

ZAPISKI PREDAVANJ

# EKONOMIKA JAVNE IZBIRE



Predavatelj: dr. Stanka Setnikar-Cankar

# EKONOMSKA TEORIJA IN EKONOMIKA JAVNEGA SEKTORJA

## TRŽNA DRUŽBA IN POMEN EKONOMIKE V JAVNEM SEKTORJU

3 institucionalne oblike tržne družbe:

### 1) tržno gospodarstvo s cenovnim mehanizmom

Z mehanizmom cene oz. tržnim mehanizmom se uresničuje zakon sorazmerne delitve družbenega sklada dela, ki ga v blagovni produkciji imenujemo zakon vrednosti. Glavne pomanjkljivosti trga so:

- trg razdeljuje dobrine glede na lastnino proizvodnih dejavnikov, zato povečuje neenakost med ljudmi;
- obstoj nepopolnih tržnih struktur (monopol, oligopol, itd.), ki ne dajejo najboljših ekonomskih rezultatov;
- ker je cena najpomembnejši informacijski vir, ta pa se nenehno spreminja, trg tudi ne zagotavlja enakomerne in stabilne gospodarske rasti, zaradi tega se pojavlja cikličnost.

- ✗ pravna država z zagotavljanjem zakonitost
- ✗ civilna družba s poudarkom na individuumu

Večina držav po svetu ima tržni mehanizem, razen npr. Kuba, ki je izjema. Tržni mehanizem pomeni da je vzpostavljena konkurenca s ponudbo in povpraševanjem, prost vstop na trg, homogenost blaga in racionalnost odločanja. Da bi nek sistem lahko deloval potrebuje zadostno, popolno konkurenco, ki se meri s številom ponudnikov in povpraševalcev (monopol, oligopol, popolna konkurenca). Na področju energije imamo administrativno urejanje, to so namreč specifične organizacije z regulativnim trgom. Pri nas imamo enotni sistem cen.

V času Margareth Techer so v Veliki Britanji v treh letih zmanjšali 10% proračunskega deleža; to so dosegli s privatizacijo. V današnjem času so za 3% povečali sredstva za zdravstvo v proračunu in dodali tujo ponudbo, skrajšali čakalne vrste. Pacient se lahko sam odloči kam bo šel na operacijo, na Portugalsko, na Madžarsko, tam kjer so cene storitev cenejše. Ta sistem so uveljavili predvsem na področju zdravstva, izobraževanja in skrbi za ostarele. Povečali pa so tudi izdatke za varnost, kar je posledica nedavnih terorističnih napadov v Londonu.

Tržni mehanizem je od države boljši v usmerjanju oz. alokacijski funkciji proizvodnih dejavnikov. V netržni ekonomiji ni nezaposlenosti, kar pa je neučinkovito za BDP. Imperitiv tržnega mehanizma so razvoj, naložbe v tehnologijo, naložbe v spreminjanje. Za tržno ekonomijo ni omejitev pri profitu, tistega namreč, ki zaostaja tržni mehanizem izloči. To je sistem, ki je učinkovit in sili podjetja v investicije, posledično pa ustvarja razlike. V tržnem mehanizmu dobro delujejo monopoli ali tisti, ki imajo privilegirano položaj, ker ni nobenih omejitev. V netržnem sistemu ga namreč omejuje država.

## EKONOMSKA VLOGA DRŽAVE

5 funkcij države v sodobnih družbah:

- ✗ alokacijska funkcija
- ✗ prerazdelitvena funkcija
- ✗ stabilizacijska funkcija
- ✗ regulatorna funkcija
- ✗ informacijska funkcija

## 1) Alokacijska funkcija

Če se v določenih družbenih okoljih sprejem kot neka vrednota to, da je tržni mehanizem nesprejemljiv to ne pomeni, da ni zakonito. Trg namreč pomeni, da imamo ponudbo in povpraševanje s tem, da kupec plača storitev oz. nek proizvod. V ustavi smo zapisali, da smo socialna država zato, npr. na področju zdravstva ne moremo ponuditi storitve samo tistemu, ki lahko plača.

Tako npr. v srednji Evropi, država obdrži alokacijsko funkcijo.

Javni sektor vpliva na alokacijsko učinkovitost s/z:

- ✗ razpoložljivostjo dobrin za uporabo v zasebnem in javnem sektorju;
- ✗ spreminjanjem načina kombiniranja produkcijskih faktorjev v produkciji;
- ✗ vplivanjem na cene produkcijskih faktorjev in proizvodov.

Država financira javne dobrine in druge storitve, ki jih ni mogoče zagotoviti tržno. Privatni sektor za njihovo proizvodnjo ni zainteresiran zaradi tega, ker gre za nedonosne dejavnosti, ali zato ker so prisotne različne tržne pomanjkljivosti, kot je zastojarski problem pri javnih dobrinah. Financira jih bodisi z različnimi subvencijami privatnim podjetjem ali tako, da je država sama v celoti ali delno lastnik podjetij (javna podjetja) Najbolj tipične vrste dobrin in storitev, v katerih proizvodnjo zagotavlja država so: javne dobrine, nedonosni proizvodi in storitve v tržnem sektorju, proizvodi in storitve gospodarskih javnih služb in druge monopolne dejavnosti.

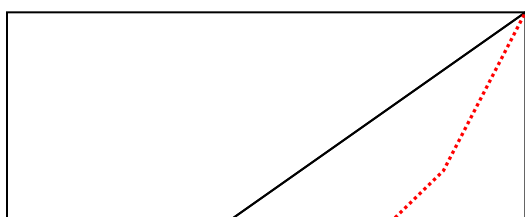
## 2) Prerazdelitvena funkcija

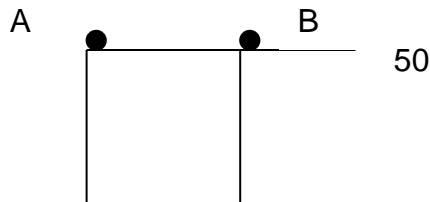
- ✗ progresivna obdavčitev (za bogatejše veljajo višje davčne stopnje);
- ✗ koristi, ki jih prejemaajo posamezniki od javnega sektorja, niso v sorazmerju z vplačanimi sredstvi posameznika npr. enakost osnovnega izobraževanja);

Ta funkcija države izhaja iz skrbi za enakomernejšo porazdelitev dohodka in bogastva. Če bi država razdelitev v celoti prepustila samo tržnemu mehanizmu, bi veliko nesposobnih za delo, bolnih in drugače prizadetih ostalo brez vsakršnih dohodkov, dohodki od dela najslabše plačanih pa ne bi zadoščali za pokrivanje najnujnejših potreb gospodinjestev. Ta funkcija ima zato korekturno nalogo, ki jo izvaja predvsem s progresivno obdavčitvijo dohodkov in s transferi socialno šibkejšim delom prebivalstva, bolnim ter drugim upravičencem socialnega varstva (otroški dodatki, nadomestila za porodniške in podobno) v okviru programa t.i. države blaginje.

Država mora popravljati trg. Trg npr. povečuje razlike, država mora zagotoviti enakost. Te razlike so lahko pozitivne ali pa negativne, lahko so te razlike znotraj iste države. Zato je tudi več zahtev, da država korigira te razlike. V ekonomiji prerazdelitveno funkcijo prikazujemo z t.i. »Lorenzovo krivuljo«.

% prebivalstva





Ravna črta v grafu kaže oporno razdelitev narodni dohodek, dejansko stanje pa kaže t.i. Lorenzova krivulja (npr. ukrivljena črta). S tem vidimo, da je razslojenost. V točki A imamo ravnovesje 50 : 50, kar pomeni popolno enakost. V točki B pa vidimo razmerje 80:50 v prid narodnega dohodka, kar predstavlja razlojenost na strani prebivalstva.

Narodni prihodek pomeni koliko se je na novo ustvarilo. Narodni dohodek se porabi za osebno porabo, bruto investicije in javno porabo. Kako dobimo narodni dohodek?

### **BRUTO DOMAČI PROIZVOD**

- AMORTIZACIJA

### **= NETO DRUŽBENI PROIZVOD**

- PORABNIŠKI DAVKI

- POSLOVNI TRANSFERJI

- STATISTIČNE RAZLIKE

+ NETO SUBVENCije GOSPODARSTVU

**= NARODNI DOHODEK**

Z narodnim dohodkom najbolj razložimo kakšna je poraba. Imamo tudi ekstreme, npr. Sudova Arabija, kjer 95% šejkov razpolaga z narodnim dohodkom. Globalizacija bo prinesla še večjo razslojenost. Če se družbo tako odloči, lahko upošteva to Lorenzovo funkcijo, ni pa to zakonitost. Najbolj razvit sistem imajo ZDA, ki je tržno naravnana – korekcija, humanitarna dejavnost, sistem države je bil tak, da je v okviru prerazdelitvene funkcije to dopuščal.

### **3) Stabilizacijska funkcija**

✗ zavestno politično usmerjanje gospodarstva za doseganje narodnogospodarskih ciljev (npr. denarna, fiskalna, plačna in tečajna politika)

S to funkcijo izvaja ukrepe za pospešitev gospodarske rasti ali za umiritev inflacije. Stabilizacijsko funkcijo predstavlja ciklično gibanje (rast, vrh, padec, oživiljanje). Povezana je s tržnim mehanizmom, ker se gospodarstvo in negospodarstvo gibljejo ciklično, bi bilo nesmotrno dopustiti, da so prepuščeni prostemu trgu, za to mora država skrbeti za pozitivno rast in omiliti padanje ter čimprej vzpostaviti rast in nadaljnji vzpon. V tržni ekonomiji se država ne pojavlja kot investitor gospodarstva. Ekonomske teorije o stabilizacijski funkciji so različne, npr. država vzpostavi neke olajšave, da produkcija spet lahko zaživi. Stabilizacijska funkcija se najbolj kaže na področju cen. Če se v tržnem mehanizmu pojavi rast inflacije to ni dobro, zato potrebujemo državo da to uravnava s stabilizacijsko funkcijo.

### **4) Regulatorna funkcija**

✗ država je varuh zakonitosti in splošnega družbenega interesa (kot izdajatelj prepovedi in/ali predpisovalec obvezne uporabe)

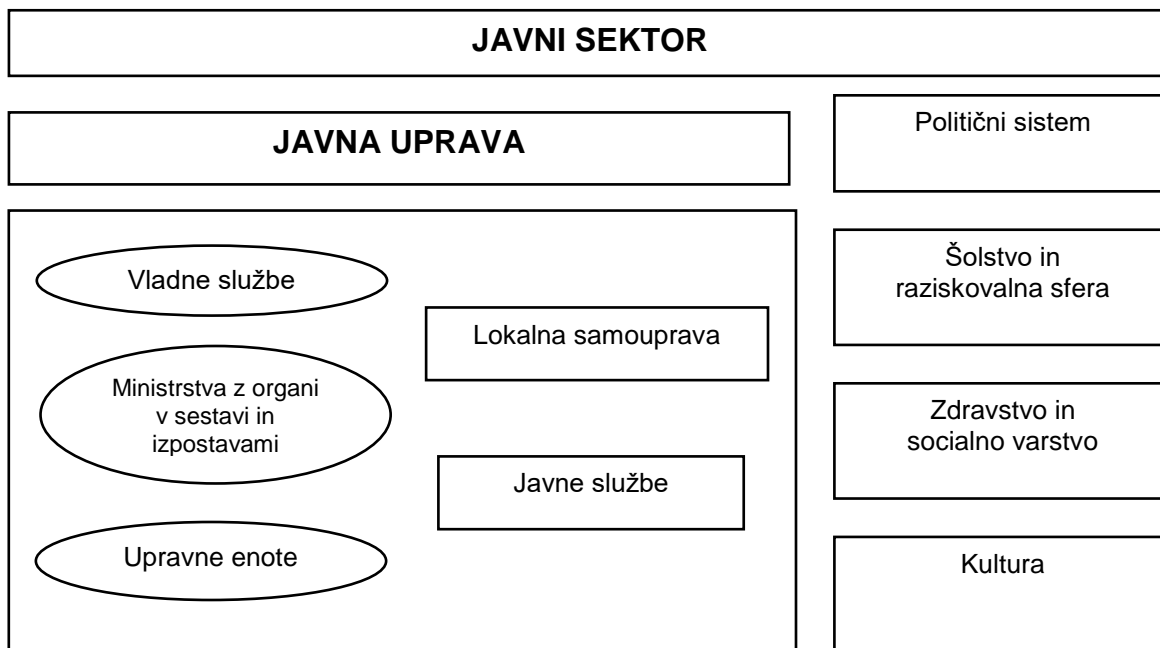
V tržnem mehanizmu ni nezaposlenosti, ima grajeno le možnost za del nezaposlenosti. V prehodnem obdobju je del nerazporejenega kapitala pa tudi ljudi. V najbolj razvitih državah EU se je pojavila ogromna potreba po regulativni funkciji. Država se namreč pojavlja kot regulator cen količin in kakovosti. Če se oceni, da bi bilo oz. je kakšno področje slabše pod tržnim mehanizmom, le-te regulira država. Ta funkcija se sklada z alokacijsko funkcijo. Treba je skrbeti za investicije.

## 5) Informacijska funkcija

- ✘ zmanjšuje nepopolno informiranost potrošnikov in državljanov (npr. napisi o škodljivosti kajenja)
- ✘ določene informacije so javne dobrine (npr. vremenske informacije)

V tržnem mehanizmu so blago tudi informacije. To so predvsem informacije, ki jih trg ne želi ali ne sme dati, npr. napis na cigaretah. Če nekoga zanima kakšno je podnebje v neki pokrajini, zato da bi tam zgradil golf igrišče je ta informacija zelo pomembna zanj, vendar to ni javno dobro. Medtem ko je npr. informacija o tem, da je cesta ne nekem predelu poledenela, predstavlja javno dobro, ker bo preprečila nesreče.

## OPREDELITEV JAVNEGA SEKTORJA



## OPREDELITEV JAVNIH DOBRIN IN EKSTERNALIJ

### JAVNE DOBRINE

Da bi bila neka dobrina javna, mora ustrezati dvema kriterijema: netekmovalnost in neizklučljivost v porabi. Netekmovalnost pomeni, da tedaj, ko neki posameznik troši določeno enoto dobrine, njegova poraba v ničemer ne preprečuje drugemu posamezniku, da bi trošil to isto enoto

javne dobrine. Neizključljivost v porabi pomeni, da tedaj, ko je dobrina proizvedena in dana v porabo nikomur ne more preprečiti, da jo uporabi. Primeri:

- **netekmovalnost** (npr. televizijski program) – ko sedimo pred TV-jem in gledamo npr. TV Dnevnik, lahko tudi drugi družinski člani gledajo isti program.
- **neizključljivost** (npr. obramba) – ko se država odloči, da bo določen del BDP namenila za obrambo in da bo s tem financirala določeno število vojakov in orožja, je obramba, ki jo zagotavlja takšna vojaška mašinerija, namenjena vsem državljanom. Država ne more izključiti nekega državljana iz obrambne zaščite.

Primeri javnih dobrin so tudi lokalne ceste, javna razsvetljava, parki, itd. Za nekatere dobrine pa se država lahko odloči, ali jih bo ponudila kot javne in bo torej njihova uporaba brezplačna ali pa omejila uporabo. Ker pri javnih dobrinah ni mogoče omejiti njihove uporabe, se lahko pojavi zastojarski problem ("free rider" problem). To pomeni, da bi veliko posameznikov ne plačevalo javnih dobrin, če bi bila odločitev o plačilu prostovoljna. Ker pa je za nudenje določene javne dobrine potrebna vsaj neka minimalna količina ponudbe in zanjo potrebna finančna sredstva, je potrebno ta sredstva običajno prisilno zbrati, običajno na podlagi zakonodajnih predpisov. Zato država financira javne dobrine najpogosteje z davki. Pogosto pa tudi sama organizira proizvodnjo in nudenje javnih dobrin.

Tabela 2.4.1: Primeri zasebnih in javnih dobrin

	<b>Čiste privatne dobrine</b>	<b>Izključljive in nekonkurenčne</b>
<b>Izključljive</b>	hrana	kabelska TV
	avto	most
	hiša	avtocesta
	<b>Neizključljive in konkurenčne</b>	<b>Čiste javne dobrine</b>
<b>Neizključljive</b>	morske ribe	svetilnik
	zrak	obramba
	<b>Konkurenčne</b>	<b>Nekonkurenčne</b>

## EKSTERNALIJE

Eksternalije so neplačilo za korist (zunanja ekonomija) ali škodo (zunanja diseconomija), ki jo ekonomski subjekt povzroči s svojim delovanjem. Gre za posledico, ki je lahko pozitivna ali negativna. Jasno je določeno kdo povzroča negativne in kdo pozitivne eksternalije. Pri zunanjih učinkih se zlasti pojavljajo problemi onesnaževanja okolja. Gre za to, da tisti, ki povzroča negativne vplive drugim subjektom, ne trpi stroškov pri odstranjevanju negativnih vplivov, če odločitve prepustimo zgolj trgu. Rešitev je na primer v tem, da država predpiše tistim, ki onesnažujejo okolje, ekološki davek ali z administrativnimi predpisi zahteva, da vgradijo čistilne naprave.

Ločimo:

- ✗ eksterne diseconomije v proizvodnji/v porabi
- ✗ eksterne ekonomije v proizvodnji/v porabi
- ✗ tehnične eksternalije

## **EKONOMSKA TEORIJA IN SODOBNA VLOGA DRŽAVE**

- ✗ ekonomske šole
- ✗ neoklasična teorija
- ✗ "desni" teoretični pristop
- ✗ institucionalna teorija

Angleški klasiki niso opredeljevali podjetniške funkcije ločeno od kapitalista. Za klasike angleške šole konec 18. stoletja je bil kapitalist, tisti ki zagotavlja kapital in je organizator produkcije ena in ista oseba. Klasična ekonomija se je ukvarjala s tehnično spremembo in razlago tržnega sistema.

Neoklasična ekonomska teorija opredeljuje podjetništvo kot dejavnost podjetnikov, ki pri investiranju v širšem pomenu najbolje izkoriščajo obstoječe proizvodne dejavnike tako, da maksimirajo svoj profit. Pri tem uporablja problematične postavke gospodarnega obnašanja posameznikov in tržnih ter informacijskih procesov.

## **NORMATIVNA VLOGA DRŽAVE**

- ✗ Postavljanje pravil in institucij
- ✗ Zagotavljanje pravnih in regulativnih podlag
- ✗ Zagotavljanje javnih dobrin in reguliranje negativnih zunanjih učinkov (eksternalij)
- ✗ Podpiranje makroekonomske stabilizacije
- ✗ Prerazdeljevanje dohodka

Trend v EU je zmanjševanje teh posebnih institucij in kontinentalno usmerjen sistem. Sprejeti je potrebno neke norme, ki preprečujejo nastanek negativnih učinkov.

## **POVEZANOST JAVNEGA IN ZASEBNEGA SEKTORJA**

Če govorimo o javno-zasebnem partnerstvu najprej pomislimo na soodvisnost. Javni sektor vpliva na konkurenčnost zasebnega sektorja predvsem na mednarodnem trgu oz. gospodarstvu. Opredeljevanje je povezano s cilji makroekonomske teorije. Cilj je, da se doseže:

- 1.) čim večja gospodarska rast,
- 2.) nezaposlenost / zaposlenost,
- 3.) nivo cen oz. inflacija
- 4.) uvoz / izvoz.

Gre za povezanost in cilj, da se poveča gospodarska rast tudi zaradi inflacije. Gospodarska gibanja lahko pospešimo z normativnimi akti vse manj. Obstaja namreč možnost s katerimi lahko država vpliva na možnost izvoza / uvoza, to pa so carine. Carine in drugi necarinski ukrepi se pojavljajo v funkciji domače zaščite, praviloma pa se dajejo cene, ki veljajo na mednarodnem trgu.

Carine so davek, ki ga je potrebno plačati na uvoz blaga. Širše pa lahko carino opredelimo, kot predpisan davek, ki ga lastnik blaga plača državi v nacionalni valuti, ko blago prečka državno mejo.

## MEDNARODNA KONKURENČNOST GOSPODARSTVA

- ✗ sposobnost doseganja dolgoročne gospodarske rasti in gospodarske strukture, ki se lahko enostavno prilagaja spremembam povpraševanja na svetovnih trgih.

### DEJAVNIKI KONKURENČNOSTI:

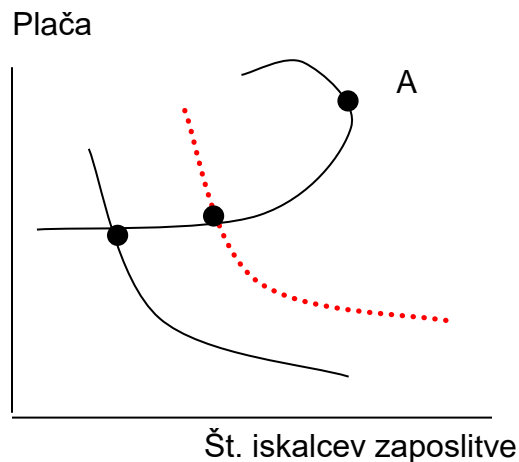
- ✗ Razpoložljivost proizvodnih dejavnikov
- ✗ Značilnosti domačega povpraševanja
- ✗ Prisotnost podpornih in sorodnih dejavnosti
- ✗ Struktura panoge in strategija podjetij
- ✗ Drugi (aktivnosti politično-gospodarskih institucij, naključja)

### DEJAVNIKI KONKURENČNOSTI:

- ✗ Razpoložljivost proizvodnih dejavnikov
- ✗ Značilnosti domačega povpraševanja
- ✗ Prisotnost podpornih in sorodnih dejavnosti
- ✗ Struktura panoge in strategija podjetij
- ✗ Drugi (aktivnosti politično-gospodarskih institucij, naključja)

Konkurenčnost ni odvisna samo od strukture javnega sektorja . Na svetu je dovolj kapitala za financiranje. Pri naravnih virih ni omejitev.

### Graf: TRG DELA



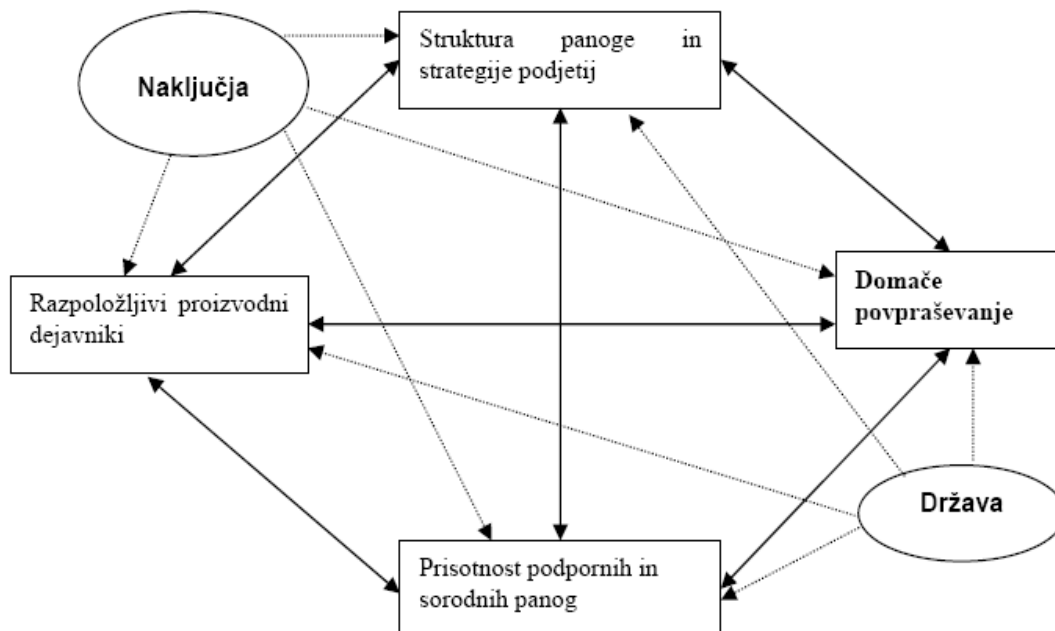
Značilnosti ponudbe delovne sile so da se delovna sila ne more spustiti pod eksistenčni minimum. Ko se povečuje delo-količina, se povečuje tudi plača. Delavci delajo več za več denarja, prosti čas postane bolj vreden. Točka A je tista mejna točka, do katere delavci še delajo, a od nje naprej postane prosti čas bolj cenjen. Imamo posebno obliko krivulje, sestavljen je iz več manjših trgov, ki ne konkurirajo med seboj. Funkcija je padajoča in predstavlja obratno sorazmerje. Čim dražje je delo manj dela bo podjetje iskalo.



Pojavlja se negativni interes ponudnikov, posameznik začne preferirati prosti čas. V sredini imamo največ iskalcev zaposlitve, tam je nižje plačilo. Tam, kjer se funkciji sekata je ravnotežna plača. Ponudba je fiksna, nespremenljiva, to pa lahko spremenimo samo z ukrepi povpraševanja, ki jih lahko spodbudi samo država. Npr. v Nemčiji so nujno potrebovali informatike, zato so za pridobitev tega ponudili boljše pogoje iskalcem zaposlitve. Pod izjemnimi pogoji so ponudili tudi pridobitev državljanstva. S tem so spodbudili povpraševanje in rešili problem pomanjkanja ljudi s takšno izobrazbo.

Stopnja nezaposlenosti je v zadnjih letih narasla, odpiranje novih delovnih mest je prineslo naraščanje plač. V obratni smeri je nezaposlenost problem nižjih plač. Če nekega proizvodnega dejavnika ni se pojavi problem in takrat zasebnemu sektorju pomaga država.

Povezanost javnega in zasebnega sektorja lahko prikažemo tudi z t.i. Porterjevim diamantom.



Slika 2.6.1 : Porterjev diamante (Vir: Porter, 1990.)

Učinkovit in dobro organiziran javni sektor je tudi v interesu gospodarstva. Država nima vloge regulatorja ampak partnerja.

## UKREPI DRŽAVE ZA POVEČEVANJE KONKURENČNOSTI

- ✘ Neposredne investicije
- ✘ Zaščitni ukrepi
- ✘ Izvozno pospeševanje in tečajna politika
- ✘ Neposredne subvencije v obliki prednostnega financiranja in dotacij
- ✘ Posredne subvencije v obliki davčnih olajšav, izdatkov za izobraževanje, R&R, infrastrukturo ipd.

## **GLOBALIZACIJA IN JAVNI SEKTOR**

- ✘ globalizacija je širjenje, poglobljanje in pospeševanje procesov svetovnega povezovanja
- ✘ dejavniki globalizacije (tehnološke spremembe, liberalizacija trgov, ideologija in politične odločitve)
- ✘ zmanjšuje se ekonomska vloga nacionalne države (pojav konkurence na področju izobraževanja, davkov, delovne zakonodaje ipd.)
- ✘ ogroženo je vodenje socialne politike (pohod neoliberalizma)
- ✘ vpliv na razvoj upravnih sistemov (partnerska vloga države, delegiranje nalog, sodobni menedžment ipd.)

## **SISTEMSKE SPREMEMBE V JAVNEM SEKTORJU**

### **POVEČANJE USPEŠNOSTI JAVNIH PODJETIJ V EVROPI**

Evropske države so za povečanje uspešnosti javnih podjetij oz. njihovo komercializacijo uporabile naslednje ukrepe:

- ✘ privatizacijo;
- ✘ koncesije;
- ✘ obvezne konkurenčne javne razpise;
- ✘ komercializacijo infrastrukture;
- ✘ soupravljanje privatnega sektorja;
- ✘ nagrajevanje menedžerjev v javnih podjetjih.

Država prevzema vlogo zagotavljanja dobrin javnega sektorja ter spodbuja zasebni sektor. Izkušnje EU niso enotne, ni enotne prakse na področju javne izbire. Izjeme so Skandinavske države, kjer imajo svoj sistem. V EU državah, ki se ločijo po stopnji razvitosti se ugotavlja da na podlagi javnega sektorja ni mogoče zagotoviti neke konkurenčne primerjave. Konkurenčni javni razpisi so zagotavljanje minimalne konkurence. Razlike se kažejo v strukturi in obsegu. Privatizacija je najbolj tipičen način zagotavljanja tržne konkurence. Kljub temu da so imamo popolnoma privatizirane dejavnosti so še vedno vezane na dejavnost na trgu. Soupravljanje in nagrajevanje sta zelo pomembni postavki, saj veljata za motivacijo. Dejstvo je, da je potrebno vsakega zaposlenega za dobro delo nagraditi.

### **UVAJANJE TRŽNIH KRITERIJEV**

Uvajanje tržnih kriterijev in pogojev poslovanja na področje negospodarstva spreminja tudi:

- ✘ odnos do organizacije;
- ✘ ekonomike poslovanja javnega sektorja.

Negospodarstvo teži k temu kar gospodarstvo že dela in je delalo. Ekonomika javnega sektorja se pri ekonomiki javne izbire poda da se z danimi sredstvi naredi več. Ekonomisti zahtevajo primerljiv sistem delovanja.

## **SPODBUDE IN PRISILE ZA SPREMEMBE**

Spremembe so zunanje:

- ✘ obstoj zadostne konkurence;
- ✘ prizadevanje za prodajo blaga in storitev;
- ✘ zahtevnost kupcev glede kvalitete in ostalih pogojev prodaje proizvodov;
- ✘ konkurenca s kvaliteto in ceno;
- ✘ finančno tveganje in možnost prenehanja poslovanja.

Če obstaja konkurenca, elementov spodbud ni. Če je zagotovljen ponudnik ni težav za prizadevanje. Veliko sprememb je bilo v okoljih. V zadnjih 15-ih letih se dvignil zahtevke uporabnikov. Pričakovanja so lahko realna ali pa tudi nerealna, kar je posledica strokovne urejenosti področja. Ustvarja se pritisk uporabnikov. Konkurenca s kvaliteto in ceno je bila prisotna v državah, kjer je bila privatizacija in sta si konkurirala javni in zasebni sektor. To je oblika prisile, vsak ponuja za določeno ceno neko kakovost. Zgodi se tudi da grede tudi javne organizacije v stečaj, vendar je teh primerov manj. Dobiček ni cilj javnih organizacij, ampak ustvarjanje in nudenje storitev. Če se ugotovi, da iz proračuna ni dovolj sredstev, javna organizacija preneha in storitve ponudi zasebnemu sektorju. Če pa so potrebe ostale, se javna organizacija postavi in oživi nazaj.

### **NEKONKURENČNA TRŽNA STRUKTURA V JAVNEM SEKTORJU**

- ✘ prevladuje državna lastnina
- ✘ omejen obseg zasebne lastnine
- ✘ visoka stopnja proračunskega financiranja dejavnosti;
- ✘ naravni monopoli in netržni pogoji proizvodnje proizvodov oz. storitev.

Specifičnost se kaže na nekonkurenčnosti oz. enemu ponudniku. V Skandinavskih državah, v Franciji, v Nemčiji prevladuje državna lastnina. Npr. v Veliki Britaniji in Irski pa ne. Stopnja zahtevnosti je visoka, potrebujemo velik začetni kapital, rabimo 30 let da se naložba povrne (npr. področje energetike, področje skrbi za starejši).

### **TIPIČNE ZNAČILNOSTI POSLOVANJA NEPROFITNIH ORGANIZACIJ**

- A) Temeljni cilj ni doseganje ekonomskega rezultata.
- B) Ustvarjeni dobiček ne izplačujejo lastnikom ali zaposlenim.
- C) Deležne so davčnih ugodnosti, dotacij, donacij in drugih podpor.
- D) Praviloma ne delujejo na tržnih načelih.

### **CILJI DELOVANJA NEPROFITNE ORGANIZACIJE**

- zagotoviti določene storitve (transport, izobraževanje, rekreacija, zdravstvene usluge) vsem članom družbe, ne glede na njihovo sposobnost plačevanja teh uslug;
- zagotoviti službe, ki drugače ne bi mogle biti organizirane in ki jih nihče ne plačuje (kot npr. gasilci, policija);
- zagotoviti storitve po nižjih stroških, kot bi bili v primeru, če bi bila njihova organizacija izpeljana v profitnem sektorju;

### **NEPROFITNA ORGANIZACIJA IN NJENO OKOLJE**

#### **1. NARAVNO OKOLJE**

- prebivalstvo
- naravna bogastva
- topografske značilnosti
- klima

## 2. KULTURNO OKOLJE

- socialno varstvo
- izobrazba
- delovne navade
- tradicija
- prevladujoče vrednote
- vodilna filozofija
- potrebe ljudi

## 3. POLITIČNO OKOLJE

- mednarodni politični položaj
- pravni sistem
- politične organizacije in določanje političnih ciljev
- delovanje uprave in sodstva
- vodenje nosilcev oblasti
- porazdelitev moči

## 4. GOSPODARSKO OKOLJE

- dinamika gospodarskih dejavnosti doma in v svetu
- gospodarska infra in super struktura
- gospodarski sistem
- gospodarska politika
- razvitost gospodarstva
- struktura gospodarstva
- naravna bogastva

## 5. TEHNIČNO-TEHNOLOŠKO OKOLJE

- potrebe družbe
- znanje in razumevanje tehnično tehnoloških pojavov
- izkušnje in tehnika
- možnosti uporabe tehničnih novosti.



## **PRAVNO-ORGANIZACIJSKE OBLIKE:**

- **PRIVATNA ALI ZASEBNA PODJETJA**, to je individualno podjetje ali družba (osebne in kapitalske družbe)
- **JAVNA PODJETJA**, ki se pojavijo zaradi tržnih monopolov ali posebnega interesa države na posameznem področju (pošta, železnice, vojaška industrija...)
- **MEŠANA PODJETJA**, kjer je del kapitala zasebnega, del pa javnega

V preteklosti so neprofitne organizacije menile, da so njihove storitve nujno potrebne in ni bilo nujno:

- da se zahteva znižanje stroškov;
- da se zahteva usmerjenost k novim prihodkom;
- da se marketing uporablja tudi v javnem sektorju

Menedžerji neprofitnih organizacij niso razmišljali podjetniško, ker:

- njihovo izobraževanje ni bilo specializirano (npr. zdravniki, sociologi, psihologi, učitelji,...),
- so prevzemali stare sisteme vodenja obstoječih organizacij;
- niso pridobivali znanj za ustanovitev novih organizacij;
- niso pripravljeni na spremembe v pristopu, ker bi "to ogrozilo poslanstvo organizacije", itd.

Razlogi za manjšo inovativnost pri poslovanju organizacij javnega sektorja so:

- ne soočajo se s konkurenco;
- nimajo finančnih sredstev za uvajanje novih storitev ali metod;
- ni načrtovanja in varčevanja za bodoče investicije in bodoče potrebe;
- ni jasna opredelitev ciljev delovanja;
- kultura neprofitne organizacije je nepodjetniška;
- praviloma v neprofitnih organizacijah ni nagrad za večjo storilnost in uspešno podjetništvo.

## **EKONOMSKI MOTIVI ZA PRENOVO POSLOVANJA:**

1. **INFORMACIJSKI SISTEM:** integracija notranjega in zunanjega informacijskega sistema ter podatkovnih baz.
2. **PLANSKE ODGOVORNOSTI:** upravni menedžment je vključen v vse planske dejavnosti.
3. **EVALVACIJO:** ocena kakovosti minulih odločitev

## **PRIVATIZACIJA JAVNEGA SEKTORJA**

### **Pojem privatizacije**

V širšem smislu razumemo več procesov, ki pogojujejo spremembo javne lastnine v privatno:

- denacionalizacija,
- deregulacija in liberalizacija državnih monopolov,
- pogodbeno opravljanje dejavnosti.

## **CILJI PRIVATIZACIJE**

- povečanje učinkovitosti
- zmanjšanje zadolženosti javnega sektorja
- zmanjšanje vloge države
- omilitev problemov javnega sektorja pri določanju plač
- razpršitev lastništva oziroma širjenje delničarstva
- spodbujanje delničarstva pri zaposlenih
- zagotavljanje politične prednosti

Med posameznimi zgoraj navedenimi cilji privatizacije obstaja konfliktnost. Največji konflikt je med ciljema zmanjšanja zadolženosti javnega sektorja in širjenjem delničarstva.

## **RAZLOGI ZA PRIVATIZACIJO**

- ideološki,
- ekonomski,
- upravljalško-menedžerski,
- politični,
- finančni,
- socialni.

## **PROBLEMI PRI PRIVATIZACIJI**

- 1) Ekonomski: lahko škodi učinkovitosti ek. sistema;
- 2) Finančni: odtok denarja iz borze v državno blagajno – nestabilnost finančnih trgov;
- 3) Politični: strateško pomembne dejavnosti lahko pridejo pod nadzor tujcev; tveganje političnih sprememb in posledično ponovna nacionalizacija;
- 4) Problem določanja cene delnic:
  - previsoke: neuspeh
  - prenizke: manjši iztržek

## **IZKUŠNJE DRUGIH DRŽAV**

- večina podjetij je bila privatiziranih z javno prodajo delnic.
- nekatera podjetja je država prestrukturirala in deloma usposobila za uspešno poslovanje že pred privatizacijo. Načeloma velja, da so se privatizirala predvsem dobičkonosna podjetja.
- privatizaciji je praviloma sledila regulacija v javnostoritvenih panogah.
- država je v mnogih podjetjih ohranila zlato delnico tudi kot manjšinjski lastnik.
- privatizirana podjetja so bila bolj donosna kot javna podjetja, vendar je bila tudi rast privatiziranih podjetij hitrejša od rasti javnih podjetij.

## **MOŽNE OBLIKE PRIVATIZACIJE JAVNEGA SEKTORJA**

**POPOLNA PRIVATIZACIJA:** skupne lastnosti - sprememba managementa, finančne ureditve in lastnine.

- Javna prodaja delnic;

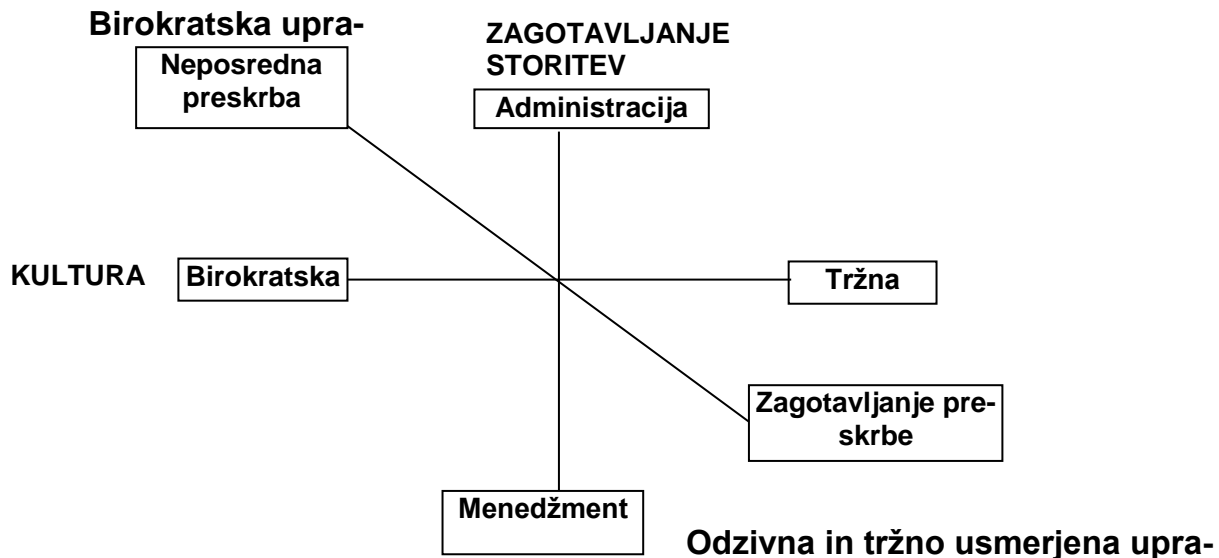
- Neposredna prodaja delnic, pri čemer lahko pride do pogajanj z enim samim potencialnim kupcem ali pa se na razpis odzove večje število strateških investitorjev;
- Menedžersko – delavski odkup; 0

### **DELNA PRIVATIZACIJA:**

- vpeljava privatnega sektorja v javni sektor preko sklepanja pogodb in opravljanja pogodbenih del;
- vmesna oblika med državno in privatno lastnino. Pogosto se uporabljajo za lastninjenje tako same infrastrukture kot opravljanja dejavnosti, pogosto pa za financiranje novih investicij v infrastrukturo.

### **DRUGE OBLIKE ZAGOTAVLJANJA STORITEV JAVNEGA SEKTORJA**

- Nova vloga oblasti naj bo "zagotavljanje" in ne več "preskrba".
- Prehod od birokratske države z razširjeno javno proizvodnjo (tradicionalni nemški model državne uprave) k minimalistični "nakupovalni državi", kjer prevladujejo javna in zasebna podjetja, javni sektor pa nastopa v čim večji meri v vlogi "inteligentnega potrošnika".



### **REGULACIJA NARAVNIH MONOPOLOV**

Naravni monopol:

- LAC padajo na celotnem intervalu proizvodnje potrebnem za zadovoljitev tržnega povpraševanja;
- kapitalno intenzivne panoge z znatnimi dolgoročnimi investicijami v svojo infrastrukturo;
- primer: j.p. iz področja telekomunikacij, elektrogospodarstva itd.

Problem:

- razdelitev podjetja na več manjših delov ni smiselna;
- preprečiti potrebno monopolno določanje cen (in ostale oblike monopoliziranja);

### **URAVNAVANJE DELOVANJA NARAVNIH MONOPOLOV – RAZLIČNE OBLIKE DRŽAVNE REGULACIJE**

- Cenovna regulacija: najpogosteje (regulacija profitne stopnje, RPI-X obrazec);
- Alternativne oblike:

- Protimonopolna zakonodaja
- Državna lastnina
- Konkurenca med potencialnimi nosilci storitev NM panog (pogosto najcenejša)
- Konkurenca med NM panogami
- Kontestabilni trgi
- Politika laissez-faire
- Praksa – tranzicijske države: najbolj kompleksna ter politično občutljiva regulacija elektrogospodarstva.

## **DEREGULACIJA**

Nekontrolirano širjenje državne regulacije postane breme za družbo (nujna deregulacija neu-mešavanje države v gospodarske aktivnosti zasebnega sektorja). Primer deregulacije telekomunikacij. Problemi regulacije:

- Povzroča distorzije in neučinkovitosti trga: Nadzor nad cenami povzroča slabo distribucijo, primanjkljaj in neučinkovito potrošnjo ter dušenje konkurence);
- Neučinkovitost in pretirani stroški reguliranja;

## **PODJETNIŠKI KONCEPTI V JAVNEM SEKTORJU**

- Lastništvo in spodbude kot razloga za nižjo učinkovitost državne lastnine v proizvodnji.
- Javni sektor podpira gospodarstvo - zahteve po učinkovitem poslovanju javnega sektorja.
- Povečevanje učinkovitosti delovanja z uvajanjem menedžerskih metod (bolj "podjetniško" delovanje, vendar določene omejitve).
- Najkorenitejše spremembe na področju javnih podjetij – ukrepi za povečanje učinkovitosti (koncesije, obvezni konkurenčni razpisi, komercializacija infrastrukture, soupravljanje zasebnega sektorja itd.)
- Komercializacija – polno ali delno pokrivanje stroškov oziroma plačilo uporabnikov (nadmeseča proračunsko financiranje).

## **REFORMA JAVNEGA SEKTORJA V SLOVENIJI:**

### **Kazalci delovanja**

1. Kazalci delovanja so potrebni iz notranjih in zunanjih razlogov.
2. Interno žele vodje organizacijskih enot informacije o doseganju obsega storitev in stroškov, o možnostih vključevanja in motiviranja zaposlenih.
3. Zunanje institucije zahtevajo poročilo o delu organov in organizacij, da presojuje njihovo delovanje.
4. Kazalci omogočajo boljše sodelovanje med organizacijami znotraj znotraj javnega sektorja.

Dobro je, da poznamo nekaj pojmov, kot so potrošek, strošek, izdatek, odhodek, prihodek. Potrošek je porabljena električna energija. Izražen je v količinskih naravnih enotah: litrih, kWh. Če potrošek pomnožimo s ceno, dobimo vrednost te porabe v denarju oz. strošek, ki je vrednost porabe v denarju. Izdatek je plačilo, poravnava računa, ki je nastal zaradi stroška. Vrstni red je pogost. Ni pa nujno. Lahko nastane najprej izdatek in nato strošek in potrošek. Odhodek in prihodek skupaj povežemo in dobimo dobiček ali izgubo oz. negativni dobiček. Prihodek: dohodek, plača za redno delo, avtorsko delo, dediščina in darila, obresti (donos na obveznice se imenuje obresti), dividende, rente (zakupnina, turistična renta in lokacijska renta), dobiček in vsi kapital-ski dohodki. Plače iz minulega dela so pokojnine. Vse to za fizične osebe predstavlja dohodek,



od katerega bi odšteli odhodek, ki bi bil v primeru družine in fizične osebe identičen s stroškom. Zakaj? Zato, ker mi kot posameznik ne proizvajamo storitev kot blago in nimamo ničesar na zalogi. Proizvajalec pa svoj prihodek zmanjša samo za tisti del stroškov, ki se nanašajo na prodajo, na prodano blago, na prodano storitev. To pomeni, da v tistih produkcijah, ki imajo zalogo, to so materialne storitve, tam se lahko stroški tekočega leta in odhodki tekočega leta ločijo, v tem smislu, da so odhodki manjši. In je poslovni rezultat pravilno ugotovljen, ko prihodke pač zmanjšate samo za ustrezen sel stroškov. V storitveni dejavnosti tega ni. So stroški tekočega obdobja istočasno tudi odhodki. Zato to razlikovanje.

Kazalci omogočajo boljše sodelovanje med organizacijami znotraj javnega sektorja - če imamo en tak sistem kazalcev vrednotenja nekih stroškov, potem hitro ugotovljamo primere nepotrebne nastajanja stroškov, podvajanja in če se hočemo racionalno obnašati, potem moramo ta sistem racionalizirati. Tako, da če obstajajo ti kazalci, zelo hitro tudi ekonomsko ocenimo te anomalije. Ne samo, da mora občan čakati dlje časa, lahko tudi rečemo, da so zaradi tega nastali tudi dodatni stroški.

Kazalci delovanja so potrebni za:

### **1. spremljanje uresničevanja zastavljenih načrtov delovanja**

Ko smo rekli, da bi se tudi v javnem sektorju morali obnašati podobno kot v zasebnem, je prva stvar, da moramo imeti jasno zastavljen načrt delovanja svojega področja, svojega organa. In če imamo načrt, je ta vedno ovrednoten, potem lahko z ugotavljanjem completeness teh kazalcev spremljamo ali presegamo ali na dosežemo zastavljenih nalogah, projektih, postopkih.

### **2. presojanje rezultatov in potrebnih sredstev**

To je ta način proračunskega financiranja, ki so ga vsaj v Evropi tudi uvedle Skandinavske države, da se sestavljajo pravzaprav tako imenovani ničelni proračuni, kar sicer ni čisto res. Ampak teorija postavlja takole: vsak proračunski uporabnik v vsakem obdobju v letu dni starta iz nič. Ni res, da bi imel recimo toliko zagotovljeno kot preteklo leto, potem pa samo še plus za dodatno nove naloge, inflacija, itd. No, če imamo proračunskega uporabnika, ki mu zakon nalaga neke naloge, potem vemo, da v resnici ne starta iz nič, ker mora imeti sredstva za naloge, ki so njegova zakonska dolžnost. Ampak načeloma, pa bi vsak proračunski uporabnik izhajal iz nič in potem se preverja, koliko nalog iz preteklega leta je bilo uresničenih, v kakšnem obsegu, kakšni rezultati so bili in ali so bila ta pretekla sredstva upravičena. Če niso bili doseženi pričakovani rezultati se lahko zgodi, da moramo del teh sredstev vrniti ali pa da letos za enak obseg dela dobimo manj. Lahko pa na osnovi primerjave rezultatov celo uveljavljamo in dobimo več. Tako, da se potrebna sredstva presojuje na osnovi doseženih rezultatov preteklega leta in načrtovanih aktivnosti bodočega leta.

### **3. presojo višine stroškov**

Višina stroškov se primerja, to pomeni, da bi morali imeti stroškovno knjigovodstvo. Mi bi morali tako kot ima gospodarstvo, tako kot ima zasebni sektor, voditi to dejavnost po stroškovnih knjigovodstvih. To je ena od hib, da je pri nas še vedno v javnem sektorju dejavnost opredeljena kot nepridobitna dejavnost in cela dejavnost pač prinaša neke stroške, izdatke, odhodke in to se

pokriva s prihodki. Višino stroškov je mogoče presojati, če imamo čim bolj podrobno ugotavljanje stroškov. In stroškovni nosilci bi morali biti čim manjše enote. Da so vezani na prave nosilce, na prave postopke, na prave storitve, potem pa mi lahko presojamo ali so ti stroški visoki zato, ker je bil potrošek prevelik, se je preveč porabilo energije, dela ali pa je vrednost enote previsoka.

#### **4. iskanje načinov za obvladovanje in zmanjšanje stroškov**

Če hočemo obvladovati stroške, potem moramo vedeti kakšni so bili potroški in po kakšnih vrednostih.

#### **5. izboljšanje kvalitete storitev**

Stroške moramo nujno povezovati z kakovostjo storitev. Tukaj pa hitro pridemo do razkoraka, do tega, da seveda ni res da je mogoče enako kakovost v nedogled ponujati za vedno iste stroške. Poznamo primere v javnem sektorju, da pri uvajanju novih storitev ali proizvodov to zahteva nadpovprečno visoke stroške in te stroške lahko šele kasneje znižamo. Torej kakovost je povezana s stroški, ampak je iluzija, da bi lahko z zmanjševanjem stroškov dvigovali kakovost.

#### **6. določanje prioritet in usmerjanje uporabe sredstev.**

##### **Nova pravila delovanja:**

- **Predhodna opredelitev standardov delovanja**

Mi dobimo podatke, zapis stroškov, ki kažejo dejansko stanje. In če ne bi imeli standardov, ne bi vedeli ali so stroški nadpovprečni ali so povprečni ali so podpovprečni. In za presojanje, pa za postavljanje pravil ekonomičnosti, racionalnosti, moramo najprej imeti standarde kaj je za to dejavnost, za to vrsto stroška povprečno, normalno. Kako določiti standarde, ko prvič posegamo na to področje? Lahko jih določimo primerjalno, to je benchmarking sistem, to je sistem primerjanje znotraj ene dejavnosti, in potem lahko po posameznih elementih stroškov za npr. 10 bolnišnic, šol itd. ugotovimo, koliko varirajo stroški. In ugotovimo, kakšni so povprečni, nadpovprečni in podpovprečni, kar še ni dobri kriterij, ker so lahko v tej branži javnega državnega sektorja vsi stroški previsoki. Tudi pri tistem, pri katerem so najnižji. In če se le da, se ta primerjava znotraj dejavnosti, znotraj področja konkretne države, konkretnega področja potem poveže z mednarodno. Šele mednarodna primerjava je potem tista, ki nam da neko orientacijo. To pomeni, da ko imamo standarde, šele potem lahko presojamo naprej.

- **Določitev obsega, kvalitete in dostopnosti storitev.**

- **Ugotavljanje rezultatov delovanja in vzpostavitev mehanizmov vplivanja uporabnikov.**

Taki sistemi ugotavljanja rezultatov so dobri tudi zaradi tega, ker svojo dejavnost točni opredelimo kaj zajema, katere storitve in v kakšnem obsegu, kakšne kakovosti, kakšne dostopnosti. Na osnovi tega lahko bolj realno ugotovite rezultate in takoj, ko nastavimo sistem vključimo uporabnike. To je posebnost javnega sektorja, čeprav povzeta po zasebnem.

- **Ugotavljanje stroškov:**

- transparentnost,

- primerjava,
- pokritje,
- zniževanje in
- stroškovno računovodstvo na vseh ravneh.

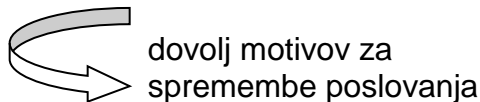
To odpira pri ugotavljanju stroškov novo temo, to je investicija v javne investicije. Upoštevati je potrebno donos.

- o Značilnosti: decentralizacija in operativna avtonomija ob istočasni centralizaciji pri opredeljevanju strateških ciljev in standardov delovanja.

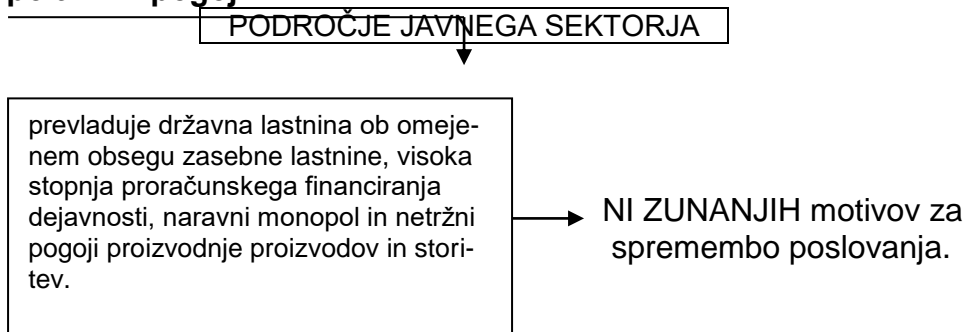
### Vzroki za spremembe

- **Spodbude in prisile za spremembe so ZUNANJE – tržno okolje:**

Obstoj zadostne konkurence, prizadevanj za prodajo blaga in storitev, zahtevnost kupcev glede kvalitete in ostalih pogojev prodaje proizvodov, konkurenca s kvaliteto in ceno, finančno tveganje in možnost prenehanja poslovanja



- o **Bistveno drugačen je položaj v panogah in dejavnostih, ki ne delujejo po tržnih pogojih**



### **Vzroki in posledice reforme v razvitih državah**

- o Tržno usmerjene, razvite države so se soočale z neugodnimi gospodarskimi rezultati, nezaposlenostjo, proračunskimi primanjkljaji, inflacijo itd.
- o Zahteve in pritiski javnosti po učinkovitem poslovanju (izkušnje zasebnega sektorja → v javni sektor)

reforma javnega sektorja

- o Spremenjeno poslovanje javnih podjetij: (uvadejo)
  - o privatizacijo,
  - o koncesijo,

- obvezne konkurenčne javne razpise,
- komercializacijo infrastrukture,
- soupravljanje privatnega sektorja,
- nagrajevanje managerjev v javnih podjetjih.

## **PODROČJE JAVNEGA SEKTORJA**

prevladuje državna lastnina ob omejenem obsegu zasebne lastnine, visoka stopnja proračunskega financiranja dejavnosti, naravni monopoli in netržni pogoji proizvodnje proizvodov in storitev. NI ZUNANJIH motivov za spremembo poslovanja.

### **Konkurenčnost in javni sektor**

Znotraj javnega sektorja pa je popolna odsotnost kakršnekoli konkurence in možnosti izbire značilna za večino storitev državne uprave. Na splošno velja, da je država slabši gospodar pri porabi sredstev in organiziranju poslovanja.

### POSLEDICA

- obsežnosti sistema,
- njegove velike normativnosti,
- hierarhičnosti,
- počasne odzivnosti na spremembe
- premajhnih pristojnosti in odgovornosti posameznikov znotraj sistema.

### Celovitost spreminjanja delovanja

- Nujna organska povezanost systemskega, organizacijskega in javnofinančnega vidika prenove javne uprave.
- Prenos pristojnosti:
  - redistribucija funkcij in pristojnosti,
  - večja fleksibilnost in avtonomija,
  - sprejemanje odločitev o uporabi virov in organizaciji dela,
  - povečanje učinkovitosti,
  - boljše zadovoljevanje potreb uporabnikov.

### Kazalci delovanja

- Vprašanje evalvacije delovanja javnega sektorja.
- Razvitje postopkov za spremljanje, nadzorovanje in ocenjevanje delovanja.
- Ugotavljanje pomanjkljivosti postopkov in njihovega izboljšanja.
- Ugotavljanja rezultatov delovanja za finančno ovrednotenje.

### Sistem ugotavljanja rezultatov

- Jasna opredelitev dejavnosti, njenih sestavnih delov, rezultatov in posledic.
- Določitev namenov oz. ciljev (npr. znižanje stroškov, skrajšanje čakalnih časov itd.).
- Primerjava z ostalimi oblikami ocenjevanja.
- Informiranje o doseženih rezultatih.

### Dobro in slabo delovanja

- Kazalci pokažejo razlike v praksi.
- Namen uporabe kazalcev zahteva osredotočanje na dobro ali na slabo delovanje.

- o Dobro delovanje:
  - o Razvojni nameni,
  - o Izboljšanje kvalitete storitev.
- o Slabo delovanje:
  - Finančni nadzor,
  - Iskanje napak,
  - Previsoki potroški.
- o Nevarnost: Zadovoljitev z dosego povprečnih vrednostnih kazalcev.
- o Predpostavke:
  - o integracija notranjega in zunanega informacijskega sistema ter podatkovnih baz,
  - o pravočasen nadzor stroškov,
  - o cost-benefit analize,
  - o evalvacija kakovosti minulih odločitev,
  - o vodstvo je vključeno v vse planske dejavnosti.
- o Uspešnost reforme javne uprave je odvisna od tega ali bo osnovnemu – SISTEMSKEMU vidiku sledil še ORGANIZACIJSKI, INFORMACIJSKI in FINANČNI.
- o Zadostna informiranost o rezultatih znotraj organizacije ter v širšem okolju med uporabniki.

### **Kazalci kvalitete storitev**

Ločimo:

- kvaliteto storitve ali proizvoda v javnem sektorju,
- njegovo nudenje uporabnikom.

### **Kvaliteta storitev in njeni kazalci**

Kvaliteta storitev je določena z:

- o ustreznostjo storitev glede na zahteve uporabnikov:
  - o pravočasnost,
  - o dostopnost
  - o točnost,
  - o zaporednost storitev,
  - o stopnjo udobnosti,
  - o stopnjo vpljudnosti...

### **Možni kazalci kvalitete storitev:**

- pravilnost,
- pravočasnost,
- dostopnost,
- varnost,
- prijaznost pri opravljanju storitve,
- enostavnost,
- razumljivost.

### **Delovanje kazalcev**

- o Uporaba kazalcev deluje najbolj pozitivno, ko je poudarek na razvoju, izboljšanju delovanja, izobraževanju in v manjši meri na nadzoru in ugotavljanju odgovornosti.

- o Treba je zagotoviti dostopnost podatkov vsem, ki sprejemajo odločitve, uporabljajo storitve ali jih zagotavljajo na lokalni ravni.

### **Odnos do kazalcev delovanja**

- Najboljša je kombinacija podatkov, ki jih zbiramo sistemsko in občasno z raziskavami in intervjuji.
- Za razdeljevanje finančnih sredstev zato raje uporabimo skupino kazalcev, ki celovito zajamejo tudi kvaliteto storitev.
- Kazalci pokažejo razlike v praksi.
- Od namena uporabe je odvisno, ali se bomo osredotočili na dobro ali na slabo delovanje.
- Za razvojne namene, izboljšanje kvalitete storitev je koristna podrobna analiza kazalcev dobrega poslovanja.
- Za finančni nadzor so pomembni kazalci slabega poslovanja, ki omogočajo iskanje napak, prevelikih stroškov glede na rezultate itd.

### **METODE ZA DOLOČITEV KAZALCEV KVALITETE STORITEV**

#### **Metode za določitev kazalcev kvalitete storitev:**

- pripombe oz. pritožbe uporabnikov,
- predlogi,
- ankete o zadovoljstvu uporabnikov,
- izkušnje zaposlenih.

Upoštevati moramo specifičnost pritožb, okoliščine, morebitne politične razloge itd. Uporabnost rezultatov se poveča, če raziskave večkrat ponovimo!

### **SODELUJOČI V PROCESU DOLOČANJA KAZALCEV**

V proces določanja kazalcev so vključeni:

- izvajalci politik,
- nadzorniki porabe sredstev,
- vodilno osebje enote javnega sektorja,
- zaposleni,
- uporabniki,
- prebivalci.

Praviloma so v proces določanja kazalcev vključeni predstavniki le nekaterih skupin in sicer vodilno osebje, izvajalci politik in nadzorniki porabe.

### **OCENA UPRAVLJAVSKEGA PODSISTEMA**

1. Kvaliteta kadrov
2. Starost vodilne ekipe
3. Usposobljenost vodilne ekipe
4. Pripadnost podjetju
5. Odnosi z okoljem

### **STRATEŠKA ANALIZA VIROV NEPROFITNE ORGANIZACIJE**

1. FINANČNA IN EKONOMSKA OCENA ORGANIZACIJE
2. OCENA UPRAVLJAVSKEGA PODSISTEMA

3. OCENA TRŽNEGA PODSISTEMA
4. OCENA TEHNIČNO-TEHNOLOŠKEGA PODSISTEMA
5. PRILAGODLJIVOST ORGANIZACIJE
6. DEJAVNIKI RAZVOJA ORGANIZACIJE

### **OCENA TEHNIČNO-TEHNOLOŠKEGA PODSISTEMA**

1. Starost opreme
2. Stanje opreme
3. Izkoriščenost kapacitet
4. Investicijska aktivnost
5. Prijaznost in tehnologije okolju
6. Zagotavljanje kvalitete
7. Vlaganja v razvoj
8. Urejenost okolja
9. Kvaliteta kadrov

### **OCENA TRŽNEGA PODSISTEMA**

1. Cena in kakovost
2. Konkurenčnost
3. Prodajne poti
4. Oglaševanje
5. Poprodajni servis
6. Kvaliteta kadrov
7. Zaščita intelektualne lastnine
8. Ponudba in povpraševanje
9. Mesto v življenjskem ciklu

### **PRILAGODLJIVOST ORGANIZACIJE**

1. Zakaj spreminjanje dejavnosti?
2. Potrebnost razširitev
3. Odnos med tveganjem in rutino
4. Predlagatelj sprememb
5. Sprejemanje novega znanja
6. Omejitvene klavzule
7. Vpliv državne regulative na trženje
8. Samostojnost organizacije podjetja

### **DEJAVNIKI RAZVOJA ORGANIZACIJE**

1. Povečanje obsega dejavnosti
2. Povečanje tržnega deleža
3. Povečanje izvoza
4. Povečanje zaposlenosti

### **FINANČNA IN EKONOMSKA OCENA ORGANIZACIJE - SKUPNA OCENA:**

1. OCENA PANOGE
2. OCENA UPRAVLJAVSKEGA PODSISTEMA
3. OCENA TRŽNEGA PODSISTEMA
4. OCENA NABAVNEGA PODSISTEMA
5. OCENA TEHNIČNO-TEHNOLOŠKEGA PODSISTEMA
6. PRILAGODLJIVOST ORGANIZACIJE

## 7. DEJAVNIKI RAZVOJA ORGANIZACIJE



## Primer: Potek raziskave Fakultete za upravo : STANJE in PERSPEKTIVE LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI

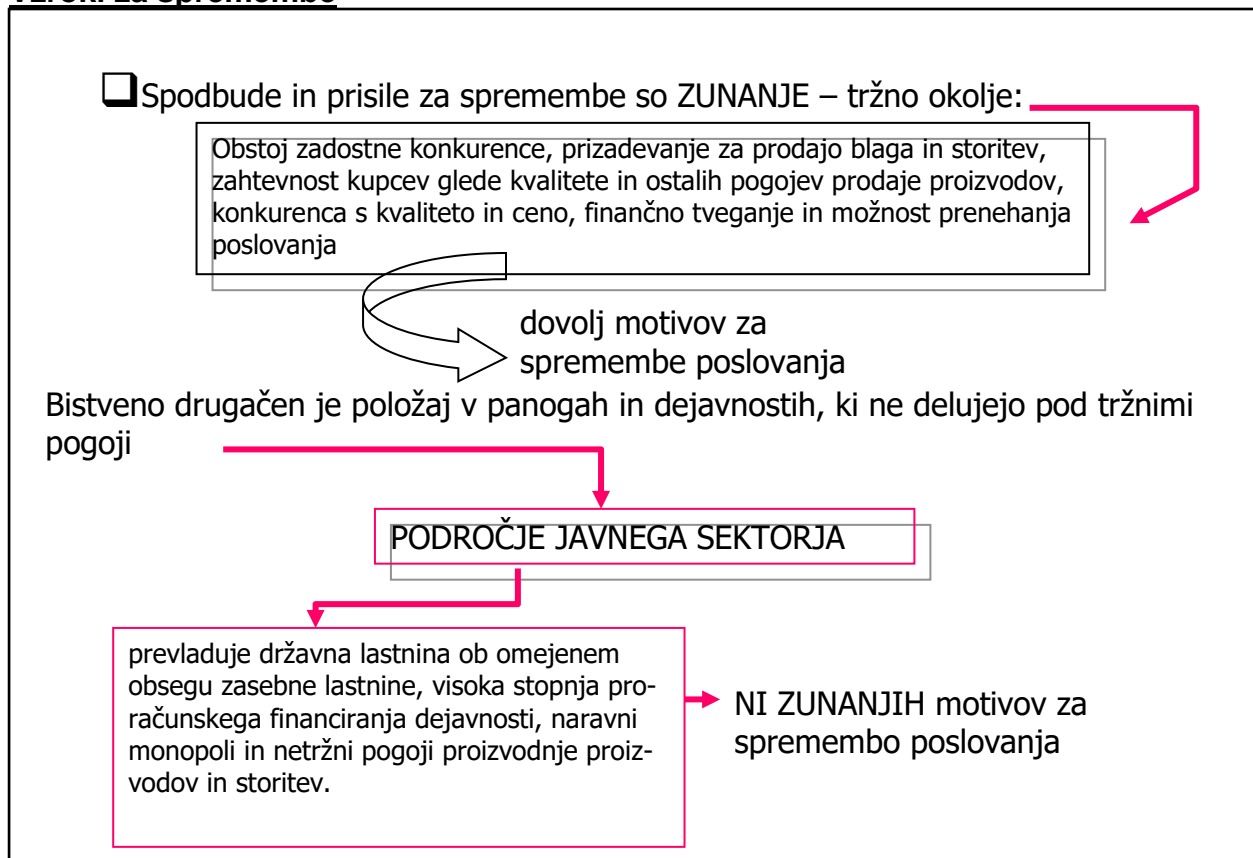
V raziskavi so obravnavani upravno-pravni, organizacijski, ekonomski in informacijski vidik razvoja lokalne samouprave v Sloveniji. Za mednarodno primerjavo so bili zbrani kazalci uspešnosti, ki jih uporabljajo na Škotskem, Danskem, v Kanadi in Nemčiji.

Sistem kazalcev je zajel:

- metodološko opredelitev kazalcev,
- opredelitev baze podatkov,
- določitev postopkov izračuna kazalcev,
- določitev uporabnikov podatkov in njihove povratne informacije.

Sistem kazalcev bo služil interni analizi v lokalnih skupnostih in izdelavi dokumentov: proračuna, plana investicij in bilanci premoženja.

### Vzroki za spremembe



### SOODVISNOST GOSPODARSTVA IN JAVNE UPRAVE

Učinkovit in dobro organiziran javni sektor je tudi v interesu gospodarstva. Država nima več vloge regulatorja ampak partnerja. Različnosti: tekmovalna tržna ekonomija proti javnemu sektorju, kjer imajo ponudniki storitev monopolni položaj.

- Neposredna vloga vlade v gospodarstvu:
  - inštrumenti gospodarske politike imajo vpliv na gospodarsko dejavnost, v prvi vrsti na uporabo virov.
- Posredna vloga vlade v gospodarstvu:

- vlada poskuša za podjetja oblikovati ustrezno poslovno okolje.

## **POSREDNA VLOGA DRŽAVE V GOSPODARSTVU**

- Raziskovanje in razvojna politika
- Finančni sistem
- Mednarodno poslovanje
- Oblikovanje poslovnega okolja
- soodvisnost gospodarstva in javne uprave
- poenostavljanje upravnih postopkov

### **Oblikovanje poslovnega okolja**

Administrativne ovire upočasnjujejo razvoj privatnega sektorja.

### **Soodvisnost gospodarstva in javne uprave**

Javna uprava predstavlja jedro informacijskega mehanizma države, ki prejema, zaznava in usmerja informacije ter sprejema odločitve. Če javna uprava ne deluje pravilno, se njene pomanjkljivosti čutijo v celotnem sistemu. Strategija reforme javne uprave ima dva pomembna cilja: višja storilnost in boljša kakovost storitev.

### **Konkurenčnost v gospodarstvu**

- Učinkovitost javne uprave postaja pomemben dejavnik mednarodne konkurenčnosti nacionalnega gospodarstva.
- Višja storilnost in kvaliteta javne uprave pozitivno vplivata na konkurenčnost gospodarstva.

### **Skupni stroški / postopek v US \$ v izbranih državah**

<b>Za lokalne investitorje</b>		<b>Za tuje investitorje</b>	
<b>Češka republika</b>	243	<b>Češka republika</b>	869
<b>Armenija</b>	326	<b>Latvija</b>	1229
<b>Bolgarija</b>	405	<b>Armenija</b>	1366
<b>Litvanija</b>	449	<b>Litvanija</b>	1850
<b>Latvija</b>	540	<b>Slovenija</b>	2363
<b>Slovenija</b>	1535	<b>Bolgarija</b>	6023
<b>Romunija</b>	2530	<b>Romunija</b>	6207

Vir: Morisset, Neso, 2002.

**UVRSTITEV DRŽAV V OBDOBJU 1999-2003 GLEDE NA UČINKOVITOST UPRAVE**

	1999	2000	2001	2002	2003
<b>B</b>					
SLOVENIJA	21	21	23	23	29
ČEŠKA	20	20	22	17	19
<b>A</b>					
AVSTRIJA	10	13	7	9	12
NEMČIJA	9	8	9	5	5
FINSKA	4	3	4	3	1
IRSKA	5	5	6	7	10

Tabela prikazuje vrstni red glede na učinkovitost uprave. Ta razdelitev je razdelitev na dve skupini. Skupina A je skupina bolj razvitih držav, skupina B so srednje razvite države. Slovenija je uvrščena v isto skupino kot vzhodne države. Ta delitev je tudi na države, ki so pri večini kriterijih na prvem mestu in na države, ki so v drugi polovici. Irsko smo že omenjali kot državo, ki je uspela iz relativno manj razvite države, iz relativno zaostale države v desetih letih izjemno napredovati. Irsko je primer države, ki je naredila velik korak. Zanimivo pri tem je, ko se ugotavlja, kako to, da so tako zelo uspešni je eden od razlogov, ki ga navajajo povezanost z gospodarstvom, oziroma bi rekli nudenju uslug gospodarstvu. Oni so ustanovili neke specializirane agencije, ki skrbno spremljajo te razne postopke, upravne postopke, ki so povezani z domačimi in tujimi in potem predlagajo spremembe takoj, in so potem formalni predlagatelji vseh sprememb, ki so v prid gospodarstva. Res je tudi, da je Irsko primer države, ki je izrazito spodbujala politiko, npr. z davčno zakonodajo so za obdobje 5 let oprostili tuje investitorje plačila davka na dobiček. To je precejšen izpad dohodka iz proračuna, če investitorja 5 let oprostite plačila davka na dobiček, kajti to pomeni, da so to pravzaprav neobdavčena sredstva.

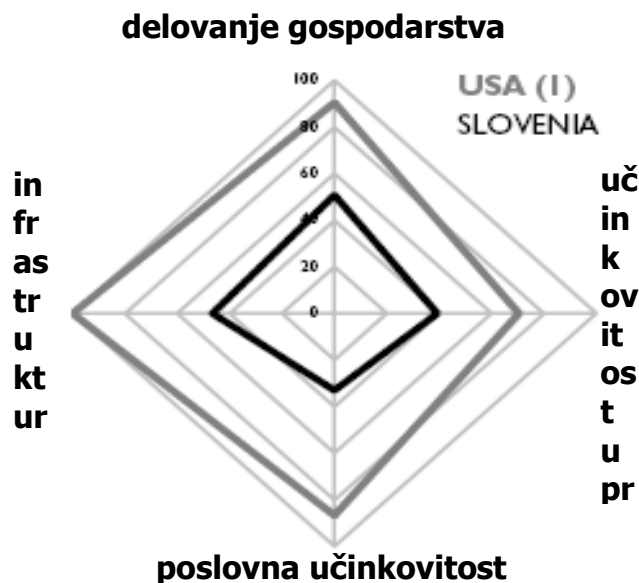
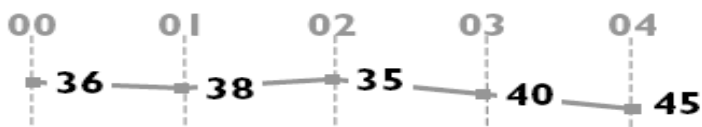
Zanimiva je tudi Finska v več pogledih. Oni so imeli v letih 90-92 veliko gospodarsko politiko. Zakaj ravno Finska? Zato, ker so v letih 1970 – 1990 igrali vlogo posrednika med bivšo Sovjetsko zvezo in ostalim svetom. In v teh 20-ih letih, se je njihova gospodarska struktura zelo prilagodila tej vlogi. Te države so uvažale surovine, les iz Sovjetske zveze in izvažale naprej, ker ni bilo direktne menjave, ni bilo direktne trgovine. Kar nekaj držav je igralo to vlogo, med njimi tudi naša bivša skupna država. S padcem Berlinskega zidu je tudi naša bivša država prišla v rahlo krizo, ker ni bilo več potrebe po posredniku.

Ta napoved odprave te funkcije je povzročila, da so na Finske leta 1987-88 sprejeli program reform, ki je predvideval prilagoditev tej novi situaciji. V teku teh ukrepov so predvideli vrsto pomenostavitev, olajšav, tako da vendarle olajšajo gospodarstvu v tem prehodnem obdobju. Po 10-ih letih je Finska danes spet najbolj ekonomsko propulzivnih držav. V petih letih je zelo izboljšala svoj položaj, in je v letu 2003 celo na prvem mestu. Slovenija je med 60-imi državami v prvi tretjini, vendar prikazuje negativni trend. Padla je od 21. na 29. mesto, za razliko od Češke, ki ima pa bolj stabilno pozicijo.

## STRUKTURA KONKURENČNOSTI

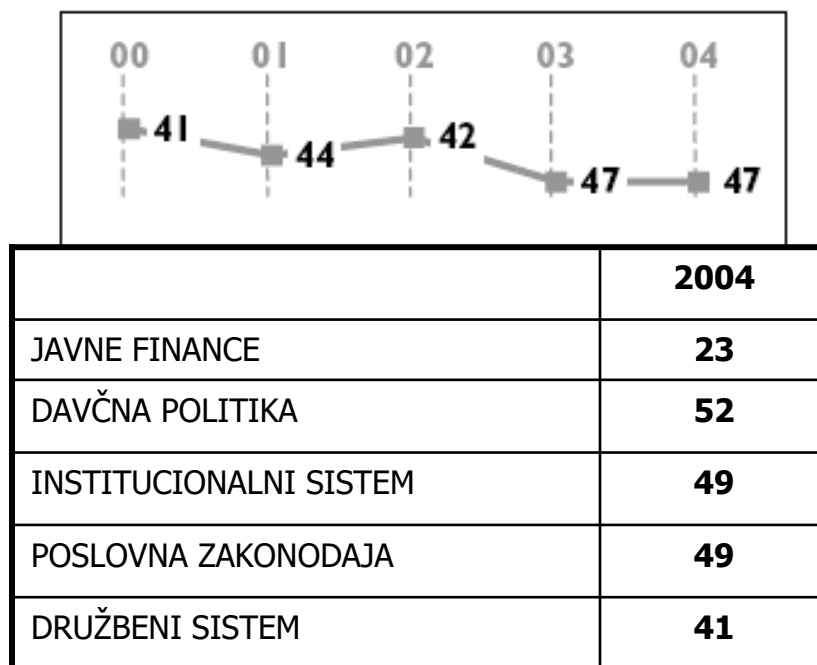
Ti kazalci se ukvarjajo z zaposlenimi v upravi. Prvo vprašanje je, kako pa merijo ukrepe, s katerimi vladna politika spodbuja konkurenčnost. To je anketa, ki jo opravijo med gospodarstveniki, med domačini in tujimi, ki delujejo na področju delovanja države. Torej vsi ti rezultati so rezultati ocene anket. To je slika, ki jo nekako sestavljajo mnenja ljudi, ki delajo v gospodarstvu na področju Slovenije. Ena od ugotovitev je, da so pred nami države, kot so Portugalska, Grčija, kjer je "birokracije" teh postopkov več, vendar dokaj dobro ocenjujejo svojo upravo, med tem, ko je za Slovenijo značilna dokaj visoka stopnja kritičnosti. Slovenija je po konkurenčnosti dokaj na repu med 60-imi državami. Ljudje zaposleni v gospodarstvu ocenjujejo, da vlada v teh posameznih letih ni prav veliko naredila. Na prvem mestu vidimo Singapur, Avstralija, Hong kong, Finska. Za Singapur in Hong kong ni čudno, ker imata tako majhen delež državne uprave in vse je naravnano na konkurenčnost, na spodbujanje konkurenčnosti. Za nami je Poljska, Turčija. Pred nami je Madžarska, Škotska, ki niso del Velike Britanije, Slovaška. To je vse na osnovi ankete zaposlenih na področju gospodarstva.

## UVRSTITEV SLOVENIJE GLEDE NA KONKURENČNOST V OBDOBJU 2000-2004



Tukaj imamo to konkurenčnost merjeno po 4 kriterijih. Teh kriterijev je sicer več, vendar so to kriteriji, ki najbolj vplivajo na konkurenčnost: poslovna učinkovitost, učinkovitost uprave, infrastruktura in delovanje gospodarstva. Najpomembnejši faktor je uprava. In če pogledamo, kakšne so ocene. Notranji del velja za ZDA. Slovenija se dokaj slabo uvršča po posameznih kriterijih.

## UVRSTITEV SLOVENIJE PO IZBRANIH KRITERIJIH V LETU 2004



Ta slika predstavlja še podrobnejšo razdelitev. Znotraj tega delovanja uprave je pa zanimivo, kako po posameznih segmentih vplivajo na učinkovitost. Od zakonodaje, institucionalnega sistema, davčne politike, družbenega sistema in javne finance. Najslabšo oceno je dobila davčna politika. Nič čudnega, ker je to podatek za leto 2004. Prejšnja leta je bil ta podatek malo boljši, pri čemer moramo upoštevati, da je to med 60-imi državami in je Slovenija dosegla 52. mesto. Zanimivo pa je, da so nadpovprečno visoko ocenjene javne finance.

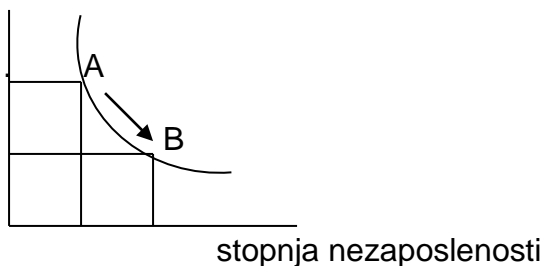
## ZAPOSLENOST V JAVNEM SEKTORJU 2001

Že včeraj smo omenili, da ločimo državno upravo, javno upravo in javni sektor. Javni sektor je širše. Ima vse tri segmente. Tukaj moramo biti pozorni, da je obratni vrstni red. Singapur je na prvem mestu, ampak ne zaradi tega, ker bi imel največji delež, ampak, ker ima najmanjši delež. Kako bi to razložili? To so vse države, kjer je to področje teh storitev, kjer delujeta javni in zasebni sektor. To ne pomeni, da je tako majhen delež teh ustvarjenih storitev, to pomeni, da je zastopanost javnih državnih institucij na tem področju tako zelo majhen. Drugi mogoči razloga pa je, da je to področje tako zelo slabo razvito. Tako, da države, ki jih najdemo tukaj niso presejalne – Singapur, Koreja, Hong kong, Tajland. To je že odgovor, zakaj so v svetovnem merilu tako zelo konkurenčne. Popolnoma drugače so obremenjeni z raznimi dajatvami, ker je večina teh storitev na bremenih posameznika, torej je on plačnik teh storitev. Ta prikaz je pričakovan. Če pogledamo konec oz. vrh tega je 36, 37, 34 in tako naprej. Tu najdemo bivše vzhodnjeevropske države: Rusija, Madžarska, Slovaška, Slovenija, Estonija. Češka, potem so pa Skandinavke. Zapomnili si bomo 30%, najvišje se vrtili med 38, 37 in 34% v skandinavskih državah, do 2 in 3%. ZDA so na 22. mestu. Kako to da bistveno več kot Japonska? Pri njih ogromno prinese obramba in vojska.

## STOPNJA NEZAPOSLENOSTI 2003

Stopnja nezaposlenosti je največkrat kazalec, ki je najmanj ugoden. Slovenija ni med državami z najvišjo stopnjo brezposelnosti. Zopet po padajoči stopnji je Slovenija na 27. mestu. V mnogo boljšem položaju so skandinavske države, vendar ne čisto vse. Finska je po kriteriju učinkovitosti državne uprave in vpliva konkurenčnosti na prvem mestu, po nezaposlenosti pa slabše kot Slovenija. Tukaj bi nas spomnila, da se za razlago soodvisnosti gospodarstva in negospodarstva spomnimo Phillipsove krivulje, ki meri stopnjo inflacije in stopnjo nezaposlenosti.

stopnja inflacije



Ta Phillipsova krivulja v kratkem obdobju ima na žalost obliko podobno krivulji povpraševanja. To je ena od zakonitosti v tržnem sistemu, ki onemogoča, da bi v istem obdobju imeli zmanjšanje inflacije in zmanjšanje nezaposlenosti. Kaj pomeni ta funkcija? Ta funkcija pomeni, da če zmanjšujemo stopnjo inflacije, se to objektivno pozna na stopnji nezaposlenosti, na povečanju nezaposlenosti. Kakor hitro imamo visoko stopnjo inflacije (točka A), je ta posledica tudi tega, da se ohranjajo delovna mesta, da se iz proračuna namenja sredstva, da se ohranjajo delovna mesta. Če se pa pomaknemo iz točke A v točko B, da se zmanjšuje stopnja inflacije, potem se to pozna na nezaposlenosti. Slovenija ima nevhvaležno obdobje, ko v letu 2005 nekako lovi pogoje za vstop v monetarno unijo. Evropska monetarna unija je povezana z prevzemom Eura – enotna valuta. Pri tem smo omenili, da je prevzem Eura povezan z dvigom cen, kajti to je idealna priložnost za trgovce, da pri preračunavanju cen iz domače valute v Euro dodajo nekaj %, kajti nihče ne preverja, kakšno menjalniško razmerje se vzame. V Slovenije je letos inflacija pod 3%, trenutno se giblje nekje okoli 2,6 – 2,7%. Pogoje nezaposlenosti ni bil pogoj za vstop Slovenije v EU, to ni nikoli kriterij. Na članice tudi sedaj pritiskajo, da znižujejo inflacijo, pri tem jih pa čisto nič ne zanima, kaj se dogaja z nezaposlenostjo. Iz tega stališča bi rekli, da tudi, če je za kakšno odstotno točko inflacija višja, pade zaradi tega stopnja nezaposlenosti, to ni slab rezultat, ker je vendarle iz narodnogospodarskega stališča zaposlenost prioriteta. Če se vprašamo, ali je inflacija 2,5% ali 3%, potem bi pa celo ekonomsko rajši izbrali 3%, če to pomeni nekoliko višjo stopnjo zaposlenosti. To je eden od temeljnih razlik med neoliberalisti in bolj sistemsko usmerjenimi teoretiki, ko neoliberalisti na prvo mesto postavljajo najnižjo možno inflacijo.

## VLADNI PRORAČUNSKI PRESEŽEK/ PRIMANJKLJAJ 2003

Primanjkljaj je zmeraj pomemben pokazatelj. Po tem kriteriju je Slovenija na dosti bolj ugodnejšem mestu, smo na 26. mestu z manj kot 2% primanjkljaja BDP. Ta tabela ponavadi doživi neko presenečenje, da so na prvem mestu pričakovane Skandinavske države. Zanimivo je tudi, da je Rusija in Estonija. To pomeni presežek in ne primanjkljaj. Pri Rusiji to pomeni, da obstaja še en vzporeden proračun, in sicer, ki se namenja za določene raziskave v vojaške namene in da obstaja en del, recimo izdatkov, ki jih ne prikazujejo v tem proračunu. Ko bo neka večja zavezanost tudi Rusije Evropski Uniji kot npr. neka pridružena članica, potem bo morala svoje prikaze prilagoditi. To se bo pa hitro prikazalo kot večji primanjkljaj. Na drugi strani pa ima Češka strašen visok primanjkljaj. Te države zahtevajo posebno razlago. Češka težave z banko, Izrael ima

tudi vzporeden proračun, ki ga financirajo ZDA za vzdrževanje vojaškega potenciala. Zanimiva je Madžarska, ki ima bistveno večji primanjkljaj. Zanimivi sta Francija in Nemčija. Slovenija je imela pogoj za vstop v EU določeni primanjkljaj, ti dve državi pa imata veliko večji primanjkljaj. Bili sta izpostavljeni kot članici EU, ki presegata dovoljeni primanjkljaj.

## **JAVNO FINANČNI IZDATKI 2003**

Javno finančni izdatki, to je podatek, ki ga običajno prvega uporabimo, ko želimo povedati kako velik je javni porabnik javni sektor. V letu 2003 je Slovenija zmanjšala ta odstotek. Leta 89 oz. 90 smo bili na 49 oz. 48%, sredi 90-ih let smo imeli 6 – 7%, konkretno 2003 pa je 43%, pri čemer je tudi pri nas ta delež bi se ga dalo še nekoliko korigirati in to navzgor, ker se en del te pokojninske blagajne nekako ne šteje v ta del. Nekatero državo so šle v radikalno zmanjševanje. Ni presenetljivo, da najdemo tu Azijske države in Irsko. To je ta razlaga, kako se je Irska prebila na prva mesta pri teh kazalcih in nekje je našla sedaj to razliko. Izstopa iz Evropskih držav. To bi razložili s tem, da so šli zavestno v ta, da se zmanjšajo ti izdatki, da manj obremenjujejo proračun in da v precejšni meri to prenesli na pleča posameznika. Od Irske naprej pa so zopet pričakovane države – Tajvan, Hong kong, Čile, Indonezija, Singapur; vse te države – pri nji je treba razložiti z absolutno višino BDP.

## **SKUPNI POBRANI DAVČNI PRIHODKI 2002**

Sedaj smo videli, da iz vseh tistih delov, ki so prispevali h končni oceni učinkovitosti javne uprave, najslabše kotirajo področje davkov. Pobrani davčni prihodki se velikokrat pojavlja kot generalni kazatelj učinkovitosti. Če gledamo s stališča proračuna, potem je to področje bolj učinkovito, če uspe med obveznostmi, ki se jih naloži davkoplačevalcem, pravnim in fizičnim osebam, izterjat oz. pobrat čim večji delež. V Sloveniji so primerljivi z deležem javne porabe. Slovenija ni v prvem delu tabele.

## **POBRANA DOHODNINA 2002**

Znotraj tega so posamezni prihodki in v večini držav je davek, ki je najbolj razširjen je dohodnina. Vidimo, da so ti odstotki izjemno nizki pri državah, ki so se po vseh drugih kriterijih uvrščale na prva mesta. Tukaj je po pričakovanju Slovaška z svojo znižano enotno davčno stopnjo seveda sodi v krog držav, ki relativno nizko opredeljujejo prihodke in dobičke. Slovenija je z 27. mestom v prvem delu in je v primerjavi z Skandinavskimi državami v drugem delu tabele. Zanimiva je Irska, katero enkrat najdemo med državami, ki so ocenjene kot zelo učinkovite na področju javne uprave, in med države, ki imajo zelo nizki delež in med državami, ki imajo zelo visoko dohodnino. To je razlaga, zakaj njihov življenjski standard ni sorazmeren za njihovo ekonomsko koalicijo. Ekonomsko so v Evropi v zgornji tretjini, če bi pa merili življenjski standard prebivalstva, bi se pa znašli v zadnji tretjini. Irska ima politiko, ki izrazito podpira gospodarstvo, izrazito podpira akumulacijo.

## **POBRANI PRISPEVKI ZAPOSLENIH ZA SOCIALNO VARNOST 2002**

Nato je tu podatek, ki se sedaj veliko izpostavlja tudi upravičeno, da je pri teh reformah, pri teh spremembah in pri teh ukrepih, ki iz telih naših uvrstitev Slovenije ne bomo izhajali. Tisti, ki nasprotuje spremembam na tem področju javnega sektorja, javne uprave, državne uprave - ne razbremeniti gospodarstva pač nima argumentov, kajti vidite, kako se Slovenija uvršča na zadnja mesta. Na drugi strani pa je pri teh ukrepih pa pač treba vzeti torej celovito in to področje sociale in socialnih transferjev, socialne varnosti resno pretehtati bodisi, da gremo na neko metodo postopnosti ali pa da najdemo neko obliko, da se ti socialni pritiski nekoliko omilijo. Zakaj? Tu je Slovenija med vsemi državami na prvem oz. zadnjem mestu. Pri nas v glavnem bremenijo delodajalca. Slovenija je z 10% na zadnjem oz. prvem mestu. Potem so pa Skandinavske države. Češka ima že za polovico manjši delež. Finska čisto nekaj malega. Države, pri katerih je ta delež zelo majhen, to pomeni, da ne bremenijo te dajatve delodajalcev, ampak je to urejeno indivi-



dualno. V teh državah velja, da ko se otrok rodi, nato starši in stari starši že začnejo plačevati minimalne zneske. Pri tej temi smo imeli debato glede dodatnega pokojninskega zavarovanja.

## **PREGLEDNOST VLADNE POLITIKE 2004**

Tu se meri učinkovitost vladne politike glede na mnenje domačih in tujih gospodarstvenikov. Po kriteriju ustreznosti, in je od razpona, da je ta politika slaba, da je nenaklonjena gospodarstvu, da ne spodbuja gospodarske aktivnosti do tega, da je vsaj zadovoljiva. Zanimivo je, da čeprav je bila v vprašalniku tudi rubrika "odlična" te ocene v državah, kjer je ta vladna politika recimo bolj sprejemljiva, niso opredelili. Opredelili so se v razponu slaba do zadovoljiva. Tukaj se Slovenija uvršča sicer ob rob Češki med države, kjer gospodarstvo meni, da niti politika ni prava. Zanimivo, da se je po tem kriteriju države, ki so ponavadi na prvem mestu niso, je pa Danska in Finska. To pomeni, da v Evropi obstajajo države, države z visoko stopnjo specialnosti, kjer njihovo gospodarstvo te visoke stopnje davkov ne smatra kot neko breme, ki jih potaplja, samo če je ta poraba, skulptura, način učinkovita. To je eden izmed podatkov, ki se največkrat vzame v obzir, ko se išče nek kompromis. Ni res, da je treba za vzor vzeti samo Azijske države. Tudi visoko socialne države, lahko uživajo med svojimi gospodarstveniki visoko stopnjo zaupanja.

## **STORITVE JAVNE UPRAVE 2004**

Sedaj pa ta del, ki je zelo zanimiv in je vključen že leta v ankete – koliko je lahko učinkovitost tudi posledica tega, da državna uprava oz. javna uprava ne more izvajati te politike samo po strokovnih principih in načelih, ker je pod vplivom aktualne politike, še posebno ko so volitve in zamenjave itd. Zanimivo je, da se po mnenju gospodarstvenikov, v Sloveniji uprava mora visoko ravnati glede na politiko. Odvisnost političnega vpliva je tokrat Slovenijo uvrstila na vrh prvega dela, na 9. mesto. To je neka ocena, ki spet v tem kontekstu negativno vpliva. Države, ki imajo zelo majhen vpliv, so na zadnjem koncu.

## **BIROKRACIJA 2004**

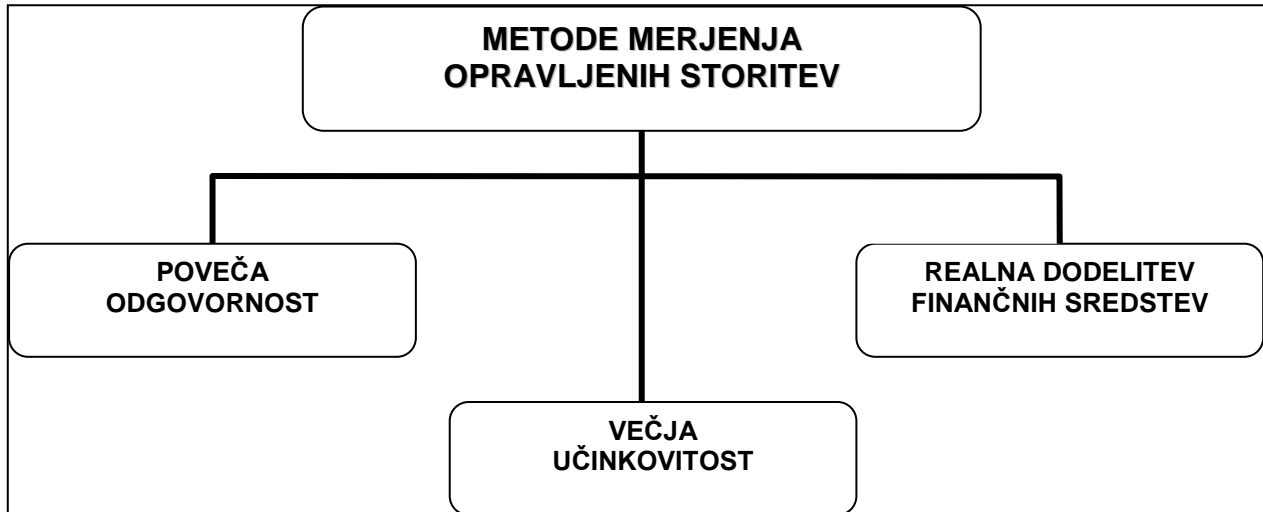
Potem je ta oznaka, ki se največkrat označuje v navednicah. Kaj pa je to birokracija? Ali to merimo s številom zaposlenih, pa rečemo, da vsi, ki so zaposleni v javnem sektorju, so birokrati. Razlaga je povezana s postopki. Bi rekli, da večina gospodarstvenikov v svetu ta negativni slabšalni izraz birokracije veže na neke zahteve, na neke zaplete, na neke po njihovem mnenju nepotrebne zamude v postopkih. Birokracija torej za nekoga v gospodarstvu je postopek, dolgotrajen in kompliciran, in da je v tem postopku udeležen še kakšnih dodatnih ali zahtev ali pa morda celo šikaniranj itd. Ko pričakujemo, da bo ocena, kjer imajo take postopke visoka. In Slovenija se uvršča na podobno mesto, kot je bila tista ocena vpliva državne uprave – na visoko mesto. Večina gospodarstvenikov meni, da je večina postopkov zbirokratiziranih, da je veliko nekih dokazil, dokumentov, ki se podvajajo, itd.

## **PODKUPOVANJE IN KORUPCIJA 2004**

To ni nekaj, kar bi rekli, da je odraz nepravnosti. Je pač enostavno v zvezi z značilnosti javnega sektorja. Npr., če pogledamo področje javnih naročil, v kakšno smer se sedaj spreminjajo javna naročila? Kakšen je trend? Vedno bolj se centralizira. Zahteva se, da se v okviru organa, npr. ministrstva izvede javno naročilo 1× na leto. Zakaj? Zato, da bi se uspelo prihraniti. Slovenija je na 36. mestu.

## **POGODBE JAVNEGA SEKTORJA**

Slovenija je na 46 mestu.



### **POGOJI ZA UVAJANJE SPREMEMB**

- Zagotovitev podpore lastnikov (predvsem države)
- Pozitiven odnos vodstva
- Tehnična usposobljenost (informacijska tehnologija)
- Celovit sistem podatkov o opravljenih storitvah
- Celovit sistem strateškega obračunavanja
- Dodatna finančna sredstva za testiranje novih idej

### **MERJENJE OPRAVLJENIH STORITEV**

- Izboljša sprejemanje odločitev
- Omogoča jasno opredelitev namenov in ciljev
- Povečuje zavezanost k odličnosti

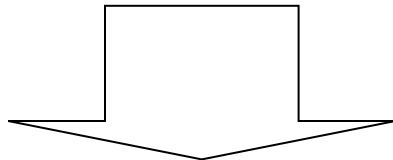
### **KAZALCI V ZDRAVSTVU**

Cilji sistema so:

- Spodbujanje izboljšav na tem področju (objavljanje kazalcev uspešnosti).
- Povečanje pomena računovodskih informacij
- Izboljšanje kakovosti podatkov (točni in primerljivi)

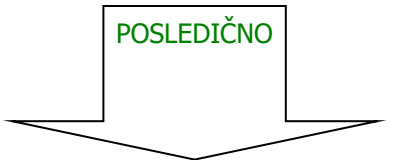
## IZKUŠNJE DRUGIH DRŽAV

### POMANJKANJE PRORAČUNSKIH SREDSTEV



### UVEDBA VARČEVALNIH UKREPOV

POSLEDIČNO



sistemi financiranja storitev in kontrola cen glede na tip diagnoze ne spodbujajo kakovosti zdravstvenih storitev

## KAZALCI ZDRAVSTVENIH STORITEV V KANADI

Kriteriji izbire:

- Znanstvena ustreznost: zanesljivost (ponovno merjenje kazalca je dalo isti rezultat)
- Veljavnost (kazalec je meril značilnost, ki so jo preučevali).
- Pomembnost
- Izvedljivost

## KAZALCI FINANCIRANJA IN USPEŠNOSTI

- Kazalci finančne solventnosti
- Kazalci učinkovitosti (primerjava rezultatov z viri)
- Kazalci likvidnosti
- Kazalci, ki merijo pridobivanje in upravljanje dolgoročnih sredstev
- Kazalci človeških virov

## IZKUŠNJE

- Fleksibilnost pri izbiranju kazalcev
- Kakovost podatkov je problematična
- Primerjave so koristne
- Sodelovanje različnih strokovnjakov je nujno
- Povezave med podatki je koristno zgraditi vnaprej

- PILOTNI RAZISKOVALNI PROJEKT
- 4 BOLNIŠNICE:
  - Splošna bolnišnica Izola,
  - Splošna bolnišnica Jesenice,
  - Splošna bolnišnica Murska Sobota,
  - Bolnišnica za ginekologijo in porodništvo Kranj.

## **ZDRAVSTVO V SLOVENIJI**

- V Sloveniji deluje 28 bolnišnic oz. zavodov na sekundarni ravni:
- splošne in specialne bolnišnice:
- zaposlujejo okrog 19.000 delavcev, od tega 64 % zdravstvenih in 36 % drugih
- Slovenija ima 2,48 zdravnika, 0,65 zobozdravnika in 6,4 medicinskih sester na 1000 prebivalcev ter 5,96 bolniške postelje
- 700 USD zbranih sredstev na prebivalca (37. mesto na svetu)
- BDP – med 7% in 8% za zdravstvo

## **STANDARDI**

Leta 1998 so bile v bolnišnično in specialistično dejavnost vpeljani standardi (preskrbljenosti, delovne obveznosti in kadrovske sestave).

### **Specialistična zdravstvena dejavnost**

- preskrbljenost zavarovanih oseb s specialistično ambulantnimi programi, izražena v številu zavarovanih oseb na enega zdravnika po posameznih strokah,
- sestava ekip in njihov kvalifikacijski količnik,
- število točk, ki ji izvajalci planirajo na posamezno ekipo,
- materialni stroški amortizacije na ekipo.

### **Specialistična in bolnišnična zdravstvena dejavnost**

**PROBLEM:** Vsebina dela in stroški posamezne storitve, predvsem za bolnišnično dejavnost, še niso standardizirani.

## **PILOTSKI PROJEKT FAKULTETE ZA UPRAVO**

**PREDPOSTAVKA:** Tudi v bodoče ni pričakovati bistveno povečanega obsega sredstev za bolnišnično dejavnost (prispevna stopnja, prostovoljno zavarovanje, participacija)

**HIPOTEZA:** primerjave podatkov bodo pokazale razlike v njeni vsebini (in s tem tudi stroških)

## **CILJI**

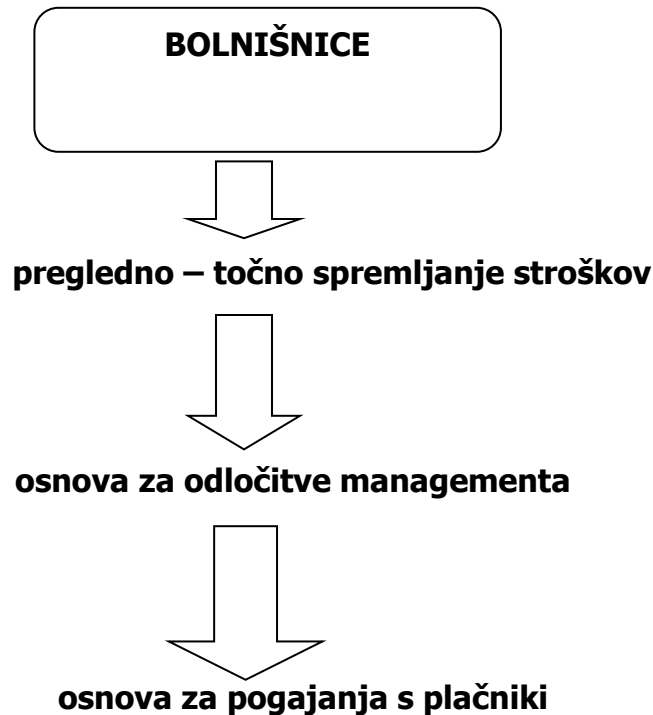
- analiza elementov posameznih storitev in vzrokov razlik v pristopu med posameznimi bolnišnicami
- predlogi za morebitno racionalizacijo, ki ni v nasprotju s stroko,
- ugotavljanje upravičenosti zahtev do financerja,
- pobuda sprejetja enotnih standardov,

- ❑ financiranje po primerih (t.i. case mix groups). Faktorji spremljanja so vezani na bolnika in dejansko opravljeno delo.

## REZULTATI DOSEDANJE ANALIZE

- ❑ Analiza podatkov za najbolj pogoste storitve je pokazala, da obstajajo razlike → **NASLEDNJI KORAK**: Predstojniki oddelkov bodo opredelili razloge zanje in določili strokovne standarde za izbrane storitve.
- ❑ Finančno računovodske službe bolnišnic zbirajo finančne podatke o stroških opravljenih storitev

## POGOJI ZA UVEDBO NOVEGA SISTEMA FINANCIRANJA



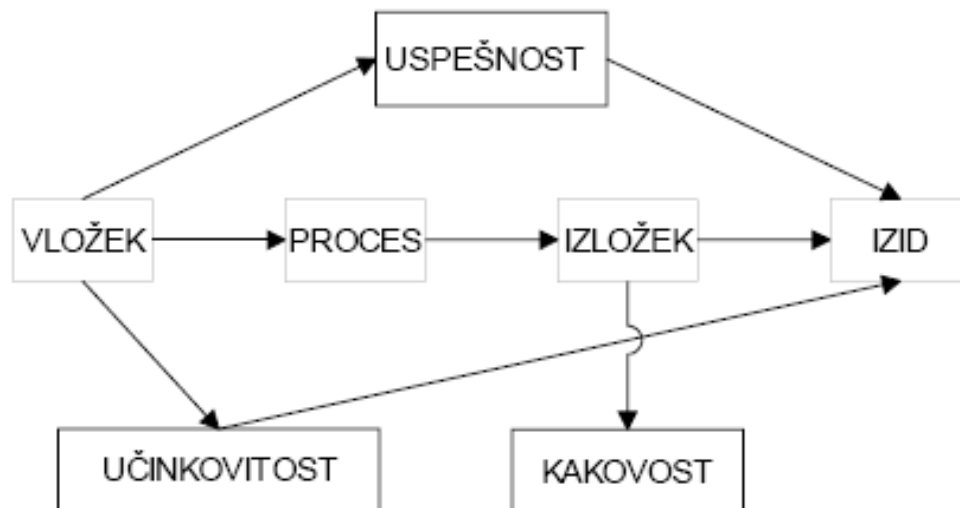
## UGOTAVLJANJE REZULTATOV POSLOVANJA JAVNEGA SEKTORJA (UČINKOVITOSTI IN USPEŠNOSTI)

### UČINKOVITOST ≠ USPEŠNOST ≠ EKONOMIČNOST

- Uspešnost (effectiveness) – merjenje izida, tj. vizije oz. cilja organizacije
- Učinkovitost (efficiency) – meri stroškovno učinkovitost (razmerje med izložki in vložki)
- Ekonomičnost (economy)- izvajanje dejavnosti z najmanjšimi stroški

outcome	izid	Kaže uspešnost in s tem doseganje cilja, širšega od cilja organizacije; izid je družbeno določen smoter delovanja organizacije; Kaže vpliv delovanja organizacije na okolje in ovrednotenje delovanja organizacije s strani družbe (npr. stopnja brezposelnosti v regiji, manjši davčni dolg državljanov).
output	učinek	Rezultat procesov ali dela organizacije, njen proizvod ali storitev (npr. izdana odločba, diplomant).
input	vložek	Proizvodni dejavniki, ki vstopajo v proces proizvodnje blaga ali storitev in so potrebni za opravljanje dejavnosti (npr. zaposleni, kapital, delovna sredstva).
process	proces	Vse dejavnosti pri spreminjanju vložkov v izločke (npr. informiranje med različnimi ravni zaposlenih, obdelava podatkov)
quality	kakovost	Razlika med pričakovano in v resnici prejeta storitvijo, kot jo zažna uporabnik. Ne gre za sinonim uspešnosti.

## MEDSEBOJNA POVEZANOST VLOŽKOV, PROCESA, IZLOŽKA IN IZIDA

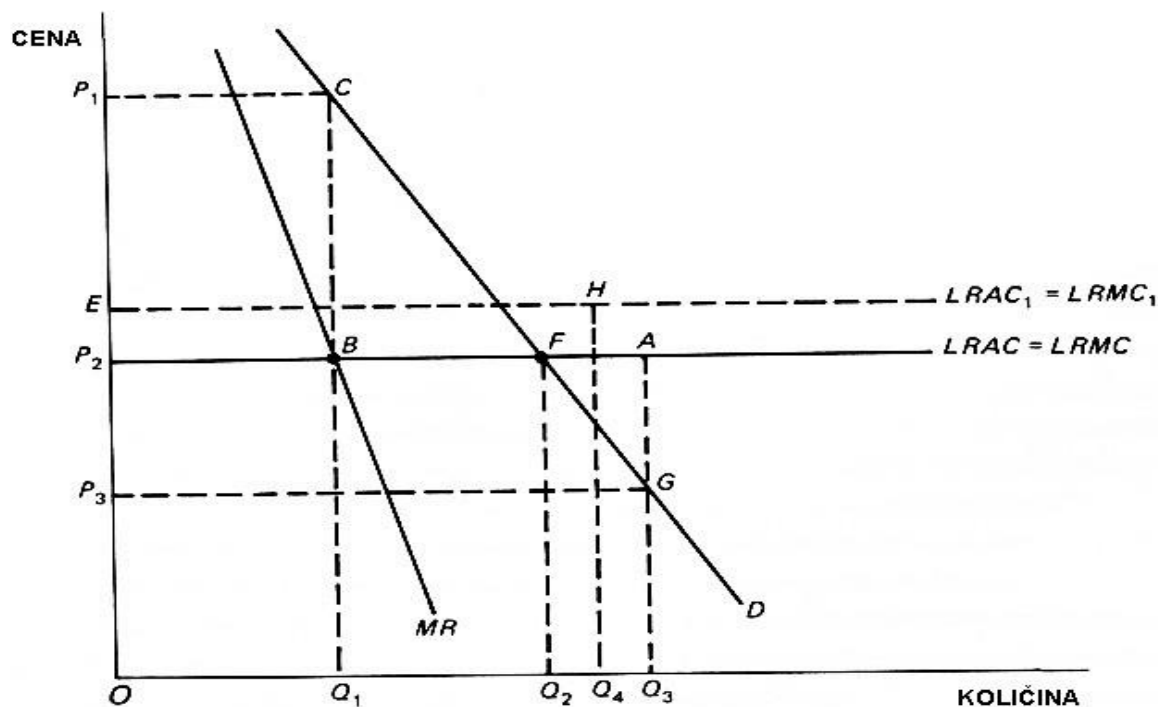


Vir: OECD, 2001, str. 13

### 2 POGLEDA NA UČINKOVITOST (učinkovitost ≠ uspešnost)

- ALOKACIJSKA UČINKOVITOST
- X-UČINKOVITOST

## STROŠKI MONOPOLA, NEPROFITNEGA ZASEBNEGA PODJETJA IN JAVNE INSTITUCIJE



### PROBLEMATIKA MERJENJA

- problem določanja ciljev in izidov
- problematika pojmovanja
- problem neprimerljivosti enot
- problem soočanja z realnostjo

### COST-BENEFIT ANALIZA

- gospodarske družbe – prevladuje v prvi vrsti motiv dobička
- za javne subjekte – donosnost naložbe sekundarnega pomena (upoštevati tudi širši družbeno-socialno-ekološki vidik)
- različne tehnike ocenjevanja naložb (rok vračila, NSD CNSV, cost-benefit analiza)

### Primer Elektro d.o.o.

2 alternativni naložbi:

P1) električna povezava oddaljene obmejne vasi, ki ima le 18 prebivalcev, in/ali



P2) električna povezava novozgrajenega turističnega kompleksa.

Tabela 2: Analiza stroškov-koristi (cost-benefit analiza) investicijskega projekta (P1)

<i>STROŠKI</i>	<i>KORISTI</i>
Visoki stroški izgradnje el. povezave	Poseljenost podeželja
Ekonomska nedonosnost investicije	Zmanjševanje regionalnih razlik
Stroški vzdrževanja el. povezave	Strateški vidik obmejne poseljenosti
Onesnaževanje narave	Perspektiva za razvoj kmetijstva in turizma
Itd.	Itd.

Tabela 3: Analiza stroškov-koristi (cost-benefit analiza) investicijskega projekta (P2)

<i>STROŠKI</i>	<i>KORISTI</i>
Stroški izgradnje in vzdrževanja el. napeljave	Turistični razvoj okolja
Stroški izgradnje dodatne ponudbe	Možnost razvoja dodatne ponudbe (lokali, restavracije, trgovine, športne in druge prireditve)
Dodatno onesnaženje okolja	Dodatne zaposlitvene možnosti
Itd.	Itd.

### KVANTITATIVNO UGOTAVLJANJE UČINKOVITOSTI IN USPEŠNOSTI DAVČNIH URADOV

Metode združevanja	Brežice	Celje	Hrastnik	Kočevje	Koper	Kranj	Ljubljana	Maribor	M. Sobota	M. Soca	N. Gorica	N. mesto	N. mešana	Postojna	Ptuj	Velenje
Model standardizacije na vseh ravneh	11	6	3	8	13	9	1	2	5	7	12	14	4	10		
Faktorska analiza	11	4	8	6	13	9	1	2	3	10	12	14	5	7		

Najbolj uspešna sta DU Ljubljana in DU Maribor. Najmanj uspešna sta DU Koper in DU Postojna. Ker DU Hrastnik nima niti ene pritožbe zoper odmere, je upravičeno najkakovostnejši davčni urad. (Vir: Andoljšek Žiga (2004): Kvantitativno ugotavljanje učinkovitosti in uspešnosti davčnih uradov. X. DSU, Portorož)

### **“PREPLAČANI IN NEUČINKOVITI DRŽAVNI URADNIKI”**

- Zakaj višina plač v JS ni odvisna od dejanske produktivnosti in učinkovitosti JS?!
- Raziskave (npr. WFC(2004) potrjujejo nizko učinkovitost JU v SLO!
- 61 dni za ustanovitev podjetja v SLO; v EU-25 34 dni (l. 2003) - 1.003 dni za izvrševanje pogodb v SLO; v EU-25 311 dni (l. 2003)
- Zaradi nizke učinkovitosti v JU → bi morale biti nizke plače v JU?! Podatki kažejo nasprotno (plače odvisne od politične moči in podajalskih sposobnosti sindikatov)
- V SLO produktivnost JU 29 % nad celotno produktivnostjo → previsoke plače v JS (zato podpovprečno zaposlenost v JS)

(vir: Kovač Stanislav (2005): Preplačani in neučinkoviti državni uradniki. Finance, Ljubljana, 42/2005, 1. marec 2005)

### **“BANGS AND BUCKS”**

- podatki za VB kažejo neučinkovito porabo javnofinančnih sredstev (divergenca med JF izdatki in gospodarsko rastjo; upad produktivnosti gospodarstva za okoli 10 % 97-03)
- problem zajemanja kvalitete javnih storitev pri ugotavljanju produktivnosti JU?! (npr. daljši pogovori zdravnikov s pacienti); potrebe po izboljšavah merjenja ?!
- Produktivnost ni padla alarmantno –kljub vsemu potrebno biti previden pri usmerjanju finančnih sredstev (npr. v izobraževanju se kljub povečanju sredstev stanje poslabšalo)
- Primer SLO: raziskava TIMSS (višji r.- matematična znanja 25/50; nižji razredi - naravoslovna 21/28) – res alarmantno?!