

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA**

**MAGISTRSKO DELO**

**LETNO PLANIRANJE IN KONTROLIRANJE POSLOVANJA V  
ZAVODU ZA ZDRAVSTVENO ZAVAROVANJE SLOVENIJE  
S Poudarkom NA POVEZAVI OBMOČNE ENOTE IN  
CENTRALE**

**Ljubljana, julij 2002**

**Suzana Jarc**

## **IZJAVA**

Študentka **Suzana Jarc** izjavljam, da sem avtorica tega magistrskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom **prof. dr. Rudijsa Rozmana** in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, 23. julija 2002

Podpis:

# KAZALO VSEBINE

<b>1. UVOD</b> .....	<b>1</b>
<b>2. PREDSTAVITEV ZAVODA ZA ZDRAVSTVENO ZAVAROVANJE SLOVENIJE</b> 4	
<b>2.1. Udeleženci v procesu zdravstvenega zavarovanja</b> .....	<b>4</b>
<b>2.2. Delovanje ZZZS</b> .....	<b>7</b>
<b>2.3. Lokacijska razporejenost organizacijskih enot ZZZS</b> .....	<b>9</b>
<b>2.4. Obseg poslovanja ZZZS</b> .....	<b>11</b>
2.4.1. Zavarovane osebe .....	11
2.4.2. Zavezanci za plačevanje prispevkov.....	12
2.4.3. Pogodbena razmerja z izvajalci zdravstvenih storitev .....	13
2.4.4. Denarne dajatve zavarovanim osebam.....	14
2.4.5. Poslovni rezultati ZZZS .....	15
<b>3. PLANIRANJE IN KONTROLIRANJE POSLOVANJA V DECENTRALIZIRANI ORGANIZACIJSKI STRUKTURI</b> .....	<b>16</b>
<b>3.1. Organizacija, organizacijske strukture in procesi</b> .....	<b>16</b>
3.1.1. Opredelitev organizacije .....	16
3.1.2. Organizacijske strukture .....	17
3.1.3. Organizacijski procesi.....	18
<b>3.2. Odvisnost organizacije od situacijskih spremenljivk</b> .....	<b>19</b>
3.2.1. Odvisnost organizacije od strategij .....	19
3.2.2. Odvisnost organizacije od tehnologije.....	20
3.2.3. Odvisnost organizacije od velikosti.....	21
3.2.4. Odvisnost organizacije od okolja.....	21
<b>3.3. Decentralizirana organizacijska oblika</b> .....	<b>21</b>
3.3.1. Značilnosti decentralizirane organizacijske oblike .....	22
3.3.2. Modeli diverzificiranega, decentraliziranega podjetja.....	23
<b>3.4. Značilnosti nepridobitnih in storitvenih združb</b> .....	<b>25</b>
<b>3.5. Planiranje in kontroliranje v poslovno-enotno organiziranem podjetju</b> .....	<b>26</b>
3.5.1. Opredelitev ter vrste planiranja in kontroliranja .....	26
3.5.2. Proces planiranja.....	29
3.5.3. Planiranje v decentralizirano organiziranem podjetju .....	33
3.5.4. Proces kontroliranja .....	34
3.5.5. Kontroliranje v decentralizirano organiziranem podjetju .....	35
3.5.6. Planiranje in kontroliranje v nepridobitnih združbah .....	36
3.5.7. Značilnosti letnega planiranja .....	37
3.5.8. Kontrola uresničevanja letnih planov združbe.....	40
<b>3.6. Problemi ob uvajanju planiranja in kontroliranja</b> .....	<b>40</b>
<b>3.7. Različne možnosti presojanja poslovanja</b> .....	<b>42</b>
3.7.1. Planiranje in kontroliranje z merljivimi kazalniki .....	42
3.7.2. Klasični nabor kazalnikov za planiranje in kontroliranje v podjetju .....	45
3.7.3. Uporaba uravnoveženega sistema kazalnikov .....	47
3.7.4. Uravnoveženi sistem kazalnikov za državne in nepridobitne združbe .....	49
<b>4. LETNO PLANIRANJE IN KONTROLIRANJE V ZZZS</b> .....	<b>49</b>
<b>4.1. Organizacijska struktura ZZZS</b> .....	<b>49</b>
<b>4.2. Umestitev organizacijske oblike ZZZS v odgovarjajoči model</b> .....	<b>52</b>

<b>4.3. Sistem letnega planiranja in kontroliranja v ZZZS.....</b>	<b>54</b>
4.3.1. Planiranje in kontroliranje v aktih ZZZS .....	54
4.3.2. Struktura letnega plana ZZZS .....	55
4.3.3. Proces izdelave letnega plana v ZZZS .....	56
4.3.4. Kontroliranje v ZZZS .....	59
4.3.4.1. Uporaba kazalnikov za kontroliranje dela območnih enot.....	59
4.3.4.2. Kazalniki oddelka za izvajanje obveznega zdravstvenega zavarovanja .....	61
4.3.4.3. Kazalniki oddelka za plan in analize.....	62
4.3.4.4. Kazalniki oddelka za finance in računovodstvo.....	63
4.3.4.5. Kazalniki pravno-kadrovskega oddelka.....	63
4.3.4.6. Kazalniki oddelka za delo zdravniške komisije I. stopnje in medicinski nadzor.....	64
4.3.4.7. Kazalniki oddelka informacijskega centra območja .....	65
<b>5. MOŽNE IZBOLJŠAVE LETNEGA PLANIRANJA IN KONTROLIRANJA V ZZZS</b>	<b>65</b>
<b>5.1. Podlage letnemu planiranju v območni enoti ZZZS.....</b>	<b>65</b>
5.1.1. Izpeljava podlag za letni plan območne enote iz plana ZZZS .....	66
5.1.1.1. Finančni vidik izvajanja obveznega zdravstvenega zavarovanja .....	67
5.1.1.2. Vidik poslovanja s strankami področja obveznega zdravstvenega zavarovanja.....	68
5.1.1.3. Vidik notranjih poslovnih procesov področja obveznega zdravstvenega zavarovanja.....	69
5.1.1.4. Vidik učenja in rasti področja obveznega zdravstvenega zavarovanja .....	70
5.1.2. Pomanjkljivost usmeritev za pripravo plana območne enote.....	71
<b>5.2. Predlog novega plana dela območne enote .....</b>	<b>72</b>
5.2.1. Finančni vidik plana območne enote.....	73
5.2.2. Vidik poslovanja s strankami v planu območne enote.....	78
5.2.3. Vidik notranjih poslovnih procesov v planu območne enote.....	82
5.2.4. Vidik učenja in rasti v planu območne enote .....	84
<b>5.3. Predlog izboljšav planiranja v ZZZS .....</b>	<b>85</b>
<b>5.4. Predlog izboljšav kontroliranja v ZZZS .....</b>	<b>86</b>
<b>SKLEP.....</b>	<b>86</b>
<b>LITERATURA.....</b>	<b>89</b>
<b>VIRI.....</b>	<b>91</b>

## KAZALO TABEL

Tabela 1: Zavarovanja zavarovanih oseb po kategorijah v Sloveniji v letih 2000 in 2001.....	11
Tabela 2: Vplačani prispevki za obvezno zdravstveno zavarovanje v letih 2000 in 2001.....	13
Tabela 3: Odhodki iz obveznega zavarovanja za zdravstveno dejavnost v letih 2000 in 2001.....	14
Tabela 4: Odhodki za denarne dajatve zavarovanim osebam v letih 2000 in 2001.....	15
Tabela 5: Plan izterjave prispevkov v oddelku za finance in računovodstvo območne enote.....	74
Tabela 6: Plan izterjave prispevkov in regresnih zahtevkov v pravno-kadrovskem oddelku območne enote.....	74

Tabela 7: Plan odhodkov za zdravstvene dejavnosti in denarna nadomestila v območni enoti.....	75
Tabela 8: Plan odhodkov poslovanja območne enote.....	77
Tabela 9: Plan odhodkov za nabave osnovnih sredstev in investicijsko vzdrževanje območne enote.....	78
Tabela 10: Plan sklenjenih pogodb po tipih izvajalcev zdravstvenih storitev v območni enoti.....	79
Tabela 11: Plan nadzorov izvajalcev zdravstvenih storitev v območni enoti po vrstah.....	80
Tabela 12: Plan dela na zdravniški komisiji I. stopnje v območni enoti.....	81
Tabela 13: Plan števila obračunanih in refundiranih nadomestil in povračil.....	81
Tabela 14: Plan drugih kazalnikov dela z javnostjo v območni enoti.....	82
Tabela 15: Plan kazalnikov aktivnosti za izboljšanje notranjih poslovnih procesov v območni enoti.....	83
Tabela 16: Plan nekaterih kazalnikov ravnanja z zmožnostmi zaposlenih v območni enoti.....	84

## KAZALO SLIK

Slika 1: Vhodni in izhodni elementi v sistemu zdravstvenega zavarovanja.....	5
Slika 2: Mreža poslovalnic ZZZS.....	6
Slika 3: Zemljevid območnih enot ZZZS.....	9
Slika 4: Shema decentralizirane oblike podjetja.....	22
Slika 5: Model makrostožca.....	24
Slika 6: Model dežnika.....	24
Slika 7: Model interglomerata ali holdinga.....	24
Slika 8: Proces strateškega planiranja v nepridobitni organizaciji.....	37
Slika 9: "Zaposleni-odjemalec-dobiček", model.....	44
Slika 10: Uravnoveženi sistem kazalnikov kot spodbuda managerskemu procesu.....	48
Slika 11: Organizacijska struktura ZZZS.....	50
Slika 12: Organizacijska struktura direktorije oz. centrale.....	51
Slika 13: Primer organizacijske strukture območne enote.....	52
Slika 14: Proces izdelave letnega poslovnega plana ZZZS.....	58

# 1. UVOD

Gospodarsko stanje v svetu in pri nas narekuje danes drugačno ravnanje gospodarskih združb in javnih institucij, kot je to bilo v preteklosti. Kupec oziroma plačnik blaga in storitev je bolj informiran kot v preteklosti in za svoj vložek zahteva vse več. Čas, ki ga porabi za urejanje administrativnih zadev, na primer zdravstvenega zavarovanja, želi čim bolj skrajšati.

**Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS)** je javni zavod, ki ga je ustanovila država z zakonom (Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, 1992). Njegovo poslanstvo je izvajanje obveznega zdravstvenega zavarovanja, v katerega so vključeni vsi prebivalci Republike Slovenije. Zavod pridobiva prihodke iz prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje. Odhodke ima predvsem s plačevanjem storitev izvajalcem zdravstvenih storitev in denarnih dajatev zavarovancem. Ne glede na to, da zakonitosti trga v tem sistemu neposredno ne delujejo, je temeljni cilj ZZZS: z razpoložljivimi sredstvi zagotoviti zavarovancem čim več kakovostnih storitev (čim nižja cena in sprejemljiva kakovost za vse zavarovance). Interesi drugih udeležencev v sistemu so drugačni. Zavarovanci oziroma pacienti želijo s čim manjšim vložkom dobiti največji izlošek (nizek prispevek za zdravstveno zavarovanje in takojšnjo kakovostno storitev). Izvajalci zdravstvenih storitev (zdravstveni domovi, bolnišnice, zasebni zdravniki) bi za opravljene storitve v netržni situaciji in na zagotovljenem prodajnem trgu radi dobili čim večje plačilo (visoka cena za vse opravljene storitve). Ker gre za javni interes, se vključuje država, ki določi prednostne zdravstvene storitve in oceni višino prispevka za zdravstvo (uresničitev določenih prioritet, nizek prispevek, standardna količina in kakovost). Posamezne interesne skupine imajo različne želje in delovanje sistema zdravstva je odvisna tudi od njihove moči.

Če gledamo na Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije kot na središče sistema, je njegov položaj zapleten, pogosto tudi konflikten. Ker ZZZS deluje na območju celotne države, je njegova organizacija zahtevna. Iz enovite zdravstvene zavarovalnice so razpršene poslovne enote. ZZZS mora zavarovancem na celotnem območju države zagotavljati enake pravice in postopke uveljavljanja le-teh. Velikokrat je to oteženo. Področje delovanja je občutljivo, saj so stranke, ki želijo storitve od ZZZS, bodisi bolne ali pa je njihov socialni položaj težak in ne morejo poravnati svojih obveznosti. Poleg tega so v posameznih enotah uveljavljeni postopki ravnanja odraz preteklosti, ko so bile samostojne zdravstvene regije različno razvite. Ob številnih predpisih, navodilih in spremembah je tudi razumevanje posameznih problemov lahko različno. Ob vseh teh zahtevah pa mora ZZZS delovati smotrno in smotrnost še povečevati.

Dve ravni organiziranja sta realnost: strateški (centrala oziroma direkcija) in operativni nivo (poslovne oziroma območne enote). Problem je vzpostavitev takih komunikacij med njima, da bodo dajale največji učinek v rezultatih kot tudi ugoden vpliv na motivacijo zaposlenih. To se kaže tudi v procesu planiranja in kontroliranja poslovanja, zlasti glede povezave centrale ZZZS in območnih enot. Območne enote morajo slediti enotni strategiji ZZZS ter upoštevati izhodišča in usmeritve (politiko) centrale. Delovanje področij na centrali mora imeti svoje nadaljevanje na območni enoti v delovanju posameznih oddelkov. Povezava med obema ravnema je tudi v nasprotni smeri, saj centrala prav od območnih enot prejema povratne informacije iz okolja. Sistem je zelo kompleksen.

V procesu planiranja se pojavlja problem: kako zagotoviti doseganje ciljev celote, obenem pa pustiti čim več pobude in samostojnosti poslovnim enotam ob upoštevanju njihovih značilnosti.

**Namen magistrskega dela je** pokazati na podlage, s katerimi bi bilo možno utrditi ter **izboljšati proces ter organizacijo planiranja in kontroliranja** na Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije. Dobro urejeno planiranje vodi k smotrnosti in usklajenosti poslovanja, s tem pa k večji uspešnosti tako celotnega ZZZS kot območnih enot.

**Cilj magistrskega dela je predlagati izboljššan proces planiranja v ZZZS,** zlasti **glede povezav centrale in območnih enot.** Kritično bodo prikazane prednosti in slabosti obstoječega planiranja ter predlogi izboljšav. Management ZZZS mora na vseh dislociranih enotah po Sloveniji zagotoviti enotno razumevanje poslovnih problemov ter nedvoumno opredeliti strateške prioritete s ciljem njihove uresničitve. Z usmeritvami najvišje vodstvo ZZZS, med drugim, sporoča nižjim hierarhičnim nivojem, zlasti pa območnim enotam, svoje videnje in zahteve glede prihodnosti. S planom območne enote vodstvo le-te razgradi letni poslovni plan ZZZS do operativne ravni in zagotovi izvedbo. S kontroliranjem vodstvo ugotovi posamezna odstopanja in razloge za to. Vzpostavljena komunikacija se krepi, saj intenzivno poteka od najvišje do najnižje ravni in obratno. Obveščенost strateške in operativne ravni je dobra osnova za hitro in enotno ukrepanje.

Cilj je tudi prikazati kontrolo izvajanja letnih planov, zlasti s pomočjo ustreznih kazalnikov. Končni izdelek bo opredelitev enotnih kazalnikov uspešnosti in obsega dela za območne enote ter morebitne organizacijske spremembe. Ti dogovorjeni pokazatelji bi služili kot merilo za količinsko in kakovostno primerjanje teh enot. Ustrezna organizacija pa bi to zagotavljala.

V magistrskem delu bodo uporabljeni naslednji metodološki prijemi:

- raziskovanje teoretičnih podlag ravnateljstva, zlasti planiranja tako podjetja kot nedobičkovne združbe (ustanove),
- obravnavanje planiranja in kontroliranja v decentralizirani organizacijski obliki,
- spoznavanje posebnosti s teh področij iz izkušenj vodilnih sodelavcev posameznih organizacijskih enot ZZS,
- dograditev lastnih izkušenj z izkušnjami sodelavcev in teoretičnih izhodišč v smislu dograditve metodike planiranja na ZZS z osnovnimi kazalniki uspeha in obsega dela,
- analiziranje kritičnih področij in predlogi ukrepov.

Najprej bo procesno opredeljena vsebina dela na Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije. Analiza organizacije, ki bo temu sledila, bo pokazala na posebnosti v organizacijski strukturi, sledil bo prikaz planiranja in kontroliranja in posebej letnega planiranja. Na to bo navezana analiza planiranja. Poudarek bo dan kvantifikaciji obsega in uspešnosti dela poslovne enote ZZS. Oblikovanje kazalnikov uspešnosti in obsega dela bo nadgradilo sprejeto metodiko planiranja na Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije.

Planiranje in kontroliranje kot sestavna dela upravljalno-ravnalnega procesa sta tesno povezana z upravo, upravljalci, ravnatelji, managerji, poslovođenjem, vodenjem. Izraze, ki jih razširjeno uporabljamo, velikokrat napačno, ni možno popolnoma enostavno prevesti iz tujih jezikov v slovenščino (Rozman, 1996, str. 5-18). Kot najustreznejši prevod za "management" Rozman v omenjenem članku opredeljuje "ravljanje" oziroma "ravnateljstvo". Managerji zagotavljajo izvedbo delovne naloge, vendar neposredno ne izvajajo, in povezujejo dele, na primer podjetja ali združbe, v celoto. Upravljalci odločajo o lastnini. Ne odločajo z usklajevanjem dela drugih, ampak v ta namen namestijo managerja, ki planira, organizira, vodi in kontrolira. Ker se ti procesi začnejo že v upravljanju, govorimo o "upravljalno-managerskem" ali "upravljalno-ravnalnem" procesu. Ravnatelji ali managerji so strukturirani v tri nivoje: najvišji, na katerem uravnavajo podjetje; srednji, na njem so ravnalci poslovnih funkcij; in nižji, kjer so delovodje. Izrazu "poslovođenje" je najbližji "ravljanje" oziroma "ravnateljstvo", ki je v rabi v manjših podjetjih. Vodenje je le del ravnateljstva, saj je sposobnost vplivanja na druge s spodbujanjem in komuniciranjem. V okviru ravnateljstva je vodenje izvedbena faza, ki sledi planiranju. V nadaljevanju bom uporabljala tako izraz management kot ravnatelj. V ZZS ravnateljev ne poznamo. Uporabljamo izraz managerji ali direktorji, kot imenujemo njihova delovna mesta. Management ali vodstvo pa uporabljamo kot enakovredna pojma, za razliko od upravljalcev: upravnega odbora in skupščine. Slovenski izraz "menadžment" (Slovenski



pravopis, 2001, str. 859) se še ni uveljavil. Vir ga pojasnjuje kot vodstvo oziroma vrhovni uslužbenci.

## **2. PREDSTAVITEV ZAVODA ZA ZDRAVSTVENO ZAVAROVANJE SLOVENIJE**

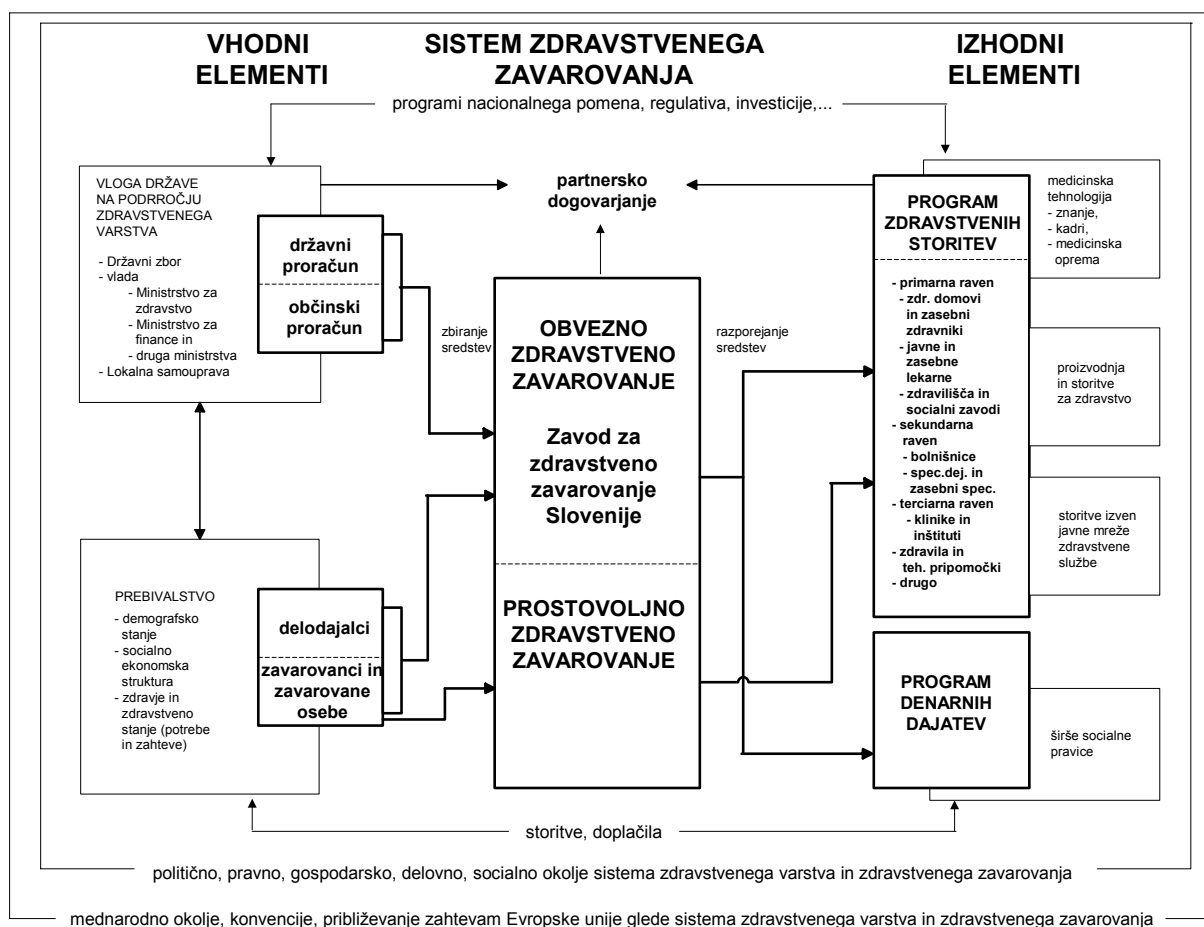
### **2.1. Udeleženci v procesu zdravstvenega zavarovanja**

Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) je javni zavod, ki ga je marca 1992. leta ustanovila država Slovenija oziroma njen parlament s sprejetjem Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju. Lastnik ZZZS je torej država.

ZZZS je edini nosilec obveznega zdravstvenega zavarovanja v Republiki Sloveniji. Zagotavlja, zbira ter razporeja sredstva za izvajanje zavarovanja. Skupščina ZZZS predlaga Državnemu zboru višino prispevne stopnje in določa višino pavšalnih prispevkov. Večino zbiranja prispevkov opravi Davčna uprava Republike Slovenije, ZZZS pa le manjši del. ZZZS sprejema podrobnejše predpise s področja obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki opredeljujejo pravice zavarovanih oseb. Zavarovane osebe (razliko med zavarovano osebo in zavarovancem pojasnujem v nadaljevanju) zavaruje pod določenimi pogoji in jim zagotavlja pravice v skladu s predpisi. Skupaj s partnerji, opredeljenimi v zakonu, Ministrstvom za zdravje, Zdravniško zbornico, Lekarniško zbornico, Skupnostjo socialnih zavodov Slovenije, Skupnostjo slovenskih naravnih zdravilišč in Združenjem zdravstvenih zavodov Slovenije, oblikuje in določa program zdravstvenih storitev v državi (Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, 1992).

S sprejetim proračunskim memorandumom so vsako leto določena makroekonomska izhodišča za planiranje. Prihodki ZZZS iz prispevkov so v približno 94 odstotkov (Poslovno poročilo za leto 2001, 2002, str. 49) omejeni s sprejeto prispevno stopnjo v Državnem zboru. Prispevke vplačujejo zavezanci za prispevke (Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, 1992). Glede na zavarovalno podlago, po kateri zavarovana oseba vstopa v obvezno zdravstveno zavarovanje, sta določena zavezanec in osnova za plačilo prispevka. Odlivi oziroma odhodki pa se delijo na plačilo računov za zdravstvene storitve, zdravila in medicinsko-tehnične pripomočke ter denarne dajatve zavarovanim osebam.

Slika 1: Vhodni in izhodni elementi v sistemu zdravstvenega zavarovanja



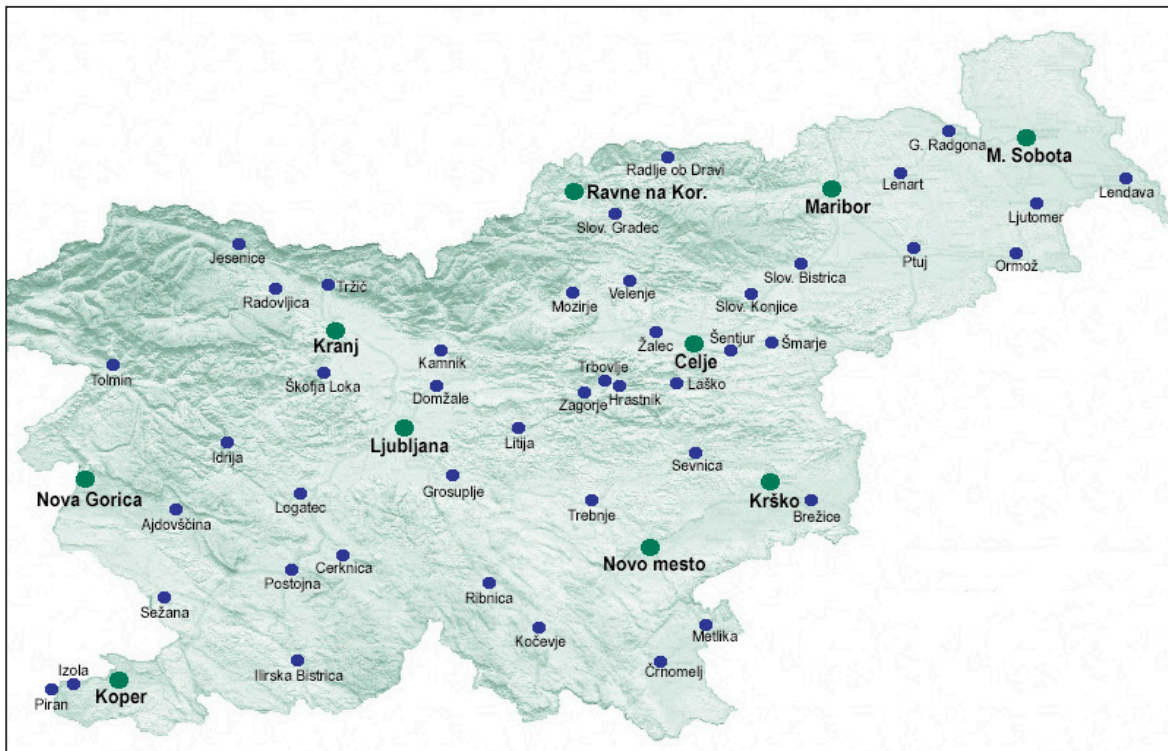
Vir: Strateški razvojni program zdravstvenega zavarovanja v Republiki Sloveniji, 1998, str. 16

Temeljna naloga posloводства je, da z omejenimi finančnimi sredstvi zagotovi vsem zavarovanim osebam solidarno uresničitev njihovih deklariranih pravic, ob tem pa ne ustvarja presežkov ali primanjkljajev, ker ZZZS ni dobičkovna zavarovalnica. Če ZZZS postavimo v sredino (glej sliko 1), pomenijo vplačila prispevkov vložek. Plačujejo jih delodajalci in drugi zavezanci za plačilo prispevkov. Izloček je v skladu z zakonodajo in politiko, ki jo vodi Ministrstvo za zdravje, nivo zdravstvene varnosti ali zdravstvenega stanja prebivalstva. Upravičenci so zavarovane osebe neposredno ali posredno prek izvajalcev zdravstvenih storitev. Izvajalci pa so: bolnišnice, zdravstveni domovi, zasebni zdravniki, zasebni fizioterapevti in patronažne sestre, socialni in posebni socialni zavodi, naravna zdravilišča ter lekarne. ZZZS je finančna ustanova, ki razporeja denar, namenjen za zdravstvo. Tesno je vpet med vse prebivalce države. Kakovost storitev, ki jih ponuja, je odvisna od zadovoljstva vseh interesnih skupin: plačevalcev prispevkov, zdravnikov ter drugih izvajalcev zdravstvenih storitev, zavarovancev kot

uporabnikov in vlade oziroma države v smislu izvajanja proračunskega memoranduma in racionalne, namenske porabe javnih sredstev.

Zagotavljanje kakovostnih storitev zavarovancem, izvajalcem in zavarovanim osebam je narekovalo razvejeno organizacijsko strukturo direkcije, območnih enot in izpostav (Statut ZZZS, 1995, 2001). Direkcija predstavlja najvišje vodstvo. Za vsa področja delovanja so določeni odgovorni nosilci razvojnih nalog in enotne operativne izvedbe po celi državi.

Slika 2: Mreža poslovalnic Zavoda



Vir: Statut ZZZS, 1995

Na območnih enotah gre za operativne enote zagotavljanja izvajanja obveznega zdravstvenega zavarovanja. Območne enote z mrežo izpostav zagotavljajo zavarovanim osebam in zavezancem za plačevanje prispevkov dostopnost do storitev te vrste zdravstvenega zavarovanja. Organizacija je zato zahtevna. Komunikacije morajo nujno potekati po natančno definiranih poteh, brez večjih motenj. Sistem planiranja in kontroliranja mora biti zato še bolj izpopolnjen. Vodstvo mora zagotavljati enotno izvajanje nalog na vseh 56 lokacijah po Sloveniji, ki jih prikazuje slika 2. Poudarjeni kraji na zemljevidu predstavljajo sedeže posamezne območne enote, ostali kraji pa so sedeži izpostav. Razporeditev, kot jo kaže slika 2, sledi gostoti poseljenosti območij oziroma

upravnim središčem. Že na videz pa je videti, da sta območni enoti Ljubljana in Maribor zelo veliki, če ju merimo po številu zavarovanih oseb, ki jih pokrivata.

## 2.2. Delovanje ZZZS

Poslanstvo ZZZS je opredeljeno z zakonom (Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, 1992). Zaradi monopolnega položaja in narave dejavnosti v izvajanju obveznega zdravstvenega zavarovanja pomeni v državi posebnost: je javni zavod z elementi zavarovalnice. Upravlja s tretjo največjo blagajno javnih sredstev (največji je državni proračun, nato proračun Zavoda za invalidsko in pokojninsko zavarovanje in tretji proračun ZZZS) in se vključuje v enotni zakladniški račun države (Zakon o javnih financah, 1999).

Vodstvo ZZZS je že leta 1993 pristopilo k analizi socialno-ekonomskega okolja in razvojnih možnosti ter oceni nekaterih lastnih razvojnih problemov. Zamisel o samostojnem pravnem subjektu v okviru zakonskih pooblastil je bila zasnovana na preteklih slabih izkušnjah, ko temu ni bilo tako. To je bil prvi strateški razvojni program ZZZS (Mapa poslovne strategije, 1994). Leta 1997 je vodstvo izdelalo in javnosti predstavilo Strateški razvojni program zdravstvenega zavarovanja v Sloveniji, ki je bil metodološko in vsebinsko dodelan in posledica razvoja sistema zdravstvenega zavarovanja v Sloveniji in razvoja ZZZS kot organizacije. **Strateški razvojni program zdravstvenega zavarovanja** je sporočilo zaposlenim in okolju, katerih projektov se bo ZZZS v prihodnje lotil, v katero smer se bo razvijalo obvezno zdravstveno zavarovanje. **Poslanstvo ZZZS** je izvajanje obveznega zdravstvenega zavarovanja (OZZ). Upravlja in razdeljuje namensko zbrana sredstva. ZZZS je edini nosilec in izvajalec obveznega zdravstvenega zavarovanja. Je samostojni subjekt v sistemu javnih financ in soodloča v "partnerskem modelu" o programu zdravstvenih storitev in o izhodiščih za oblikovanje cen. V tem aktu je vodstvo zapisalo tudi **vizijo ZZZS** (Strateški razvojni program zdravstvenega zavarovanja v Republiki Sloveniji, 1998, str. 59):

1. ZZZS je avtonomna, strokovno usposobljena, organizacijsko učinkovita in informacijsko podprta strokovna ustanova, ki v Sloveniji izgrajuje sistem in kakovostno izvaja zdravstveno zavarovanje.
2. ZZZS bo še nadalje dograjeval sistem zdravstvenega zavarovanja, na osnovi zdravstvenih potreb prebivalstva, uravnoteženega socialnega gospodarstva, decentralizirane organizacije v skladu z razvojem lokalne samouprave.
3. ZZZS bo še naprej dober gospodar sredstev, ki jih plačniki prispevkov namenjajo za zdravstveno zavarovanje.
4. Ugled ZZZS povečujejo odlične storitve vseh njegovih zaposlenih.

Statut Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije opredeljuje organe upravljanja, ki so:

- skupščina,
- upravni odbor,
- generalni direktor ZZZS in
- območni sveti (10) po posameznih območnih enotah.

**Predstavniki ustanovitelja** - države **je skupščina**, ki jo sestavljajo demokratično izvoljeni predstavniki delodajalcev in zavarovancev, torej plačnikov in uporabnikov storitev obveznega zdravstvenega zavarovanja. Njene naloge so naslednje:

- določa politiko, strategijo razvoja zdravstvenega zavarovanja, sprejema statut ZZZS in izhodišča za organizacijo,
- sprejema splošne akte za uresničevanje pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja in v skladu z zakonodajo določa obseg pravic do zdravstvenih storitev, standarde in normative iz obveznega zdravstvenega zavarovanja,
- določa finančni načrt ZZZS ter izhodišča in usmeritve za izvajanje in financiranje programa zdravstvenega zavarovanja, sprejema poslovno poročilo z zaključnim računom ZZZS, odloča o razporeditvi presežkov, potrjuje ukrepe za sanacijo primanjkljaja ter predlaga stopnje prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje in določa pavšalne zneske prispevkov,
- določa smernice za pripravo izhodišč za izvajanje programov ter za oblikovanje cen storitev in podlage za sklepanje pogodb z zdravstvenimi in drugimi zavodi ter organizacijami, ki opravljajo zdravstveno dejavnost in zasebnimi zdravstvenimi delavci,
- glede na zakonodajo določa odstotke vrednosti, ki se zagotavljajo z obveznim zdravstvenim zavarovanjem, in določa najvišji letni znesek doplačil, nad katerim lahko zavarovane osebe v celoti uveljavljajo pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja,
- sprejema merila za odlog, zmanjšanje ali odpis prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje posameznim zavezancem ter za zvišanje prispevne stopnje za poškodbe pri delu in poklicne bolezni,
- voli predsednika skupščine in njegovega namestnika, imenuje in razrešuje člane, predsednika in namestnika upravnega odbora, imenuje in razrešuje generalnega direktorja s soglasjem Državnega zbora,
- spremlja problematiko zdravstvenega varstva in uresničevanja pravic ter obveznosti zavarovanih oseb, v zvezi s tem daje pobude za dopolnitev predpisov, obravnava mnenja območnih svetov, imenuje predstavnike ZZZS v skupščino Vzajemne zdravstvene zavarovalnice in druge zadeve.

**Upravni odbor** je izvršilni organ skupščine, zato je za svoje delo njej tudi odgovoren. Oblikuje predlog finančnega načrta ZZZS in ga posreduje v sprejem Skupščini, obravnava in sprejema poročila o poslovanju med letom in o tem po potrebi poroča Skupščini. Potrjuje letno poročilo. Predlaga, oblikuje mnenja ter daje soglasje k imenovanju pomočnikov in svetovalcev generalnega direktorja in direktorjev območnih in področne enote ter drugo.

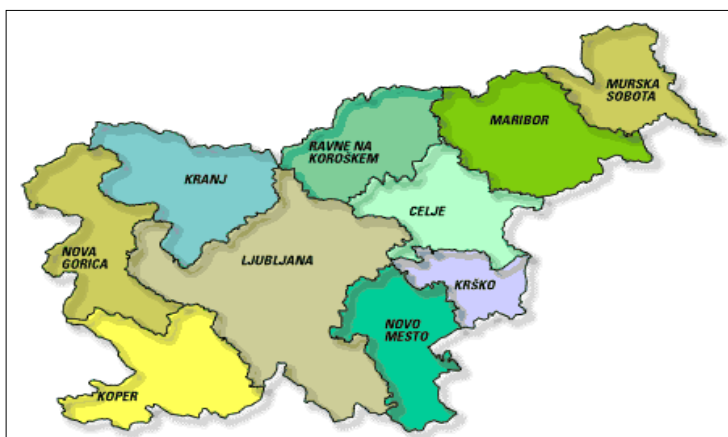
**Generalni direktor** je poslovodni organ ZZZS, odgovoren za strokovnost in zakonitost dela. Za svoje delo je odgovoren Skupščini. Med drugim predlaga strategijo razvoja zdravstvenega zavarovanja in poslovno politiko ZZZS, poroča Skupščini in Upravnemu odboru o poslovanju, v skladu s finančnim načrtom med letom razporeja sredstva po namenih in območjih; v skladu s planom nabav osnovnih sredstev odloča o nabavi, zamenjavi in odpisu osnovnih sredstev do obsega, ki ga določi Upravni odbor, določa plan kadrov in izobraževanja.

**Območni sveti** so posvetovalni organ organov upravljanja, spremljajo izvajanje zdravstvenega zavarovanja na svojem območju. Obravnavajo poslovno poročilo, poročilo o opravljenih nadzorih, delovni in finančni načrt ZZZS, dajejo pobude za izboljšanje dela ZZZS ter imajo še nekatere druge naloge.

### 2.3. Lokacijska razporejenost organizacijskih enot ZZZS

Zavod je organiziran za območje cele Slovenije (Statut ZZZS, 1995, 2001), kar lepo prikazuje slika 3.

Slika 3: Zemljevid območnih enot ZZZS



Vir: URL: <https://www.zzs.si/kzz/slo/slohtml/terminali/lokacije.htm>, 8. 6. 2002

Centrala oz. direkcija, kot je imenovana, ima sedež v Ljubljani, operativne enote pa so območne enote na desetih lokacijah, in sicer:

- Celje,
- Koper,
- Kranj,
- Krško,
- Ljubljana,
- Maribor,
- Murska Sobota,
- Nova Gorica,
- Novo mesto in
- Ravne na Koroškem.

Območne enote imajo še skupaj 45 izpostav. Poenostavljeno: na področju vsake upravne enote ali bivše občine pred ustanovitvijo občin (Zakonu o ustanovitvi občin in določitvi upravnih območij, 1994) ima ZZZS enoto delovanja, ki je ali sedež območne enote ali izpostave. Velikost posamezne območne enote je razvidna že iz slike 3, vendar je osnova število zavarovanih oseb, ki se giblje okrog 60.000 v najmanjši enoti Krško in okrog 600.000 v največji enoti Ljubljana. Tudi število izpostav je v območnih enotah različno od dve do trinajst. Območne enote ZZZS so enake tako imenovanim zdravstvenim regijam, po katerih Inštitut za varovanje zdravja Republike Slovenije spremlja zdravstveno statistiko oziroma zdravstvene pokazatelje prebivalcev v teh regijah. Poleg območnih enot ima ZZZS tudi področno enoto, ki je specifična in posebnega pomena: informacijski center. Značilnost organizacije ZZZS je velika lokacijska raztresenost po vsej Sloveniji. Vseh 56 lokacij pomeni za zavarovane osebe in druge poslovne partnerje boljšo dostopnost do storitev zdravstvenega zavarovanja. Z uvedbo kartice zdravstvenega zavarovanja (identifikacijski dokument zavarovane osebe, ki pokaže, da ima le-ta urejeno obvezno zdravstveno zavarovanje) se je za nekatere storitve število lokacij povečalo za 285 ([URL://www.zzzs.si/kzz/slo/slohtml/elementihtm/omrezje.htm](http://www.zzzs.si/kzz/slo/slohtml/elementihtm/omrezje.htm), 10. 6. 2002). Mreža terminalov za potrjevanje kartic in druge dodatne storitve so še povečale dostopnost ljudi do storitev ZZZS, in sicer v času, ko imajo čas ali, ko storitev potrebujejo, neodvisno od delovnega časa uradnikov ZZZS. Nova elektronska storitev je bila tako uvedena v juniju 2001, in sicer naročanje potrdil za uveljavljanje nujnih zdravstvenih storitev v državah, s katerimi ima Slovenija sklenjen sporazum o socialni varnosti.

## 2.4. Obseg poslovanja ZZZS

### 2.4.1. Zavarovane osebe

Zavarovane osebe so opredeljene v zakonu (Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, 1992) in so sami zavarovanci in njihovi družinski člani, ki za to izpolnjujejo določene pogoje. Razlika med zavarovancem in zavarovano osebo je, da je zavarovanec nosilec zavarovanja in zanj nekdo (zavezanec za plačilo prispevka) plačuje denarno dajatev. Družinski član pa je zavarovana oseba, ki jo zavarovanec preživlja in nima druge možnosti vstopa v obvezno zdravstveno zavarovanje. Kakšno zavarovanje oseba lahko ima, je torej odvisno od njenega statusa. Ne more biti zavarovana kot družinski član oseba, ki je, na primer, lastnica podjetja ali zemlje s katastrskim dohodkom. Za družinske člane nihče ne plačuje posebej prispevkov. V letu 2001 je tako na enega zavarovanca kar 0,4 družinskega člana, kar pomeni posebno obremenitev plačevalcev prispevkov pri vzdrževanju dosežene ravni zdravstvene varnosti v državi.

Iz tabele 1 je razvidno število za nekatere kategorije zavarovanj in razlika med leti 2000 in 2001. To bi bil v jeziku zavarovalnic **portfelj zdravstvene zavarovalnice**, ki je ugoden toliko, kot ima dobre plačnike prispevkov in zahtevne uporabnike zdravstvenih storitev.

Tabela 1: Zavarovanja zavarovanih oseb po kategorijah v Sloveniji v letih 2000 in 2001

skupina zavarovanj	zavarovanci			družinski člani			vsi skupaj		struktura v %		indeks
	2000	2001	indeks 2001/2000	2000	2001	indeks 2001/2000	2000	2001	2000	2001	2001/2000
delavci	708.581	710.235	99,0	419.892	415.494	99,0	1.128.473	1.125.729	57,86	57,59	99,8
podjetniki	64.738	64.240	99,2	33.266	33.030	99,3	98.004	97.270	5,03	4,98	99,3
kmetje	20.388	19.240	94,4	13.436	12.739	94,8	33.824	31.979	1,74	1,64	94,6
upokojenci	469.630	484.729	103,2	56.443	46.489	82,4	526.073	531.218	26,97	27,17	101,0
uprav. iz proračuna	7.972	7.340	92,1	275	228	82,9	8.247	7.568	0,42	0,39	91,8
brezposelni	25.065	22.336	89,1	5.698	5.543	97,3	30.763	27.879	1,58	1,42	90,6
ZZVZZ (15/21)*	59.048	63.546	107,6	13.560	13.941	102,8	72.608	77.487	3,72	3,96	106,7
ostali	41.966	44.770	106,7	10.358	10.865	105,9	52.324	55.635	2,68	2,85	106,3
<b>SKUPAJ</b>	<b>1.397.388</b>	<b>1.416.436</b>	<b>101,4</b>	<b>552.928</b>	<b>538.329</b>	<b>97,4</b>	<b>1.950.316</b>	<b>1.954.765</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,2</b>

Vir: Poslovno poročilo ZZZS za leto 2001, 2002, str. 17

Osebe v Sloveniji so imele (glej tabelo 1) na dan 31. 12. 2001 skupaj 1,954.765 zavarovanj, kar je za 4.449 ali 0,2 odstotka več kot v letu prej. Neugodno je, da se je zmanjšalo število delavcev-zavarovancev za 0,2 odstotka, ker ti plačujejo



prispevke od bruto plač in še delodajalci prispevek za zdravstveno zavarovanje na bruto plače. Z narodnogospodarskega vidika je spodbudno tudi upadanje števila oseb, ki so pri ZZZS zdravstveno zavarovani kot brezposelni in njihovi družinski člani. Malo manj ugodno pa je zmanjšanje števila kmetov in podjetnikov ter povečanje števila upokojencev. Za slednje plačuje prispevke Zavod za invalidsko in pokojninsko zavarovanje, vendar pa je ta populacija stroškovno zahtevna, saj potrebujejo zelo veliko zdravstvenih storitev, ki jih plača ZZZS izvajalcem zdravstvenih storitev. Neugodno se je povečalo tudi število oseb, za katere plačujejo prispevke občine, vendar so to zelo nizki pavšalni prispevki. Višina je znašala za zavarovano osebo po 21. točki 15. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju v letu 2002 4.160,00 tolarjev mesečno (Sklep o spremembah in dopolnitvah sklepa o pavšalnih prispevkih za obvezno zdravstveno zavarovanje, 2001). V postavki "ostali", ki se je v letu 2001 povečala kar za 6,3 odstotkov glede na leto 2000, so naslednje kategorije oseb: uživalci invalidskih nadomestil, osebe na javnih delih, zavarovane osebe po mednarodnih sporazumih o socialni varnosti, ki živijo v Sloveniji, in osebe z drugimi prihodki.

#### **2.4.2. Zavezanci za plačevanje prispevkov**

Zavarovanci so razporejeni v kategorije. Vsaka kategorija zavarovancev ima definiranega zavezanca, ki je osebo dolžan prijaviti v obvezno zdravstveno zavarovanje in zanj plačevati prispevke. Zavezanci so lahko sami zavarovanci, delodajalci, Zavod za zaposlovanje, Zavod za invalidsko in pokojninsko zavarovanje, Republika Slovenija (proračun), občine ter organizatorji del in akcij kot javne službe. Zavezanci so dolžni osebo prijaviti v zavarovanje v osmih dneh od izpolnitve pogojev za začetek zavarovanja. Enak rok velja tudi za odjavo iz zavarovanja, ko niso več izpolnjeni pogoji za zavarovanje.

Osnove, od katerih se plačujejo prispevki, so zelo različne: bruto plače, osnova za plačilo davkov od osebnih prejemkov, bruto osnova za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, katastrski dohodek od kmetijskih in gozdnih zemljišč, nadomestila, denarne pomoči, pokojnine z varstvenim dodatkom, preživnine. Za nekatere kategorije zavarovanj so določeni kar pavšalni zneski prispevka za obvezno zdravstveno zavarovanje. V tabeli 2 so prikazani vplačani prispevki za leti 2000 in 2001.

Tabela 2: Vplačani prispevki za obvezno zdravstveno zavarovanje v letih 2000 in 2001

vrsta prispevkov	znesek v mio SIT		struktura v %		indeks
	2000	2001	2000	2001	2001/2000
prispevki Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje	44.313	49.116	16,94	16,51	110,8
prispevki zaposlenih in delodajalcev	210.293	234.948	80,41	78,95	111,7
prispevki kmetov	909	749	0,35	0,25	82,4
prispevki ostalih zavezancev	6.002	12.756	2,30	4,29	212,5
<b>SKUPAJ</b>	<b>261.517</b>	<b>297.569</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>113,8</b>

Vir: Poslovno poročilo ZZZS za leto 2001, 2002, str. 49

ZZZS se srečuje s problemi izterjave prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje. Po podatkih iz Poslovnega poročila ZZZS za leto 2001 je kar 12,2 milijarde neplačanih prispevkov, in sicer je nekaj zakonsko odloženih (3,6 mia), neplačanih po podatkih Davčne uprave Republike Slovenije in Agencije za plačilni promet za 8,3 milijarde, v kapitalne deleže je spremenjenih 0,3 milijarde tolarjev. ZZZS je v letu 2001 odpisal okrog 319 milijonov tolarjev v plačilo zapadlih obveznosti zavezancev. Za pobiranje in izterjavo prispevkov je v glavnem zadolžen davčni organ (Zakon o prispevkih za socialno varnost, 1996). Iz Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju iz leta 1992 pa izhaja, da ima ZZZS pristojnost nadzora nad obračunavanjem in plačevanjem prispevkov.

### 2.4.3. Pogodbena razmerja z izvajalci zdravstvenih storitev

Na odhodkovni strani bilance ZZZS predstavljajo izdatki za zdravstvene storitve kar 69-odstotni delež. Za celotno zdravstveno dejavnost s stroški za zdravila, pripomočke in zdravljenje v tujini pa 87 odstotkov. V letu 2001 je imel ZZZS sklenjenih 1.286 pogodb, in sicer 1.081 z zasebniki in 205 z javnimi zdravstvenimi zavodi. Vsi ti izvajalci fakturirajo ZZZS zdravstvene storitve v skladu s pogodbo. Upravičenke do teh storitev so zavarovane osebe, ki se pri izvajalcih izkažejo z veljavnim identifikacijskim dokumentom v obveznem zdravstvenem zavarovanju, kartico zdravstvenega zavarovanja. Storitve, ki jih izvajalec lahko opravi za posamezno zavarovano osebo so opredeljene v Pravilih obveznega zdravstvenega zavarovanja (Uradni list RS, 1994). Obseg storitev, ki jih izvajalec lahko zaračuna v enem letu, je opredeljen v pogodbi. Tabela 3 prikazuje odhodke ZZZS po posameznih zdravstvenih dejavnostih za leti 2000 in 2001. Nadpovprečno so se povečali odhodki za lekarniško dejavnost, za dejavnost socialnih zavodov, zdravila,

medicinsko-tehnične pripomočke ter zdravljenje v tujini in odhodke po mednarodnih sporazumih.

Tabela 3: Odhodki iz obveznega zavarovanja za zdravstveno dejavnost v letih 2000 in 2001

zdravstvene storitve – dejavnost	znesek v mio SIT		struktura v %		indeks
	2000	2001	2000	2001	2001/2000
osnovna	51.756	56.910	22,01	20,89	110,0
specialistična ambulantna in bolnišnična	118.803	137.100	50,52	50,32	115,4
zdraviliška	2.679	3.109	1,14	1,14	116,0
lekarniška	3.954	5.079	1,68	1,86	128,5
zdravila in medicinsko-tehnični pripomočki	42.892	51.421	18,24	18,87	119,9
socialni zavodi	12.340	14.403	5,25	5,29	116,7
zdravljenje v tujini in odhodki po mednarodnih sporazumih	1.897	3.577	0,81	1,31	188,6
ostalo	839	874	0,36	0,32	104,2
<b>SKUPAJ</b>	<b>235.160</b>	<b>272.473</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>115,9</b>

Vir: Poslovno poročilo ZZZS za leto 2001, 2002, str. 51

Najvišja postavka med odhodki za zdravstveno dejavnost predstavljajo tisti za najdražje storitve: preglede, operacije ter zdravljenje v bolnišnicah in specialističnih ambulantah. Zaskrbljujejo odhodki za zdravila in medicinsko-tehnične pripomočke, ki v strukturi iz leta v leto pridobivajo, torej tudi realno rastejo hitreje. Osnovna zdravstvena dejavnost oziroma ambulante splošnih zdravnikov in zobozdravnikov, katere koristi največje število zavarovanih oseb, so po strukturi odhodkov le še za 2 odstotni točki nad odhodki za zdravila in pripomočke. To kaže lahko na spremenjeno doktrino zdravljenja ali na vse dražja in novejša zdravila, katerih cene v državi so postale neobvladljive. Zdravljenje v tujini predstavlja nizek strukturni delež, vendar pridobiva na pomenu. Razlog je lahko v večjih potrebah od zmožnosti, ki so doma, v večji obveščeniosti ljudi o sodobnih metodah zdravljenja, ki jih v naši državi (še) ne izvajajo.

#### 2.4.4. Denarne dajatve zavarovanim osebam

Nekatere pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja se zavarovanim osebam izplačujejo v denarni obliki. Za čas odsotnosti z dela zaradi bolezenskih razlogov dobi zavarovanec nadomestilo plače. Ob smrti nekaterih kategorij zavarovanih oseb so svojci upravičeni do povračila nujnih stroškov pogreba iz javnih sredstev. Če pa je zavarovanec neposredno pred smrtjo preživeljaval kako drugo osebo, ima le-ta pravico do enkratnega zneska posmrtnine. Zavarovane osebe velikokrat na

zdravljenje potujejo v drug kraj, tudi v tujino, zato so upravičeni do povračil prevoznih in drugih stroškov v zvezi s potovanjem. Pravica so tudi prevozi z vozili, ki niso klasična reševalna: helikopter ali pa taksi v določenih primerih. Odhodkov za tovrstne dajatve je bilo v letu 2001 31 milijard tolarjev oziroma 10 odstotkov vseh odhodkov ZZZS. Primerjavo z letom 2000 kaže tabela 4.

Tabela 4: Odhodki za denarne dajatve zavarovanim osebam v letih 2000 in 2001

denarne dajatve	znesek v mio SIT		struktura v %		indeks
	2000	2001	2000	2001	2001/2000
za nadomestila odsotnosti z dela	22.737	28.947	90,25	92,06	127,3
za pogrebne in posmrtnine	1.921	1.939	7,62	6,17	100,9
za potne stroške, dnevnice, prevoze	536	557	2,13	1,77	104,0
<b>SKUPAJ</b>	<b>25.194</b>	<b>31.443</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>124,8</b>

Vir: Poslovno poročilo ZZZS za leto 2001, 2002, str. 51

Največjo postavko med denarnimi dajatvami zavarovancem ZZZS izplača v obliki nadomestil plač. Vsakega zavarovanca, ki je v bolniškem staležu več kot 30 delovnih dni, obravnava izvedenski organ ZZZS, zdravniška komisija I. ali tudi II. stopnje. Šele po odobritvi bolniškega staleža na komisiji je izpolnjena podlaga in dejansko opravljeno izplačilo nadomestila. V letu 2001 so zdravniške komisije ZZZS obravnavale poleg drugih primerov tudi 245.720 predlogov začasne nezmožnosti za delo nad 30 dni (Poslovno poročilo ZZZS za leto 2001, 2002, str. 61). To je predstavljalo 82 odstotkov vseh obravnav v senatih zdravniških komisij. V nekaterih primerih je zdravniška komisija obravnavala zavarovance v njihovi prisotnosti (v 7 odstotkih vseh obravnav), večinoma pa komisija predloge preuči le na osnovi medicinske dokumentacije.

#### 2.4.5. Poslovni rezultati ZZZS

V letu 1999 je bila sprejeta nova zakonodaja z veljavnostjo od 1. 1. 2000 (Zakon o računovodstvu, 1999 in Zakon o javnih financah, 1999), ki je spremenila načrtovanje, merjenje in razčlenjevanje prihodkov in odhodkov, ugotavljanje izida poslovanja, vrednotenje sredstev in virov sredstev ter računovodske izkaze ZZZS. Opravljen je bil prehod iz zaračunane v plačano realizacijo prihodkov in odhodkov oziroma po načelu denarnega toka, to je v sistem, kot ga pozna proračun.

Poslovni rezultat ZZZS se ugotavlja le skupaj za celotni poslovni sistem. Območne enote vodijo knjigovodstva vsaka posebej do neke faze (do bruto bilance), nato pa se podatki agregirajo v skupne bilance. Prilivi oziroma prihodki območne enote so v večini nakazila centrale. Odlive oziroma odhodke pa ima območna enota s

poravnavanjem obveznosti na osnovi sklenjenih pogodb oziroma v postopku priznavanja pravic zavarovanim osebam na območju, ki ga pokriva.

Celotni odhodki ZZZS so v letu 2001 znašali 313 milijard tolarjev, od tega okrog 9 milijard za delo same službe v ZZZS. Prihodkov je bilo za 302 milijardi. Razlika med prihodki in odhodki je znašala 11 milijard tolarjev, za kolikor se je zmanjšal splošni sklad ZZZS. Kljub izkazanemu primanjkljaju je bilo poslovanje ZZZS v poslovnem poročilu ocenjeno za stabilno (Poslovno poročilo ZZZS za leto 2001, 2002, str. 45). Pogodbene in zakonske obveznosti je ZZZS izpolnjeval in ni imel likvidnostnih težav. V prihodnje je pričakovati večji primanjkljaj prihodkov nad odhodki. Pomen planiranja in kontroliranja bo vse večji, saj bo potrebno zagotoviti fleksibilno, zanesljivo in uspešno poslovanje. Planiranje vnaprej namreč opozarja na predvidene težave in jih poizkuša rešiti. Kontroliranje pa si tekom izvajanja plana prizadeva obdržati stvari v okviru plana.

### **3. PLANIRANJE IN KONTROLIRANJE POSLOVANJA V DECENTRALIZIRANI ORGANIZACIJSKI STRUKTURI**

#### **3.1. Organizacija, organizacijske strukture in procesi**

##### **3.1.1. Opredelitev organizacije**

Na opredelitev pojma "organizacija" lahko gledamo z različnih vidikov (Lipovec, 1987, str. 21-36):

- kot ureditev dela, tehnična organizacija ali organiziranje,
- kot združbo ljudi, ki jo veže uresničevanje skupnih ciljev,
- kot razmerja med ljudmi, ki imajo vsak svojo nalogo in so soodvisni v uresničevanju cilja,
- kot sistem, ki je sestavljen iz medsebojno povezanih delov, katerih cilji so podrejeni skupnemu cilju,
- kot "organizacijo podjetja", ki je zbir razmerij med ljudmi s ciljem obstoja in uresničevanja cilja podjetja; ali kot "organizacijo na splošno", ki predstavlja zbir medsebojnih razmerij med ljudmi s ciljem obstoja ob posebnih značilnostih združbe ljudi za smotrno uresničevanje v strukturi usklajenih ciljev delovanja združbe,
- kot proces zagotavljanja nemotenega, smotrnega delovanja posameznih delov.

V prvem delu je organizacija opredeljena kot struktura, v drugem pa kot proces. Ko se je ločila od izvedbene funkcije tudi ravnalna, ki so jo opravljali plačani

ravnateljji, so se izoblikovale tri temeljne funkcije v podjetju: upravljanje, ravnanje in izvajanje. Ravnalska je med njimi najbolj protislovna, saj zastopa interese lastnikov pogosto proti izvajalcem in izvaja interese lastnikov z izvajalci, delovno silo, ki jo kupi na trgu.

### **3.1.2. Organizacijske strukture**

Postavitev izvajalcev v določena razmerja, v soodvisnost, na delovna mesta, ki združujejo opravke v delovne naloge ali več njih skupaj, pomeni strukturo te združbe (zadolžitve, odgovornost, avtoriteta). Zaradi večje učinkovitosti dela ter znižanja proizvodnih stroškov Lipovec govori o delitvi dela po procesu (Lipovec, 1987, str. 90):

- po poslovnih funkcijah ali fazah reprodukcijskega procesa,
- po fazah ravnalnega procesa,
- po podobnosti uporabljene tehnologije,
- po proizvodih,
- po področjih,
- kot kombinacija.

Njihova sprememba se odraža v različnih strukturah ravnalne funkcije. Gre za različne načine delegiranja ravnalne oblasti. Poznamo različne ravnalne strukture ali tipe ravnalne hierarhije (Lipovec, 1987, 162-177):

- linijska: čisti linijski tip, sektorski linijski tip, prostorski linijski tip;
- funkcionalna: delavniški funkcionalni tip, funkcionalni tip po oddelkih, funkcionalni tip po direkcijah;
- štabno-linijska;
- odborska;
- izmenična;
- projektna;
- matrična;
- vertikalno vpete skupine.

V praksi se različne ravnalne strukture prepletajo in kombinirajo. Dilema o eni sami pravi organizacijski obliki, ki se je pojavljala skozi proučevanje organizacijskih struktur, je ovržena (Drucker, 2001, str. 21-23). Različne organizacijske strukture se kažejo v različnih organizacijskih oblikah, od katerih ima vsaka svoje prednosti, saj je vedno orodje za povečevanje produktivnosti ljudi v združbi. Posamezna struktura je primerna za določene naloge, v določenih razmerah in času. Organizacijska struktura sodobnih vojaških sil se, na primer, zelo razlikuje od organizacijske strukture bolnišnice. Z rastjo združbe postajajo strukture bolj

kompleksne: poslovne enote, poslovne funkcije. Organizacijskega vzdušja, naravnane k doseganju dobrih rezultatov, ni možno oblikovati po želji, ampak ima svoje korenine v filozofiji upravljanja in ravnanja. Nosilci obeh oblastnih funkcij v podjetju se morajo zavedati, da združba obstaja zaradi uresničevanja osebnih ciljev posameznikov, članov in ciljev nje same kot celote. Med vsemi zaposlenimi in okoljem obstaja soodvisnost. Za združbo je dobro, če uveljavi filozofijo stvarnega določanja ciljev, kar predstavlja omejitve v vedenju, in ocenjevanje po rezultatih. Pritisk od zgoraj navzdol se zmanjša, povečajo pa se možnosti za razvitejše organizacijsko delovanje. Ko v takem delovanju pride do opozoril, da se v združbi mora nekaj spremeniti, morajo ravnatelji ugotoviti, kaj in kje so konkretno potrebne spremembe in šele nato ukrepati. Ločiti morajo tudi temeljne in stranske probleme. Vsaka motnja je za ravnatelja znak, da mora ukrepati. Ravnotežje ne sme biti porušeno, ker je s tem ogrožena visoka kakovost organizacije (Mihelčič, 1993, str. 70-72). Kakovost organizacije ni neko stanje, ampak trenuten presek procesov, ki potekajo v okviru organizacijskega delovanja, za kar je najbolj odgovoren ravnatelj. Če gre nekaj narobe, se mora točno vedeti, kdo mora to urediti glede na formalno odgovornost. Prav je, da organigrami jasno kažejo odgovornost in položaj ravnatelja in drugih v združbi. Centralna pozicija je pomembna, saj velja, da kdor je v centru praviloma igra vlogo ravnatelja (Mintzberg, Van der Heyden, 1999, str. 90, 93, 94).

### **3.1.3. Organizacijski procesi**

Organizacijski proces je proces zagotavljanja obstoja družbeno-ekonomskih in drugih značilnosti (smiselnosti, kontinuitete, smotrnosti) podjetja ter smotrnega uresničevanja njegovega cilja. Vsebina organizacijskega procesa je vzajemno zamišljanje procesa in rezultata dela ter pozornost smotrne volje med organiziranim delom delavcev. Izhajajoč iz treh temeljnih organizacijskih funkcij: upravljanja, ravnanja in izvajanja, je funkcija izvajanja le neposredni proces dela, ki je tehnično določen, viden od zunaj in je to poslovanje podjetja. Organizacija pa je tisto, kar sestavlja podjetje, daje značilnosti razmerjem med ljudmi. Formalni proces zagotavljanja je proces upravljanja in proces ravnanja. Upravljalno-ravnalni proces je po Lipovcu konkretno opredeljen organizacijski proces: proces določanja cilja podjetja, poslovne politike in drugih važnejših odločitev in proces izvajanja naloge podjetja s pomočjo drugih ljudi v procesu planiranja, delegiranja, koordiniranja, kontroliranja, s čimer zastopa, varuje in razvija interese nosilca upravljanja. Delitev upravljalno-ravnalnega procesa na upravljalni proces in ravnalni proces je odvisna od konkretnih okoliščin. Razvije pa se s planiranjem, uveljavljanjem in kontroliranjem (Lipovec, 1987, str. 213-230).

Planiranje je kot vnaprejšnje zamišljanje procesa dela, njegovega rezultata in skrb za stvarno izvedbo, skladno z zamišljeno podobo. Opredeljujejo ga štiri sestavine:

1. predpostavke in dejstva glede prihodnosti,
2. iskanje in izbira alternativ,
3. zavestno določanje delovanja,
4. določitev ciljev, programa delovanja, politike, način kontrole.

Tako v podjetju planiramo njegov reprodukcijski proces oziroma proces gospodarjenja in tehnološki proces. Planirati je potrebno tako upravljalno-ravnalni proces kot organizacijsko strukturo. Planira najprej tisti, ki je najmanj spremenljiv in zagotavlja enovitost združbe (enosmerno planiranje). To pa je upravljalec, je končna avtoriteta v podjetju, torej tisti, ki postavlja tudi najvišje cilje (na primer po dobičku). Planiranje pomeni tudi usklajevanje ciljev med hierarhičnimi nivoji v združbi (dvosmerno planiranje). Planirajo tako nadrejeni kot podrejeni, ki želijo doseči svoje cilje s sodelovanjem v podjetju. Pri tem lahko pride do konflikta in njegovega razreševanja. V procesu odločanja se poišče rešitev, ki zadovolji vse strani (Lipovec, 1987, str. 255-269).

Planiranje poslovanja naj bi vnaprej zagotavljalo uresničevanje ciljev podjetja. Kontroliranje poslovanja pa je ugotavljanje, kaj je bilo narejenega, merjenje in ocenjevanje delovanja ter izvajanje ukrepov, za odpravo odmikov in doseganje ciljev. Njegova naloga je odkrivanje ovir pri uveljavljanju. Ovire se pojavljajo tudi v fazi planiranja. Ovire so lahko tudi v sami planirani organizaciji, ki zahteva neustrezna razmerja med ljudmi, kar ne zagotavlja smotrnosti, ampak povzroča konflikte. Ovire so tudi odpori do sprememb. Kontroliranje predpostavlja obstoj planov in ciljev. Kontroliranje pomeni zaključno fazo upravljalno-ravnalnega procesa (Lipovec, 1987, str. 240-244).

## **3.2. Odvisnost organizacije od situacijskih spremenljivk**

### **3.2.1. Odvisnost organizacije od strategij**

Chandler je raziskoval razvoj podjetij v prejšnjem stoletju. Ugotovil je, da so podjetja prešla več faz razvoja svojih strategij. Za vsako je značilna organizacijska struktura. Gre za povezavo planiranja, organiziranosti in rasti gospodarskih organizacij (Rozman, 1993, str. 187). Ugotovili so, da gre za medsebojno vplivanje strategij na organiziranost in obratno.



Težnja po uspešnejšem poslovanju vodi podjetja k njihovi rasti, to pa terja nove prijeme v ravnanju z njimi: v organiziranju, planiranju in kontroli. Podjetja gredo po Chandlerju skozi štiri faze razvoja strategij (Chandler, 1972, str. 386-394):

1. Majhno podjetje, ki je poslovno-funkcijsko organizirano, želi povečati uspešnost s povečevanjem količine izdelkov, saj znižuje stalne stroške na enoto izdelka. Tako podjetje je poslovno-funkcijsko organizirano in proizvaja enega ali več izdelkov. Ko prebrodi omejitev količine proizvodnje, naleti na omejitev količine, ki jo trg sprejme.
2. Podjetje se lahko širi, vendar mora izoblikovati nek tržni pristop. Podjetje razširi trg na več področij, da s tem zmanjša tveganje trga. Velika specializacija na enake izdelke zelo velikih serij pomeni tveganje na nabavni in prodajni strani.
3. Podjetja začno med seboj vertikalno povezovati proizvodne procese.
4. Tveganje dodatno zniža diverzifikacija proizvodnje. Uspešnost poslovanja se poveča, ker izkoriščajo sinergijske učinke in konkurenčne prednosti. Za to razvojno strategijo je značilna decentralizirana organiziranost. Ravnatelj usklajuje različne izdelke in trge ter organizacijske enote.

Diverzifikacija na nove nabavne in prodajne trge ter na nove proizvode je prinesla vrsto novih taktičnih in strateških odločitev. S pospešeno realokacijo obstoječih virov ter akumulacije v, običajno, čisto drugačno vrsto osebja in kapacitet. Rast prinese nove probleme in povpraševanje na vseh nivojih, kar zahteva koordinacijo, sistematično planiranje in replaniranje (Chandler, 1972, str. 283, 284, 300). Velikost podjetja je odvisna od strategije, poleg tega pa še od tehnologije in okolja. Diverzificirana podjetja so bolj uspešna, če so sinergijski učinki večji. Mnenja avtorjev glede opredelitve velikosti podjetja so različna. Proučujejo uspešnost poslovanja v odvisnosti od diverzifikacije; se pravi, stabilnost poslovanja in inovativnost glede na velikost. Pomembno je, da so rast in spremembe postopne: evolucijski proces in radikalne spremembe morajo iti vzporedno, ob pravem času. Glede na to, da so radikalne spremembe bolj tvegane od postopnih, bi bilo možno razlagati, da se jih je treba izogibati (Hamel, 2001, str. 150).

### **3.2.2. Odvisnost organizacije od tehnologije**

Temelj človekovega delovanja je delovni proces, ki zagotavlja pogoje za življenje. Delovni proces je sestavljen iz delnih procesov, kar je pogoj, da posameznik te dele osvoji. Z delitvijo enotnega delovnega procesa med več ljudi, ki so izvajalci, govorimo v podjetju o tehnični delitvi dela, kar pomeni razdelitev skupne naloge podjetja na opravke in določitev mesta, kjer se le-ti opravljajo – na delovna mesta. Delovno mesto je določeno z izvajalcem določene stopnje kvalifikacije, s

sredstvom za delo ustrezne vrste in prostorom, kjer se izvajajo opravki. Določeni so tudi opravki, in sicer z izvajalcem določene kvalificiranosti, s sredstvom za delo, predmetom dela ali določeno kakovostjo ter načinom oziroma z metodo dela. Smith je navedel vzroke za večjo učinkovitost razdeljenega dela, ki so: večja spretnost delavcev za izvajanje ene preproste operacije, prihranek časa, ker ni prehajanja delavcev med opravili in mehanizacijo, ki olajšuje in skrajšuje delo ter zamenjuje delov večih ljudi (Smith v Lipovec, 1987, str. 76). Z razvojem tehnologije se tako spreminjajo razmerja v združbi. Vsa organizacija dela sloni na določeni tehnologiji, zato je potrebno s spremembo tehnologije spremeniti kvalifikacijo delovne sile. To je velikokrat drago in neizvedljivo. Koristi in stroški sprememb morajo ob spremembi tehnologije dati pozitivni izid za podjetje.

### **3.2.3. Odvisnost organizacije od velikosti**

Podjetje mora biti dovolj veliko, da lahko razdeli delo in izkoristi prednosti delitve dela. Večje podjetje ima večjo možnost specializacije delavca, orodja in produktov, manjše povprečne stroške, možnost večje izrabe dosežkov znanosti, možnost uporabe najbolj optimalnega orodja in strojev (specializiranega), možnost popolne izrabe sposobnosti osebja in zaposlitve najboljšega osebja. Z opredelitvijo velikosti je določena tudi optimalna razdelitev dela. Organizacija določa neko določeno velikost in obratno, da je to še ekonomsko smotno. Velikost podjetja prispeva tudi k nastanku poslovno-enotne oziroma decentralizirane organiziranosti.

### **3.2.4. Odvisnost organizacije od okolja**

Poslovanje vsakega podjetja je družbeno določeno, kar pomeni, da proizvaja uporabno vrednost (proizvod ali storitev). Gre za proizvodnjo za tretje osebe. Stabilnost povpraševanja po proizvodih ter stabilnost na trgu proizvodnih tvorcev in predmetov dela bistveno vplivata na organizacijo. Nestabilne razmere zahtevajo hitro prilagodljivo organizacijo, sicer le-ta več ne zadovoljuje ekonomske smotrnosti.

## **3.3. Decentralizirana organizacijska oblika**

S strategijo diverzifikacije je povezana decentralizirana organizacijska oblika (Rozman, 1993, str. 190-214). Decentralizirana organizacijska oblika je značilna za korporacije, ki igrajo pomembno vlogo v gospodarstvu. Glavna prednost le-te je prizadevanje za uspešno poslovanje vsake enote, ki je definirana glede na izdelek, na trg ali na oboje. Kot pomanjkljivost se pojavlja podvajanje nekaterih del, na

nivoju celotne korporacije in na nivoju posameznih enot. Z vidika planiranja je nujno usklajevati poslovne funkcije v okviru enote in ugotavljati ustvarjeni dobiček. V okviru celotne korporacije ali sestavljenega podjetja pa se usklajuje še vse enote v celoto in se ustvarja s tem še dodaten dobiček.

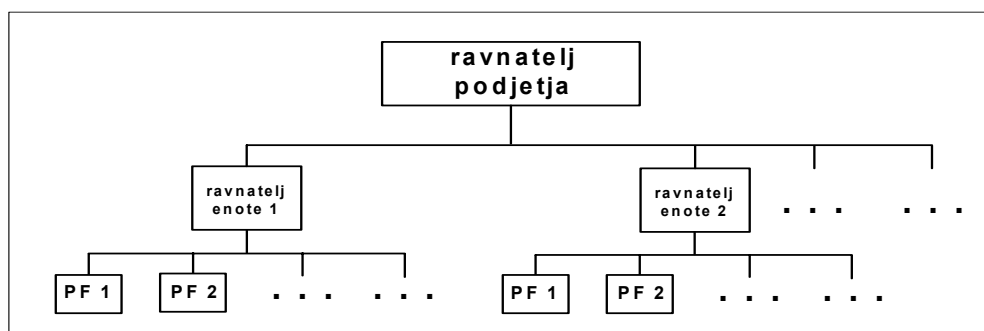
Decentralizacija je primerna za proizvodna podjetja z definiranimi trgov in proizvodnimi linijami. Manj ustreza procesnim industrijam in le redko neproizvodnim dejavnostim (Drucker, 1993, str. 29).

### 3.3.1. Značilnosti decentralizirane organizacijske oblike

Uspešnost poslovanja decentralizirane organizacijske oblike podjetja se lahko poveča na dva načina:

1. s čim boljšim in smotrnim usklajevanjem poslovnih funkcij v poslovni enoti in
2. s čim boljšim in smotrnim usklajevanjem poslovnih enot v celoto podjetja.

Slika 4: Shema decentralizirane oblike podjetja



Legenda: PF – poslovna funkcija

Vir: prilagojeno po Rozman, 1993, str. 190

Poslovne enote imajo vsaka svoj cilj, zato je posebnost decentraliziranega podjetja usklajevanje teh parcialnih delov oziroma poslovnih enot v skupen cilj. Tako imamo tudi dve vrsti ravnateljev. Na eni strani so to povezovalci poslovnih funkcij v posameznih enotah, ki morajo le-te tudi poznati, zlasti še povezanost poslovnih funkcij med seboj. Na drugi strani so ravnatelji, ki morajo sicer poznati poslovne funkcije, vendar pa mora biti njihovo vedenje o povezovanju poslovnih enot zelo veliko. Oboje predstavlja slika 4. Ravnanje velikih, diverzificiranih in decentralizirano organiziranih podjetij zahteva veliko znanja in sposobnost ravnateljev, od česar je odvisen uspeh ali neuspeh celotnega podjetja. Največjo vrednost takega podjetja dosega prav učinkovito ravnanje medsebojno povezanih

poslovnih enot. Povezava je nesmiselna, če ne prispeva dodatne nove vrednosti k uspešnosti podjetja (Rozman, 1993, str. 190-194). Usklajevanje decentraliziranih enot se imenuje korporacijsko ravnanje ali v povezavi s planiranjem kot korporacijsko planiranje. Značilnost decentralizirane oblike podjetja je tudi različnost odločitev in uporabljenih strategij na nivoju celote ter na nivoju poslovne enote.

### **3.3.2. Modeli diverzificiranega, decentraliziranega podjetja**

Oprelitev centralizirane ali decentralizirane organizacijske oblike je odvisna od hierarhične ravni, ki sprejema odločitve, kar opredeljuje že strategija podjetja. V centralizirani obliki je odločitveni nivo v samem vrhu organizacije, pri decentralizirani obliki pa je odločitveni organ prenesen tudi na nižje ravni (Daft, 1988, str. 298-299). Organizacije eksperimentirajo, da dosežejo optimalen nivo, na katerem sprejemajo odločitve. Faktorji, ki vplivajo na večjo centralizacijo ali decentralizacijo so: turbulentno konkurenčno okolje je povezano z decentralizacijo; kultura in tradicija podjetja nagne tehtnico ali na bolj centralizirano ali bolj decentralizirano odločanje; v kriznih časih prevladuje centralizacija.

Diverzificirano in decentralizirano podjetje, kot globalno podjetje, lahko presojamo z vidika treh najbolj pogostih modelov povezav centrale in poslovnih enot (Hrastelj, 1995, str. 185-207):

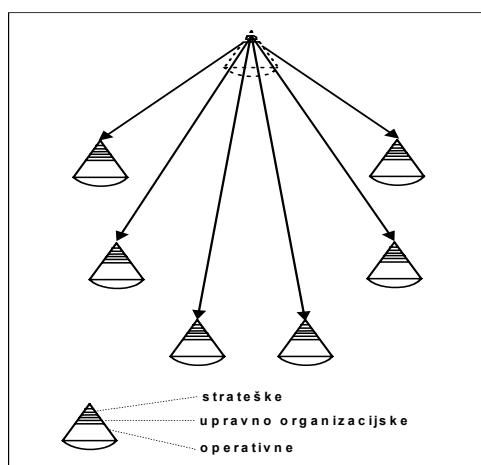
- model makrostožca,
- model dežnika in
- model interglomerata ali holdinga.

**Model makrostožca** ima natančno opredeljeno poslanstvo, kar shematično ponazarja slika 5. Strateško načrtovanje je koncentrirano v konici stožca centrale ali matice podjetja. S tem zagotavlja standardizacijo poslovanja. Dislocirane enote imajo upravno-organizacijsko in operativno funkcijo, s postavljenimi merili uspešnosti. Naloge se centralno oblikujejo in dislocirano izvajajo. Uniformirani stil poslovanja se kaže v številnih navodilih in pravilnikih. Organizacijski model je izrazito "etnocentričen" in podrejen centrali. S stališča vodenja in kontrole je model učinkovit. Lahko se pojavijo konflikti med strankami. Ta model ne razvija dovolj motivacije in ustvarjalnosti delavcev v poslovnih enotah. Povezave med centralo in poslovnimi enotami so do potankosti razdelane, medtem ko povezave med poslovnimi enotami v glavnem ni.

**Model dežnika** (glej sliko 6) se razlikuje od makrostožca po tem, da matica del strateških nalog prenaša na poslovne enote. Matica zadrži v glavnem oblikovanje

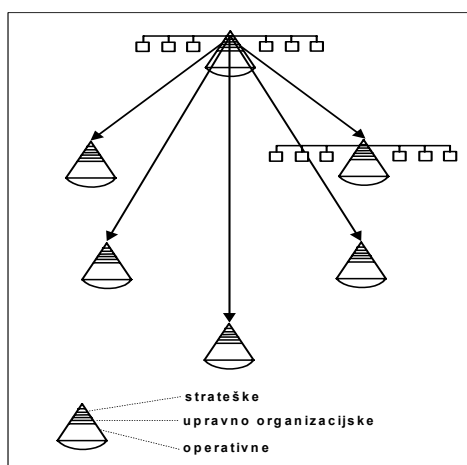
okvirnih ciljev celotnega poslovnega sistema in organizacijo pomoči poslovnim enotam v obliki štabnih oddelkov, ki so racionirane s centralizacijo. Samostojnost poslovnih enot je tako velika, da obstaja nevarnost odtujitve od matice. Povezovalne so edino štabne funkcije. V poslovnih enotah se zaradi tega pojavljajo konflikti, saj obstajajo težnje po osamosvojitvi tudi teh nalog. Utemeljeno ali pa ne poslovne enote izgubljajo zaupanje v štabne službe. V modelu dežnika se potencialno pogloblja prepad med lojalnostjo delavcev enot poslovnemu sistemu in okolju, kjer enota posluje. Ta model bolj motivira zaposlene. Model je učinkovit le, če se ohranja ravnovesje med centraliziranimi nalogami v matici in samostojnostjo poslovnih enot.

Slika 5: Model makrostožca



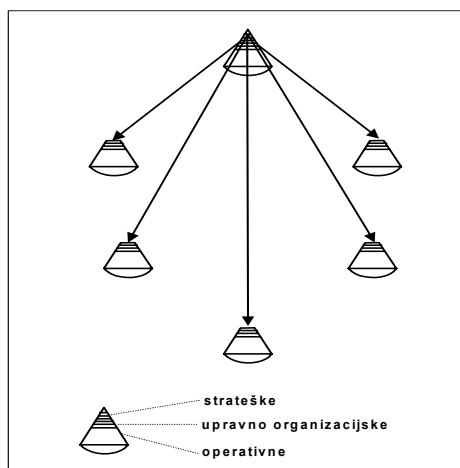
Vir: Hrastelj, 1995, str. 207

Slika 6: Model dežnika



Vir: Hrastelj, 1995, str. 207

Slika 7: Model interglomerata ali holdinga



Vir: Hrastelj, 1995, str. 207

**Model interglomerata** (international conglomerate) **ali holdinga** povezuje matico in poslovne enote zlasti s finančno funkcijo, saj je vnaprej pričakovan dobiček enot, ne glede na dejavnost. Matica predstavlja manjša skupina mislecev in svetovalcev ter kontrolorjev enot. Tudi v tem modelu ni povezav med poslovnimi enotami, kar se vidi tudi iz slike 7. Matica deluje v odvisnosti od davčnih, deviznih, kreditnih in drugih finančnih prednosti.

Odločitev za posamezni organizacijski model je odvisna od notranjih (razpoložljivost finančnih, materialnih, kadrovskih in drugih virov) in zunanjih razlogov (obseg, raznovrstnost, diverzificiranost). Decentralizirano organizirana podjetja ne morejo, na primer, trajno dušiti ustvarjalnosti delavcev, obenem pa dovoljevati razraščanje kontrole, ki ni v funkciji posloводства (hitre reakcije in odločitve), ampak je neoperativen birokratski privesek. Organizacijski modeli so v posameznih fazah razvoja decentraliziranega podjetja različni: v začetni fazi je primeren model makrostožca. Nato se lahko s povečanjem števila enot organizacija spremeni v model dežnika. Model holdinga pa zahteva izpolnitev tehničnih pogojev.

### **3.4. Značilnosti nepridobitnih in storitvenih združb**

Nepridobitne združbe delujejo za boljše življenje uporabnikov, morebitne presežke vlagajo v lastno dejavnost. Strategije nepridobitnih organizacij so običajno kratkoročnejše od strategij pridobitnih organizacij. Finančni načrti so narejeni tako, da v celoti porabijo razpoložljiva sredstva, sicer jih v naslednjih obdobjih prejmejo manj. Znanja managementa nepridobitnih organizacij izhajajo iz splošnih managerskih znanj. Ravnatelji so usmerjeni k notranji harmoniji brez tekmovalnosti, s težnjo po enakosti in neformalnosti. Uspešnost je težje merljiva. Tovrstne organizacije so v izvajanju svoje dejavnosti manj avtonomne, so pa velikokrat monopolne. Cilj ni dobičkovnost. Poudarjeno imajo družbeno odgovornost, ki se izraža tudi iz njihovega poslanstva. Sistem nagrajevanja delavcev je rigid. Možnosti različnega nagrajevanja je malo (Trunk Širca, 1998, str. 9-15). Tudi ravnatelji nedobičkovnih združb se borijo za tržne priložnosti, ker so spodbude bolj sprejemljive. Tovrstne organizacije s tem postanejo bolj finančno neodvisne. Velikokrat nimajo znanja, izkušenj in možnosti ustreznih kapacitet nastopa na trgu (Dees, 1998, str. 56-58). Nepridobitne javne institucije ne potrebujejo managementa nič manj kot pridobitne, celo več. Managerji javnih storitvenih institucij se soočajo z enakimi nalogami kot managerji v podjetjih. Tudi te institucije se enako soočajo z izzivi inovacij, upravljati morajo z rastjo, diverzifikacijo in kompleksnostjo (Drucker, 1993, str. 8). Strateško razmišljanje in delovanje postaja vse bolj pomembno za nadaljnji razvoj in uspešnost vladnih,

javnih in nedobičkovnih organizacij. Te organizacije se bodo morale v prihodnosti uspešno soočati z vrsto izzivov (Bryson, 1988, str. 74).

Storitvene združbe imajo nekatere značilnosti, ki izhajajo iz tega, da proizvoda ni možno skladiščiti: velika geografska razpršenost, decentralizirano odločanje, nižja stopnja formalizacije, tesnejša povezava z uporabniki, visoka stopnja usposobljenosti uslužbencev in poudarek na veččinah medosebnega komuniciranja (Daft, 1995, str. 132).

### **3.5. Planiranje in kontroliranje v poslovno-enotno organiziranem podjetju**

Presoja uspešnosti združbe (podjetja, organizacije) opravi zunanje okolje: lastniki, poslovni partnerji. Pričakovanja posameznih dejavnikov v okolju pa so lahko kratkoročna ali dolgoročna. Management je dolžan zato sredstva in ljudi v združbi organizirati tako, da dosežejo skupaj rezultate, vidne zunaj organizacije. Iskanje ravnotežja med kratkoročnimi in dolgoročnimi cilji bo v prihodnosti vse bolj zahtevalo razvoj novih načinov merjenja uspešnosti, tudi neekonomskih, nefinančnih koristi (Drucker, 2001, str. 64-66). Vnaprejšnja opredelitev uspešnosti v združbi je pogoj za nenehno izboljševanje. To sčasoma preoblikuje poslovanje organizacije in jo pripelje do korenitih sprememb. Razrešiti mora probleme in izkoristiti priložnosti, se usmeriti vanje ter tako izkoristiti uspeh (Drucker, 2001, str. 83-84). Planiranje in kontroliranje sta sestavna dela upravljalno-ravnalnega procesa, ki imata za posledico programirane odločitve, če ni večjih odklonov v izvedbi, in neprogramirane oziroma negotove odločitve, če gre za večje odklone.

#### **3.5.1. Opredelitev ter vrste planiranja in kontroliranja**

Vloga managementa je v predvidevanju, kaj se bo zelo verjetno dogajalo v okolju organizacije (Pučko v Možina et al., 1994, str. 265). Podrobneje mora določiti cilje za določeno obdobje in poti do njih. Planiranje je ena najpomembnejših funkcij managementa. Ravnatelji so jo vedno izvajali: bolje ali slabše, izrecno in sistematično ali implicitno kot proces v svoji glavi.

Delovni proces sestavljajo: planiranje, izvedba in kontrola (Rozman, 1993, str. 19-23). Planiranje je v splošnem zamišljanje rezultatov dela in samega delovnega procesa v negotovi prihodnosti za zagotavljanje racionalnega delovnega procesa in ciljev oziroma za zagotavljanje človekove aktivne vloge v vplivanju na prihodnost. Vzrok za planiranje je v preprečevanju morebitnih problemov. Planiranje povezuje podjetje z okoljem. Interno pa daje planiranje smisel in kaže smer delovanja,

spodbuja delovanje, je osnova za primerjanje izvedbe in daje okvir za usklajevanje posameznikov v združbo.

Ravnatelj kontrolira izvajanje planirane organizacije. Kontroliranje je ugotavljanje opravljenega, njegovo primerjanje z zamišljenim. Kontrola pomeni zadrževanje odklonov v sprejemljivih mejah in reševanje obstoječih problemov. Zahteva lahko novo planiranje, če pride v izvajanju oziroma v realizaciji plana do velikih odklonov. Cilj ali merilo planiranja je doseganje uspešnosti z vidika dajalca odločitve. Cilj ali merilo kontrole pa je doseganje plana (Rozman et al., 1993a, str. 29).

Avtorji opredeljujejo različne zvrsti planiranja. Predmet planiranja je lahko podjetje ali njegovi sestavni deli. Glede na nosilce planiranja in kriterij odločanja lahko ločimo planiranje izdelka in procesa, planiranje poslovnih funkcij in planiranje celotnega poslovanja (Rozman, 1993, str. 24-41).

Predmet **planiranja izdelka in procesa** so izdelek, proces in vhodni elementi, kriterij za izbiro pa je na splošno razlika med prodajno ceno in stroški. Služi operativnemu planiranju poslovnih funkcij in planiranju celotnega poslovanja.

**Planiranje celotnega poslovanja** lahko razčlenimo glede na stalnost oziroma spremenljivost poslovnih tvorcev na dolgoročno in kratkoročno. Glede na usklajevanje obstaja planiranje poslovnih funkcij, poslovnih enot in projektov (Rozman, 1993, str. 54).

Pri planiranju celotnega poslovanja je predmet odločanja uspešnost celotne združbe. Odločamo se o tem, ali bomo glede na celotno poslovanje določen izdelek sploh delali in kolikšen bo obseg. Iskanje optimalnih količin izdelkov ob upoštevanju različnih tržnih in proizvodnih razmer (proces) glede na cilj celotnega poslovanja loči kratkoročno od **dolgoročnega planiranja**. Dolgoročno je omejeno z okoljem in pomeni vpliv na odločitve o **poslovnih prvinah**, ki v enem proizvodnem ciklu ne preidejo na izdelek ali storitev. Kratkoročno planiranje pa je omejeno tudi z dolgoročnimi odločitvami o tvorcih. **Kratkoročno planiranje** običajno opredeljujemo za eno leto in ga imenujemo tudi **letno planiranje**.

Z dolgoročnim planom so opredeljeni poslovni tvorci, z letnim planom pa, na primer, proizvodno-prodajni program izdelkov. Nadalje pa plan poslovne funkcije, na primer proizvodnja, izhaja iz prejetih ali planiranih naročil kupcev. **Operativni plan** proizvodnje kot poslovne funkcije je upoštevanje dobavnih rokov in čim večja izkoriščenost proizvodnih tvorcev, kar je pogoj uspešnega poslovanja.



Operativno planiranje je, na primer, mesečno. Odločitvam operativnega planiranja sledi izvedba. Operativno planiranje poteka tudi v drugih poslovnih funkcijah: nabavi, prodaji, kadrovanju, financah.

**Planiranje podjetja kot usklajevanje delov** v celoto je potrebno zaradi razdrobljenosti posameznih delov: poslovnih funkcij, poslovnih enot (če je podjetje sestavljeno) in projektov (v povezavi z razvojno-raziskovalnim delom). Večja je delitev dela, večja je potreba po usklajevanju. Z vidika planiranja je **poslovna funkcija** v dveh vlogah: v operativi sledi svojim specifičnim ciljem, v sklopu planiranja celotnega poslovanja pa določi svoje meje, ki pomenijo informacije planiranju (Rozman, 1993, str. 72-73). Vzroki sinergetskih prednosti v sestavljenem podjetju so različni: od združevanja finančnih sredstev za najbolj smotrne naložbe do medsebojnih vertikalnih povezav in diverzifikacije. (Rozman, 1993, str. 194-202). Uporabljajo pa se stične točke v tehnologiji, trženju, planiranju in podobno: krajši dobavni roki, manjše zaloge, visoka izkoriščenost kapacitet, manjše nabavno in prodajno tveganje. Usklajevanje **poslovnih enot** lahko poteka kot centralno odločanje (na primer določitev dobav iz enega mesta) ali pa določitev medsebojnih cen in odločitev o količinah prepustimo poslovnim enotam. Centralizacija se pokaže v izvedbi problematična. Decentralizirano odločanje predpostavlja skupne cilje sestavljenega podjetja, poslovne enote pa ob upoštevanju politike dajo svojo odločitev glede poslovanja.

**V razvoju** planiranja podjetja avtorji navajajo več faz. Ena od takih delitev je Ansoffova (Ansoff v Rozman, 1993, str. 54):

- predračunsko ali finančno ali letno planiranje je začetna faza in nima vpliva na daljši rok;
- dolgoročno planiranje predstavlja ekstrapolacijo preteklosti in sedanjosti na prihodnost;
- strateško planiranje pa je poskus predvidevanja prihodnosti z logičnim povezovanjem različnih dejavnikov in ima dva dela v smislu uspešnosti in učinkovitosti: določi cilje in okvirne poti do njih (ta del je tudi taktično planiranje);
- strateško (tržno) ravnanje izhaja iz spoznanj, da so ravnatelji glavni planerji in že ob planiranju razmišljajo o uresničevanju plana, kar vpliva na planiranje, ter se ukvarjajo z vprašanjem uvajanja ustrezne kulture v podjetje.

Strateško planiranje usmerja podjetje, da dela prave stvari; taktično, da dela stvari prav (Rozman, 1993, str. 57). Operativno planiranje poskrbi za izvedbo strategij in taktik v procesu sprotnega planiranja, izvajanja in kontrole poslovnih funkcij. Strateško planiranje bolj upošteva okolje in je tudi zato dolgoročnejše.

Višji ravnatelji so odgovorni za planiranje strategij organizacije, srednji za taktično in kratkoročno planiranje, na najnižjih ravneh pa so ravnatelji zadolženi za operativno planiranje oziroma izvajanje operativnih planov.

Strateško planiranje so bolj ideje kot napoved ali projekcija, zato je bolj učinkovito, če je ločeno od finančnega področja (Simpson, 1998, str. 478). Učinkovito strateško planiranje povezuje dolgoročne strateške cilje s srednjeročnimi in operativnimi plani (Glaister, Falshaw, 1999, str. 108).

Jasna, koherentna organizacija, ki je vsem razumljiva, okrepi združbo nasproti okolju. Z vizijo definiramo, kaj želimo, da postane organizacija čez nekaj (tri do pet) let; poslanstvo pa kaže na njeno približevanje končnemu stanju – viziji (Lissack, Roos, 2001, str. 53-55). Orodja managementa, s katerimi želi le-ta dobiti prednost pred konkurenti, so najrazličnejša: strateško planiranje, primerjanje (benchmarking), segmentacija kupcev, reinženiring, uravnoteženi kazalniki, celovito upravljanje kakovosti in druga. So tudi stroškovno zahtevna. Vseeno je med najpogostejše uporabljene prav strateško planiranje z vizijo in poslanstvom (Rigby, 2001, str. 139-142).

Plan morajo biti natančni in enostavni za razumevanje. Poleg enostavnega poročila: vsebine in količin, morajo vsebovati strategije in merilo napredka, skozi katere bodo strategije ovrednotene, ter taktike. Simpson meni, da število strategij ne sme biti preveliko (Simpson, 1998a, str. 626).

### **3.5.2. Proces planiranja**

Avtorji deloma različno opredeljujejo proces planiranja oziroma faze. Razlike pa po vsebini niso zelo različne. Z metodološke plati je planiranje proces odločanja z več fazami (Pučko v Možina et al., 1994, str. 266-268): določanje planskih ciljev, razvijanje alternativnih poti za doseg, ocenjevanje alternativ in izbira najustreznejše poti ter oblikovanje plana.

Planiranje je sestavljeno iz štirih faz (Rozman, 1996, str. 11-19): analize poslovanja podjetja (prednosti in pomanjkljivosti), analize in predvidevanja okolja (priložnosti in nevarnosti), postavljanja ciljev in izbora strategij ter taktik.

**Analiza poslovanja** je zbiranje podatkov o sedanjem in preteklem poslovanju. Gre za spoznavanje predmeta poslovanja (poslovnih funkcij) in cilja, to je uspešnosti. Sestavljena je iz opazovanja poslovanja in ugotovitve prednosti in

problemov podjetja (Rozman, 1993, 93-105). Če gre za ugotavljanje problemov, je analiza poslovanja povezana s kontrolo. V primeru njene povezave s prednostmi, ki naj bi jih podjetje izkoristilo in preprečilo probleme, pa pomeni začetno fazo planiranja. Lahko je notranja, ko analiziramo podjetje, ali zunanja, v smislu analize podjetja v povezavi z okoljem. V povezavi s planiranjem izberemo podatke, ki ustrezajo stanju in namenu analize. Podatke potem zbiramo za enak časovni horizont, kot ga planiramo. Podatki za oceno poslovanja v strateškem planu so manj podrobni kot v letnem planu. Kvantificirane podatke prikažemo v obliki tabel po poslovnih funkcijah, proizvodnih tvorcih, po proizvodih, trgih in podobno. Izbrane podatke o sedanjem poslovanju primerjamo s podatki o preteklem, primerjamo jih s podatki podobnih podjetij ter opredelimo kaj naj bi bilo normalno poslovanje (planirano ali dejansko). Iz ugotovljenih odstopanj lahko ugotovimo prednosti in probleme, kar terja široko znanje in poznavanje konkretnega podjetja. Glede na ugotovitve iščemo možne rešitve, ki jih je lahko več; s planiranjem moramo določiti tiste, s katerimi bomo probleme uspešno rešili.

Racionalno obnašanje podjetja se kaže v **predvidevanju dogajanj v zunanjem in notranjem okolju**. Predvidevanje je odkrivanje meja prihodnosti s problemi, nasprotji, tveganjem (Pučko, 1996, str. 61-66). Predvidevanj je več vrst. Pučko navaja naslednja:

- kratkoročno, srednjeročno in dolgoročno predvidevanje;
- predvidevanje po geografskih področjih;
- agregatno predvidevanje;
- predvidevanje splošnih možnosti gospodarjenja,
- panožno predvidevanje,
- predvidevanje prodaje itd.

Predvidevanje je večdimenzionalno. Na primer: predvidevanje prodaje je lahko kratkoročno, po zemljepisnih področjih in še predvidevanje agregata. Odgovor na temeljno vprašanje, do kje naj predvidevanje sega, je v mejnih donosih in mejnih stroških, ki bi jih porabili za tako opravilo: torej, do izenačenja mejnih donosov z mejnimi stroški predvidevanja. Predvidevanje se lahko opravi z večjim številom scenarijev, ki morajo identificirati potencialne priložnosti in nevarnosti podjetja.

Po Rozmanu je predvidevanje razmišljanje o prihodnosti, brez neposrednega namena vplivati nanjo; medtem ko ima planiranje namen vplivati na prihodnost (Rozman, 1993, str. 20, 109-115). Podjetje namreč deluje v nekem danem okolju in nanj v celoti, v glavnem, nima vpliva. Če razčlenimo okolje na dve skupini dejavnikov, prvo predstavljajo s poslovnimi funkcijami in konkurenco povezani dejavniki, drugo pa regulatorne institucije države in družbe. V globalnem svetu je

med njimi močna medsebojna povezanost in zato je nujno poznavanje ter predvidevanje okolja za uspešno poslovanje podjetja. Proces predvidevanja okolja, ki je logično izpeljan iz procesa planiranja, je sestavljen iz treh faz: analize sedanjega delovanja okolja, predvidevanja prihodnjega stanja okolja in predvidevanja odločitev okolja, ki bodo pripeljale do prihodnjega stanja. Na odločitve okolja vpliva tudi samo podjetje, saj podjetje in okolje medsebojno učinkujeta, kar še otežuje predvidevanje. Poslužujemo se tehnik, na primer statističnih metod in analiz medsebojnih vplivov različnih področij. Glede na to, da se okolje lahko različno spreminja, podjetje lahko izdelava več različnih opisov možnih stanj z logičnimi povezavami, ki jih imenujemo scenariji (na primer: optimistični in pesimistični scenarij). Scenariji so, ne vedno, vendar običajno, precej splošno usmerjeni in predvidevajo prepletanje poslovnih funkcij. Zato jim je mesto v okviru strateškega planiranja. Ključna naloga predvidevanja okolja je ugotoviti možnosti, ki se podjetju ponujajo in ugotoviti nevarnosti, ki bi lahko zavrle njegov razvoj. Okolje bistveno vpliva na odločitve v podjetju, zato je nujno poznavanje okolja v sedanosti in njegovo predvidevanje za prihodnost.

**Planske cilje** se lahko določa od zgoraj navzdol, ko najvišji ravnatelji določijo glavne ali temeljne cilje, srednji ravnatelji iz teh izvedejo svoje ali delne cilje. Cilji so širši ali ožji, okvirni ali podrobni (Rozman, 1993, str. 119-134). To je najboljša pot za izdelavo strateškega načrta. Vizija mora dati jasno sliko, kam želi podjetje skozi cilje (Kaplan, Norton, 2000a, str. 170). Poslanstvo pa odgovarja na mesto podjetja danes in v prihodnosti. Določanje planskih ciljev lahko poteka tudi od spodaj navzgor, ko cilji nastajajo na najnižjih ravneh in se na višjih organizacijskih nivojih opravijo njihovi zbirni in izvede najnujnejše usklajevanje. Tretji način določanje ciljev združbe pa poteka hkrati tako za organizacijo kot celoto kot za posamezne dele. Konflikti, ki izhajajo iz tega procesa, so tudi organizacijski procesi, saj gre za proces spreminjanja in koordinacijo različnih interesov.

Delitev ciljev po Rozmanu je:

- temeljni cilj poslovanja podjetja, ki podreja vse druge cilje;
- vizija podjetja, ali idealizirana, zelena slika podjetja v daljšem obdobju;
- poslanstvo podjetja, ki vključuje opredelitev bistva poslovanja podjetja in usmeritev njegovega razvoja ter določa identiteto podjetja;
- okvirni cilji so nenatančni in nakazujejo le smer razvoja;
- podrobni cilji pa so običajno številčni, natančni in bolj dokončni.

Jasen cilj podjetja kot sporočilo zunanjemu okolju (za investitorje, kupce, dobavitelje in družbo) je postavljeno poslanstvo. Jasni strateški, taktični in operativni cilji pomembni kot sporočilo zaposlenim o legitimnosti, vodilo in

standard delovanja ter motivacijsko sredstvo. Lahko govorimo o ravnanju, usmerjeno s cilji. Vsi dobri planski cilji imajo nekaj skupnih značilnosti (Daft, 1988, str. 182-206):

- Cilji so količinski in kakovostni. Na višjih hierarhičnih nivojih so oboji enakega pomena. Na nižjih ravneh pa je večina ciljev izražena v merljivih količinskih kazalcih, saj so nejasni cilji slabo motivacijsko sredstvo za zaposlene. Vsak cilj je opredeljen tudi kot merljiv napredek (rast produktivnosti za %, zmanjšanje izmeta v %, ...).
- Cilj ne sme biti postavljen za vsako opravilo posameznika v organizaciji posebej, ker bi z velikim naraščanjem ciljev sistem postal nepregleden in bi izgubil na smiselnosti. Najti je treba štiri do pet najpomembnejših ciljev za vsako organizacijsko enoto oziroma za nek proces, ki ima največji vpliv na položaj celotne organizacije.
- Cilji morajo biti za zaposlene izziv, vendar realno postavljeni (dosegljivi) glede na razpoložljive vire in okoliščine. Nerealno postavljeni cilji imajo demotivacijski učinek.
- Dober cilj ima opredeljeno obdobje, v katerem naj bi bil dosežen.
- Velik poudarek je tudi na povezavi med postavljenimi cilji, njihovo realizacijo in nagrado zaposlenim za dosežke. Pozitivna nagrada je primerna tudi takrat, če so zaposleni ob oteženih okoliščinah, na katere niso imeli vpliva, zmogli delno doseči postavljene cilje.

Razvijanje planskih alternativ na najvišjem nivoju je razvijanje strategij in taktik kot **poti za doseganje ciljev**. Gre za ustvarjalno, inovativno delo. Sledi ocenjevanje le-teh z vidika donosnosti, tveganosti, občutljivosti, fleksibilnosti in podobno. Od tega je odvisna teža odločitev za tiste alternative, ki naj bi jih združba v planskem obdobju uresničila. Podjetje ustvarja strategije, jih razvija, ocenjuje in izbira (Rozman, 1993, str. 136-153). Strategije niso naravnane na posamezno poslovno funkcijo, ampak vplivajo na poslovanje kot celoto. Strategije poslovnih funkcij zato niso samostojne, ampak so del celote oziroma so z njo povezane. Do postavljenih ciljev je možnih več poti, ki jih je potrebno opredeliti tudi z ekonomsko oceno (tveganja, vlaganje, donosi in podobno). Poleg ekonomskega uspeha in tveganja pa strategije pogosto ocenjujemo s kvalitativnimi kazalniki. Izbrane strategije opredelimo kot projekte, ki predstavljajo konec strateškega planiranja. Nadaljuje pa se v podrobni obravnavi projektov.

Izdelava delnih planov ter njihova uskladitev v zbirne plane je zadnja faza v enem planskem ciklu. Operacionalizacija planov potem poteka na mestih, kjer se dan za dnem odvijajo aktivnosti. S tem sta najvišji in najnižji nivo povezana prav s

planom, sistemom kazalnikov, prioritetami razvojnih aktivnosti in postavljenimi cilji.

### **3.5.3. Planiranje v decentralizirano organiziranem podjetju**

Planiranje v decentraliziranem podjetju je v bistvu usklajevanje poslovnih enot. Obstaja več načinov usklajevanja: lahko centrala da navodila, planiranje je prepuščeno poslovnim enotam, lahko obstaja enotna poslovna politika in pa gre pri usklajevanju za kombinacijo vseh teh možnih načinov.

Sestavljeno podjetje (diverzificirano in decentralizirano organizirano) lahko določi skupne cilje in politiko doseganja teh ciljev. Poslovne enote pa ob upoštevanju politike matice določijo svoje poslovanje. Matica in enote spremljajo dogajanje ena pri drugih in obratno. Z vidika celotnega podjetja ali matice je politika rezultat planiranja širše celote, ker predvideva tudi dogajanja v poslovnih enotah. Z vidika poslovne enote pa je planiranje upoštevanje politike matice oz. nadrejene enote in vodilo njenemu planiranju. Razsežnost teh povezav je odvisna od izbranega modela. Morebitne težave izvirajo iz obstoječih komunikacij in koordinacije, saj je organizacijska struktura odraz kulture združbe (Hitt, Ireland, 1987, str. 117-118).

V decentralizirano organiziranem podjetju imamo širšo in ožjo celoto: celotno podjetje in posamezne poslovne enote. Povezava med njimi ima jasen cilj: doseganje sinergetskih učinkov in s tem večje uspešnosti tudi posameznih poslovnih enot. V nadaljevanju bom prikazala proces planiranja v sestavljenem podjetju s poudarkom na usklajevanju poslovnih enot (Rozman, 1993, str. 202-206).

V **analizi poslovanja** sestavljeno podjetje analizira odnose med poslovnimi enotami, zlasti ključne, ki prispevajo k sinergetskim učinkom. Poudarek je na preučevanju povezanosti podjetja z okoljem, saj je planiranje v decentraliziranih podjetjih v glavnem strateško. Fazi analize poslovanja sestavljenega podjetja in poslovnih enot se dopolnjujeta in lahko potekata hkrati.

**Predvidevanje okolja** je enako pomembno na ravni celotnega sestavljenega podjetja kot na ravni poslovnih enot. Matica pa ustvarja varovano območje med poslovnimi enotami in okoljem. Lahko je ta faza planiranja tudi skupna. Običajno pa je predvidevanje okolja z vidika celotnega podjetja dolgoročnejshe in bolj okvirno, katerega namen je predvsem iskanje izhodišč in usmeritev.

Poudarjeni **cilji** v sestavljenem podjetju so cilji celote in tistih poslovnih funkcij, kjer so sinergije največje. Ti cilji so dolgoročnejši, bolj okvirni, bolj usmerjeni v okolje. Planiranje v decentralizirano organiziranem podjetju pomeni določitev vizije, poslanstva in usmeritev za delovanje poslovnih enot.

Določanju **poti za doseg ciljev** celotnega sestavljenega podjetja, ki usmerja poslovne enote, rečemo določanje strategij. V fazi planiranja sestavljenega podjetja so aktualne nekatere centralne odločitve, ki kažejo na pot celotnega podjetja v prihodnost in ožje odločitve, ki jih daje poslovna enota, vendar morajo le-te biti usmerjene s cilji in **strategijami** celote. Le-te so potem prek poslovne politike tudi okvir ciljem in **taktikam** poslovne enote.

**Poslovna politika** uokvirja skupne cilje in poslovnim enotam omogoči smotrne odločitve. S poslovno politiko sestavljeno podjetje usmerja odločitve poslovnih enot.

Ko so izhodišča, usmeritve in poslovna politika definirani na ravni celotnega decentralizirano organiziranega podjetja, predstavljajo osnovo za pripravo **planov posameznih poslovnih enot**. Proces med širšo enoto in ožjimi enotami je iterativen. Ker poslovna enota sprejema poslovno politiko širše enote, to predstavlja del njenega okolja. Samostojnost odločanja ožje oziroma poslovne enote pa se s tem zoži. Na osnovi tega pripravi poslovna enota svoje plane.

Naslednja faza v pripravi plana sestavljenega podjetja je **preverjanje plana posamezne poslovne enote** v smislu upoštevanja njenih usmeritev. Če so usmeritve upoštevane, poslovne enote plane sprejmejo, sicer sledi usklajevanje in popravljanje odločitev. Ko vse poslovne enote **sprejmejo svoje plane**, to stori tudi sestavljeno podjetje. Plan predstavljajo navadni in konsolidirani seštevki poslovnih enot.

V decentralizirano organiziranem podjetju se tako odvijejo štirje cikli planiranja:

1. določanje ciljev, strategij in poslovne politike celotne združbe,
2. določanje ciljev, strategij in planov poslovnih enot,
3. preverjanje in usklajevanje planov poslovnih enot,
4. izdelava in sprejemanje planov poslovnih enot in sestavljenega podjetja.

#### **3.5.4. Proces kontroliranja**

Zaporedne faze kontroliranja po Lipovcu (Lipovec, 1987, str. 240-253) so:

- pregledovanje organizacije in opravljenega dela,

- ocenjevanje opravljenega glede na pričakovano, primerjanje,
- odpravljanje ovir in odklonov z ustreznim delovanjem.

Pogoj kontroliranja so cilji in plan delovanja. Na podlagi le-tega se šele lahko ugotavlja ali je bilo in kako je bilo nameravano izvedeno. Ovire onemogočajo realizacijo ciljev in planov. Kontroliranje ovire odkriva v samem uveljavljanju, da bi jih bilo možno odpraviti ali jih zadržati v sprejemljivih mejah. Odklone moramo preprečevati še preden nastanejo, ali jih vsaj popravljati. Kontroliranje se nanaša na vsako posamezno opravilo. Pomembno je, da je kontrola sprotna, ker so s tem ovire lahko prej odkrite in potrebni popravki v delovanju manjši. Popravki so lahko tudi v planih in ciljih. Ovire, na katere naleti kontrola v uveljavljanju in ki preprečujejo uresničevanje zamišljene organizacije, ker ne zagotavlja smotrnosti poslovanja in identitete podjetja, so zelo različne: od splošnih do konkretnih in podrobnih. Ovire so lahko v: planu, okolju in izvedbi. Potrebno jih je odstraniti ali spremeniti. Kontrola pa poleg odkrivanja ovir, zagotavlja premagovanje ovir.

Kontroliranje kot faze upravljalno-ravnalnega procesa ne smemo zamenjati s kontrolo v izvedbi, na primer: s kontrolo kakovosti, kontrolo zalog, finančno kontrolo, kontrolo stroškov, kontrolo osebja.

Kontrolno fazo izvajajo ravnalci in upravljalci. Pri enosmernem kontroliranju gre za kontrolo samega sebe, članov upravljalke ali ravnalske skupine in podrejenih izvajalcev. Gre za pregledovanje opravljenih sklepov in delegiranih nalog: nadziranje podrejenih in pregledovanje pripravljenih poročil. Kontroliranje pa je tudi dvosmeren proces. Pritisk podrejenih na izvajanje dogovorov je eden od elementov kontrole podrejenih oziroma kontrole v obratni smeri.

### **3.5.5. Kontroliranje v decentralizirano organiziranem podjetju**

Razvejenost organizacije v smeri decentralizacije podjetja vpliva tudi na kontroliranje. Le-to se nanaša na kontroliranje uresničevanja ciljev, ki so skupni celotnemu podjetju in ciljem poslovnih enot, med seboj pa so usklajeni. Odmiki v ciljih posamezne poslovne enote lahko pomenijo težave pri uresničevanju skupnega cilja podjetja. Odmike v uresničevanju enih in drugih je potrebno analizirati, sprejeti ukrepe za njihovo zmanjšanje oziroma odpravo ali pa spremeniti cilje. Kontroliranje se nanaša tudi na okolje ter na poslovne funkcije, je kontroliranje po poslovnih enotah (in funkcijah) ter kontroliranje celote (po poslovnih enotah). Oboje poteka vzporedno kot pri planiranju.



Kontroliranje v decentralizirano organiziranem podjetju je še dodatno usmerjeno v pregledovanje organizacije. Le-ta mora prinašati sinergijske učinke, sicer ni smotrna. Kontroliranje je izrazito dvosmerno, saj centrala kontrolira enote in enote centralo. Smiselnost decentralizacije, ki naj jo podjetje izkoristi v smislu večje učinkovitosti, mora podjetje udejanjiti ravno s kontroliranjem, ki lahko izniči slabosti distribucije avtoritete, odgovornosti in odločanja na nižji ravni.

### **3.5.6. Planiranje in kontroliranje v nepridobitnih združbah**

Organizacijski procesi so v nepridobitnih in storitvenih združbah podobni kot v pridobitnih proizvodnih dejavnostih. Faze planiranja so enake. Razlika izhaja iz postavljenih ciljev, kot meril uspešnosti in učinkovitosti.

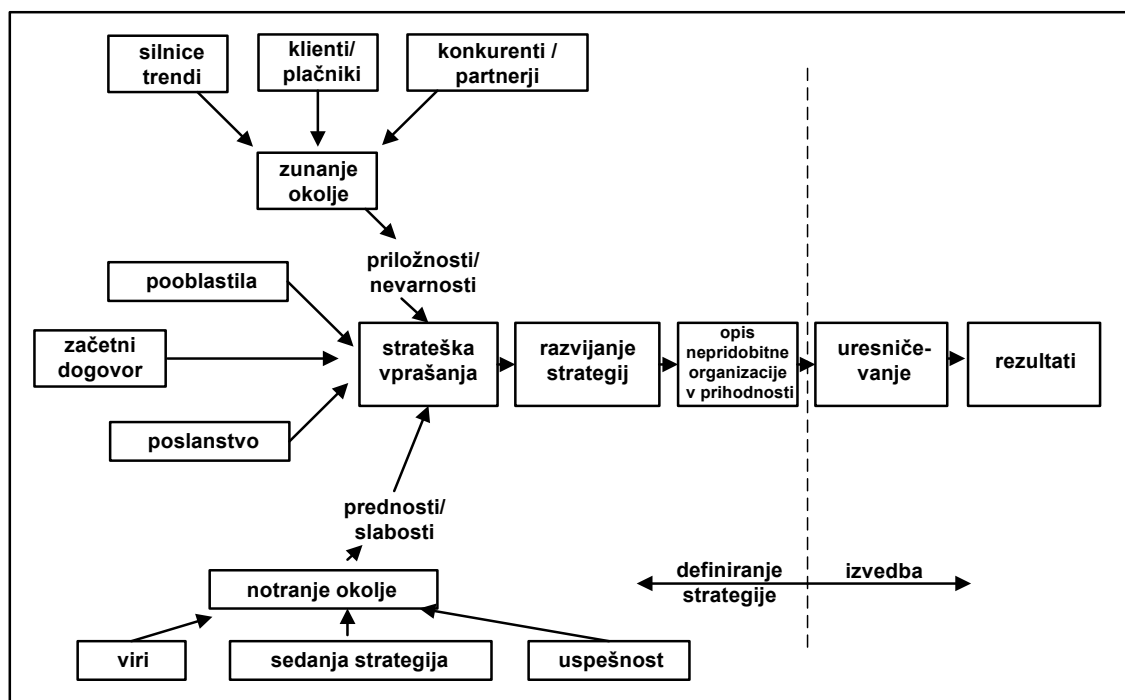
Strateški vidik managementa je povezan z oblikovanjem strategije organizacije in na tej osnovi s taktičnimi plani in z operativnimi odločitvami. Strateški plan združbe je rezultat njegove eksplicitno razvite strategije. Pogoj za to je strateška analiza. Formalni proces strateškega planiranja pomeni doseganje notranjega soglasja v združbi, širjenje komunikacij za zagotavljanje legitimnosti strateških odločitev. Ima tudi pomembno politično vlogo v odnosu do okolja, ko predstavlja plane in si s tem zagotavlja opravičilo za potrebne vire (Pučko, 1996, str. 347-363). Strateški management odloča tako, da izoblikuje smer in značilnost celotne organizacije: poslanstvo, pooblastila, stroške, finance ter poslovodne in organizacijske rešitve. Model, ki ga je razvil Bryson (Bryson, 1988, str. 75), je prilagojen javnim in nepridobitnim organizacijam in prikazuje proces strateškega planiranja, kar je prikazano na sliki 8.

Nekatere opredelitve v modelu v veliki meri služijo prepoznavnosti združbe:

- pooblastila – identifikaciji stopnje avtonomije,
- poslanstvo – trajni namen institucije, ki je nekaj specifičnega v okolju, prepoznavnost tudi navznoter, tudi z opredelitvijo vizije.

Celoten proces planiranja se začne z dogovorom, opredelitvijo pooblastil in poslanstva. Osnova je lahko tudi ustanovitev združbe z zakonom, ki omenjeno opredeljuje. Analiza prednosti in slabosti, priložnosti in nevarnosti je nujna, da se lahko postavijo strateška vprašanja, na osnovi katerih se razvijejo strategije. Slika 8 prikazuje proces do izvedbe. Le-to le navede, ne pa razdela. Fazo uresničevanja predstavljajo projekti. Projektni plan pa je lahko sestavni del letnega plana združbe.

Slika 8: Proces strateškega planiranja v nepridobitni organizaciji



Vir: Bryson, 1988, str. 75

Vizija večine nedobičkovnih organizacij ni le ponujanje najkvalitetnejših storitev strankam, ampak tudi pomoč, da pridejo iz svojega neugodnega stanja, kar je v okolju konkurence, ki obdaja take organizacije, še posebej težko (Ryan, 1999, str. 135). Povezanost z okoljem in odprtost do strank mora biti tudi bistvo ciljev, ki si jih postavlja nepridobitna združba.

Kontroliranje poteka v smislu pregledovanja uresničenega in ugotavljanja odklonov od planiranih količin ter ciljev, kar je enako kot v dobičkovnih združbah. Pomen sprotnega kontroliranja je še večji glede na specifični položaj teh organizacij. Odklone in neuresničeno je potrebno velikokrat tudi javno razlagati.

### 3.5.7. Značilnosti letnega planiranja

Letno ali predračunsko ali finančno planiranje v združbi je začetna faza v razvoju planiranja. To ni operativno planiranje finančne funkcije niti finančnega poslovanja. Letno planiranje je planiranje celotnega poslovanja s poudarkom na številčnih prikazih (predračunih). Po vsebini je to kratkoročno planiranje in ustreza koledarski časovni zamejitvi. Razvilo se je zaradi potrebe po usklajevanju na krajši rok, ker so prevladovali poslovni tvorci kratkoročne narave in niso vplivali na poslovanje na daljši rok. To so bili materiali, surovine in razmeroma

nekvalificirana delovna sila (Rozman, 1993, str. 55). Namen letnega planiranja je, da ob predvidenem okolju, razpoložljivih fiksnih poslovnih prvinah določi še variabilne, da bo poslovanje čim uspešnejše. Letno planiranje praviloma gradi na taktikah. Zato ga tudi tako imenujemo.

Taktično planiranje je sistematičen proces preoblikovanja strateških planov in ciljev v specifične kratkoročne naloge, ki jih bodo morale organizacijske enote izvesti v nekem planskem obdobju (Pučko, 1998, str. 119-124). Vsaka združba naj bi za potrebe letnega planiranja izgradila svoj model letnega planiranja, ki naj bi bil tudi ustrezno informacijsko in računalniško podprt.

V procesu letnega planiranja je **analiza preteklega poslovanja** vezana na eno ali dve pretekli leti in je bolj podrobna kot pri strateškem planiranju. Poudarek je na določanju obstoječih in potencialnih problemov. **Predvidevanje okolja** je bolj zanesljivo in manj poudarjeno, saj so nekatere spremenljivke na kratek rok precej definirane: naročila, konkurenca, ekonomska politika. Okolje za eno leto vnaprej je pretežno predvidljivo. **Cilji** so podrobni v obliki številnih planskih tabel in kvantitativnih podatkov. Poti za doseg ciljev imenujemo **taktike oziroma ukrepe**. Ukrepi so tesno povezani z izvedbo in usmerjeni v reševanje problemov. Namen letnega planiranja je zagotoviti čim uspešnejše poslovanje v planskem letu (prihodnjem) ob danih proizvodnih tvorcih, kar pomeni njihov čim večji izkoristek. Letne plane lahko povežemo tudi s **programi ukrepov**, ki so usmerjeni v izboljševanje poslovanja, odpravljanje problemov: sanacijski, varčevalni, izvozni (Rozman, 1993, str. 155-179).

Vsebina odločitev o planskih ciljih se v podjetju nanaša na poslovanje: dobiček, sredstva in uspešnost. Bilanca uspeha kaže poslovanje podjetja v celoti za pretekla leta in kot planska tabela za prihodnost. Bilanca stanja, ki jo za potrebe analize in planiranja običajno prikažemo v skrčeni obliki, prikaže premoženje in vire ter spreminjanje premoženja v prihodnosti glede na pretekla leta. Uspešnost pa prikažemo s kazalniki: rentabilnost, ekonomičnost, plačilna sposobnost in nekaterimi drugimi. Letni plan je v poslovno-enotni organiziranosti narejen po poslovnih enotah, znotraj teh pa po poslovnih funkcijah: prodaja, nabava, proizvodnja, kadrovska funkcija, finance. Planske tabele bi bile lahko naslednje (Rozman, 1993, str. 180):

- plan cilja podjetja:
  - ustvarjanje in delitev dobička,
  - premoženje in viri sredstev;
- plan poslovnih enot;
- plani poslovnih funkcij:

- prodaja: količinska,  
vrednostna,  
po trgih (domači in izvozni),  
po kupcih ;
- proizvodnja: količinska v enotah,  
po potroških glavnih surovin in energije,  
vrednost glavnih surovin in energije;
- nabava: količine in vrednosti glavnih surovin in energije,  
vrednost uvoza,  
vrednost po glavnih dobaviteljih;
- zaposleni: število po stopnjah zahtevnosti dela,  
število ur neposrednega dela;
- finance: vrednost zalog,  
gotovinski tok (prilivi in odlivi).

Ker gre za obsežno opravilo in pri izdelavi plana sodeluje veliko ljudi, je pomembna organizacija tega opravila v podjetju. Pomembne so osnove usklajevanja. Nahajajo pa se, na primer, v pomembnosti posameznega funkcijskega področja ali v ozkem grlu organizacije. Pomembna je postavitve metodologije izdelovanja letnega plana združbe (Pučko v Možina et al., 1994, str. 358-359), ki mora definirati organizacijo tega procesa:

- vrsto planov, ki jih bo združba in njene enote sestavljala,
- vsebino in obliko delnih in zbirnih planov,
- zaporedje izdelave delnih in zbirnih planov,
- organe planiranja,
- proces izdelave in sprejemanja planskih dokumentov,
- roke sprejemanja planskih dokumentov,
- način spreminjanja (rebalansiranja) planskih dokumentov,
- način spremljanja izvajanja planov,
- način in roke poročanja ravnateljem o uresničevanju planov,
- spremembe in dopolnjevanje metodologije taktičnega planiranja in poročanje organu, pooblaščenem za razlago metodologije planiranja.

Način in faze taktičnega, letnega planiranja so močno odvisne od dejavnosti združbe. Tako, na primer, proizvodna podjetja izdelujejo letne plane ali predračune za posamezna notranja funkcijska področja v organizaciji ali za posamezne dejavnosti (Pučko, 1998, str. 156).

Planiranje poslovnih enot usmerja politika širše enote oziroma podjetja. Brez te politike bi bile odločitve centralizirane. Podjetje določi skupne cilje in politiko

doseganja. Poslovne enote pa dajo odločitve o svojem poslovanju. Podjetje mora vsaj okvirno predvideti ravnanje poslovnih enot vnaprej, saj to lahko stori z usmeritvami ter tako doseže želene sinergijske učinke.

### **3.5.8. Kontrola uresničevanja letnih planov združbe**

Kontroliranje je preverjanje opravljenega, merjenje in ocenjevanje delovanja ter izvajanje ukrepov za realizacijo ciljev. Kontroliranje odkriva odmike v realizaciji zastavljenih planov, zato je pomembno, da je kontrola sprotna, da zazna že majhne odklone in vzroke zanje. Korektivni ukrepi so: odstranjevanje ovir v delovanju, razlaga nalog, dodatna sredstva, prilagajanje opravil hitrosti, spreminjanje planov in ciljev. Kontrola je tisti mehanizem, ki ohranja (normalne) odklone v določenih mejah. Sistem kontrole deluje kot povratna zanka (feedback). V preteklosti je sistem kontrole temeljil v glavnem na finančno-knjigovodskih podatkih, sedaj pa zavzemajo tudi operativni podatki pomembno mesto v uspešno organizirani združbi, ki deluje v spreminjajočem se in konkurenčnem okolju (Daft, 1995, str. 315-317).

Kontrola letnega plana združbe izhaja iz postavljenega cilja. Biti mora prilagojena načinu planiranja. Obstaja kontrola po poslovnih funkcijah in po poslovnih enotah. Možna mora biti periodična elementarna kontrola, na primer mesečna. Nujna pa je uporaba kvantitativnih podatkov. Tudi proces kontrole ima vložke in izločke. Vse, kar planiramo, tudi spremljamo s podatki. Informacijski sistem, ki zagotavlja kontrolo uresničevanja planov kot izložek, vsebuje periodična poročila, pisne informacije in računalniško podprto komuniciranje. Kontrola je sprotna ali naknadna glede na to, kdaj in kako pogosto odkrivamo odklone in vnašamo ukrepe za doseg ciljev.

### **3.6. Problemi ob uvajanju planiranja in kontroliranja**

Pomen planiranja izvira iz naraščajočih pritiskov okolja, trga (Harris, 2000, str. 855). Iz okolja prihajajo vplivi, ki za podjetje pomenijo priložnost in nevarnost obenem. Spremembe so pravilo. Ne da se jih obvladovati, ampak predvidevati (Drucker, 2001, str. 76). Podjetje, če hoče preživeti, jih mora celo spodbujati, saj bodo v prihodnosti preživeli edino tisti, ki bodo imeli vpliv na spremembe, tako imenovani usmerjevalci sprememb. Spreminjanje okolja zahteva hitre odločitve, tudi spreminjanje odločitev. Rešitev protislovja je v drugačnem, strateškem in inovativnem ravnanju, ki usmerja pozornost v okolje. Iz njega izhaja tudi merilo uspešnosti: presojo uspešnosti podjetja naredi okolje. Podjetje se kratkoročno prilagaja okolju, dolgoročno pa usmerja v spreminjanje okolja. Vodje spreminjajo

svoja ravnanja, saj se soočajo z informacijsko pomanjkljivim okoljem, pomanjkanjem pravih "mehkih" podatkov in težavami pri odločanju. Nastajajo novi timi, ki morajo delati na temelju znanja in uspešnosti povezav (need-to-know); povezani so z okoljem, razvijajo nova ravnanja in določajo nove strategije (Jassawalla, Sashittal, 2000, str. 39, 49).

Podjetje potrebuje strategijo, ki se lahko imenuje tudi koncept poslovanja (Ansoff, 1965, str. 103-104). Postavitev strategij, vključno s planiranjem in sprejemanjem odločitev privede do ciljev podjetja in razvoja strateškega plana, kar pa še ni konec strateškega procesa, saj je potrebno strategije uvesti v poslovanje (Daft, 1988, str. 218-240). To je najtežji, a pomemben del strateškega managementa. Strategije vključiti v vsakdanje poslovanje oziroma jih posredovati v izvajanje pomeni:

- zagotoviti ustrezno vodenje, ki bo imelo vpliv na člane organizacije;
- zagotoviti ustrezno organizacijsko strukturo z opredelitvijo odgovornosti, avtoritetami, stopnjo decentralizacije, tehnologijo, viri;
- zagotoviti informacijski in kontrolni mehanizem: pravila in procedure, sistem nagrajevanja, alokacijo sredstev in oskrbo z informacijami (informacijski sistem);
- zagotoviti človeške zmožnosti z zaposlovanjem, izobraževanjem in treningom.

Uvajanje planiranja je velikokrat povezano s težavami, s katerimi se soočajo managerji: pomanjkanje znanja, veščin, sistematičnega pristopa, poglobljenih analiz, organizacijske ovire, zmeda med strategijami in taktikami ter procesi in izločki. Tudi pri izvajanju planov se pojavljajo težave: šibka podpora vodstva, preveč podrobnosti, cikel enoletnega planiranja, ločitev strateškega od operativnega planiranja, pomanjkljiva integracija delnih planov v celotni plan združbe, nerazumljiva planska terminologija in strategija v številkah (Harris, 1999, str. 117-118). Po drugi strani pa ljudje v organizaciji stalno iščejo priložnosti, razvijajo novosti in testirajo ideje. Strategija postane prvenstveno način, kako poiskati pravo pozicijo na trgu in kako se tja locirati. Pomembno je narediti nekaj drugačnega kot drugi, in to je izziv prihodnosti (Hayes, Upton, 1998, str. 8-9, 24).

Manager se ukvarja s planiranjem podjetja, organiziranjem, vodenjem in kontroliranjem. Ravnateljova naklonjenost planiranju pomeni, da bo planiranje bolj razvito in boljše kot tam, kjer bi želeli nasilno uvajati planiranje zaradi planiranja. Ravnatelj lahko ustvari ustrezno razpoloženje za dolgoročno planiranje, razmišljanje o preteklosti, sedanjosti in prihodnosti ter o samostojnosti zaposlenih. Pomembno je, da vključi in pritegne nižje ravnalce, ki kot vodje neposredno usmerjajo aktivnosti v smeri vizije, razporejajo zaposlene, jih navdihujejo in

motivirajo za doseganje skupnih ciljev (Hellriegel, 1998, str. 302). S prevzemanjem tveganja, ko sodelujejo pri izdelavi plana in so odgovorni za njegovo realizacijo, se okrepi tudi pripadnost organizaciji (Rozman, 1993, str. 290-291). Iz odnosa ravnatelja do planiranja izhajajo morebitni problemi podjetja, saj v svoji osebi pooseblja planiranje kot usklajevalec poslovnih funkcij in kreator kulture poslovanja in razpoloženja. Uspešnost organizacij, ki planirajo, se v teoriji prikazuje kot večja od tistih, kjer se ne. Sodobna vprašanja so zato v smislu boljšega planiranja od drugih, ne pa planirati ali ne. Samo osebe z visoko motivacijo dosežejo rezultate z zasledovanjem najtežavnejših kazalcev, kot so profitabilnost, tržni delež (Goleman, 1998, str. 100).

Ravnatelji si morajo zastavljati pravilna vprašanja, ne pa vprašanja, na katera odgovore si želijo slišati ali jih že poznajo. Z obdelavo podatkov v podjetju moramo ustvariti informacije, ki imajo za umske delavce, torej tudi ali predvsem za ravnatelje, vrednost, da ti lahko opravljajo svoje delo. Vodstveni delavci morajo sami ugotoviti, katere informacije potrebujejo in morajo jih organizirati. Dobavitelji podatkov ne morejo sami vedeti, kakšne podatke rabijo njihovi managerji, kajti le uporabna vrednost le-teh jih spreminja v informacije. Ravnatelj si mora stalno zastavljati vprašanja: "kaj sodelavci potrebujejo od mene" in "komu sem dolžan posredovati informacije". Šele nato lahko vpraša tudi, "kaj potrebujem jaz", "v kakšni obliki" in "v kakšnem časovnem okviru" (Drucker, 2001, str. 121-124). S tem si zagotovi tudi nadzor nad rezultati.

Največji problem pa je povezava med vizijo in strateškimi cilji, ki so dolgoročni, ter kratkoročnimi cilji in kazalniki, s katerimi bomo merili doseganje postavljenih kratkoročnih ciljev in se približevali dolgoročnim strateškim ciljem. Eden od načinov bi bil lahko managerski model uravnoteženega sistema kazalnikov (Kaplan, Norton, 2000, str. 20).

## **3.7. Različne možnosti presojanja poslovanja**

### **3.7.1. Planiranje in kontroliranje z merljivimi kazalniki**

Izkušnje, s katerimi združba – podjetje konkurira na posamezni lokaciji, so pogojene s kakovostjo in kompleksnostjo poslovnega okolja (Porter, 1998, str. 80). Obnašanje v skladu s sodobno "novo paradigmo kakovosti" pomeni internalizacijo eksternih preferenc strank. Stanje, ko uporabnikom in okolju ne merimo določenih stanj in tokov, pripelje do negativnih stroškov združbe. Managerji so prisiljeni razmišljati globlje o primernosti poslovne strategije (Cole, 1998, str. 43, 52, 70).

Združba mora imeti določen nabor kazalnikov, ki so pomembni za uresničevanje strategije. Izdelan model kazalnikov nam pove, kaj moramo motriti: planirati in pregledovati uresničeno – kontrolirati. V povezavi s tem je potrebno usposobiti managerje, da so jim podatki dostopni, da so sposobni izdelovati svoje analize, s tem pa tudi podatke bolje razumejo. Ker so poslovni procesi bolj avtomatizirani, je več podatkov in podatkovne analize so postale (bolj) avtomatizirane. Le zanesljivi in pravi podatki so uporabljivi za napovedovanje prihodnosti (Davenport et al, 2001, str. 122, 126, 137).

Internetna tehnologija bo podjetja oziroma združbe soočila še z drugačnimi strateškimi zahtevami. Tudi količine in kakovosti se bodo vse bolj spreminjale. Tradicionalne mere dobičkovnosti in ekonomičnosti bodo dopolnjene s poudarjenimi merami dohodka, številom kupcev oziroma strank ali še bolj specifičnimi merami, kot so število obiskov na spletni strani in podobnimi. Podjetja se bodo bolj kot na cenovno konkurenco osredotočala na izbor proizvodov, oblikovanje, storitve, ugled in druga področja razlikovanja v očeh potencialnih kupcev (Porter, 2001, str. 65, 76, 78). Tehnološki razvoj bo vplival tudi na planiranje oziroma na izbor kazalnikov.

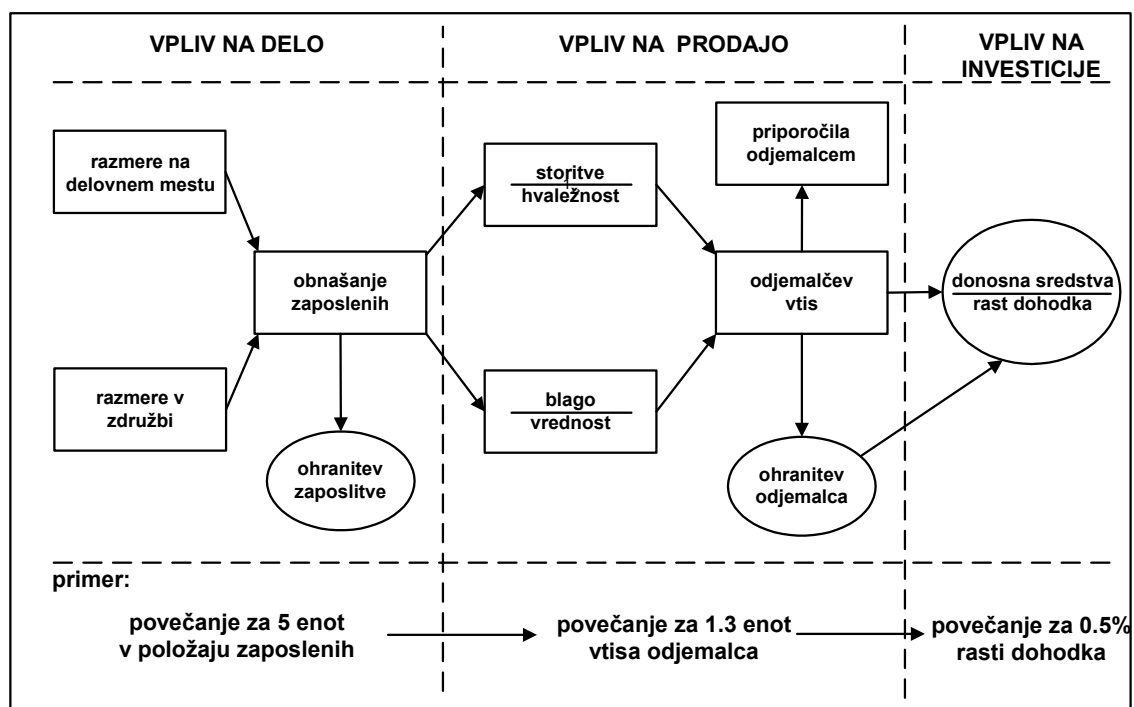
Tako v proizvodnih podjetjih kot storitvenih dejavnostih je zelo pomembna dobra koordinacija neposrednih delavcev, kar prinaša organizaciji velike rezultate (Hoffer Gittell, 2000, str. 101, 105, 106, 110-115). Za zagotavljanje kontrole v organizacijah veliko sodobne organizacijske literature predlaga umik klasičnega nadzora oziroma kontrole sistema odgovornosti in postavitve merljivih kazalnikov. Delavci svojo odgovornost izkazujejo skozi kazalnike glede na funkcionalno organizacijo. Opazovanje poslovanja se tako izvaja skozi neosebne kazalnike, kar je ugodnejše od osebne intervencije nadzornikov. Pridobitev se kaže v večji med-funkcijski oziroma horizontalni odgovornosti, manjšem obsegu osebnega nadzora, pogostejše vzpostavljenih komunikacijah med oddelki, funkcijami in zato je manj konfliktov ter večje medsebojno spoštovanje med zaposlenimi in med organizacijskimi enotami, hitrejše pridobivanje informacij in znanja ter doslednejše doseganje ciljev. Vse skupaj vodi k večji kakovosti: uspešnosti in učinkovitosti delovnega procesa. Posameznik je odgovoren za celoten proces in se ne osredotoča le na svoj cilj ali cilj oddelka, ampak na izloček delovnega procesa, torej na to, kako mora biti delo opravljeno. Organizacijski teoretiki vidijo v vzpostavitvi sistema merljivih kazalnikov določeno mero nefunkcionalnega obnašanja, zato predlagajo nadgradnjo s kakovostnim sistemom poročanja. Vodje so tako v poziciji, da preoblikujejo cilje organizacije v obnašanje neposrednih



delavcev in so iz dneva v dan z njimi v interakciji. Dnevno opazujejo obnašanje in rezultate in s tem povratno pridobivajo koristne informacije.

Sodobne spremembe v pristopu in kulturi poslovanja lahko podjetju prinesejo koristi. Pristop "employee-customer-profit" (zaposleni-odjemalec-dobiček), ki ga prikazuje slika 9 (Rucci, Kirn, Quinn, 1998, str. 83-84, 86-91, 94-96), je sistem vrednotenja ter povezovalni člen med informacijskim sistemom managementa in vsakim posameznikom v združbi. Tak pristop je za posameznika v združbi, da spremeni način razmišljanja in delovanja. Kaže na to, kako je podjetje uspešno do odjemalcev, zaposlenih in investitorjev. Najpomembnejše pri tem modelu je, da ga najvišji managerji kar najbolje razumejo, da ga sprejemajo in podpirajo ter ustrezno razvijajo glede na vse tri ciljne skupine. Pomembno je tudi, da zaposleni vidijo v sistemu svojo vlogo in svoj prispevek k uspehu celega podjetja. Za model je pomembna postavitve strateških prioritete, vodene diskusije o njih, dopolnjevanje, sprejem. Vodeni dialog mora potekati horizontalno, tako kot teče proces dela. Model vsebuje kazalnike, ki kažejo napredek.

Slika 9: "Zaposleni-odjemalec-dobiček" model



Vir: Rucci, Kirn, Quinn, 1998, str. 91

Odgovori na strateška vprašanja pomenijo v nadaljevanju izdelavo operativnih strategij, ki so usmerjene tudi na tri ciljne skupine. Prepoznavanje oziroma postavitve vizije, poslanstva in določitev vrednot organizacije morajo postati način

življenja za vse zaposlene. Motivacijo zaposlenih, študije odjemalcev in investorjev se spremeni v merljive kazalnike, v ekonometrijski model, neke vrste uravnotežen sistem kazalnikov, ki mora potekati od dobrih rezultatov oziroma zadovoljstva v delu, ki obravnava zaposlene, do odjemalcev in na koncu do ugodnih rezultatov za investitorje. Prihaja do prepoznanja nefinančnih kazalnikov kot pomembnih za združbo in spodbudo za vodstvo.

Vodje morajo na vseh ravneh združbe poleg odgovornosti za poslovanje podjetja prevzeti tudi odgovornost za kulturo v organizacijski enoti, vzdrževati model pri vsakdanjem delu.

### **3.7.2. Klasični nabor kazalnikov za planiranje in kontroliranje v podjetju**

Postavitev sistema kazalnikov, s katerimi bo združba merila uspešnost in obseg dela, zavisi od strateških ciljev. Podjetje, od katerega lastniki zahtevajo dobre donose na vloženi kapital, bo imelo popolnoma drugačne kazalnike, ki jih bo planiralo, kot negospodarska združba z, na primer, javnimi pooblastili. Splošna mera uspešnosti je (Lipovec, 1987, str.106)

družbenoekonomsko določen cilj gospodarjenja

-----  
družbenoekonomsko določeno sredstvo za doseg cilja.

Izvajanje kontrole pomeni analiziranje dogajanja glede na postavljene cilje, torej glede na plan. Analiza odmikov od postavljenih ciljev pa kaže na uspešnost.

Klasičen pristop k postavitvi nabora kazalnikov sledi poslovnim funkcijam, kot so:

- prodaja,
- proizvodnja,
- nabava,
- kadri,
- finance.

Planiranje ciljnih vrednosti za posamezne kazalnike pomeni na osnovi preteklih gibanj v podjetju in gibanj v okolju podjetja predvideti, kako se bodo posamezne vrednosti spreminjale. To je delo za prihodnost. Pregledovanje doseženega glede na postavljene plane pa je že kontrolna funkcija oziroma analiza preteklih dogajanj. Oba procesa: planiranje in kontroliranje pomenita v bistvu začetek in konec ravnalnega procesa. Planiranje se v bistvu s kontroliranjem zaključuje in lahko

se začne nov planski cikel. Izdelava planov v variantah pomeni dodatno kakovost ravnalnega procesa.

Pri **prodaji** na primer lahko planiramo: količinsko prodajo po skupinah izdelkov in trgih, vrednostno prodajo po skupinah izdelkov s planiranimi cenami, vrednost prodaje po trgih, prodajne poti in kupce.

Pri **proizvodnji** lahko planiramo: količinsko proizvodnjo po skupinah proizvodov, izkoriščenost zmogljivosti, spremembo zalog polproizvodov in proizvodov, obseg neposrednega dela.

Pri **nabavi** lahko planiramo:

vrednostno porabo materiala po skupinah proizvodov, količinsko in vrednostno porabo materiala po vrstah, spremembo zalog surovin in materialov, nabavne trge in dobavitelje.

Planiranje **kadrov** obsega: plan zaposlovanja po stopnjah izobrazbe, plan izobraževanja, razmerje med neposrednim in režijskim delom, stopnja izrabe delovnega časa in nadure.

Planiranje **financ** obsega: finančno varnost, finančno stabilnost, plačilno sposobnost, finančne tokove.

Planiranje **uspeha poslovanja** obsega: prihodke po vrstah, odhodke po vrstah z ukrepi racionalizacij, dobiček glede na razliko po vrstah prihodkov in odhodkov, ekonomičnost poslovanja, razmejitev stroškov na stalne in spremenljive, prispevke za kritje po skupinah izdelkov, kot seštevek spremembe stalnih oziroma spremenljivih stroškov.

Planiranje **sredstev in virov sredstev** obsega: stalna in gibljiva sredstva, osnovna sredstva in stopnjo odpisanosti, potrebna obratna sredstva s koeficientom obračanja posameznih vrst, obračanje poslovnih sredstev, kratkoročne in dolgoročne obveznosti, finančne naložbe.

Predmet planiranja in kontroliranja so poslovne funkcije (nabava, proizvodnja, prodaja, finance ...).

Kontroliranje poslovanja na enakem nivoju, kot sem povzela planiranje, pomeni primerjavo s preteklimi obdobji, s planiranimi količinami in vrednostmi. Na osnovi

ugotovitev nato lahko začnemo izvajati ukrepe za sanacijo neželenih odmikov ali pa nov planski cikel.

### **3.7.3. Uporaba uravnoveženega sistema kazalnikov**

Uravnoveženi sistem kazalnikov po Kaplanu in Nortonu (Kaplan, Norton, 2000, 13-326) predstavlja nov način razmišljanja in managersko orodje za udejanjanje vizije in poslanstva združbe. Uravnoveženi so zato, ker predpostavljajo ravnotežje med zunanjimi in notranjimi kazalniki. Zunanji so tisti, ki kažejo na delničarje in stranke (odjemalce), notranji pa na zaposlene in poslovne procese. Uravnoveženost se kaže tudi med kazalniki, ki prikazujejo preteklo delovanje in kazalniki za prihodnost. Skupaj predstavljajo okvir za preoblikovanje strategije združbe v dejanja. Razdelimo jih v štiri sklope:

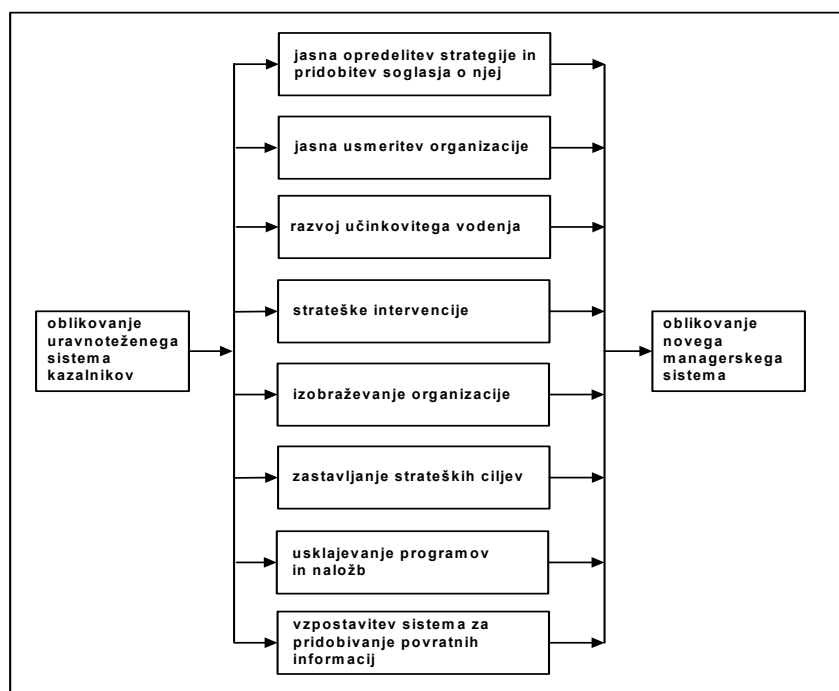
1. vidik učenja in rasti (Kako naj okrepimo svojo sposobnost za spremembe in izboljšave, da bomo uresničili svojo vizijo?),
2. vidik notranjih poslovnih procesov (V katerih poslovnih procesih se moramo izkazati, da bomo zadovoljili svoje delničarje in stranke?),
3. vidik poslovanja s strankami (Kako nas naj vidijo naše stranke, da bomo uresničili svojo vizijo?),
4. finančni vidik (Kako naj nas vidijo stranke, da bomo dosegli finančno uspešnost?).

Vsi štirje sklopi so med seboj povezani in se medsebojno prepletajo. Pomemben element uspešnega ravnalnega procesa je usposobljena vodstvena ekipa, ki sodeluje pri postavitvi vizije in strategije združbe, najvišjih strateških ciljev, strategije strateških poslovnih enot ter njenih ciljev. Pomembno je, da management sprejme cilje in vse svoje delovanje prilagodi nanje. Način komuniciranja o ciljih organizacije mora imeti izobraževalen in povezovalen značaj. Dojemljivost za povratne informacije pa je osnova za revizijo strateških ciljev. Uravnoveženi sistem kazalnikov je moč uporabiti za pojasnjevanje in doseganje soglasja o strategiji, za posredovanje strategije celotni organizaciji, za usklajevanje ciljev oddelkov in posameznikov s strategijo, za povezovanje strateških ciljev z dolgoročnimi cilji in letnimi plani, za določanje in usklajevanje strateških pobud, za izvajanje občasnih in sistematičnih strateških presoj in za pridobivanje povratnih informacij za učenje o strategiji in za njeno izboljšavo. Iz posameznega cilja so izvedeni kazalniki, ki kažejo uspešnost delovanja v smislu približevanja k zastavljenemu cilju. Oddelek mora izvajati svojo strategijo, ki je del strategije strateške poslovne enote, le-ta pa je del strategije združbe. Pregledovanje kazalnikov na različnih nivojih ustvarja sliko o napredovanju celotne združbe

oziroma njenega posameznega dela in njegovega prispevka k skupnemu cilju; ali pa pomeni vidik učenja o strategiji in potrebo po njeni korekciji.

Z uravnoteženim sistemom kazalnikov, ki ga vodstva združb vključijo v vsakdanji managerski sistem, se premošča prepad med razvojem in oblikovanjem strategije ter njeno izvedbo. Svojo vizijo vodstvo prenese na vse zaposlene v organizaciji. Vodstvo aktivira notranjo trženjsko funkcijo s ciljem osveščati ciljno skupino in vplivati na njeno ravnanje. Povežejo proces dolgoročnega in kratkoročnega planiranja. Izboljšanje poznavanja strategije med posamezniki in možnost sodelovanja pri reviziji le-te ter povezanost doseganja ciljev z nagrajevanjem pomeni motivacijo za doseganje strateških ciljev. Pomembna je povezava osebnih ciljev s cilji združbe. Celoten sistem prikazuje slika 10.

Slika 10: Uravnotežen sistem kazalnikov kot spodbuda ravnalnemu procesu



Vir: Kaplan, Norton, 2000, str. 290

Pomembno je, da je sistem kazalnikov, kot konkretizacija ciljev, v pristojnosti višjih managerjev. Najpomembnejše pa je, da uravnotežen sistem kazalnikov ne odpravlja finančnega merjenja, ampak vzpostavlja soodvisnost med kratkoročnimi operativnimi in dolgoročnimi strateškimi cilji, in je nasploh povezovalni element v vseh pogledih.

### **3.7.4. Uravnoteženi sistem kazalnikov za državne in nepridobitne združbe**

Za državne in nepridobitne organizacije je značilno, da nimajo tako poudarjeno izraženih finančnih ciljev kot podjetja (Kaplan, Norton, 2000, str. 190-198). Finančni vidik jim bolj kot cilj predstavlja omejitev. Ne morejo meriti svojega uspeha glede na načrtovane zneske (kako so približali porabo načrtovani), niti ne morejo reči, da so uspešnejše, če so znižale izdatke za nek odstotek, ob tem pa ogrozile svoje poslanstvo in svoje odjemalce. Lahko rečemo, da tovrstne organizacije merijo svojo uspešnost z učinkovitostjo zadovoljevanja potreb njihovih odjemalcev, zato je treba cilje postaviti s tega vidika. Državne in nepridobitne organizacije bodo začele razvijati in uporabljati merljive cilje ter poročati o rezultatih s kazalniki, bolj poudarjeno bodo pojasnjevale cilje, na primer, državnih organov. Jasno pa je, da česar ne moreš izmeriti, ne moreš obvladati.

Zaposleni v javnih ustanovah so skupaj z vodji nagnjeni k merjenju količine svojega dela in se ne osredotočajo na rezultate. Kazalnike za merjenje uspešnosti in učinkovitosti dela ni vedno lahko oblikovati. Zaposleni so bolj kot k rezultatom svojega dela (ciljem) usmerjeni v proces dela.

## **4. LETNO PLANIRANJE IN KONTROLIRANJE V ZZZS**

### **4.1. Organizacijska struktura ZZZS**

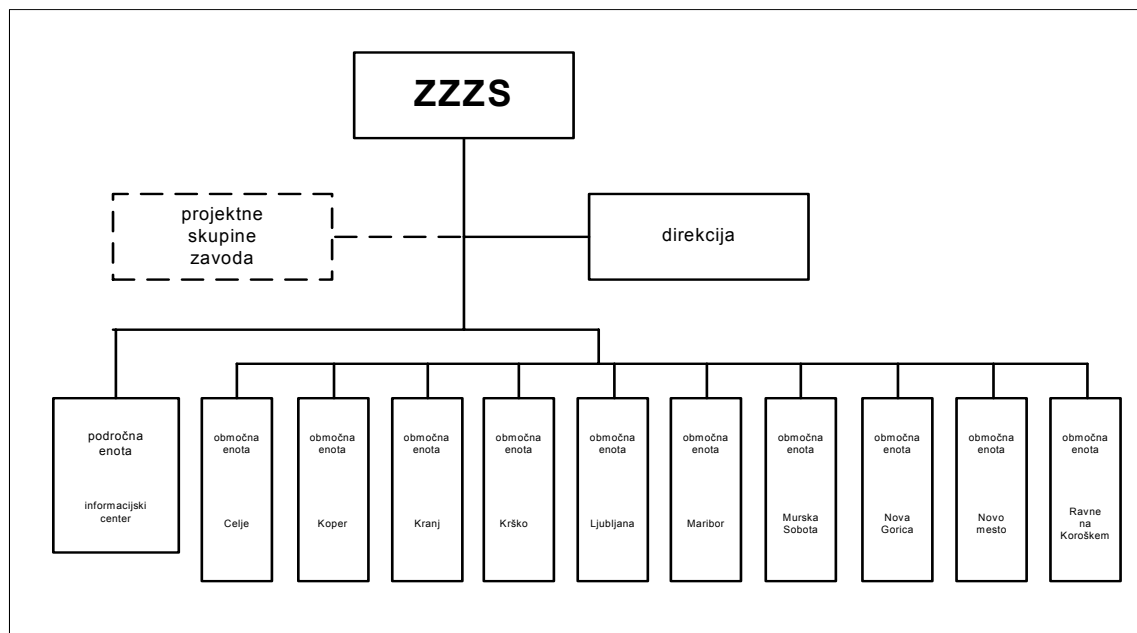
Pravilnik o notranji organizaciji ZZZS podrobneje določa cilje strukturiranja, kriterije za oblikovanje organizacijskih enot, organizacijsko zgradbo, ravnanje, naloge, pristojnosti, odgovornosti in povezanost organizacijskih enot, projektno organizacijo ter pooblastila. Organizacija ZZZS je decentralizirana (slika 11) s štabno-linijsko in matrično strukturo. V centrali delujejo štabne skupne službe, katerih naloga je razvoj, strategija in koordinacija vseh desetih območnih enot po funkcijski liniji.

Definirane so naslednje hierarhične ravni organizacijskih enot:

- zavod kot poslovni sistem,
- direkcija,
- področje na direkciji in področna enota,
- območna enota,
- oddelek,
- izpostava,

- služba.

Slika 11: Organizacijska struktura ZZZS

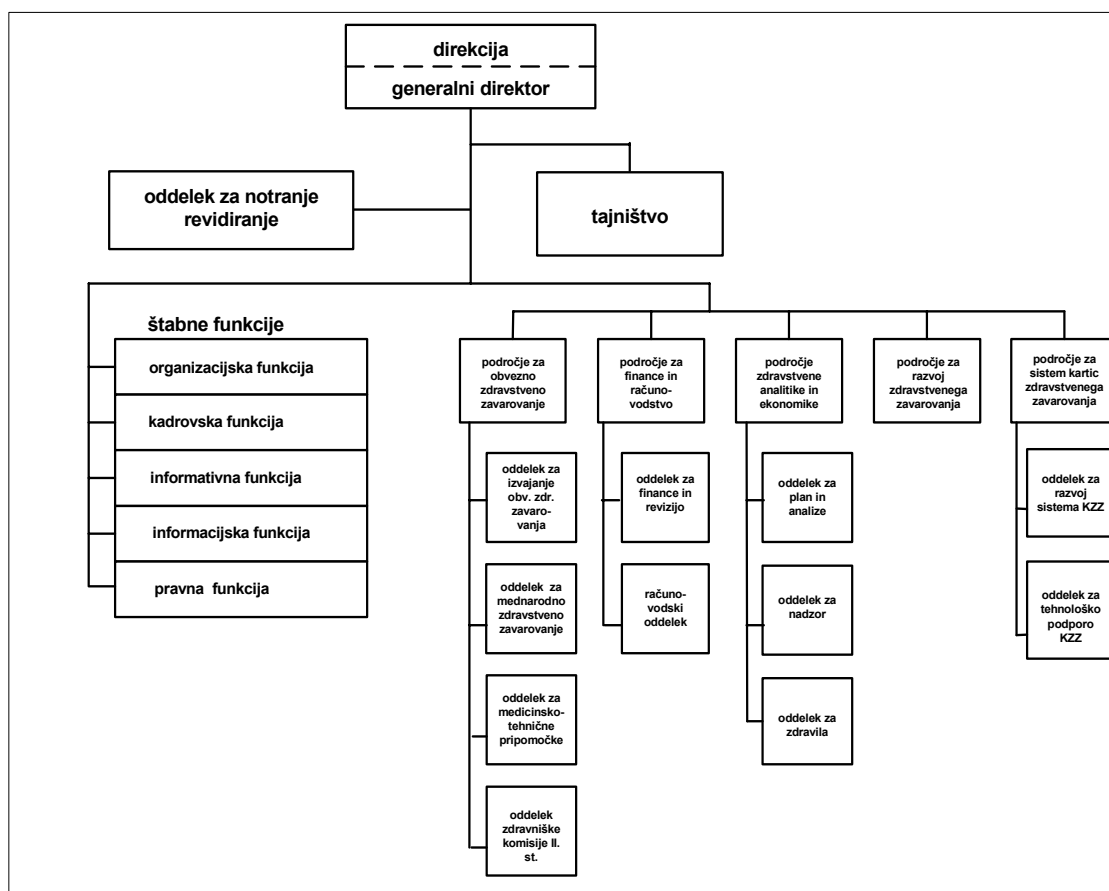


Vir: Pravilnik o notranji organizaciji ZZZS, 1995

Pravilnik določa, da se področna in območne enote pri izvajanju svojih nalog funkcionalno povezujejo med seboj. Povezujejo se tudi s področji na centrali – direkciji, kot nosilci posameznih usmeritev poslovne strategije, in nižjimi organizacijskimi enotami, pristojnimi za izvajanje dejavnosti ožjega področja (slika 12). Tako je vodja področne enote ali področja na direkciji dolžan zagotoviti strokovne podlage za realizacijo sprejetih ciljev strategije in jih posredovati vodji območne enote v izvedbo. Vodja področne enote ali področja je dolžan tudi zagotoviti enotna strokovna navodila za delo oddelkov v vseh desetih območnih enotah, in sicer pisno ali na sestankih vodij oddelkov, ki jih sklicuje. Direktor območne enote pa zagotavlja izvedbo prek vodij oddelkov in izpostav (v Pravilniku o notranji organizaciji obstaja nedoslednost v definiciji nivoja izpostave, kajti iz teksta izhaja, da je to poseben nivo med službo in oddelkom, iz skice pa, da je z oddelkom na isti ravni). Je tudi obveščen o času in vsebini sestankov, ki jih imajo vodje posameznih oddelkov. Podoben princip povezovanja velja za vodje izpostav, ki se pri izvajanju svoje dejavnosti povezujejo direktno z vodji oddelkov v matični območni enoti. Horizontalno povezovanje med oddelki na območni enoti zagotavlja direktor območne enote (slika 13 na strani 52). Vsa ta razmerja kažejo na matrično organizacijsko strukturo (matriko med proizvodom oziroma storitvijo in območjem).

Na centrali delujejo tri ključna področja: področje za obvezno zdravstveno zavarovanje, področje zdravstvene analitike in ekonomike ter področje za finance in računovodstvo. Kot klasično poslovno funkcijo podjetja, prodajo (in proizvodnjo obenem), lahko prikažem področje za obvezno zdravstveno zavarovanje. Gre za področje, ki na strateškem nivoju zagotavlja podlage za izvajanje zavarovanja: prijavljanje v zavarovanje (pridobivanje zavarovancev), uresničevanje pravic zavarovancev ter sodelovanje s strokovno javnostjo. Klasično poslovno funkcijo podjetja nabavo predstavlja področje zdravstvene analitike in ekonomike, ki zagotavlja pogodbe z izvajalci zdravstvenih storitev, pri katerih zavarovanci lahko uveljavljajo svoje pravice iz zavarovanja, ZZZS pa jih plačuje. Področje za finance in računovodstvo je opredeljeno kot ključno zaradi upravljanja z velikimi finančnimi sredstvi in vodenjem knjigovodskih evidenc v zvezi s tem. Oddelki v okviru področij pomenijo nadaljnjo smiselno členitev zaokroženih vsebinskih celot v oddelke. Ostala področja, štabne funkcije in oddelek notranjega revidiranja so podporne funkcije, ki omogočajo delovanje trem ključnim področjem.

Slika 12: Organizacijska struktura direktcije oz. centrale

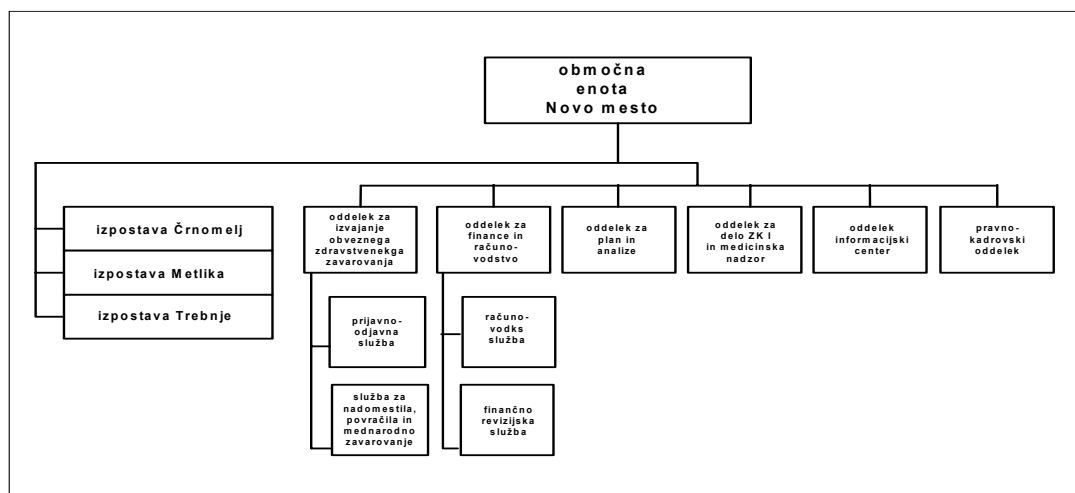


Vir: Pravilnik o notranji organizaciji ZZZS, 1995



Na operativnem nivoju v območni enoti (slika 13) se funkcije centrale odražajo v oddelkih. Ključni trije oddelki so: oddelek za izvajanje obveznega zdravstvenega zavarovanja, oddelek za plan in analize in oddelek za finance in računovodstvo. V oddelku za delo zdravniške komisije I. stopnje in medicinski nadzor pa se pojavlja problem odgovornosti za strokovne zadeve do dveh področij na centrali: za zdravniško komisijo do področja za obvezno zdravstveno zavarovanje in za nadzor do področja za zdravstveno analitiko in ekonomiko. Podobno je tudi v pravno-kadrovskem oddelku, ki odgovarja pravni in kadrovski štabni funkciji za strokovne zadeve. Dva oddelka sta členjena na službe. Izpostave izvajajo nekatere naloge oddelka za izvajanje obveznega zavarovanja, ker so le dislocirane enote, ki na posameznem območju servisirajo poslovne stranke ZZZS (zavarovance, zavezance ...).

Slika 13: Primer organizacijske strukture območne enote



Vir: Pravilnik o notranji organizaciji ZZZS, 1995

Iz slik 11, 12 in 13 je razvidna vsa kompleksnost organiziranosti ZZZS tako na strateškem kot operativnem nivoju. Povezave med centralo in poslovno enoto so številne (vsako področje z odgovarjajočim oddelkom). Poleg tega pa je potrebno v območni enoti zagotavljati horizontalno povezanost vseh oddelkov, izpostav in služb, da poslovni proces poteka pretočno.

## 4.2. Umestitev organizacijske oblike ZZZS v odgovarjajoči model

Pregled nad organizacijo ZZZS lahko pokaže, da gre za zrelo organizacijo ("PAEi") na višku moči. Združbe imajo na različni stopnji razvoja različno poudarjene vloge P (proizvajalec), A (administrator), E (podjetnik ali entrepreneur) in I (integrator).

Tako kot za management je tudi za stopnje življenjskega cikla organizacije značilen določen organizacijski stil (Adizes, 1996, str. 48-69). Za zrelo organizacijo je značilno: ima strategijo in dolgoročne cilje, pozna svoje letne cilje in je usmerjena v rezultate, pozna priložnosti in nevarnosti, od managementa pa je odvisno ali bo rast še mogoča ali bo šlo za staranje; v tej fazi je možna nepregledna organizacijska struktura z nejasnostmi avtoritete in hierarhije. Začne se krepiti vloga integratorja in usmeritev navznoter, da bi izboljšala odnose.

Podobnost organizacijske oblike ZZZS in organizacije decentraliziranega in diverzificiranega podjetja je velika. Na ZZZS ne gre za diverzifikacijo proizvodov in trgov, ker je nepridobitna in negospodarska združba, ki deluje v javnem interesu. Deloma gre za diverzifikacijo storitev. Storitve ZZZS so uniformirane in opredeljene v zakonodaji, tako da mora biti v vseh poslovnih enotah zagotovljeno čim bolj enotno delovanje. To organizacijsko obliko omogočajo v ZZZS številni pravilniki in organizacijska navodila. ZZZS je tako nepridobitna kot tudi storitvena združba. Značilnosti obeh se iz teorije prenašajo v prakso različno. Na primer, stopnja formalizacije je v ZZZS precejšnja, da z enotnimi navodili uspeva zagotavljati čim bolj enotno delovanje na vseh decentraliziranih enotah. Z razpršeno poslovno mrežo so storitve ZZZS približane uporabnikom. ZZZS je na nivo poslovnih enot prenesel operativne poslovne funkcije. Direkcija ZZZS oziroma centrala je sestavljena iz strateških podpornih enot, razčlenjenih glede na poslovno področje, ki ga pokrivajo. Na centrali se kreirajo tudi strateške usmeritve, tako da je najbolj odgovarjajoč decentraliziran model makrostožca. Problem, do katerega lahko pride v decentraliziranem modelu makrostožca, je pomanjkanje motivacije in ustvarjalnosti delavcev v poslovnih enotah. Povezovalna vloga med poslovnimi enotami je kolegij ZZZS, ki ga sklicuje generalni direktor in je njegov posvetovalni organ. Vertikalno se povezujejo tudi vodje oddelkov iz poslovnih enot po vsebini s pomočniki oziroma svetovalci na direkciji, ki so odgovorni za posamezno poslovno področje. V ZZZS je bila matrična ravnalna struktura tudi formalno dopolnjena s projektnim načinom dela, ki na najvišjem nivoju zagotavlja razvojne naloge v okviru rednega dela sodelavcev celotnega ZZZS (Pravilnik o projektnem vodenju, 1997, str. 4). Projektne skupine so začasne organizacijske enote, imenovane za izvedbo ene naloge. Po zaključku projekta pa se le-ta umesti med redne naloge poslovnega področja, ki je po vsebini zanj odgovorno. V projektno skupino so imenovani strokovnjaki s posameznega poslovnega področja, ne glede iz katere organizacijske oziroma poslovne enote so. Umestitev projektnega načina dela med redne delovne naloge je zahtevala tudi definicijo prioritet in hierarhijo, ki jo je ZZZS zagotovil z opredelitvijo, da so ga vodstva organizacijskih enot dolžna vključiti v svoj delovni načrt. Projektni vodja in organizacijski vodja morata med seboj sodelovati, ko se pogovarjata o uporabi zmožnosti sodelavcev.

V primeru ZZZS gre za tipično **decentralizirano obliko organizacije po območju**.

### **4.3. Sistem letnega planiranja in kontroliranja v ZZZS**

Planiranje v ZZZS je načrtovanje delovanja zavoda kot celote in usklajevanje decentraliziranih poslovnih enot. Zaradi posebnosti, ki izhajajo iz statusa ZZZS, položaja v državi, dejavnosti, ki jo zavod izvaja, in nenazadnje organiziranosti - razpršenost organizacijskih enot in matrična organizacijska struktura - je proces planiranja kompleksen. Posebej težak je, če management želi vse posebnosti ohraniti in s planiranjem zadržati oziroma povečati nivo motivacije zaposlenih na vseh ravneh ter tudi v povezavi z razvojno stopnjo organizacije povečati njeno kohezivnost.

#### **4.3.1. Planiranje in kontroliranje v aktih ZZZS**

V Pravilniku o notranji organizaciji ZZZS so managerji soodgovorni za kreiranje in dosledno izvajanje sprejete poslovne strategije ZZZS in zagotavljanje kakovosti na svojem delovnem mestu. Iz Pravilnika ni razvidno mesto oziroma organizacijska enota, ki je zadolžena za pripravljane poslovnega plana in za njegovo spremljanje na najvišjem nivoju, na direkciji. Tudi v območnih enotah planov ne pripravljajo v posebni organizacijski enoti, ampak je zanj odgovoren le direktor, kar predstavlja določen problem. Namreč direktor območne enote sicer lahko zahteva od vodij oddelkov in izpostav, da planirajo, plan območne enote pa mora nato sestaviti sam.

S strateškim razvojnim programom so opredeljene ključne razvojne aktivnosti in cilji za 5-letno obdobje. Strategije se realizirajo s projekti. Konkretizacijo predstavlja letni ali poslovni plan ZZZS, v katerem so opredeljena izhodišča (analiza stanja), predvidevanje okolja oziroma usmeritve, cilji in poti za doseg le-teh.

Management je junija 2000 sprejel sklep (zapisnik sestanka strateške razvojne skupine, 2000), da se pristopi k izdelavi metodologije planiranja v ZZZS. V letu 2000 je bilo izdelano organizacijsko navodilo Metodika letnega planiranja, ki je določilo strukturo dokumenta Poslovni plan ZZZS, postopek izdelave le-tega, nosilce in roke za njegovo izdelavo ter kontrolo nad uresničevanjem planiranih ciljev. Sprejem organizacijskega navodila je dejansko pomenil novo kakovost v strukturi in procesu letnega planiranja v ZZZS.

### 4.3.2. Struktura letnega plana ZZZS

Povečane zahteve upravljalcev so na določeni razvojni stopnji organizacije razumljive (Zapisnik 33. seje UO, 21. 1. 2000). Plan dela ZZZS je do leta 2000 v glavnem opisno opredeljeval najpomembnejše naloge in aktivnosti za plansko leto. Planirane aktivnosti so bile opredeljene v alineah, in sicer za dograjevanje zdravstvenega zavarovanja, oblikovanje programa zdravstvenega zavarovanja, delo ZZZS za druge zavode, družbe in organe, finančno poslovanje, organizacijo, kadre, obveščanje javnosti in pravno področje, informacijski sistem, notranji nadzor v ZZZS, razvojno in projektno delo (Plan dela ZZZS za leto 2000, 2000). Vse organizacijske enote do nivoja območnih enot niso pripravile svojih planov in v veliko postavkah plan dela ZZZS ni bil plansko razčlenjen navzdol po organizacijskih ravneh (delni in zbirni plani). Območne enote so pripravljale plane v glavnem brez posebnih izhodišč in usmeritev. Na razpolago so imele kot izhodišče le plan dela ZZZS kot celote, ki pa ni bil pripravljen za uporabo na operativnem nivoju. Plani območnih enot niso bili pripravljani po enotni metodologiji, ampak po presoji managementa v posamezni območni enoti. Zbira ali seštevka območnih enot ni bilo moč narediti, ker je imela vsaka enota svoj pristop.

Finančni načrt ZZZS je bil poseben dokument, izdelan po zahtevani metodologiji izven plana dela, kar bi lahko povzročilo neskladje med potrebnimi sredstvi in zahtevanimi izločki. Do takšnega delnega reševanja problema je prihajalo zato, ker so bila izhodišča za proračunski memorandum (temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo državnega proračuna ter globalnih bilanc javnega financiranja za naslednje leto) v državi vedno zelo pozno znana, običajno šele v letu, na katerega so se nanašala (na primer: v letu 2002 za 2002).

Obstajali so še nekateri drugi plani, tako zbirni za cel ZZZS kot delni za posamezne organizacijske enote: plan kadrov in izobraževanja, plani stroškov službe (režije) območnih, področnih enot in direkcije, plani investicijskega vzdrževanja in nabav osnovnih sredstev.

V ZZZS ni bilo kompleksnega poslovnega plana, v okviru katerega bi imel tudi finančni načrt svoj pomemben del. Kontroliranje je bilo neorganizirano in se je izvajalo le konec leta, torej naknadno. Spremljanje realizacije finančnega načrta je potekalo mesečno, kadrovskega plana pa polletno.

Vodje posameznih organizacijskih enot so po svoji presoji dajali pomen in poudarek planiranju in kontroliranju uresničevanja planov. Zahteva najvišjega

managementa je bila, da se izvajanje plana na območnih enotah preverja četrletno. Posebnih zahtev do področij na direkciji ni bilo. Oddelek notranje revizije je bil ustanovljen s spremembo Pravilnika o notranji organizaciji februarja 1999 (Sklep Upravnega odbora, 1999). Ni pa še postavil zahtev glede kontrole izvajanja planov.

Po sprejemu organizacijskega navodila se je planiranje v ZZZS zelo izboljšalo. Letni plan ZZZS se imenuje poslovni plan in ga sestavljajo (Organizacijsko navodilo Metodika letnega planiranja, 2000):

- izhodišča za pripravo poslovnega plana ZZZS,
- plan dela ZZZS z razčlenjenimi (letnimi) plani nižjih organizacijskih ravni: plani področij in štabnih funkcij, plani območnih in področne enote, oddelka za notranjo revizijo in projekta STRAPRO (strateška razvojna skupina),
- finančni načrt ZZZS.

Oblika posameznih delnih planov kot dokumentov še ni predpisana, ker niso izdelane vsebinske postavke za njihovo pripravo. Pomemben del predstavljajo plani območnih enot, saj jih je potrebno pripraviti tako, da zagotavljajo združitev v zbirni plan dela ZZZS. Pripravljena pa je metodologija dokumenta "Uravnotežen sistem kazalnikov uspešnosti poslovanja Zavoda". Vsebina je naslednja:

- kvalitativno opredeljen cilj poslovanja;
- kazalnik, ki podpira cilj;
- odgovorna oseba za poročanje;
- poročevalsko obdobje;
- odgovorne osebe za ukrepanje.

Predložene so tudi tabele za planiranje in spremljanje realizacije plana, vendar so še deloma pomanjkljive.

Glede na to, da predstavljajo območne enote operativne celice ZZZS, med katerimi je treba zagotoviti primerjanje, je potrebno zanje opredeliti specifične kazalnike, ki istočasno zadovoljujejo tudi višji nivo poročanja: področja in štabne funkcije. V procesu planiranja ZZZS gre za usklajevanje poslovnih funkcij in poslovnih enot.

#### **4.3.3. Proces izdelave letnega plana v ZZZS**

Planiranje v ZZZS se začne z izhodišči, ki jih pripravijo vodje treh ključnih področij centrale: področja za obvezno zdravstveno zavarovanje, področja za zdravstveno analitiko in ekonomiko ter področja za finance in računovodstvo. Po obravnavi na strateški projektni skupini jih sprejme generalni direktor. Osnova za izhodišča so:

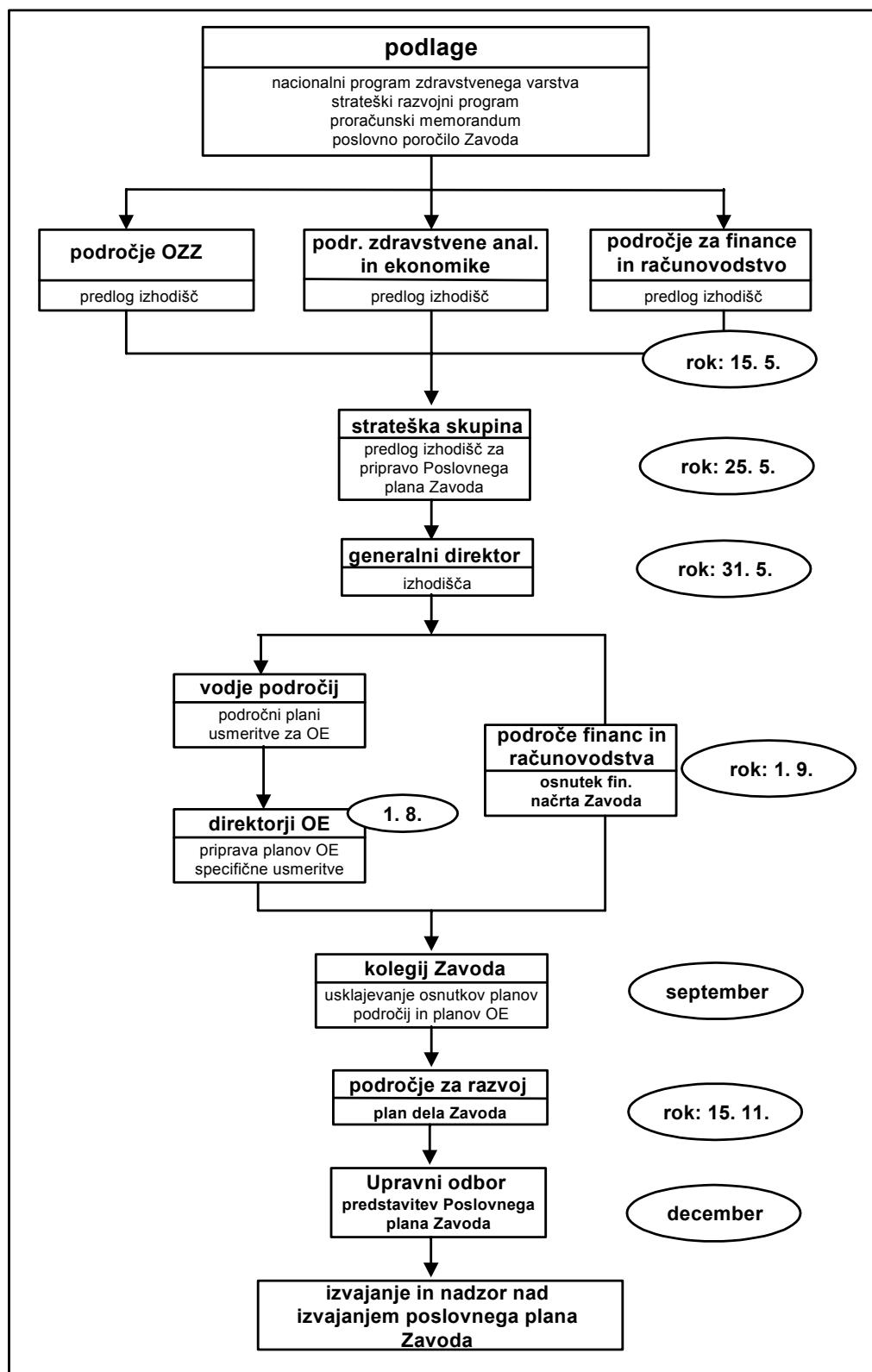
- Nacionalni program zdravstvenega varstva v Sloveniji,
- Strateški razvojni program Zavoda,
- Poslovni plan Zavoda za leto (n-1),
- Poslovno poročilo Zavoda za preteklo leto (n-2),
- Temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo državnega proračuna ter globalnih bilanc javnega financiranja za leto (n).

Potem ko so znana izhodišča, začno vsi vodje področij, štabnih funkcij in področne enote pripravljati usmeritve za izdelavo planov svojega delovnega področja do nivoja oddelkov v območni enoti. Pri tem vodje oddelkov iz območnih enot sodelujejo in sproti obveščajo vodje območnih enot, kajti v teh usmeritvah že morajo biti upoštevani predlogi območnih enot. Ko so usmeritve usklajene, jih vodje področij, štabnih funkcij in področne enote pošljejo vodjem območnih enot. To so osnove, da na vseh ravneh (do oddelkov in izpostav na območni enoti) vodje pripravijo svoje osnutke planov. Plane območnih enot obravnava kolegij ZZZS. Plani območnih enot poleg zahtevanih vsebin področij, štabnih funkcij in področne enote vsebujejo še svoje elemente, tiste, ki jih narekujejo lokalne potrebe. Celoten proces planiranja prikazuje slika 14. Sistem planiranja v ZZZS je zelo kompleksen. Zahteva dosledno upoštevanje določenih rokov. Dolžina procesa planiranja je pol leta. Ena najzahtevnejših faz je usklajevanje osnutkov planov območnih enot na kolegiju ZZZS. Glede na to, da je deset poslovnih enot, se to opravilo zdi skoraj nemogoče izvesti na kolegiju. Verjetno bi bila potrebna predhodna uskladitev, ki bi jo opravila, na primer, štabna služba ali posebej imenovana projektna skupina. Kolegij pa bi odločil le o neusklajenih vprašanjih.

Finančni načrt izdelava področje za finance in računovodstvo na osnovi sprejetih izhodišč in proračunskega memoranduma. Ima dva dela: prvi obsega dejavnost obveznega zdravstvenega zavarovanja, drugi pa plan stroškov za samo službo ZZZS (režijski stroški). Najprej omenjeno področje izdelava osnutek, ki mora biti v ZZZS usklajen, nato pa ga dobi na vpogled ministrstvo za zdravje in ministrstvo za finance. Po pozitivnem mnenju gre v formalno proceduro sprejemanja. Finančni načrt je izkazan po ekonomski (bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja), poleg tega pa še po funkcionalni in interni klasifikaciji.

Glede na zelo dolg proces planiranja bi bilo potrebno izvajati sprotno usklajevanje izhodišč in usmeritev z dogajanjem v okolju in v ZZZS ter tako zagotoviti realnost planskih ciljev in politike za doseganje le-teh, kar pa je zaradi kompleksnosti procesa zelo težka naloga.

Slika 14: Proces izdelave letnega poslovnega plana ZZZS



Vir: Metodika letnega planiranja v ZZZS, 2000

Pomen dobre informacijske podpore je bistvenega pomena. Celovita informacijska podpora planiranju v ZZZS bi lahko tudi skrajšala proces planiranja in zagotovila

enostavnejše prilagajanje plana razmeram že pred sprejemom in tudi rebalansiranje med letom. Obenem bi bilo lažje kontroliranje doseganja planskih ciljev in odmikov od njih.

#### **4.3.4. Kontroliranje v ZZZS**

Kontroliranje v ZZZS ne poteka formalizirano preko oddelka oziroma področja za kontroliranje ali kontroling. Presojanje uspešnosti, ki je sestavni del kontroliranja, sloni deloma na ocenjevanju uspešnosti po vedenju, deloma po rezultatih in deloma po porabljenih virih, kar je deloma osnova nagrajevanju. Osnovo kontroliranju v ZZZS predstavljajo številne informacije, ki izhajajo iz kompleksno zasnovanega informacijskega sistema in napora, vloženega v kakovostne podatke, ki predstavljajo soliden vhod v sistem. Kontroliranje je seveda prilagojeno organizacijski osnovi ZZZS, ki je kompleksna: posamezni deli so medsebojno soodvisni, decentralizirana in diferencirana glede na različnost njenih delov. Pomen kontroliranja je večji tudi zaradi zagotavljanja enotnega delovanja do okolja, ki je na to občutljivo. Kontroliranje se izvaja na sestankih (kolegij ZZZS, kolegij direkcije, kolegiji vodij področij z vodij oddelkov po območnih enotah, kolegiji vodij oddelkov v območni enoti), preko poročil, letnega planiranja. Vzpostavitev notranje revizije tudi pomeni kontrolo, in sicer v smislu doslednega izvajanja zunanjih in notranjih predpisov ter navodil.

##### **4.3.4.1. Uporaba kazalnikov za kontroliranje dela območnih enot**

Pred sprejemom organizacijskega navodila o planiranju v ZZZS je bilo v planu dela le malo kazalnikov. Obstoječi so se nanašali predvsem na finančne kazalnike o prihodkih in odhodkih. V letnem poslovnem poročilu ZZZS je bilo vsako leto objavljenih veliko najrazličnejših podatkov, ki so kazali na aktivnosti v preteklem letu, bolj ali manj uspešno delo oziroma dosežke (Poslovno poročilo ZZZS, 1993-2001). Nekatere aktivnosti je bilo potrebno evidentirati in beležiti skozi celo leto, da so jih potem pripravljenci poročila lahko zapisali v poslovno poročilo. Poleg tega pa so nekatere aktivnosti in način njihovega izvajanja bile prepuščene območnim enotam. Zbiranje podatkov o obsegu dela je imelo namen kontrolirati ali območne enote določene aktivnosti sploh izvajajo. Poleg tega pa je bilo za poslovno poročilo vsako leto treba pripraviti veliko podatkov, če je ZZZS želel nazorno prikazati svoje delovanje. Že leta 1996 so bili zbrani podatki o vsebini in obsegu aktivnosti območnih enot. Zbiranje teh podatkov je bilo v začetku zamudno. V posameznih primerih tudi niso bili primerljivi, saj ni bilo jasno zapisanih definicij, ki bi nedvoumno opredelile posamezen kazalnik. Leta 1999 je bil v ZZZS izdelan katalog kazalnikov za spremljanje obsega dela. Pri nastajanju je sodeloval management



ZZZS. Cilji so bili (Katalog kriterijev za spremljanje obsega dela za leto 1999, 1999):

- uporabiti tiste kazalnike, za katere so bili dostopni zanesljivi podatki, njihovo zbiranje pa ni predstavljalo velikega obsega dodatnega dela,
- zbirati tiste podatke o aktivnostih, ki jih je bilo smiselno spremljati in so pomenili hkrati podlago za določanje kadrovskih normativov in enakomernih obremenitev delavcev po organizacijskih enotah,
- definicija kazalnikov kakovosti opravljenega dela, ki so se nanašali na nekatere postavljene cilje,
- jasne in enoznačne definicije posameznih kazalcev,
- določitev poročevalskih enot in obdobja spremljanja podatkov.

S spremembami v organizaciji dela in v poslovnih procesih ter zaradi nekaterih pomanjkljivih definicij kazalnikov je bil omenjeni katalog dopolnjen v letu 2001 (Katalog kriterijev za spremljanje obsega dela, 1999 in 2001). Za območne enote je katalog predvidel poročevalske enote, kazalnike ali tako imenovane kriterije, za nekatere tudi njihove definicije in vire podatkov.

V vsaki organizacijski enoti je katalog predvidel zbiranje podatkov o kadrih:

1. za nedoločen čas - stanje,
2. za določen čas iz ur in posebej še
3. prikaz števila delavcev iz ur za nadomeščanje.

Iz teh podatkov bi lahko približno izračunali, koliko delavcev je delalo ( $1 + 2 - 3$ ). Število delavcev se je spremljalo še bolj razčlenjeno v nekaterih poročevalskih enotah (npr. v oddelku za finance in računovodstvu: število revizorjev, število delavcev v računovodstvu, število delavcev na poravnavi računov).

Nabor kazalnikov iz kataloga je bil precej obsežen. Večina pojavov, ki so jih kazalniki spremljali, kaže obremenitev delavcev, ne pa na njihovo kakovostno delo. Ti podatki dobijo smisel, ko jih primerjamo za vseh deset območnih enot in ko izračunavamo odstotke obremenitev na delavca glede na poprečje ZZZS oziroma na seštevke vseh desetih enot. Kazalniki so neke vrste cilji med obdobji, niso pa bili postavljeni kot ciljne vrednosti v planih. Predstavljajo kontrolo, vendar ne ugotavljajo odklona od zastavljenih planov. Odklone je moč ugotovljati samo glede na druge območne enote ali med leti. Po sprejemu organizacijskega navodila o planiranju ZZZS še vedno spremlja kazalnike obsega dela, obenem pa uvaja uravnotežen sistem kazalnikov. Obe evidenci bi bilo treba združiti in obdelovati podatke tako, da bi zadostili vsem potrebam planiranja in kontroliranja.

V nadaljevanju bom podala kratko predstavitev dela in nabor podatkov, ki jih je katalog predvidel po poročevalskih enotah oziroma po funkcionalnih enotah za območne enote (oddelki, izpostave). Zanimarila bom kazalnike, ki jih je ZZZS spremljal do 31. 10. 1999, ko se je iz ZZZS izločilo področje prostovoljnih zdravstvenih zavarovanj v samostojno pravno osebo (Vzajemna zdravstvena zavarovalnica, d. v. z.). Kazalniki so bili izdelani tudi za poročevalske enote direkcije in nekatere zbirne podatke o zaposlenih in izrabi delovnega časa, ki jih ne bom posebej razčlenjevala.

#### **4.3.4.2. Kazalniki oddelka za izvajanje obveznega zdravstvenega zavarovanja**

Oddelek za izvajanje obveznega zdravstvenega zavarovanja sodi v enega od treh ključnih področij dela v ZZZS. V tem oddelku se v območni enoti izvajajo opravila v zvezi s prijavljanjem v zavarovanje, odjavljanjem in spreminjanjem statusov zavarovanih oseb. Pokriva tudi pravice, ki gredo zavarovanim osebam po sklenjenih meddržavnih sporazumih o zagotavljanju socialne varnosti. Eno od zahtevnih in obsežnih področij dela v oddelku je odločanje o pravicah iz obveznega zdravstvenega zavarovanja: do medicinsko-tehničnih pripomočkov, nadomestil plač, pogrebnin, posmrtnin, potnih stroškov in stroškov zdravljenja. Iz slike 13 na strani 52 je razvidna delitev na dve službi v okviru oddelka, vendar je delitev dosledno izvedena le v večjih območnih enotah. Značilnost oddelka je, da so prevladujoči poslovni partnerji zavarovane osebe, zavezanci za prijavljanje oseb v zavarovanje (podjetja in drugi) in deloma izvajalci zdravstvenih storitev. Delo poteka v glavnem po upravnih postopkih. Vodenje baz podatkov o zavarovanih osebah, zavezancih za plačilo prispevkov in opredelitvah oseb za izbrane zdravnike so podlaga oziroma vložki v nadaljnje procese dela, ki imajo v končni fazi osnovo v finančnih učinkih (prihodkih in odhodkih) za ZZZS.

Katalog je za ta oddelek določil naslednje kazalnike:

1. število zavarovanj,
2. število zavezancev za prispevek,
3. število zavarovanj po konvencijah (mednarodnih ali meddržavnih sporazumih),
4. število obdelanih dokumentov (prijave, objave in spremembe zavarovanja),
5. število evidentiranih medicinsko-tehničnih pripomočkov,
6. število obračunov oziroma refundiranih zahtevkov za:
  - nadomestila,
  - potne stroške, pogrebnine in posmrtnine,
  - povračila stroškov za zdravstvene storitve,
7. število obračunov po mednarodnih sporazumih o socialni varnosti,

8. število izdanih odločb,
9. število odgovorov na poizvedbe.

Prav ta nabor kazalnikov je bil v ZZZS sprejet zaradi enostavnega zbiranja podatkov ter prikazovanja obsega dela v oddelku. Podatki pod zaporednimi številkami 1 do 9 spremljajo stanje oziroma opravljen obseg dela. Večinoma so to aktivnosti, ki jih delavci morajo izvajati, so dana dejstva. V katalogu je bil naknadno izpuščen podatek o številu zavarovancev, ki imajo nedovoljena dvojna zavarovanja, kar predstavlja pomanjkljivost sistema. Seveda je možno s temi podatki slediti le nekaterim ciljem kataloga, kot so primerljivost območnih enot, obremenjenost delavcev in podobno, manjkajo pa podatki o višji stopnji kakovosti, na primer: ni podatkov o kakovosti baz podatkov, če bi v oddelku hoteli ali morali izvajati nekatere dodatne aktivnosti.

Iste kazalnike spremljajo tudi izpostave, ki izvajajo večino enakih nalog kot oddelk za izvajanje obveznega zdravstvenega zavarovanja. Vsaka izpostava pokriva svoje območje. Vsota vrednosti kazalnikov po izpostavah in oddelka za izvajanje obveznega zdravstvenega zavarovanja predstavlja skupno vrednost za območno enoto.

#### **4.3.4.3. Kazalniki oddelka za plan in analize**

Naloge oddelka za plan in analize, ki so razvidne iz Pravilnika o notranji organizaciji ZZZS, bi bile v prenesenem pomenu neke vrste "nabavna opravila", če bi jih primerjali s poslovnimi funkcijami v podjetju. Delavci oddelka se ukvarjajo z izvajalci zdravstvenih storitev: planiranje obsega zagotavljanje zdravstvenih zmogljivosti, sklepanje pogodb in analiziranje le-teh, spremljanje izvajanja pogodb oziroma nadziranje, skratka: oddelk zagotavlja storitve za zavarovane osebe, ki so končni kupci oziroma koristniki. Planiranje in analiziranje poslovanja območne enote ali ZZZS pa ni naloga tega oddelka, kot bi po imenu oddelka pričakovali.

Katalog je predvidel naslednje kazalnike za oddelk:

1. število sklenjenih pogodb z javnimi zavodi, ki izvajajo zdravstvene storitve:
  - z bolnišnicami,
  - z zdravstvenimi domovi,
2. število sklenjenih pogodb z zasebnimi izvajalci zdravstvenih storitev,
3. število sklenjenih pogodb za letovanje otrok,
4. število zaključenih nadzornih postopkov,
5. število zaključenih administrativnih nadzorov v aplikaciji nadzori,
6. število analiz in predlogov za ukrepanje na ravni OE,

7. število organiziranih sestankov z izvajalci in sodelavci drugih oddelkov,
8. število objavljenih člankov in aktivnih predstavitev na kongresih, seminarjih ipd.

Prvi trije kazalniki kažejo na obseg in posledično na obremenitev delavcev, saj se vse ostale naloge vežejo na pogodbenega partnerja (izvajalca). Četrty in peti kazalnik sta tista, ki pomenita kakovost za zavarovane osebe, saj lahko predpostavljamo, da večje število teh nadzorov pri izvajalcih vpliva na spoštovanje pogodbenih določil. Nekatera od teh zavarovane osebe neposredno občutijo ob koriščenju zdravstvenih storitev: spoštovanje pogodbeno-dogovorjenega ordinacijskega časa, čakalne dobe, ki naj bi bile enake, kot so opredeljene v pogodbi, in podobno (Splošni dogovor za leto 2000, 2000). Zadnja dva kažeta na dodatne aktivnosti delavcev oddelka in bi ju lahko označili kot kazalnika kakovosti.

#### **4.3.4.4. Kazalniki oddelka za finance in računovodstvo**

V oddelku za finance in računovodstvo v območni enoti se izvajajo tipična finančno-računovodska opravila podobno kot v podjetju, le da ne pripravljajo bilančnih podatkov za oddajo zunanjim uporabnikom, ampak oddajo bruto bilanco na centralo. Največji obseg predstavlja analitična evidenca saldakontov dobaviteljev oziroma izvajalcev zdravstvenih storitev, ki fakturirajo opravljeno delo za zavarovane osebe.

Opredeljeni kazalniki, ki naj bi odražali obseg dela, so bili v katalogu določeni:

1. število prejetih dokumentov (poravnava računov izvajalcem),
2. število vknjižb v glavno knjigo, v analitične evidence: osnovnih sredstev, plač (z avtorskimi honorarji in pogodbami o delu),
3. število vknjižb v analitični evidenci dobavitelji,
4. število opravljenih revizij po izdanem revizijskem zapisniku,
5. število izdanih obremenitev za plačilo prispevkov.

Predstavljeni kazalniki s svojimi vrednostmi kažejo na velikost oddelka, saj višja vrednost pomeni več dela oziroma večje potrebe po delavcih v tem oddelku. Iz zgornjih kazalnikov pa ni možno razbrati kakovosti dela.

#### **4.3.4.5. Kazalniki pravno-kadrovskega oddelka**

To je oddelek, kjer se izvajajo običajna kadrovska, pravna pa tudi splošna opravila. Glede na specifično dejavnost ZZZS je pretežni del pravnih nalog usmerjen v izterjavo prispevkov in regresnih zahtevkov (do nekaterih

povzročiteljev stroškov zdravstvenih storitev: delovne nesreče ob opustitvi varnostnih ukrepov, krivdni odgovornosti v prometnih nesrečah, pretepih in podobno). V tem oddelku se izvajajo tudi vsi postopki javnih naročil za nakupe blaga in storitev, ki jim je ZZZS kot javni zavod zavezan.

Katalog je predvidel naslednje kazalnike pravno-kadrovskega oddelka:

1. število nastavljenih spisov,
2. število vloženih zahtevkov,
3. število zaključenih postopkov,
4. znesek prejetih plačil,
5. število in vrednost opravljenih postopkov javnih naročil,
6. število drugih pravnih in splošnih postopkov,
7. delovna razmerja: število pogodb, aneksov, sklepov.

Za kazalnike 1-4 je v katalogu še vertikalna razmejitev na izterjavo prispevkov, premij za prostovoljno zdravstveno zavarovanje, regresne zahtevke in stečajne postopke. V glavnem predstavljajo aktivnost izterjave denarnih sredstev in bi jih lahko opredelili kot kazalnike kakovosti dela delavcev v oddelku.

#### **4.3.4.6. Kazalniki oddelka za delo zdravniške komisije I. stopnje in medicinski nadzor**

Delavci tega oddelka na območni enoti izvajajo naloge finančno-medicinskega nadzora pri izvajalcih zdravstvenih storitev v smislu izvajanja pogodb z ZZZS in pravilnega zaračunavanja zdravstvenih storitev. Drugi velik sklop nalog oddelka pa je obravnavanje primerov zavarovanih oseb, ki so napotene na zdravniško komisijo I. stopnje (komisija II. stopnje je na centrali) zaradi bolniške odsotnosti z dela nad 30 delovnih dni, napotitve na zdraviliško zdravljenje, upravičenost osebe do medicinsko-tehničnega pripomočka, zdravljenja v tujini in drugo. Zdravniška komisija zaseda v senatih treh zdravnikov. Vseh primerov zdravniške komisije ne obravnavajo v prisotnosti zavarovanca, ampak na osnovi medicinske dokumentacije, ki jo prejmejo o njem od osebnih zdravnikov.

Kazalniki oddelka, ki jih je predvidel katalog so:

1. število obravnavanih primerov na zdravniški komisiji I. stopnje,
2. število obravnavanih načrtov zobne rehabilitacije,
3. število izdanih dopisov,
4. število opravljenih nadzorov,
5. število pritožb zaradi nekorektno opravljenega nadzora,

6. število pisnih pritožb zavarovancev zaradi nekorektnega odnosa pri obravnavi njihovega primera na zdravniški komisiji v njihovi prisotnosti.

Vrednosti zgornjih kazalnikov kažejo predvsem na velikost oddelka oziroma kar območne enote, saj je od nje odvisno, na primer: število obravnavanih primerov na zdravniški komisiji, število nadzorov in vrednost drugih kazalnikov.

#### **4.3.4.7. Kazalniki oddelka informacijskega centra območja**

Informacijski center območja daje podporo uporabnikom močno razvejene in razvite tehnologije, ki je potrebna za obvladovanje zelo obsežnih baz podatkov in decentralizirane organizacije. Informacijske tehnologije ne razvijajo oddelki v območnih enotah, ampak se njihovi informatiki vključujejo v razvojne projekte področne enote Informacijski center ZZZS.

Kazalniki iz kataloga so naslednji:

1. število delovnih postaj in dlančnikov,
2. število strežnikov,
3. število izpostav,
4. število komunikacijskih povezav,
5. število komunikacijskih strežnikov,
6. število instaliranih Zavodovih aplikacij pri uporabnikih,
7. število projektov ZZZS, v katere so vključeni informatiki,
8. število kontaktov z izvajalci,
9. število izobraževalnih ur uporabnikov informacijskih storitev,
10. število izpadov strojne in programske opreme,
11. rezultati ankete "Kakovost informatike na ZZZS".

Vsi kazalniki odražajo velikost organizacijske enote in s tem posredno povezanega obsega dela. Kakovost dela pa kažejo le zadnji štirje kazalniki. Verjetno vseh kazalnikov niti ni smotrno prikazovati.

## **5. MOŽNE IZBOLJŠAVE LETNEGA PLANIRANJA IN KONTROLIRANJA V ZZZS**

### **5.1. Podlage letnemu planiranju v območni enoti ZZZS**

Centrala ZZZS kot strateška enota je z območno enoto, ki predstavlja operativno celico, povezana prek vizije, strategije, projektov in navodil. Po drugi strani

povezavo pomenijo tudi izhodišča, usmeritve in cilji letnega planiranja. Kratkoročni cilji ZZZS se ob upoštevanju usmeritev izražajo v letnem planu dela območne enote. Dosedanji poskusi opredelitve kazalnikov so bili glede na predhodne ugotovitve o spremljanju obsega dela bolj usmerjeni h količinam opravljenega dela v delovnem procesu, kar je razvidno iz teorije organizacij o lastnostih združb, kakršna je ZZZS. Uravnotežen sistem kazalnikov je lahko dobra podlaga za kratkoročno letno planiranje in učinkovito izvajanje strateških usmeritev managementa ZZZS. Planiranje kazalnikov glede na cilje ZZZS pomeni usmeritev za območno enoto in povratno informacijo za centralo v smislu realizacije letnega poslovnega plana ZZZS. Izvaja se prenos usmeritev managementa ZZZS do operativnega nivoja referentov.

### **5.1.1. Izpeljava podlag za letni plan območne enote iz plana ZZZS**

Poslovni plan ZZZS za koledarsko leto (Poslovni plan Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije za leto 2001, 2001, str. 5-38) opredeljuje kratkoročne cilje tudi po področjih. Izbrala sem si področje izvajanja obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki ureja in zagotavlja uresničevanje pravic zavarovanih oseb v sistemu zdravstvenega zavarovanja. Osredotočila se bom na to področje, čeprav so nekateri cilji in usmeritve podani procesno, drugi pa po organizacijskih enotah.

Cilji, ki naj bi bili uresničeni v letu n, so zapisani v uvodu poslovnega plana ZZZS za leto n. Možni bi bili tudi drugi cilji. Iz poslovnega plana sem izbrala po dva za vsak vidik in jih strukturirala po metodologiji uravnoteženega sistema kazalnikov:

#### **finančni vidik**

- stabilno financiranje zdravstvenih programov,
- zagotovitev dodatnih javnih sredstev za zdravstveno zavarovanje,

#### **vidik poslovanja s strankami**

- kakovostnejše uresničevanje drugih pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja,
- skrajšanje čakalnih dob,

#### **vidik notranjih poslovnih procesov**

- izdelane vsebinske strokovne podlage za dopolnitev zdravstvene zakonodaje,
- izvedeni planirani razvojni projekti,

#### **vidik učenja in rasti**

- dvig mednarodne razpoznavnosti ZZZS,
- dvig strokovnosti in kakovosti v poslovanju.

Te cilje, ki na tem mestu še niso kvantificirani, si lahko predstavljamo tudi kot stalno strateško usmeritev in ne le kot kratkoročne cilje. To so cilji strateškega

nivoja. Operativni enoti oziroma "neposrednim" delavcem, ki naj s svojim vsakodnevnim delom pripomorejo k izvedbi, konkretno ne kažejo, kaj in kako naj delajo, da bodo cilje uspešno dosegli. Manjkajo poti za doseg ciljev. Tudi učinkovitosti ne prikazujejo. Delavci jih razumejo kot načelne usmeritve, "kaj se bo delalo" ali tudi: "saj vemo, kaj se dela".

Iz poslovnih izhodišč in usmeritev je razvidno, da bo potrebno, na primer, za doseg cilja "kakovostnejše uresničevanje drugih pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja" realizirati tudi povišanje prispevne stopnje, kar sicer ni odvisno le od ZZZS. Prepričati bo treba slovensko javnost in politiko, da realen obseg sredstev za zdravstvo zaostaja za višino, ki je opredeljena v predpisih. Za ohranitev uravnoteženega poslovanja v bilančnem smislu prihodkov in odhodkov se zapisan cilj lahko razume, da se bo morala prispevna stopnja (prihodki) povečati, ob hkratni uvedbi ukrepov racionalizacije. Ne eno ne drugo ne bo pripeljalo avtomatsko do kakovostnejšega uresničevanja pravic. Zavarovane osebe namreč le-te drugače presojajo kot ZZZS ali kot delodajalci ali izvajalci zdravstvenih storitev oziroma zdravniki. Kakovostnejše uresničevanje pravic so, na primer, ukrepi za zniževanje čakalnih dob. Za zavarovance to pomeni višji prispevek in omejitve za obiske pri zdravniku, na drugi strani pa boljšo dostopnost. Na delodajalce, gledano z vidika obveznega plačila prispevka za financiranje dodatnih storitev pri zdravnikih, to vpliva negativno, saj posredno znižuje njihovo konkurenčno sposobnost na trgu. Pozitivni učinki pa se kažejo kot znižanje odsotnosti z dela zaradi bolezenskih razlogov, ko delavci hitreje opravijo posege, diagnostiko pri zdravnikih in se vrnejo na delo. Za zdravnike pomeni skrajšanje čakalnih dob manjšo obremenitev in manjši pritisk zavarovanih oseb, reorganizacijo dela v smislu racionalizacije (celostna obdelava pacienta) in opredelitev potreb po kontrolnih pregledih. Za ZZZS pa je to potreba po dodatnih sredstvih, novih, stimulativnih obračunskih sistemih za plačevanje zdravstvenih storitev, potreba po omejevanju pravic zavarovanih oseb, kar vse je treba podpreti s pravnimi podlagami. Postavlja se torej vprašanje, kaj pomeni kakovostnejše uresničevanje pravic?

#### **5.1.1.1. Finančni vidik izvajanja obveznega zdravstvenega zavarovanja**

Izvajanja obveznega zdravstvenega zavarovanja je - poleg zdravstvene analitike in ekonomike ter financ in računovodstva – ključno področje. V letu n predvideva strateška raven naslednje aktivnosti:

1. Razpis za dobavitelje medicinsko-tehničnih pripomočkov in določitev pogojev poslovanja izposojevalnic pripomočkov: ta aktivnost naj bi bila realizirana s ciljem obvladovanja izdatkov, saj naj bi na osnovi javnega razpisa prejeli



cenovno konkurenčne ponudbe, izbrana pa bi bila najugodnejša glede na kakovost, ceno in drugo;

2. Zadržanje ravni zadržanosti z dela nad 30 dni na ravni leta n-1 (8,4 % vseh odhodkov obveznega zdravstvenega zavarovanja): Na območnih enotah, ki presegajo povprečje iz leta n-1, naj bi se odsotnost zavarovanih oseb z dela nad 30 dni znižala, ker gre po tem času nadomestilo plače v breme stroškov ZZZS. Ob tem naj bi se za doseganje tega cilja posluževali laičnega nadzora nad upravičenostjo zadržanosti od dela in ob tem spoštovanje navodil zdravnika za ravnanje v času te odsotnosti. Ta cilj, ki je v prvem delu zelo konkreten, v drugem pa ne opredeljuje okvirnega obsega laičnega nadzorovanja, ima za posledico določene pozitivne in negativne učinke v odhodkih, povezanih z absentizmom, ki ga plačuje ZZZS. Najmanj 2-krat letno naj bi analizirali gibanje absentizma v Sloveniji po vzrokih, trajanju, diagnozah in po zdravnikih, ki so ga odobrili, ter podatke posredovali javnosti. Glede na obseg analize, ki jo je potrebno pripraviti, je ocena, da bi bila ta časovno dovolj pogosto. V povezavi s tem naj bi ZZZS sodeloval tudi v nacionalnih projektih s področja zdravja in varnosti pri delu.

Ti cilji kažejo, da področje s svojo vlogo in dejavnostmi podpira cilje ZZZS. Kazalniki izvedeni iz ciljev področja za izvajanje obveznega zdravstvenega zavarovanja z vplivom na obvladovanje odhodkov, bi lahko bili višina odhodkov - nominalno v obdobju, rast le-teh glede na enako obdobje v preteklem letu po območnih enotah in skupaj za ZZZS ter povprečno na zavarovanca za naslednje vrste odhodkov:

- zdravila,
- medicinsko-tehnični pripomočki,
- zdravljenje v tujini,
- nadomestila (glede na postavljeni cilj se odhodki ne spremljajo ločeno v okviru te postavke za bolniško odsotnost nad 30 dni)
- pogrebne in posmrtnine,
- potni stroški.

#### **5.1.1.2. Vidik poslovanja s strankami področja obveznega zdravstvenega zavarovanja**

Ta vidik ima nalogo izboljšanja poslovanja ZZZS z okoljem: s strankami, zlasti z zavarovanimi osebami, izvajalci zdravstvenih storitev, delodajalci, s strokovno in politično javnostjo. Predvideni cilji so:

1. Novi meddržavni sporazumi in oblikovanje dogovorov organov za zvezo. Tako naj bi v letu n sodelovali pri pripravi sporazumov o socialni varnosti z državami,

s katerimi le-teh še ni: z Jugoslavijo in Bosno. Dokončana naj bi bila tudi pogajanja s Francijo, Luksemburgom, Nizozemsko in Češko. Glede na to, da ZZZS samo sodeluje in ni nosilec aktivnosti, je precej vprašljiva realizacija cilja. Potrebno bi bilo cilj zastaviti konkretno: Kaj morajo delavci ZZZS narediti v zvezi s to nalogo in v kakšnem obsegu se pričakujejo izvedbene aktivnosti?

2. Priprava sprememb in dopolnitev Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja ter ostalih splošnih aktov: ZZZS naj bi spremenil in dopolnil posamezne splošne akte, in sicer enkrat Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja, dvakrat naj bi sprejel sklep o višini pogrebnine, najmanj enkrat, lahko tudi večkrat, pa naj bi prišlo do spremembe sklepa o cenovnih standardih tehničnih pripomočkov; dopolnili naj bi še medicinske kriterije za dodelitev medicinsko-tehničnih pripomočkov. O vseh spremembah naj bi ZZZS pravilno in pravočasno obveščal izvajalce zdravstvenih storitev in zavarovane osebe z okrožnicami, navodili in priročniki. Naloge so konkretne, niso pa časovno opredeljene. Cilj bo dosežen, če se bo vse to zgodilo v enem letu.

Tudi za te cilje področja lahko ugotovim, da so skladni s cilji ZZZS. Čeprav zanje ni postavljenega direktnega kazalnika, ki bi kazal na realizacijo zadanih nalog. Realizacija obveščanja zavarovancev in izvajalcev je prikazana v sklopu drugih poslovnih področij (informativna štabna funkcija) oziroma procesno kot izložek. Po vsej verjetnosti pa sodeluje pri izdajah informativnih gradiv tudi področje za izvajanje obveznega zdravstvenega zavarovanja.

### **5.1.1.3. Vidik notranjih poslovnih procesov področja obveznega zdravstvenega zavarovanja**

Vidik notranjih poslovnih procesov mora s cilji in kazalniki zagotavljati racionalizacijo poslovanja in odpravljanje ozkih grl v procesu dela. Cilji so:

1. Širitev zapisov na kartici zdravstvenega zavarovanja: V letu n naj bi le-ta obsegala razvoj aplikacije zapisa izdanih medicinsko-tehničnih pripomočkov, širitev funkcionalnosti samopostrežnih terminalov, utrditev funkcionalnosti prenosnih čitalnikov in še nekatere druge funkcije. V tem primeru gre za razvojno naravnane cilje, ki so dovolj konkretni za razumevanje in izvedbo. Uspešnost izvedbe opredeljuje zapisana naloga.
2. Dograjevanje elementov za vodenje evidenc zavarovanih oseb in zavezancev za prispevek: Dograjene naj bi bile zbirke podatkov in prilagojena programska oprema. Samo področje za izvajanje obveznega zdravstvenega zavarovanja pa naj bi podalo definicije za dodelavo programske opreme za dograditev zbirke podatkov obveznega zdravstvenega zavarovanja, evidentiranje izposojenih in izdanih medicinsko-tehničnih pripomočkov, dopolnitev programske opreme, ki podpira delo zdravniških komisij, izdajo obrazcev na podlagi sklenjenih

bilateralnih sporazumov o socialnem zavarovanju in za obdelovanje ter izplačilo povračil in nadomestil pravnim osebam. Naloge so konkretne, cilj pa naj bi bil realizacija vsega tega v letu n. V tem kratkoročnem planu bi lahko opredelili tudi terminski plan izvedbe ciljev, ZZZS pa naj bi dopolnjeval metodološke podlage za vključitev vseh oseb v obvezno zdravstveno zavarovanje in zagotavljal pogoje za realizacijo.

3. Dograditev postopkov in organizacije dela za zagotovitev pravne varnosti pri uveljavljanju pravic zavarovanih oseb: ZZZS naj bi pripravljala in posredovala vsem subjektom v sistemu navodila in pojasnila za uresničevanje in varstvo pravic zavarovanih oseb. V sodelovanju z drugimi pristojnimi institucijami naj bi sproti ugotavljal pogoje za vstop posameznih kategorij oseb v obvezno zdravstveno zavarovanje. To so naloge, ki izhajajo že iz poslanstva in statuta ZZZS. Iz plana področja bi obseg in konkretizacija le-teh morala biti razvidna s tem, da bi imele območne enote usmeritve za izdelavo svojih planov dela. V skladu s pričakovano spremembo Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju naj bi ZZZS nanovo opredelil tudi postopke in pristojnosti zdravniških komisij I. in II. stopnje kot izvedenskih organov ZZZS. Ob tem naj bi prilagodil tudi tehnološko, vsebinsko in pravno podlago za izvedbo sprememb omenjenega zakona.

Cilji področja za izvajanje obveznega zdravstvenega zavarovanja so podpora ciljem ZZZS z vidika notranjih poslovnih procesov. Predlagali bi lahko naslednje kazalnike:

1. Širitev funkcij na kartici zdravstvenega zavarovanja: opis realizacije z opredelitvijo vloge področja za izvajanje obveznega zdravstvenega zavarovanja.
2. Dograjevanje metodoloških podlag za vključitev vseh oseb v obvezno zdravstveno zavarovanje:
  - število in odstotek nezavarovanih oseb,
  - število in odstotek dvojnih zavarovanj,
  - število vnosov v bazo oseb zavarovanja,
  - število obračunov za nadomestila in povračila,
  - število evidentiranih medicinsko-tehničnih pripomočkov,
  - število obravnav zavezancev (prijav, odjav, sprememb).

#### **5.1.1.4. Vidik učenja in rasti področja obveznega zdravstvenega zavarovanja**

Vidik učenja in rasti je za področje obveznega zdravstvenega zavarovanja zelo pomemben, saj je kadrovska struktura delavcev zelo različna: veliko delavcev s

srednjo izobrazbo na eni strani, zdravniki specialisti na drugi, odgovornost in izpostavljenost do strank in okolja pa izredno velika.

Cilj je večje poenotenje dela izvedenskih organov oziroma zdravniških komisij, ki naj bi ga dosegli z uveljavitvijo kriterijev za ocenjevanje zadržanosti z dela iz bolezenskih razlogov ter izobraževanjem v ZZS zaposlenih zdravnikov za uporabo teh kriterijev. Poenotenje dela na vseh območnih enotah naj bi dosegli s centralnimi navodili za izplačevanje nadomestil in postopkov napotitev v tujino. Pomembno je, da različni zdravniki na vseh lokacijah območnih enot obravnavajo zavarovane osebe enako, z enakimi kriteriji. S tem jim zagotavljamo tudi enake pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja.

Cilji področja so podcilji ciljev Zavoda. Iz kataloga učnih delavnic, plana kadrov po delovnih mestih in še nekaterih drugih postavk razberemo predvidene aktivnosti.

### **5.1.2. Pomanjkljivost usmeritev za pripravo plana območne enote**

Iz prikazanega sledi, da so v planu dela ZZS in področja za izvajanje obveznega zavarovanja na centrali prikazane naloge, ki izhajajo iz rednega poslovnega procesa že kot dejstvo. Cilji, kot želeni in pričakovani dosežki v prihodnosti, v glavnem niso povezani s kazalnikom. Politika je prepuščena območnim enotam. Za dosežen cilj naj bi veljala opravljena naloga oziroma redno izvajanje procesa. Območnim enotam, katerim je plan dela področja osnova za planiranje, ni jasno predstavljeno, kaj se od njih pričakuje. Zavod nima na najvišjem nivoju določenih planskih vrednosti kazalnikov uspešnosti poslovanja. Določitev cilja je prepuščena območnim enotam. Kratkoročni plan je kvantificiran le izjemoma, na primer: 8,4 % odhodkov za nadomestila bolezenskih odsotnosti z dela v strukturi vseh odhodkov. Planiranje prihodkov in odhodkov (finančno poslovanje) pa je primerno urejeno. Iz delnih planov območnih enot je mogoče narediti zbirni plan ZZS.

Spremljanje kazalnikov je še v začetni fazi. Določen je nabor okrog 30 ciljev iz poslovnega plana ZZS in okrog 40 tabel za kazalnike celega ZZS z vsemi področji. V tabelah se nahaja po več kazalnikov. V glavnem ni ciljnih vrednosti, razen finančnih planov. Metodologija prikaza kazalnikov je tabela z navedbo vira podatkov in definicijo za pridobivanje podatkov. V večini primerov je predvidena vrednost za ZZS kot seštevek posameznih, eksplicitno navedenih območnih enot. Navedba območnih enot na tem mestu bi ne bila smiselna, saj gre za plan ZZS. Prikaz plana in realizacije posameznega pojavnega je smiseln na nivoju plana področja, saj je le-to po organizacijski strukturi odgovorno za strokovno delo tudi na območnih enotah v določenem oddelku (na primer: področje izvajanja

obveznega zdravstvenega zavarovanja na centrali v povezavi z oddelkom za obvezno zdravstveno zavarovanje in delom oddelka za delo zdravniške komisije I. stopnje in medicinski nadzor na območnih enotah).

Pomanjkljivost predstavlja analiza preteklega obdobja in opredelitev taktik oziroma poti za doseg ciljev.

Sistem planiranja v ZZZS je v razvoju. Nabor kazalnikov je zelo specifičen, saj ni možne direktne primerjave s sorodno nedobičkovno institucijo. Planiranje v nedobičkovnih združbah je v razvoju; bolj kot k uspešnosti in učinkovitosti s finančnega oziroma poslovnega vidika, je usmerjeno k merjenju obsega rutinskih delovnih nalog.

Vsak cilj bi moral imeti svoje kazalnike, ki bi v planu kazali ciljno vrednost, v poročilu o izvedbi pa dosežke. Ta princip bi morala prevzeti tudi področja, ki bi lahko imela cilje že bolj razdelane in razširjen nabor kazalnikov. Z njimi bi področja tudi usmerjala podrejene organizacijske enote v njihovo delovanje in obenem celovito prikazovala planirane in realizirane cilje.

Ob tem bi se bilo treba odločiti, ali je zbiranje podatkov o obsegu dela še potrebno. Nekateri kazalniki se podvojijo v planu in podatkih o obsegu, kar ni racionalno. Spremljanje obsega dela pa ne predvideva planiranja.

Končni cilj moje analize planiranja niso plani področij, ampak plani in v njih prikazani kazalniki uspešnosti na območnih enotah v povezavi s centralo. Ker uspešnost presoja okolje, na primer centrala, je brez konkretnih usmeritev (kaj je potrebno doseči in ne le delovati) težko objektivno presoditi posamezno območno enoto. To ima lahko za posledico tudi subjektivno nagrajevanje oziroma presojanje in primerjanje območnih enot.

## **5.2. Predlog novega plana dela območne enote**

Za plan območne enote je treba najprej analizirati obstoječe stanje in stanje v okolju, ki vpliva na delo območne enote. Za območno enoto je proučitev okolja tudi analiza usmeritev, ciljev in predvidenih poti za doseg ciljev, ki jih prejme od centrale in podatki drugih območnih enot, s katerimi se lahko primerja. V teh okoliščinah je nujno določiti še cilje in taktike območne enote za doseg njenih ciljev. Pomembno je, da so nekateri cilji istočasno cilji ZZZS in cilji območne enote. Eni in drugi si tudi ne smejo nasprotovati, saj je območna enota del ZZZS, in mora upoštevati hierarhijo. Vsaka organizacijska enota, oddelek in izpostava planira

dejavnosti in si postavi kratkoročne cilje, katere delavci neposredno izvajajo. Potreba po razumljivih in enostavnih ciljih je izredno velika, poleg tega pa je nujna tudi jasna opredelitev predvidenih poti za doseganje ciljev.

Iz strnjenege zapisa o poslanstvu in viziji ZZZS lahko opredelimo tudi vizijo, dolgoročne cilje oziroma naloge območne enote po metodologiji uravnoteženega sistema kazalnikov.

### **5.2.1. Finančni vidik plana območne enote**

Splošne naloge območne enote na finančnem področju so:

- gospodarjenje s sredstvi,
- racionalna in namenska raba planiranih sredstev,
- izterjava prispevkov in drugih terjatev.

Uskladitev finančnih planov območnih enot je nujnost. Določijo se možnosti enot glede odhodkov območnih enot. Izhodišča in usmeritve centrale se morajo odraziti v planskih ciljih. Poti za doseg ciljev so lahko bolj ali manj določene. Kontroliranje se nanaša na cilj oziroma na pot za doseg cilja, kar je bolj pomembno za organizacijo.

Posamezna območna enota ne ugotavlja poslovnega izida. Bilance za zunanje uporabnike sestavlja zbirno centrala za cel ZZZS. Območna enota pridobiva prihodke v glavnem iz nakazil centrale, in sicer iz centralnih zbirnih računov, komor prispevke za obvezno zdravstveno zavarovanje nakazujejo zavezanci za plačevanje po zakonu. Planiranje prihodkov na območni enoti zato ni pomembno v celotni višini, ampak le v delu, na katerega delavci s svojimi aktivnostmi lahko vplivajo: to pa sta revizija plačevanja prispevkov ter izterjava škod od povzročiteljev stroškov ZZZS.

Kazalniki izterjave so pomembni zaradi spremljanja dopolnilne izterjave (primarno izterjavo izvaja Davčna uprava prek svojih davčnih uradov), ki se izvaja na območni enoti. Revizor na območni enoti izvaja revizijske preglede s tem, ko pregleduje podatke o zaposlenih delavcih pri zavezancih za plačilo prispevkov ter ugotavlja pravilnost obračuna prispevkov. Zaradi aktualnosti izterjave prispevkov je planiranje in kontroliranje teh aktivnosti potrebno in pomembno. Možen plan izterjave prispevkov prikazuje tabela 5. Izterjava prispevkov poteka večinoma v oddelku za finance in računovodstvo, zato je ta del smiselno prikazati ločeno od izterjave, ki jo opravijo v pravno-kadrovskem oddelku.

Tabela 5: Plan izterjave prispevkov v oddelku za finance in računovodstvo območne enote

<b>izterjava prispevkov</b>	<b>realizacija za leto I-1</b>	<b>plan za leto I</b>	<b>indeks plan / real.</b>
število začetih postopkov	100	100	100,0
število zaključenih postopkov	70	70	100,0
znesek izterjanih prispevkov v tisoč SIT	10.000	12.000	120,0
<b>stanje prispevkov v tisoč SIT</b>			
neplačani	600.000	600.000	100,0
odloženi	8.000	8.000	100,0
odpisani	52.000	36.000	69,2

Vir: lastni izdelani plani

Pravna pot izterjave je eden od načinov izterjave prihodkov ZZS na območni enoti. S tem so povezani stroški plačanih taks. Uspešnost in obseg opravljenega dela pa sta odvisna od aktivnosti pravnikov. Ti postopki trajajo dalj časa, zato je treba spremljati tako število začetih kot zaključenih postopkov. Pomembno je, ali gre za manj večjih zadev, ki prinesejo več prihodka, ali več manjših, kjer je treba vložiti dosti več truda za manjši rezultat. Iz tabele 6 so razvidni plani izterjave v pravno-kadrovskem oddelku. Izterjava prispevkov po pravni poti je v bistvu nadaljevanje izterjave, ki jo izvajajo v finančno-računovodskem oddelku. Izterjava regresnih zahtevkov pa je ena od osnovnih nalog pravnikov na območni enoti.

Tabela 6: Plan izterjave prispevkov in regresnih zahtevkov v pravno-kadrovskem oddelku območne enote

<b>izterjava prispevkov</b>	<b>realizacija za leto I-1</b>	<b>plan za leto I</b>	<b>indeks plan / real.</b>
število začetih postopkov	50	50	100,0
števila zaključenih postopkov	50	50	100,0
znesek izterjanih prispevkov v tisoč SIT	7.000	7.700	110,0
<b>povračila škod (regresni zahtevki)</b>			
število začetih postopkov	50	50	100,0
število zaključenih postopkov	40	60	150,0
znesek izterjanih povračil v tisoč SIT	12.900	14.000	108,5

Vir: lastni izdelani plani

Za ZZZS obstaja zbirni plan oziroma finančni načrt odhodkov zdravstvene dejavnosti. Na enakih predpostavkah bi morali narediti tudi plan teh odhodkov za območno enoto (tabela 7). Izdatki predstavljajo stroške in istočasno tudi odhodke, saj ima ZZZS proračunski princip računovodskega izkazovanja poslovanja.

Tabela 7: Plan odhodkov za zdravstvene dejavnosti in denarna nadomestila v območni enoti

		(v mio SIT)	
<b>odhodki za zdravstvene dejavnosti in denarne dajatve</b>	<b>realizacija za leto l-1</b>	<b>plan za leto l</b>	<b>indeks plan / real.</b>
osnovna zdravstvena dejavnost	3.058	3.235	105,8
specialistična ambulantna in bolnišnična dejavnost	6.025	6.380	105,9
zdraviliško zdravljenje	169	179	105,9
lekarniška dejavnost	294	311	105,8
dejavnost socialnih zavodov	840	888	105,7
ostale neprofitne organizacije	22	23	104,5
<b>skupaj zdravstvene storitve</b>	<b>10.408</b>	<b>11.017</b>	<b>105,9</b>
zdravila	2.134	2.303	107,9
medicinsko-tehnični pripomočki	386	411	106,5
kri in socialna medicina	49	52	106,1
zdravljenje v tujini	100	106	106,0
konvencije	8	9	112,5
<b>skupaj ostala zdravstvena dejavnost</b>	<b>2.677</b>	<b>2.880</b>	<b>107,6</b>
nadomestila	1.391	1.544	111,0
pogrebnine in posmrtnine	108	115	106,5
potni stroški	18	19	105,6
<b>skupaj denarne dajatve</b>	<b>1.517</b>	<b>1.678</b>	<b>110,6</b>
<b>SKUPAJ</b>	<b>14.602</b>	<b>15.576</b>	<b>106,7</b>

Vir: lastni izdelani plani

Višina odhodkov območne enote je odvisna od njene velikosti in velikosti izvajalcev zdravstvenih storitev na njenem območju. Kontroliranje na območni enoti pokaže pojave, ki pri posamezni postavki povzročajo odstopanje od planov. Območna enota sicer nima posebnega vpliva na višino tega odhodka, saj nanj vplivajo dogajanja v državi, kot so pogajanja za plače zdravstvenih delavcev, cene zdravil, ki niso tržno oblikovane in podobno. Možnost vplivanja je nadzor izvajalcev zdravstvenih storitev, da zaračunavajo dejansko opravljene storitve v skladu s pogodбами. Druga možnost je ta, da je zaradi visokih zneskov plačil nujen močan notranji nadzor, da ne bi prihajalo do napak. Pojav bi spremljali po postavkah, ki bi bile usklajene s planom ZZZS; prikazali bi stanje v preteklem letu in ciljno



vrednost za plansko leto. Kontroliranje lahko sproti usmerja aktivnosti območne enote. Obenem lahko daje signale centrali o posameznih pojavih. Uvedene korektivne aktivnosti lahko zadržujejo pojave v sprejemljivih mejah. Posebej je smiselno prikazovati odhodke za zdravstvene storitve, za ostalo zdravstveno dejavnost ter denarne dajatve. Zdravstvene storitve so količinsko omejene s pogodbenim razmerjem do posameznega izvajalca zdravstvenih storitev, in sicer je opredeljen zgornji limit. Na višino vplivajo morebitna predčasna plačila ali dani avansi; lahko pa tudi valorizacija, ki temelji na drugačnih narodnogospodarskih gibanjih, kot so bila planirana. Odhodke za drugo zdravstveno dejavnost predstavljajo v glavnem odhodki za zdravila. Le-ta niso omejena z limitom, zato je ugotovitev odstopanja osnova za aktivnosti na območni enoti: razgovori z zdravniki - predpisovalci in podobno. Še posebej bi morali spremljati na območni enoti odhodke za denarne dajatve zavarovancem (nadomestila plač, pogrebne, posmrtnine, potne stroške). Večjih odstopanj praviloma ne bi smelo biti, sicer je potrebno takojšnje ukrepanje v smislu ugotavljanja vzrokov in odpravljanje le-teh. Planirana povečanja odhodkov glede na realizacijo v preteklem letu morajo biti usklajena s centralo. Dober pokazatelj splošnega trenda v državi pa so primerjalni podatki po območnih enotah, ki naj bi imeli na splošno podobne zakonitosti, saj povsod veljajo enaki predpisi, enake pravice zavarovancev, enaka izhodišča za sklepanje pogodb z izvajalci zdravstvenih storitev in podobno.

Vpliv območne enote na odhodke je precejšen. Iz tabele 8 je razvidno, da so največja postavka plače delavcev območne enote in prispevki, ki morajo biti planirani glede na kadroviški plan. Odhodki za nabavo osnovnih sredstev in vzdrževanje sta visoki, natančno planirani postavki in še posebej razčlenjeni. Ne planiramo posebej odhodkov za kazni in obresti, kar kaže na to, da je treba obveznosti poravnati v rokih. Odhodki za pisarniški material je tudi visoka postavka. Enako bi lahko rekli, da so visoke postavke odhodkov za energijo, komunikacije ter komunalne storitve, saj gre pri tem v glavnem za poštno in telefonske usluge. Drugi operativni odhodki predstavljajo v glavnem plačila za pogodbeno dela zdravnikov zdravniške komisije in odhodke kontrolorja bolniškega staleža, ki se ga vključuje v proces ugotavljanja pravice do nadomestila plače. Planiranje odhodkov je usklajeno z usmeritvami centrale oziroma z narodnogospodarskimi gibanji oziroma opravičljivimi realnimi pričakovanji.

Centrala bi morala dati usmeritev območnim enotam glede tega, ali je prvenstveno pomemben skupni odhodek poslovanja območne enote ali pa so predvsem važne posamezne postavke v planu odhodkov poslovanja. Bolj bi bila primerna prva usmeritev, saj bi z nekaterimi drugimi plani, na primer planom kadrov, lahko usmerjali poslovanje območne enote, medtem ko bi odhodke lahko območna

enota usmerjala na področja, kjer se pokaže potreba. Takšna možnost bi upoštevala načelo posebnosti območja, čemur se mora prilagajati območna enota, če hoče biti uspešna.

Tabela 8: Plan odhodkov poslovanja območne enote

vrsta odhodka	(v tisoč SIT)		
	realizacija za leto l-1	plan za leto l	indeks plan / real.
pisarniški, splošni material in storitve	10.822	11.515	106,4
posebni material in storitve	850	904	106,4
energija, komunal. storit. in komunikacije	11.962	12.727	106,4
prevozni stroški in storitve	540	575	106,5
izdatki za službena potovanja	1.430	1.522	106,4
tekoče vzdrževanje	2.035	2.165	106,4
najemnine in zakupnine (leasing)	79	84	106,3
kazni in odškodnine	0	0	
davek na izplačane plače	8.830	8.983	101,7
drugi operativni odhodki	11.357	12.184	107,3
<b>skupaj odhodki za blago in storitve</b>	<b>47.905</b>	<b>50.659</b>	<b>105,7</b>
<b>plačila domačih obresti</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
nakup in gradnja osnovnih sredstev	5.062	7.990	157,8
investicijsko vzdrževanje	7.258	3.600	49,6
<b>skupaj nova osnov. sred. in vzdrževan.</b>	<b>12.320</b>	<b>11.590</b>	<b>94,1</b>
<b>prispevki delodajalcev za social. var.</b>	<b>24.855</b>	<b>25.986</b>	<b>104,6</b>
plače in dodatki	146.900	160.019	108,9
regres za letni dopust	5.748	6.365	110,7
povračila in nadomestila	10.857	13.649	125,7
sredstva za delovno uspešnost	9.314	3.200	34,4
sredstva za nadurno delo	96	110	114,6
drugi izdatki zaposlenim	484	679	140,3
<b>skupaj plače in drugi izdatki zaposlen.</b>	<b>173.399</b>	<b>184.022</b>	<b>106,1</b>
<b>SKUPAJ</b>	<b>258.479</b>	<b>272.257</b>	<b>105,3</b>

Vir: lastni izdelani plani

Podatki o planiranih vzdrževalnih delih ter nakupih po vrstah in posameznih lokacijah (tabela 9) so osnova za izvedbo postopkov javnih naročil oziroma planiranja le-teh. Slediti je treba skupnemu cilju ZZZS o dovoljenem največjem obsegu sredstev za nakupe in vzdrževanje v nekem letu.

Tabela 9: Plan odhodkov za nabave osnovnih sredstev in investicijsko vzdrževanje območne enote

		(v tisoč SIT)	
<b>nabave osnovnih sredstev</b>	<b>realizacija za leto l-1</b>	<b>plan za leto l</b>	<b>indeks plan / real.</b>
nakup prevoznih sredstev	0	5.000	
nakup opreme – pisarniške	1.000	2.000	200,0
nakup opreme – birotehnične	200	110	55,0
nakup drugih osnovnih sredstev	300	500	166,7
<b>skupaj za sedež območne enote</b>	<b>1.500</b>	<b>7.610</b>	<b>507,3</b>
izpostava 1: nakup opreme – birotehnične	0	70	
izpostava 2: nakup opreme – birotehnične	40	240	600,0
izpostava 3: nakup opreme – pisarniške	700	70	10,0
<b>skupaj za vse izpostave</b>	<b>740</b>	<b>380</b>	<b>51,4</b>
<b>SKUPAJ</b>	<b>2.240</b>	<b>7.990</b>	<b>356,7</b>
<b>investicijsko vzdrževanje</b>	<b>realizacija za leto l-1</b>	<b>plan za leto l</b>	<b>indeks plan / real.</b>
vzdrževanja stavb	200	500	250,0
vzdrževanje prostorov in instalacij	1.000	2.500	250,0
<b>vzdrževalna dela na sedežu območne enote</b>	<b>1.200</b>	<b>3.000</b>	<b>250,0</b>
izpostava 1: vzdrževa.računalniške opreme	300	0	
izpostava 2: vzdrževa.računalniške opreme	300	300	100,0
izpostava 3: vzdrževanje instalacij	200	0	
<b>skupaj vzdrževalna dela izpostav</b>	<b>800</b>	<b>300</b>	<b>37,5</b>
<b>SKUPAJ</b>	<b>2.000</b>	<b>3.300</b>	<b>165,0</b>

Vir: lastni izdelani plani

Povečanje posamezne postavke v okviru plana odhodkov za nabave osnovnih sredstev in investicijskega vzdrževanja glede na preteklo leto ni opredeljeno z neko konstantno rastjo, saj gre za vlaganja v okviru možnosti po potrebah. Plan odhodkov pa naj bi bil narejen po lokacijah (izpostavah) območne enote, saj je treba na vseh doseči podobno raven opremljenosti delovnih mest in solidno vzdrževanje objektov.

### 5.2.2. Vidik poslovanja s strankami v planu območne enote

Območna enota posluje s tremi velikimi skupinami strank: zavarovanci (kupci – uporabniki), izvajalci zdravstvenih storitev (dobavitelji) in zavezanci za plačevanje prispevkov (kupci – plačniki). Poleg teh ima še druge poslovne partnerje. Posledica tega so naloge, ki jih izvaja:

- sklepa in spremlja pogodbe z izvajalci zdravstvenih storitev,

- ureja obvezno zdravstveno zavarovanje osebam,
- presoja upravičenost zavarovanih oseb do pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja in jih zagotavlja,
- meri in proučuje zadovoljstvo uporabnikov zdravstvenih storitev in zdravstvenega zavarovanja,
- informira okolje o novostih iz zdravstvenega zavarovanja,
- organizira seje območnega sveta.

Število pogodb z izvajalci zdravstvenih storitev, ki jih prikazuje tabela 10, ni odvisno od dela na območni enoti. Posredno pa prikazuje obseg in vrsto dela, ki ga bo območna enota morala opraviti. Vsak tip pogodbenega izvajalca ima svoje zahteve. Plani sklenjenih pogodb in nadzorov izvajalcev so povezani. Številne so aktivnosti, ki potekajo ob sklepanju pogodb enkrat letno, še več pa jih je za spremljanje teh pogodb.

Tabela 10: Plan sklenjenih pogodb po tipih izvajalcev zdravstvenih storitev v območni enoti

<b>Število sklenjenih pogodb z izvajalci zdravstvenih storitev</b>	<b>realizacija za leto l-1</b>	<b>plan za leto l</b>	<b>indeks plan / real.</b>
javni zavodi - bolnišnice	1	1	100,0
- zdravstveni domovi	4	4	100,0
- domovi za starejše	4	5	125,0
- lekarne	4	4	100,0
zasebniki - splošni zdravniki	5	6	120,0
- zobozdravniki	20	24	120,0
- specialisti	3	4	133,3
- lekarne	3	5	166,7
- druge dejavnosti	7	8	114,3
<b>SKUPAJ</b>	<b>51</b>	<b>61</b>	<b>119,6</b>

Vir: lastni izdelani plani

Pogodbe sklene območna enota s tistimi izvajalci na njenem območju, ki bodo za zavarovane osebe izvajali zdravstvene storitve v opredeljenem obsegu in za določeno ceno ter z dogovorjenim ordinacijskim časom in čakalno dobo. To je tudi predmet nadzоровanja izvajanja pogodbenih razmerij. Nadzor prinese prihodek in poveča obseg storitev, ki ga zavarovane osebe lahko koristijo pri izvajalcih zdravstvenih storitev, kar pomeni višjo dostopnost in kakovost v sistemu. Obseg nadzornih aktivnosti prikazuje tabela 11. Povečanje plana nadzornih aktivnosti glede na realizacijo preteklega leta je odvisno od kadrovskih virov, saj ob

omejenem številu delavcev in ob nespremenjenem obsegu dela na drugih opravilih ni možno v neskončnost povečevati obsega nadzora izvajalcev.

Tabela 11: Plan nadzorov izvajalcev zdravstvenih storitev v območni enoti po vrstah

število nadzorov po vrstah	realizacija za leto I-1	plan za leto I	indeks plan / real.
finančno-medicinski nadzori			
- med-območni	15	20	133,3
- območni	7	9	128,6
finančni nadzori	8	10	125,0
nadzori pravic	8	10	125,0
administrativni nadzori	10	10	100,0
<b>SKUPAJ</b>	<b>48</b>	<b>59</b>	<b>122,9</b>

Vir: lastni izdelani plani

Tudi plani dela zdravniške komisije in izplačil nadomestil plač zaposlenim za čas bolezenske odsotnosti so med seboj procesno povezani. Zdravniška komisija I. stopnje v območni enoti dobi od osebnih zdravnikov zavarovanih oseb v obravnavo predloge bolniškega staleža nad 30 delovnih dni. Od takrat dalje je ZZZS plačnik te bolniške odsotnosti z dela. Poleg bolniške odsotnosti zdravniška komisija obravnava še usmerjanje zavarovanih oseb na zdraviliško zdravljenje in še nekatere druge zadeve. Zdravniška komisija podaja svoja mnenja le na osnovi medicinske dokumentacije, vendar je za objektivno presojo včasih le treba pacienta vabiti na obravnavo ali pa ga obiskati na domu, kar naredi kontrolor, ki ni zdravnik, ter se tako seznaniti z bolnikovim ravnanjem - spoštovanjem zdravnikovih navodil v postopku zdravljenja doma. Vse aktivnosti naj bi pripomogle k zmanjšanju bolniških odsotnosti (spoštovanje navodil zdravnika o ravnanju, ko je zavarovanec bolan in preprečevanje zlorab ter nepotrebne podaljševanja bolniških odsotnosti na račun javnih sredstev), a ne na račun bolnih ljudi. Predstavljeni kazalniki v tabeli 12 so tisti, ki lahko usmerjajo delo zdravnikov v zdravniških komisijah, da s svojimi aktivnostmi pripomorejo k doseganju cilja: obvladovanje bolezenskih odsotnosti in s tem stroška za nadomestila plač, ki jih ZZZS plačuje.

Tabela 12: Plan dela na zdravniški komisiji I. stopnje v območni enoti

<b>kazalniki dela zdravniške komisije</b>	<b>realizacija za leto I-1</b>	<b>plan za leto I</b>	<b>indeks plan / real.</b>
število vseh obravnavanih primerov:	18.866	20.000	106,0
- bolniškega staleža	15.000	16.000	106,7
- zdraviliškega zdravljenja	2.100	2.200	104,8
% osebno prisotnih	19	20	105,3
število pritožb	162	320	197,5
% spremenjenih mnenj na zdravniški komisiji II. st.	20	15	75,0
% izgubljenih dni zaradi bol – skupaj	4,8	4,8	100,0
- nad 30 dni	1,9	1,8	94,7
število laičnih nadzorov bolniške:	286	240	83,9
- število ugotovljenih kršitev bolni.	202	150	74,3
- število zadržanih nadomestil na podlagi laičnih nadzorov	0	5	
število dolgotrajnih staležnikov	100	100	100,0
število ciljanih nadzorov (pri zdravnikih, ki predpisujejo največ bolnišk)	1	4	400,0

Vir: lastni izdelani plani

Poleg usmerjanja in kontroliranja dela zdravniške komisije je pomemben tudi notranji nadzor za odpravljanje morebitnih napak v zvezi z nakazovanjem sredstev upravičencem. Obseg dela prikazuje tabela 13.

Tabela 13: Plan števila obračunanih in refundiranih nadomestil in povračil

<b>število obračunanih in refundiranih nadomestil in povračil</b>	<b>realizacija za leto I-1</b>	<b>plan za leto I</b>	<b>indeks plan / real.</b>
skupaj	25.089	23.850	95,1

Vir: lastni izdelani plani

Nadomestilo plače za čas bolezenske odsotnosti z dela se lahko izplača (obračuna in refundira) le za zavarovanca, ki mu jo je odobrila zdravniška komisija. Poleg omenjenih nakazil pa je treba skladno s predpisi zavarovanim osebam nakazovati tudi določena druga povračila, kot so potni stroški za potovanje na zdravljenje ali rehabilitacijo v drug kraj in nekateri drugi razlogi, ki sem jih predhodno že omenjala.

Območni svet je lokalni organ upravljanja, ki pa po statutu ZZZS nima posebne odločitvene vloge, ampak je posvetovalni organ skupščine. Delo z mediji pa

pomeni aktivnosti, ki jih izvaja območna enota do splošne javnosti. Prikazovanje tovrstnih aktivnosti (tabela 14) je nujno zaradi usmerjanja dela na območni enoti.

Tabela 14: Plan kazalnikov dela z javnostjo v območni enoti

<b>kazalniki</b>	<b>realizacija za leto l-1</b>	<b>plan za leto l</b>	<b>indeks plan / real.</b>
število sej območnega sveta	1	2	200,0
število sporočil za medije	7	10	142,9
število novinarskih konferenc	0	1	
število objav o območni enoti	8	8	100,0
število medijsko neugodnih odmevnih dogodkov	2	2	100,0

Vir: lastni izdelani plani

Območna enota mora poskrbeti za informiranje na lokalni ravni. Ima usmeritev centrale, aktivnosti pa mora izvajati sama. Po izvedenih aktivnostih, ki so razvidne iz kazalnikov, bi lahko presojali kakovost dela.

### **5.2.3. Vidik notranjih poslovnih procesov v planu območne enote**

Notranje poslovne procese je smotrno planirati zaradi zagotavljanja nemotenega in racionalnega poslovanja območne enote; zato, da lahko poteka poslovanje s strankami brez težav. Naloge v zvezi s tem so v območni enoti naslednje:

- izvajanje notranjega nadzora,
- urejanje baze zavarovanih oseb,
- usklajevanje podatkov z izvajalci zdravstvenih storitev.

Kazalniki notranjih poslovnih procesov, ki jih predlagam, pomenijo v smislu plana in nato kontrole zmanjšanje tveganj v poslovanju, izboljševanje kakovosti baz podatkov, posredno dodatne prihodke in rast kakovosti storitev do poslovnih partnerjev ter s tem smotrnejše poslovanje. Prikazuje jih tabela 15. Tveganje napak in nepravilnosti je v veliki meri finančno tveganje. Hitro lahko pride do neupravičenih stroškov. Urejanje baz podatkov pomeni lahko pravočasno prijavo oseb v zavarovanje in s tem prihodke od prispevkov tudi v času, ko je zdravstveno tveganje manjše. Po drugi strani pomeni delo za referente, da pravočasno sprožijo določene aktivnosti za ureditev stanja: opozarjajo zavezance na vlaganje prijav v in odjav iz zavarovanja, hitrejši vnos vseh podatkov, ki jih dobijo od strank v baze podatkov. Po drugi strani pa z obsegom lahko merimo obremenitve teh referentov, saj le-ti istočasno delajo s strankami in vodje morajo imeti neprestano pregled nad njihovo normalno obremenitvijo, da ne prihaja do ozkih grl. Število pritožb in ocena zadovoljstva strank s storitvami območne enote je neposreden

kazalnik kakovosti. Naraščanje števila pritožb pa ni nujno rezultat slabše kakovosti. Lahko gre za bolj izdelane pritožbene postopke in zato večjo kakovost komuniciranja s strankami.

Tabela 15: Plan kazalnikov aktivnosti za izboljšanje notranjih procesov v območni enoti

<b>kazalniki notranjih poslovnih procesov</b>	<b>realizacija za leto l-1</b>	<b>plan za leto l</b>	<b>indeks plan / real.</b>
število notranjih nadzorov	20	37	185,0
% nezavarovanih oseb	0,52	0,50	96,2
% dvojnih zavarovanj	0,07	0,06	85,7
vnos dokumentov do 30 dni v bazo podatkov v %	82,7	82,0	99,2
število vnosov v bazo obveznega zdravstvenega zavarovanja	46.353	44.670	96,4
število izdanih potrdil za tujino	18.619	20.900	112,3
število vnosov naročilnic za medicinsko-tehnične pripomočke v bazo podatkov	14.187	12.700	89,5
število posredovanih podatkov na zahtevo	2.137	2.490	116,5
število sestankov s predstavniki javnih zavodov	4	6	150,0
število sestankov z zasebniki	1	4	400,0
število pritožb na delo območne enote	2	2	100,0
ocena zadovoljstva strank z delom območne enote (anketa)	3,3	3,4	103,0

Vir: lastni izdelani plani

Ugodno gibanje predstavljajo večinoma tiste postavke, katerih indeks plana glede na realizacijo ima vrednost večjo od 100. Izjema so kazalniki, ki kažejo na nekatere negativne pojave, kot so: število ali delež nezavarovanih (moralo bi biti vsi zavarovani), odstotek dvojnih zavarovanj, ki jih ne bi smelo biti, saj morajo biti baze podatkov kar najbolj urejene, odstotek vnosa dokumentov v bazo podatkov do 30 dni, saj je zakonsko predviden rok za ureditev zavarovanja le 8 dni, število pritožb na delo delavcev območne enote, ki naj bi bilo minimalno. Če bi določili enoten nabor kazalnikov v vidiku notranjih poslovnih procesih za vse območne enote, bi dosegli njihovo bolj enotno poslovanje tudi v nastopu do okolja.



#### 5.2.4. Vidik učenja in rasti v planu območne enote

Poslovni procesi potekajo bolj uspešno in učinkovito, če jim zaposleni dajejo pravilne spodbude. To je možno z usposobljenimi, zadovoljnimi in motiviranimi delavci. Management območne enote mora poskrbeti za:

- zapolnitev delovnih mest z ustreznimi kadri in ustrezno ravnanje z zmožnostmi zaposlenih,
- usmerjanje v izobraževanja in izvajanje internih izobraževanj,
- uspešno informiranje zaposlenih.

Kazalniki učenja in rasti so pomembni, saj doseganje teh ciljev pomeni realizacijo drugih poslovnih ciljev. Pomembno je planirati fluktuacijo, izobraževanje, še zlasti problema nezadostne izobrazbe, ki je v javnih službah še pre pogosto prisoten (tabela 16). Odsotnost z dela je pomemben kazalnik delovne kondicije enote, saj je treba storitve zagotavljati nemoteno. Zadovoljstvo na delovnem mestu daje piko na "i" temu vidiku. Zadovoljni delavci naredijo več in bolje.

Tabela 16: Plan nekaterih kazalnikov ravnanja z zmožnostmi zaposlenih v območni enoti

<b>kazalniki</b>	<b>realizacija za leto l-1</b>	<b>plan za leto l</b>	<b>indeks plan / real.</b>
število delavcev za nedoločen čas	50	50	100,0
število delavcev za dol. čas za nadomeš.	2	1	50,0
število upokojitev	1	2	200,0
število vseh novo zaposlenih delavcev	3	3	100,0
<b>prisotnost na delu</b>			
povprečno število prisotnih na delu	43	45	104,6
<b>izobraževanje</b>			
število dni izobraževanja	70	83	118,6
interna izobraževanja	37	50	135,1
eksterna izobraževanja	33	33	100,0
število zaposlenih vključenih v izobraž.			
- za pridobitev ustrezne izobrazbe	1	0	
- za pridobitev višje izobrazbe od zahtev.	2	3	150,0
<b>dvig izobraz. strukture zaposlenih</b>			
izobraz. struk. zahtev. / dejanska v %	77	82	106,5
štev. zaposlenih z nižjo izobraz. od zahtev.	11	9	81,8
<b>dvig zadovolj. in motiv. zaposlenih</b>			
rezultati letne raziska. o zadovolj. (anketa)	3,9	4,0	102,6

Vir: lastni izdelani plani

Na področju učenja in rasti zaposlenih je z indeksi plana glede na realizacijo v preteklem obdobju potrebno doseči konstantno pozitivne trende, razen pri kazalniku števila delavcev z nižjo izobrazbo od zahtevane ter pri kazalnikih, ki kažejo na fluktuacijo delavcev, ki jo je treba planirati, da se lahko vnaprej predvidi obseg potreb po delavcih v planskem letu.

### **5.3. Predlog izboljšav planiranja v ZZZS**

Planiran obseg razpoložljivih finančnih sredstev je treba skladno s pravnimi podlagami in v procesu zagotavljanja pravic zavarovanim osebam ustrezno porabiti. Namenska poraba denarja, spoštovanje pogodb in uresničevanje pravic zavarovancev so glavni cilji poslovanja ZZZS in s tem tudi območne enote.

Zagotavljanje ustreznega procesa planiranja in tehnična podpora lahko bistveno izboljšata rezultate. Obstoječi sistem planiranja na ZZZS je nujno dograditi z ustanovitvijo formalne organizacijske enote na centrali, da bi s tem zagotovili pravočasne planske in poročevalske aktivnosti. Ta bi skrbela za usklajevanje plana poslovnih področij na centrali in povezovanje planov območnih enot kot delnih v skupen plan dela ZZZS. V območni enoti pa bi morala biti poleg direktorja neka oseba operativno zadolžena za planiranje. S tem bi odpravili izvajanje teh nalog "mimogrede". Zavestno bi planiranju dali večjo vlogo in veljavo. Formalizacija področja planiranja v organizacijskem smislu bi pomenila stalno povezavo med centralo in območno enoto, se pravi uspešno usklajevanje planov in zagotavljanje kakovostnih podatkov ter pretvorbo le-teh v informacije.

Uvajanje planske kulture v cel ZZZS bi se moral začeti pri managerjih. Plan bi postal ključnega pomena na vseh sestankih in ob vsaki aktivnosti bi ne smeli spregledati planskih vrednosti in doseganje le-teh. V procesu planiranja bi morali sodelovati vodje oddelkov in izpostav. Pomembno bi bilo, da bi v okviru usmeritev zastavili prave cilje, tiste, ki zagotavljajo napredek in so dosegljivi z večjim vložkom delavca od normalnega napora oziroma, da bi izkoriščali sinergije decentralizirane organizacijske oblike. Potrebna bi bila tudi ustrezna računalniška podpora ter nabor tistih kazalnikov, ki bi enostavno kazali uspešnost in učinkovitost. Nabor kazalnikov je le del plana dela območne enote. Kazalnike, prikazane v predhodnih poglavjih, bi morali v skladu z razmerami, spoznanji in dognanji spreminjati. Pomemben bi bil tudi zapis ciljev v opisni obliki, določitev višjih in nižjih prioritet na splošno. Poti za doseganje ciljev se v predlaganem sistemu kazalnikov deloma že vidijo, sicer pa bi jih bilo treba še dodatno opredeliti.

## **5.4. Predlog izboljšav kontroliranja v ZZZS**

Podlaga kontroliranju so za organizacijske enote, tudi območno enoto, navodila, usmeritve centrale in letni plan ZZZS. Povratno se prelivajo v centralo informacije o problematiki izvajanja nalog in planov. Posledica je ustrezno ukrepanje ali sprememba taktike in tudi strategije v ZZZS kot celoti. Kontroliranje poslovanja naj bi imelo svoj vir primerjalnih podatkov v letnem planu na vseh hierarhičnih nivojih in med njimi ter v podatkih iz okolja. Centrala bi, na primer, preko kontroliranja imela možnost boljšega in natančnejšega usmerjanja dela vseh enot. Enotna metodologija poročanja bi tako področnim vodjem zagotavljala pregled nad izvajanjem nalog in doseganjem ciljev ter dobro podlago za korektivne ukrepe.

Kontroliranje bi pomenilo spremljanje dogajanja v časovnem, poročevalskem, obdobju in možnost primerjave med območnimi enotami, v času in glede na plan. Koristno naj bi služilo vodjem področij na centrali in vodjem na območnih enotah. Smiselno pa bi bilo, če bi iz razvidnih razlik v podatkih med območnimi enotami analizirali vzroke za tako stanje ter jih odpravljali. Pomemben cilj bi moral biti tudi enotno delovanje na vseh enotah.

## **SKLEP**

Ocenjujem, da gre v primeru ZZZS za zrelo organizacijo na višku svojih moči, sistema planiranja in kontroliranja pa še nima dodelanega do nivoja območne enote. Menim, da kulture planiranja v pravem pomenu besede, ki bi bila vpeta v vsakdanje delo, še nima razvite. Le-to je potrebno razvijati od najvišjega managementa navzdol. S tem bi dosegli, da bi vsi postavili in prepoznali planske cilje ter taktike. Vedeli bi, kaj in koliko je narediti, pa tudi zakaj. Konfliktna situacije, do katerih prihaja, izvirajo iz pomanjkljive komunikacije, ki se odraža negativno med ljudmi na različnih hierarhičnih nivojih in znotraj njih.

Kazalniki, ki sem jih predlagala, sledijo metodologiji uravnoveženega sistema kazalnikov in postavljenim ciljem ZZZS ter področij. Problem je ta, da ni mogoče v tem trenutku narediti povezave med centralo in območno enoto, ker kazalniki na centrali ne vsebujejo ciljnih vrednosti, katerim naj se območne enote približajo, kar bi bilo potrebno dodelati. Območna enota ima na razpolago pravilnik o notranji organizaciji, strateški razvojni program, poslovni plan ZZZS ter druga organizacijska in izvedbena navodila. Ni pa merila, s katerim bi se območna enota kot celota primerjala ter se ocenjevala njena uspešnost in učinkovitost. Pomanjkljivost bi lahko razrešili z dobro premišljenimi ciljnimi vrednostmi

kazalnikov. Na območni enoti bi se cilji morali postaviti in spremljati procesno, ne glede na funkcionalne enote. Ker je to operativni nivo, obvladljive velikosti, bi bilo potrebno aktivnosti presojati na vsakem koraku v smislu finančnih posledic in ob spoštovanju pravic zavarovanih oseb ter sklenjenih pogodb z izvajalci zdravstvenih storitev. Presoja kakovosti oziroma odličnosti bi morala potekati tudi po hierarhiji navzdol. Plan dela z uporabo kazalnikov in kontrola izvedbe pomenita priložnost. Iz dobro postavljenih kazalnikov je možno dobiti povratno informacijo o dogajanju na operativnem nivoju in jo izkoristiti za korekcijo strategij ali kot primer dobre prakse uvesti tudi v druge organizacijske enote. Vodje področij na centrali bi z dobrim poznavanjem dela in specifik posamezne območne enote lahko uresničili enotno izvajanje ključnih aktivnosti v vseh desetih poslovnih enotah. Enote bi potrebovale močnega koordinatorja, saj druga za drugo ne vedo, kaj in kako delajo, niti ne vedo, če to delajo dobro. Delajo pa približno iste stvari. Tudi preglednost poslovanja z vidika centrale bi bila večja. Primere dobre prakse je treba uvajati v vsakdanje delo kot rezultat kontrole. Kontrola bi tudi prepoznavala potrebe po spreminjanju poslovnih procesov kot odziv na zunanje in notranje okolje poslovanja. Obstoječi oddelek notranjega revidiranja bi lahko ostal kot najvišja avtoriteta v smislu pregledovanja skladnosti poslovanja s pravnimi podlagami, zlasti v finančnem smislu, ter kot vez med ZZS in Računskim sodiščem.

Organizacija planiranja in kontroliranja v oddelku ali področju na centrali bi postavila obe funkciji na pomembno mesto. Ker management želi vzpostaviti planiranje, dokaz je že sprejeto organizacijsko navodilo, je težava predvsem v povezavah, pretočnosti procesa in nadaljnjem razvoju planske kulture. S planiranjem bi negotovo prihodnost bolje obvladali in z definicijo poti za doseg ciljev opredelili želene aktivnosti tudi na območnih enotah, ki so, že zaradi decentralizacije, težje obvladljive. Planiranje in kontroliranje bi najvišjemu in srednjemu managementu zagotovilo primerne podatke za odločanje. Zagotovilo bi tudi povezavo med centralo in območnimi enotami. Ugotovitev, da je v ZZS podatkov zelo veliko, ki se deloma pretvarjajo v informacije za odločanje, še dodatno utemeljuje potrebo po nekom, na primer oddelku, ki jih ustrezno obdeluje in na enoten način predstavlja. Oddelek bi opravil tudi nekatere aktivnosti, ki so sedaj pomanjkljive, na primer uskladitev med plani območnih enot in plani področij.

Sodoben pristop uravnoveženega sistema kazalnikov je lahko pomoč v smislu poudarjanja vseh štirih pomembnih vidikov poslovanja: financ, strank, zaposlenih in notranjih poslovnih procesov, za katere bi se določili tako cilji kot tudi kazalniki in ciljne vrednosti le-teh. Izboljšave vseh vidikov pripomorejo k lažjemu doseganju

skupnega cilja uspešnosti in učinkovitosti celotnega poslovanja tudi v nedobičkovni združbi, kakršna je ZZZS.

Pomemben vidik je informatizacija tega dela poslovanja. Le-ta bi pripomogla k učinkovitejšemu planiranju. Bila bi tudi pomoč pri kontroliranju, saj gre za velik in kompleksen poslovni sistem. Enkratni zajem podatkov, enostavnost popravljanja ter spremljanja realizacije letnega plana bi lahko skrajšal planski cikel ter poenostavil predstavitev dosežkov. Omenjen proces bi bil že del analize novega planskega cikla. Povezanost med hierarhičnimi nivoji - centralo in poslovnimi enotami - bi se s tem izpopolnila.

## LITERATURA

1. Ansoff Igor H.: Corporate Strategy. New York: McGraw Hill Book Company, 1965. 241 str.
2. Adizes Ichak at al., urednik Možina Stane: Človeku prijazno in uspešno vodenje. Ljubljana: Panta Rhei-Sinteza, 1996. 404 str.
3. Bryson John M.: A Strategic Planning Process for Public and Non-profit Organizations. Long Range Planning, London, 21(1988), 1, str. 73-82
4. Chandler Alfred D., Jr.: Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise, 6<sup>th</sup> ed. Cambridge: The M. I. T. Press, 1972. 463 str.
5. Cole Robert E.: Learning from the Quality Movement: What Did and Didn't Happen and Why?. California Management Review, Berkeley, 41(1998), 1, str. 43-71
6. Davenport Thomas H. et al: Data Knowledge to Results: Building an Analitic Capability. California Management Review, Berkeley, 43(2001), 2, str. 117-138
7. Dees J. Gregory: Enterprising nonprofits. Harvard Business Review, Boston, 76(1998) 1, str. 55-67
8. Drucker Peter F.: Management: Tasks, Responsibilities, Practices. New York: Harper Business, 1993. 839 str.
9. Drucker Peter F.: Managerski izzivi v 21. stoletju. Ljubljana: GV Založba, 2001. 196 str.
10. Daft Richard L.: Management, 3<sup>rd</sup> ed. Forth Worth: The Dryden Press, 1988. 818 str.
11. Daft Richard L.: Organization Theory and Design, 5<sup>th</sup> ed. Minneapolis: West Publishing Company, 1995. 611 str.
12. Glaister Keith W., Falshaw J. Richard: Strategic Planning: Stil Going Strong. Long Range Planning, London, 32(1999), 1, str. 107-116
13. Goleman Daniel: What Makes a Leader?. Harvard Business Review, Boston, 76(1998), 6, str. 93-102
14. Hamel Gary: Revolution vs. Evolution: You Need Both. Harvard Business Review, Boston, 79(2001), 5, 150
15. Harris Lloyd C.: Initiating Planning: The Problem of Entrenched Cultural Values. Long Range Planning, London, 32(1999), 1, str. 117-125
16. Harris Lloyd C.: Getting Professionals to Plan: Pressures, Obstacles and Tactical Responses. Long Range Planning, London, 33(2000), 6, str. 849-874

17. Hayes Robert H., Upton David M.: Operations-Based Strategy. California Management Review, Berkeley, 40(1998), 4, str. 9-25
18. Hellriegel Don, Slocum John W., Jr., Woodman Richard W.: Organizational Behavior, 8<sup>th</sup> ed. Cincinnati: South-Western College Publishing, 1998. 635 str.
19. Hitt Michael A., Ireland R. Duane: Building Competitive Strength in International Markets. Long Range Planning, London, 20(1987), 1, str. 115-122
20. Hoffer Gittel Jody: Paradox of Coordination and Control. California Management Review, Boston, 43(2001), 3, str. 101-116
21. Hrastelj Tone, Podjetniški izzivi mednarodnega poslovanja. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1995. 514 str.
22. Jassawalla Avan R., Sashittal Hemant C.: Strategies of Effective New Product Team Leaders. California Management Review, Berkeley, 42(2000), 2, str. 34-51
23. Kaplan Robert S., Norton David P.: Uravnoveženi sistem kazalnikov. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 2000. 343 str.
24. Kaplan Robert S., Norton David P.: Having Trouble with Your Strategy? Then Map It. Harvard Business Review, Boston, 78(2000), 5, str. 167-176
25. Lipovec Filip: Razvita teorija organizacije. Maribor: Založba Obzorja, 1987. 365 str.
26. Lissack Michael, Roos John: Be Coherent, Not Visionary. Long Range Planning, London, 34(2001), 1, str. 53-66
27. Mihelčič Miran: Temelji organizacijske teorije. Kranj: Založba Moderna organizacija, 1993. 382 str.
28. Mintzberg Henry, Van der Heyden Ludo: Organigraphs: Drawing How Companies Really Work. Harvard Business Review, Boston, 77(1999), 5, str. 87-94
29. Možina Stane, et al.: Management. Radovljica: Didakta, 1994. 1072 str.
30. Porter Michael E.: Clusters And the New Economics Of Competition. Harvard Business Review, Boston, 76(1998), 6, str. 77-90
31. Porter Michael E.: Strategy and the Internet. Harvard Business Review, Boston, 79(2001), 3, str. 63-78
32. Pučko Danijel: Strateško upravljanje. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1996. 394 str.
33. Pučko Danijel: Analiza in načrtovanje poslovanja. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1998. 194 str.
34. Rigby Darrell: Management Tools and Techniques: A Survey. California Management Review, Berkeley, 43(2001), 2, str. 139-159

35. Rozman Rudi: Planiranje poslovanja podjetja. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1993. 316 str.
36. Rozman Rudi, Kovač Jure, Koletnik Franc: Management. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1993. 312 str.
37. Rozman Rudi: Teorija organizacije. Delovni zvezki, Ekonomska fakulteta Ljubljana, 29, 1996. 20 str.
38. Rozman Rudi: Kako prevesti "management" v slovenščino: management, menedžment, upravljanje, poslovođenje, vodenje, ravnanje?. Organizacija, Kranj, Založba Moderna organizacija, 29(1996), 1, str. 5-18.
39. Rucci Anthony J., Kirn Steven P., Quinn Richard T.: The Employee – Customer – Profit Chain At Sears. Harvard Business Review, Boston, 76(1998), 1, str. 83-97
40. Ryan William P.: The New Landscape For Nonprofits. Harvard Business Review, Boston, 77(1999), 1, str. 127-136
41. Simpson Daniel G.: Why Most Strategic Planning is a Waste of Time and What You Can Do About It. Long Range Planning, London, 31(1998), 3, str. 476-487
42. Simpson Daniel G.: Why Most Strategic Planning is a Waste of Time and What You Can Do About It - Part II . Long Range Planning, London, 31(1998), 4, str. 623- 627
43. Trunk Širca Nada, Tavčar Mitja: Management nepridobitnih organizacij. Koper: Visoka šola za management, 1998. 136 str.

## **VIRI**

1. Katalog kriterijev za spremljanje obsega dela za leto 1999. Ljubljana: ZZZS, 1999. 29 str.
2. Katalog kriterijev za spremljanje obsega dela, 2. dopolnitev. Ljubljana: ZZZS, 2001. 38 str.
3. Mapa poslovne strategije. Ljubljana: ZZZS, 1994. 77 str.
4. Organizacijsko navodilo Metodika letnega planiranja v Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije. Ljubljana: ZZZS, 2000. 12 str.
5. Plan dela Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije za leto 2000. Ljubljana: ZZZS, 1999. 15 str.
6. Poslovni plan Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije za leto 2001. Ljubljana, ZZZS, 2001, 38 str.
7. Poslovno poročilo Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije za leto 1993. Ljubljana: ZZZS, 1994. 45 str.



8. Poslovno poročilo Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije za leto 1994. Ljubljana: ZZZS, 1995. 49 str.
9. Poslovno poročilo Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije za leto 1995. Ljubljana: ZZZS, 1996. 76 str.
10. Poslovno poročilo Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije za leto 1996. Ljubljana: ZZZS, 1997. 78 str.
11. Poslovno poročilo Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije za leto 1997. Ljubljana: ZZZS, 1998. 89 str.
12. Poslovno poročilo Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije za leto 1998. Ljubljana: ZZZS, 1999. 95 str.
13. Poslovno poročilo Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije za leto 1999. Ljubljana: ZZZS, 2000. 91 str.
14. Poslovno poročilo Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije za leto 2000. Ljubljana: ZZZS, 2001. 84 str.
15. Poslovno poročilo Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije za leto 2001. Ljubljana: ZZZS, 2002. 104 str.
16. Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja (Uradni list RS, št. 79/94, 73/95, 39/96, 70/96, 47/97, 3/98-prečiščeno besedilo, 90/98, 61/2000, 91/2000)
17. Pravilnik o notranji organizaciji. Občasnik Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Ljubljana, 3(1995), 3, str. 8-27
18. Pravilnik o projektnem vodenju, Ljubljana: Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, 1997, 6 str.
19. Sklep o spremembah in dopolnitvah sklepa o pavšalnih prispevkih za obvezno zdravstveno zavarovanje (Uradni list RS, št. 94/2001)
20. Sklep 20. seje Upravnega odbora. Ljubljana: ZZZS, 25. 2. 1999
21. Splošni dogovor za leto 2000, Občasnik Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Ljubljana, 8(2000), 1, str. 2-15
22. Statut Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (Uradni list RS, št. 9/1995, 76/2001)
23. Strateški razvojni program zdravstvenega zavarovanja v Republiki Sloveniji. Ljubljana: ZZZS, 1998. 153 str.
24. Toporišič Jože: Slovenski pravopis. Ljubljana: SAZU in ZRC SAZU, Inštitut za slovenski jezik F. Ramovša, 2001.1805 str.
25. URL: <https://www.zzzs.si/kzz/slo/slohtml/terminali/lokacije.htm>, 8. 6. 2002
26. URL: <https://www.zzzs.si/kzz/slo/slohtml/elementihtm/omrezje.htm>, 10. 6. 2002
27. Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00)
28. Zakon o prispevkih za socialno varnost (Uradni list RS, št. 5/96, 18/96, 34/96, 87/97, 3/98, 7/98, 81/00)

29. Zakon o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99)
30. Zakon o ustanovitvi občin in upravnih območij (Uradni list RS, št. 60/1994)
31. Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 9/92, 13/93, 9/96, 29/98, 6/99, 99/2001)
32. Zapisnik sestanka strateške razvojne skupine. Ljubljana: ZZZS, 5. 6. 2000
33. Zapisnik 33. seje Upravnega odbora. Ljubljana: ZZZS, 21. 1. 2000