela v interesu delodajalca.

V 51. členu ZJU je navedeno, da drugi državni organi in uprave lokalnih skupnosti lahko vodijo kadrovsko evidenco za svoje potrebe, in sicer vodijo vse ali le nekatere podatke iz 47. člena in da se kadrovske evidence lahko povezujejo, če se državni organi in lokalne skupnosti tako dogovorijo.

Področje, povezano s pridobivanjem znanja in usposabljanjem, je v ZJU omenjeno še v členih, ki urejajo pogoje za opravljanje delovnih mest, pogoje za pridobitev položaja, pogoje za imenovanje v naziv ter v poglavju o izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju. 103. člen ureja strategijo in načrt izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja, 105. člen pa spremljanje kariere in

strokovnosti dela javnih uslužbencev. 14. poglavje govori o pripravništvu, 22. poglavje pa o strokovnem izpitu za imenovanje v naziv.

6.4 Drugi prispevki na temo ravnanja z znanjem v slovenski javni upravi

O ravnanju z znanjem in inoviranju govori model CAF, ki ga za izboljšave v svojem poslovanju uporablja že najmanj 60 organizacij slovenskega javnega sektorja, pretežno upravne enote. Z namenom spodbujanja stremjenja k odličnosti v javni upravi je bil v letošnjem letu začel projekt 'Razvoj in vzpostavitve sistema ocenjevanja odličnosti v javni upravi', ki ga kot partnerji izvajajo Ministrstvo za javno upravo, Urad RS za meroslovje in Fakulteta za upravo. Želja partnerjev je, da bi se uporaba sodobnih pristopov (med katere sodita tudi ravnanje z znanjem in inoviranje) ter kazalnikov razširila med večino organizacij javne uprave.

Miglič (2006) je v prispevku na temo ravnanja z znanjem in njegovim vrednotenjem v javni upravi sicer načela temo ravnanja z znanjem v javni upravi, vendar večji del prispevka opisuje le področje pridobivanja znanja, torej usposabljanja ter vrednotenja učinkov usposabljanja javnih uslužbencev. Navedeno predstavlja le del celovitega pristopa k ravnanju z znanjem. Konkretnejšo sliko stanja na obravnavanem področju bi lahko dobili z nadaljnjimi raziskavami in analizami v posameznih delih javne uprave, saj bo na področju ravnanja z znanjem v prihodnje treba narediti še veliko pomembnih korakov.

Sistematičnega pristopa k ravnanju z znanjem v slovenski javni upravi oziroma njenih delih ali pa člankov in projektov na temo ravnanja z znanjem še ni mogoče najti, zato lahko sklepamo, da je omenjeno področje pri nas kljub temu, da je za uspešnost in odličnost poslovanja ključnega pomena, še precej neobdelano in nerazvito. Glede na to, da je področje ravnanja z znanjem že med zapisanimi cilji in nalogami strateških dokumentov, lahko upamo, da bo kmalu postalo tudi realnost v vsakdanjiku slovenske javne uprave in jo tudi tako približalo doseganju odličnosti.

7. Zaključek

Večina uspešnih podjetij in vse več organizacij javnega sektorja že uporablja številna menedžerska orodja in pristope, ki so jih za potrebe doseganja poslovne odličnosti razvili v poslovnem svetu. Tudi slovenska javna uprava se

bo morala vse hitreje prilagajati spremembam v okolju in sicer s prenovo procesov, struktur organiziranosti in organizacijske kulture.

Eno pomembnejših orodij na področju menedžmenta je ravnanje z znanjem, ki je sistematična in načrtna uporaba že znanih orodij, kot so menedžment uspešnosti (*performance management*), ravnanje z ljudmi pri delu in uporaba sodobnih informacijskih tehnologij s ciljem izboljševanja deljenja znanja znotraj organizacije ter z okoljem.

Reforme slovenske javne uprave so zapisane in so v teku, vendar na področju ravnanja z znanjem še ni mogoče zaslediti večjih korakov. Če izvajalci javnih storitev ne bodo imeli potrebnih znanj oz. sposobnosti ter možnosti za njihovo uporabo, bodo rezultati reform skromni. In ravno zato sta poznavanje in uvedba sistemov ravnanja z znanjem tako pomembna, začeni s posameznikom in nato s posamezno službo ali oddelkom v določeni organizaciji javne uprave kot, končno, z javno upravo kot celoto. Bistvo reform je namreč v njihovem izvajanju.

Nina Tomažević je na Ekonomski fakulteti diplomirala leta 1996 z nalogo s področja razvoja zmožnosti zaposlenih, magistrirala pa leta 1997 na področju organizacije projektov. Tekom študija je bila demonstratorica na Ekonomski fakulteti, po njem pa se je zaposlila v Banki Slovenije in kasneje v gospodarstvu, obenem pa ostala zunanja sodelavka Ekonomske fakultete, habilitirana kot asistentka za področje menedžmenta in organizacije. Do zaposlitve na Fakulteti za upravo je 5 let delovala na vodstvenih mestih na področju ravnanja s človeškimi viri v dveh največjih slovenskih podjetjih s področja računalniških in informacijskih storitev. Na fakulteti je zaposlena od jeseni 2004, kjer sodeluje pri predmetih s področij organizacije, upravnega poslovanja, menedžmenta in ravnanja s človeškimi viri.

Literatura

- Černelič, M. (2006): 'Procesi pridobivanja, uporabe, prenosa in hranjenja znanja v podjetju' v: Možina, S., Kovač, J. (ur.): 'Menedžment znanja', Založba Pivec, Maribor.
- Davenport, T.H., Prusak, L. (1998): 'Working knowledge: How Organizations Manage What They Know'. Harvard Business School Press, Boston.
- Foray, D., Gault, F. (2003): 'Measurement of Knowledge Management Practices', OECD, Pariz.
- Guns, B. (1996): 'The Faster Learning Organization', Jossey Bass Publishers, San Francisco.
- Haynes, P. (2005): 'New Development: The Demystification of Knowledge Management for Public Services', Public Money & Menedžment, CIPFA.
- Lipičnik, B. (2001): 'Učenje hitreje od izobraževanja', v: Rozman, R., Kovač, J. (ur.): 'Spreminjanje organizacije in vloga ter ravnanje z znanjem (knowledge management)', 2. znanstveno posvetovanje o organizaciji, Brdo pri Kranju.
- Miglič, G. (2006): 'Ravnanje z znanjem in njegovo vrednotenje v javni upravi' v: Možina, S., Kovač, J. (ur.): 'Menedžment znanja', Založba Pivec, Maribor.
- O'Riordan, J. (2005): 'A Review of Knowledge Management in the Irish Civil Service', Institute of Public Administration, Dublin.
- Pirc, A. S. (2001): 'Pomen ravnateljve vloga pri oblikovanju ustrezne kulture za ravnanje z znanjem', v: Rozman, R., Kovač, J. (ur.): 'Spreminjanje organizacije in vloga ter ravnanje z znanjem (knowledge management)', 2. znanstveno posvetovanje o organizaciji, Brdo pri Kranju.
- Pollit, C., Bouckaert, G. (2004): 'Public Management Reform', Oxford University Press, Oxford.
- Probst, G., Raub, S., Romhardt, K. (2000): 'Managing Knowledge', Wiley, Chichester.
- Rozman, R. (2001): 'Ravnanje z znanjem in organizacija', v: Rozman, R., Kovač, J. (ur.): 'Spreminjanje organizacije in vloga ter ravnanje z znanjem (knowledge management)', 2. znanstveno posvetovanje o organizaciji, Brdo pri Kranju.
- Scarbrough, H., Swan, J., Preston, J. (1999): 'Knowledge management: a literature review', Institute of Personnel and Development, London.
- Sitar, A.S. (2006): 'Oblike in razsežnosti znanja v organizaciji' v: Možina, S., Kovač, J. (ur.): 'Menedžment znanja', Založba Pivec, Maribor.
- Smith, C., Irving, R. (1997): 'Knowledge Management'. The Institute of Management Foundation, Northants.

Nina Tomažević
Ravnanje z znanjem v javni upravi

- Smith, E.A. (2001): 'The role of tacit and explicit knowledge in the workplace'. Journal of Knowledge Management, letnik 5, št. 4, str. 311-321.
- Takeuchi, H. (2001): 'Towards a Universal Management Concept of Knowledge', v: Nonaka, I., Teece, D.,: 'Managing Industrial Knowledge', Sage Publications, London.

Viri:

- IBM, Interno gradivo, 2004.
- Von Krogh, G. (2001): 'Knowledge strategy'. EFQM Forum, Luzerne.
- Prednostne programske naloge Ministrstva za javno upravo.
- http://www.vlada.si/index.php?gr1=min&gr2=minJavUpr#prednostne_programske_naloge, junij 2007.
- Program reform za izvajanje lizbonske strategije v Sloveniji. Ljubljana, oktober 2005.
http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/program_reform_izvajanje_lizbonske.pdf, marec 2007.
- Program reform za izvajanje lizbonske strategije v Sloveniji. Poročilo o uresničevanju programa 2006, Ljubljana, oktober 2006
- http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/SL_nrp_sl.pdf, 23.03.2007.
- Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju – CAF 2006,
- http://www.eipa.eu/CAF/CAF_2006/Brochures/Slovenia_2006.pdf, junij 2007.
- Strategija razvoja Slovenije 2006 do 2013. Vlada Republike Slovenije, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana, junij 2005.
- http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/strategija_razvoja_slovenije.pdf, marec 2007.
- Temeljna delovna področja Ministrstva za javno upravo.
- http://www.vlada.si/index.php?gr1=min&gr2=minJavUpr#temeljna_delovna_podrocja, junij 2007.
- Zakon o javnih uslužbencih.
- http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO4827.html, junij 2007.

SUMMARY

**KNOWLEDGE MANAGEMENT IN PUBLIC
ADMINISTRATION**

The expectations of the stakeholders of public administration organisations are increasing due to the changes at all levels of organisations' environment (country level, regional level, global level). Therefore the organisations of public administration are forced and stimulated towards the introduction, implementation and improvement of up-to-date concepts of management in order to increase the efficiency and effectiveness, innovations and business excellence. Public administration will have to become dynamic in order to follow the changes in the environment as well as within themselves. In these circumstances the knowledge is and will be the key strategic asset. In order to improve the services of the public administration the knowledge will have to be efficiently looked for, captured, shared, increased, secured, used and its effect on business performance will have to be checked.

Many organisations have already recognized that their effectiveness and efficiency do not depend only on technology, natural and financial resources, environment and other factors that affect the operations – they are all equally accessible and valid for the majority of the organisations. The future of the organisations depends heavily on the knowledge the employees have today. The understanding of the concept of knowledge management as an every-day functioning of employees and their leaders is the key point which means that the majority of the organisations will have to remodel/transform the current structures and processes of organisation as well as organisational culture.

The article consists of five parts. The first deals with the definition of knowledge, in the second the concept of knowledge management is described and in the third the emphasis is given on knowledge management systems. The fourth part explains the importance of the knowledge management for the public administration and in the fifth the overview of the areas that are connected with the knowledge management in Slovene public administration is given.

There are many definitions of knowledge as well as different understandings of the concept of knowledge management. Knowledge can be defined as the collection of experience, values and information which

enables evaluation and the development of the new experience and information (Davenport, Prusak, 1998, p. 5). Knowledge management is an intentional and systematic process or approach for acquisition, sharing and use of productive knowledge in order to stimulate learning and improve the effectiveness of the organisation. This requires the steps such as setting the goals of the knowledge, determining the current knowledge, acquisition of knowledge, the development of knowledge, sharing the knowledge, the use and the capturing of the knowledge as well as the control of all listed elements.

Many companies from the private sector report that the main benefits of knowledge management are better decisions, faster responses to the problems, increased competitive advantage of the company, exchange of experience and knowledge, new business opportunities, benefits for the employees and potential co-workers, increased productivity, lower costs, higher profit and higher shareholder value. Some authors claim that the success of the company is proportional to the produced knowledge of the company, the speed of the knowledge creation and the level of the use of knowledge.

The information technology is indispensable in the process of knowledge transfer. It makes it possible to communicate within and outside the organisation, to analyze the data, information and knowledge, to capture the knowledge and has an enormous impact on the growth of the knowledge of employees. It partially enables the use of the knowledge and is extremely important in the processes of saving and the protection of knowledge.

Knowledge management plays more and more important role also in the public administration. The activities in the public administration organisations are labour-intensive which means that they are based on knowledge. Due to the interests of the wider public the access to the knowledge and the transparency of the knowledge are of the key importance.

Slovene public administration is adapting to the changes in the environment and introducing the modern concepts of management. The last part of the article offers the overview of the areas connected with the knowledge management – in the strategic documents, in the programs and activities of the Ministry for public administration, in the legislation and some (first) projects and articles with the thematics about the discussed theme.

Razvoj e-izobraževanja in njegova vloga pri razvoju človeških virov

UDK: 37.014 : 004.9

Boštjan Požar
bostjan@rra-nkr.si

IZVLEČEK

V kolikšni meri se je e-izobraževanje že uveljavilo kot način podajanja znanja, v kolikšni meri se vključuje v obstoječe izobraževalne programe, predvsem pa kakšen je njegov potencial na področju izobraževanja, so pomembna vprašanja, ki se pojavljajo ob hitrem razvoju informacijsko-komunikacijske tehnologije (IKT). Odgovori na ta vprašanja so pomembni za načrtovanje in izvajanje izobraževalnega sistema, ki bo zadostil potrebam javnega sektorja in gospodarstva v smislu zagotovitve strokovno usposobljenega kadra, ki bo sposoben povečati inovativnost gospodarstva in s tem njegovo konkurenčnost, hkrati pa tudi učinkovitost delovanja institucij javnega sektorja. Izobraževalni sistem mora biti tesno povezan z gospodarstvom, zato mora biti uporabno usmerjen. Zagotavljati mora znanja, ki jih gospodarstvo potrebuje za pospešen razvoj. Izobraževalne možnosti so zaradi razvoja IKT bistveno večje kot v preteklosti, vprašanje pa je, ali so te možnosti pri razvoju človeških virov dovolj izkoriščene.

Ključne besede: e-izobraževanje, izobraževanje, razvoj človeških virov, IKT.

1. Uvod

V dinamičnem času, v katerem živimo, formalno pridobljena znanja hitro zastarajo. Pomanjkanje ustrezno izobraženih in usposobljenih kadrov zahteva od podjetja sistematično skrb za izobraževanje in usposabljanje zaposlenih. Podjetja so zaradi razvoja informacijsko-komunikacijske tehnologije in procesa globalizacije danes pred velikimi izzivi. Ti izzivi so posledica sprememb tako na demografskem kot tudi na ekonomskem področju. Pomemben skupni imenovalec posledic teh sprememb so nenehne potrebe po novih znanjih, ki je poleg inovacijske sposobnosti opredeljeno kot ključen dejavnik konkurenčnosti gospodarstva. Ker je življenjska doba produktov vedno krajša, je za podjetje nujno stalno spreminjanje in uvajanje novih delovnih procesov, če želi obdržati položaj na trgu. To pa bodo podjetja lahko storila le z visoko usposobljenim kadrom, ki ga je treba praviloma usposobiti znotraj organizacije, saj formalno pridobljena

znanja ne zadostujejo specifičnim potrebam gospodarstva, pa tudi sicer hiter tehnološki razvoj in potreba po inovacijah narekuje menedžmentu skrb za vlaganja v znanje. Kakšne možnosti imajo pri tem podjetja, kako gospodarstvo obvladuje potrebe po znanju, kako se odziva na nove izobraževalne možnosti in kako perspektivne so te metode, pogledajmo v nadaljevanju. Uvajanje in uporaba alternativnih možnosti izobraževanja, kamor spada tudi e-izobraževanje, postaja zaradi svojih prednosti v praksi čedalje bolj pogosto.

V nadaljevanju opredeljuje članek razvoj e-izobraževanja, stanje na področju e-izobraževanja danes, predvsem pa odgovarja na vprašanje, v kolikšni meri se e-izobraževanje uveljavlja kot način izobraževanja in v kolikšni meri lahko v prihodnosti e-izobraževanje nadomesti klasično izobraževanje v predavalnicah. Predstavi pregled ponudbe programov e-izobraževanja in uvajanja e-izobraževanja v visokošolske programe, tehnološkega razvoja in s tem povezanih možnosti, stroškov priprave in izvajanja e-izobraževanja, analizo potreb po e-izobraževanju v poslovnem okolju ter drugih dejavnikov, ki vplivajo na odločitev posameznika glede vključitve v e-izobraževalni program. Prav gotovo ni smiselno trditi, da bo e-izobraževanje v celoti nadomestilo klasično izobraževanje, ga tako rekoč izrinilo in posledično povzročilo praznjenje predavalnic. Temu v prid govori stanje različnih dejavnikov, kot so na primer neustreznost nekaterih vsebin za podajanje v e-obliki, težavnost uvedbe e-izobraževanja v visokošolske institucije, omejene tehnološke zmožnosti posameznika, potreba po veliki stopnji motiviranosti učečih, potreba po fizičnem kontaktu med študenti, skupnemu študijskem delu, medsebojni pomoči in podobno. Na drugi strani pa hitri razvoj e-izobraževanja kaže na čedalje bolj pomembno vlogo e-izobraževanja v obstoječih izobraževalnih programih.

2. E-izobraževanje

Internet kot najbolj razširjeno orodje informacijske tehnologije je korenito posegel tudi na področje izobraževanja, predvsem izobraževanja na daljavo, ki že v osnovi temelji na posredni komunikaciji in je eden od najučinkovitejših načinov in orodij za premagovanje oddaljenosti med udeležencem izobraževanja in mentorjem (Dobnik, 2003). E-izobraževanje izhaja iz izobraževanja na daljavo, ki ima danes več sopomenk: študij na daljavo, učenje na daljavo, daljinsko izobraževanje, e-učenje, e-izobraževanje (*distance learning, distance education, e-learning, e-education*), pri nas pa se je najbolj uveljavil izraz e-izobraževanje. E-izobraževanje temelji na uporabi IKT kot tehnologiji pri podajanju vsebine. Izobraževalni proces je podprt z IKT oziroma internetom, ki omogoča drugačno, bolj fleksibilno in predvsem interaktivno zasnovo učnih gradiv, odpira

nove možnosti za komunikacijo med skupinami udeležencev in mentorjem ter vstopanje v virtualni učni prostor na vseh lokacijah z dostopom do interneta. Gre torej za nekakšno podzvrst izobraževanja na daljavo, ki pa je že postala njegova glavna pojavna oblika.

2.1 Začetki e-izobraževanja

Dopisno izobraževanje, ki je bila včasih edina oblika izobraževanja na daljavo, se je s poskusi uvajanja odprtega učenja in razširjene uporabe interneta razvilo v izobraževanje na daljavo, kot ga poznamo danes. Izobraževanje na daljavo ni novost, saj po nekaterih virih na njegove zametke naletimo že v 18. stoletju. Začelo naj bi se z dopisnim izobraževanjem v redko poseljenih deželah kot so Avstralija, Nova Zelandija, Kanada in ZDA, saj je takratni razvoj poštnih storitev in tiskanih gradiv omogočal, da so se ljudje v oddaljenih krajih izobraževali samostojno, ne da bi jim bilo treba obiskovati oddaljene izobraževalne ustanove. Tako pridobljeno znanje je imelo ob ustreznih evalvacijskih sistemih tudi formalno veljavo. Osnovni cilj dopisnega izobraževanja je bil dostop do izobraževanja ljudem, ki se zaradi geografske oddaljenosti, socialnih, osebnih ali vsakršnih drugih razlogov niso mogli izobraževati na običajen način. Kasneje je uporaba množičnih medijev pomnožila kanale prenašanja znanja in informacij. Z razvojem izobraževalne in informacijske tehnologije se je v izobraževalne metode vključila večina novih tehnologij, kot so video in avdio zapis, televizija in informacijska tehnologija. V zgodovini odprtega učenja zasledimo največji razvoj tega pristopa v Veliki Britaniji, ki je še danes ena vodilnih držav na tem področju. Pionirji uvajanja odprtega učenja so Odprta univerza (*The Open University*), NEC (*National Extension College - Expanding Learning Horizons*) in *Open Learning Foundation*. V zadnjih letih 20. stoletja se je pokazal viden napredek v tehnologiji in vsebini e-izobraževanja. Internet nudi bistveno boljše izobraževalne možnosti in omogoča dejansko fizično ločenost med učečim in mentorjem, kar odpravlja potrebo posameznika po potovanju v kraj, kjer se izobraževalni program izvaja. Tudi pri nas je internet ključno prispeval k razmahu izobraževanja na daljavo, saj je postalo bolj opaženo in uporabljeno šele, ko je temeljilo na uporabi interneta in ga že lahko imenujemo e-izobraževanje.

2.2 Stanje na področju e-izobraževanja danes v svetu in pri nas

Danes se zaradi novih tehnologij in široke uporabe interneta odprto učenje in učenje na daljavo vedno manj ločujeta. Za izobraževanje na daljavo je zadnjih

Boštjan Požar
**Razvoj e-izobraževanja in njegova vloga
pri razvoju človeških virov**

nekaj let značilno, da ima lastnosti tradicionalnega učenja in sloni predvsem na omrežnih storitvah. Največji in najbolj znani sistemi učenja na daljavo so del izobraževanja na daljavo, ki ga ponujajo razne šole in univerze po svetu. Danes so avtorjem in ponudnikom učnih gradiv na voljo številna orodja, ki se stalno razvijajo (npr. orodja za skupinsko delo ipd.). Na voljo so tudi sistemi za upravljanje izobraževanja (*e-learning management systems*) z aplikacijami, ki lahko podpirajo celoten izobraževalni proces neke skupine, ga upravljajo in povezujejo. Te možnosti so danes nujne, saj omogočajo večji nadzor učečih nad lastnim procesom izobraževanja. Izobraževanje na daljavo danes ponujajo univerze in komercialni ponudniki, vzpodbuja pa se tudi vseživljenjsko izobraževanje, ki ni vezano izključno na pridobivanje formalne izobrazbe. Ponudniki storitev, gradiv in orodij, ki ponujajo izobraževanje na daljavo na komercialni osnovi, so Blackboard, Apollo Group, e-learning, Cafe Mondial, EuroPACE 2000, University for Industry, Smart Force, Lightspan, ProsoftTraining, SkillSoft Corporation; Learn2.com, SmarterKids.com, VarsityBooks, Ecollege, Saba Software, Vcampus Corporation in še mnogi drugi.

V Evropi je uvajanje e-izobraževanja, za razliko od ZDA, kjer ima pobudo skoraj izključno privatni sektor, nekoliko drugače organizirano. Nekatere države, kot na primer Francija, Španija in Švedska, so ustanovile velike javno financirane organizacije. *Open University* iz Velike Britanije je postavila nekatere standarde za ta tip izobraževalne institucije, po katerih so se bolj ali manj zgle dovali v Španiji (*Universidad Nacional de Educacion a Distancia*), Nemčiji (*Fernuniversitaet*), na Nizozemskem (*Open Universiteit*) in Portugalskem (*Universidade Aberta*). V drugih evropskih državah prevladuje dualni model univerz, kjer e-izobraževanje dopolnjuje klasični način izobraževanja (Dinevski, 2003). Evropska komisija v svojih dokumentih (*eLearning Action Plan 2004-2006*) močno vzpodbuja razvoj e-izobraževanja v vseh državah EU. Iz drugih dokumentov Evropske komisije je razviden cilj, da naj bi že do konca leta 2005 vse države članice poskrbele, da bi vse univerze ponujale on-line dostop študentom do izobraževalnih vsebin. Mnogi drugi programski dokumenti (*eEurope+*, *eEurope 2005*, *Information Society*, *eLearning*, *eContent*) in tudi resolucije Evropskega Sveta dajejo e-izobraževanju visoko prioriteto v nadaljnjem razvoju EU.

V Sloveniji se poleg izobraževalnih institucij (šole, univerze, komercialna izobraževalna podjetja), podjetja in javne institucije sicer zavedajo prednosti in pomembnosti take vrste izobraževanja. Svojim zaposlenim poskušajo to približati in jih spodbuditi k dodatnemu izobraževanju prek lastnih portalov, ki podpirajo izobraževanje na daljavo. Zato so ti portali v veliki meri specializirani za zaposlene v teh podjetjih ali ustanovah, dostopno gradivo pa je prirejeno za

notranjo uporabo. Raba e-aplikacij za izobraževanje zaposlenih (vsa podjetja z 10 ali več zaposlenimi, brez finančnega sektorja) je v Sloveniji procentualno bolj razširjena kot v povprečju v EU. V Sloveniji uporablja e-aplikacije za izobraževanje 40% podjetij, kar jo uvršča na tretje mesto za Litvo in Ciprom. Delež takšnih podjetij se je od leta 2004 tudi povečal za 10 odstotnih točk. Sicer pa je danes težko predvideti, v kolikšnem obsegu se bo v Sloveniji e-izobraževanje razširilo in dobilo svojo pravo veljavo. Pričakovati je, da bodo glavne razvojne smernice e-izobraževanja naslednje:

- učno gradivo bo lahko dostopno prek spletnih strani organizacije, ki zaposluje posameznika;
- na voljo bodo bolj izpopolnjena orodja za upravljanje z vsebino; uporaba objektnih tehnologij bo omogočala ponudbo gradiv, ki se prilagajajo uporabnikom;
- sistemi za upravljanje izobraževanja bodo nadzirali in prilagajali učni program vsakemu posamezniku glede na njegovo trenutno znanje, izobrazbo, delovno mesto, želeno učno metodo in podobno. Ti sistemi bodo tudi natančno sledili uporabnikovemu napredku in ga analizirali.

2.3 Oblike e-izobraževanja

Izobraževanje na daljavo, kot ga poznamo danes, ima veliko oblik in izvedb, vendar je vsem oblikam skupna neka splošna arhitektura z določenimi skupnimi lastnostmi in elementi. Ponudniki izobraževalnih gradiv pripravijo eno ali večpredstavna učna gradiva. To so lahko preprosta besedila ali dinamična večpredstavna gradiva, ki vključujejo avdio, video, besedila, predstavitve in drugo. Svoja gradiva objavljajo na strežnikih, ki so prek različnih prenosnih sistemov dostopna uporabnikom in morajo podpirati ponudbo ponudnikov in uporabo uporabnikov s pomočjo uporabniških vmesnikov, ki jih imenujemo izobraževalni portali. V tej arhitekturi je treba omeniti še vlogo tutorja, ki je v bistvu učitelj oziroma inštruktor. Ta pomaga učečim pri ustrezni izbiri učnih gradiv, jih usmerja v izobraževalnem procesu in ocenjuje pridobljeno znanje. Neposredno izvajana predavanja zahtevajo videokonferenčna orodja, medtem ko učna gradiva v formatu HTML in podobno, zahtevajo le spletne brskalnike. Te lastnosti oziroma zahteve določajo obliko izobraževanja na daljavo.

Ločimo sinhrono deljeno izobraževanje, asinhrono deljeno izobraževanje ter neodvisno izobraževanje. Sinhrono deljeno izobraževanje (SSL - *Synchronous Shared Learning*) lahko primerjamo s tradicionalnim izobraževanjem, ki ponuja neposredno izvajanje učnih gradiv v realnem času. Ker so uporabniki e-izobraževanja na

različnih lokacijah, se za neposredno izvajanje učnih gradiv uporabljajo različne tehnologije. Enosmerni video omogoča neposredni prenos ali prenos video-posnetka, dvosmerni video pa omogoča tudi interakcijo. Predavatelji in poslušalci so hkrati prijavljeni v spletno aplikacijo, ki podpira skupno izobraževanje in tvori neko učno okolje. Taka oblika omogoča uporabnikom, da sodelujejo in tako spremenijo potek izobraževalnega procesa. Asinhrono deljeno izobraževanje (*ASL-Asynchronous Shared Learning*) omogoča uporabniku prilagojeno časovno uporabo učnega gradiva. Skupnega sodelovanja udeležencev ni, izobraževalni proces pa se izvaja predvsem z branjem ali s predvajanjem video oziroma avdio posnetka. Sodelovanje z drugimi udeleženci v izobraževalnem procesu je omejeno na uporabo oglasne deske, novičarskih skupin in elektronske pošte. Zaradi omejene interakcije je zelo pomembno, da inštruktor ali učitelj lahko spremlja napredek uporabnika učnega gradiva. To vključuje spremljanje števila prijav, časovnega obsega prijave, območij, kjer je poraba časa nad- ali podpovprečna, učinkovitosti izvajanja nalog, testov in podobno. Pri neodvisnem izobraževanju (*IEL-Independent e-learning*) posameznik ni del skupine in praviloma nima učitelja oziroma inštruktorja. Najpogosteje je to ponudba učnih gradiv komercialnih ponudnikov, v redkih primerih tudi izobraževalnih institucij, kot so na primer univerze. Kadar koli se posameznik želi dodatno ali dopolnilno izobraževati, poišče učno gradivo, ki ga zanima in ga v prostem času obdelava. Z ustrezno evalvacijo naj bi ponudnik ali učeči sestavil ustrezno učno gradivo iz manjših modularnih objektov, kar je tudi ena od najpomembnejših lastnosti teh sistemov. Glede na lastnosti in zahteve neodvisnega izobraževanja je ta oblika sčasoma postala najpogostejša oblika izobraževanja na daljavo. Uveljavlja se predvsem, ker se lahko uporabi "v pravem času" in je zelo prilagodljiva uporabniku.

2.4 Standardi e-izobraževanja

Ker je storitev relativno mlada in je množica ponudnikov e-izobraževanja precej razdrobljena, standardi, ki določajo elemente sistemov za izobraževanje na daljavo, še vedno nastajajo. Pri raziskovanju svetovnega spleta je opaziti več skupin iz poslovnega sveta, akademskih in vladnih ustanov, ki se ukvarjajo z razvojem specifikacij za sisteme izobraževanja na daljavo. Vsaka skupina se ukvarja z razvojem specifikacij elementov za sisteme izobraževanja na poseben način, vendar se kljub nastalim razlikam pri specifikacijah istih elementov, zavedajo pomembnosti sprejetja skupnega standarda za enotno pripravo, objavo, indeksiranje, razpečevanje, iskanje, kupovanje ali prodajanje učnih gradiv ter za uporabo učnih gradiv in orodij. Glavni cilji standardizacije se torej kažejo:

1. v enotnem označevanju in opisovanju gradiv z metapodatki, s čimer bodo omogočeni preprosto iskanje in uporaba gradiv ter sledenje uporabi,; 2. v standardizaciji granulacije gradiv, kar bo omogočalo vnovično uporabo manjših gradnikov tudi v okviru drugih gradiv in 3. v bogatitvi in povečanju učinkovitosti, saj bodo učitelji lahko bolj učinkovito spremljali potek izobraževalnega procesa in temu prilagajali učna gradiva.

2.5 Prednosti in težave e-izobraževanja

Ker je e-izobraževanje prisotno že nekaj časa, lahko opazimo prednosti in slabosti takega izobraževanja. Pozitivna stran vzpostavljenega e-izobraževanja se kaže (Rowntree, 1992) v naslednjih koristih:

- koristi učečih; hitrejši dostop, boljša prilagodljivost, neodvisnost od časa in kraja, hitrost učenja, večja kakovost, možnost individualnega učenja itd.,
- koristi zaposlenih v izobraževalni instituciji; manj potovanj, lažje usposabljanje, več opravljenih izpitov itd.,
- koristi ponudnikov učnih gradiv; več možnosti za prilagodljivost na potrebe okolja, financiranje, nove tipe uporabnikov, možnosti dodatnega usposabljanja tutorjev, zmanjšanje neposrednih komunikacij itd.

Analiza potreb po novih načinih in oblikah izvajanja stalnega strokovnega izpopolnjevanja, ki jo je opravila Pedagoška fakulteta v Mariboru, je bila zasnovana na raziskovalni metodi anketiranja. Vzorec zajema 194 strokovnih delavcev iz dveh vzgojno-varstvenih zavodov, treh osnovnih šol, dveh srednjih in ene višje šole, ki so se odločili sodelovati v raziskavi. Izvajalca je zanimalo, kako strokovni delavci, zaposleni na področju vzgoje in izobraževanja, ocenjujejo prednosti, ki jih nudijo programi stalnega strokovnega izpopolnjevanja, zasnovani kot e-izobraževanje. Respondenti so kot najpomembnejšo prednost, ki bi jo lahko dosegli z e-izobraževanjem, prepoznali prilagodljivost časa in kraja študija oz. samostojno organiziranje časa in dela. Glede na sodobni način in tempo življenja je njihova odločitev pričakovana, saj pomeni večjo možnost za usklajevanje različnih življenjskih vlog. Najmanj pa so sodelujoči v anketi poudarili možnost e-izobraževanja, da posredno razvija in krepi nove oblike pismenosti pri udeležencih izobraževanja, saj je informacijska pismenost pravzaprav eden izmed objektivnih pogojev, ki mora biti izpolnjen za učinkovito udeležbo v programih e-izobraževanja.

Ker pa sta odprto učenje in učenje na daljavo, ki se danes združujeta v e-izobraževanju, spremenila način učenja že mnogim ljudem in se vedno bolj

širita, je treba osvetliti še nekaj težav, ki se lahko pojavijo in zavirajo razvoj e-izobraževanja. Težave, ki lahko zavirajo e-izobraževanje, lahko nastanejo pri financiranju postavitve takega sistema izobraževanja, določitvi ciljne skupine, ponudbi učnih gradiv in ponudbi oblik učenja. Težave, ki se lahko pojavijo na strani učečega pa so problemi z motivacijo učečega, potreba po samostojnosti in samoorganiziranju, neustrezno računalniško znanje oz. informacijska pismenost, težave povezane z učenjem "iz monitorja", neustrezni strojna in programska oprema ter dostop do interneta oz. prepočasna internetna povezava.

3. Razvojne možnosti e-izobraževanja

3.1 Ponudba e-izobraževanja in razvoj v Sloveniji

V Sloveniji se v zadnjih letih e-izobraževanje pospešeno uvaja v izobraževalni sistem in sicer kot dopolnitev klasičnemu študiju, kot samostojni študijski programi ter kot posebna izobraževanja za določene ciljne skupine. Nosilci teh programov so fakultete, nekateri zasebni in javni zavodi (Andragoški center Republike Slovenije, Zavod Republike Slovenije za šolstvo, Center za poklicno izobraževanje RS, Inštitut Jožef Stefan, Zavod MIRK, Zavod Radiotelevizija Slovenije, Doba,...), nekatera podjetja (Netis, Inter-es, IECOM, Agora, Komunikacije,..) ter nekatere regionalne razvojne agencije (RA Sora, RRA severne Primorske, RA Sinergija, RCR Zagorje). Omeniti velja nekaj enot, ki ponujajo storitve izobraževanja na daljavo. NCP-nacionalna projektna enota za študij na daljavo na Ekonomski fakulteti v Ljubljani poskuša vzpostaviti razmere za razvijanje izobraževanja na daljavo kot sodobne in učinkovite oblike izobraževanja. Povezovati poskuša različne akterje pri izobraževanju na daljavo, da bi dosegli večjo prilagodljivost in dostopnost izobraževanja, kakovostnega razvoja in izvajanja študijskih programov. CDED-center za razvoj študija pri Univerzi v Mariboru nudi svetovalne in tehnične storitve s področja odprtega učenja in študija na daljavo vsem pedagoškim delavcem Univerze, po dogovoru pa tudi drugim izobraževalnim ustanovam. Njegova naloga je zagotavljati strokovnost študijskega procesa na daljavo in transformacije učnega gradiva ter skrbeti za kvalitetne tehnične storitve pri izvajanju tovrstnih študijskih programov. Center za daljinsko izobraževanje na Fakulteti za elektrotehniko razvija lastne aplikacije. V sodelovanju s podjetjem Iskratel je bil v okviru centra razvit integrirani sistem za izobraževanje na daljavo, ki se uporablja v različnih ustanovah in podjetjih (Telekom Slovenije, osnovne šole). MIRK, Zavod za projektno in raziskovalno delo na internetu in Zavod za odprto družbo sta v sodelovanju z Ministrstvom za

šolstvo in šport in Zavodom RS za šolstvo v okviru programa Računalniško opismenjevanje v zadnjih nekaj letih izvajala pilotni projekt učenja na daljavo za osnovnošolce in sicer na osnovi uporabe sodobnih IKT. DOBA, Visoka poslovna šola Maribor je samostojen visokošolski zavod, ki izvaja kvaliteten, praktično usmerjen visokošolski strokovni študijski program Poslovni asistent na prvi stopnji, ki je prvi akreditiran visokošolski študijski program v severovzhodni Sloveniji na področju poslovnih in upravnih ved, usklajen z Bolonjsko deklaracijo. V Sloveniji je tudi nekaj organizacij, ki se ukvarjajo s spodbujanjem, promocijo in ponudbo programov e-izobraževanja. Ena takšnih organizacij je Javna agencija za podjetništvo in tuje investicije (JAPTI, bivši Pospeševalni center za malo gospodarstvo), ki v sodelovanju z Laboratorijem za telekomunikacije pri Fakulteti za elektrotehniko (LTFE) nudi podporo razvijalcem programov e-izobraževanj. JAPTI zagotavlja tudi usposabljanja za razvijalce, tutorje oz. mentorje. Referenčni centri za e-poslovanje, ki so prav tako mreža, ki so jo razvili JAPTI in nekateri njihovi partnerji, so tudi izdelali nekaj programov e-izobraževanja, ki se v največji meri nanašajo na podjetništvo in vsebine, povezane s podjetništvom. V Sloveniji torej imamo interdisciplinarno znanje, potrebno za sistematsko uvedbo e-izobraževanja. Dobre prakse pri uvajanju e-izobraževanja v slovenski visokošolski sistem obstajajo, dejstvo pa je, da je pri tem potreben sistemski in interdisciplinaren pristop, ki bi zagotovil kar se da enoten sistem uvajanja in izvajanja e-izobraževanja ter spodbujal posameznike k uporabi tega načina pridobivanja znanja na vseh ravneh (formalno, neformalno izobraževanje, izpopolnjevanje, usposabljanje ipd.).

3.2 Izvajanje e-izobraževanja v visokošolskih institucijah

Intenzivno uvajanje IKT v izobraževalne procese je postalo prioriteta naloga v sodobnih izobraževalnih institucijah povsod po svetu. Nedvomno je prišel čas za uvajanje e-izobraževanja na univerzah, ki se želijo razvijati v nezadržno rastočem globalnem izobraževalnem trgu. E-izobraževanje je izziv in orodje za izboljšanje izobraževalnih procesov in zdi se, da je tudi temelj za nove in bolj učinkovite načine za upravljanje z znanjem.

Uvajanje e-izobraževanja na večjih izobraževalnih institucijah ni lahka naloga. Zahteva širok in interdisciplinaren pristop do organizacije, uvajanja, načrtovanja, infrastrukture, administracije, evalvacije, kakovosti in ekonomike izobraževalnih procesov. Zdi se, da alternative uvajanju e-izobraževanja praktično ni, saj globalni trg znanja ustvarja tekmovalno okolje, kjer bodo tisti, ki bodo izkoriščali prednosti sodobnih IKT, nesporno imeli primerjalno prednost

Boštjan Požar
**Razvoj e-izobraževanja in njegova vloga
pri razvoju človeških virov**

pred drugimi. V Sloveniji so do danes e-izobraževanje v različnih oblikah uvedle Fakulteta za elektrotehniko, Fakulteta za računalništvo in informatiko, Ekonomska fakulteta, Fakulteta za matematiko in fiziko Univerze v Ljubljani, Fakulteta za organizacijske vede, Fakulteta elektrotehniko, računalništvo in informatiko, Pedagoška fakulteta in Fakulteta za strojništvo Univerze v Mariboru, Fakulteta za management Univerze na Primorskem ter Fakulteta za logistiko Celje-Krško (uporablja portal za e-izobraževanje Univerze v Mariboru).

Kakšna pa sploh je pripravljenost izobraževalnih institucij na e-izobraževanje? V zimskem semestru 2005/2006 je bila med 85 zavodi terciarnega izobraževanja v Sloveniji izvedena anketa o e-izobraževanju, na katero je odgovorilo 79 zavodov. Med vsemi 85 zavodi sicer prevladujejo javni zavodi v okviru univerz, kljub temu pa imamo 34 enot terciarnega izobraževanja v organizacijah izven fakultet oziroma univerz, 24 zasebnih in 36 višješolskih zavodov. Ugotovitve:

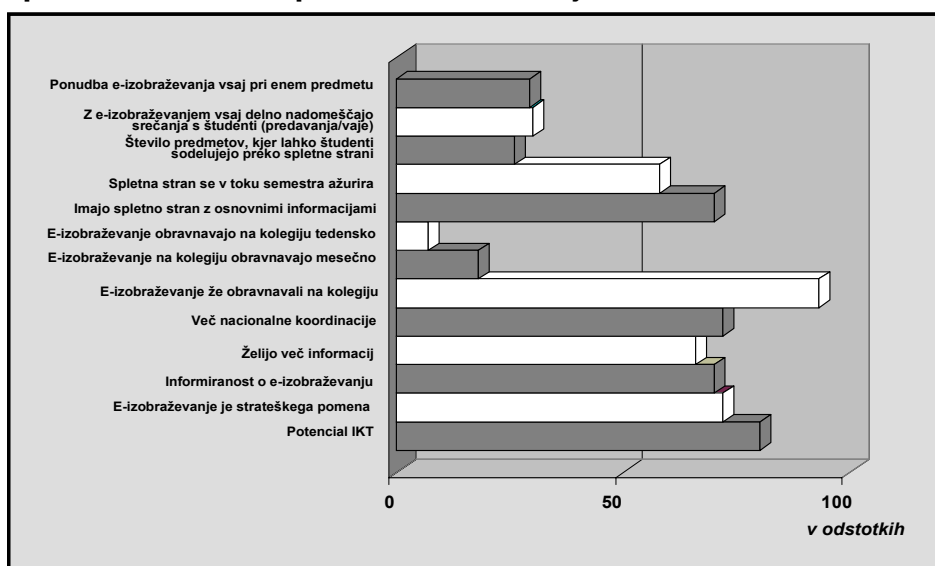
- Zavodi visoko ocenjujejo neizkoriščeni potencial IKT, saj menijo, da bi intenzivnejša uporaba IKT lahko bistveno izboljšala raziskovalno, pedagoško in poslovno dejavnost; na lestvici 1-5 so vse ocene okoli 4.0. Pri tem izraziteje izstopajo Univerza v Mariboru, višješolski in zasebni zavodi. Opazno pa pri tem zaostaja humanistika.
- Da je e-izobraževanje zanje strateškega pomena, ocenjuje tretjina zavodov (povprečje na skali 1-5 je 3.6). Izstopajo predvsem zasebni in višješolski zavodi, izrazito pa zaostaja Univerza v Ljubljani in celotna humanistika.
- Zavodi so v splošnem dobro informirani o e-izobraževanju (3.5), kljub temu pa si želijo še več informacij (3.3) in nacionalne koordinacije (3.6). Mnenje, da niso dovolj informirani in da je potrebno več nacionalne koordinacije, izstopa predvsem pri zavodih, ki e-izobraževanja ne postavljajo kot strateško prioriteto.
- Velika večina (93%) zavodov je že obravnavala e-izobraževanje na sejah kolegija dekana, 18% zavodov obravnava to temo mesečno in 7% tedensko. Izstopa Univerza v Mariboru, kjer to problematiko mesečno obravnava tretjina (31%) zavodov.
- Spletno stran z osnovnimi informacijami ima na povprečnem zavodu 70% vseh predmetov, spletno stran, ki se v toku semestra ažurira, 58% vseh predmetov, spletno stran, kjer študenti lahko na določen način aktivno sodelujejo 26% vseh predmetov.
- Razmeroma visok delež predmetov (12%), ki uporablja virtualno učno okolje (izstopa Moodle), je iz Univerze v Mariboru (16%) in enot v organizacijah (21%), povsod drugje je ta delež pod 5%. Kot običajno na

Boštjan Požar
**Razvoj e-izobraževanja in njegova vloga
 pri razvoju človeških virov**

področju e-izobraževanja tudi v tem pogledu izstopajo zasebni zavodi, višješolski zavodi ter področje ekonomije, delno tudi tehnike.

- Tretjina (30%) vseh zavodov z e-izobraževanjem že nadomešča (vsaj delno) neposredna srečanja s študenti (predavanja in vaje); največji delež takih zavodov je na Univerzi Mariboru (46%) in Univerzi na Primorskem (40%), najmanj pa na Univerzi v Ljubljani (17%). Med enotami terciarne ga izobraževanja pa je ta delež 33%.

Tabela 1: Rezultati ankete opravljene med visokošolskimi zavodi glede uporabe oz. namena uporabe e-izobraževanja



Vir: RIS (Raba interneta v Sloveniji); Interno gradivo Dostopno na:
<http://www.ris.org/index.php?fl=2&lact=1&bid=1293&avtor=40&parent=13>

Zavodov, ki nudijo e-izobraževanje pri vsaj enem predmetu, je 25 (29,4% vseh zavodov), zavodov, ki nudijo vsaj en študijski program v elektronski obliki, pa je 24 (28,2%). Pri vsaj petih zavodih so prikazani rezultati stanja nekonsistentni oziroma precenjeni (glede na primerjavo z uporabo virtualnega učnega okolja). Zavodov, ki nudijo e-izobraževanje pri določenih predmetih, je 16, zavodov, ki pa so posredovali tudi podatke za študijske programe, je 19. Javni zavodi v povprečju nudijo 6,8 predmetov v obliki e-izobraževanja, na zasebnih šolah pa je to povprečje večje (25,5 predmetov). Glede na področje v številu predmetov vodi ekonomija z 21 predmeti v obliki e-izobraževanja. Število študijskih programov v povprečju glede na vrsto zavodov pa je naslednje: na zasebnih zavodih je povprečno število študijskih programov 2,6, na Univerzi na Primorskem pa 2,5, medtem ko samostojne fakultete, samostojne visoke in višje

Boštjan Požar
**Razvoj e-izobraževanja in njegova vloga
pri razvoju človeških virov**

šole, študijskih programov v elektronski obliki ne ponujajo. Največji delež zavodov, ki z e-izobraževanjem nadomeščajo neposredne stike s študenti med univerzami, je v Mariboru (46%), nato na Primorskem (40%), na Univerzi v Ljubljani pa temu področju zaenkrat posvečajo manj pozornosti (le 17% zavodov na tej Univerzi ima e-izobraževanje). Največji delež zavodov, ki pa o e-izobraževanju niso niti razmišljali, je na področju humanistike, morda zato, ker je na teh zavodih študij drugačne narave in se vodstvu zdi učenje na daljavo težje izvedljivo. Po drugi strani pa visoka uporaba virtualnega učnega okolja povsem upravičeno ne pomeni tudi uporabo e-izobraževanja, ki zmanjšuje kontaktne ure. Pregled spletnih strani fakultet, ki naj bi ponujale možnost e-izobraževanja, je pokazal, da so informacije o tem načinu študija izredno skope. Praktično na vseh obravnavanih spletnih straneh o e-izobraževanju ni nikakršnih informacij, zato na ta način ni mogoče ugotoviti, ali e-izobraževanje ponujajo kot samostojni študij ali kot dopolnitev klasičnemu študiju. Lahko rečemo, da je danes ponudba e-izobraževanja v slovenskih visokošolskih institucijah in programih še vedno premalo zastopana, kljub temu, da bi upoštevajoč znanje s katerim visokošolske institucije razpolagajo, lahko pričakovali bistveno bolj razvito ponudbo. Možnost e-izobraževanja na tak ali drugačen način še vedno ponuja relativno majhen delež višje in visokošolskih zavodov v Sloveniji, kar je v primerjavi z gospodarstvom, ki po rabi e-izobraževanja prednjači v evropskem merilu, precej slabo izhodišče za razvoj e-izobraževanja.

3.2.1 Tehnološko okolje in njegov razvoj

Okolje za e-izobraževanje mora podpirati shranjevanje, iskanje, indeksiranje, razvrščanje, sestavljanje in dopolnjevanje izdelanih vsebin. Splošno sprejete osnovne funkcionalnosti integriranega elektronskega okolja za e-izobraževanje so (Lockwood et al, 2001): administrativna podpora študentu, elektronska podpora prijavnemu in vpisnemu procesu, podpora osebni in skupinski komunikaciji z elektronsko pošto, upravljanje napredovanja študentov pri osvajanju učne snovi, poročanje in ocenjevanje, upravljanje učnih predmetov skupaj s kreiranjem predmetov, upravljanje dostopa do učnih virov, distribucija učnih gradiv, asinhrona konferenčna komunikacija, sinhrona konferenčna komunikacija, izmenjava dokumentov, zagotavljanje dostopa do spremljajočih storitev, informacijsko podprto testiranje in ocenjevanje. Tehnologija zajema:

- infrastrukturo; internet, intranet in hibridne platforme, pripomočke za delo brez neposredne povezave, uporabniške vmesnike ter možnosti osebne nastavitve dostopa,

Boštjan Požar

**Razvoj e-izobraževanja in njegova vloga
pri razvoju človeških virov**

- sisteme za upravljanje izobraževalnih vsebin (*learning content management systems*) - upravljanje izdelave, objave, sestavljanja, sledenja in distribucije izobraževalnih vsebin,
- sisteme za upravljanje izobraževanja (*learning management systems*); programe za načrtovanje, dobavo in upravljanje vseh učnih dogodkov ter za vodenje učencev in sledenje njihovem napredku, tudi možnosti integracije različnih virov in sistemov ipd.
- tehnologije učenja in poučevanja; potek mentorstva, klepetalnice, forumi, vodene diskusije, seminarji, virtualne učilnice ipd.

V Sloveniji lahko kot primer dobre prakse izobraževalnega portala navedemo portal ltfe.org, ki posameznikom in organizacijam omogoča dostop do izobraževalnih vsebin iz različnih virov ter povezave na strani, povezane z določeno izobraževalno vsebino. LTFE je razvil sistem za e-izobraževanje E-ECHO, ki nudi celovito rešitev za podporo e-izobraževanju. Portal deluje v več načinih, uporabniškem in administratorskem. To pomeni, da se posameznik lahko prijavi kot učeči, kot administrator ali kot mentor. Program ob prijavi preverja identiteto uporabnika in na podlagi le-te dodeli pravico dostopa do storitev oz. vsebin. Tehnološko okolje se je tako iz portalov, na katerih so bile dostopne izobraževalne vsebine, razvilo v sisteme s široko paleto storitev, v zadnjem času zlasti z dvosmerno avdio in video komunikacijo med učečim in mentorjem.

3.2.2 Nove tehnologije kot sestavni del učnega procesa

Nove tehnologije omogočajo razvoj novih pristopov k izobraževanju in prinašajo določene prednosti in ugodnosti, tako za organizacijo kot za učeče. Najpomembnejši prednosti e-izobraževanja sta prihranek časa in prihranek stroškov, najpomembnejše pomanjkljivosti pa so povezane z načinom podajanja snovi, pri čemer je potrebna velika mera samodiscipline in motivacije učečih, saj gre za hladen in neoseben pristop, potrebna pa je tudi ustrezna informacijska infrastruktura. Klasični modeli učenja ne dohajajo izziva po izobrazbi v sodobnem svetu, e-izobraževanje pa ponuja pripomočke za dohajanje tega izziva. Dejstvo je, da e-izobraževanje ne bo nadomestilo predavanj v učilnici, ga bo pa nadgradilo z izkoriščanjem prednosti novih vsebin in tehnologij.

Glede na način komuniciranja, ki ga tehnologija dopušča, delimo tehnologijo v grobem na enosmerno asinhrono in dvosmerno sinhrono tehnologijo (Debevc et al, 2003). Tehnologije, ki dopuščajo enosmerno asinhrono komunikacijo so multimedija (avdio, video, animacije, grafika), televizijski in radijski izobraževalni program ter kasete in videokasete. Dvosmerno sinhrono komunikacijo pa

omogočajo interaktivna televizija, satelitski dvosmerni prenos, telekonference in videokonference.

V letu 2005 je potekala raziskava, v kateri je 73 rednih študentov diplomskega študija na Fakulteti za management Univerze na Primorskem ocenjevalo predavanje prek spletne videokonference. Raziskava je obravnavala eno samo predavanje, ki ni bilo vnaprej najavljeno, zato je bil ocenjen tudi učinek prvega vtisa, ki je pomemben v psiholoških raziskavah, saj določa subjektivno sprejemljivost in pričakovanja od nove tehnologije. Rezultati so pokazali, da so študenti zelo sprejemljivi za nove oblike predavanj, saj jim virtualizacija izobraževanja ne dela večjih težav. Zanimivi so bili odgovori, ki so se nanašali na komunikacijo med učiteljem in študenti, kjer tehnologija le stežka nadomešča neposredne stike.

3.3 Stroški e-izobraževanja

Stroški so pomemben vidik e-izobraževanja in igrajo ključno vlogo pri ekonomskih odločitvah subjektov, ki se nanašajo na uvajanje in izvajanje e-izobraževanja. Izkušnje univerz (Kamtsiou, 2002), ki so že vpeljale e-izobraževanje, kažejo, da so stroški veliki in je pomemben rezultat takega izobraževanja zlasti kakovost izobraževanja, ne pa zmanjšanje stroškov. Navadno financirajo posredovanje učnih gradiv kar izobraževalne institucije, ker je tako izobraževanje v glavnem še vedno dopolnilo klasičnemu programu, nekatere institucije pa že ponujajo e-izobraževanje kot popolno nadomestilo klasičnega izobraževanja. Preden se institucija odloči za izvajanje e-izobraževanja, naj bi pretehtala stroške (z uporabo modelov o donosnosti naložbe), ki bi ob tem nastali. Ti so: začetni (infrastruktura, oprema in material za ponudbo gradiv), tekoči stroški (npr. podpora informacijski tehnologiji), stroški izdelave in posredovanja učnih gradiv ter stalni in spremenljivi stroški (glede na število študentov). Stroški, povezani z razvojem gradiv, so lahko stalni in se s številom vpisanih študentov oz. s pogostostjo uporabe gradiv ne spreminjajo oz. se preračunano na študenta celo zmanjšujejo, lahko so pa spremenljivi, kar pomeni, da se s povečevanjem števila študentov povečujejo. Izobraževalni proces, še posebej, če je podprt z IKT, se lahko izvaja le ob vnaprej pripravljenih študijskih gradivih, ki se običajno, razen če ne gre za enkratne izvedbe predmetov, uporabljajo pri večjem številu študentov, pri večjem številu izvedb predmeta in več let. Stroškovna učinkovitost z IKT podprtega izobraževanja je odvisna od izbire tehnologije, ki vpliva na strukturo stroškov, predvsem na delež stalnih in spremenljivih stroškov, od števila vpisanih študentov, ki vplivajo predvsem na zniževanje stalnih stroškov na enoto, od obsega kurikulumu, od pogostosti

ponavljanja izvedb brez sprememb, od obsega gradiv, od splošne uporabnosti gradiv v različnih programih, od uporabe brezplačnih oz. avtorsko zaščitene gradiv (Rumble 2001). Nadalje na stroške vplivajo metode dela (delo v manjših skupinah zahteva večje število mentorjev), obsega in načina zaposlitve pedagoškega in podpornega osebja. Razvoj gradiv je naložba in je višina nastalih stroškov v veliki meri odvisna od uporabljene tehnologije oz. odločitve, na kakšen način se bo izvajalo e-izobraževanje, od katerega je odvisen obseg vloženega dela, ki variira od 1 do 100 vloženih ur za eno pedagoško uro. Stroški e-izobraževanja so pomembni tako z vidika izobraževalne institucije kakor tudi z vidika udeleženca. Z razvojem tehnologije, e-izobraževanja, prenosom izkušenj in dobrih praks pa se znižujejo tudi stroški. V času, ko so tudi klasična izobraževanja postala poslovna priložnost, stroški udeleženca e-izobraževanja niso ovira.

3.4 Potrebe po e-izobraževanju v poslovnem okolju

Izsledki raziskave, ki je v mesecu marcu 2004 potekala med organizacijami v Sloveniji (izvajal jo je tedanji PCMG), nudijo vpogled v prakso usposabljanja in izobraževanja zaposlenih ter posnetek trenutnega stanja na področju e-izobraževanja. Vzorec: osebe v 2000 mikro, majhnih, srednjih in velikih gospodarskih subjektih. Glavne ugotovitve raziskave so:

- Približno 40% zaposlenih v gospodarstvu je imelo v letu 2003 vsaj enkrat plačano kotizacijo za seminar ali delavnico, v negospodarstvu pa znaša ta delež skoraj 75%. Skupini zaposlenih, ki sta bili v letu 2003 deležni največjega števila obiskov seminarjev in delavnic, sta skupini strokovnjakov (48%) ter vodilnih delavcev (32%). V primeru mikro in malih organizacij je povečan delež obiskov seminarjev in delavnic vodilnih delavcev (40%) ter zmanjšan delež strokovnjakov (40%), v primeru srednjih ter velikih organizacij pa je delež vodilnih zmanjšan (16%), povečan pa je delež strokovnjakov (60%).
- Vodstvo je dokaj naklonjeno procesu usposabljanja in izobraževanja; povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 5 znaša 3,83.
- Največji vpliv pri odločanju o obiskih seminarjev in delavnic ima vodstvo organizacij (4,42); vpliv zaposlenih je manjši (povprečna vrednost odgovorov znaša 3,44).

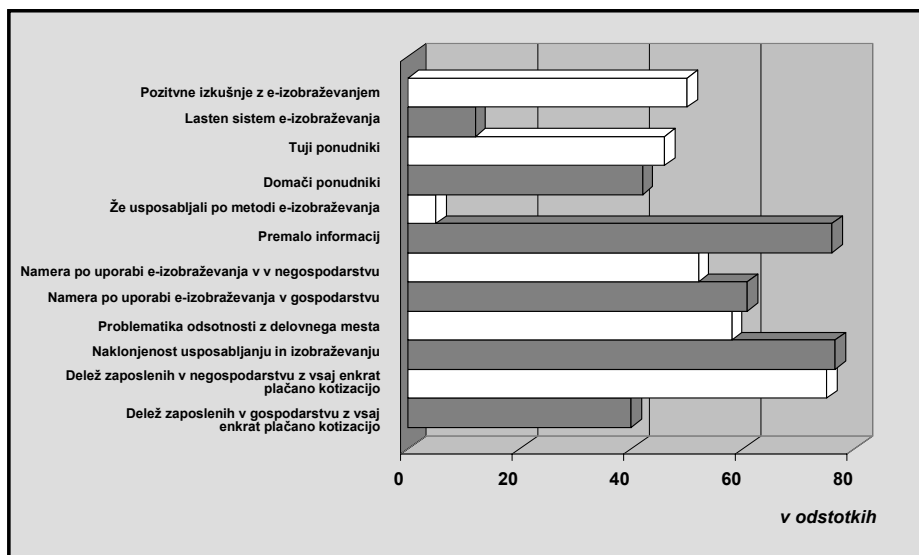
Boštjan Požar

**Razvoj e-izobraževanja in njegova vloga
pri razvoju človeških virov**

- Odsotnost zaposlenih je z različnih vidikov v splošnem neproblematična (vrednosti nižje od 3, pri čemer najvišjo (2,90) dosega vidik nenadomestljivosti zaposlenega zaradi njegovih znanj in sposobnosti).
- Najpomembnejši prednosti e-izobraževanja sta po mnenju vprašanih prihranek časa in prihranek stroškov potovanja, najpomembnejše pomanjkljivosti pa so povezane z načinom podajanja snovi ter ustrezno informacijsko infrastrukturo.
- V gospodarstvu so za e-izobraževanje najbolj primerna področja financ, računovodstva, gospodarskega prava ter poslovanje z EU. V negospodarstvu pa so poleg financ in računovodstva po mnenju vprašanih primerna še javna naročila in znanja s področja uporabe računalniških programov.
- Namero po uporabi metode e-izobraževanja v prihodnjih treh letih; gospodarstvo (3.04), negospodarstvo (2.6), obe vrednosti pa nakazujeta zadržanost glede uporabe e-izobraževanja.
- Več kot tri četrtine vprašanih meni, da je na trgu premalo informacij o e-izobraževanju.
- V 5% organizacij so se že usposabljali in izobraževali po metodi e-izobraževanja, pri čemer je bila v 42% odstotkih vsebina posredovana od domačega ponudnika e-izobraževanja, v 46% pa od tujega; 12% organizacij ima lasten sistem e-izobraževanja. Sicer ima skoraj polovica uporabnikov pozitivne izkušnje z metodo e-izobraževanja.

Slovenija ima uporabo e-aplikacij za izobraževanje zaposlenih (vsa podjetja z 10 ali več zaposlenimi, izvzet finančni sektor) v primerjavi z drugimi državami v Evropski uniji zelo razširjeno. V Sloveniji uporablja e-izobraževanje 40% podjetij, kar jo uvršča na tretje mesto, za Litvo in Ciprom. Delež takšnih podjetij se je od leta 2004 tudi povečal za 10 odstotnih točk. Slovenija na področju e-izobraževanja sicer v letu 2005 ni dosegla večjega napredka pri uporabi interneta v namene dodatnega izobraževanja. Delež uporabnikov, ki internet uporabljajo za tečaje v povezavi z zaposlitvijo, se je v primerjavi z letom 2004 povečal za zanemarljivo 0,1 odstotne točke, delež uporabnikov, ki internet uporabljajo za tečaje izpopolnjevanja, pa za 0,9 odstotne točke. Večji napredek je bil na področju formalne izobrazbe, kjer se je delež povečal za 7,3 odstotne točke. Eden izmed pomembnejših vzrokov za povečanje je verjetno posledica tega, da se formalno v večji meri izobražujejo mlajši ljudje, ki so bolj dovzetni za IKT.

Tabela 2: Rezultati ankete opravljene med podjetji v Sloveniji glede uporabe oz. namena uporabe e-izobraževanja



Vir: JAPTI (bivši PCMG); Interno gradivo

Reprezentativna telefonska anketa RIS 2005, ki nadaljuje standardne ankete RIS od 1996, je bila izvedena med 713 slovenskimi podjetji v juniju 2005. Odgovarjali so vodje informatike ali direktorji. Povzetek je naslednji:

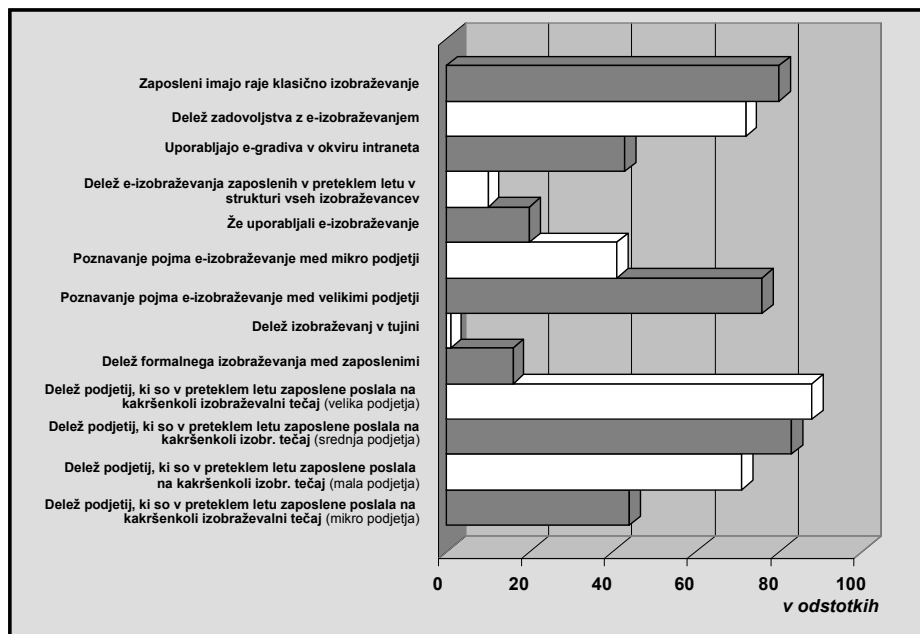
- Delež podjetij, ki so v preteklem letu svoje zaposlene poslala na kakršenkoli izobraževalni tečaj, znaša za velika podjetja 88%, za srednja 83%, za majhna 71% ter za mikro 44%;
- Med zaposlenimi v velikih podjetjih se jih je v preteklih 12 mesecih formalno izobraževalo 9%. Ta delež narašča z manjšanjem velikostne kategorije podjetij in doseže za mikro podjetja 16%. Za vsa podjetja (vzorec) znaša delež 11%, utežen na populacijo pa 16%;
- Med zaposlenimi v slovenskih podjetjih je okoli odstotek takih, ki so se v preteklem letu izobraževali v tujini;
- Delež podjetij, ki pojem e-izobraževanja poznajo, je najvišji med velikimi podjetji (76%), najmanjši pa pri mikro podjetjih (41%). Med podjetji v vzorcu je približno petina e-izobraževanje že uporabljala;
- Med zaposlenimi, ki so se v preteklem letu izobraževali, se jih je v programih e-izobraževanja izobraževalo 10% (2% v velikih, 28% v malih). V

Boštjan Požar
**Razvoj e-izobraževanja in njegova vloga
 pri razvoju človeških virov**

preteklem letu se je e-izobraževalo okoli 1% vseh zaposlenih v slovenskih podjetjih;

- Čeprav je le relativno nizek delež podjetij že uporabljal e-izobraževanje (deleži se gibljejo okrog 15%), pa zanimanje približno trikrat presega uporabo;
- Dodati velja, da če podjetja vprašamo neposredno po internem e-izobraževanju in po on-line gradivu v okviru intraneta, o tem poroča 43% velikih in okrog petina srednjih, majhnih in mikro podjetij;
- Podjetja, ki so zaposlene že e-izobraževala, poročajo, da e-izobraževanje uporabljajo predvsem za področje računalništva in informatike;
- Nobeno od podjetij, ki z e-izobraževanjem že imajo izkušnje, ne poroča nezadovoljstva s tem načinom izobraževanja. Povprečna ocena zadovoljstva na lestvici od 1 do 5 je 3,6;
- Podjetja se v veliki meri strinjajo (4,0), da imajo njihovi zaposleni raje klasično kot pa e-izobraževanje ter da je pri e-izobraževanju privlačna predvsem fleksibilnost.

Tabela 3: Rezultati ankete RIS glede uporabe e-izobraževanja



Vir:RIS (Raba interneta v Sloveniji); Interno gradivo; Dostopno na:
<http://www.ris.org/index.php?fl=2&lact=1&bid=946&parent=13>

3.5 Dejavniki, ki vplivajo na odločitev za vključitev v e-izobraževalni program

3.5.1 Motivacija

Motivacija je psihološko stanje posameznika, usmerjeno k izpolnitvi določene potrebe. Pri e-izobraževanju je motivacija eden ključnih dejavnikov, ki vplivajo na uspešnost e-izobraževanja, saj mora biti posameznik dovolj motiviran, da je udeležen v procesu e-izobraževanja, v katerem samostojno sodeluje, pridobiva informacije, vire in uporablja razpoložljiva učna orodja. Dokazano je, da visoko motivirani ljudje dosegajo rezultate, za katere vsi drugi trdijo, da so nemogoči. Rezultati raziskav so pokazali, da imajo lastni motivi večji pomen pri motiviranju zaposlenih kot brezposelnih. Stališča, ki najbolj motivirajo anketirance, so povezana predvsem z izboljšanjem ekonomskega položaja posameznika. Presenetljivo je, da so taka stališča veliko bolj izražena pri zaposlenih kot pri brezposelnih. Pri motivaciji igra pri e-izobraževanju pomembno vlogo mentor ali tutor, kot ga pogosto imenujejo, ki mora odigrati poleg strokovne vloge tudi vlogo motivatorja. Ni več neposrednega osebnega stika med samimi udeleženci in s predavateljem. Učna vsebina ni več vezana na predavatelja, ampak nastopa samostojno in stoji in deluje sama po sebi. Vsebina celo prevzame del predavateljevih nalog. Glavni nalogi mentorja v e-izobraževanju sta tako zagotavljanje učne in motivacijske podpore udeležencem ter vrednotenje odgovorov in nalog udeležencev. Glavna naloga udeleženca e-izobraževanja pa ostaja enaka kot v klasični obliki, to je osvojitve čim več uporabnega znanja in spretnosti ter osebna rast in razvoj. Poleg osebnih izzivov, radovednosti ter potrebe po kompetentnosti in dosežkih pa na motivacijo močno vpliva tudi pomen oziroma vloga izobraževanja pri naših dolgoročnih ciljih. V vsakem primeru mora učeči imeti razlog, ki ga dovolj motivira, da vztraja pri e-izobraževanju, ki je neosebno že po definiciji. Kljub temu, da je učeči vendarle v stiku s svojim mentorjem, se mora spopasti s pripravljenostjo porabiti svoj čas za računalnikom. Pri e-izobraževanju je motivacija ključnega pomena za uspešnost izobraževanja, zato ta način za nemotivirane posameznike ni najbolj primeren.

3.5.2 Tehnološke možnosti

Odločitev o vključitvi v e-izobraževanje je pogojena tudi s tehnološkimi možnostmi posameznika. Za uspešno udeležbo v programu e-izobraževanja je

Boštjan Požar
**Razvoj e-izobraževanja in njegova vloga
pri razvoju človeških virov**

potreben povprečno zmogljiv računalnik z ustrezno programsko opremo, ki omogoča pregledovanje pripravljenih učnih gradiv in drugih vsebin. Glede na to, da je velik del gradiv v obliki HTML, udeleženec potrebuje običajen spletni brskalnik. Lahko pa so učna gradiva pripravljena v drugih formatih kot so ppt, doc, pdf, jpg, flash, java in drugi. V tem primeru je potrebna ustrezna programska podpora, ki podpira navedene formate, novejša inačice programske opreme pa bodo zagotovile, da bo učeči datoteko z učno snovjo z gotovostjo odprl. Pri e-izobraževanju je pomembna tudi hitrost povezave do interneta. Počasne internetne povezave otežujejo e-učenje. Ob znižanju cene in širšemu preboju hitrejših povezav (ADSL) v preteklem letu, prenos podatkov ne pomeni več tistih ovir, ki bi lahko ključno vplivale na odločitev posameznika o vključitvi v e-izobraževanje. Reprezentativna telefonska anketa RIS (n=3.400), izvedena decembra 2004, kaže, da ima okoli 55% oseb (935.000) v starosti od 10 do 75 let oz. 52% slovenskih gospodinjstev (355.000) dostop do interneta. Pri tem je glavni dostop skoraj vedno dostop z osebnim računalnikom. V splošnem beležimo med gospodinjstvi hitro širitev dostopa do interneta, saj je v letu dni internet vstopil v skoraj 10% novih slovenskih gospodinjstev. Slovenija se je s tem povsem približala povprečju državam EU15 oziroma ga je presegla, če upoštevamo tudi mobilni dostop. Tudi navedeno govori v prid trditvi, da glede na rabo IKT tehnologija ni več ključna ovira e-izobraževanju.

3.5.3 Računalniška pismenost

E-izobraževanje sicer ne zahteva naprednih računalniških znanj, vendarle pa je to za posameznika, ki mu spopadanje z računalniškimi veščinami predstavlja problem, lahko odločilen dejavnik. Dandanes so osnovna računalniška znanja nuja za delo na številnih delovnih mestih, saj je računalnik v veliki meri prisoten tudi pri opravljanju fizičnih del. Zaradi dviga tehnološke razvitosti v splošnem, je računalniška pismenost ključnega pomena za posameznika, ki želi biti konkurenčen na trgu delovne sile. Računalniško pismenost spodbujata tako Slovenija kot EU vse od osnovne šole pa do tretje generacije (vseživljenjsko učenje). Ekonomske in družbene spremembe namreč spreminjajo značilnosti temeljnih spretnosti, ki omogočajo delovanje v delovnem, družinskem in družbenem življenju. O tem govori Memorandum o vseživljenjskem učenju (2000), ki v prvem ključnem sporočilu določa informacijsko pismenost kot eno od novih temeljnih spretnosti, ki je potrebna za aktivno sodelovanje v družbi znanja. V Sloveniji je v nekaterih slovenskih regijah nizka raven splošne informacijske pismenosti, še posebej z vidika uporabe računalniških aplikacij. Mednarodne pa tudi domače izkušnje nakazujejo, da je npr. spričevalo ECDL prezahtevno za

tisti del prebivalstva, ki ni bil deležen računalniškega izobraževanja med rednim šolanjem in nima možnosti uporabe računalnika doma ali na delovnem mestu. V to skupino spadajo predvsem starejši odrasli (starejši od 40 let), odrasli brez izobrazbe in poklica, torej tisti, ki so najbolj ogroženi pri pridobivanju ključnih sposobnosti, ki bi jim omogočale pridobiti ali ohraniti zaposlitev. Po statističnih podatkih je v Sloveniji kar 169.000 odraslih z osnovnošolsko izobrazbo ali manj (SURS, 2003), ki so možni iskalci osnovnih računalniških znanj. Na potrebe po osnovnem računalniškem usposabljanju kažejo tudi podatki Zavod RS za zaposlovanje, ki je v letu 2002 napotil na računalniške tečaje 1.427 brezposelnih oseb, kar pomeni 49,7 % vseh vključenih v programe izpopolnjevanja in usposabljanja. Iz teh podatkov sicer ni razvidna razmejitev deležev med napolitvami v osnovno ali specialistično računalniško izobraževanje, kljub vsemu pa je potreba po takem znanju očitna.

Tudi raziskava RIS je pokazala, da se respondenti v veliki meri strinjajo s tem, da se je vse življenje potrebno izobraževati in izpopolnjevati. Leta 2002 kot tudi 2004 so se respondenti najbolj strinjali s trditvijo "vse življenje se je potrebno izobraževati" (4.7) in "pripravljen sem se dodatno izobraževati in izpopolnjevati" (4.4). Leta 2004 (3.5) so se nekoliko bolj kot leta 2002 (3.3) strinjali, da je izobrazba, pridobljena s študijem na daljavo, enakovredna izobrazbi, pridobljeni na klasičen način. Razvijanje sposobnosti in znanj je neprekinjen proces, ki se ne konča z zaključkom formalnega izobraževanja posameznika. Vseživljenjsko izobraževanje pa postaja nujnost, katere uresničevanje spodbuja in podpira tehnologija. Glede na rezultate raziskave in dejstvo, da za vključitev v e-izobraževanje zadostujejo povprečna, skoraj minimalna računalniška znanja, je odločitev posameznika, da se v e-izobraževanje ne bo vključil, verjetno bolj posledica strahu pred novim izzivom kot dejanskega pomanjkanja računalniške pismenosti. Primerjalno s preteklimi leti pa računalniška pismenost očitno tudi napreduje.

4. Zaključki

Ponudba e-izobraževanja v Sloveniji se bogati, predvsem v sektorju go-spodarstva, ki uporablja ta način za razvoj kadrov in posredovanje specifičnih znanj. Obstaja večje število komercialnih ponudnikov programov e-izobraževanja, ki se ukvarjajo s ponudbo e-izobraževanja profesionalno. Fakultete, višješolski in visokošolski zavodi nekoliko zaostajajo pri uvajanju e-izobraževanja in zagotavljajo o tem bistveno premalo informacij. Institucije znanja bi morale biti protagonisti uva-janja e-izobraževanja pri razvoju, raziskovanju in uvajanju. Stroški e-izobraževanja nastajajo pri različnih nosilcih, od stroškov razvijanja aplikacij, stroškov priprave

Boštjan Požar
**Razvoj e-izobraževanja in njegova vloga
pri razvoju človeških virov**

učnih gradiv, stroškov mentorstva, stroškov udeleženca. Stroški razvijanja aplikacije so veliki, vendar za razvoj e-izobraževanja to ni bistvenega pomena, saj ponudnik lahko že razvito aplikacijo kupi ali najame in s tem veliko prihrani. Stroški priprave učnih gradiv zahtevajo interdisciplinarni pristop, saj je treba angažirati strokovnjake s posameznih strokovnih področij, andragoške strokovnjake (didaktika) in pa računalniške strokovnjake za tehnično izvedbo. Tudi v tem primeru obstajajo že pripravljena gradiva drugih ponudnikov, kar lahko prav tako prispeva k znižanju stroškov. Med stroške ponudnika pa štejemo še stroške mentorstva, ki so odvisni od velikosti skupine ter potreb skupine po mentorskem delu. Stroški udeleženca pa so stroški udeležbe ter stroški interneta. Stroški ne bi smeli biti ključna ovira razvoju e-izobraževanja, saj so na udeleženca nižji kot pri klasičnem izobraževanju, ponudniki pa lahko razvite programe, ki so sicer dragi, tržijo dolgo po prvi uvedbi in za veliko število uporabnikov. Tehnološki razvoj omogoča učinkovito izvajanje in razvoj e-izobraževanja, razvoj pa gre predvsem v smeri dvosmerne komunikacije (avdio in video povezava). Poslovno okolje v veliki meri že uporablja to možnost izobraževanja za zaposlene (Slovenija je pri tem v samem vrhu), v kolikor pa ne, je bila v opravljenih anketah izražena velika mera pripravljenosti, da bodo e-izobraževanje pri razvoju človeških virov uporabili v prihodnje. Motivacija udeleženca je bila na področju individualnih razlogov opredeljena kot ključni dejavnik. Metoda je primerna za visoko motivirane posameznike, ki imajo motiv in jasen cilj, saj je v tem primeru potrebna samostojnost udeleženca pri študiju in lastna organiziranost, da bi posameznik lahko zmogel študijske obveznosti in zahteve, glede na neosebno podajanje znanja. Tehnološka opremljenost potencialnih udeležencev je bila ocenjena kot ustrezna, saj je Slovenija po rabi interneta v samem vrhu v EU, iz česar lahko zaključimo, da je opremljenost z računalniško opremo na ustreznem nivoju. Računalniška pismenost v nekaterih regijah nazaduje, vendar pa e-izobraževanje ne zahteva naprednih računalniških znanj, kar pomeni, da bi se lahko e-izobraževanja udeležil vsak, ki razpolaga z minimalnim poznavanjem delovanja strojne in programske opreme. Bolj kot računalniško neznanje je pri tem pomemben dejavnik strah posameznikov, da ne bi zmoгли obvladovati tega izziva. Sociološki dejavniki vsak na svoj način vplivajo na vključevanje v e-izobraževanje; bolj pasivni posamezniki, ki se težje učijo, praviloma potrebujejo kontakt s kolegi in profesorji, zato zanje e-izobraževanje ni primeren način izobraževanja. Privatizacija oz. komercializacija šolstva ter socialne stiske bodo zmanjšale možnosti in želje posameznikov po klasičnem študentskem življenju, kar bi lahko vplivalo na vključevanje posameznikov v e-izobraževanje.

Boštjan Požar
**Razvoj e-izobraževanja in njegova vloga
pri razvoju človeških virov**

Zaključimo lahko, da je e-izobraževanje v Sloveniji v splošnem povprečno razvito (v različnih sektorjih različno, nekje tudi nad povprečjem) in bo na nekaterih segmentih potrebovalo večja razvojna prizadevanja, več informacij in boljšo promocijo, kar naj bi spodbudilo rabo e-izobraževanja. V dobi znanja, v kateri smo se znašli, se naše razumevanje tega, kaj je učenje, kje in kako poteka in za katere namene, spreminja. Vedno bolj pričakujemo, da se bodo metode poučevanja, učenja in same okoliščine učenja prilagodile različnim interesom, potrebam in zahtevam, ne samo posameznikov, temveč tudi posebnih interesnih skupin v multikulturni evropski družbi. To pa pomeni izrazit premik k uporabniku. IKT torej pomeni velike priložnosti za inovacije v metodah poučevanja in učenja. Kljub temu ugotavljamo, da e-izobraževanje še ni v celoti odigralo svoje vloge in še ni udeležilo vseh svojih zmožnosti.

Boštjan Požar je po zaključenem višješolskem študiju lesarstva diplomiral na Fakulteti za upravo, kjer v tem letu zaključuje magistrski študij. Tako diplomsko kot magistrsko delo obravnava vprašanja s področja regionalnega razvoja. Zaposlen je na Regionalni razvojni agenciji, kjer dela kot svetovalec. Ima bogate izkušnje z delom na projektih. Je eden izmed soavtorjev RRP Notranjsko-kraške regije 2000-2006, kot sekretar in koordinator priprave RRP pa je aktivno sodeloval tudi pri pripravi RRP Notranjsko-kraške regije za programsko obdobje 2007-2013.

Boštjan Požar
**Razvoj e-izobraževanja in njegova vloga
pri razvoju človeških virov**

Literatura in viri

- Dinevski, D. (2003): Informacijska tehnologija v univerzitetnem izobraževanju (Information technology platform for e-learning implementation). V: Društvo i tehnologija 2003. Zagreb: Hrvatsko komunikološko društvo, str. 148-158.
- Lesjak, D., Sulčič, V. (2003): Ekonomski vidiki utemeljevanje projektov e-poslovanja. V: Zbornik posvetovanja / Dnevi slovenske informatike 2003, Portorož, Slovenija, 16-18. april 2003, str. 26-31.
- Dinevski, D., Ojsteršek, M. (2003): Tehnologija in organizacija storitev e-izobraževanja. V: Vzgoja in izobraževanje v informacijski družbi. Kranj, Moderna organizacija, str. 538-544.
- Sulčič V., Lesjak D. in A. Balde. (2004): Uvod v ekonomiko e-izobraževanja (Introduction in Economics of e-Learning). Delovni zvezek 10: str. 1-16. Koper, Fakulteta za management.
- Dobnik N. (2001): Pomen izobraževanja na daljavo za gospodarstvo. V: Andragoška spoznanja - Izobraževalni management (tematska številka), letn. 7, št. 4., str. 56-60.
- Dobnik N. (2003): Slovenija pred didaktičnimi izzivi virtualnega učnega okolja. V zborniku: E-izobraževanje doživeti in izpeljati. Maribor, Doba, str. 55-67.
- Geder, M. (2003): Principi oblikovanja modelov e-izobraževanja in njihovo uvajanje v prakso. V zborniku: Strokovna konferenca E-izobraževanje doživeti in izpeljati. Maribor, Doba, str. 121-136.
- Cergol, S. (2003): Participacija, komunikacija in kolaboracija v e-izobraževanju - ali novi mediji omogočajo optimalno in potencialno učinkovito učenje? V zborniku: Strokovna konferenca E-izobraževanje doživeti in izpeljati. Maribor, Doba, str. 107-119.
- Bregar, L. (1998): Študij na daljavo–nove poti komuniciranja v procesu izobraževanja. V publikaciji: Vloge in naloge pomočnikov ravnateljev v šolskem managementu / I. strokovni posvet Management v izobraževanju, Portorož, 7. 4. do 9. 4. 1997. - Ljubljana: Šola za ravnatelje, 1998. str. 93-121.
- Borger, R. (2000): Psihologija učenja. Ljubljana, Cankarjeva založba. 220 str.
- Kragelj, S. (2002): Gospodarski vestnik, Konferenca Izobraževalni management, Ljubljana.
- Rowntree, D. (1992): Exploring open and distance learning. London: Kogan Page, 299 str.
- RIS, E-izobraževanje 2005/2006, Visokošolski in višješolski zavodi. Dostopno na <http://www.ris.org>
- RIS, <http://www.ris.org/index.php?fl=0&p1=276&p2=285&p3=&id=288>
- RIS, Raziskava rabe interneta v Sloveniji. Dostopno na <http://www.ris.org>

Boštjan Požar

**Razvoj e-izobraževanja in njegova vloga
pri razvoju človeških virov**

- Vesel, P. (2004): Analiza potreb po e-učenju. V publikaciji: EIC novice. str. 18.
- Vehovar, V., Platinovšek, R. (2005): RIS, E-izobraževanje – podjetja. Ljubljana, Center za metodologijo in informatiko - Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani.
- Stanič, M., Macedoni, K. (2004): Evalvacija e-izobraževanja, Strokovno Gradivo Konference Izobraževalni Management, letnik 2, številka 6.
- LTFE, E-CHO sistem za e-izobraževanje, Uporabniški priročnik, verzija 2.4.0.
- JAPTI, Predstavitev dobrih ePraks 2005–2006, 2005–2006.
- Pečnik, T. (2005): E-izobraževanje kot alternativna oblika izobraževanja zaposlenih. Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani, diplomsko delo. 80 str.
- Komisija Evropske skupnosti, Memorandum o vseživljenjskem učenju.
- Nekrep, A. (2000): E-Izobraževanje v programih stalnega strokovnega spopolnjevanja, diplomsko delo. Pedagoška fakulteta Maribor, 93 str.
- Sulčič, V. (2000): Vpliv informacijske tehnologije na izvajanje študija na daljavo, raziskovalno poročilo, ločeno oštevilčenje. Maribor, Ekonomsko-poslovna fakulteta.

Boštjan Požar
**Razvoj e-izobraževanja in njegova vloga
pri razvoju človeških virov**

SUMMARY

DEVELOPMENT OF E-EDUCATION AND ITS ROLE IN HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT

In the dynamic times we live in, formally acquired knowledge quickly goes out of date. Lack of adequately trained and educated personnel requires organisations to ensure systematic training and education of personnel. Due to the development of information and communication technologies together with globalisation, companies today face major challenges. These challenges result from changes in demographics as well as the economy. An important common denominator in all of the consequences of these changes is the ongoing requirement for new knowledge, defined as the key factor of any modern organisation's competitiveness. This article defines the options companies have at their disposal, how the economy handles these knowledge requirements, how it responds to the possibilities of new education and the various potentials these methods have. The author has given primary attention to the introduction and use of alternative education options, including, among others, e-education. The following sections of the article focus on the development of e-education, the situation in the field of e-education today, and on providing an answer to the following questions: To what extent is e-education gaining ground as an educational method; and to what extent can e-education replace traditional education in the lecture rooms of tomorrow? It presents an overview of the e-education programme offer in Slovenia; the introduction of e-education into higher education programmes; technological development programmes and related options; e-education preparation and implementation; an analysis of the needs for e-education in the business environment; and other factors that have an impact on an individual's decision to participate in an e-education programme.

The e-education offer in Slovenia is developing briskly, especially in the business sector, which employs this form of education in personnel development and in the transfer of specific knowledge. There are several commercial providers of e-education programmes engaged professionally in providing e-education. Faculties, higher vocational and university level institutes lag behind somewhat in the introduction of e-education and provide far too little information on the subject. Educational institutions should be the main protagonists in the introduction of e-education in development, research and training. E-education costs are incurred by various parties,

in the form of application development costs, the preparation of study materials, mentorship and participant costs. Application development costs are high, but this is of no consequence for e-education development, as a provider may purchase or lease a previously developed application, and in the process enjoy significant savings. The cost of preparing study materials requires an interdisciplinary approach, as experts from specific professional fields need to be engaged, such as andragogy experts (didactics) and computing experts for technical execution. This case too affords the possibility of acquiring study materials previously prepared by other providers, which can also contribute reducing costs. In addition, provider costs also include mentorship costs which depend on group sizes and the need for work with a mentor. Participant costs include participation and internet costs. Costs should not constitute a key impediment to the development of e-education, as per-participant costs are lower than those incurred in traditional education, and providers may continue marketing otherwise expensive, previously-developed programmes long after their initial introduction, to a large number of users. Technological development enables efficient implementation and development of e-education, which is generally realised in terms of two-way communication (audio and video connection). The business environment already makes use of this option for its employees to a large extent (Slovenia is, in this sense, at the very top of the scale); if this method is not already use, we nevertheless find a considerable willingness to begin using e-education in human resources development in the future in all of the conducted surveys. Participant motivation was defined as the key factor as regards individual motives. This method is appropriate for highly-motivated individuals who have a motive and a clear objective, as in e-education the participant's independence as regards studies and personal organisation are necessary in order for them to successfully carry out their study obligations and requirements, as the process represents a comparatively impersonal manner of imparting knowledge. Technical (computer) equipment of potential participants was deemed adequate, as internet use in Slovenia ranks with the best in the EU. Computer literacy in some regions may be found lagging somewhat, but e-education does not require advanced computer skills, which means that anyone having minimum fluency in computer hardware and software could partake of e-education. More important than a shortcoming in computer fluency is the fear of not being able to meet such a challenge overall that is an important factor. Sociological factors, each in their own way, have an impact on the

Boštjan Požar

**Razvoj e-izobraževanja in njegova vloga
pri razvoju človeških virov**

decision to participate in e-education; characteristically passive individuals have more difficulty studying generally require contact with colleagues and teachers, making e-education an inappropriate form of education for them. The privatisation and commercialisation of schooling, together with social hardships, reduce the individual's possibilities for and desire of a traditional student lifestyle, which could positively influence their decision to partake in e-education.

The author concludes that e-education in Slovenia is, overall, at some average level (varying from sector to sector, and above average in some) and that in some segments, requires more significant development efforts, more information and better marketing aimed at encouraging participation in e-education. In the age of information and education in which we live, our perception of learning – what it is, where and how it takes place, and to what end – is changing. Our expectations of education, as well as our need for learning methods and conditions to adapt to a variety of interests, needs and requirements of both individuals as well as special interest groups in a multicultural Europe, continue to grow. It would, however, be inappropriate to claim that e-education will entirely replace traditional education and result in empty lecture rooms. Several factors support this thesis, such as the unsuitability of specific subjects or content for electronic transfer, the difficulty of introducing e-education into higher education institutions, limited technical skills, high learner motivation, and the need for physical contact between students, for group study work and help among others. On the other hand, rapid development of e-education points to the increasingly important role of e-education in existing education programmes.

Priprave na predsedovanje Slovenije Evropski uniji

UDK: 341.22/24EU

Marija Minka Jerebič

Ministrstvo za kulturo Republike Slovenije

minka.jerebic@gov.si

IZVLEČEK

Decembra 2004, ko je zasedal Svet Evropske unije, je bilo odločeno, da bo Republika Slovenija prva med novimi državami članicami, ki bo prevzela predsedovanje Evropski uniji.

Za Slovenijo je to velik izziv, dolžnost in odgovornost, kajti predsedovanje Svetu Evropske unije in Evropskemu svetu ni samo projekt na področju evropskih zadev, temveč je to projekt, ki je nacionalnega pomena. Predsedovanje ni priložnost za predsedujočo državo, da v ospredje postavi svoje specifične nacionalne interese, saj bi tako izgubila kredibilnost. To je projekt, ki zahteva sodelovanje velikega števila ljudi. Uspešno predsedovanje pa naj v ospredje postavlja evropske interese. Zaradi tega so priprave na predsedovanje izrednega pomena.

Prispevek obravnava priprave na predsedovanje, vsebine posameznih projektov, naloge, ki si jih je zadala država, da jih bo uresničila v času predsedovanja. V zadnjem delu pa so predstavljeni rezultati ankete, ki je bila izvedena med državljanji Slovenije o poznavanju priprav na predsedovanje.

Ključne besede: predsedovanje Evropski uniji, priprave na predsedovanje, poročilo o pripravah, program predsedovanja

1. Uvod

Predsedovanje držav članic Evropske unije Svetu Evropske unije je vpeljala že Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, t. i. Rimska pogodba iz leta 1957. Ta je določila, da države članice izmenoma prevzamejo funkcijo predsednika Sveta ministrov za dobo šestih mesecev. Z Maastrichtsko pogodbo leta 1992 so se funkcije predsedstva razširile tudi na predsedovanje Evropskemu svetu, ki se pod predsedstvom voditelja predsedujoče države ali vlade države članice sestane vsaj dvakrat na leto (Lenarčič, 2006, str. 3).

Če bi Pogodba o Ustavi za Evropo vstopila v veljavo, bi vidnejšo spremembo pomenila prav zamenjava šestmesečnega samostojnega predsedovanja s t. i. "skupinskim 18-mesečnim predsedovanjem". Kljub temu, da evropska ustavna pogodba še ne velja, so države članice izrazile željo po okrepljenem sodelovanju med tremi zaporednimi polletnimi predsedstvi.

Predsedovanje Evropski uniji v prvi polovici leta 2008 je za Slovenijo velik izziv, saj bo med novimi državami članicami prva, ki bo opravljala to funkcijo (Lenarčič, 2006, str. 3). Prevzem predsedovanja Evropski uniji je za državo, ki je pred tremi leti pristopila k uniji, izjemno zahteven nacionalni projekt.

Vlada Republike Slovenije je začela priprave na predsedovanje takoj po odločitvi Sveta Evropske unije.

Za uspešno predsedovanje je še posebej pomembno upoštevati načeli nevtralnosti in nepristranskosti. Cilj predsedovanja je namreč doseči napredek pri delu unije. Temu je prilagojen tudi način dela, ki ga zaznamujejo predvsem iskanje kompromisnih rešitev med sedemindvajsetimi državami članicami ob hkratnem upoštevanju stališč Evropske komisije in Evropskega parlamenta (<http://svez.gov.si>).

Za uspešno izvedbo predsedovanja, ki pomeni izjemno povečan obseg dela v predsedujoči državi in njenem stalnem predstavništvu v Bruslju, mora država pripraviti in usposobiti svojo celotno upravo. Pri tem prilagodi metode dela svoji tradiciji in kulturi, način organiziranja in delovanja pa je odvisen tudi od velikosti države in njenih interesov. Pri predsedovanju predsedujoči državi nudi pomoč Generalni sekretariat Sveta Evropske unije (Bagon, 2006, str. 1). Vsekakor pa to ni dovolj. V proračunu je treba zagotoviti finančna sredstva, uspešno usposobiti ljudi, ki bodo sodelovali pri teh projektih, zagotoviti ustrezne protokolarne objekte, pripraviti logistiko ter zagotoviti dober program, ki ga bo država favorizirala v času predsedovanja.

1.1 Organizacijska struktura za priprave in izvedbo predsedovanja

Vlada Republike Slovenije je 6. januarja 2005 s posebnim sklepom ustanovila ožjo delovno skupino za priprave na predsedovanje. Zagotavljala naj bi konsistentno vodenje projekta slovenskega predsedovanja uniji, oblikovala splošne politične smernice in prioritete ter nadzorovala potek priprav na predsedovanje v okviru državne uprave (Lenarčič, 2005, str. 3).

Za operativno vodenje priprav in izvedbo projekta predsedovanja ter za koordinacijo, usmeritve in nadzor dela vseh sodelujočih pri projektu predsedovanja

je ožja delovna skupina imenovala širšo delovno skupino za predsedovanje. To skupino vodi državni sekretar za evropske zadeve, sestavljajo pa jo še predstavniki posameznih ministrstev in drugih organov. Delovna skupina koordinira, usmerja in nadzira delo posameznih podskupin, ministrstev in drugih organov, ki so vključeni v pripravo predsedovanja (Lenarčič, 2005, str. 3).

V podporo širši delovni skupini je bila oblikovana posebna Projektna skupina za koordinacijo priprav in predsedovanje Slovenije Evropski uniji v Službi vlade Republike Slovenije za evropske zadeve. Ustanovljena je bila tako za podporo predsedovanja in priprave nanj, kot tudi za kontaktno točko Slovenije za komuniciranje s sopredsedujočima državama, Nemčijo in Portugalsko (Lenarčič, 2005, str. 3).

Ožja delovna skupina je na svoji prvi seji predstavila pet osnovnih nalog, ki jih je treba izvesti v okviru priprav na predsedovanje. Za izvedbo posameznih nalog je znotraj širše delovne skupine oblikovala pet podskupin: podskupino za program predsedovanja, podskupino za kadre, podskupino za komunikacijo z javnostmi in promocijo, podskupino za logistično organizacijo predsedovanja in podskupino za proračun predsedovanja (Lenarčič, 2005, str. 3).

Ministrstva, vladne službe, uradi in drugi organi se vključujejo v delo vseh podskupin in tako zagotavljajo, da priprave potekajo nemoteno. Dobro pripravljena država v času predsedovanja tako ne bo imela težav.

1.2 Potek priprav na predsedovanje Slovenije Evropski uniji

Organizacijske priprave na predsedovanje Slovenije Evropski uniji so stekle takoj po tem, ko je bil v ožji delovni skupini sprejet koncept priprav. Projektna skupina za koordinacijo priprav in predsedovanje je opredelila osnovne elemente projektnih nalog podskupin na posameznih področjih in okvirni terminski načrt za izvedbo posameznih nalog (Lenarčič, 2005, str. 5).

K vodenju tako kompleksnega procesa kot so priprave in izvedba predsedovanja, je treba pristopiti projektno. Zato je bilo določeno, da morajo biti v projektnih nalogah, ki jih bodo pripravile podskupine, podrobneje opredeljene vse identificirane naloge, metode dela, nosilci nalog, potrebni kadri in roki (Lenarčič, 2005, str. 5). Vsi, ki so vključeni v projekt, morajo imeti vodilo in enotno predstavo o tem, katere naloge je treba opraviti, kako, kdo jih bo opravil in kdaj.

Delo v podskupinah koordinira, usklajuje in usmerja državni sekretar za evropske zadeve in vodja širše delovne skupine, ki v ta namen sklicuje sestanke z

vodji podskupin, po potrebi pa tudi s predstavniki državnih organov (Lenarčič, 2005, str. 5).

Prvi osnutki projektnih nalog so bili pripravljene v začetku aprila 2005. Kasneje so bili nadgrajeni v skladu z usmeritvami ožje delovne skupine ter z dogovori na usklajevalnih sestankih vodij podskupin in sestankih med podskupinami in projektno skupino (Lenarčič, 2005, str. 6). Poleg tega so bili upoštevani tudi predlogi Stalnega predstavništva Republike Slovenije pri Evropski uniji v Bruslju in drugi predlogi, informacije in znanja, pridobljena na delovnih sestankih v zvezi s predsedovanjem na Generalnem sekretariatu Sveta Evropske unije ter na obiskih pri koordinatorjih in organizatorjih predsedovanja v drugih državah.

Končni popravki in dopolnitve projektnih nalog so bili opravljeni po obravnavi v ožji delovni skupini. Po sprejetju gradiva na vladi je bila zaključena prva faza priprav države na predsedovanje (Lenarčič, 2005, str. 6). Hkrati se je začelo intenzivno delo na posameznih področjih projektnih nalog in usklajevanjem med podskupinami. Nekatere naloge se že izvajajo.

Državni sekretar za evropske zadeve je problematiko priprav obravnaval na sestankih delovne skupine in na sestankih s posameznimi ministri ter direktorji vladnih služb in drugih organov. Ministrstvom so bili posredovani osnutki projektnih nalog, informacije o izvajanju priprav in o samem predsedovanju (Lenarčič, 2005, str. 6).

V aprilu 2006 je bilo pripravljeno poročilo o pripravah na predsedovanje Slovenije Evropski uniji v prvi polovici leta 2008, ki je bilo posredovano Državnemu zboru (Lenarčič, 2006, str. 3). To pa ni bilo edino poročilo. Konec leta 2006 so vsa tri predsedstva (Nemčija, Portugalska in Slovenija) predstavila skupni program. Zunanji minister Nemčije je predstavil ustavni proces, evropsko sosedsko politiko in energetiko. Portugalski zunanji minister pa je predstavil Lizbonsko strategijo - krepitev zaposlovanja in gospodarske rasti. Predstavljeni so bili tudi širitev, Zahodni Balkan in medkulturni dialog. Prihodnja tri predsedstva si bodo prizadevala za nadaljnjo širitev schengenskega in evro območja.

Slovenija namerava posebno pozornost posvetiti medkulturnemu dialogu, ki se bo odvijal predvsem v okviru razlik in podobnosti med krščanstvom in islamom. Z uvrstitvijo medkulturnega dialoga med prioritete slovenskega predsedovanja želi Slovenija prispevati k razmisleku o identiteti Evrope in h krepitvi evropske zavesti ter pripadnosti skupnemu civilizacijskemu prostoru. Z razširitvijo dimenzije dialoga izven unije, v povezavi z drugimi prioritetami predsedovanja, Slovenija ponuja komunikacijski forum državam Balkana.

V letu 2006 so priprave prešle v izvedbeno fazo. Na področju programa so bile v tem letu izpostavljene štiri teme, za katere vlada meni, da bi lahko bile v

letu 2008 za Evropsko unijo strateškega pomena. Izbor prioriternih nalog se lahko spremeni. Vlada Republike Slovenije bo o prioritetah dokončno odločala šele konec leta 2007.

1.3 Vsebina projektnih nalog za predsedovanje

V projektnih nalogah za posamezna področja priprav na predsedovanje so podskupine natančno opredelile naloge s svojega področja, nosilce za njihovo izvedbo in določile roke, v katerih morajo biti naloge opravljene ter pripravile preliminarno oceno o potrebnih kadrovskih virih in stroških (Lenarčič, 2005, str. 6).

Podskupine so projektne naloge sproti dopolnjevale z novimi informacijami in nalogami ter podrobnejšimi opredelitvami že zastavljenih nalog (Lenarčič, 2005, str. 6).

Projektna skupina pri državnem sekretarju za evropske zadeve na podlagi poročil in gradiv spremlja izvajanje priprav. Državni sekretar za evropske zadeve pa o pripravah na predsedovanje poroča ožji delovni skupini in dvakrat letno Vladi Republike Slovenije (Lenarčič, 2005, str. 6). To je izrednega pomena, saj tako vlada lahko ves čas priprav obvešča parlament o izvajanju projekta. Parlament pa lahko brez težav potrdi delo vlade in odločitve v zvezi s sprejetjem posameznih nalog. V projekt predsedovanja bo vključenih več kot 1000 visoko usposobljenih strokovnjakov. Celotna ekipa ljudi, ki bo odgovorna za izvedbo predsedovanja, je bila oblikovana v začetku leta 2006, nekateri so z delom pri projektu že začeli, drugi pa se še intenzivno usposablajo. V času predsedovanja bo v Sloveniji organiziranih predvidoma več kot 100 neuradnih dogodkov. Logistične priprave za izvedbo teh dogodkov so že v polnem teku.

1.4 Naloge predsedujoče države in splošna načela predsedovanja

Slovensko predsedovanje se začne 1. januarja 2008 in konča 30. junija 2008. V tem obdobju bo Slovenija prevzela tri pomembne skupine nalog:

1. vodila bo delo vseh sestav Sveta Evropske unije in sestav Evropskega sveta,
2. zastopala bo Svet Evropske unije v odnosu do drugih institucij Evropske unije in
3. zastopala bo Evropsko unijo v mednarodni skupnosti (Lenarčič, 2006, str. 1).

K 1: Pravni okvir predsedovanja sta Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti in Pogodba o Evropski uniji, ki pa funkcij predsedstva ne opredeljujeta podrobneje. Te so določene v Poslovniku Sveta, predvsem s členi 1, 2, 11, 19, 20 in 26 (Ur. l. Evropske unije, 92/C 224/01, 1992).

Predsedstvo med drugim pripravlja, sklicuje in vodi sestanke Sveta Evropske unije na vseh ravneh. Predsedujoči delovnim telesom Sveta Evropske unije je odgovoren, da dela na zasedanjih potekajo gladko, saj je učinkovito in ustvarjalno vodenje sestanka s 27. delegacijami držav članic in delegacijo Evropske komisije zelo zahtevna naloga, posebno še ob upoštevanju postopkovnih pravil in nekaterih dodatnih omejitev (Lenarčič, 2006, str. 2).

Po dosedanjih izkušnjah predsedujoča država v šestmesečnem mandatu predseduje dvema zasedanjema Evropskega sveta, okoli 40 ministrskim zasedanjem, 60 zasedanjem Odbora stalnih predstavnikov (COREPER I in II) ter približno 3.000 zasedanjem delovnih skupin in različnih odborov. Poleg priprave in vodenja velikega števila formalnih zasedanj mora predsedujoča država opraviti tudi veliko neuradnega dela v obliki lobiranja, pogajanj in neformalnih sestankov s posameznimi državami članicami, skupinami držav ter evropskimi institucijami (Lenarčič, 2006, str. 3).

Sodelovanje predstavnikov Slovenije s predstavniki že predsedujočih držav potekajo zelo intenzivno, saj si s tem pridobivajo izkušnje drugih držav in tudi spremljajo programe, ki so jih imele posamezne države v času predsedovanja.

Poleg uradnega dela predsedovanja, ki se odvija na sestankih v Bruslju, Luksemburgu in Strasbourgu, se je uveljavila tudi praksa priprave neuradnih srečanj v predsedujoči državi. V nasprotju s formalnimi sestanki na sedežu evropskih institucij, ki jih skoraj v celoti logistično organizira in financira Generalni sekretariat Sveta Evropske unije, sta organizacija in financiranje dogodkov v predsedujoči državi njeno breme (Lenarčič, 2006, str. 4).

K 2: Predsedujoči Svetu Evropske unije predstavlja Svet Evropske unije v stikih z drugimi institucijami unije. Posebnega pomena je sodelovanje z Evropskim parlamentom in Evropsko komisijo. V tem mora predsedujoča država predstavljati stališče Sveta Evropske unije v t. i. triologu z omenjenima evropskima institucijama, največkrat na področju zadev, povezanih s proračunom unije, ter splošnih in proceduralnih zadev (Lenarčič, 2006, str. 4).

Sodelovanje z Evropskim parlamentom je zelo obsežno in zahtevno. Ob začetku in ob koncu predsedstva predsednik vlade predsedujoče države na plenarnem zasedanju Evropskega parlamenta predstavi program predsedstva

ter zaključno poročilo, pred parlamentom pa nastopi tudi po zasedanjih Evropskega sveta. Ministri predsedujoče države v času predsedstva nastopajo pred odbori Evropskega parlamenta. Dobri odnosi z Evropskim parlamentom so pomembni, ker je ta v vedno večjem deležu evropskih aktov sozakonodajalec. V zakonodajnih postopkih soodločanja Svet Evropske unije v pogajanjih z Evropskim parlamentom zastopa predsedujoča država. Ker je Evropski parlament politična institucija, je ključnega pomena dobro sodelovanje z njim na politični ravni (Lenarčič, 2006, str. 4).

Evropska komisija ima na področjih prvega stebra Evropske unije izključno iniciativno zakonodajno pravico, zato je dnevni red dela Sveta Evropske unije v veliki meri odvisen od dinamike njenega dela. Komisija ima tudi veliko strokovnega znanja, zato so dobri odnosi z njo in njenimi službami potrebni za uspešno vodenje predsedovanja (Lenarčič, 2006, str. 4).

K 3: Z Maastrichtsko pogodbo je predsedstvo pridobilo tudi pristojnosti na področju skupne zunanje in varnostne politike. Predsedstvo v teh zadevah zastopa Evropsko unijo in je odgovorno za izvajanje odločitev, sprejetih skladno s tem naslovom. V tej funkciji izraža tudi stališča unije v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah. Predsedstvo je tako odgovorno za t. i. politični dialog z državami, mednarodnimi organizacijami ter regionalnimi skupinami (Lenarčič, 2006, str. 4).

Predsedujoča država ima pri tej nalogi veliko politično odgovornost in obveznost, predvsem predsednik vlade in zunanji minister kot tudi drugi ministri. Nastopati morajo v imenu vseh držav članic in zastopati skupne interese na mednarodnem področju. Predsedujoča država sodeluje tudi z visokim predstavnikom za skupno zunanjo in varnostno politiko in komisarjem, pristojnim za zunanje odnose in evropsko sosedsko politiko (Lenarčič, 2006, str. 4).

1.5 Vsebinske priprave na predsedovanje

V teku je oblikovanje vsebinskih prioritete predsedovanja ter tem, za katere se glede na t. i. podedovano agendo lahko predvideva, da bodo aktualne v času slovenskega predsedovanja.

V okviru širših prioritete predsedovanja je ožja delovna skupina ocenila, da bi bilo, zaradi strateškega pomena za Evropsko unijo in Slovenijo smiselno posebej izpostaviti štiri teme:

- prihodnost Evropske unije in institucionalni razvoj,
- širitev Evropske unije in Zahodni Balkan ter nova sosedska politika,

- energetika in
- medkulturni dialog (Lenarčič, 2006, str. od 8 do 10).

Ob spremenjenih političnih usmeritvah Evropske unije ali drugačnem uresničevanju sprejemanja zakonodaje se lahko te prednostne naloge do 2008 še spremenijo. Izbor prioritete bo tako svojo končno podobo dobil šele nekaj mesecev pred dejanskim nastopom predsedovanja.

2. Sodelovanje

Priprave na predsedovanje potekajo tudi v okviru mednarodnih bilateralnih in drugih srečanj z izmenjavo mnenj ter izkušenj. Zlasti pomembni so bili stiki z Nemčijo in s Portugalsko ter z nekaterimi drugimi državami tako znotraj kot tudi zunaj območja Evropske unije.

2.1 Sodelovanje z Nemčijo in s Portugalsko ter Francijo

V letu 2006 je bil spremenjen poslovnik Sveta Evropske unije, ki sedaj določa oblikovanje 18-mesečnega programa predsedovanja. Prvi takšen program se je začel izvajati s predsedovanjem Nemčije v letošnjem letu. Slovenija, ki predseduje za Nemčijo in Portugalsko, je tako z omenjenima državama pripravila skupni 18-mesečni program treh predsedstev. Osnutek usklajenega programa je moral biti pripravljen že v juniju 2006, zato je v drugi polovici lanskega leta potekalo veliko sestankov med generalnimi direktorji držav članic, ki so zadolženi za priprave na predsedovanje. Po intenzivnih pripravah in izdelavi osnutka programov so se pogovori nadaljevali na ravni namestnikov zunanjih ministrov, proti koncu leta 2006 pa na ravni zunanjih ministrov (Lenarčič, 2006, str. 11). Osrednji namen uvedbe 18-mesečnega skupinskega predsedovanja je bil okrepiti sodelovanje in tako prispevati k dolgoročnemu usklajenemu razvoju strateških politik Evropske unije.

Skupni program predsedovanja deloma vpliva tudi na koledar, ki ga morajo Nemčija, Portugalska in Slovenija uskladiti v delu, ki se nanaša na srečanja s tretjimi državami (Lenarčič, 2006, str. 11). Ker vse tri države želijo oblikovati skladen razvoj osrednjih politik unije, sodelujejo tudi na druge načine, čeprav k temu nobena od treh držav ni formalnopravno zavezana.

Slovenija je začela sodelovati tudi s Francijo, ki bo Svetu Evropske unije predsedovala za njo kot prva v skupini naslednjih treh predsedujočih držav. Cilj teh pogovorov je predvsem zagotoviti skladen vsebinski prehod iz enega predsedovanja v drugega z namenom omogočiti neprekinjen razvoj ključnih strateških politik unije v letu 2008 (Lenarčič, 2006, str. 11).

2.2 Sodelovanje z Evropskim parlamentom in Evropsko komisijo ter Državnim zborom Republike Slovenije

Glede na povečevanje vloge Evropskega parlamenta in glede vloge v postopkih sprejemanja pravnih aktov je pomembno, da predsedujoča država z njim dobro sodeluje (Lenarčič, 2006, str. 11).

Dobro sodelovanje je potrebno tudi z Evropsko komisijo, saj ima kot edina evropska institucija pristojnost zakonodajne pobude na območju Evropske skupnosti. Tako je v največjem interesu predsedujoče države, da Evropsko komisijo pravočasno seznanimo s strateškimi prioritetami, ki jih komisija lahko upošteva pri oblikovanju svojih zakonodajnih predlogov (Lenarčič, 2006, str. 11). Slovenija ima z obema institucijama že navezane stike na najvišji ravni.

Program predsedovanja sestavljajo trije deli: strateški del, specifične prioritete in celoviti program predsedovanja.

V strateškem delu 18-mesečnega programa je zastavljen okvir delovanja Evropske unije na najpomembnejših področjih, kot so nadaljnji razvoj unije, naslednji koraki glede njene prihodnosti, širitev, krepitev odnosov unije z državami na vzhodu in jugu unije, posebno prek mehanizma Evropske sosedске politike. V ta del spadata tudi širitev schengenskega in evra območja ter zagotavljanje ekonomske dinamike in rasti.

Specifične prioritete programa zajemajo Pogodbo o Ustavi za Evropo, prihodnjo širitev, migracijsko politiko, učinkovito varovanje zunanjih meja unije, policijsko in sodno sodelovanje, razvoj evropskega območja miru in stabilnosti, zagotavljanje evropske prihodnosti držav Zahodnega Balkana in krepitev odnosov z državami evropske sosesčine. Celoviti program zajema zadeve, ki bodo predvidoma obravnavane v prihodnjih 18 mesecih.

Na podlagi skupnega 18-mesečnega programa bo Slovenija v drugi polovici leta 2007 oblikovala podrobnejši šestmesečni program predsedovanja, ki bo bolj konkretno odražal predvidene prioritete slovenskega predsedovanja.

Dobro sodelovanje je izrednega pomena tudi med Vlado Republike Slovenije in Državnim zborom, ne le v času priprav, pač pa tudi v času predsedovanja.

Stalno predstavništvo Republike Slovenije pri Evropski uniji je v lanskem letu izvedlo na področju predsedovanja celo vrsto dejavnosti v podporo pripravam na predsedovanje v nacionalni prestolnici. Veliko dela je bilo opravljenega prav pri oblikovanju 18-mesečnega programa v sodelovanju z generalnim sekretariatom Sveta Evropske unije, s pridobivanjem informacij o izkušnjah drugih predsedujočih držav ter z navezovanjem stikov z institucijami Evropske unije.

3. Informiranost slovenske javnosti o pripravah na predsedovanje

Priprave na predsedovanje Slovenije Evropski uniji so v polnem teku. Državni organi izvršujejo naloge, ki jih pokriva njihovo področje dela. Kako so o pripravah na predsedovanje obveščeni državljani Republike Slovenije, ugotavljamo iz ankete, ki je bila izvedena na območju celotne države.

3.1 Raziskovalni pristop

Anketiranci so bili povabljeni k anketnemu sodelovanju po telefonu. Po privolitvi k sodelovanju so se odločili, kako bodo anketo izpolnjevali. Možnosti anketiranja so bile osebno anketiranje, internetno anketiranje in anketa po pošti. Pri poštnem anketiranju se je veliko anketirancev odločilo, da so izpolnjeno anketo poslali po telefaksu.

Vzorec je bil oblikovan s postopkom naključnega izbora gospodinjstev, kjer je bila upoštevana prostorska razpršenost glede na slovenske statistične regije. Kriterij izbora sogovornika v gospodinjstvu je bil: polnoletna oseba, državljan Republike Slovenije z volilno pravico, ki je zadnji praznoval rojstni dan. Končni vzorec znaša 152 anketirancev, vzorec je reprezentativen s spolom, starostno skupino in statusom ter statističnimi regijami. Anketiranje je trajalo od 30. decembra 2006 do vključno 23. januarja 2007.

3.2 Rezultati

Predstavitev rezultatov je razdeljena v naslednje tematske sklope:

- vzorec anketirancev,
- variabilni del (aktualna tematika) in
- prepoznavnost Slovenije v svetu.

3.2.1 Vzorec anketirancev

Pri anketi je sodelovalo 152 anketirancev, od tega je bilo 46 odstotkov moških in 54 odstotkov žensk.

Anketo so izpolnjevale osebe, ki so bile polnoletne, so imele volilno pravico in so bili državljani Republike Slovenije. 33 odstotkov anketirancev je bilo uvrščenih v starostno skupino od 36 let do 45 let. Naslednji starostni skupini, ki sta močno zastopani, sta starostna skupina anketirancev od 26. leta do 35. leta in od 46. leta do 55. leta. Zastopanost se giblje od 22 % do 25 %.

Vprašanje po statusu se je nanašalo na status, ki ga imajo anketiranci (dijak, študent; zaposlen; nezaposlen; upokojenec). Med anketiranci je bilo največ zaposlenih, to je kar 86 odstotkov. Na drugem mestu so bili upokojenci in dijaki oziroma študentje, le štiri osebe od 152 anketirancev so bile brezposelne. Iz omenjenega vzorca razberemo, da gre za aktivno prebivalstvo, ki spremlja dogajanje v Sloveniji po različnih medijih.

Anketiranci, ki so sodelovali v anketi, so bili iz celotnega geografskega območja Slovenije, največ anketirancev je prihajalo iz Osrednjeslovenske statistične regije, sledili sta Gorenjska in Goriška regija.

Ne glede na statistično regijo so glede na spol v vseh regijah različno sodelovali moški in ženske. V nekaterih regijah je sodelovalo več moških kot žensk, v drugih je bilo sodelovanje obrnjeno.

Za način izpolnjevanja ankete so anketiranci sodelovali po svoji odločitvi. Osebno anketiranje je potekalo v petih slovenskih mestih: Ljubljani, Mariboru, Celju, Kopru in Kranju. Drugim anketirancem je bila anketa poslana po pošti, telefaksu ali elektronski pošti. Največ je bilo poslanih in vrnjenih anket po elektronski pošti.

Velikih odstopanj med spoloma v načinu pošiljanja ankete ni bilo, razen pri pošiljanju po telefaksu, kjer se je več žensk odločilo za takšen način pošiljanja. Glede na statistične regije pa večjega odstopanja ni bilo, saj je v večini primerov prevladoval elektronski način pošiljanja, kar pomeni, da se Slovenci dobro poslužujejo sodobne informacijske tehnologije.

3.2.2 Variabilni del

Prvo vprašanje v variabilnem delu se je nanašalo na dobo predpriprav na predsedovanje.

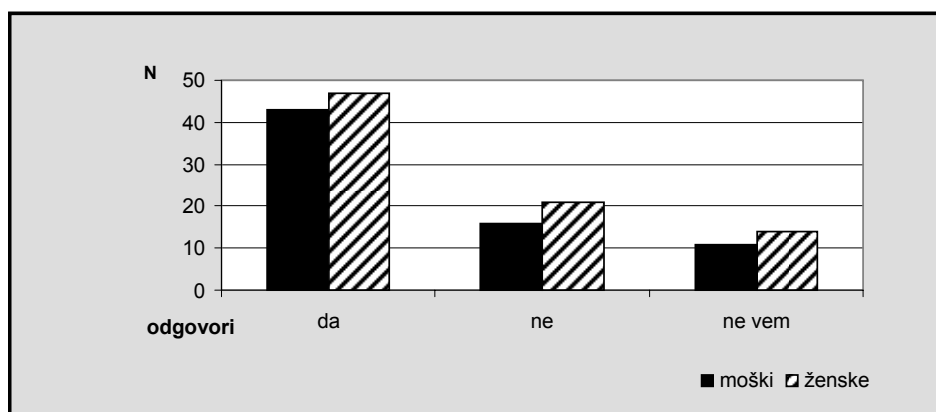
Slovenija se je že januarja 2005 začela pripravljati na predsedovanje, saj izkušnje kažejo, da država, ki predseduje prvič, za priprave potrebuje vsaj tri

Marija Minka Jerebič
Priprave na predsedovanje Slovenije Evropski uniji

leta. Leta 2005 so bili postavljeni organizacijski in tehnični temelji za izvedbo projekta. Celotne priprave z vidika oblikovanja splošnih političnih smernic in prednostnih nalog na najvišji ravni pa so se začele leto kasneje.

V anketi se je 60 odstotkov anketirancev opredelilo, da je za Slovenijo, ki je v Evropski uniji novinka, dovolj dolga doba za pripravo na predsedovanje. 24 odstotkov jih je menilo, da to ni dovolj dolga doba, medtem ko jih 16 odstotkov ni vedelo o tem ničesar. Lahko sklepamo, da kljub temu, da je več kot polovica anketirancev vedela, da potekajo priprave na predsedovanje, jih 40 odstotkov to področje ni zanimalo. To prikazuje veliko nezanimanje za priprave na predsedovanje ali pa popolno zaupanje delovnim skupinam, ki se s tem ukvarjajo.

Preglednica 1: Odgovori na vprašanje: Priprave na predsedovanje Slovenije Evropski uniji potekajo od leta 2005 – Ali je to dovolj dolga doba?



Pri podrobnejši primerjavi med spoloma, ki so ocenjevali, ali je za Slovenijo dovolj dolga doba za priprave na predsedovanje uniji, ni bilo bistvenih odstopanj, tako pri vseh treh možnih odgovorih.

Namen naslednjega zastavljenega vprašanja je bil, ali anketiranci vedo, na katerih področjih potekajo predpriprave.

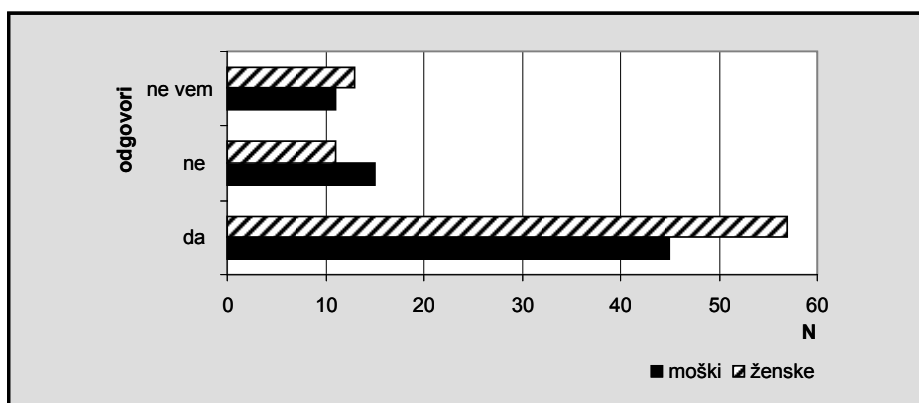
Za operativno vodenje priprav in izvedbo projekta je odgovorna širša delovna skupina, ki jo sestavljajo predstavniki posameznih ministrstev in drugih organov. V okviru te skupine je oblikovanih pet podskupin, ki so odgovorne za pripravo in izvedbo osrednjih nalog:

- podskupina za program predsedovanja (vodi jo Ministrstvo za zunanje zadeve),
- podskupina za kadre (vodi jo Ministrstvo za javno upravo),

Marija Minka Jerebič
Priprave na predsedovanje Slovenije Evropski uniji

- podskupina za komunikacijo z javnostmi in promocijo (vodi jo Urad Vlade Republike Slovenije za informiranje – sedaj komuniciranje),
- podskupina za logistično organizacijo predsedovanja (vodi jo Protokol Republike Slovenije) in
- podskupina za proračun predsedovanja (vodi jo Ministrstvo za finance).

Preglednica 2: Odgovori na vprašanje: Ali so anketiranci vedeli na katerih področjih potekajo priprave na predsedovanje Slovenije EU?



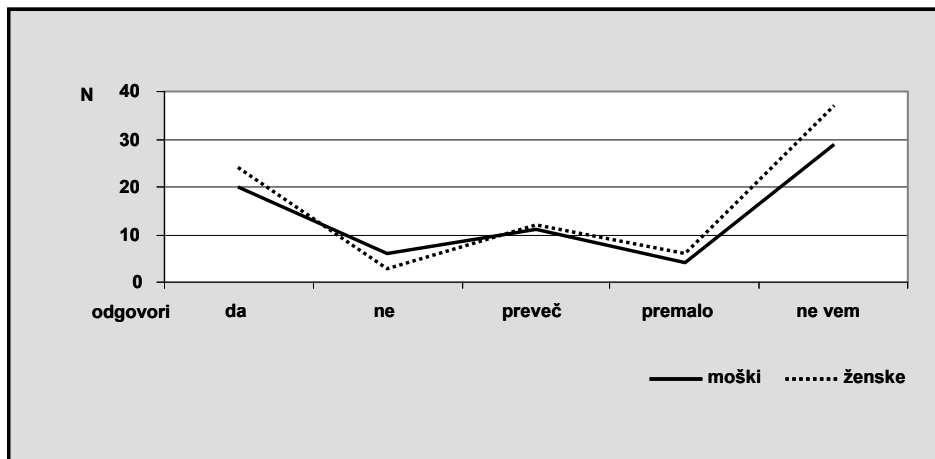
Od vseh anketirancev jih je 67 % vedelo, na katerih področjih potekajo priprave na predsedovanje Slovenije Evropski uniji. Le 17 % anketirancev ni poznalo področij, na katerih potekajo predpriprave, medtem ko je bilo 16 odstotkov tistih, ki o tem niso vedeli ničesar.

Narejena je bila tudi primerjava med spoloma za isto vprašanje. Zanimiva je ugotovitev, da je 56 odstotkov žensk vedelo, na katerih področjih potekajo priprave v primerjavi z moškimi, ki so na to vprašanje odgovorili pozitivno in jih je bilo 44 %. Kar za 4 odstotne točke pa moški spol v primerjavi z ženskim ni vedel, na katerih področjih potekajo priprave. Osem odstotnih točk je bilo razlike med spoloma pri zadnjem odgovoru, kjer so obkrožili možen odgovor "ne vem".

Urad vlade za komuniciranje dobro skrbi za informiranost državljanov v pripravah na predsedovanje. Velik delež pri tem pa imajo tudi mediji, ki poročajo o tem.

Za uspešne predpriprave na predsedovanje in samo predsedovanje je treba zagotoviti dodatna finančna sredstva.

Preglednica 3: Odgovori na vprašanje: Slovenija je v proračunu namenila finančna sredstva za predpriprave na predsedovanje in za samo predsedovanje. Ali menite, da jih je dovolj?



V skladu s proračunskim memorandumom je za predsedovanje Slovenije Evropski uniji predvidenih 13,7 milijard SIT (57.169.087,00 EVRO). Sredstva za predsedovanje so predvidena v rebalansih proračuna za leto 2005 (112,2 mio SIT – 468.202,00 EVRO) ter v sprejetih proračunih za leti 2006 (1,174 mrd SIT – 4.899.015,00 EVRO) in 2007 (5,225 mrd SIT – 21.803.539,00 EVRO). Začel se je tudi že postopek načrtovanja sredstev za leto 2008 v okviru priprave proračuna za to leto (<http://svez.gov.si>).

Odgovor, kako je javnost obveščena o višini sredstev, ki jih je Vlada Republike Slovenije načrtovala za predpriprave na predsedovanje in samo predsedovanje, je podan v naslednjem odstavku.

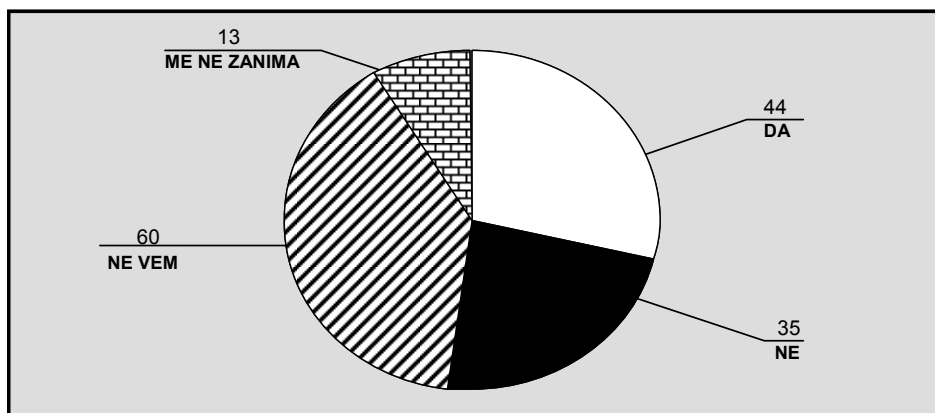
Od 152 anketirancev je kar 44 anketirancev odgovorilo, da je v proračunu dovolj finančnih sredstev za predpriprave in za samo predsedovanje Slovenije v uniji. Le 9 anketirancev se je izreklo, da finančnih sredstev ni dovolj, 23 jih je menilo, da jih je preveč, 10 ljudi se je strinjalo z ugotovitvijo, da jih je premalo in kar je zelo presenetljivo, 66 anketirancev ni vedelo o tem ničesar.

V zgornjem grafu so prikazani odgovori moških in žensk. Večjih odstopanj pri možnih odgovorih sicer ni, razen pri zadnjem, kjer kar 56 % žensk ni vedelo, v primerjavi z moškimi (44 %), ali je država v proračunu namenila dovolj finančnih sredstev za priprave in predsedovanje naše države uniji.

Kadre, ki bodo delali in že delajo pri projektu predpriprav in aktivno v času predsedovanja, je bilo treba dodatno izobraziti. Izobraževanje se je začelo v drugi polovici leta 2005.

Za priprave na predsedovanje in za njegovo izvajanje imajo organi državne uprave pravico do 310 dodatnih zaposlitev za določen čas. Vlada Republike Slovenije je 6. oktobra 2005 sprejela Kadrovski načrt za predsedovanje, na podlagi katerega so bili večinoma že izbrani kadri za izvedbo najpomembnejših nalog. Kadri so se izobraževali za delo doma in v Bruslju.

Preglednica 4: Odgovori na vprašanje: Kadri, ki jih je treba zagotoviti v času pred in med predsedovanjem, se dodatno izobražujejo. Ali menite, da je to izobraževanje dovolj dolgo in kakovostno?



V projektu sodelujeta dve osnovni skupini kadrov, kadri na vsebinskih nalogah predsedovanja v Bruslju in v Ljubljani ter kadri, ki organizacijsko zagotavljajo izvedbo predsedovanja (Bagon, 2006, str. 1).

Na začetku je bilo treba ugotoviti, kakšne vrste nalog je treba opraviti, kakšne kadre je treba imeti ter izpeljati nabor kandidatov za nosilce vseh nalog. Ključnega pomena je vsekakor pravilno programirano usposabljanje kadrov za predsedovanje (Bagon, 2006, str. 1).

Od sodelujočih anketirancev je na zastavljeno vprašanje odgovorilo 60 anketirancev, da ne vedo, kako dolgo poteka izobraževanje kadrov za potrebe predsedovanja Slovenije Evropski uniji in ali je to izobraževanje kakovostno. 44 anketirancev je menilo, da je izobraževanje dovolj dolgo in kakovostno, 35 pa se jih je izreklo, da to izobraževanje ni dovolj dolgo in kakovostno. 13 ljudi pa to ni zanimalo.

Kako uspešno bo država predsedovala, je odvisno od njenih priprav. Predsedstvo pripravlja, sklicuje in vodi sestanke Sveta Evropske unije na vseh ravneh, od delovnih skupin do zasedanj Sveta ministrov in Evropskega sveta.

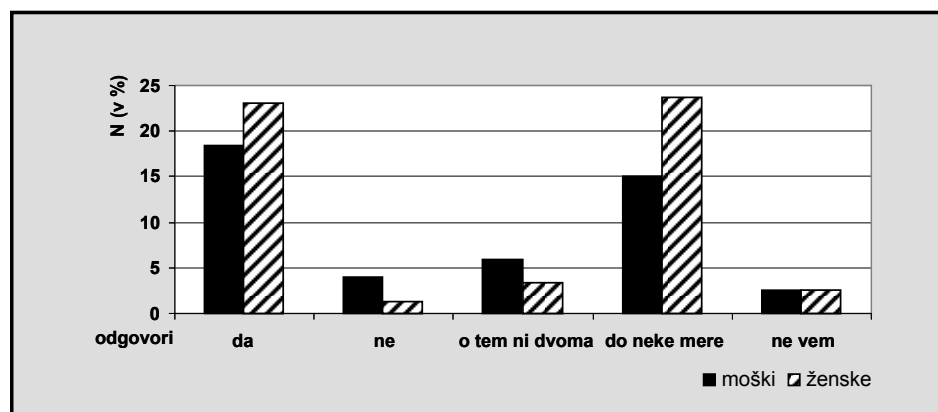
Marija Minka Jerebič
Priprave na predsedovanje Slovenije Evropski uniji

Nadalje organizira že vnaprej dogovorjena vrhunska srečanja Evropske unije s tretjimi državami. Za pripravo in uspešno vodenje velikega števila formalnih zasedanj mora predsedujoča država opraviti tudi veliko neformalnih zadev (Bagon, 2006, str. 1).

Anketirancem je bilo zastavljeno tudi vprašanje, kaj menijo o uspešnosti predsedovanja.

42 % anketirancev je odgovorilo, da bo Slovenija uspešno predsedovala uniji, 9 % pa o tem ni imela nikakršnega dvoma. Kar 39 % anketirancev je menila, da bo Sloveniji omenjeni projekt uspel do neke mere. 5 % anketirancev je menilo, da naši državi omenjeni projekt ne bo uspel, ravno toliko se jih je izreklo, da ne ve, ali bo projekt uspel ali ne.

Preglednica 5: Odgovori na vprašanje: Ali menite, da bo Slovenija uspešno predsedovala Evropski uniji?

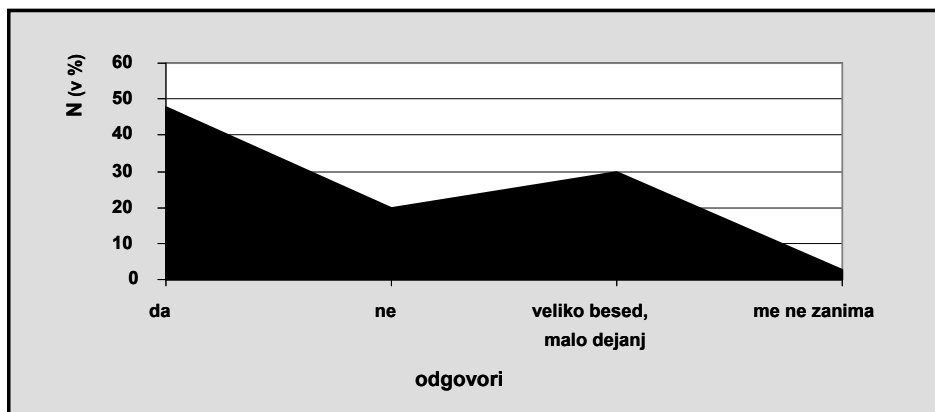


Zanimiva je primerjava med spoloma glede tega odgovora. Kar 23 % žensk je odgovorilo pritrdilno, da bo Slovenija uspešno predsedovala uniji in prav tolikšen odstotek žensk je bil mnenja, da do neke mere. Na eni strani prepričanje v uspeh, na drugi strani dvom, pri drugih odgovorih ženske niso prav posebno izstopale, morda le pri odgovoru, da Sloveniji ne bo uspelo predsedovanje, saj jih je negativno odgovorilo le 1.3 % v primerjavi z moškimi (3,9 %). Manjši je bil tudi odstotek pri odgovoru, da o tem ni dvoma, da Sloveniji ne bi uspelo predsedovanje, med odgovori med ženskami in moškimi. Ženske so odgovorile na to vprašanje s 3,2 %, moški pa s 5,9 %. Pri zadnjem možnem odgovoru, kjer so se anketiranci opredelili, da ne vedo, ali bo Slovenija uspešno predsedovala ali ne, je bil odstotek odgovorov med spoloma enak (2,6 %).

3.2.3 Prepoznavnost Slovenije v svetu

Predsedovanje je izjemna priložnost za promocijo Slovenije, slovenske kulture ter tradicije in za utrditev njene prepoznavnosti v Evropi in svetu. Slovenija že načrtuje organizacijo številnih kulturnih dogodkov doma in v tujini, na katerih bodo sodelovali najbolj uveljavljeni slovenski umetniki. Tudi celostna grafična podoba je že bila izbrana, po tradiciji bo javnosti predstavljena le nekaj mesecev pred začetkom predsedovanja.

Preglednica 6: Odgovori na vprašanje: Ali bo Slovenija uspela izkoristiti svojo prepoznavnost v svetu v času predsedovanja?



Anketiranci so bili vprašani, ali bo državi uspelo še bolj izkoristiti svojo prepoznavnost v času predsedovanja. Na zastavljeno vprašanje so odgovorili pritrdilno. Kar 48 % anketirancev meni, da bo Republika Slovenija znala izkoristiti svojo prepoznavnost v svetu še bolj v času predsedovanja, medtem ko jih je 19,7 % anketirancev odgovorilo negativno. Veliko odstotek anketirancev se je opredelilo za tretji možni odgovor, ki je podal možnost "veliko besed, malo dejanj", saj ga je obkrožilo kar 29,6 odstotkov. Le 2,6 odstotkov anketirancev pa ta tema ni zanimala. Pri primerjavi odgovorov med moškimi in ženskami na zastavljeno vprašanje o prepoznavnosti Slovenije v svetu v času predsedovanja uniji ni bilo bistvenih razlik. Največja razlika med spoloma se je pokazala pri drugem odgovoru, kjer so anketiranci odgovorili, da Sloveniji ne bo uspela prepoznavnost v svetu, ko je 66,7 % žensk odgovorilo negativno v primerjavi z moškimi (33,3 %).

4. Sklepne ugotovitve

Priprave na predsedovanje Slovenije Evropski uniji so v polnem teku. Potekajo zelo intenzivno in uspehi se kažejo že na mnogih področjih.

Slovenija je pri pripravi 18-mesečnega programa predsedujočega tria v sodelovanju z obema državama oblikovala dolgoročnejšo perspektivo za delo Evropske unije, kot je bilo v navadi do sedaj, saj so bile upoštevane skupne prioritete vseh treh držav.

Pričujoče raziskovalno delo nudi kratek pregled priprav Slovenije na predsedovanje, delo v ožjih in širših delovnih skupinah, predvsem pa predstavi najpomembnejše teme, ki jih je naša država zavzela za prioritete v času predsedovanja.

Namen izvedenega raziskovalnega dela je bil predstaviti, kako državljani Slovenije spremljajo predpriprave na predsedovanje, koliko so o tem obveščeni in kakšen izziv predstavlja predsedovanje za prebivalce.

Na anketo se je odzvalo 61 odstotkov vseh povabljenih. Po rezultatih sodeč Slovenci dobro spremljajo dogajanje na področju predpriprav Slovenije na predsedovanje Evropski uniji.

Slabše poznavanje anketirancev je na področju vsebine, financ in kadrov. Medtem ko večina meni, da bo Sloveniji predsedovanje popolnoma uspelo in se bo, s tem posledično, tudi prepoznavnost v svetu močno dvignila.

Republika Slovenija je v pripravah za predsedovanje zagotovo dosegla visoko stopnjo informiranosti državljanov, saj to potrjujejo odgovori v pričajoči anketi. Do predsedovanja je še pol leta in nedvomno bodo priprave na predsedovanje dosegle cilj, ki si ga je država v začetku predpriprav zastavila.

Marija Minka Jerebič je specialistično delo s področja javne uprave zagovarjala na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani leta 2006. Na Ministrstvu za kulturo Republike Slovenije je zaposlena kot svetovalka v kabinetu za izvajanje in organizacijo protokolarnih dejavnosti doma in v tujini ter poleg tega dela opravlja tudi dela tajnice ministra. Na Fakulteti za upravo končuje magistrski študij.

Literatura in viri

- Bagon, J.(2006):Kadri za predsedovanje Slovenije EU v letu 2008. V: Devjak, Srečko (ur.): Zbornik XIII. Dnevi slovenske uprave 2006, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Government of the Republic of Slovenia (2006): Survey of inherited agenda for the period of Slovenia's Presidency (January – June 2008). Ljubljana.
- <http://www.svez.gov.si/>
- Lenarčič, J.(2006): Predsedovanje EU – izziv in priložnost za slovensko upravo. V: Devjak, Srečko (ur.): Zbornik XIII. Dnevi slovenske uprave 2006, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Lenarčič, J.(2005): Priprave Slovenije na predsedovanje Evropski uniji – Organizacijska struktura za pripravo in izvedbo predsedovanja, povzetki projektnih nalog, priprave ministrstev na predsedovanje in okvirna časovnica za izvedbo priprav. Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve, Ljubljana.
- Maastrichtska Pogodba o Evropski uniji s celotnim besedilom Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti podpisana v Maastrichtu 7. februarja 1992. Uradni list Evropske unije 92/C 224/01, Bruselj, 1992.
- Svet Evropske unije (2006): 18-mesečni program predsedovanja Nemčije, Portugalske in Slovenije. SN 4294/2/06 REV 2, Bruselj.
- Svet Evropske unije (2006): Poslovnik Sveta Evropske unije. Uradni list Evropske unije, L 285/47, (2006/683/ES, EURATOM), Bruselj.

SUMMARY

PREPARATIONS FOR THE PRESIDENCY OF SLOVENIA OF THE EUROPEAN UNION

Soon after the adhesion of Slovenia to the European Union, during the month of December, after the session of the Council of the European Union, it was agreed upon that Slovenia would be the first one among the new member states to assume presidency of the Union.

For Slovenia this represents a great challenge, duty and responsibility, as the Presidency of the European Union and the European Council is not only a project in the field of European affairs, but also a project of national significance which will contribute to the reputation of the country among member states of the European Union and in the world as well.

The Presidency of the Council of the European Union and the European Council is by its organizational structure and disposition of financial sources an extremely demanding national project requesting the cooperation of a large number of people.

For a successful presidency it is important to observe the principle of neutrality and impartiality. The objective of the presidency is to achieve progress at the work of the Union. Adapted to this objective is also the method of work marked above all by searching for compromise solutions among 27 member states that simultaneously take into account the positions of the European Commission and the European Parliament. In leading of discussions the chairman tries to abstain from giving preference to partial interests but he just the same keeps the so called "power of the chair" because he convenes sessions, proposes agenda, leads the sessions and proposes conclusions.

A successful performance of the presidency represents an extremely intensified extent of preparation in the capital of the presiding country and in the Permanent Representation of the country in Brussels. The country must prepare and qualify its entire administration. By doing this, it must adapt the working methods to its tradition and culture; the method of organizing and operating also depends on the size of the country and its interests. Assistance of the Secretariat General of the Council of the European Union is provided to the presiding country.

On January the 6th 2005 the Government of the Republic of Slovenia by a special decision appointed a Select task force for the preparations of the Presidency of the European Union. The Select task force is to make sure that the project of the Slovene Presidency of the European Union is led consistently, to lay down general political guidelines and priorities and to monitor the course of preparations of the presidency within the state administration.

For operative leading of preparation and carrying out of the presidency project and for coordination, direction and monitoring of the work of all participants in this project the Select task force appointed a larger Task force for the Presidency. This task force, led by State Secretary for European Affairs, includes the representatives of line ministries and other agencies. The task force coordinates, directs and monitors the work of individual sub-groups, ministries and other agencies, included in the preparation of the Presidency.

As support to the larger Task force a special Project group for coordination of preparations and Slovenia's Presidency of the European Union was set up in the Government Office of the Republic of Slovenia for European Affairs. It was established as a support to the presidency and preparations related to it, as well as a contact point of Slovenia for communication with the two co-presiding countries.

During its first session the Select task force identified five basic groups of tasks which are to be carried out within the preparations for the presidency. For the execution of separate group tasks five sub-groups were set up within the larger Task force: Sub-group for program of the presidency, Sub-group for permanent officials, Sub-group for public relations and promotion, Sub-group for logistic organization of the presidency and Sub-group for the budget of the presidency. Further on the Select task force determined the supporting agencies for the execution of separate tasks and sub-group leaders. State agencies, competent for carrying out separate tasks cooperate within the sub-groups with their representatives. When needed other line ministries are also included in their work.

Citizens are very well informed about the ongoing preparations. The information is not so good concerning contents, finances and cooperating officials, which is obviously not of interest for citizens, because they have confidence in the work of the government.

Popravek

V 1. številki letnika V, maj 2007, so bile pri članku z naslovom "Privatizacija na področju varnosti cestnega prometa – primer prometnih dovoljenj" avtorjev Iztoka Rakarja in Primoža Pevcina napačno zapisane ključne besede in vrstni red soavtorjev glede na vodilno avtorstvo članka. Avtorjema se za nastali napaki opravičujemo.

Pravilni zapis soavtorstva se glasi: *Iztok Rakar, Primož Pevcin*

Pravilni zapis ključnih besed: *tehnični pregled, prometno dovoljenje, upravne enote, javno pooblastilo, koncesija, privatizacija.*

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

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

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

Prispevke pošljite po elektronski pošti gospe Pečarič na naslov:

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

Fakulteta za upravo,

Uredništvo revije Uprava,

Gosarjeva ulica 5, 1000 Ljubljana.

Instructions for Authors

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

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

- **"abstract" in English**, which in 8 to 10 lines describes the contents of the article or the results achieved in the research; and
- **"summary" in English** in 3 pages, which will be translated into Slovene. The summary should describe the content of the article, stressing the problem discussed and the conclusions.

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

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

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

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

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

Send the article by electronic mail to: Mrs. Pečarič at the following address:

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

Fakulteta za upravo,

Uredništvo revije *Uprava*,

Gosarjeva ulica 5, 1000 Ljubljana.