

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

# **MAGISTRSKO DELO**

**PREDLOG SPREMEMB V VERIGI VREDNOSTI V  
UPRAVNI ENOTI**

Ljubljana, oktober 2004

Klavdij Mally

## **Izjava**

Študent Klavdij Mally izjavljam, da sem avtor tega magistrskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom doc. dr. Boštjana Antončiča in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih pravicah dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Portorožu, dne \_\_\_\_\_

Podpis: \_\_\_\_\_

## SEZNAM SLIK

Slika 1.1	Notranji in zunanji dejavniki	5
Slika 2.1	Generične vrste poslovnih strategij	12
Slika 3.1	Sistem vrednosti	15
Slika 3.2	Generična veriga vrednosti	17
Slika 3.3	Tridimenzionalen prikaz verige vrednosti	20
Slika 3.4	Diferenciranje posameznih aktivnosti	22
Slika 3.5	Veriga vrednosti upravne enote	23
Slika 4.1	Državna uprava	41
Slika 5.1	Diagram poteka postopka – prihodna logistika	52
Slika 5.2	Diagram poteka postopka – operacije	57
Slika 5.3	Diagram odhodne logistike	61
Slika 5.4	Organizacijska struktura Upravne enote Piran	64
Slika 5.5	Management sodelavcev kot proces	66
Slika 5.6	Model pričakovane kakovosti storitev in neskladje	72

## SEZNAM TABEL

Tabela 5.1	Indeksirane vrednosti posameznih aktivnosti za leto 1999	49
Tabela 5.2	Vrednosti posameznih aktivnosti za leto 2003	51
Tabela 5.3	Število zaposlenih	55
Tabela 5.4	Izobrazbena struktura	68

## SEZNAM PRILOG

Priloga 1	Tabelarični prikaz letnih bilanc za leta 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 in 2003
Priloga 2	Delitveni ključi za leti 1999 in 2003
Priloga 3	Vrednosti posameznih aktivnosti za leto 1999
Priloga 4	Plače za leto 1999
Priloga 5	Plače za leto 2003

## POVZETEK

Magistrsko delo je zasnovano na Porterjevi teoriji verige vrednosti, generičnimi aktivnostmi, ki nastopajo v omenjeni verigi. Ta teoretična izhodišča so uporabljena na praktičnem primeru oblikovanja verige vrednosti za upravno enoto in priprave predlogov za spremembo verige vrednosti na podlagi pričakovanj uporabnikov storitev.

Na začetku naloge sem opredelil pomen organizacije in strategije, s katerimi organizacije dosegajo cilje, za katere so ustanovljene. Državna uprava je storitvena organizacija, za katero velja, da nima konkurence. Pomembno za državno upravo je, da v njeno poslovanje čedalje bolj vdira poslovna miselnost. Z uporabo Porterjeve verige vrednosti sem prikazal, katere aktivnosti so pomembne za diferenciacijo storitev, ki jih izvaja upravna enota. Na podlagi javnomnenjskih raziskav uporabnikov storitev sem pripravil nekaj usmeritev za približevanje tem pričakovanjem.

# 1 UVOD

Državna uprava je kot ena od oblik nepridobitnih organizacij čedalje bolj podvržena kritikam. Očitajo ji predvsem neučinkovitost, zato čedalje bolj govorijo o tem, da bi bilo treba tudi vanjo uvesti mehanizme zagotavljanja učinkovitosti in nenehnega izboljševanja. Slovenska državna uprava je čedalje bolj pod pritiskom pričakovanj in zahtev po modernizaciji, povečanju učinkovitosti in uspešnosti ter večji prilagodljivosti okolju. Očitajo ji pomanjkanje sposobnosti, da bi se na strateška vprašanja odzivala hitro in uspešno.

Uporabniki storitev državne uprave ne morejo izbirati, kje bodo storitev opravili, zato konkurence praktično ni. Ne glede na navedeno, so njihove zahteve in pričakovanja čedalje večja; kot potrošniki zahtevajo boljše za manj. Državna uprava je prisiljena nanje odgovoriti. Rešitve se nanašajo na obvladovanje vseh delov poslovanja, kar se kaže v večjem zadovoljstvu strank, krajšem roku reševanja upravnih zadev, manjšem številu pritožb in drugem.

Pogostejši pritiski in zahteve po spremembah povzročajo čedalje večje neskladje med pričakovanji uporabnikov storitev in sposobnostjo državne uprave, da bi ta pričakovanja izpolnila.

Porterjeva veriga vrednosti je v tem primeru primerno orodje za iskanje vzroka manjše uspešnosti. Ker konkurenta ni, je eden od načinov merjenja uspešnosti zadovoljstvo končnega uporabnika, ki uporablja storitev državne uprave. Zato sem želel najprej razviti verigo vrednosti nepridobitne organizacije, nato pa na podlagi pričakovanj uporabnika storitev pripraviti možne spremembe v verigi vrednosti izvajalca storitev. Ta je v mojem primeru Upravna enota Piran, ker storitve, ki jih ponujajo uporabniku, najbolj poznam.

Veriga vrednosti izvajalca storitev (Upravna enota Piran) je bila orodje za izvedbo sistematičnega pregleda dejavnosti. Z verigo vrednosti je mogoče po Porterju (Porter, 1985) organizacijo razčleniti na več strateško pomembnih dejavnosti, na podlagi katerih lahko lažje razumemo ravnanje stroškov in obstoječe ter možne vire diferenciacije. V primeru državne uprave je veriga vrednosti uporabna za sistematičen pregled dejavnosti in na podlagi tega za izboljšanje dejavnosti oziroma storitve, tako pa tudi povečuje zadovoljstvo uporabnika storitve.

Kot sem že omenil, konkurence v državni upravi ni, zato je zadovoljstvo strank mogoče meriti le z javnomnenjskimi raziskavami. Na podlagi pridobljenih podatkov lahko ugotovimo določena razhajanja med pričakovanji uporabnikov in ponudbo storitev, z namenom približanja ponudbe storitev pričakovanjem.

V magistrski nalogi sem želel preveriti naslednjo tezo:

Verigo vrednosti javne uprave je mogoče uspešno optimizirati – korigirati skladno s pričakovanji uporabnika storitev, ki se kažejo v zadovoljstvu, potrebah in željah.

Cilj magistrske naloge je bil z analizo elementa državne uprave, konkretno Upravne enote Piran, prikazati povezanost verige vrednosti izvajalca storitve javnih pooblastil in zadovoljstva, pričakovanj ter želja uporabnika storitev.

V magistrski nalogi sem teoretično zasnovo iz strateškega menedžmenta javne uprave uporabil v konkretnem primeru. To pa tako, da sem povzel teoretična dognanja o nepridobitnih storitvenih organizacijah, s poudarkom na javni upravi. Na podlagi koncepta Porterjeve verige vrednosti sem želel raziskati zgoraj navedeno tezo.

Da bi omenjeno tezo lahko potrdil, sem z analizo verige vrednosti poskušal oceniti procese in prepoznati načine za izboljšanje, posledično pa opredeliti stroškovna žarišča v posamezni dejavnosti. Najprej sem moral ugotoviti tiste dejavnosti, katerih sprememba lahko oblikuje tako verigo vrednosti, ki se bo najbolj približala potrebam, željam in pričakovanjem uporabnika storitev. Končni rezultat spremembe verige vrednosti mora biti povečanje koristi za uporabnika storitev.

V magistrskem delu sem uporabil naslednji metodi proučevanja:

- Z uporabo deduktivne metode na podlagi splošnih spoznanj iz teorije strateškega menedžmenta so pojasnjena načela analiziranja organizacije s Porterjevo verigo vrednosti. Ta spoznanja so podlaga za pripravo strategije za uresničitev potrebnih sprememb v verigi vrednosti organizacije, ki obsega analizo in sintezo spoznanj.
- S Porterjevo analizo verige vrednosti sem želel razčleniti neprofitno organizacijo (državno upravo) na najpomembnejše dejavnosti, iz katerih so razvidni podatki o morebitnih stroškovnih žariščih v poslovanju. Zadovoljstvo, potrebe in želje uporabnikov storitev državne uprave so bili merilo za optimizacijo verige vrednosti izvajalca storitve. Na podlagi teh spoznanj sem lahko potrdil postavljeno tezo magistrske naloge.

## **2 ORGANIZACIJA**

Za doseganje svojih ciljev se ljudje združujejo v najrazličnejše združbe. Ta pomeni več kot le seštevek posameznikov, predvsem zaradi uresničevanja skupnega cilja. Trdnost in trajnost združbe sta odvisni od doseganja ciljev, za katere se združba zavzema. Člani so medsebojno odvisni in povezani, med njimi obstajajo najrazličnejša spreminjajoča razmerja. Organizacija katere koli združbe (institucije) je tako sestav razmerij med njenimi člani, ki zagotavljajo obstoj, značilnosti združbe in smotrno uresničevanje njenega cilja (Lipovec, 1987).

Združba je živi organizem, ki se razvija in spreminja. V okviru organizacije ločimo organizacijske strukture in organizacijske procese, v katerih se struktura spreminja.

Tako procesi kot strukture so lahko samonikli, nenačrtovani ali pa namerni, načrtovani. Razmerja lahko nastajajo naključno, zgolj zaradi bližine ljudi. Takim strukturam in procesom pravimo neformalni in nastajajo zgolj z bližino in sodelovanjem ljudi, ki drug na drugega vplivajo in nezavedno spreminjajo svoje navade, vedenje, čustva, življenjske vrednote in temu podobno. Na tej podlagi izoblikujejo pravila, norme in kulturo združbe. Ljudje pogosto namenoma, načrtno razvijajo strukture in procese, da bi s tem zagotovili smotrno delovanje in večjo učinkovitost. Govorimo o formalnih strukturah in procesih. Formalni organizacijski procesi obsegajo zamišljanje, uveljavljanje in nadzor organizacijske strukture (člani združbe opravljajo različne vloge) tako, da so zagotovljeni delovanje združbe, smotrnost in učinkovitost.

Organizacijo lahko proučujemo na splošno. Do zdaj je bilo najbolj poglobljeno proučevanje organizacije podjetja, v zadnjem času pa se povečuje zanimanje za proučevanje nedobičkovnih organizacij, kamor spada tudi javna uprava. Osnovna pravila - načela, ki veljajo v podjetju (dobičkonosna organizacija), veljajo namreč tudi v nedobičkovnih organizacijah.

### **2.1 Razmerja v organizaciji**

Če predvidimo, da so temeljna razmerja v družbi dana s širšega, družbenega vidika, potem so v podjetjih dana z družbenoekonomskim sistemom, od katerega je odvisen cilj gospodarjenja združbe, ki v kapitalističnem gospodarjenju pomeni dobičkonosnost.

Temeljno razmerje v družbi in podjetju je tako razmerje med lastnikom ali lastniki proizvodnih sredstev in nelastniki sredstev. Lastnina pomeni uporabo in razpolaganje s proizvodnimi sredstvi. Odločanje o njej, da bi dosegli čim večjo



uspešnost poslovanja, je upravljanje. V podjetju, kjer delajo delavci, lastnik upravlja tako, da uravnava njihovo delo. Z rastjo podjetja se lastnina in ravnanje z delavci ločita tako, da z lastnino upravljajo lastniki (skupščina delničarjev, nadzorni odbori), z delavci pa najeti menedžerji.

Glede na navedeno nastopajo v organizacijah tri temeljne funkcije ali vloge: upravljanje, ravnanje in izvedba, ki so v določeni meri družbenoekonomsko pogojene. Te funkcije se nujno razvijejo tudi v ustrezne procese.

Upravljanje povezuje lastnike in družbo na eni ter podjetje ali funkcijo ravnanja na drugi strani. Lastniki, ki v okviru skupščin ali zborov lastnikov upravljajo premoženje, čedalje bolj zaupajo upravljanje upravljalnim in/ali nadzornim telesom. Upravljanje je vrhovna oblast v podjetju, ki varuje in zastopa interese lastnikov podjetja ter daje s tem ton podjetju (parlament).

Menedžment dobiva svojo oblast od lastnikov – upravljavcev, katerih zaupniški organ je. Njegovo bistvo je v usklajevanju tehnično razdeljenega dela. Delo opravlja z načrtovanjem, uveljavljanjem in nadzorom. Ravnanje je izvajanje smotrov podjetja z dodeljevanjem nalog drugim ljudem (vlada).

Izvajalci so tisti, ki opravljajo dodeljene delovne naloge. Te se ne morejo prenesti na druge. So neposredni izvajalci danih nalog (uprava).

Z opisano delitvijo dela so nastale tri temeljne skupine udeležencev v procesu proizvodnje.

Centralizacija in decentralizacija pristojnosti je temeljna menedžmentska filozofija delegiranja pristojnosti, ki opredeljuje, kje se spremljajo odločitve v organizaciji (Ivanko, 1994a).

## **2.2 Organizacijske strukture**

S tehnično delitvijo dela razdelimo celotno delovno nalogo podjetja na delne delovne naloge, ki jih opravljajo zaposleni. Pri tem nastajajo med njimi različna razmerja. Z delitvijo dela nastopi potreba po usklajevanju, po novi vrsti delovnih nalog, ki niso neposredno vezane na opravljanje dela v podjetju. Večji del zaposlenih opravlja specializirane izvedbene naloge in le manjši del zaposlenih usklajevalne naloge, ki so bolj kompleksne.

S tehnično delitvijo dela nastanejo povsem tehnična razmerja in strukture razmerij med ljudmi. Te so posledica členitve dela na delovna mesta, njihove povezave z zaposlenimi, združevanje delovnih mest v oddelke in njihovo povezovanje v skupno delovno nalogo podjetja.

Če želimo, da delo po opravljeni delitvi dela poteka nemoteno, moramo zagotoviti komunikacijo med delavci. Ta je lahko ustna, pisna, z govornico telesa ali prek elektronskih medijev. Pri komuniciranju več oseb se vse medsebojne komunikacije zlijejo v komunikacijsko strukturo, te pa so različne. Navpične komunikacijske strukture so značilne za hierarhične organizacije, medtem ko so vodoravne za time.

Ljudje delujejo za zadovoljevanje svojih potreb – ciljev. V določen cilj usmerjeno delovanje je motivirano delovanje. Motivacija je tesno povezana tako s potrebami kot z doseganjem ciljev.

Delo posameznikov ni odvisno le od njih samih, ampak od menedžerjev. Skupno nalogo podjetja dajejo lastniki izpeljati glavnemu menedžerju. Ta naloge, dolžnosti ali zadolžitve ne opravlja sam, ampak jih nalaga podrejenim. S prenosom dolžnosti, odgovornosti in avtoritete na podrejene menedžerje se začne proces delegiranja in pooblaščenja, ki se nadaljuje po hierarhiji navzdol do izvedbenih delavcev. Hkrati s prenosom dolžnosti, odgovornosti in avtoritete mora glavni menedžer na podrejene prenesti tudi možnost, pravico, moč in oblast, da bodo svojo nalogo opravili.

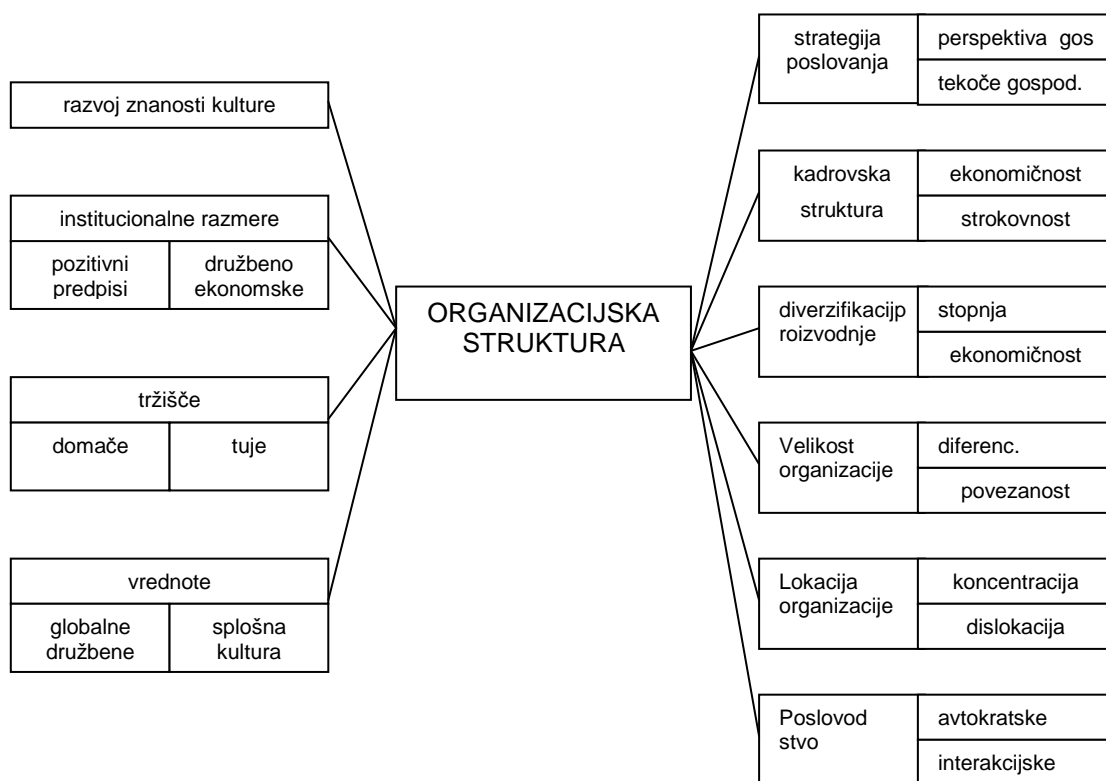
Vse strukture, ki nastopajo v podjetju, se prepletajo med seboj in tvorijo organizacijsko strukturo. S to strukturo je formalno določen položaj vsakega posameznika v organizaciji – podjetju.

Organizacijska struktura je struktura zadolžitvev, odgovornosti, avtoritete in mesta v komuniciranju.

Organizacijska struktura se od organizacije do organizacije spreminja (Rozman, 2000). Poznamo razne tipe:

- linijski tip – nadrejeni svoje dolžnosti, odgovornosti in avtoriteto razdeli na delovne naloge in jih delegira podrejenim. Podrejeni ima vedno le eno nadrejeno osebo;
- funkcionalni tip – več nadrejenih, ki so svojim podrejenim nadrejeni le v določenem delu (specializacija). Podrejeni ima več nadrejenih;
- štabno linijski tip – je kombinacija obeh, saj od funkcionalnega tipa povzema specializacijo nadrejenih, ki razen enega nimajo neposredne oblasti, ampak le svetovalno vlogo;
- odborovski tip – odbor opravlja vlogo nadrejenega.

Slika 1.1 Notranji in zunanji dejavniki



Vir: Ivanko, 1994a, str. 375

## 2.3 Dejavniki, ki vplivajo na oblikovanje organizacijske strukture

Na oblikovanje organizacije vplivajo zunanji in notranji dejavniki, in sicer neposredno na strukturiranje in delovanje organizacije. To pomeni, da niti dve organizaciji nimata enake organizacijske oblike.

Organizacija je živ organizem, ki deluje v okolju. Tako okolje deluje nanjo in organizacija na okolje. Številni in različni dejavniki vplivajo na oblikovanje organizacijske strukture, odvisno od tega, ali izhajajo iz okolja, v katerem organizacija deluje, ali iz organizacije. Glede na to lahko razlikujemo dve temeljni skupini vplivnih dejavnikov za strukturiranje organiziranosti (Ivanko, 1994a), kot je prikazano na sliki 1.1:

- zunanje dejavnike in
- notranje dejavnike.

Med pomembnejše zunanje dejavnike, ki oblikujejo organizacijo, spadajo: globalne družbene vrednote, institucionalne razmere, tržišče in razvoj znanosti in tehnike.

Globalne družbene vrednote so pogojene s temeljnimi družbenoekonomskimi odnosi. Organizacijski model opredeljuje vrednostni sistem opazovane družbe. Vrednote, norme in pravila vedenja so temelj organizacijskemu modelu. Z globalizacijo prihaja v ospredje splošna kultura in oblikovanje organizacijskih struktur.

Institucionalne razmere so za vsako organizacijo, ki deluje na določenem zemljepisnem območju, dani pogoji (zakonodaja). To so splošni in objektivni pogoji dela za organizacijo. Med institucionalne razmere poslovanja uvrščamo ekonomsko politiko in pozitivne predpise, ki uravnavajo poslovanje proizvodnih in storitvenih organizacij.

Tržišče ima velik vpliv na organizacijsko strukturo organizacije. Na organizacijo vpliva z velikostjo, kakovostjo, ceno, uporabno vrednostjo in življenjsko dobo izdelka, z vrsto in obsegom proizvodnega programa, velikostjo serij, na proizvodne zmogljivosti in tehnične rešitve, na prodajne kanale, strategijo organizacije. Tržno okolje je lahko ustaljeno ali nestalno, glede na to pa organizacija prilagaja svojo organizacijsko obliko.

Razvoj znanosti in tehnologije lahko pomembno vpliva na organizacijsko strukturo, saj se s spreminjanjem tehnologije dela (tekoči trak za sestavljanje avtomobilov – robotizacija proizvodnje) spreminja organizacijska struktura organizacije.

Notranji dejavniki, ki pomembneje vplivajo na organizacijsko strukturo, so: strategija, tehnologija, kadrovska struktura.

Poslanstvo in vizija organizacije – z njima iščemo in določamo temeljne cilje organizacije. Odgovor, kako in s čim do ciljev, določenih v poslanstvu, nam daje strategija, ki je vsaka možna poslovna usmeritev podjetja – organizacije, ki obeta, če bo uresničena, doseči strateške cilje (Pučko, 1999).

Tehnologija ali način, kako v organizaciji delamo, je tista temeljna značilnost vsake organizacije, ki ji je prilagojena organizacijska struktura. Razhajanje med cilji organizacije, tehnologijo in organizacijsko strukturo pomenijo slabost organizacije in zato neučinkovitost ter visoko ceno izdelkov. Od tehnološke stopnje razvoja organizacije je odvisna organizacijska struktura (posamično sestavljanje aparatov ali tekoči trak).

Na oblikovanje organizacije vpliva tudi kadrovska struktura, saj so ljudje v organizaciji tisti, ki so sicer zamenljivi, vendar izhajajo iz okolja, kjer organizacija deluje. Zato je treba idealno organizacijsko strukturo usklajevati z znanjem in sposobnostjo ljudi. Prilagajanje organizacije naj v nobenem primeru ne sledi zadovoljevanju osebnih želja in ambicij.

Vrsta izdelka in njihov nabor je močan notranji dejavnik organizacijske strukture, saj je povezan z vsemi prvinami organizacije (tehnologija, prodajne poti, strategija, kadrovske viri, nadzor kakovosti). Visoka stopnja diverzifikacije izdelkov pomeni tudi decentralizirano organizacijsko strukturo z veliko mero samostojnosti. Za specializirane organizacije je primerna centralizirana organizacijska struktura.

Čeprav dve organizaciji izdelujeta iste izdelke in sta različno veliki, je njuna organizacijska struktura različna. To pomeni, da je velikost organizacije pomemben dejavnik organizacijske strukture.

Lokacija organizacijskih enot je pogojena z lokacijo organizacije in danimi možnostmi za razvoj na tej lokaciji. Organizacijska struktura organizacije z eno organizacijsko enoto se razlikuje od organizacije z več dislociranimi organizacijskimi enotami.

Organizacija je živi organizem, na katerega vplivajo dejavniki iz okolja in dejavniki v organizaciji. Naloga menedžmenta organizacije je, da prilagaja organizacijsko strukturo spremembam, ki nastajajo v organizaciji in okolju, ki jo obdaja. Čim bolj je vodstvo uspešno pri prilagajanju strukture, tem bolj je organizacijska struktura prilagojena pogojem, ki veljajo v in zunaj organizacije.

## **2.4 Organizacijske strukture glede na ravnalne procese**

Ustaljeno in nespremenljivo okolje zahteva drugačno organizacijo, kakor hitro spreminjajoče se okolje. Na podlagi tega spoznanja sta Burns in Stalker (1969, str. 345-348) oblikovala modela organizacije: mehanistični in organizacijski.

Mehanistični model ustreza zlasti stabilnemu okolju (javna uprava). Zanj veljajo naslednje značilnosti (Rozman, 2000):

- podrobna razdelitev del;
- poudarek na opravljanju razdeljenih del ob zanemarjanju ciljev celote;
- določanje dosežkov za vsako raven s strani nadrejenih;
- natančna opredelitev pravic, dolžnosti in avtoritete za vsako nalogo;
- povezava omenjenih treh elementov v kompetence vsakega položaja;
- hierarhična struktura nadzora, avtoritete in komunikacij;
- odločanje in ocenjevanje doseženega je osredinjeno na vrh hierarhije;
- razmerja so večinoma vertikalna;
- delovanje zaposlenih je urejeno z navodili nadrejenih;
- člani organizacije morajo biti lojalni in poslušni nadrejenim;
- poudarek je dan notranjemu, specializiranemu znanju in ne splošnemu znanju ali sposobnostim.

Organska struktura je navzoča v spreminjajočih se pogojih. Zanj veljajo lastnosti, ki so nasprotje mehanistične organizacije (Rozman, 2000):

- poudarek je dan povezavi med posebnim znanjem in izkušnjami ter celotno delovno nalogo;
- narava posameznega dela izhaja iz celote;
- neprestano prilagajanje in spreminjanje dela posameznika v sodelovanju z drugimi;
- oblikovanje odgovornosti je omejeno, težave niso preneseni navzgor ali navzdol, ampak so stvar vseh;
- povezanost med ljudmi ni le strokovna;
- vse znanje in vsemogočnost ni več stvar vrha hierarhije;
- horizontalno in diagonalno komuniciranje med ljudmi na različnih položajih (bolj gre za svetovanje kot za ukazovanje);
- vsebina komuniciranja so informacije in nasveti, in ne instrukcije in odločitve.

Državna uprava je organizacija, ki je nekje med mehanistično in organsko strukturo. Po opisanih značilnostih obeh skrajnih tipov organizacij je državno upravo smiselno uvrstiti bliže mehanistični, in ne organski organizaciji.

## **2.5 Storitvene organizacije**

Storitve so splet umskega in fizičnega dela ter materialnih sestavin, ki so naravnana na zadoščanje človeških potreb. Temeljne značilnosti storitev so:

- neotipljivost,
- neločljivost izvajanja in uporabe,
- heterogenost,
- minljivost.

Podrobnejša opredelitev značilnosti storitev (Tavčar, 1997):

- storitev ni mogoče skladiščiti; zato mora biti uporabnik vključen v njihovo izvajanje; proizvodnje in porabe servisne dobrine ni mogoče ločiti v prostoru in času; to otežuje obvladovanje kakovosti in omogoča izvajalske in trženjske funkcije;
- storitve so vezane na čas: uporabniki uporabijo storitev, kadar jo potrebujejo; časovni raspored teh potreb je težko napovedati; zgostitev v obdobju prinaša težave zaradi zmogljivosti izvajalca storitev;

- storitve so vezane na kraj; organizacija jih mora izvajati tam, kjer jih uporabnik potrebuje – ali pri njih ali jim nudi dovolj krajev, kjer jih lahko uporabijo;
- uporabnik je vselej vključen v storitev; pri tem je lahko aktiven ali pasiven; spremembe v zasnovi koristi zahteva spremembe v izvajanju, te pa spremembe v vedenju uporabnika; vsakdo in vse, kar je v stiku z uporabnikom, sodeluje v izvajanju storitev;
- spremembe v proizvodnji storitev zahtevajo spremembe v vedenju uporabnika: zagotovo bo zaznal spremembe na vidnem delu izvajanja, kar lahko vpliva na njegovo vedenje in nakupno odločanje; pogosto bo moral spremembam prilagoditi tudi svoje vedenje med uporabo storitev;
- spremembe v zasnovi koristi zahtevajo spremembe v proizvodnji storitev; pri izdelkih so spremembe v proizvodnji za odjemalce nevidne, pri storitvenih navadno spremenijo vidni in nevidni del proizvodnje storitve; te spremembe vplivajo na skript uporabnika;
- vsakdo in vse, kar je v stiku z uporabnikom, lahko sodeluje v izvajanju storitev: vse osebe, vse komunikacije, vsa okolja, kjer potekajo storitve;
- osebje, s katerim je uporabnik v stiku, je del storitve: usposabljanje za izvajanje (tehnologijo) storitev ni dovolj, pomembni so odnosi z uporabniki;
- kakovosti storitev ni mogoče nadzirati tako kot kakovosti izdelkov – ob izhodu iz proizvodnje: storitve potekajo v realnem času; na kakovost vpliva tudi uporabnik; zato popolna kakovost ni mogoča, pomembno je učinkovito popravljanje napak;
- drugačna zasnova trženjske funkcije: osebje trženjske funkcije je v veliko tesnejših odnosih z drugimi deli storitvene organizacije; v trženje so vpleteni izvajalci in vsa okolja, kjer potekajo storitve.

### Izvajanje storitev

Izvedba storitev je pogojena z njihovimi značilnostmi. Te so nesnovne, niso otipljive, nemogoče jih je izvajati na zalogo in večinoma tudi ne pošiljati uporabniku; storitve so najbolj odvisne od zmožnosti in zavzetosti izvajalcev; navadno potekajo ob navzočnosti uporabnika, ki je v izvajanje bolj ali manj vključen, lahko v njem pomaga ali ga celo prevzema (samopostrežba) (Tavčar, 1997).

Uporabnik je pogosto neposredno vključen v izvajanje storitve, čeprav v različnem obsegu. Pri tem vplivajo nanj:

- izvajalci storitev: osebje storitvene organizacije, s katerimi je uporabnik največkrat v neposrednem stiku, ki storitev izvajajo, bolj ali manj

- prilagajajo željam uporabnika in poskušajo storitev opraviti tako, da je uporabnik z njo zadovoljen;
- drugi uporabniki: pri izvajanju storitev uporabnik pogosto ni sam (javni prevozi, restavracija, šola, bolnišnica), zato nanj vplivajo s svojo pojavo, ravnanjem in stališči tudi drugi uporabniki; lahko ga odbijajo, da se zato odpove storitvi, lahko ga privlačijo, vplivajo na njegovo oceno kakovosti storitve, na njegove odnose z izvajalci storitve;
  - okolje storitve: storitev pogosto poteka v prostorih in z opremo izvajalca; čeprav ni nujno, da vplivajo na kakovost izvajanja storitve, so z njo nedeljiva celota.

Pogosto je del storitve za uporabnika neviden (izdelava potnega lista, priprava gradbenega dovoljenja ...), zato govorimo o dramaturgiji storitve: del storitve poteka »na odru« - pred očmi in ob sodelovanju uporabnika, del storitve pa »za odrom«, kamor uporabnik nima dostopa ali pa tja sploh ne želi (Lovelock, 1991).

## 2.6 Poslovne strategije

Pojem strategije je iz stare grščine, kjer pomeni strategos general. Tako je na vojaškem področju strategija opredeljena kot veda o načrtovanju in usmerjanju obsežnih vojaških operacij, konkretnije pa kot premikanje vojaških sil v najugodnejši položaj pred dejanskim spopadom s sovražnikom (Pučko, 1999).

Na področju poslovnih ved do zdaj pogledi na pojem strategije niso enotni, je pa mogoče zaslediti različne širše in ožje opredelitve pojmovanja. Tako lahko povzamemo, da s pojmom strategija razumemo vsako poslovno usmeritev organizacije ali podjetja, ki ob uresničitvi te usmeritve dosega strateške cilje. Za njihovo doseganje je treba obseg strategije organizacije definirati glede na dejavnost organizacije, njeno urejenost – strukturo in zmožnost oziroma zahtevana materialna in nematerialna sredstva. Pomembno je, da so vse tri sestavine strategije med seboj usklajene, ta pa z opredeljenimi cilji organizacije.

Strategije, ki jim sledi podjetje – organizacija, so različne. V strokovni literaturi lahko najdemo vrsto klasifikacij možnih strategij podjetij. Temeljno je razvrščanje strategij po naslednjih merilih: organizacijsko področje, funkcijska, tržni segment, smer razvoja, tržni odnosi (Pučko, 1999).

Strategije, ki pokrivajo organizacijsko področje, se delijo še na:

- Celovite ali osnovne strategije – pri teh je poudarek na načrtovanju na ravni podjetja kot celote, oblikovanju vizij oziroma poslanstva podjetja, postavljanju ciljev in strategij. Na tej ravni mora biti strategija naravnana



predvsem na to, da odgovori na vprašanje, s katerimi poslovnimi področji se bo podjetje ukvarjalo in kako obsežno.

- Poslovne strategije ali strategije poslovnega področja – to je strategija poslovanja z določeno strateško poslovno enoto oziroma skupino izdelkov. V okviru strategije poslovnega področja ali poslovne strategije gre za splošno naravnost vsake strateške poslovne enote. Lahko rečemo, da je njuno bistvo opredeljevanje poti do konkurenčne prednosti podjetja, od katere bo odvisna njegova uspešnost.

### 2.6.1 Generične poslovne strategije

Bistvo generične poslovne strategije je opredeljevanje poti do doseganja konkurenčne prednosti za posamezno strateško poslovno področje oziroma enoto podjetja. Do konkurenčne prednosti je mogoče priti le prek doseganja nižjih stroškov, kot jih dosegajo konkurenti, ali prek diferenciacije izdelka oziroma storitve.

slika 2.1 Generične vrste poslovnih strategij

		Relativna konkurenčna prednost Prednosti izdelka Položaj z nizkimi v zavesti kupca stroški	
Strateški cilji	Celotna panoga	DIFERENCIACIJA	VODENJE GLEDE NA STROŠKE
	OSREDOTOČENJE NA TRŽNE PRAZNINE		
	Tržni segmenti	Fokus na diferenciaciji	Fokus na nizkih stroških

Vir: M. E. Porter, *Competitiv Advantage*, The Eree Press, 1985, str. 12

Če ta dva temelja kombiniramo s širino tržnega nastopa podjetja, dobimo tri temeljne generične strategije, kot je prikazano na sliki 2.2 (Pučko, 1999):

- strategija vodenja v stroškovni učinkovitosti,
- strategija diferenciacije izdelkov in
- strategija razvijanja tržne niše (tržne praznine).

#### 2.6.1.1 Strategija vodenja v stroškovni učinkovitosti

Ta (pod)strategija temelji na zakonitostih krivulje izkušenj. Najpogostejše predpostavke za njeno uporabnost so:

- v okviru tržne podstrukture:
  - večji tržni delež in močnejša rast trga,
  - sistem distribucije, ki je naravnano na velik obseg,
  - agresivna politika cen, najprej intenzivna, potem kontinuirano pojemajoča ekonomska propaganda;
  
- v okviru tehnološke podstrukture:
  - velika standardizacija in unifikacija izdelka,
  - učinkovite metode proizvodnje z višjo stopnjo avtomatizacije,
  - varnejši in ugodnejši pristop k potrebnim surovinam in materialom,
  - nižji stroški zalog;
  
- v okviru raziskovalno-razvojne podstrukture:
  - ozko na proizvodnjo prirojeno raziskovanje,
  - višja raven uporabnega tehnološkega razvijanja;
  
- v okviru finančne podstrukture:
  - zagotovljeni finančni viri za večje potrebe po kapitalu,
  - dolge dobe vračanja v povezavi z večjimi naložbami;
  
- v okviru organizacijske podstrukture:
  - učinkoviti sistemi nadzora stroškov v proizvodnji in splošnih službah,
  - resnični informacijski sistemi.

(Pučko, 1999)

#### 2.6.1.2 Strategija v diferenciaciji

Diferenciacija izdelka ali storitve izhaja iz tega, kako se veriga vrednosti podjetja povezuje z verigo vrednosti odjemalca (kupca) (Pučko, 1999).

Organizacija lahko poveča svojo diferenciacijo na dva temeljna načina. Lahko postane enkratna (različna) pri opravljanju svojih obstoječih diskretnih aktivnosti ali pa spremeni svojo verigo vrednosti na določen način, ki bo povečal njeno enkratnost. Vsaka panoga ima drugačne možnosti za to. Tisti, ki želi svoje izdelke diferencirati, mora poiskati načine, ki mu bodo navrgli presežek izkupička nad stroški diferenciacije. Tisti, ki je nosilec diferenciacije, poskuša sicer ohraniti približno enakost stroškov s svojimi konkurenti, vendar znižuje stroške na vseh tistih področjih, ki ne vplivajo na diferenciacijo. Strategija diferenciacije torej ne sme povsem zanemarjati stroškov, vendar njihovo zniževanje ni primarna strateška naloga v okviru te strategije. Ovire za vstop konkurentov so tu praviloma visoke in zato poslovna nevarnost manjša. Še posebej pri tržnih segmentih, ki jih

označuje nizka cenovna elastičnost povpraševanja, je lojalnost porabnikov do določenih ponudnikov prav velika.

Diferenciacija, ki jo izvaja organizacija, izvira iz tega, kako se njena veriga vrednosti povezuje z verigo vrednosti, ki jo ima kupec (uporabnik storitev). Vsaka stična točka med obema je mogoč vir za diferenciacijo. Zato ta izhaja v temelju iz ustvarjanja vrednosti (koristi) za kupca (uporabnika storitev) z vplivanjem na njegovo verigo vrednosti. Vrednost (korist) je ustvarjena, ko organizacija ustvari kupcu (uporabniku storitev) konkurenčno prednost, to je, ko mu zniža stroške ali poveča učinkovitost.

Proces izboljševanja diferenciacije gre nujno skozi vrsto faz (Pučko, 1999). Najprej iščemo odgovor na vprašanje, kdo so naši resnični kupci. Sledi ugotavljanje kupčeve verige vrednosti in vplivov, ki jih imamo nanjo. Potem poskušamo opredeliti in ovrednotiti merila, ki jih kupec uporablja za svojo nabavo. V naslednji fazi ocenjujemo obstoječe in mogoče vire originalnosti (neponovljivosti) naše verige vrednosti ter identificiramo stroške obstoječih in mogočih virov diferenciacije. Na tej podlagi šele izbiramo konfiguracijo naših dejavnosti, ki ustvarja največjo diferenciacijo za kupca v primerjavi z njenimi stroški. Če nismo sposobni proizvajati in ponujati odjemalcu diferenciranega izdelka, ki ga konkurenca ne more zlahka posnemati, potem seveda takšna poslovna strategija ne bo posebej uspešna. V zadnji fazi procesa se lotimo še zniževanja stroškov tistih dejavnosti, ki ne vplivajo na izbrane oblike diferenciacije (M. E. Porter, 1998).

#### 2.6.1.3 Strategija razvijanja tržnih niš (tržne praznine)

Ta strategija temelji na doslednem osredinjenju vseh dejavnosti podjetja v okviru določenega poslovnega področja na kar najboljšo zadovoljitev potreb odločene skupine odjemalcev, regionalnega trga ali ozke skupine kupcev. Strategija je mogoča, če lahko predvidimo, da lahko naše podjetje ozko določene naloge učinkoviteje opravi kot neko drugo podjetje, ki je širše usmerjeno v svojem poslovanju. Nekateri govorijo tudi o strategiji specializacije.

Osredinjenje na stroške izrablja posebno obnašanje stroškov v nekaterih segmentih, medtem ko osredinjenje na diferenciacijo izrablja specialne potrebe določenih segmentov kupcev. Malo podjetje, ki uveljavlja strategijo zadovoljevanja določene tržne niše na podlagi nizkih stroškov, poskuša doseči konkurenčno prednost na temelju nekaterih svojih stroškovnih prednosti v primerjavi z velikim podjetjem. Primer za to so lahko mala lokalna podjetja v panogah, katerih izdelki zahtevajo visoke specifične transportne stroške. Ta podjetja ne bodo pripravljena vlagati v nove izdelke, čeprav se lahko kažejo kot poslovne priložnosti, ker se

bojijo vsakega poviševanja stroškov. Zato je pogosta poslovna nevarnost, s katero se ti konkurenti srečujejo, tehnološko zastaranje njihovih izdelkov.

Strategija zadovoljevanja tržne niše na temelju diferenciranega izdelka (storitve) gradi na zadovoljevanju specialnih potreb sorazmerno ozkega kroga odjemalcev, ki jih večji konkurenti v panogi niso pripravljene tako dobro zadovoljevati. Strategija je navadno uspešna še posebno tam, kjer je povpraševanje dokaj neelastično. Zato omogoča ta strategija doseganje višjih prodajnih cen. Takšne strategije morajo graditi tudi na tehnološki gibkosti, kar pomeni, da mora biti takšno podjetje v tehnološkem smislu ustvarjalno in iti v korak s tehnološkimi razvoji v svoji panogi. Sorazmerno visoke prodajne cene je mogoče dosegati, če odjemalci cenijo predvsem zelo dober izdelek, prestiž, varnost in zanesljivost izdelkov ali storitev. Ob teh generičnih vrstah poslovnih strategij so tudi še zagovorniki drugačnih vrst poslovnih strategij, ki naj bi bile uspešne, če jih uresničujejo mala podjetja. Tako nekateri govorijo o strategiji zadovoljevanja tržne niše na temelju nizkih stroškov in z diferenciranim izdelkom istočasno.

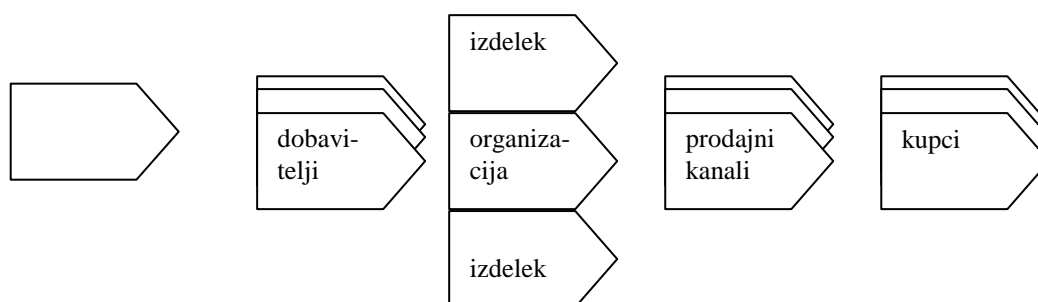
Vzroke za uspešnost takšne strategije je mogoče iskati tudi v inovacijah v povezavi z izdelki – storitvami ali v povezavi s proizvodnimi sistemi. Uspešnost katere koli od navedenih generičnih poslovnih strategij predvideva, da podjetje nadzoruje neke ovire za vstop, ki otežujejo uporabo strategije posnemanja (imitacije) po konkurentih.

### **3 PORTERJEVA VERIGA VREDNOSTI**

V tem poglavju je predstavljena tako imenovana veriga vrednosti (*value chain*) kot orodje za izvedbo sistematičnega pregleda vseh dejavnosti podjetja in njihovih medsebojnih interakcij, ki je nujen za pravilno in učinkovito analizo virov konkurenčnih prednosti podjetja. Veriga vrednosti podjetje razčleni na več strateško pomembnih dejavnosti, da lahko lažje razumemo obnašanje stroškov ter obstoječe in potencialne vire diferenciacije. Podjetje konkurenčne prednosti pridobiva, če omenjene strateško pomembne dejavnosti opravlja ceneje in bolje od svojih konkurentov (Porter, 1998).

Veriga vrednosti je del večjega pretoka dejavnosti, ki se imenujejo sistem vrednosti (*value system*), in je prikazana na sliki 3.1. Dobavitelji imajo verigo vrednosti, ki ustvarja inpute za verigo našega podjetja. Številni izdelki pa zgolj prečkajo verige vrednosti posameznih distribucijskih kanalov na poti proti končnemu kupcu. Ti kanali opravljajo tudi dodatne dejavnosti, ki vplivajo na končne kupce in tudi na dejavnosti podjetja. Izdelek podjetja postane torej v končni fazi del kupčeve verige vrednosti (*buyer's value chain*).

Slika 3.1 Sistem vrednosti



Vir: Porter, 1998, str. 35

Podjetje in vloga njegovega izdelka v kupčevi verigi vrednosti, ki determinira kupčeve potrebe, je najboljša podlaga za diferenciacijo podjetja. Ustvarjanje in vzdrževanje konkurenčnih prednosti je odvisno od razumevanja verige vrednosti našega podjetja, pa tudi od položaja podjetja v skupnem (*overall*) sistemu vrednosti.

Verige vrednosti se med podjetji razlikujejo. Pomembna razlika med njimi lahko nastane tudi zaradi razlik v konkurenčnem obsegu (*competitive scope*). Delovanje recimo zgolj v ozkem industrijskem segmentu lahko podjetju omogoča prirediti svojo verigo vrednosti le temu segmentu in tako ustvariti nižje stroške diferenciacije pri delovanju v tem segmentu kot konkurenti. Širjenje oziroma ožjenje zemljepisnih trgov, na katerih podjetje deluje, lahko ustvarja mogoči vir konkurenčnih prednosti, prav zato je zelo pomembna tudi raven integracije podjetniških dejavnosti. Skratka, delovanje v povezanih industrijah s koordiniranimi verigami vrednosti lahko vodi do konkurenčne prednosti. Podjetje lahko prednosti večjega obsega delovanja izkorišča interno ali z ustvarjanjem dolgoročnih povezav z drugimi podjetji (na primer skupna vlaganja, licenčno poslovanje, pogodbene izdelave ...).

### 3.1 Generična veriga vrednosti

Vse dejavnosti podjetja lahko prikažemo v verigi vrednosti. Oblika in obnašanje verige vrednosti določenega podjetja je odraz njegove zgodovine, strategije, pristopa k uresničevanju strategij in poslovnega upravljanja poslovnih dejavnosti.

Relevantna raven za sestavo verige vrednosti so dejavnosti podjetja v določeni industriji oziroma poslovni enoti. Analiza verige vrednosti na ravni celotne industrije ali sektorja je preširoka, saj lahko zakriva pomembne vire konkurenčne prednosti. Razlike v verigah vrednosti med konkurenti so najpomembnejši vir takih prednosti. Veriga vrednosti se lahko v določenem podjetju tudi od znotraj razlikuje glede na različne izdelke, kupce, zemljepisne trge oziroma distribucijske

kanale, vendar so te verige tesno povezane in jih lahko razumemo le v kontekstu verige poslovne enote.

Iz vidika konkurence je vrednost to, kar so kupci pripravljeni plačati za izdelek/storitev, ki jim ga/jo podjetje dobavi. Vrednost se meri s prihodkom, ki je odraz cene, ki jo izdelek/storitev dosegata, in količine, ki jo proda. Ustvarjanje vrednosti za kupce, ki presega stroške tega ustvarjanja, je cilj vsake generične strategije. Vrednost (in ne stroški) mora biti merilo konkurenčnosti podjetja, saj podjetja stroške pogosto umetno dvigujejo, da bi upravičila dvig cen.

Veriga vrednosti, prikazana na sliki 3.2, pomeni skupno vrednost (*total value*) in je sestavljena iz vrednostnih aktivnosti (*value activities*) in marže (*margin*). Vrednostne aktivnosti so fizično in tehnološko zaznamovane dejavnosti, ki jih izvaja določeno podjetje, in so temeljni gradniki, s katerimi podjetja ustvarjajo izdelke, ki kupcem predstavljajo določeno vrednost. Marža je razlika med skupno vrednostjo in skupnimi stroški izvajanja vrednostnih aktivnosti. Dobaviteljeva in veriga vrednosti distribucijskega kanala prav tako vsebujeta maržo, ki jo je treba opredeliti, da bi bolje razumeli stroške, ki jih na končni izdelek prenašata dobavitelj in distribucijski kanal.

Slika 3.2 Generična veriga vrednosti

PO DP OR NE  AK TI VN OS TI	INFRASTRUKTURA PODJETJA					M  A  R  Ž  A
	MENEDŽMENT ČLOVEŠKIH VIROV					
	RAZVOJ IN TEHNOLOGIJA					
	NABAVA V ŠIRŠEM POMENU					
	PRIHODNA LOGISTIKA	OPERACIJE	ODHODNA LOGISTIKA	TRŽENJE IN PRODAJA	POSTPRODAJNI SERVIS	
	PRIMARNE AKTIVNOSTI					

Vir: Porter, 1998, str. 37

Vrednostne aktivnosti potrebujejo za svojo izvedbo kupljene inpute (surovine), človeške vire (delo in menedžment) ter tehnologijo, prav tako pa porabljajo in ustvarjajo informacije (na primer o kupcih, učinkovitosti ...). Ustvarjajo lahko tudi finančna sredstva (zaloge in terjatve) in finančne obveznosti (dolgovi, obveznosti do virov sredstev).

Vrednostne aktivnosti lahko razdelimo na dva tipa – primarne in podporne (slika 3.2). Primarne vrednostne aktivnosti so tiste, ki so udeležene pri fizičnem ustvarjanju izdelkov, prodaji, distribuciji in postprodajnih aktivnostih. Podporne vrednostne aktivnosti nudijo podporo primarnim in samim sebi (ena drugi) z oskrbovanjem z inputi, tehnologijo, človeškimi viri in različnimi drugimi funkcijami. Posamezne podporne aktivnosti različno vplivajo na primarne vrednostne aktivnosti.

Infrastruktura podjetja ni povezana s posameznimi primarnimi aktivnostmi, ampak nudi podporo celotni verigi. Vrednostne aktivnosti so torej malokrat opaženi temeljni gradniki konkurenčnih prednosti. Njihovo izvajanje – skupaj z njihovo ekonomičnostjo – determinira stroškovno učinkovitost podjetja v primerjavi s konkurenco in prispevek k zadovoljevanju potreb kupcev in s tem diferenciacijo. Primerjava verig vrednosti konkurentov razkrije njihove razlike, ki tvorijo konkurenčne prednosti.

Analiza verige vrednosti je boljši način za iskanje konkurenčne prednosti kot proučevanje dodane vrednosti. Dodana vrednost (= prodajna cena - stroškovna cena surovin) je bila včasih uporabljana za stroškovno analizo, ker se je zdelo, da je prek nje mogoče nadzorovati stroške. Zdaj vemo, da ta metoda za stroškovno analizo ni primerna, saj nepravilno razlikuje surovine od preostalih inputov, uporabljenih v dejavnostih podjetja. Prav tako je stroškovno vedenje aktivnosti težko pravilno razumeti brez simultanega proučevanja stroškov inputov, ki so bili potrebni za njihovo izvedbo. Še več – dodana vrednost ne uspe prikazati povezave med podjetjem in njegovimi dobavitelji, ki pogosto lahko pomaga znižati stroške ali povečati diferenciacijo.

Za identifikacijo vrednostnih aktivnosti je treba izolirati aktivnosti, ki so tehnološko in strateško (za nas) posebne, te pa se pogosto ne pokrivajo z računovodskimi poročili.

### 3.1.1 Primarne vrednostne aktivnosti

Primarne vrednostne aktivnosti (slika 3.2) se delijo v pet generičnih kategorij, ki so navzoče pri delovanju v vseh vrstah podjetij. Vsako kategorijo je mogoče razvrstiti v več različnih aktivnosti, ki so odvisne od specifične industrije ali strategije podjetja:

- Prihodna logistika (*Inbound Logistics*). Aktivnosti, povezane s sprejemom, skladiščenjem in manipuliranjem proizvodnih inputov.
- Operacije (*Operations*). Aktivnosti, povezane s preobrazbo inputov v njihovo končno obliko (izdelava, pakiranje, in tako dalje).
- Odhodna logistika (*Outbound Logistics*). Aktivnosti, povezane z zbiranjem, skladiščenjem in fizično distribucijo izdelkov kupcem.
- Trženje in prodaja (*Marketing and Sales*). Aktivnosti, povezane z omogočanjem kupcu spoznavanje in nakup izdelkov (oglaševanje, maloprodaja, cenovna politika, in tako dalje).
- Postprodajni servis (*Service*). Aktivnosti, povezane z vzdrževanjem, vgradnjo in podobnimi storitvami.

Vsaka kategorija je lahko vitalna za zagotavljanje konkurenčnosti podjetja – katera, pa je odvisno od področja, v katerem deluje podjetje. V vsakem podjetju so (v različnih razmerjih) navzoče prav vse kategorije primarnih aktivnosti.

### 3.1.2 Pomožne dejavnosti

Pomožne dejavnosti (slika 3.2) so navzoče na vseh gospodarskih področjih. Razdelimo jih na štiri generične kategorije, ki jih delimo še v različne skupine, glede na specifično področje delovanja podjetja.

- Nabava v širšem pomenu besede (*Procurement*). Ta se nanaša na funkcijo nabave inputov, udeleženi v verigi vrednosti podjetja, ne pa na inpute same, saj so ti udeleženi v vseh primarnih aktivnostih podjetja. Nabava v širšem pomenu besede je razširjena po celem podjetju, njeni stroški navadno zasedajo v celotnih stroških le zanemarljivo majhen delež, pri tem pa imajo lahko zelo velik vpliv na posredne stroške podjetja in diferenciacijo. Izboljšanje nabavnih aktivnosti pogosto vodi do znižanja stroškov nabave in izboljšanja kakovosti nabavljenih inputov, kot tudi do izboljšanja aktivnosti, povezanih s sprejemom in porabo inputov in odnosi z dobavitelji.
- Razvoj tehnologije (*Technology Development*). Vsaka aktivnost vsebuje določeno tehnologijo – to je lahko know-how, postopki ali tehnologija, ki je v procesni tehnologiji. Spekter uporabljenih tehnologij je v večini podjetij zelo širok in sega od tehnologije za pripravo/obdelavo dokumentov do transporta in tehnologij, vsebovanih v izdelku. Aktivnosti



razvoja tehnologije lahko v grobem razvrstimo v tiste, ki razvijajo/izboljšujejo izdelek, in tiste, ki razvijajo/izboljšujejo proizvodni proces. Tehnološki razvoj vidimo tudi v številnih oblikah – od osnovnih in servisnih raziskav do dizajna izdelka in medijskih raziskav.

- Menedžment človeških virov (*Human Resource Management*). Ta je sestavljen iz dejavnosti, povezanih z iskanjem, zaposlovanjem, izobraževanjem in nagrajevanjem osebja oziroma zaposlenih, podpira pa tako individualne primarne in podporne aktivnosti (na primer najem inženirjev) kot tudi celotno verigo vrednosti (na primer pogajanja s sindikati). Kot druge podporne aktivnosti so tudi dejavnosti upravljanja človeških virov razpršene po celotnem podjetju in številna imajo težave s pregledom celotne slike menedžmenta človeških virov v organizaciji. Ta skozi svoje vloge identificiranja in determiniranja znanja zaposlenih, njihovega motiviranja ter stroškov najemanja in priučevanja precej vpliva na konkurenčne prednosti podjetja – v nekaterih sektorjih celo odločilno (na primer svetovalna podjetja).
- Infrastruktura podjetja (*Firm Infrastructure*). Ta je sestavljena iz več dejavnosti – menedžmenta, načrtovanja, financ, računovodstva in drugih. Infrastruktura ponavadi podpira celotno verigo, in ne le posameznih dejavnosti, in je včasih videna zgolj kot strošek, čeprav je lahko bistvena pri uravnavanju procesov in nižanju stroškov in kot taka vir konkurenčnih prednosti.

### 3.1.3 Tipi aktivnosti

V vsaki generični kategoriji primarnih in podpornih aktivnosti so trije tipi aktivnosti, ki imajo določeno vlogo pri doseganju konkurenčni, prednosti, kar je prikazano na sliki 3.3.

Ti trije tipi aktivnosti so:

- Neposredne (*Direct*). Aktivnosti, neposredno povezane z ustvarjanjem vrednosti za kupca – na primer izdelava, oglaševanje, dizajn, zaposlovanje kadrov in podobno.
- Posredne (*Indirect*). Aktivnosti, pri katerih daje njihovo izvajanje podporo kontinuiranemu izvajanju neposrednih aktivnosti – na primer vzdrževanje, organiziranje, administracija in podobno.
- Zagotavljanje kakovosti (*Quality Assurance*). Aktivnosti, ki zagotavljajo kakovost (izvajanja) drugih dejavnosti, kot so nadzor, testiranje, pregledovanje, prilagajanje in podobno.

Slika 3.3 Tridimenzionalni prikaz verige vrednosti



Vsako podjetje izvaja vse tri aktivnosti, med primarnimi in tudi podpornimi aktivnostmi. Vloga posrednih aktivnosti in aktivnosti zagotavljanja kakovosti je pogosto narobe razumljena in zato je razlikovanje med temi tremi tipi aktivnosti pomembno za iskanje konkurenčnih prednosti. V novejših industrijah pomenijo posredne aktivnosti velik (in še rastoč) delež v skupnih stroških in lahko z njihovim vplivom na neposredne aktivnosti pomagajo pri diferenciaciji podjetja. Ne glede na to jih podjetja pogosto kar združijo z neposrednimi ali jih uvrstijo med stroške.

Tudi aktivnosti zagotavljanja kakovosti so po skoraj vsem podjetju, čeprav jih pogosto kot takih ne prepoznamo. Skupni stroški aktivnosti zagotavljanja kakovosti so lahko zelo visoki, vendar so lahko njihovi pozitivni posredni vplivi na (stroškovno) učinkovitost še večji. Zmotno razmišljanje, da je mogoče oziroma se splača stroške aktivnosti zagotavljanja kakovosti preprosto eliminirati skozi boljše izvajanje drugih aktivnosti, je del preživete mentalitete, da je kakovost zastonj.

### 3.2 Definiranje verige vrednosti

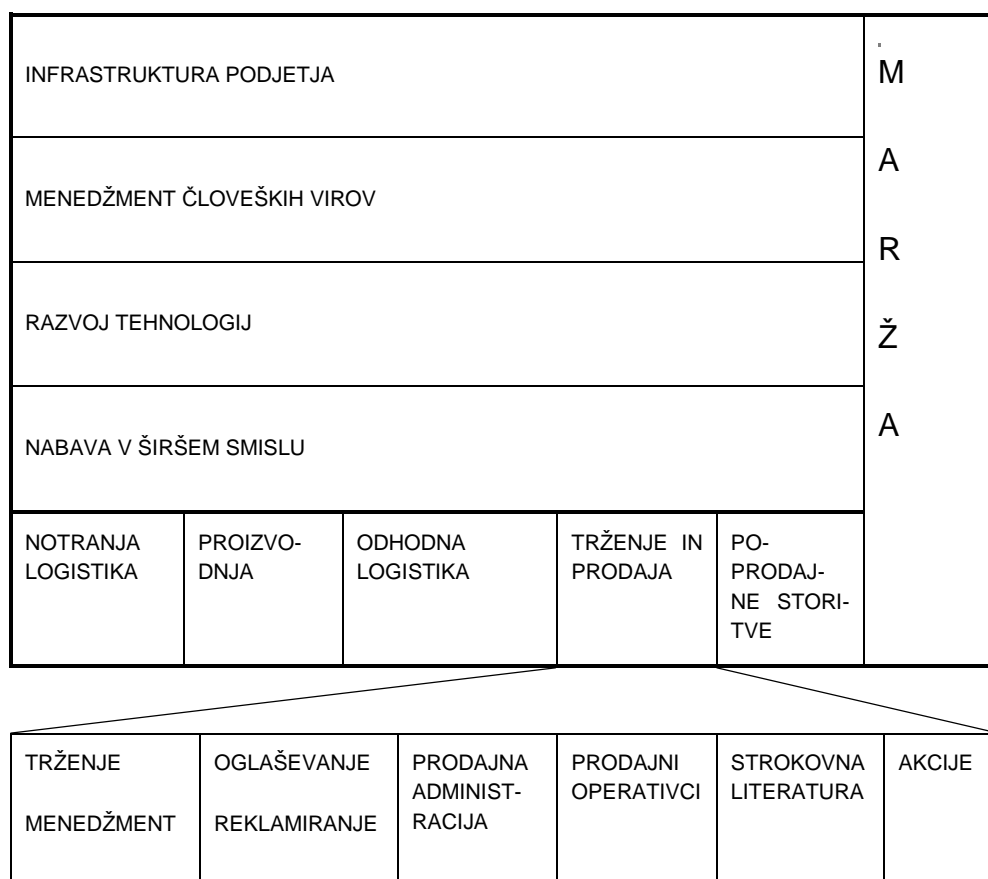
Definiranje verige vrednosti je nujno za iskanje konkurenčnih prednosti. Začnemo z identificiranjem posameznih vrednostnih aktivnosti v generični verigi določenega podjetja, vsaka generična kategorija pa je razdeljena še na posamezne diskretne (*discrete*) aktivnosti (slika 3.4).

Primer celotne verige vrednosti storitvene organizacije (upravne enote) (slika 3.5).

Iskanje relevantnih vrednostnih aktivnosti zahteva izoliranje aktivnosti z diskretno tehnologijo in ekonomičnostjo. Široke funkcije (na primer proizvodnja in trženje) morajo biti razdeljene v aktivnosti, kar lahko storimo tudi s tokom izdelkov, dokumentov ali nalogov. Nadaljnja delitev aktivnosti mora priti do ravni ozkih aktivnosti, ki so nekako diskretne.

Slika 3.4 Diferenciranje posameznih aktivnosti

Vir: Porter, 1998, str. 46



Primer diskretne aktivnosti je posamezen stroj v tovarni. Vidimo torej, da je lahko število mogočih aktivnosti precej veliko.

Primerna stopnja disagregacije (razdelitve) je odvisna od ekonomičnosti posameznih aktivnosti in namena analize verige vrednosti. Temeljni princip je razdelitev aktivnosti, (1), ki se močno razlikujejo po ekonomičnosti, (2), ki imajo velik potencialni vpliv na diferenciacijo, in tiste, (3), ki pomeni pomemben oziroma rastoči delež v celotnih stroških. Pri uporabi verige vrednosti se nadaljnje razdelitve določenih aktivnosti opravlja, ko analiza pokaže določene razlike, ki so pomembne za konkurenčne prednosti. Nasprotno se lahko določene aktivnosti, ki

vseeno niso tako pomembne za konkurenčne prednosti, kot je najprej kazalo, spet združuje.

Izbira primerne kategorije, v katero bomo določeno aktivnost uvrstili, zahteva dobro presojo in je lahko že sama zelo poučna.

Slika: 3.5 Veriga vrednosti upravne enote

INFRASTRUKTURA PODJETJA					<b>M</b>
MENEDŽMENT ČLOVEŠKIH VIROV					
RAZVOJ TEHNOLOGIJ					
NABAVA V ŠIRŠEM SMISLU					
Sprejemanje pisanj	Pregledovanje spisov	Preverjanje naslovov uporabnikov storitev	Državna uprava nima trženja	Svetovanje uporabniku storitve	<b>A</b>
Razvrščanje prejete pošte	Priprava odgovarjajočega odgovora	Urejanje spisov		Priprava obrazcev vlog	<b>R</b>
Notranja kontrola	Nadzor izdelka	Arhiviranje spisov		Obveščanje uporabnikov storitev o preteku dovoljenja	<b>Ž</b>
Dostava pošte referentom	Priprava izdelka za odpošiljanje	Odpošiljanje pisanj			<b>A</b>
	Kovertiranje				
<b>NOTRANJA LOGISTIKA</b>	<b>PROIZVODNJA</b>	<b>ODHODNA LOGISTIKA</b>	<b>TRŽENJE IN PRODAJA</b>	<b>PO-PRODAJNE STORITVE</b>	

Vrednostne aktivnosti naj bodo razvrščene v kategorije, ki kar najboljše pomenijo njihov prispevek h konkurenčnim prednostim podjetja. Ta so pogosto dosegala konkurenčne prednosti prav zaradi redefiniranja oziroma drugačne klasifikacije tradicionalnih aktivnosti.

Vse, kar podjetje počne, naj bo zajeto v primarni ali podporni aktivnosti. Oznake vrednostnih aktivnosti so arbitrarne in naj bodo izbrane tako, da nudijo kar najboljši vpogled v poslovanje podjetja. Označevanje aktivnosti v storitvenih podjetjih je pogosto težavno, ker so operacije, trženje in postprodajne aktivnosti pogosto tesno povezane. Razvrščanje aktivnosti naj v grobem sledi toku delovnega procesa, vendar je treba pri tem upoštevati tudi zdravo presojo.

### 3.2.1 Povezave v verigi vrednosti

Čeprav so vrednostne aktivnosti temeljni gradniki konkurenčnih prednosti, veriga vrednosti ni zbirka neodvisnih, ampak sistem medsebojno odvisnih aktivnosti, ki so medsebojno povezane. Te povezave so razmerja (*relationships*) med načinom izvedbe ene aktivnosti in stroškom ali kakovosti izvedbe druge. Na primer nabava kakovostnega in že narezanega jekla lahko poenostavi njegovo obdelavo in zmanjša količino odpadkov. Konkurenčne prednosti ne izvirajo le iz aktivnosti, ampak pogosto tudi iz povezav med posameznimi aktivnostmi.

Povezave lahko do konkurenčnih prednosti vodijo na dva načina: z optimizacijo in koordinacijo. Prav tako pogosto tudi kažejo "trade-offe" med aktivnostmi za doseg enakega končnega rezultata. Podjetje mora tovrstna razmerja optimizirati skladno s svojo strategijo za doseganje konkurenčnih prednosti.

Povezave odsevajo tudi potrebo po koordiniranju aktivnosti. Pravočasna dostava zahteva koordinacijo operacij, logistike in postprodajnega servisa. Sposobnost koordiniranja povezav pogosto znižuje stroške ali povečuje konkurenčnost. Velik delež spreminjanja filozofije proizvodnje proti kakovosti se dogaja zaradi zavedanja pomena omenjenih povezav med aktivnosti (po japonskem vzoru).

Povezav je veliko in nekatere so skupne večini podjetjem. Najbolj očitne so tiste med podpornimi in primarnimi aktivnostmi (slika 3.3.), ki jih ponazarjajo črtkane (pikčaste) črte na generični verigi vrednosti. Manj razvidne so povezave med primarnimi aktivnostmi. Izboljššan pregled nabavljenih surovin lahko na primer zniža stroške zagotavljanja kakovosti v poznejšem delu proizvodnega procesa, pogostejše dobave končnih izdelkov kupcem pa lahko znižajo stroške vodenja zalog in zmanjšajo količino odprtih terjatev. Povezave, ki obsegajo aktivnosti različnih tipov ali v različnih kategorijah, je pogosto najteže opaziti.

Omenjene povezave nastajajo iz večjih generičnih vzrokov, nekateri izmed njih pa so:

- isto funkcijo je mogoče izvajati na različne načine;
- stroški oziroma izvedba se lahko znižajo/zmanjša oziroma izboljšajo s povečanjem učinkovitosti posrednih aktivnosti;
- aktivnosti v podjetju znižajo stroške izvajanja aktivnosti na terenu;
- funkcije zagotavljanja kakovosti je mogoče opravljati na različne načine.

Čeprav so povezave v verigi vrednosti (kot je prikazano) velikokrat bistvene za doseganje konkurenčne prednosti, jih podjetja pogosto ne opazijo ali prepoznajo. Pomembnost povezave med nabavo in stroški proizvodnje pogosto ni opažena.

Iskanje oziroma identifikacija povezav je proces iskanja načinov, katere aktivnosti vplivajo druga na drugo, generični vzroki za povezave (nekateri navedeni zgoraj) pa lahko nudijo neko začetno točko. Disagregacija nabave (v širšem pomenu besede) in tehnološkega razvoja ter njuna aplikacija na posamezne primarne aktivnosti prav tako pomaga osvetliti povezave med podpornimi in primarnimi aktivnostmi.

Za izkoriščanje povezav navadno potrebujemo informacije ali tokove informacij, ki omogočajo potek optimizacije oziroma koordinacije. Informacijski sistemi so torej pogosto bistveni pri pridobivanju konkurenčnih prednosti iz povezav. Nedaven razvoj informacijske tehnologije in sistemov ustvarja nove povezave in izboljšuje doseganje starih. Izkoriščanje povezav zahteva koordinacijo ali optimizacijo, ki pogosto celo preseka konvencionalne organizacijske povezave podjetja. Višji stroški proizvodnje lahko rezultirajo v nižjih stroških prodaje in prodajne organizacije. Takih "trade-offov" informacijski in nadzorni sistemi podjetij pogosto ne zaznajo.

Upravljanje povezav je torej organizacijsko zahtevnejše od upravljanja vrednostnih aktivnosti. Glede na zahtevnost prepoznavanja in upravljanja povezav je tudi njihov prispevek k povečanju konkurenčnih prednosti sorazmerno velik.

#### Vertikalne povezave

Povezav ni le v verigi vrednosti enega podjetja, ampak so tudi med verigo vrednosti (našega) podjetja in verigami vrednosti dobaviteljev in kanalov (distributerjev). Vertikalne povezave so podobne povezavam v verigi vrednosti; način, kako dobavitelj oziroma distributer izvaja svoje aktivnosti, vpliva na stroške oziroma učinkovitost izvajanja aktivnosti (našega) podjetja. Seveda povezava deluje tudi v nasprotno smer. Dobavitelji proizvedejo izdelek ali storitev, ki ga potem (naše) podjetje uporabi v verigi vrednosti, verige vrednosti dobaviteljev pa s podjetjem interagirajo tudi pri drugih točkah. Aktivnosti nabave (v širšem pomenu besede) in dohodne logistike podjetja interagirajo z dobaviteljevim sistemom prejema naročil. Karakteristike dobaviteljevega izdelka lahko torej precej vplivajo na stroške in diferenciacijo podjetja.

Pogosto je prek vplivanja na konfiguracijo dobaviteljeve verige vrednosti in skupno optimizacijo aktivnosti ter izboljšano medsebojno koordinacijo mogoče izboljšati položaj dobavitelja in (našega) podjetja. Vertikalne povezave z dobavitelji kažejo na to, da lahko prek izboljševanja in negovanja tovrstnih medsebojnih odnosov pridobita obe vpleteni strani. Razdelitev pozitivnih učinkov koordinacije in optimizacije vertikalnih povezav je odvisna od pogajalske moči dobavitelja in se kaže v njegovi marži. Pogajalska moč dobavitelja je delno strukturne narave, delno pa je odvisna tudi od nabavnih praks (*purchasing practises*) nekega podjetja. Za

izboljšanje konkurenčnih prednosti je torej potrebna tako koordinacija z dobavitelji, kot tudi trdo pogajanje za zagotovitev čim večjega kosa "pogače".

Povezave s kanali so podobne povezavam z dobavitelji. Kanali (distributerji in podobno) imajo verige vrednosti, skozi katere prehajajo izdelki (našega) podjetja. Kanalova marža na prodajno ceno našega podjetja (tako imenovana vrednost kanala) pogosto pomeni velik del končne (malo)prodajne cene – v prodaji vina na primer 50 odstotkov. Kanali opravljajo aktivnosti, kot so prodaja, oglaševanje in deuge, te pa lahko nadomeščajo ali dopolnjujejo aktivnosti našega podjetja. Verigi vrednosti našega podjetja in kanala se pogosto dotikata (in sekata) pri aktivnostih, kot so sprejem naročil, prodajno osebje in odhodna logistika. Kot pri povezavah z dobavitelji (ki so kanalskim zelo podobne) je tudi prek optimiziranja in koordiniranja teh povezav mogoče znižati stroške oziroma povečati diferenciacijo.

Vertikalne povezave – kot tudi povezave v verigi vrednosti podjetja – so pogosto spregledane, če pa so opažene, optimizacijo teh povezav navadno preprečijo drugačni pogledi in/ali rivalstvo med podjetjem ter dobavitelji oziroma kanali. Včasih je prednosti, ki jih prinašajo vertikalne povezave, lažje udejanjiti s povezanimi ali sestrskimi družbami, čeprav se tudi tam lahko pojavljajo težave. Kot pri povezavah v verigi vrednosti tudi zadnje potrebujejo informacije in sodobne informacijske sisteme, ki za podjetja ustvarjajo številne nove možnosti.

### **3.3 Kupčeva veriga vrednosti**

Tudi kupci imajo svoje verige vrednosti in izdelek nekega podjetja v njej pomeni nabavljeni input. Razumevanje verig vrednosti industrijskih, komercialnih in institucionalnih kupcev je zaradi podobnosti z (našim) podjetjem sorazmerno neproblematično, bolj pa je zahtevno – in nič manj pomembno – razumevanje verig vrednosti gospodinjstev (in individualnih potrošnikov v njih). Gospodinjstva opravljajo številne aktivnosti, nabavljeni izdelki pa se uporabljajo v povezavi z njimi. Avtomobil se na primer uporablja kot prevozno sredstvo za prevoz v službo, kot prevoz prtljage in potnikov na dopust in podobno. Čeprav je zelo težko sestaviti verigo vrednosti, ki obsega vse, kar gospodinjstva in njihovi člani počnejo, je lažje sestaviti verigo za tiste aktivnosti, ki so relevantne za uporabo določenega izdelka. Ni treba sestavljati verig za vsa gospodinjstva, ampak lahko že prek verig vrednosti posameznih reprezentativnih gospodinjstev dobimo pomembno orodje za analizo diferenciacije.

Diferenciacija podjetja izvira iz povezav med lastno verigo vrednosti in kupčevo. To je funkcija tega, kako je določen (fizični) izdelek (našega) podjetja uporabljan v določeni kupčevi aktivnosti, ki ga porablja (na primer pralni prašek pri pranju perila), kot tudi vseh drugih stičnih točk med obema verigama vrednosti.

Številne aktivnosti (našega) podjetja interagirajo z aktivnostmi kupcev. Tako je pri proizvodnji elektronskih delov izdelek vgrajen kot del kupčeve elektronske opreme (kar je očitna točka stika), vendar to podjetje s kupcem sodeluje tudi pri dizajnu in vzdrževanju izdelka, dostavi in podobno. Vsaka od teh aktivnosti pa je mogoč vir diferenciacije. Beseda kakovost je preozek opis za to, kar naredi določeno podjetje za posebno (*unique*), ker pozornost preusmeri na izdelek, namesto na širši spekter vrednostnih aktivnosti, ki vplivajo na kupca.

Diferenciacija torej izvira iz ustvarjanja vrednosti za kupca skozi vpliv (našega) podjetja na kupčevo verigo vrednosti. Ta (*value*) se ustvarja takrat, ko podjetje za kupce ustvarja konkurenčne prednosti – ali znižuje kupčeve stroške ali izboljšuje njegovo učinkovitost (*performance*). Vrednosti, ki jo (naše) podjetje ustvari za kupca, se mora kupec zavedati (prek oglaševanja in prodajnega osebja), če hočemo, da bo naše delo nagrajeno z doseganjem dobre prodajne cene. Kako se ustvarjena vrednost razdeli med kupcem (večji dobiček ali večje zadovoljstvo zaradi izdelka) in našim podjetjem (višja prodajna cena), se kaže v marži (našega) podjetja in je funkcija industrijske strukture.

### 3.4 Konkurenčni obseg

Konkurenčni obseg ima lahko močan vpliv na konkurenčno prednost, ker oblikuje konfiguracijo in ekonomiko verige vrednosti. Na verigo vrednosti vplivajo štiri dimenzije konkurenčnega obsega:

- Obseg segmenta. Koliko variacij izdelkov proizvede in kupcev postreže (*serve*) naše podjetje?
- Vertikalni obseg. Koliko aktivnosti podjetje opravlja "v hiši", namesto da za to najema zunanje neodvisne kooperante?
- Geografski obseg. V koliko regijah, državah ali skupinah držav podjetje deluje s koordinirano strategijo?
- Industrijski obseg. V koliko in katerih povezanih industrijah (sektorjih) deluje naše podjetje s koordinirano strategijo?

Večja širina obsega (*broad scope*) podjetju omogoča izkoriščanje prednosti, ki jih prinaša notranje oziroma interno izvajanje določenih aktivnosti, prav tako pa lahko podjetju dovoljuje izkoriščanje interrelacij oziroma notranjih povezav med verigami vrednosti različnih tržnih segmentov, zemljepisnih območij ali povezanih gospodarskih sektorjev. Na primer skupno prodajno osebje lahko prodaja izdelke dveh različnih poslovnih enot.

Ožji obseg (*narrow scope*) dovoljuje oblikovanje verige vrednosti tako, da služi določenemu tržnemu segmentu, zemljepisnemu območju ali povezanemu gospodarskemu sektorju za doseganje nižjih stroškov ali sledenje določenemu



specifičnemu cilju. Konkurenčne prednosti ožjega obsega poslovanja temeljijo na razlikah med linijami izdelkov, kupci ali zemljepisnimi regijami v določenem gospodarskem sektorju, ki jim omogočajo prilagajanje verige vrednosti in izboljšanje opravljanja poslovnih aktivnosti.

Ožina oziroma širina obsega poslovanja je seveda sorazmerna glede na konkurenco in vrste industrije. Ker je veliko načinov segmentacije industrij in številne oblike povezav ter notranjih povezav, lahko ožjo in večjo širino poslovanja združujemo. Podjetja lahko gradijo konkurenčne prednosti prek prirejanja verige vrednosti določenemu segmentu in izkoriščanju zemljepisnih notranjih povezav prek skupnega servisiranja tega segmenta po vseh trgih.

### Obseg segmenta

Razlike v potrebah in željah kupcev lahko izkoristimo za oblikovanje strategije, imenovane osredotočanje (*focusing*). tako je na primer veriga vrednosti, ki je potrebna za servisiranje potreb individualnih kupcev domačih računalnikov, drugačna od tiste, ki je potrebna za servisiranje potreb podjetij po računalnikih. Prvi potrebujejo obširno prodajno pomoč, manjše računalniške zmogljivosti in uporabniku prijazno programsko opremo, potrebe zadnjih pa so ravno nasprotno.

Kot razlike med segmenti favorizirajo ožji obseg poslovanja, tako notranje povezave med verigami vrednosti, ki zadovoljujejo različne segmente, favorizirajo večji obseg poslovanja. Ta dva različna pristopa ustvarjata napetost, ki je pogoj in temelj za različne usmerjene strategije podjetij.

### Vertikalni obseg (*Vertical Scope*)

Vertikalna integracija definira razdelitev aktivnosti med podjetjem in njegovimi dobavitelji, kanali in kupci. Podjetje lahko določene komponente izdelka raje kupi "od zunaj", kot da bi jih proizvajali sami, razdeljevanje izdelkov pa raje prepusti distributerjem, kot da bi to delali sami. Ko pogledamo na integracijo iz vidika verige vrednosti, postane očitno, da je priložnosti za integracijo več, kot se navadno zdi. Vertikalno integracijo velikokrat povezujemo s fizičnimi izdelki in zamenjevanjem celotnih "dobaviteljskih" razmerij (*supplier relationships*), in ne z aktivnostmi, čeprav pravzaprav obsega vse tri.

Ali (de-)integracija dejansko znižuje stroške oziroma povečuje diferenciacijo, je odvisno od specifičnega podjetja in aktivnosti, ki poteka. Veriga vrednosti podjetju omogoča bolj jasno identificiranje potencialne pozitivne lastnosti integracij prek izpostavljanja pomembnosti vloge vertikalnih povezav. Izkoriščanje vertikalnih povezav ne zahteva nujno tudi vertikalnih integracij, čeprav je tako ponavadi pozitivne učinke lažje doseči.

### Zemljepisni obseg (*Geographic scope*)

Ta lahko podjetju dovoljuje delitev ali koordiniranje vrednostnih aktivnosti, ki jih podjetje izvaja na različnih zemljepisnih območjih. Cannon tako razvija in proizvaja fotokopirne stroje na Japonskem, prodaja in servisira pa jih po celem svetu – tako si vse njegove enote po svetu delijo stroške razvoja tehnologije in proizvodnje.

Zemljepisne notranje povezave lahko izboljšajo konkurenčnost podjetja, če delitev ali koordiniranje vrednostnih aktivnosti znižuje stroške ali veča diferenciacijo. Tovrstne notranje povezave lahko s seboj prinesejo še dodatne stroške koordinacije in premagovanja razlik med posameznimi zemljepisnimi območji.

### Industrijski obseg (*Industry scope*)

Mogočih notranjih povezav med verigami vrednosti, potrebnimi za tekmovanje v sorodnih oziroma povezanih industrijah je veliko. Obsegajo lahko katere koli vrednostne aktivnosti, vključno s primarnimi (na primer skupna prodajna organizacija) ter podpornimi (skupen razvoj novih izdelkov). Notranje povezave med poslovnimi enotami so v temelju podobne zemljepisnim notranjim povezavam med verigami vrednosti.

Notranje povezave med poslovnimi enotami imajo lahko prek nižanja stroškov ali večanja diferenciacije močan vpliv na konkurenčne prednosti podjetja. Skupen logističen sistem lahko podjetju omogoča izkoriščanje ekonomije obsega, medtem ko lahko skupno prodajno osebje, ki prodaja povezane izdelke, poveča učinkovitost prodaje in s tem diferenciacijo. Treba si je zapomniti, da vse aktivnosti zaradi združevanja in koordinacije ne pridobijo, saj morajo biti stroški takega povezovanja nižji od pozitivnih učinkov, to pa je pri podjetjih iz različnih sektorjev pogosto težko.

### Podjetniške povezave in obseg (*Coalitions and Scope*)

Podjetje lahko pozitivne učinke večjega obsega (*broader scope*) išče interno, lahko pa se ob zasledovanju istega cilja poveže z drugimi podjetji. Podjetniške povezave (*coalitions*) so dolgoročni dogovori (pogodbe) med podjetji, ki presegajo običajno tržno poslovanje, ampak še niso združitve (*mergers*). Te so lahko licenčno poslovanje, skupna vlaganja, pogodbeno izdelava in druge. Podjetniške povezave so način širjenja obsega – brez širjenja podjetja – prek dogovorov z drugimi podjetji za izvedbo ali delitev izvajanja določenih vrednostnih aktivnosti.

Obstajata dva temeljna tipa povezav – vertikalni in horizontalni.

Povezave lahko omogočajo delitev aktivnosti brez potrebe po vstopanju v nove segmente, zemljepisna območja ali nove industrije. Povezave nudijo tudi možnost pridobivanja stroškovnih ali diferenciacijskih prednosti vertikalnih povezav brez dejanske vertikalne integracije, hkrati pa nudijo možnost premostitve težav koordinacije med popolnoma neodvisnimi podjetji. Ker povezave pomenijo dolgoročna razmerja, je s partnerji lažje koordinirati aktivnosti kot z neodvisnimi podjetji. Še vedno sicer nastajajo določeni stroški koordinacije, vendar so nižji kot pri koordiniranju aktivnosti neodvisnih podjetij. Kljub temu pa lahko težave pri sklepanju dogovorov o partnerstvih oziroma povezavah in morebitno oteženo koordiniranje izničijo mogoče prednosti povezovanja.

Partnerji v povezavah ostajajo še naprej neodvisna podjetja in vprašanje, kako pošteno razdeliti pozitivne učinke povezave, je vedno aktualno. Za delitev omenjenih učinkov je najpomembnejša sorazmerna pogajalska moč (*relative bargaining power*) posameznega partnerja, ta pa tudi determinira vpliv povezave na konkurenčne prednosti podjetja. Na primer (pre)močan partner lahko prek dogovora vzame zase skoraj celoten delež pozitivnih učinkov skupne trženjske organizacije.

#### Konkurenčni obseg in definicija posla (*Competitive Scope and Business Definition*)

Odnos med konkurenčnim obsegom in verigo vrednosti nudi temelje za definiranje relevantnih omejitev poslovnih enot. Strateško različne poslovne enote tehtajo mogoče prednosti in stroške povezovanja (integracije), če razlike v zemljepisnih območjih ali segmentih kupcev oziroma izdelkov zahtevajo zelo različne verige vrednosti, ti segmenti definirajo poslovne enote. Nasprotno pa očitne in vsesplošne prednosti integracij in notranjih povezav širijo meje poslovnih enot, tako da te vsebujejo več tokov aktivnosti. Tako velike prednosti pri globalni koordinaciji verig vrednosti kažejo na to, da je taka poslovna enota globalna, medtem ko velike razlike med državami oziroma regijami (ki posledično zahtevajo različne verige vrednosti) favorizirajo ožje meje zemljepisnih poslovnih enot. Močne notranje povezave med dvema poslovnima enotama lahko pomenijo, da je smiselna združitev le v eno. Primerno poslovno enoto lahko definiramo oziroma določimo tako, da razumemo optimalno verigo vrednosti za uspešno konkuriranje na različnih področjih in kako so med seboj povezane.

#### Veriga vrednosti in industrijska struktura

Industrijska struktura tako oblikuje verigo vrednosti podjetja, kot je tudi odsev kolektivnih verig vrednosti konkurence. Struktura determinira pogajalska izhodišča s kupci in dobavitelji, ki se kažejo skozi konfiguracijo verige vrednosti podjetja in

razdelitev marže med kupci, dobavitelji, partnerji in nekim podjetjem. Grožnja s substitucijo (industrije) pa vpliva na razvoj vrednostnih aktivnosti po želji kupcev.

Raznolikost verig vrednosti konkurence je po drugi strani temelj za številne elemente industrijske strukture. Ekonomije obsega na primer izvirajo iz tehnologije, ki je uporabljena v verigah vrednosti konkurentov. Kapitalske zahteve za konkuriranje v določeni industriji so rezultat skupnega kapitala, ki ga potrebujemo v verigi. Podobno diferenciacija izdelkov v določeni industriji izvira iz tega, kako izdelki podjetja nastopajo v verigah vrednosti kupcev. Precej elementov industrijske strukture je torej mogoče razumeti prek analiziranja verig vrednosti konkurentov v določeni industriji.

### Veriga vrednosti in organizacijska struktura

Veriga vrednosti je temeljno orodje za ugotavljanje konkurenčnih prednosti in iskanje načinov za njihovo ustvarjanje ter ohranjanje, lahko pa igra tudi pomembno vlogo pri oblikovanju organizacijske strukture. Ta pod organizacijskimi enotami združuje določene aktivnosti (na primer trženje, proizvodnja ...). Logika teh združenj je, da imajo aktivnosti določene podobnosti, ki so bolje izkoriščene, če so v istih oddelkih, hkrati pa so oddelki ločeni od preostalih skupin drugačnih aktivnosti. To ločitev aktivnosti imenujemo diferenciacija (Portet, 1998, str. 59). Z ločevanjem organizacijskih enot se pojavlja tudi potreba po njihovem koordiniranju, kar imenujemo integracija. V podjetju je torej treba vzpostaviti integracijske mehanizme, da se zagotovi potrebna koordinacija. Organizacijska struktura v ravnotežju vzdržuje pozitivne učinke teh ločitev in integracij aktivnosti oziroma organizacijskih enot.

Veriga vrednosti zagotavlja sistematičen način delitve podjetja na diskretne aktivnosti in se kot taka lahko uporablja kot orodje za pregled obstoječega in mogočega združevanja aktivnosti v podjetju. Slika 4.6 prikazuje verigo vrednosti s tipično organizacijsko strukturo. Organizacijske meje pogosto niso zarisane okoli aktivnosti, ki so si po ekonomski plati najbolj podobne. Še več, organizacijske enote (kot na primer oddelek nabave) pogosto vsebujejo le delček podobnih aktivnosti, ki jih podjetje izvaja.

Potreba po integraciji med organizacijskimi enotami je manifestacija povezav. Navadno je v verigi vrednosti veliko povezav, vendar organizacijska struktura pogosto ne zagotavlja mehanizmov za njihovo koordiniranje in optimizacijo. Informacije, potrebne za koordiniranje in optimizirane povezave, se tudi bolj redko zbirajo skozi verigo vrednosti. Menedžerji podpornih aktivnosti (na primer menedžment človeških virov) pogosto nimajo čistega pogleda na to, kako se njihove aktivnosti navezujejo na skupno konkurenčno sposobnost podjetja, kar je

nekaj, kar veriga vrednosti še posebej izpostavlja. Skratka, za vertikalne povezave v organizacijski strukturi pogosto ni dovolj dobro poskrbljeno.

Podjetje lahko meje poslovnih enot začrta bolj skladno z viri konkurenčnih prednosti in zagotavlja primerno koordinacijo prek oblikovanja organizacijske strukture skladno z verigo vrednosti, povezavami v njej in dobavitelji ter kanali. Organizacijska struktura, ki ustreza verigi vrednosti, bo izboljšala sposobnost podjetja – ustvarjati in vzdrževati konkurenčne prednosti, in je kot taka pomemben element pri implementaciji strategije podjetja.

## **4 UPRAVA**

V vsaki organizaciji prihaja do delitve dela. Del članov organizacije opravlja dela, vezana na upravljanje organizacije. To so tista dela, ki podpirajo temeljno dejavnost organizacije.

Zahteve glede delovanja javne in državne uprave se čedalje bolj zaostrujejo, pričakovanja državljanov in gospodarskih subjektov se večajo, kar se kaže predvsem v zahtevah po zmanjšanju obsega sredstev za delovanje uprave ob ohranjanju obsega storitev, ki jih uprava zagotavlja, večji prilagodljivosti storitev uprave zahtevam njihovih uporabnikov, večji odzivnosti javne in državne uprave ter vzpostavljanju partnerskega odnosa med javnim sektorjem, zasebnim sektorjem in državljani (Žurga, 2002).

Državna uprava je del javne uprave, ki pomeni državo kot skupnost ljudi, ki živi na določenem območju in zadovoljuje njihove potrebe. Obenem izvršuje državno prisilo, zato je aparat za izvrševanje monopola fizične prisile. Po organizacijski definiciji državno upravo opredelimo kot organizacijo določene družbene skupnosti, ki ji ta zaupa opravljanje določenih funkcij (Rakočevič, 1991), sestavljena pa je iz sistema upravnih organov. Pristojnosti državne uprave so: izvrševanje predpisov, odločanje v upravnih stvareh, upravni nadzor, zbiranje informacij in oblikovanje alternativ za podporo upravnega odločanja ter pospeševanje gospodarstva.

### **4.1 Upravna dejavnost**

Utemeljitelj upravnoorganizacijske smeri Henry Fayol (1841–1925) je pri členitvi funkcij podjetja na tehnično, komercialno, varnostno, računovodsko in upravljalno zadnji namenil posebno vlogo. Vse navedene funkcije so povezane in soodvisne, kljub temu pa Fayol poudarja pomen upravljalne funkcije, ker omogoča delovanje vseh drugih. Med upravno funkcijo spadajo: načrtovanje, organiziranje, ukazovanje, usklajevanje in nadzorovanje. Vsebina upravne funkcije izkazuje svojo pomembnost, saj se njene sestavine pojavljajo v vseh funkcijah podjetja (Fayol, 1963).

Različni avtorji opredeljujejo upravo kot organizacijsko dejavnost, saj omogoča sodelovanje več ljudi, ki imajo nek skupen cilj oziroma nalogo. Ljudje se srečujejo z upravo pri vsaki organizirani dejavnosti, naj bo to pri delu dveh ali več posameznikov, v družbi ali družini. Bistvo uprave ti avtorji opredeljujejo z vidika funkcije, ki jo ima uprava v človekovem delovanju.

V funkcijskem smislu opredeljuje upravo tudi naš upravni teoretik L. Vavpetič, ko pravi, da je »uprava organizatorična dejavnost, ki se pojavlja povsod, kjer imamo opravka z organiziranim človeškim delom, zlasti seveda v vseh organizacijah.« (Vavpetič, 1961). Pri tem opozarja, da uprava upravlja le pomožni delovni proces (pomožne dejavnosti). To seveda ne pomeni, da gre za nezahtevna strokovna dela, ampak za visoko strokovna. Bistvo tega dela pa je v pomožni funkciji, ki jo uprava upravlja glede na osnovno funkcijo organizacije. »Če govorimo o upravnem delovanju, potem govorimo o tisti posebni strokovni dejavnosti, ki je nasproti temeljni (primarni) dejavnosti določene organizacije v odnosu nujno potrebnega, vendar pomožnega procesa, ki naj omogoči s svojim delom redni tek temeljnega delovnega procesa.« (Vavpetič, 1963). Temeljna naloga organizacije je torej opravljanje tiste dejavnosti, zaradi katere je bila ustanovljena.

Opredelitev uprave kot pomožne dejavnosti je pravilna le, če mislimo na strokovno tehnično upravo, ki daje podporo pri vodenju in upravljanju primarnih dejavnosti v organizaciji.

Celoto fizičnih ali pravnih oseb, pooblaščenih za odločanje na posameznem področju, med katerimi velja organsko utrjeni sistem medsebojnih razmerij, pooblastil in odgovornosti, nadrejenosti in podrejenosti, imenujemo upravo. To je formalna uprava. Z istim izrazom uprava pa pogosto označujemo tudi proces sprejemanja odločitev, odločanje kot posebno dejavnost. To je uprava v materialnem smislu (Bučar, 1969, str. 15).

Strokovna tehnična uprava so le tisti sodelavci posameznega organa odločanja, ki z njo neposredno sodelujejo, in katerih temeljna in edina dolžnost je v tem, da za organe upravljanja dejanski stan, ki zbira in obdeluje različne informacije, strokovno svetuje in kakor koli neposredno sodeluje pri odločanju (Bučar, 1969, str. 15).

Nekateri teoretiki zagovarjajo dvojni pomen izraza uprava. Kadar želimo opredeliti vsebino tiste dejavnosti, ki jo opredeljujemo z upravo, govorimo o upravi v funkcijskem smislu. Kadar govorimo o subjektih, ki se ukvarjajo s to dejavnostjo, gre za upravo v organizacijskem smislu. Funkcijski pojem daje odgovor na vprašanje, kaj se dela, organizacijski pojem uprave pa odgovor na vprašanje, kdo izvaja upravno dejavnost (Dimirijević, 1959).

Poleg navedenih opredelitev uprave oziroma upravne dejavnosti se v literaturi pojavljajo bolj ali manj splošne definicije uprave. Tako na primer formalnopravne definicije opredeljujejo upravo kot vse tisto, kar je z določenim predpisom opredeljeno kot uprava. Negativna definicija uprave pravi, da je uprava vse tisto, kar ni zakonodaja in sodstvo.

Uprava torej ne nastaja zaradi sebe, ampak je potrebna za to, da lahko organizacija deluje. Če smo ustanovili podjetje, smo ga za to, da bi izvajalo dejavnost, ki jo trg sprejema. Uprava zgolj omogoča, da temeljna dejavnost lahko poteka.

Upravo lahko delimo na javno in poslovno. Poslovna je tisti del podjetja, ki skrbi za to, da podjetje lahko izvaja svojo temeljno (primarno) dejavnost, za katero je bilo ustanovljeno.

Javna uprava so organi in organizacije, ki opravljajo javne zadeve oziroma izvajajo dejavnost upravljanja v javnih zadevah. Javno upravo delimo na:

- državno upravo,
- lokalno samoupravo in
- nosilce javnih pooblastil (na primer: zavod za zaposlovanj, ...).

Javni sektor je še širši pojem, ki zajema poleg javne uprave še javne zavode, javna podjetja in druge neprofitne organizacije.

## **4.2 Ugotavljanje zadovoljstva strank**

Kadar ima organizacija več različnih skupin strank oziroma odjemalcev, temu ustrezno opredeli tudi način zajemanja in analiziranja njihovih povratnih informacij. Za nekatere skupine odjemalcev bo treba določiti vzorec in ugotovitve povzeti za celotno populacijo odjemalcev, druge pa bo v anketiranju mogoče zajeti v celoti.

Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (Ur.list RS, 22/2001) tudi določa, da je obveznost organov javne uprave sistematično pridobivanje podatkov o zadovoljstvu strank s kakovostjo njihovih storitev.

Že leta 2000 je ministrstvo za notranje zadeve razvilo metodologijo ugotavljanja zadovoljstva strank in zaposlenih v upravnih enotah. Metodologija za ugotavljanje zadovoljstva strank je namenjena merjenju neskladja med pričakovano in dejansko zaznano kakovostjo storitev z vidika strank. Za upravne enote se testirajo naslednje sestavine kakovosti: urejenost prostorov, opreme in okolja, dostopnost in razumljivost potrebnih informacij, hitrost reševanja zadev, možnost

reševanja zadev na enem mestu, znanje zaposlenih, ki izvajajo storitev, ali zaposleni vzbuja zaupanje pri strankah, ali se storitve izvajajo skladno z obljubami, ali se storitve izvajajo pravočasno, v kakšni meri se zaposleni individualno zavzemajo za stranko, pripravljenost pomagati uporabniku storitve. Namen ugotavljanja zadovoljstva strank upravnih enot je pridobiti potrebne informacije – temelj za opredelitev in izvedbo ukrepov za boljšo kakovost storitve.

### **4.3 Javna uprava**

S pojmom upravljanje in uprava se ne srečujemo le na področju zasebnih organizacij, ampak tudi na področju javne sfere.

Javno upravljanje je upravljanje v javnih zadevah, javna uprava pa uprava v javnih zadevah. Proces javnega upravljanja poteka v organizacijah, ki jih imenujemo javnopravne skupnosti – najširša takšna skupnost je država (Bučar, 1969). Poleg države obstajajo tudi ožje teritorialne skupnosti (občine, pokrajine, druge lokalne skupnosti). Skupna značilnost vseh teh organizacij je, da temeljijo na družbeni prisili. Njihovo delovanje temelji na politični oblasti, ki jo ima po definiciji le država. Druge javnopravne organizacije črpajo svojo oblast iz pooblastil, ki jih dobijo od države (Virant, 1998).

Javno upravljanje je torej upravljanje, ki poteka v javnopravnih organizacijah. Te pa delujejo zaradi zadovoljevanja javnih potreb. Namen države je zadovoljevanje potreb celotne družbene skupnosti, ki je organizirana v državi. Lokalne skupnosti zadovoljujejo lokalne javne potrebe – torej skupne potrebe svojih prebivalcev. Javna zadeva je tista zadeva, o kateri se odloča na ravni javnopravnih organizacij. Vse druge sodijo v zasebno sfero.

Upravni proces poteka v javnopravnih organizacijah po logiki, ki je v temeljnih elementih enaka logiki upravnega procesa v zasebnih organizacijah (Virant, 1998). Skupnost mora najprej določiti svoje cilje – potrebe, nato je treba te odločitve izvršiti tako, da se sprejmejo nove. Cilji in potrebe javnopravnih skupnosti se izražajo kot javni interes v političnih odločitvah, ki jih navadno sprejemajo predstavniški organi (Žurga, 2002). Najvišji oziroma najsplošnejši cilji države so določeni v njeni ustavi kot najvišjem pravnem aktu. Poleg ustave sprejema zakonodajni organ številne druge politične akte, kot so zakoni, proračun, nacionalni program ... V vseh teh aktih je izražen javni interes kot izraz odločitve o tem, kaj družbena skupnost v določenem trenutku šteje kot sebi koristno oziroma potrebno. Tudi odločitev o tem, katere potrebe bomo zadovoljevali prek javnopravnih skupnosti, je sestavni del upravnega procesa. (Kdo overi podpis na pogodbi? Sodišče ali notar?) Vse tisto, kar ni predmet javnega upravljanja, o čemer torej ne odločajo javnopravne organizacije, je prepuščeno svobodnim odločitvam zasebnopravnim organizacijam.



Odločanje o ciljih in potrebah javnopравnih organizacij oziroma določanje javnih interesov je vrednostno, politično odločanje, ki mora biti podprto tudi z informacijami o dejanskem stanju (Virant, 1998). Politično odločanje, ki poteka zlasti v predstavniških organih, pomeni vedno tehtanje med vrednotami, željami in cilji. V političnih odločitvah se zrcali podoba vrednot družbe v določenem trenutku. Ni nujno, da se javni interes ujema z interesi vsakega posameznika. Ravno nasprotno: najpogosteje je javni interes tisti, ki omejuje posameznika pri izvrševanju njegove svobode.

Odločitve o ciljih skupnosti (o javnem interesu) je treba izvrševati. Tako kot velika gospodarska družba potrebuje upravo, ki bo izvajala poslovno politiko, tudi država in druge javnopравne organizacije potrebujejo upravo, ki bo izvrševala odločitve političnih organov. Tudi v procesu javnega upravljanja lahko govorimo o institucionalnem in instrumentalnem (izvršilnem) delu. Politično določanje ciljev in vizij sodi na institucionalno raven. Tisti del upravljanja javnih zadev, ki pomeni izvrševanje političnih odločitev, sodi na instrumentalno raven.

Iz napisanega sledi, da je javna uprava instrumentalni del upravnega procesa v javnopравnih skupnostih. Navadno pod pojmom javna uprava razumemo izvršilno vejo oblasti, ki zajema vlado in državno upravo. Poleg državne uprave in lokalne skupnosti uvrščamo pod pojem javne uprave tudi nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb.

O javnem upravljanju in javni upravi lahko govorimo le v okviru javnopравnih organizacij. Najširša javnopравna organizacija je država. Proces javnega upravljanja poteka v okviru države kot najširše javnopравne organizacije. Ta proces zajema odločanje o javnih interesih (ciljih, potrebah družbene skupnosti, ki je organizirana v državo) in o uveljavljanju teh interesov. Javna uprava je strokovni izvršilni mehanizem, s katerim deluje država. Je aparat, s katerim država izvršuje cilje in dosega koristi. Brez države ni ne javnega upravljanja ne javne uprave – prav tako države ne more biti brez javne uprave. Če lahko malo podjetje še deluje brez posebne uprave, veliko podjetje in država ne moreta (Virant, 1998).

#### 4.3.1 Obseg javne uprave in zakaj se povečuje

Javno upravo proučujejo znanstvene discipline. V kontinentalnem delu Evrope, kamor spada tudi Slovenija, daje javni upravi pečat pravo, vendar se pomen ekonomskih, organizacijskih in informacijskih proučevanj čedalje bolj povečuje. Zanimivo je, da povečevanje javne uprave nikoli doslej ni bilo osrednja tema nobene od navedenih znanosti. Ekonomisti so postali pozorni na rast javne uprave, veliko manj pozornosti je namenjene povečevanju poslovne uprave, nihče pa ni zadovoljivo pojasnil povečevanja uprave (Brejc, 2002).

Večinoma govorimo o klasičnem povečevanju javne uprave in pri tem navajamo različne odstotke aktivnega prebivalstva, zaposlenega v njej. Statistične raziskave kažejo, da je v javni upravi razvitih držav zaposlena približno polovica aktivnega prebivalstva, v manj razvitih državah pa do ene tretjine. Ti podatki so sorazmerni zaradi različnih opredelitev, kaj spada v javno upravo. Ponekod štejejo v javno upravo poleg zaposlenih v državni in lokalni upravi še učitelje osnovnih in srednjih šol, medicinsko osebje, drugod tudi univerzitetne učitelje, v nekaterih državah je merilo uvrstitve med javno upravo proračunski denar.

Ne oziraje se na različne klasifikacije in opredelitve javne uprave in zaposlenih v njej, je nesporno, da nekaj deset odstotkov aktivnega prebivalstva pomeni velikanski del družbenega dela, ki za svojo dejavnost porabi tudi precejšen delež domačega bruto proizvoda. V velikem sistemu, kot je javna uprava, lahko že manjši ukrepi povzročijo pomembne pozitivne posledice.

Različne znanstvene panoge lahko pripomorejo k učinkovitosti, racionalnosti in uspešnosti uprave. Na količinsko in kakovostno povečevanje uprave vplivajo številni dejavniki.

Ker so ti zelo pomembni, nam njihovo poznavanje lahko pomaga razumeti meje in zmožnosti znanosti pri uresničevanju ciljev javne uprave.

Ne more obstajati le en vzrok za povečevanje uprave. Vedno jih je več, ki hkrati in z različno močjo učinkujejo na njeno povečevanje. Na splošno lahko rečemo, da se uprava povečuje skladno s splošnim družbenim razvojem. Med pomembnejšimi vzroki količinske rasti uprave velja omeniti naslednje:

### 1. Tehnologija

Za posamično proizvodnjo je značilno, da lastnik izvaja proizvodnjo in upravno funkcijo. V industrijski dobi se s pojavom tekočega traku in s tem masovne proizvodnje poveča število zaposlenih v upravi podjetja, kajti povečana proizvodnja zahteva povečan upravni aparat, ki zagotavlja ustrezne človeške in materialne vire, poskrbi za prodajo, finančne posle in drugo. Z robotizacijo proizvodnje se zahteva po delovni sili v proizvodnji zmanjšuje, povečujejo pa se zahteve do uprave. Napredek tehnologije zahteva velika vlaganja v raziskave (jedrska tehnologija, medicinske raziskave, vojaška tehnika ...), ta pa zahtevajo velika proračunska sredstva. Vzporedno s tem nastajajo v državi nove organizacijske oblike, ki po upravni poti spremljajo te dejavnosti.

### 2. Pravno politični sistem

Čim bolj je demokratična država, tem več upravnih institucij potrebuje za uveljavljanje človekovih pravic in svoboščin. Delež bruto domačega proizvoda za

javni sektor je večji v razvitih državah. To si razlagamo s tem, da imajo razvite države tudi bolj razvito infrastrukturo, višja je stopnja osveščenosti državljanov in bolj je razvita demokracija (Peters, 1995). Uprava se povečuje, ker se povečujejo zahteve državljanov do države. Količinska rast javnih zadev ni zgolj posledica zbirokratiziranosti uprave, ampak tudi širjenja človekovih pravic in svoboščin.

### 3. Zakonodajna politika

Veliko število zakonov in podzakonskih aktov pomeni večjo težnjo po pravnem urejanju in s tem večje število ljudi, potrebnih za ugotavljanje stanja na določnem področju, za pripravo in izvajanje predpisov ter nadzor. Hipertrofija norm povzroča birokracijo družbe.

### 4. Politika

Politiki poskušajo pridobiti čim več glasov volivcev z različnimi obljubami in novimi javnimi storitvami. Čim pogostejše so volitve, tem večja je uprava (Lawton, 1994). Ker gospodarstvo ni sposobno vzdrževati polne zaposlenosti, politika širi javni sektor in tako blaži socialne stiske.

### 5. Gospodarstvo

Javni sektor se širi skladno z razvojem gospodarstva. Kadar je gospodarstvo v razcvetu, več denarja namenja javnemu sektorju. Ko nastopi recesija ali stagnacija, je težko kratiti pravice (Peters, 1995).

### 6. Mednarodne povezave

Vključevanje države v mednarodne organizacije in skupnosti povečuje upravni aparat te mednarodne organizacije. Vzajemno pa se povečuje tudi državni aparat države, ki se vključuje v te mednarodne organizacije. Za uspešno sodelovanje potrebuje usposobljene delavce, organizirane v oddelke, službe, upravo. Povezovanje v mednarodnem prostoru na političnem, gospodarskem, kulturnem, varnostnem, športnem področju povečuje zahteve do uprave.

### 7. Spremembe v socialni sestavi

V zgodovini je bila zaposlena predvsem moška delovna sila. Danes v sodobni družbi je zaposlenih čedalje več žensk. To dejstvo povečuje zahtevo po otroškem varstvu in drugih programih, ki pomagajo zaposlenim materam. Skrajšanje delovnega časa povečuje zahteve po športnih in kulturnih objektih. Zmanjšana vloga družine oziroma razpad zahteva programe za samohranilke, skrb za ostarele postaja čedalje bolj javna zadeva, saj otroci ne morejo skrbeti za svoje ostarele starše, ker so zaposleni (Peters, 1995). Povečanje socialnopatoloških pojavov (alkoholizem, narkomanija, nasilje) zahteva posebno skrb države.

## 8. Organiziranost uprave

Hipertrofija organizacijskih enot in organizacij povečuje nevarnost prekrivanja pristojnosti. Zapletena in nepregledna organizacijska struktura povečuje zapletenost delovnih postopkov in informacijskih tokov. Toga in nefleksibilna, prepodrobna sistematizacija delovnih mest povečuje rast uprave.

## 9. Vodilno osebje

Pomanjkanje relevantnih sposobnosti za razumevanje politike, ki jo je treba voditi na določenem področju, in pomanjkanje časa za njeno izvajanje pogosto vodita v nove zaposlitve.

## 10. Nastajanje in širjenje lokalnih enot

Z nastankom mest, regijskih središč in občin se nujno povečuje tudi uprava, kajti vsaka nova lokalna skupnost ali regija potrebuje za svoje delovanje ustrezen upravni aparat.

Količinska rast uprave ni nujno negativen pojav, saj se z njenim širjenjem povečujeta obseg in kakovost uslug in storitev javne uprave. Najpomembneje in najteže vprašanje pa je, koliko uprave je treba za določen obseg in kakovost nalog. Na to vprašanje pa še nista odgovorili niti znanost niti praksa. Pri oblikovanju ustreznih odgovorov lahko pomembno pripomorejo ekonomske, organizacijske in informacijske znanosti.

### 4.3.2 Državna uprava

Državna uprava je izvrševalka politike, ne njena oblikovalka. Za učinkovito izvrševanje politike pa je potrebno strokovno znanje s posameznih opravičnih področij. Država lahko dobro deluje le, če je njena uprava strokovno usposobljena za opravljanje svojih funkcij. Pri odločanju na instrumentalni ravni ne gre več za vrednostno, politično odločanje, ampak za izvrševanje političnih odločitev. Pri tem uprava sprejema nove odločitve, ki so vezane predvsem na strokovna vprašanja odločanja – na dejanske in metodološke. Pri upravnem delovanju ne gre več za izvajanje tistega, kar je zakonodajalec spoznal za družbeno koristno.

Nobena odločitev ni povsem vrednostno prazna. Pri vsakem odločanju, tudi najbolj konkretnem, je določen manevrski prostor, ki ga izpolnjuje tisti, ki odloča. Uprava je sestavljena iz ljudi, zato ne more delovati kakor stroj, ki avtomatično izvršuje odločitve. Cilje, ki jih zakonodajalec opredeljuje v zakonih, državnem proračunu, nacionalnih programih in drugih političnih aktih, je mogoče doseči na različne načine. Izbira med njimi je odločitev uprave, ki lahko pri tem uveljavlja svoje vrednostne poglede.

Z vidika delitve oblasti sodi državna uprava v izvršilno vejo oblasti, ki ga sestavljata vlada in državna uprava. Zakon o upravi (Uradni list RS, št. 57/94) določa, da »uprava kot del izvršilne oblasti v Republiki Slovenije izvršuje upravne naloge«.

#### 4.3.3 Delovanje državne uprave

Naloga državne uprave izhaja iz njene vloge v upravnopolitičnem sistemu oziroma v upravnem procesu. Najbolj na splošno bi lahko rekli, da ima državna uprava dve nalogi:

- izvrševanje zakonov, državnega proračuna in drugih političnih odločitev državnega zbora in vlade,
- priprava strokovnih podlag za politično odločanje vlade in državnega zbora.

Naloge državne uprave lahko razdelimo v naslednje sklope (Šmidovnik, 1980):

- policijska naloge in skrb za obstoj sistema,
- javne službe,
- pospeševalne naloge,
- servisne naloge,
- predlaganje nove politike,
- izvajanje politike.

Zakon o upravi določa, da uprava izvršuje zakone, druge predpise in akte državnega zbora in vlade.

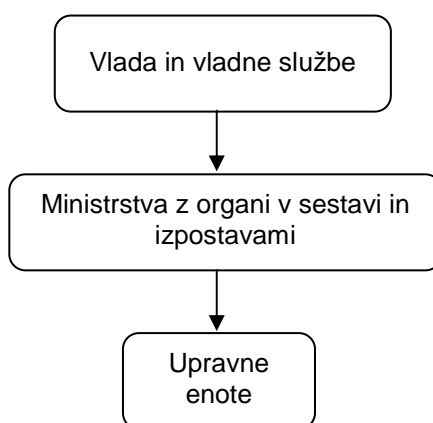
Ena od funkcij državne uprave je upravno odločanje s posamičnimi upravnimi akti (izvrševanje javnega interesa, določenega v predpisih, v konkretnih primerih).

Posamični oblastni upravni akt, ki jih izdaja državna uprava, so upravne odločbe in sklepi, izdani v upravnem postopku. Z upravnimi akti organ državne uprave v posamičnih konkretnih primerih uporabljajo zakone in podzakonske predpise s posameznih področij upravnega prava. Pri tem odločajo o pravicah in obveznostih posameznikov in pravnih oseb. Upravni akt je na primer gradbeno dovoljenje, odločba o dovolitvi opravljanja gostinske dejavnosti, priznanje statusa vojnega invalida. Upravna odločba ali sklep se izdaja na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti.

#### 4.3.4 Organiziranost državne uprave

Organizacija je proces delitve dela in hkratnega sistematičnega povezovanja delovnih operacij, razdeljenih med različne ljudi (funkcionalna opredelitev) oziroma združba (zveza, povezava skupin) ljudi, ki delujejo zaradi uresničevanja določenih skupnih ciljev (Ivanko, 1982). Organizacija kot proces in kot struktura (sistem) se pojavlja tudi v javni upravi. Naloge, ki jih mora opraviti javna uprava, da bi uresničila svoj namen (izvrševanje ciljev družbene skupnosti, opredeljenih v demokratičnih procesih oblikovanja javnega interesa), je treba organizirati. Sistem javne uprave je organiziran na upravne organizacije, kot je prikazano na sliki 4.1, te pa na organizacijske enote in tako do temeljnega elementa organizacije – delovnega mesta (Virant, 1998).

Slika 4.1 Državna uprava



Vir: Žurga, 1998, str. 150

Makroorganizacija države temelji na resornem principu. Skladno z ustavo mora ministrstva in njihova delovna področja določiti zakon. To ureja Zakon o Vladi RS (Uradni list RS, št. 4/93 in spremembe). Državno upravo sestavljajo ministrstva, naštetá v prej citiranem zakonu. Število ministrstev ni odvisno le od pogojev in meril upravne racionalnosti, ampak tudi od političnih interesov. Ministrstva se ustanovijo z zakonom za posamezno upravno področje ali za več med seboj povezanih področij.

Vseh nalog javne uprave ni mogoče izvajati centralno. Javna uprava mora z izvajanjem svojih nalog pokriti celotno ozemlje države, zato se mora nujno organizirati tudi po teritorialnem principu. Z naraščanjem števila upravnih nalog se krepi vertikalna diferenciacija upravnega sistema – prihaja do upravne teritorizacije, to je do oblikovanja teritorialnih enot, v katerih se ustanavljajo organi

javne uprave, ki izvajajo upravne naloge na določenem delu državnega ozemlja (Žurga, 2002).

Upravna decentralizacija ali dekoncentracija pomeni le proces prenosa izvrševanja državnih upravnih nalog na nižje ravni upravnega sistema ob hkratni ohranitvi centraliziranega nadzora nad tako izvajanimi nalogami. Upravna decentralizacija se izvede zgolj z namenom povečati racionalnost in učinkovitost upravnega sistema (Virant, 1998). Upravno decentralizacijo je treba izvesti zaradi izvajanja tistih nalog državne uprave, ki jih je mogoče racionalno organizirati v ožjih teritorialnih enotah. Gre le za izvršilne naloge. Izmed njih »zaslužijo« organizacijo po teritorialnem principu tiste, ki so povezane z delom z ljudmi (vodenje upravnih postopkov, svetovane dejavnosti, evidentiranje prebivališč, ...). in terenskim delom (nadzor nad javnim redom in mirom, varnostjo prometa, ...). Potreba po upravni teritorializaciji se pokaže, ko frekvenca takšnih upravnih nalog doseže določeno kritično točko, pri kateri je dekoncentriranje upravnih nalog smiselno. Večinoma so teritorialne enote premajhne za racionalno organizacijo upravnega procesa, prav zato na tej ravni decentralizacija funkcij odločanja in nadzora ni mogoča (Trpin, 1998).

Namen decentralizacija je doseči racionalno organiziranost izvajanja upravnih nalog. Pravilno izvedena dekoncentracija približa upravo predmetu ali subjektu posamezne upravne naloge, in to ne le v prostorskem smislu, ampak tudi v smislu boljšega poznavanja specifičnih lokalnih razmer in težav. Zato (pravilno izvedena) dekoncentracija povečuje učinkovitost in ekonomičnost izvrševanja nalog. Drugi namen dekoncentracije je olajšanje dostopa strank (pravnih in fizičnih oseb) do državne uprave. Bolj ko se uprava prostorsko približa državljanu z izvrševanjem svojih nalog, manjša bosta izguba časa in stroški, ki bodo nastali posamezniku ali pravni osebi, na katero se nanaša izvedba naloge.

Organizacije, ki sestavljajo sistem javne uprave, imajo vrsto posebnosti (Virant, 1998). Te so:

- relativna trajnost obstoja;
- visoka stopnja formalizacije (urejenost s pravili) odnosov in delovanja;
- visoka stopnja profesionalnosti;
- opravljanje nalog družbenega pomena (naloge, ki jih opravlja, niso pomembne le za upravno organizacijo, ampak za celotno javno skupnost, katere interese izvršuje);
- instrumentalna (izvedbena) narava njenega dela (upravne organizacije uresničujejo cilje, ki jih niso oblikovale same, ampak so cilji širših organizacij – javnopravnih skupnosti, to je države in lokalne skupnosti).

Za sistem javne uprave so značilne nekatere tendence v razvoju. Te sledijo splošnim spremembam v družbi (delitev dela oziroma specializacija, količina informacij, proizvodnje dobrin in družbeno sprejemljivih interesov) in so naslednje (Pušić, 1996):

- rast,
- diferenciacija,
- profesionalizacija,
- zmanjšanje vloge prisile.

Povečanje je posledica čedalje večje kompleksnosti družbenih sistemov in povečanje vloge države v družbi. Diferenciacija je logična posledica povečanja. Skupine upravnih nalog se postopoma izločujejo in za njihovo upravljanje se oblikujejo posebne organizacije oziroma organizacijske enote. Diferenciacija poteka horizontalno, delitev nalog med različne organe na istem ozemlju. Taka delitev sta na primer Uprava za pomorstvo RS in Pomorska policija. Obe organizaciji ozemeljsko pokrivata isti teritorij (morje) z različnimi pristojnostmi. Vertikalna diferenciacija, oblikovanje organov različnih teritorialnih ravni, na primer lokalna raven upravna enota, državna ministrstvo za notranje zadeve.

Z organizacijo v funkcionalnem smislu mislimo na delitev dela in hkratno sistematično povezovanje delovnih operacij. V teh procesih se oblikujejo različne organizacije kot sestavni del celotnega sistema javne uprave, te organizacije pa se znotraj delijo na notranje organizacijske enote.

Delovne operacije je mogoče organizirati po različnih merilih:

- po namenu oziroma področju opravljanja nalog (tako imenovani resorni princip),
- po vrsti del oziroma delovnih operacijah (funkcionalni princip),
- po teritoriju (teritorialnem principu).

Državna uprava se navadno organizira po vseh treh principih. Upravni organi nastajajo zlasti po resornem in teritorialnem principu (Pušić, 1996).

#### 4.3.5 Nosilec dekoncentracije upravnih nalog

Upravne enote so bile ustanovljene na območjih nekdanjih občin, z izjemo občin na območju nekdanjega Mesta Ljubljana, kjer je bila ustanovljena ena sama upravna enota. Tako je na podlagi zakona o upravi nastalo 58 upravnih enot.

Upravna enota je temeljna oblika teritorialne organizacije državne uprave v Sloveniji. Upravne enote so organizirane na ozemlju ene ali več lokalnih skupnosti



(občin). Tako se zagotovi racionalno in učinkovito opravljanje zakona določenih nalog državne uprave (Virant, 1998). Upravna enota po zakonu o upravi načeloma izvaja vse dekoncentrirane upravne naloge državne uprave. Ta trditev velja le načeloma – zakon o upravi dopušča ustanovitev funkcionalnih upravnih enot. Veliko upravnih področij državne uprave je teritorialno organizirano drugače.

Upravne enote kot teritorialni organ državne uprave izvajajo dekoncentrirane naloge državne uprave na svojem območju. Zakon o upravi določa, da upravne enote odločajo na prvi stopnji o upravnih stvareh in državnih pristojnostih, če z zakonom za posamezne upravne stvari ni določeno drugače.

Upravne enote izvajajo naloge na več upravnih področjih, vendar ne na vseh. Področja, ki jih pokriva upravna enota, so:

- upravnootranje zadeve (državljanstvo, orožje, tujci, društva, register prebivalstva, matične knjige, vozniška dovoljenja, potne listine, registracija vozil, javni shodi in prireditve);
- varstvo okolja, urejanje prostora in gradbene zadeve (gradbena dovoljenja, uporabna dovoljenja);
- kmetijstvo (promet z zemljišči, agrarne operacije);
- gospodarske dejavnosti (obratovalna dovoljenja za gostinske lokale, obratovalni čas);
- denacionalizacija;
- negospodarske dejavnosti (zdravstvo, kultura, šolstvo).

Upravna enota je monokratičen (individualno voden) organ. Vodi jo načelnik, ki ga imenuje vlada na predlog ministra, pristojnega za upravo (minister za notranje zadeve). Načelnik je javni uslužbenec, in ne funkcionar (Zakon o delavcih v državni upravi, Ur. list RS, št. 15/90 in spremembe). Upravna enota je notranje organizirana na oddelke in druge notranje organizacijske enote. Oddelki se ustanavljajo po resornem principu, torej za posamezna upravna področja – organizacijska struktura se torej bolj ali manj ujema z zgoraj naštetimi področji, ki jih pokriva upravna enota. Notranjo organizacijo in sistematizacijo delovnih mest določi načelnik na predlog resornih ministrov in v soglasju z vlado. Vsako ministrstvo, katerega delovno področje »pokriva« upravna enota, predlaga načelniku upravne enote, kako naj bo na določenem upravnem področju organizirana upravna enota (oziroma ali je ta enota potrebna) in koliko delovnih mest oziroma katera delovna mesta je treba zapolniti. Načelnik na podlagi teh predlogov izda akt o notranji organizaciji in sistematizaciji, h kateremu mora nato pridobiti še soglasje vlade.

Notranje organizacijske enote (oddelke) vodijo vodje. Ti so višji upravni delavci, ki jih imenuje načelnik.

Upravna enota je lahko notranje organizirana tudi po teritorialnem principu. Lahko ima krajevne urade, prek katerih izvaja najbolj frekventne upravne naloge (potne listine, register prebivalstva, ...) in se s tem še bolj približa strankam.

Načelnik upravne enote je njen predstojnik. Njegova naloga je, da koordinira delo notranjih organizacijskih enot. Koordinacija med posameznimi ministrstvi in upravnimi enotami mora potekati prek načelnika. Ta predstavlja upravno enoto, odloča o zadevah v povezavi z delovnimi razmerji, o imenovanju in razreševanju upravnih delavcev, skrbi za sodelovanje z lokalnimi skupnostmi na območju ter zagotavlja opravljanje strokovnih in organizacijskih nalog za delovanje upravne enote. Načelnik je kot predstojnik upravne enote pooblaščen za izdajanje – podpisovanje upravnih odločb. To pooblastilo lahko da tudi vodjem notranjeorganizacijskih enot in drugim uradnim osebam, ki izpolnjujejo z zakonom predpisane pogoje.

Razmerje med upravno enoto in ministrstvom je hierarhično. To pomeni, da ministrstva dajejo upravnim enotam usmeritve, strokovne napotke in drugo strokovno pomoč, kakor tudi obvezna navodila za izvrševanje nalog. Hierarhično razmerje je vzpostavljeno med upravno enoto in vsemi ministrstvi, katerih delovna področja pokriva upravna enota – vsako ministrstvo je torej hierarhično nadrejeno upravni enoti na svojem delovnem področju. Ministrstva spremljajo, vsako na svojem področju, organizacijo dela v upravni enoti, usposobljenost uslužbencev in učinkovitost dela. Načelnik upravne enote mora ravnati skladno z usmeritvami, strokovnimi napotki in obveznimi navodili ministrstva. Ta izvajajo tudi nadzor nad izvajanjem nalog s svojega delovnega področja in odločajo o pritožbi zoper odločbe, ki jih na prvi stopnji izda upravna enota.

Razmerje med upravno enoto in ministrstvi je torej značilen primer hierarhije med upravnimi organi. Hierarhično višji organ usmerja, daje navodila in napotke ter strokovno pomoč podrejenemu organu, nadzira njegovo delo, nalaga izvedbo določenih nalog in sam prevzame izvedbo, če jih podrejeni organ ne opravi pravočasno. Podrejeni organ poroča nadrejenemu in mu odgovarja za svoje delo. Upravna enota je, kot smo videli, glavna oblika teritorialne organizacije državne uprave pri nas – ni pa edina. Poznamo jih še nekaj: davčna uprava, policija, uprava za pomorstvo in podobne.

## 5 VREDNOTENJE VERIGE UPRAVNE ENOTE PIRAN

Javna uprava sodi med pomembnejše usmerjevalce družbenega razvoja. Je zelo razgibana po dejavnosti, številčna po deležu aktivnega prebivalstva, ki ga zaposluje, in ne nazadnje, za svoje delovanje porabi zajeten del proračuna. Na teritorialni ravni pomeni javno upravo upravna enota.

Upravne enote so z Zakonom o upravi (Ur.l. RS, št. 67/94) postale samostojne organizacijske oblike na državni ravni in hkrati tudi organ odločanja na prvi stopnji v upravnih stvareh iz državne pristojnosti. Naloge, ki so v pristojnosti upravne enote, so bile konkretizirane z Zakonom o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. decembra.1994 opravljali občinski organi (Ur.l. RS št.29/95).

Območje upravne enote je določeno z uredbo vlade, in sicer tako, da je zagotovljeno racionalno in učinkovito opravljanje upravnih nalog. Območje upravne enote praviloma obsega območje ene ali več lokalnih skupnosti. V konkretnem primeru je Upravna enota Piran odgovorna za območje Občine Piran, kar pomeni za 18 tisoč prebivalcev. Upravna enota deluje po načelu strokovnosti, politične nevtralnosti, nepristranskosti (ne sme dajati neupravičenih koristi in prednosti posameznicam oziroma posameznikom, pravnim osebam ali interesnim skupinam), spoštovanja osebnega dostojanstva ter javnosti svojega dela (Zakon o javni upravi, Ur.l. 52/02 in 56/03).

Upravna enota opravlja funkcijo gospodarske javne službe, kar pomeni, da nima dobičkonosnih interesov, ampak skrbi za boljšo kakovost življenja uporabnikov in zagotavlja pretežno storitvene dejavnosti. Glede na navedeno, jo zato uvrščamo med neprofitne organizacije. Čeprav se menedžerska miselnost čedalje bolj vriva tudi v ta svet, se pogosto dogaja, da take enote poslujejo z izgubo. Razlog več za raziskovanje racionalnosti in ekonomičnosti vodenja teh organizacij. Posebnost upravne enote je, da nima konkurence. Primerjava učinkovitosti med različnimi upravnimi enotami je sicer mogoča, vendar ne pripomore k izboljšanju ponujene storitve, saj uporabnik storitve ne more izbirati lokacije opravljanja storitve – je teritorialno omejen.

Na strateški ravni, spet zaradi izključitve konkurence, ne deluje petero temeljnih konkurenčnih sil, ki so: ovire za vstop, pogajalska moč kupcev, pogajalska moč dobaviteljev, razpoložljivost nadomestkov, rivalstvo med konkurenti (Porter, 1998).

Javna uprava ima svojo verigo vrednosti, ki je tesno povezana z drugimi. Veriga vrednosti upravne enote in preostale sestavljajo tako imenovan sistem vrednosti, kakor je prikazano na sliki 3.1 na strani 16. Vse, kar organizacija počne, je zajeto v primarnih ali podpornih aktivnostih (Porter, 1998).

## 5.1 Razčlenitev verige vrednosti upravne enote

Ravno tako kot katero koli podjetje ali organizacijo je mogoče upravno enoto razdeliti na več primarnih in podpornih aktivnosti. To je tisto, kar počno podjetja, so opazne, otipljive in jih lahko upravljamo. Za identifikacijo aktivnosti je treba izolirati aktivnosti, ki so tehnološko in strateško posebne, pogosto pa se ne pokrivajo z računovodskimi poročili (Porter, 1998). Upravno enoto sem razdelil glede na Porterjevo shemo generične verige vrednosti, zavedajoč se, da gre za organizacijo, ki se ukvarja s storitveno dejavnostjo, kar pomeni, da »podjetje« nima skladišča. Najprej sem razvrstil dejavnosti upravne enote na primarne aktivnosti, nato opisal in določil njihovo konkurenčnost. Če so te aktivnosti že na optimalni ravni učinkovitosti, je do diferenciacije že prišlo. Če temu ni tako, potem imamo vir potencialne diferenciacije. Ker sem za primer vzel Upravno enoto Piran, bi rad opozoril, da sta prihodna in odhoda logistika združeni; opravljajo ju v istem oddelku. Pomembno je tudi to, da je to javna služba, zato ne more imeti tržne in prodajne aktivnosti v smislu verige vrednosti po Porterju.

Ker Porter navaja, da obstajata dva načina doseganja konkurenčne prednosti: stroškovno vodenje (Cost leadership) in diferenciacija proizvodov, sem analiziral tudi stroške upravne enote.

Kar zadeva stroškovno vodenje (Cost leadershipa), je za upravno enoto ta podatek nerelevanten oziroma je težko oceniti prirastek koristi za znižanje stroškov, saj upravna enota nima konkurenta, s katerim bi se primerjala in tako v resnici zasedla mesto stroškovnega voditelja. Poleg tega so upravne enote proračunsko financirane, torej ponavadi ni v njihovem interesu nižati stroške »proizvodnje«. Če to storijo, je v letnem proračunu manj sredstev. Namesto nižanja stroškov izkazujejo zanimanje, da za ista sredstva ponudijo boljše storitev.

Ko sem opredelil verigo vrednosti, sem v nadaljevanju pripisal posameznim vrednostnim aktivnosti stroške in sredstva, ki so zbrani v tabelaričnem prikazu letnih bilanc za leta 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 in 2003, ki so v prilogi 1. V prilogah 2 in 3 so prikazani delitveni ključni za vsa sredstva in stroške za leti 1999 in 2003. Strošek delovne sile za leto 1999 je prikazan v prilogi 4, v prilogi 5 pa strošek delovne sile za leto 2003. Prva skupina so osnovna sredstva, ki se na podlagi 10. člena navodil o načinu in stopnji odpisa neopredmetenih dolgoročnih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev ne obračunava amortizacija in zato niso upoštevana v nadaljnjih izračunih. Drugi sklop pomenijo materialni stroški, ki so razdeljeni po posameznih aktivnostih in se spreminjajo glede na poslovno strategijo organizacije. V tretjem sklopu so plače, ki so odvisne od državne plačne politike in kadrovske politike organizacije (izobraževanje).

Operativni stroški so pripisani aktivnostim, v katerih so vsebovani, sredstva pa aktivnostim, ki najbolj vplivajo na njihovo (u)porabo. V tabeli 5.1 so prikazani indeksirani zneski za posamezne aktivnosti zato, da so primerljivi s podatki za leto 2003, ki so prikazani v tabeli 5.2. Indeks za obdobje od 1999 do 2003 je indeks, ki ga priznava ministrstvo za finance v proračunskih priročnikih za leta 1999, 2000, 2001 in 2002, in je:

Za leto 1999 1,078, za leto 2000 1,105, za leto 2001 1,051, za leto 2002 1,064, skupni indeks za obdobje od 1999 do 2003 pa 1,3321.

V prilogi 3 iz priloge so prikazane neindeksirane vrednosti za posamezne aktivnosti.

### 5.1.1 Primarne aktivnosti

Primarne aktivnosti so tiste aktivnosti, ki so neposredno vezane na proizvodnjo izdelka oziroma storitev.

Učinkovitost izvajanja posamezne aktivnosti je odvisna predvsem od stopnje ekonomije obsega, ki jo podjetje dosega pri svojem poslovanju (Ebers, 1999, str. 49 – 52).

Upravna enota ima kot storitvena organizacija na strani prihodne logistike majhne vhode. Aktivnost, vezana na proizvodnjo, se v večini izvaja v upravni enoti. Ker ni kooperantov (zunanjih sodelavcev), je cel proces proizvodnje izveden v tej aktivnosti. Odhodna logistika je zastopana bolje, saj je odprem proizvoda – storitve ena pomembnejših opravil v proizvodnem nizu.

Glede na to, da je teritorij določen na podlagi zakona, ne pa na podlagi vplivnega območja, in da je število mogočih uporabnikov storitve določeno glede na teritorij in je obseg dela določen na podlagi pristojnosti prenesenih na organizacijo, ne moremo govoriti o trženju storitev, dokler ne bo uvedena prosta izbira kraja in mesta »kupovanja« storitve državne uprave. Takrat bodo stopili v ospredje elementi, kot so hitrost reševanja zadeve, prijaznost osebja, kakovost reševanja zadeve in drugi spremljajoči dejavniki.

Pomembna značilnost, ki opredeljuje državno upravo, je, da nima konkurence. Posledično se postavlja tudi vprašanje, ali v verigi vrednosti primarnih aktivnosti nastopata aktivnost trženja in prodaje. Postprodajni servis, ki je zadnji od petih primarnih aktivnosti v verigi vrednosti, je v proizvodnih organizacijah namenjen servisiranju njihovih izdelkov, v storitvenih organizacijah popravljanju napak, ki so bile narejene v fazi nudenja storitve, pri državni upravi pa je ta aktivnost težko določljiva.

Tabla 5.1 Indeksirane vrednosti posameznih aktivnosti za leto 1999

### 5.1.1.1 Notranja logistika

Veriga vrednosti v primarnih dejavnosti opredeljuje kot notranjo logistiko oziroma prihodno logistiko (inbound logistic) – aktivnosti, povezane s sprejemanjem, skladiščenjem in manipuliranjem proizvodnih inputov. Inputi so opredeljeni kot material, s katerimi se proizvaja dobrine oziroma storitve, ki pomenijo za kupca dobrino, ki jo želi kupiti (Porter, 1998).

Vse pomembne nabavljive inpute je treba identificirati in razvrstiti po pomembnosti glede na velikost stroškov, ki jih predstavljajo. Potem jih je treba ločiti na nabavljene operativne inpute ter nabavljena sredstva in jih nato v teh dveh skupinah razdeliti na inpute, ki jih kupujemo redno (surovine), in inpute, ki jih nabavljamo redkeje (oprema, svetovanje).

V vlogi dobavitelja v primeru upravne enote nastopajo predvsem dobavitelji pisarniškega materiala, z zakonom predpisanih tiskovin (vozniška dovoljenja, prometna dovoljenja, orožni listi, delovne knjižice ...), potnih listin, osebnih izkaznic, registrskih tablic, izvedeniška mnenja. Upravna enota kot storitvena organizacija nima veliko dobaviteljev. Ker večino storitev naredi sama, nima podizvajalcev, ki bi nastopali kot dobavitelji. Storitve, ki jo proizvede upravna enota, je hkrati input za verigo vrednosti kupca – uporabnika storitve.

Upravna enota je storitvena organizacija, zato je nekoliko težje potegniti ločnico med posameznimi aktivnostmi. Razmejitev med notranjo logistiko in proizvodno aktivnostjo je nekoliko nejasna. Zaradi večje preglednosti celotne verige vrednosti je treba notranjo logistiko operacije vezati na »naročanje« storitve. Kot naročanje storitve razumen vlaganje zahtevkov – vlog za pridobitev raznih dovoljenj ali listin.

Cel postopek sprejemanja inputov poteka skozi vložišče upravne enote, kot je prikazano na sliki 5.1. Vložišče sprejema vloge uporabnikov storitev (naročnikov storitev), ki postanejo inputi oziroma material, ki prihaja v »proizvodnjo«. Inputi pomenijo razne oblike pisanja (zahtevki za izdajo določenih odločb, sklepov, potrdil, posebnih dokumentov, ...) in so zgolj začetni del postopka. Med potekom proizvodnje pa dobiva vložišče, v katerem se izvaja notranja logistika, še celo vrsto drugih pisanj. Ta pisanja pomenijo dopolnitev začetne vloge stranke - vlagatelja zahtevka. Vložišče hkrati opravlja vlogo notranje logistike za pomožne dejavnosti.

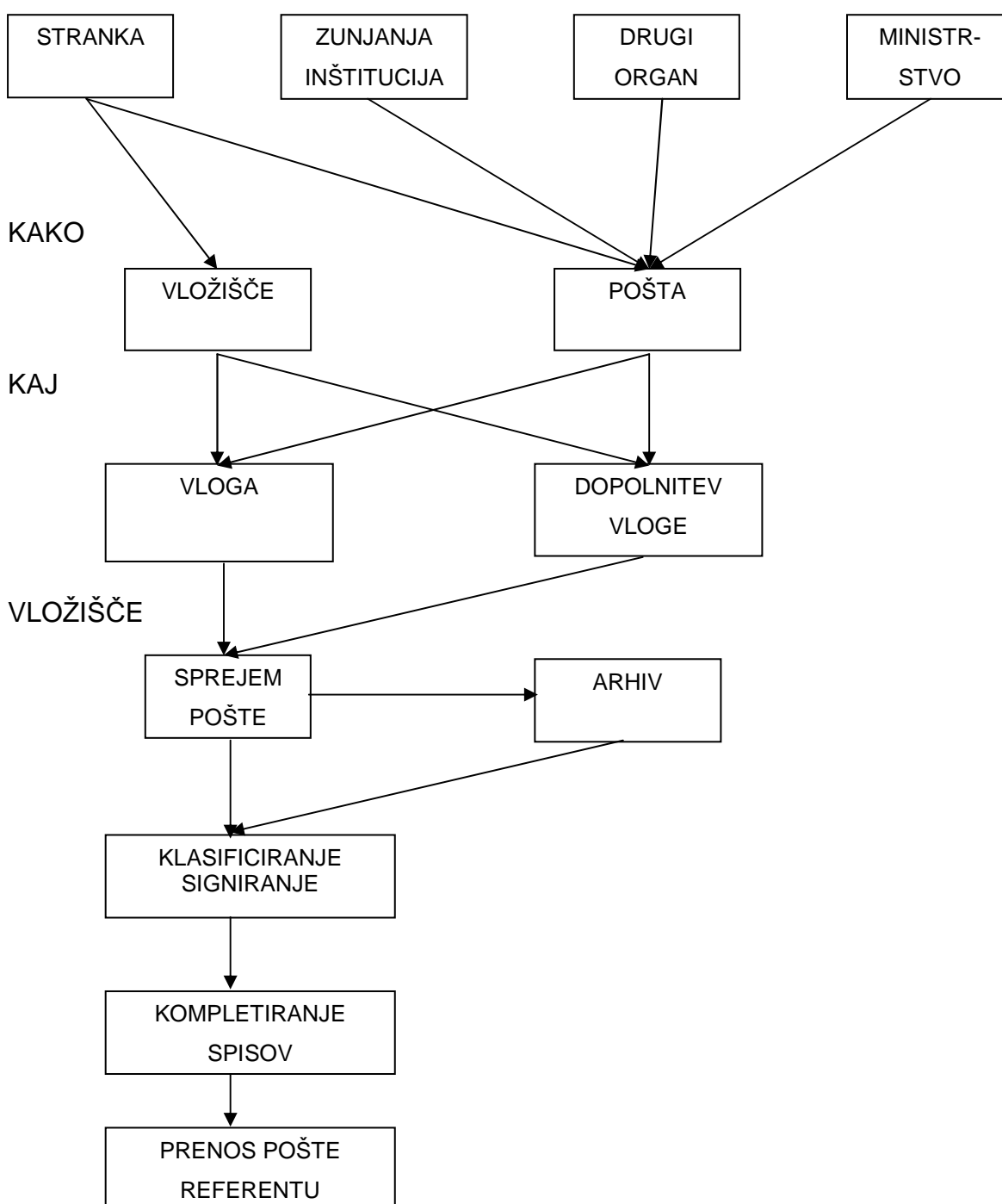
Tabla 5.2 Vrednosti posameznih aktivnosti za leto 2003



Dobavitelji, ki nastopajo kot ustvarjalci inputov, so stranke – fizične in pravne osebe (to so vlagatelji zahtevka), zunanje institucije, ko so v postopkih potrebna razna strokovna mnenja ali soglasja po različnih zakonih, in drugi organi. S tem mislim vse tiste organizacije, ki izdajajo razne listine državnemu organu na podlagi 139. člena zakona o upravnem postopku, ministrstva v vlogi drugostopenjskega organa (pritožbenega organa in inštrukcijskega organa), in pošta kot prevoznik (posrednik) vseh teh inputov. Verige vrednosti vseh teh dobaviteljev pomembno vplivajo na verigo vrednosti upravne enote.

Slika 5.1 Diagram poteka postopka - prihodna logistika

KDO



Input, ki je prišel v vložišče, in ga je poslal ali dostavil kateri koli od zgoraj naštetih možnih dobaviteljev, vložišče prevzame. Po prevzemu inputa – pisanja, delavka v vložišču preveri, ali se nanaša to pisanje že na obstoječo zadevo. Če zadeve še ni, je treba izvesti postopek odpiranja nove zadeve, v katerem se najprej opredeli klasifikacijski znak. To pomeni, da se na podlagi klasifikacijskega načrta dodeli upravni stvari številko glede na področje dela, na katero se nanaša.

Namen tega je predvsem ta, da ni zmede. Nato se skladno z organizacijsko shemo določi signirni znak zadeve (kar v praksi pomeni, kateri referent bo reševal zadevo) in na kateri subjekt se zadeva nanaša. Ko se ti podatki vpišejo v računalnik kot nova zadeva, se izpiše ovoj. V zadevo se evidentira vhodni dokument, ki se ga fizično ustavi v prej izpisani ovoj. Zadeva se odloži na točno določeno mesto, od koder se jo bo preneslo referentu v reševanje. Če je za prispelo listino že zadeva, vložišče knjiži pisanje v spis, ki je v priročnem skladišču (rokovniku). Če je bilo v krajšem obdobju več inputov za isto zadevo, se lahko zgodi, da je spis še pri referentu – proizvodnji. V tem primeru se pisanje pošlje k referentu brez spisa. Vložišče skrbi za sprejem pisanja, manipuliranje in skladiščenje negotovih izdelkov do faze dokončanja. Ker je javna uprava storitvena dejavnost, je težko potegniti točno ločnico med prvo aktivnostjo primarnih dejavnosti prihodnje logistike in naslednjo aktivnostjo proizvodnje.

Leta 1995, ko je bila ustanovljena Upravna enota Piran (tako kot vse upravne enote v Sloveniji), se je za evidentiranje zadev uporabljal računalniški program Doxis. Ta je omogočal le delno spremljanje dokumentacije, ker je bilo možno evidentiranje le inputov. Obenem je bila omejena možnost dnevnega nadzora nadrejenih nad dogajanjem v aktivnosti prihodne logistike. Ta pa je pomembna za zniževanje stroškov proizvodnje.

Leta 1997 je upravna enota pristopila k projektu merjenja učinkovitosti in vrednotenja dela v upravnih enotah. Na podlagi tega projekta je posnela vse aktivnosti in imela leta 1999 vpogled v svoj potek dela.

Vložišče je leta 1999 poslovalo takole:

Vsa prejeta pošta se je evidentirala v računalnik z računalniškim programom Doxis. Pošta je prihajala v vložišče ob 8.00 uri zjutraj, nato so jo delavke vložišča evidentirale. Rokovnik, v katerem se hrani nedokončana proizvodnja (pomenijo jo nerešeni spisi, ki čakajo na dopolnitev vloge), se je vodil še po dnevu zapadlosti hrambe, zato so se zadeve enkrat na dan odpošiljale k referentu v reševanje. To je zanj pomenilo veliko zadev naenkrat, kar je vodilo v psihološki moment neobvladovanja položaja.

Glede na navedeno smo v letu 1999 identificirali to težavo in začeli postopno spreminjanje organizacije dela vložišča na tem segmentu. V tem letu smo bili

pionirji uvajanja računalniškega programa za vodenje poslovanja administracije, in sicer Lotus-notes, katerega del je program SPIS 1.4. Na podlagi tega računalniškega programa smo spremenili način vodenja rokovnika iz dnevnega v način vodenja po klasifikacijskih znakih. Ta sprememba je pomenila pomembno skrajšanje časa iskanja zadeve v rokovniku. Zdaj so spisi v rokovniku razporejeni po strogi številčni zaporednosti in je iskanje s tem precej krajše kot prej, ko so bili spisi vloženi po datumih. Če je število zadev v rokovniku približno 400, je hitrost iskanja med njimi zelo pomembna in prihranek časa velik. To pomeni, da je lahko odzivni čas v primeru zadovoljevanja zahteve stranke, zelo kratek.

Tudi notranja logistika prenosa spisov – inputov se je na podlagi ugotovitev iz leta 1999 in reorganizacije vložišča spremenila. Leta 1999 se je pošta in spise, ki so bili namenjeni referentom, odpošiljalo enkrat na dan in to med 11.00 in 12.00 uro, kar je pomenilo veliko koncentracijo dela. S spremembo načina notranjega transporta tako, da se spise, ki se aktivirajo v tekočem dnevu, vzame iz rokovnika med 7.30 in 8.00 uro, se spisi posredujejo referentom že ob 8.00 uri. Ko pošta ob 8.00 uri dobavi dnevno pošiljko inputov ter fizične in pravne osebe v vložišču v poslovnem času vlagajo zahtevke ter dopolnitve, se ti evidentirajo v obliki nove zadeve ali aktiviranja že obstoječe. Transport pošte in neposredno vloženi pisani se izvede od 11.00 do 12.00 ure. Tako se je delo v vložišču razdelilo v dve fazi, ki sta prihodno logistiko združili v bolj kontinuiran proces. To posledično pomeni enakomernejše delo referentov, saj se je oskrba proizvodnje prilagodila »just in time«. V prostoru vložišča se opravljajo še nekatere druge primarne dejavnosti, in sicer posprodajne storitve.

Aktivnosti, ki se izvajajo na področju aktivnosti prihodne logistike, so predvsem v zagotavljanju kakovosti. Ta aktivnost je zelo pomembna, saj če pride že v začetku do napačnega razvrščanja inputov, prihaja v fazi proizvodnje do nepotrebnih ponavljanj postopkovnih zank, s tem povezanih zaostankov in posledično do nezadovoljstva strank.

Splošna ugotovitev je, da se javna uprava širi (Virant, 1998). Ta ugotovitev za upravne enote ne drži. Od leta 1999 do 2003 se število vseh zaposlenih ni spremenilo. Število zaposlenih na vložišču se je v tem obdobju povečalo za eno delavko. Povečanje števila zaposlenih je posledica prerazporeditve, kar omogoča hitrejšo obdelavo dokumentacije in skrajšanje odzivnega časa za pridobivanje informacij. Poleg večjega števila delovne sile je tudi informatizacija upravne enote pripomogla k pospešitvi dela.

V tabeli 5.1 so prikazani stroški notranje logistike za leto 1999, v tabeli 5.2 pa stroški iste aktivnosti za leto 2003. Iz primerjave podatkov in opisov lahko sklepamo, da sta vira diferenciacije predvsem človeški vir in informatizacija. Oba dejavnika sta pripomogla k izboljšanju storitve, ki jo nudi upravna enota.

Kadrovska sestava vložišča se je spreminjala. Z odhodom nekaj delavk v pokoj so se zaposlile nove, ki jim je upravna enota omogočila dodatno strokovno izpopolnjevanje. To je razvidno iz sredstev, namenjenih za izobraževanje v tabeli 5.1, iz katere je razvidno, da so sredstva, namenjena izobraževanju, višja, kot je odstotek zaposlenih na vložišču.

Iz tabele 5.3 je razvidno, koliko zadev (spisov) je nanovo začelih v posameznem letu. Število zadev se v letih pomembno ne spreminja, razen v letu 2003, ko se je spremenil način zajema podatkov. V letu 2002 se je zelo povečalo zaradi zamenjave potnih listin in vozniških dovoljenj.

Tabela 5.3 - Število zadev

Leto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Prejete zadeve		13.566	14.058	18.015	14.963	15.866	15.749	21.443	11.900
Rešene zadeve		13.862	14.189	17.798	15.209	15.875	15.790	21.593	11.411
Nerešene zadeve	1.315	768	637	845	608	599	558	532	489

Vir: Letno poročilo o delu Upravne enote Piran za leto 2003

Drugi vir diferenciacije je informatizacija. Z uvedbo računalniškega programa za vodenje rokovnikov in arhivov smo skrajšali čas obdelave posameznega pisanja in s tem povečali kakovost storitve.

Naslednji pomembni vplivni dejavnik je način prerazporeditve dela. Spremembe zajemajo tako horizontalno kot vertikalno organizacijo dela. V prvem primeru je bila novost v sistemu ta, da se je iz enkratne razdelitve pošte na dan prešlo na dvakratno. Ta poteza je pripomogla k izničenju tako imenovanih ozkih grl. Nekoč so v vložišču le enkrat oddajali pošto (ob enajstih) in kar koli je bilo vloženo po tej uri, je referent dobil šele naslednji dan, čeprav ni imel dela.

#### 5.1.1.2 Proizvodnja

Porterjeva veriga vrednosti opredeljuje proizvodnjo oziroma operacije kot drugo aktivnost v nizu primarnih aktivnosti, ki neposredno vplivajo na kupčevo zadovoljstvo oziroma njegovo vrednost in diferenciacijo. V organizacijah, kjer je njihov izdelek storitev, je zelo težko jasno določiti, katera opravila so vezana na spreminjanje inputov vhodnih materialov v outpute – končne izdelke (Porter,

1998). Državna uprava – upravna enota je organizacija, katere izdelki izpolnjujejo naslednje temeljne značilnosti:

- neločljivost izvajanja in porabe;
- neoprijemljivost;
- heterogenost in
- minljivost.

Te izdelke opredeljujemo kot storitev. Njihovo izvajanje je pogojeno z značilnostmi storitev. Te so nesnovne, niso otipljive, ni jih mogoče izvajati na zalogo in večinoma tudi ne pošiljati uporabniku; storitve so v največji meri odvisne od zmožnosti in zavzetosti izvajalcev; storitve navadno potekajo ob navzočnosti uporabnika, ki je v izvajanje bolj ali manj vključen, lahko v njem pomaga ali ga celo sam prevzema (Meffert, 1995). Uporabnik je pogosto neposredno vključen v izvajanje storitev, čeprav v različnem obsegu. Izvajalci storitev – upravna enota (osebje storitvene organizacije, s katerimi je uporabnik največkrat v neposrednem stiku, ki storitev izvajajo) - se bolj ali manj prilagajajo željam uporabnika in poskušajo storitev opraviti tako, da je uporabnik z njo zadovoljen.

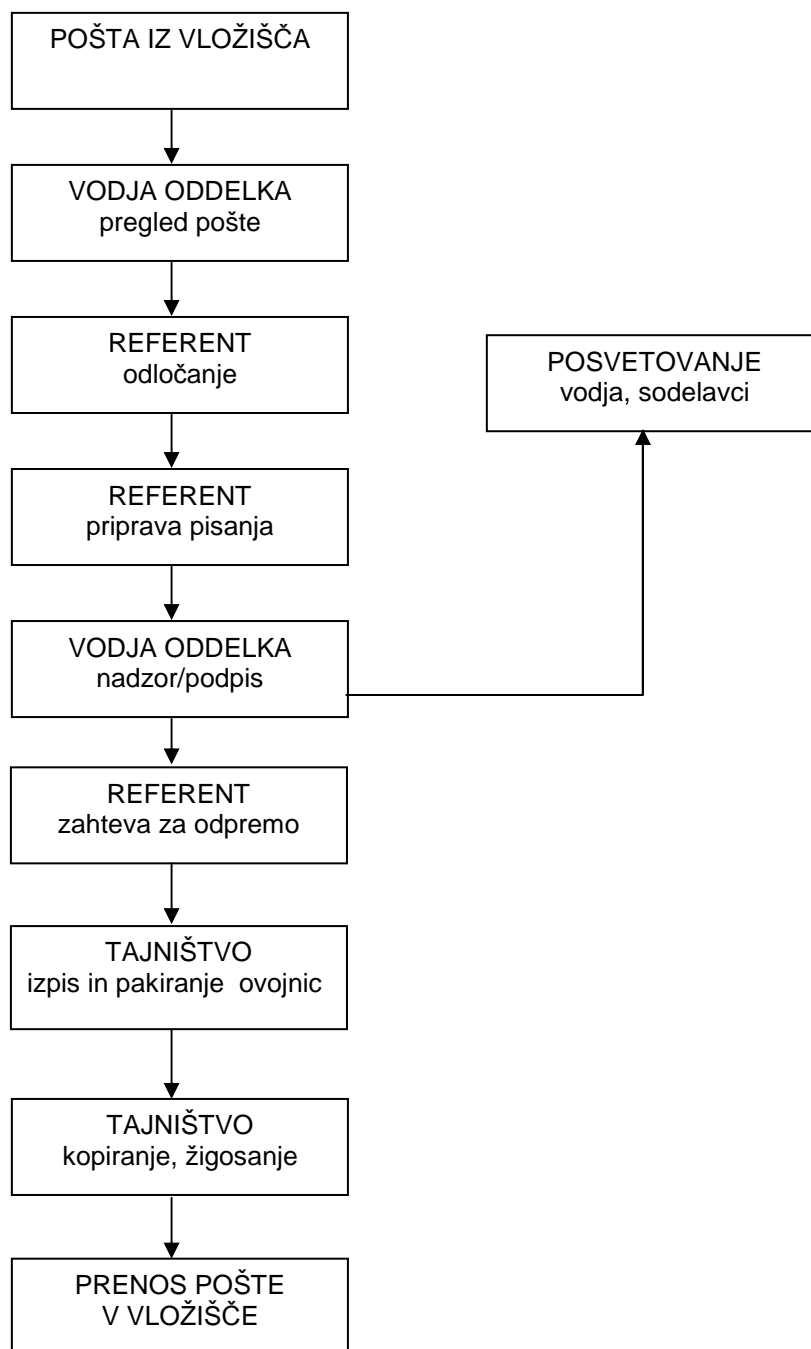
Pri izvajanju storitev sodelujejo tudi drugi uporabniki (drugi interni oddelki, ministrstva, pošta). Pri tem uporabnik pogosto ni sam, zato nanj vplivajo drugi uporabniki storitev s svojo pojavnostjo, ravnanjem in stališči. Storitve se izvaja v prostorih izvajalca storitve (vozniško dovoljenje se podaljša v prostorih upravne enota). Čeprav ni nujno, da vplivajo na kakovost izvajanja storitve, so z njo nedeljiva celota (Tavčar, 2000).

To dejstvo potrjujejo javnomnenjske raziskave, katerih rezultati kažejo na to, da je urejenost okolja in izvajalca storitve (osebja) eden pomembnejših elementov zadovoljstva strank in s tem diferenciacije izdelka.

Proces izvajanja storitve je prikazan na sliki 5.2 in je vezan na nadaljevanje prve dejavnosti, ki je opisana v prejšnjem poglavju. Končali smo jo s fazo prenosa spisov iz vložišča k referentu oziroma vodji oddelka.

Z ustanovitvijo upravne enote leta 1995 smo prevzeli način dela, ki je veljal v prejšnji organizaciji – občinskih upravnih organih. S študijo smo leta 1999 ugotovili, da poslujemo takole: pošta je prihajala na oddelke enkrat na dan, referenti so bili določeni za posamezna področja, ne glede na število zadev, zato so bili posamezni referenti ob kritičnih trenutkih povečanja del preobremenjeni. S tem so se ustvarjala ozka grla in zaostanki. Ti v proizvodnji pomenijo nezadovoljstvo kupcev storitve, kar ni cilj organizacije.

Slika 5.2 Diagram poteka postopka - operacije



Na podlagi teh spoznanj smo naredili nekatere spremembe pri organizaciji delovnega procesa. Ker so storitve vezane na čas, pomeni, da uporabnik lahko storitev uporabi takoj, ko jo potrebuje. Časovni razpored teh potreb je težko predvideti. Zgostitev v obdobju povzroča težave zaradi zmogljivosti izvajalca storitev (Tavčar, 1999) .

Za odpravljanje zgostitev v proizvodnji je treba prerazporediti vhodne inpute tako, da se dvakrat na dan prinašajo k referentom. Tako se zmanjša pritisk nedokončane proizvodnje, po drugi strani pa je uvedeno sprotno spremljanje

reševanja zadev. To pomeni hkratno nadziranje števila nerešenih zadev, trajanje časa reševanja posamezne zadeve in vpliv sezonske značilnosti posameznih tipov zadev (kot na primer izdajanje dovoljenja za opravljanje sobodajalstva se pojavlja v marcu, aprilu, maju; začasna prodajna mesta za gostinske lokale v juniju in juliju; registriranje najemnih pogodb za najem stanovanj v septembru in oktobru). S tako prerazporeditvijo dela dosežemo enakomernejšo obremenitev referenta. Za uporabnika storitev taka prerazporeditev dela pogosto ni pomembna, ima pa velik učinek, saj potem ni zgostitev v proizvodnji in zaostankov izvajanja storitev. Na zaostanke so uporabniki najbolj občutljivi, kar je razvidno tudi iz javnomnenjskih raziskav o zadovoljstvu strank z delom javne uprave.

Postopek opravljanja proizvodne aktivnosti poteka takole:

Vodja oddelka pregleda zadeve, ki jih je dobil iz vložišča, in jih razdeli referentom. Ko referent dobi spise, prve ob 8.30, druge ob 12.00 uri, jih najprej pregleda. To pomeni, da skladno z zakonom o upravnem postopku in drugimi materialnimi zakoni in predpisi ugotovi, ali je zahtevek popoln. Če je, pripravi zaproseno odločbo ali potrdilo. Če ni popoln, pripravi dopis, v katerem vlagatelja zahtevka – stranko opomni, da mora vlogo dopolniti z manjkajočimi listinami. V istem koraku lahko pošlje tudi dopis drugim institucijam, ki sodelujejo kot drugi uporabniki storitev v postopku izdelave storitve za vlagatelja zahtevka (na primer soglasodajalci). Uporabnik je vselej vključen v storitev. Pri tem lahko sodeluje aktivno ali pasivno. Če aktivno, se čas reševanja zadeve skrajša in s tem poveča zadovoljstvo uporabnika storitev. Če ima uporabnik pasivno vlogo, se čas izvajanja storitve v večini primerov podaljša in s tem poveča nezadovoljstvo uporabnika storitve.

Po pregledu spisa referent pripravi ustrezno pisanje. Če dvomi o nadaljevanju postopka, se posvetuje z vodjo. Čeprav je državna uprava tipičen primer hierarhično organizirane organizacije, se je uveljavil sistem projektnega vodenja, kar pomeni, da lahko referent pristopi do vodje vedno, in ne zgolj na sestankih oddelka.

Odločitev za tako delo oziroma za način dela sploh je odvisna predvsem od narave naloge, njene težavnosti, časa, ki ga imamo na voljo in drugega (Lipičnik, 1998).

Pri zahtevnejših zadevah so organizirani sestanki oddelka, na katerih sodelujejo s predlogi vsi referenti. Pred tem morajo biti toliko seznanjeni z vsebino zadeve, da lahko zavzamejo osebno strokovno stališče. S tem pristopom se strokovnost osebja povečuje in odločanje v podobnih prihodnjih primerih skrajša. Tako reševanje zadev doseže hitrejše in kakovostnejše reševanje storitev v korist uporabnika storitev.

Učinek učenja je največji na začetku izvajanja proizvodnega procesa, nato sčasoma upada. Koliko časa traja, da se učinek učenja porazgubi, je odvisno zlasti od značilnosti delovnega procesa oziroma uporabljene tehnologije. Pri preprostejših tehnologijah, ki ne zahtevajo specifičnih znanj, učinek učenja deluje krajši čas, pri bolj zapletenih pa dlje (Prašnikar, 1998).

Vodja oddelka lahko neprestano s pomočjo računalniškega programa Lotus-notes – spis ugotovi, katera zadeva se ne rešuje dovolj hitro in v tem primeru referenta opozori na zaostanke pri reševanju. Lahko ga opozori in zahteva razlago za nastali položaj. Z uvedbo računalniškega programa so se pripravili vzorci za najpogostejše tipe pisanj, ki vodijo referenta skozi postopek. S tem se je zmanjšalo število napak pri vodenju postopka, kar pomeni večjo kakovost za uporabnika storitve, pomembno pa se je zmanjšal tudi čas reševanja zadev, saj se je tipizirala proizvodnja.

Če je spis popoln in referent lahko napiše odločbo, jo fizično izpiše, jo da podpisati pooblaščenim osebam (vodji), poskrbi, da se evidentira v računalniški programu Lotus-notes – spis in določi njen status.

V tabelah 5.1 in 5.2 so prikazani stroški za proizvodnjo aktivnosti. V prvi za leto 1998, v drugi za 2003.

Vir diferenciacije - informatizacija:

Uvedli smo centralizirani računalniški sistem Lotus-notes, ki omogoča spremljanje dokumenta prek celega procesa »proizvodnje«. Tak sistem pripomore tudi k izboljšani organiziranosti človeških virov, saj je mogoče natančno načrtovanje in spremljanje dela vsakega referenta. Z uvedbo opomnikov za vse standardizirane postopke se je zmanjšano število pritožb zoper izdane odločbe, ker se je zmanjšalo število formalnih napak.

Vir diferenciacije - organizacija dela:

Med metode organizacije dela so bile v »proizvodnjo« uvedene aktivne politike spremljanja števila nerešenih zadev. To pomeni, da se vsakemu referentu dodeli le toliko zadev, kolikor jih je sposoben rešiti (odvisno od težavnostne stopnje, osebne predispozicije). Ne glede na prej omenjeno, mora referent doseči letno število zaključenih zadev. Tekoči zaostanek posameznega referenta sme biti največ 25 zadev. Če je to število preseženo, se ugotavljajo vzroki in se primerno ukrepa (svetovanje pri reševanju zahtevnejših zadev, nadurno delo oziroma pomoč, manj dela).

Samo za primer – v letu 1999 (pred uvedbo takšnega sistema) je bila razlika med začetimi zadevami in končanimi 854. V letu 2003 je bilo zaostanek 489 zadev.



Zelo pomembna aktivnost pri diferenciaciji je bila specializacija oziroma višja raven izobrazbe delavcev. Tako je bilo na upravni enoti leta 1999 od 31 zaposlenih delavcev osem univerzitetno izobraženih, pet z visokošolsko in štiri z višješolsko izobrazbo. V letu 2003 je bilo univerzitetno izobraženih osem, visokošolsko sedem, višješolsko pa dva. Ker v upravni enoti uveljavljajo ustrezno kadrovske politiko, so na strokovnih delovnih mestih primerno izobraženi in usposobljeni delavci.

#### 5.1.1.3 Odhodna logistika

Na sliki 5.3 je prikazan potek odhodne aktivnosti. V trenutku, ko je delo končano, je pripravljeno za odpremo. Iz tajništva oddelka se končane zadeve preselijo spet v vložišče. Tam se tisti del zadeve, ki pomeni odločitev referenta (odločba, dopis) odpremi stranki (ven), preostali del spisa se shrani v priročni arhiv, kjer zadeva čaka na pravnomočnost ali na potek časa, v katerem mora vlagatelj zahtevka dopolniti vlogo.

Vložišče lokacijsko opravlja dve aktivnosti, in sicer prihodno in odhodno logistiko. Porazdelitev časa opravljanja ene in druge aktivnosti sta razdeljena na dva približno enaka dela.

V tabeli 5.1 so prikazani stroški odhodne logistike za leto 1999, v tabeli 5.2 pa za leto 2003. Iz primerjave podatkov in opisov lahko sklepamo, da so vir diferenciacije predvsem človeški viri, reorganizacija dela in informatizacija. Vsi trije dejavniki so pripomogli k izboljšanju storitve, ki jo nudi upravna enota.

Nekatera opravila, ki jih je leta 1999 opravljal vložišče in spadajo med odhodno logistiko, so bila prenesena v proizvodnjo aktivnosti. Od leta 2003 tako v aktivnost odhodne logistike ne spadajo več naslednja opravila: pisanje pisemskih ovojnic, vnašanje podatkov naslovnikov v računalnik in kuvertiranje pošiljk. Ta dela se opravljajo v aktivnosti proizvodnje. S to organizacijsko spremembo se je čas odpreme pisanja (odločbe, dopisa) skrajšal iz dveh na en dan. Leta 1999 smo podpisane odločbe predali v vložišče konec dneva, naslednji dan so se pripravljale pisemske ovojnice in bile oddane v odpremo istega dne ali celo naslednji dan. Leta 2003 so v vložišče prispere že naslovljene pisemske ovojnice, tako da je odhodna logistika zgolj frankirala pisma in jih dostavila pošti istega dne.

Vir diferenciacije - informatizacija:

Do diferenciacije je prišlo z uvedbo že omenjenega računalniškega sistema Lotus-Notes, ki je bil dograjen za posebne potrebe vložišča pri odhodnih dejavnostih. To pomeni, da se vodi odhodna pošta (priporočena in s povratnico) računalniško, in ni več ročno pisane oddajne knjige. V letih pred uvedbo takega sistema so v vložišču

na dan odposlali do 200 ročno napisanih kuvert, danes to naredi računalnik aktivnosti proizvodnje.

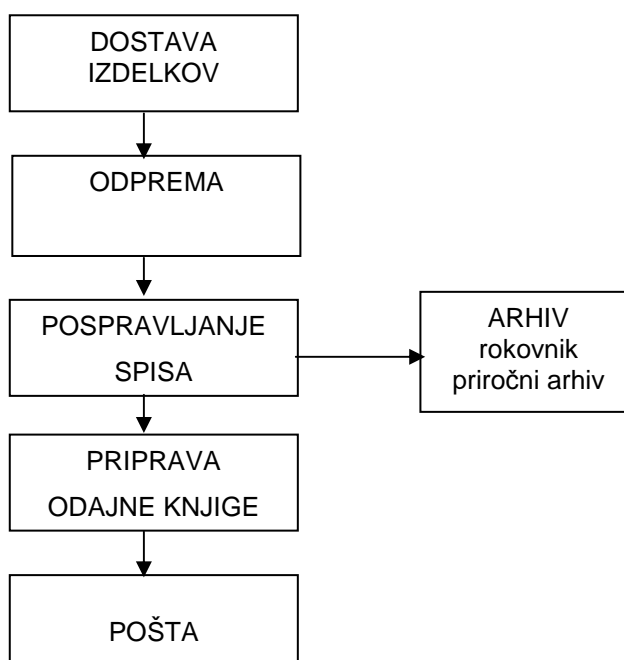
Vir diferenciacije – organizacija dela:

Druga novost pri vertikalni organizaciji dela je bila odvzem nekaterih časovnopotratnih kritičnih delovnih opravil vložišča in njihov prenos na oddelke, kar je prikazano na sliki 5.2. Kuvertiranje, ki je bilo od nekdaj opravilo vložišča, se zdaj opravlja v tajništvu vsakega oddelka.

#### 5.1.1.4 Postprodajne storitve

Kot zadnjo generično aktivnost v nizu primarnih aktivnosti je Porter opredelil postprodajne storitve. Tu so mišljene predvsem storitve (vzdrževanje, vgradnja, servisiranje), ki se opravljajo potem, ko je kupec že kupil izdelek/storitev.

Slika: 5.3 Diagram poteka odhodne logistike



Dejavnost upravne enote so storitve. Storitve lahko opredelimo kot posebno dejanje ali delovanje, ki ga ena stran lahko ponudi drugi (Potočnik, 1998).

Pri državni upravi je težko definirati postprodajne storitve. Če rečem, da so to »popravila po opravljeni storitvi«, hitro ugotovimo, da upravna enota nima takih opravil. Če jih razumemo kot nekoliko širši pojem, ki zajema tudi servisiranje temeljne storitve in storitve pred prodajo – »tehnični napotki«, pa upravna enota opravlja kar nekaj teh opravil.

Pri razvrščanju del, ki jih opravlja upravna enota, sem opredelil kot postprodajno storitev svetovanje uporabniku storitve - kupcu storitve. V sklop postprodajnih aktivnosti sem vključil vse tiste aktivnosti, katerih izvajanje pomeni prihranek časa pri izvajanju temeljne storitve. Obenem omogoči postavljanje natančnejše zahteve - vloge uporabnika storitve in tako skrajšanje časa reševanja.

Postprodajne storitve izvajamo na več lokacijah. Najprej na prvi stični točki uporabnika z upravno enoto v vložišču, kjer osebje daje prve informacije o postopkih in vsebini ter načinu dela upravne enote. Bolj, kot so ti podatki natančni in jasni, manjša je izguba časa za uporabnika storitve. S tem je uporabnik zadovoljen, referent, ki vodi postopek, pa razbremenjen.

V želji, da bi uspeli s tako zamišljeno organizacijo, smo v Upravni enoti Piran uvedli dodatno izpopolnjevanje sodelavcev vložišča na področju poslovanja s strankami.

Upravna enota zagotavlja tudi druge načine seznanjanja uporabnikov storitev s svojimi storitvami, predvsem z različnimi zloženkami in brošurami, s katerimi uporabnike storitev seznanja z različnimi postopki, ki jih vodi upravna enota.

Zaradi velikega števila različnih postopkov, ki jih vodi upravna enota, je od leta 1999 redno skrbela za pripravo različnih tipov najbolj pogostih vlog. S tem je uporabnik storitve voden skozi primarni del postopka tako, da v vlogi napiše in priloži vse tiste elemente, ki so potrebni za uspešno vodenje postopka. Če bi uporabnik storitve vlogo napisal sam, bi bila ta zelo verjetno nepopolna. S postprodajno storitvijo pa si upravna enota zagotavlja večjo preglednost vsebine vloge, večjo verjetnost za njeno popolnost, posledično pa za uporabnika storitev krajši čas reševanja vloge, kar poveča njegovo zadovoljstvo. Ta tip postprodajne storitve sem poimenoval popravi sam.

Denimo, da želi uporabnik storitve pridobiti obratovalno dovoljenje za gostinski lokal. Za pridobitev tega dovoljenja mora priložiti poleg vloge, kjer prosi za dovoljenje in napiše svoje osnovne podatke s podpisom, tudi uporabno dovoljenje za lokal, v katerem opravlja dejavnost. Če je uporabnik storitve najemnik lokala, mora predložiti še najemno pogodbo in izvedeniško mnenje o usposobljenosti osebja. S svetovanjem vložišča in seznanitvijo uporabnika z vsebino dokazil, ki jih mora priložiti, se izogne pozivu za dopolnitev vloge in daljšemu reševanju vloge.

Vir diferenciacije je predvsem v zagotavljanju kakovostne in hitre storitve s postprodajno storitvijo po sistemu popravi sam. S tem, ko uporabnik storitve pravilno izpolni vlogo in ji priloži potrebne listine, je sam odpravil večino možnosti za napake, ki bi jih lahko odpravljala upravna enota in porabila veliko časa.

## 5.1.2 Pomožne dejavnosti

Pomožne dejavnosti so vse tiste, ki podpirajo primarne aktivnosti, zaradi katerih je bila organizacija ustanovljena.

Upravna enota je majhna organizacija, zato so posamezne podporne aktivnosti združene v eni osebi, vendar so določljive. Tako infrastruktura organizacije pomeni predvsem administracijo in »top management«. Menedžment človeških virov opravlja svoje poslanstvo tako, da skrbi za kadrovske politiko. Podporna aktivnost, ki se nanaša na razvoj tehnologije, je sorazmerno majhna po obsegu stroškov, kar je razvidno iz tabel 5.1 in 5.2, vendar ima zelo velik vpliv na končni rezultat poslovanja. Podsystem nabave je vezan predvsem na nabavo inputov, udeleženi v verigi vrednosti podjetja, ne pa na inpute same, saj so ti udeleženi v vseh primarnih aktivnostih.

### 5.1.2.1 Infrastruktura podjetja

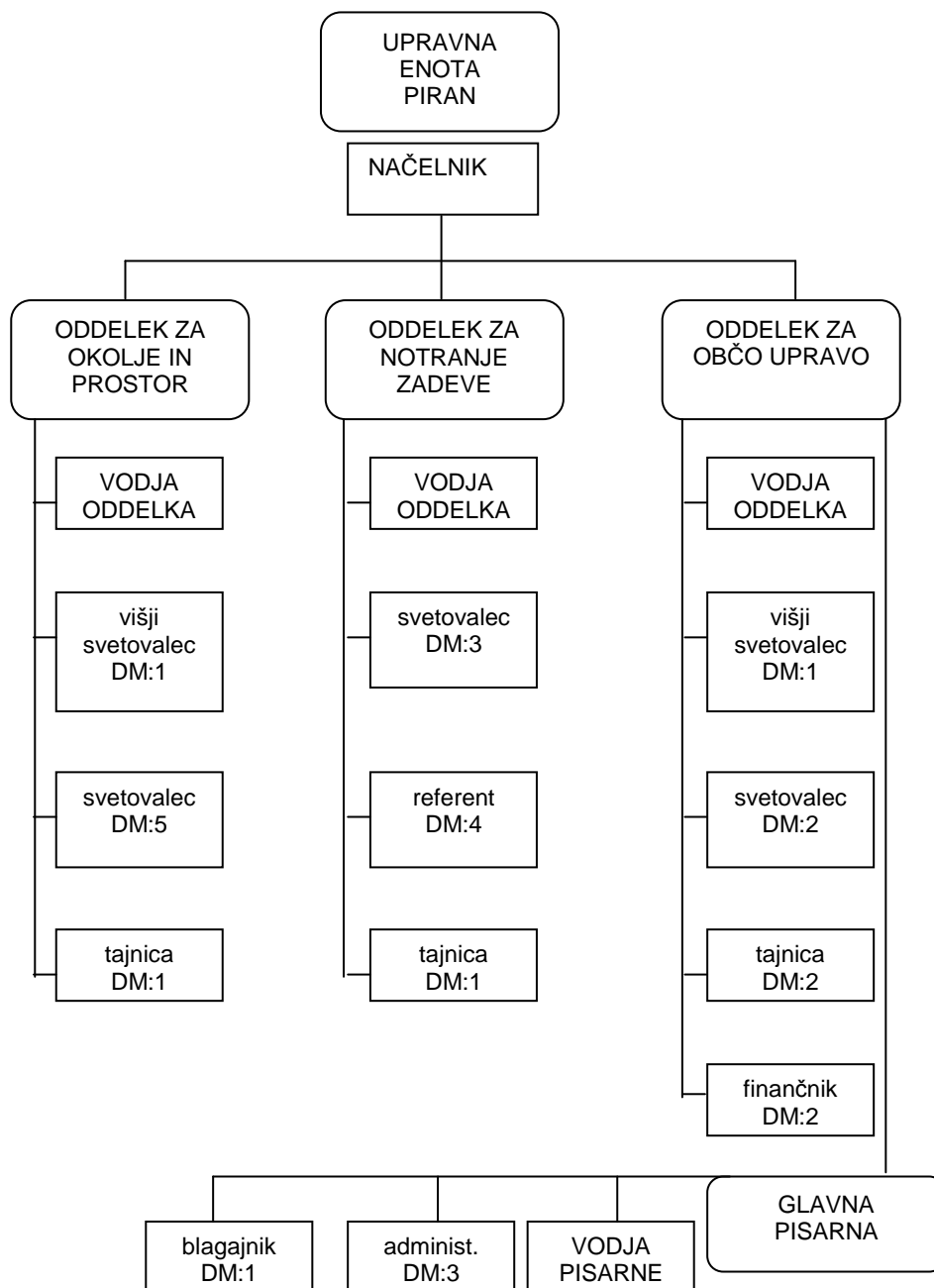
Tehnologija ali način, kako v organizaciji delamo, je tista temeljna značilnost vsake organizacije, ki ji je prilagojena organizacijska sestava. Kadrovska sestava vpliva na oblikovanje organizacije, saj so ljudje v organizaciji tisti, ki so sicer zamenljivi, vendar so iz okolja, v kateri organizacija deluje (Tavčar, 2000). Organizacijska oblika upravne enote je hierarhična monokratična.

Pod infrastrukturo organizacije razumemo vodstvo organizacije, predvsem načelnika upravne enote, vodje oddelkov. V oddelku za občno upravo in skupne zadeve so še finance, kadrovske zadeve in načrt ter obrambne zadeve.

Področje menedžmenta se čedalje bolj uveljavlja v državni upravi. Temeljni razlog, zakaj se ukvarjamo z ekonomiko v javni upravi, je, ker so potrebe večje od razpoložljivih virov (Žurga, 2002).

V Upravni enoti Piran je bil uveden kolegijski organ, ki obravnava problematiko z vseh področij poslovanja in reševanja težav, tako na področju kadrovske zadeve, financ, načrta in posameznih vsebinskih vprašanj. Vanj so vključeni načelnik in vsi vodje oddelkov. Naloga te skupine so bili projekti, ki so bili namenjeni izboljšanju tehnologije dela, skrajšanju časa reševanja zadev, predvsem pa k odpravi zaostankov, ki so velika značilnost poslovanja javne uprave.

Slika: 5.4 Organizacijska sestava Upravne enote Piran



Vir: Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest v Upravni enoti Piran

Upravna enota že več let zaposluje 31 delavcev, kot je prikazano v organigramu Upravne enote (slika 5.4). Z namenom, da se poveča občutek pripadnosti delavcev organizaciji, so redni mesečni sestanki celotnega kolektiva, kjer se obravnava problematika tekočega dela in pripravi predavanje iz delovnega področja upravne enote. Ti ukrepi so bili uvedeni po letu 1999. Z njimi smo dosegli večje zadovoljstvo zaposlenih, kar kaže tudi javnomnenjska raziskava o zadovoljstvu zaposlenih v kolektivu. Raziskave so bile narejene v letih 2002 in 2003.

Pri načrtovanju sredstev je vodstvo organizacije vedno upoštevalo tudi razvoj človeških virov in namenilo precej sredstev za strokovno izpopolnjevanje (seminarji in šolnine za nadaljnje usposabljanje delovne sile, ki je ni dovolj izobrazena za delovno mesto, ki ga zaseda, ali pa si želi pridobiti izobrazbo za delovna mesta, ki se oblikujejo z razvojem organizacije).

Kultura organizacije (Rozman, 2000) je pomemben pokazatelj uspešnosti organizacije. Temu področju na upravni enoti posvečamo veliko pozornosti. Prizadevamo si, da je organizacija neformalna, da je organizacijska oblika sproščena in odnosi prijateljski z jasno opredelitvijo pristojnosti.

Povezave med notranjimi organizacijskimi enotami izražajo potrebe po integraciji. Navadno je v verigi vrednosti veliko povezav, vendar organizacijska struktura pogosto ne zagotavlja mehanizmov za njihovo koordiniranje in optimizacijo. Informacije, ki so potrebne za koordiniranje in optimiziranje povezav, se tudi bolj redko zbirajo skozi verigo vrednosti. Menedžerji podpornih aktivnosti (na primer menedžment človeških virov) pogosto nimajo jasnega pogleda na to, kako se »njihove« aktivnosti navezujejo na skupno konkurenčno sposobnost podjetja, kar je nekaj, kar veriga vrednosti še posebej izpostavlja (Porter, 1998). Za vertikalne povezave v verigi vrednosti navadno ni dovolj dobro poskrbljeno. To ne drži za Upravno enoto Piran, ker z rednimi tedenskimi kolegiji vodstva in mesečnimi sestanki s kolektivom in sistemom »odprtih vrat« omogoča pretok informacij vertikalno navzgor in navzdol. Horizontalne komunikacije med zaposlenimi se spodbujajo z dnevnimi skupnimi pripravami na začetek dela. Lahko jih opredelimo kot neformalna razmerja, ki nastajajo sama po sebi (Rozman, 2000).

#### 5.1.2.2 Menedžment človeških virov

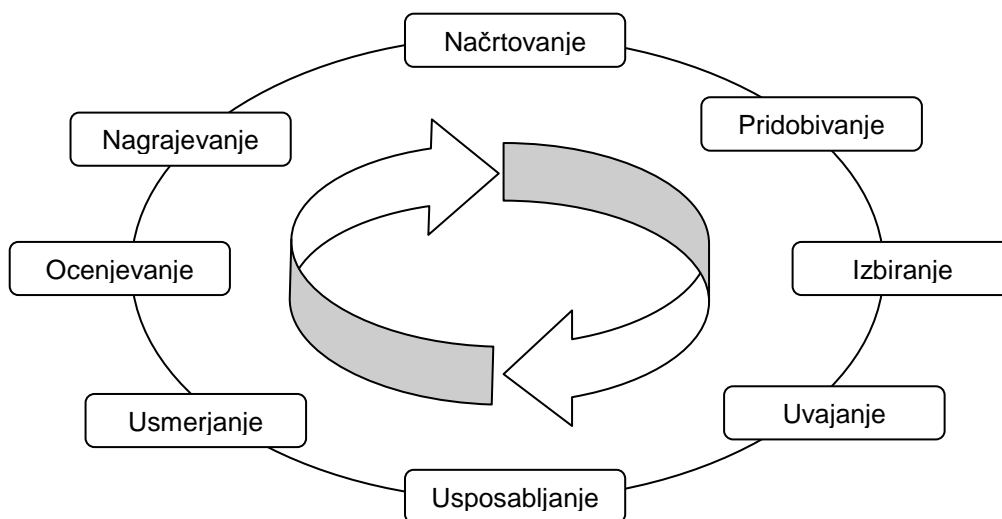
Kot je znano, je delo menedžmenta načrtovanje, organiziranje, vodenje in nadziranje dela v organizaciji in s tem vseh nalog in dejavnosti, ki jih zaposleni opravljajo. Razumljivo je, da vodenje zajema tudi vodenje ljudi, kar zahteva poleg razumevanja kulture okolja in organizacije tudi obvladovanje širokega razpona vedenjskih znanj in veščin. Zaposleni – sodelavci so najpomembnejši dejavnik (zmožnost ali sredstvo) vsake organizacije.

S svojim znanjem, zagnanostjo, ustvarjalnostjo, izkušnjami in veščinami so temeljni pogoj za obstoj in delovanje organizacije. Hkrati so tudi največja ovira in strošek. Delo z zaposlenimi je vsekakor ena najpomembnejših in najkompleksnejših nalog menedžmenta. Zato je menedžment organizacije odgovoren za vzpostavitev takšnega vzdušja, ki spodbuja prizadevanje in izkazovanje zavzetosti za organizacijo (Tavčar, 2000).

Menedžment človeških virov je podporna aktivnost primarnih dejavnosti. To dejavnost lahko opredelimo kot zahtevno, saj zajema načrtovanje, pridobivanje, izbiranje, uvajanje, usposabljanje, usmerjanje, ocenjevanje in nagrajevanje zaposlenih.

Proces navedenih dejavnosti, ki zahtevajo menedžment sodelavcev, je shematično prikazan na sliki. Temu sledi tudi opis posameznih dejavnosti.

Slika 5.5 Menedžment sodelavcev kot proces



Vir: Tavčar, 2000, str. 180

Načrtovanje sodelavcev je ena bistvenih sestavin načrtovanja politike organizacije. To je pomembno predvsem v strokovnih in poslovodnih krogih, ki zaradi izjemnosti in koristnosti ključno vplivajo na usmeritev organizacije. Tako so temeljne sestavine načrtovanja zaposlenih (Tavčar, 2000, str. 181):

- načrtovanje prihodnjih potreb;
- načrtovanje zapuščanja organizacije s strani zaposlenih;
- načrtovanje pridobivanja in zapuščanja zaposlenih s strani organizacije;
- načrtovanje osebnega razvoja zaposlenih.

Pridobivanje in zaposlovanje mora temeljiti na jasno opredeljenih delovnih skupinah in mestih, ki naj bi jih novozaposleni zasedli. Tako je smiselno, da so delovna mesta sistematizirana in opisana (*job description*). Temu sledi definiranje pogojev za zasedbo posameznega delovnega mesta, ki so zaradi korektnega obravnavanja kandidatov praviloma zakonsko opredeljeni. Tako opredeljeno pridobivanje novozaposlenih – kandidatov poteka ob konkurenci drugih iščočih organizacij, pri tem pa so uporabljeni različni množični mediji ali specializirane organizacije za iskanje sodelavcev.

Izbiranje je izrazito zahtevna in tvegana dejavnost, ki sledi prej omenjenemu opisu delovnega mesta in zahtevanim minimalnim pogojem. Izbira mora temeljiti predvsem na objektivnih merilih, saj so stroški, ki bi nastali pri slabih in napačnih izbirah na podlagi subjektivnih meril, obremenjujoči. V ta namen je pri izbiri kandidatov poleg prihodnjih nadrejenih treba vključevati specializirane strokovnjake s področja upravljanja s človeškimi viri. Sledi faza uvajanja, ki je ne glede na to, ali gre za novega ali premeščenega sodelavca z izkušnjami, potrebna. Usposabljanje zaposlenih je v obdobju čedalje hitrejših sprememb in spoznavanja novih znaj in veščin skorajda neizbežno, zato naj bo tudi to načrtovano in praviloma vodeno s strani organizacije. Učinkovitost in intenzivnost usposabljanja je odvisna od sodelovanja in interaktivnosti udeležencev usposabljanja (Tavčar, 2000).

Če ima organizacija skladen sistem meril uspešnosti, se izognemo težavam in konfrontacijam interesov. Nagrajevanje, večinoma denarno, ni pomembno le zaradi materialnih koristi, ampak je izraženo tudi skozi zunanje in notranje spodbude. Prve zadovoljujejo potrebe po ugledu, priznanju in statusu, druge po samouresničevanju. Ocenjevanje učinkovitosti in uspešnosti je naloga menedžmenta. To ni preprosta naloga, saj včasih posredovanje takih ocen ni primerno in spodbudno. Zato se prek stalnih stikov s podrejenimi posredujejo tudi smernice in navodila. Pri ocenjevanju je pomembna objektivnost, saj se je le tako mogoče izogniti neenakosti meril, pristranskosti, enostranskosti, kratkemu spominu ocenjevalca in upoštevanju lastne podobe ocenjevalca.

Podporna aktivnost menedžmenta človeških virov zajema predvsem kadrovanje, izobraževanje, nagrajevanje. Ker je to dejavnost, ki se ukvarja z ljudmi, zajema predvsem primarne aktivnosti, kjer nastopajo ljudje kot izvajalci procesa proizvodnje. Ta podporna aktivnost vpliva tudi na infrastrukturo podjetja z izbiro ljudi, z nagrajevanjem in izobraževanjem. Na preostale podporne dejavnosti ima nekoliko manjši vpliv, ker ne nastopa neposredno, ampak z odločitvami menedžmenta, ki pomenijo infrastrukturo podjetja. Prav izobraževanje je ena najpomembnejših aktivnosti menedžmenta človeških virov, ki se izvaja v upravni enoti. Z aktivno politiko izobraževanja smo ustvarili tak kadroviski potencial, ki je sposoben slediti spremembam v tehnologiji dela in prilagajanju pričakovani uporabnikov storitev.

V tabeli 5.4 je prikazana izobrazbena struktura upravne enote v letih 1999 in 2003. S primerjavo lahko ugotovimo, da se je izobrazbena sestava delavcev izboljšala.



Tabela 5.4 Izobrazbena sestava

Izobrazba zaposlenih v Upravni enoti Piran		
Leta	1999	2004
Univerzitetna	7	8
Visoka	6	7
Višja	4	2
Srednja	12	13
Manj	2	1
Skupaj	31	31

Vir: Kadrovska služba UE Piran

V tabeli 5.1 so prikazana sredstva, namenjena izobraževanju. Ta so do 3,6 odstotka vseh materialnih stroškov organizacije.

#### 5.1.2.3 Podsystem razvoja tehnologije

Z ustanovitvijo upravne enote v letu 1995 smo imeli na voljo računalniško opremo, ki je bila v takratnem času sicer zadovoljiva, ne pa dovolj. Ena prvih nalog je bila, da smo jo dopolnili, in sicer strojno in programsko. S tem smo zagotovili minimalne pogoje za delo.

V letih 1997 in 1998 je upravna enota sodelovala pri projektu informatizacije upravnih enot. Takrat je naredila diagrame in posnetke vseh postopkov, ki jih je izvajala. Prav tako so bile narejene analize in popisi opravi del, ki jih izvaja upravna enota. Na podlagi teh podatkov so bili narejeni modeli opravi del, ki jih je mogoče združiti in racionalizirati. Na podlagi teh ugotovitev smo v letu 1999 začeli racionalizacijo vložišča (prihodna logistika) in dela referentov (proizvodnja - operacije). Z nakupom nove programske opreme smo začeli pripravo obrazcev najpogostejših vlog za potrebe uporabnikov storitev, na drugi strani pa pripravo obrazcev (check list) za potrebe referentov. V nadaljevanju tega postopka smo pripravili tudi odločbe, ki so najbolj preproste in pogoste.

Sistem smo tudi nadgradili, ko smo v letu 2000 uvedli sistem evidentiranja, tako da je vložišče vpisovalo v računalnik vse pomembne podatke, ki se nanašajo na zadevo. Ti so se avtomatično vnesli v dopis ali odločbo, ki jo je referent izdelal prek oblikovanega obrazca v računalniku. S tem je odpadla možnost napake pri vpisovanju vseh pomembnih podatkov. Nadaljnji razvoj sistema je omogočil, da lahko vodstvo v vsakem trenutku nadzoruje status zadeve, in sicer, katere listine so v spisu, katere so bile poslane, kdo je delal z spisom ali vpogledal vanj in kdaj so začeli teči roki za reševanje zadeve. Z nakupom optičnega čitalca je proces urejen tako, da se skenira vsa prihajajoča pošta in shrani vsa odposlana, tako da

lahko ne glede na fizično lokacijo spisa, dokumente pregledujemo skozi računalniški sistem. To je bila izboljšava razvoja na ravni primarnih aktivnosti v delu, ki se nanaša na proizvodnjo. V delu, ki se nanaša na nadzor, je vezana na infrastrukturo organizacije.

Na področju pomožnih dejavnosti se je razvijala tehnologija v smeri lažjega plačevanja storitve (plačilo upravne takse). Do leta 1999 je bilo plačevanje storitve mogoče zgolj s koleki ali položnico na pošti. Z letom 1999 smo začeli uvajati blagajniško poslovanje in tako približali plačilno mesto uporabniku storitve. Tako mu ni bilo treba plačevati storitev na pošti ali banki. Razvoj računalniške tehnologije in plačilnih sistemov Maestro, Dinners, Activa ... je bil razlog za razvoj brezgotovinskega poslovanja. Tako smo v letih 2001 in 2002 razvili in osvojili sistem plačevanja storitev s plačilnimi karticami. Zdaj lahko uporabnik storitve plača s plačilno kartico neposredno pri referentu in ni potreben odhod do blagajne, ki je v vložišču. Prihranek časa za uporabnika je predvsem pri dvojnem čakanju v vrsti, za izvajalca storitve pa je prednost v kontinuiteti dela in ne preskakovanje, kar zmanjša možnost napake. Z uvedbo plačilnih kartic je nastala težava, vezana na računovodstvo, ker prihaja do nakazil enkrat na teden, in praznjenje računov in zapiranje terjatev po različnih kontih. Zaradi tega smo v sodelovanju s programersko hišo in bankami razvili sistem nadzora dnevni obračunov in zapiranja terjatev do posameznega izdanega računa. S tem, ko smo imeli za vsak račun natančno specifikacijo prodanih izdelkov - opravljenih storitev, smo nanje vezali skladišče plačljivih tiskovin (vozniška dovoljenja, prometna dovoljenja, razni obrazci, ...) Tako se zdaj na podlagi vseh zbranih podatkov vodi materialno knjigovodstvo za poslovanje upravne enote in nabava plačljivih tiskovin (tablice za avtomobile, motorje, ...). Ta način poslovanja pomeni skrajšanje časa opravljanja storitve, poveča nadzor opravljenega dela (dnevni obračun prodanih plačljivih tiskovin) in poenostavi knjiženje v računovodstvu. Obenem pripomore k sprotnemu spremljanju zalog plačljivih tiskovin, ki jih nikoli ne zmanjkati (na primer tablic za registracijo avtomobilov).

Podsistem razvoj tehnologije pomeni v celotnem proračunu organizacije, ki je bila za leto 2003 173.599.000 tolarjev, le 2,25 odstotka. Njegovi učinki na kakovost, hitrost in točnost storitve pa so precej večji. Razvoj tehnologije je upravni enoti prinesel spremembe v vseh aktivnostih, tako primarnih kot podpornih.

#### 5.1.2.4 Podsistem nabave

Podsistem nabave se nanaša na funkcijo nabave inputov za proizvodnjo, in ne z inputi samimi. Zakon o proračunu natančno določa način nabave repromateriala (pisarniški materiala in podobno), kar je naš input. V podsistemu nabave so

združene vse nabave, ki jih opravlja upravna enota. Ta pomožna aktivnost skoraj nima nobenega vpliva na primarne aktivnosti.

## 5.2 Pričakovanja uporabnika storitve

Povezave ne obstajajo zgolj v verigi vrednosti enega podjetja, ampak tudi med verigo vrednosti (našega) podjetja in verigami vrednosti dobaviteljev in kupcev. Te povezave - odvisnosti so podobne povezavam v verigi vrednosti. Način, kako dobavitelj oziroma kupec izvaja svoje aktivnosti, vpliva na stroške oziroma učinkovito izvajanje aktivnosti (našega) podjetja (Porter, 1998). Seveda povezava deluje tudi v nasprotno smer. Tako kot mi vplivamo na verigo vrednosti dobavitelja, on vpliva na našo verigo vrednosti; tako tudi kupec vpliva na našo verigo vrednosti in mi na njegovo.

Veriga vrednosti kupca in upravne enote se na več mestih dotikata in sekata. Primer je sprejem vlog, izvajanje storitve, odhodna logistika. Če naša organizacija spozna pričakovanja uporabnika naših storitev, lahko spreminja svojo verigo vrednosti in poveča diferenciacijo svojih izdelkov.

Pri storitvah so navadno najpomembnejši izkušnje porabnika in zaupanje v izvajalca storitve. Zato občutijo uporabniki več tveganja kot pri nakupu izdelkov in ostanejo izredno zvesti določenemu ponudniku, če so z njegovo storitvijo zadovoljni (Potočnik, 1998).

Storitve delimo glede na gospodarske cilje (profitne, neprofitne) ali ponudnika (zasebne, javne) (Potočnik, 1998).

Storitveno podjetje se lahko najbolj diferencira od konkurence prav z izvajanjem kakovostnejših storitev. Porabniki po opravljeni storitvi primerjajo svoje zaznavanje storitve s pričakovano. Če zaznana storitev preseže pričakovanja, se bodo najverjetneje vrnil k istemu ponudniku (Potočnik, 1998).

Zaznavanje kakovosti storitve je tesno povezano z zadovoljstvom kupcev, ki ocenjujejo svoja pričakovanja z dejansko izvedbo storitve (Porter, 1998).

Splošni model kakovosti storitev, ki so ga razvili Parasurbman, Zeitaml in Berry (1991), navaja pet razkorakov za neuspešno posredovanje storitev.

Ti so:

- Razkorak med pričakovanji porabnika storitve in zaznavanjem teh pričakovanj pri vodstvu storitvenega podjetja, ki pogosto ne razume, kaj porabnik dejansko želi.

- Vrzel med zaznamovanjem pričakovanj pri vodstvu in opredelitvijo kakovosti storitev – ta razkorak je posledica pravilnega zaznavanja porabnikove želje, ki pa je storitveno podjetje s svojo kakovostjo ne izpolni.
- Razkorak med specificirano kakovostjo storitve in njenim izvajanjem.
- Razkorak med izvajanjem storitve in obljubami v sredstvih tržnega komuniciranja.
- Razkorak med dobljeno in pričakovano storitvijo – ta vrzel nastane, ko porabnik oceni delovanje storitvenega podjetja drugače, kot je pričakoval, oziroma po svoje zaznal kakovost storitve.

Na sliki 5.6 je prikazan model pričakovane kakovosti storitve in neskladje med pričakovanji kupca in dejanskim izvajanjem storitve.

Ugotavljanje neskladij je mogoče na več načinov. Eden od njih je javnomnenjska raziskava o zadovoljstvu uporabnikov storitev.

Upravna enota Piran opravlja javnomnenske raziskave že tri leta. K temu jo zavezuje Uredba o načinu poslovanja s strankami (Ur. l. RS, 22/2001 in 81/2003), ki v 16. členu določa, da mora upravna enota enkrat na leto ugotavljati kakovost storitev, ki jih opravlja.

Cilj raziskave je analiza stopnje kakovosti storitev na upravni enoti, kot jih zaznajo stranke (uporabniki).

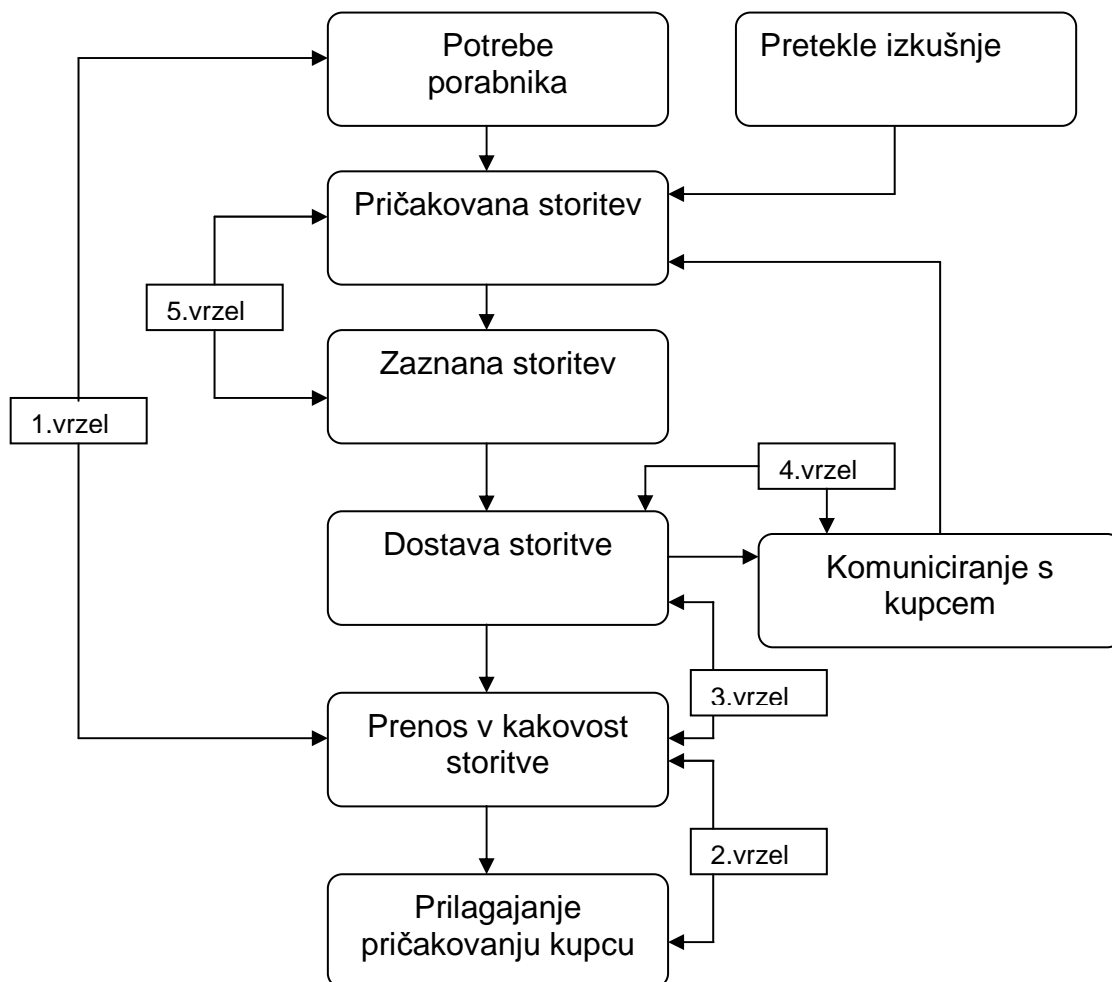
Vprašanja v anketi sledijo prvemu, zelo splošnemu vprašanju – kako ocenjujete kakovost storitve na upravni enoti. Naslednja so vezana na pričakovanja uporabnika storitve in kakšno storitev je dobil:

- Urejenosti prostorov, opreme in okolja
- Dostopnost in razumljivost potrebnih informacij
- Ustrezna hitrost reševanja postopkov (zadev)
- Reševanje zadev na enem mestu
- Znanje zaposlenih, ki izvajajo storitve
- Zaposleni vzbujajo zaupanje pri strankah
- Izvajanje storitev skladno z obljubljenim (predvsem vsebinsko)
- Pravočasnost izvajanja storitev
- Zaposleni se individualno zavzemajo za stranko
- Pripravljenost pomagati uporabniku

Zakaj nastajajo vrste pred uradniškimi okenci? Na to vprašanje daje odgovor tretji sklop vprašanj.

Informiranost uporabnikov storitev o tem, kaj morajo priložiti vlogi za ugodno rešitev zadeve, je ena od poprodajnih storitev, s katerimi pripomoremo k temu, da se skrajšajo časi reševanja zadeve.

Slika 5.6 Model pričakovane kakovosti storitve in neskladja



Vir: Potočnik, 1998, str. 157

Pri izvajanju storitev je pomemben tudi osebni stik uporabnika in izvajalca storitev, zato je zadnji sklop vprašanj namenjen temu. Podvprašanja so namenjena urejenosti, korektnosti, pozornosti, strokovnosti in prijaznosti uslužbenca, ki je opravil storitev. Vprašanje je dvojno – kakšen bi moral biti izvajalec storitve in kakšen je dejansko.

Ocena zadovoljstva strank z delom na Upravni enoti Piran, ki je bila izdelana na ministrstvu za notranje zadeve, urad za organizacijo in razvoj uprave, maja 2003, podaja odgovore na zgoraj postavljena vprašanja.

Na vprašanje, kje so uporabniki dobili potrebne informacije, vezane na njihov postopek, je večina anketiranih odgovorila, da v sprejemni pisani, ki je hkrati vložišče. Tak odgovor napeljuje na to, da so poprodajne aktivnosti v smislu popravi sam dobra usmeritev, zato je treba tako nadaljevati..

Na vprašanje, kakšna je po vaši oceni kakovost storitve v upravni enoti, je bil odgovor: zelo dobra 37,2 odstotka in 35,0 odstotkov dobra. Tak odgovor nakazuje na to, da se je vlaganje v izobraževanje in usposabljanje delavne sile, ki je zaposlena v upravni enoti, splačalo.

Sklop vprašanj o posameznih sestavinah kakovosti je vpliv posamezne sestavine kakovosti na prvo mesto postavil ustrezno hitrost reševanja postopkov (zadev). Med analizo poslovanja na podlagi verige vrednosti sem poudarjal pomembnost skrajševanja časa reševanja zadeve (predvsem vsebinsko). Tako je bilo to skladno z obljubami prav tako ena od diferenciacijskih značilnosti naše upravne enote. Le strokovno usposobljeno osebje zagotavlja tako prvo informacijo, ki odgovarja končni rešitvi ob domnevi, da vlagatelj zahtevka na podlagi vsebinsko kakovostne vloge predstavi zahtevek. Na tretje mesto se je uvrstil element »zaposleni vzbujajo zaupanje pri strankah«, takoj za njim pa »strokovnost zaposlenih«. Le če je delavec strokoven in več v komuniciranju s strankami, lahko izpolni ta pričakovanja. Upravna enota redno namenja sredstva za strokovna usposabljanja, tako za komuniciranje s strankami, kot za strokovna znanja. Druga merila kakovosti storitve so se razvrstila po naslednjem vrstnem redu: pravočasnost izvajanja storitev, reševanje zadev na enem mestu, dostopnost in razumljivost pomembnih informacij, urejenost prostorov, opreme in okolja, pripravljenost pomagati uporabniku storitve in zaposleni si individualno zavzema za stranko.

Največji vpliv na oceno kakovosti storitve na ravni upravne enote ima torej ustrezna hitrost reševanja zadeve, najmanjši pa pripravljenost pomagati uporabniku.

Analiza pričakovanj uporabnikov o sestavinah kakovosti storitev nam pokaže, da je za stranke upravne enote bistveno:

- pripravljenost pomagati uporabniku;
- dostopnost in razumljivost potrebnih informacij;
- znanje zaposlenih, ki izvajajo storitev;
- reševanje zadev na enem mestu;
- izvajanje storitev skladno z obljubljenim;
- ustrezna hitrost reševanja zadeve;
- zaposleni se individualno zavzemajo za stranko;

- urejenost prostorov, opreme in okolja;
- zaposleni vzbujajo zaupanje pri strankah.

Ocena posamezne sestavine kakovosti glede na pričakovano pokaže, da se je od petstopenjske lestvice kar 80 odstotkov vprašanih odločilo, da je raven storitev v skladu s pričakovanim ali bolje od pričakovanega, 37,7 odstotka meni, da je veliko boljše od pričakovanega.

Rezultati mnenjske raziskava dajejo vodstvu upravne enote jasne usmeritve, da je nadaljnje strokovno usposabljanje zaposlenih ob hkratni povečani skrbi za skrajševanje rokov reševanja zadev potrebno. Individualno reševanje zadev je pomembno za ohranjanje občutka osebnega reševanja zadeve. Na podlagi 139. člena zakona o upravnem postopku lahko upravni organ v imenu stranke opravi celo vrsto poizvedb in priskrbi razne listine, ki so potrebne v obravnavanem postopku. Tako lahko sestavino kakovosti »vse na enem mestu« v celoti uresničimo in s tem pripomoremo k diferenciaciji upravne enote.

### **5.3 Sprememba verige vrednosti izvajalca storitve**

Trg kot glavni vir informacij za tržno gospodarstvo ni primeren za državno upravo. Tudi državna uprava se na podlagi novih usmeritve v državni upravi poskuša približevati tržnim zakonitostim. Mnenjske raziskave kažejo, kakšno storitev uporabniki storitev pričakujejo in kakšno dobijo.

Neskladje med pričakovanji in tem, kaj je ponujeno, nas spodbuja k spremembam državne uprave, ki bo v prihodnje prijaznejša do uporabnika.

Upravna enota Piran je v zadnjih petih letih veliko naredila, da bi bila bolj podobna pričakovanjem želja njenih uporabnikov.

Mnenjska raziskava je pokazala, da uporabniki storitev, čeprav ocenjujejo kakovost storitev upravne enote kot kakovostno oziroma zelo kakovostno v kar 80 odstotkih, nakazuje na to, da se da kakovost storitve še povečati.

Sestavino kakovosti Pripravljenost pomagati uporabniku so uporabniki storitev postavili na prvo mesto. Ta sestavina kakovosti pomeni prvi stik – osebni stik delavca z uporabnikom storitve. Na tem področju bomo morali povečati intenziteto izobraževanja. Tu mislim predvsem na seminarje komuniciranja s strankami. Od predstavljanja po telefonu, do načina vodenja obravnave. Upravna enota je že do zdaj veliko pripomogla k dostopnosti in razumljivosti potrebnih informacij. Nekaterne spremembe bo morala narediti država, predvsem poenostaviti postopke. Tudi preprosti postopki niso rešitev, če uporabniki storitev niso seznanjeni z vsemi mogočimi možnostmi. Primerne oglaševalske kampanje bi pripomogle k boljši

informiranosti uporabnikov. V znanje zaposlenih je upravna enota veliko vlagala že do zdaj in bo tudi v prihodnje. Zaveda se, da le dobro usposobljeni delavci lahko opravijo storitev kakovostno. Upravna enota zasleduje načelo učeče se organizacije. Državna uprava je pristopila h konceptu reševanja zadev na enem mestu. To pomeni, da bo uporabnik storitve lahko dobil zahtevano storitev na enem mestu. Preostale sestavine kakovosti so razvrščene takole:

- opravljanje storitev skladno z obljubljenim;
- ustrezna hitrost reševanja zadeve;
- zaposleni se individualno zavzemajo za stranko;
- urejenost prostorov, opreme in okolja;
- zaposleni vzbujajo zaupanje pri strankah.

Razvrstitev posameznih sestavin nakazuje na to, da je upravna enota opravila veliko pravih sprememb v svoji tehnologiji dela in organizacijski sestavi. Preostane ji nedvomno še nadaljnje izobraževanje zaposlenih, saj bo s tem vzdrževala visoko strokovnost in kakovost storitve. Čas reševanja zadev so uporabniki storitev upravne enote postavili tako nizko, ker na upravni enoti praktično ni več zadev, ki ne bi bile rešene pravočasno (v zakonitem roku).



## 6 SKLEP

V javnosti, pa tudi v javni upravi, se čedalje bolj pojavljajo zahteve po učinkovitem delovanju uprave z zniževanjem stroškov in izboljševanjem kakovosti storitev. Klasične vrednote javne uprave, kot so javni interes, zakonitost, nevtralnost in odgovornost, čedalje bolj nadgrajujejo pojmi uspešnosti, v smislu usmerjenosti uprave k strankam, učinkovitosti, ekonomičnosti.

Iz naloge je razvidno, da obstaja razlika v poslovanju Upravne enote Piran v letih 1999 in 2003, in sicer v smeri dviga kakovosti storitve, kar v praksi pomeni predvsem krajši čas reševanja postopkov, posledično pa večje zadovoljstvo strank.

Kakovost storitev pomeni skladnost med pričakovano in dobljeno storitvijo in je tesno povezana z zadovoljstvom uporabnika. Posebnost javne uprave je, da ima usmerjenost k strankam meje, ki jih pomeni javni interes. Stranke ga večkrat zamenjujejo z administrativnimi ovirami. Poleg navedenega imajo ponudniki storitev v javni upravi večinoma monopolni položaj, kar pomeni, da ni proste konkurence.

Prav zato je zadovoljstvo strank težko izmeriti. Edini relevanten način je javnomnenjska raziskava, kjer lahko stranke izrazijo svoje nezadovoljstvo oziroma zadovoljstvo s storitvami, ki jih nudi upravni organ. Zadovoljstvo strank je odvisno od številnih elementov storitve, poudaril pa bi zlasti naslednje:

- informacije o upravnih storitvah;
- prostorska in časovna dostopnost;
- preprostost naročila, postopka in plačila;
- kakovost osebnega stika, strokovnost in urejenost uslužbencev;
- urejenost poslovnih prostorov;
- odzivnost na kritike, pripombe, predloge in pohvale;
- zanesljivost.

Prav rezultati javnomnenjske raziskave kažejo na neskladje med pričakovano in dobljeno storitvijo. Čeprav je Upravna enota Piran v zadnjih petih letih delovala v smeri izboljšanja kakovosti storitev, je kar 80 odstotkov uporabnikov v javnomnenjski raziskavi menilo, da je mogoče kakovost storitev še izboljšati. Pri tem je treba ugotoviti, ali sprememba – povečanje kakovosti – odtehta stroške, ki s tem nastanejo.

Metoda verige vrednosti se je izkazala za primerno pri ugotavljanju uspešnosti, vendar ne v celoti, ker v državni upravi ni konkurence. Prav zaradi tega ni

diferenciacije v pravem pomenu besede, ampak se kaže v rezultatih javnomnenjske raziskave. Diferenciacija sicer obstaja, vendar je ni mogoče vnovčiti na trgu.

Drugače bi bilo, če bi med upravnimi enotami odpravili krajevno pristojnost (vsaj na področjih dela, kjer je to možno). V tem primeru bi bilo število upravnih postopkov merilo za diferenciacijo. Menim, da bi uporabniki storitev te koristili v upravni enoti, kjer je kakovost storitev večja, čeprav to ne bi bila najbližja upravna enota.

## 7 LITERATURA

1. Antončič, Boštjan, Hisrich, Robert D., Petrin, Tea, Vahčič, Aleš: *Podjetništvo*. Ljubljana: GV Založba, 2002. 485 str.
2. Antončič, Boštjan, Ramanujam, Vasudevan: *Premišljevanje o poslovni uspešnosti podjetja: Od merjenja rezultatov do sistema rezultatov*, (Delovni zvezki, no. 109). Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2000. 34 str.
3. Argyris, C., Putman, R. in Smit, D. M.: *Action Science*, Josey-Bass, San Francisco, 1985.
4. Bate, P.: *The Impact of Organizational Culture on Approaches to Organizational Problem-Solving*, Human Resource Strategies, SEGA, London, 1990.
5. Bekke, H.: *Puklik management in transition*; in Kooiman, J. & Kjell, A. E.: *Managing Public Organization*, London, Sage, 1988.
6. Bennis, W.G.: *Organizational Development: Its Nature, Origins, and Perspectives*, Addison-Wesley, Reading, MA., 1969.
7. Brigham, F. Eugene: *Fundamentals of Financial Management (Seventh Edition)*, Fort Worth: The Dryden Press, 1992.
8. Brathwaite, Ron: *Value-Chain Assessment of The Travel Experience: The hotel school*, Cornell University, Volume 33. Number 5., str.41-49, 1992.
9. Brejc, Miha: *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Visoka upravna šola; Ljubljana, 2002, 268 str.
10. Bryson, M.J.: *A Strategic Planning for Public and Non-profit Organizations*, Jossey-Bass, San Francisco, 1995.
11. Bučar, F.: *Uvod v javno upravo*, Ljubljana, 1969.
12. Bučar, F.: *Uvod v javno upravo*, ČZ Uradni list SRS, Ljubljana, 1969, str. 13.
13. Dimirijević, P.: *Organizacija i metodi javne uprave* (I, II. Izd.), Savezna administracija Beograd, 1959, str. 5-15.

14. Ebers, Mark: *The formation of inter – organizational networks*, Oxford, Oxford University Press, 1999, str. 295.
15. Evans, Joel R., Berman, Barry: *Conceptualizing and Operationalizing the Business-to-Business Value Chain*: Industrial Marketing Management 30, NY 2001.
16. Fayol, H.: *General and Industrial Management*, Pitman&Sons London, 1963, str 3-6.
17. Ferfila, Bogomil, Kovač, Polonca, Žurga, Gordana, Klinar, Igor, Plaznik, Aneta: *Ekonomski vidiki javne uprave*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2002, 591 str.
18. French, W. L. in Bell, C. H.: *Organizational Development*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1990.
19. George, Jennifer M. in Jones, Gareth R.: *Organizational Behavior*, Addison-Wesley, Reading, 1996.
20. Ghemawat, P.: *Sustainable Advatage*: Harvard Business Review, 66, 1988.
21. Graham, C. B in Hasy, S. W.: *Managing the Public Organization*, Univ. Of South Carolina, 1986.
22. Ivanko, Štefan: *Raziskovanje in projektiranje organizacije*, Moderna organizacija, Kranj, 1992.
23. Ivanko, Štefan: *Osnove organizacije v delu Možina Stane et al: Management*, Didakta, Radovljica, 1994a, str. 372-405.
24. Ivanko, Štefan: *Projektiranje organizacij v delu Možina Stane et al; Management*, Didakta, Radovljica, 1994b, str. 406-443.
25. Kapinsky, Raphael: *Untegrating SMEs in global value chain*, UNIDO, 2001, (URL: <http://www.unido.org/partnerships02>), 94. str.
26. Kotler, Philip: *Marketing Management – Trženjsko upravljanje*. Slovenski prevod osme izdaje. Ljubljana, Slovenska knjiga, 1996.

27. Koontz, H., O'Donnell, C.: *Principles of Management*, McGraw-Hill Book Co., New York, 1968.
28. Kranjc, Žnidršič Alenka: *Ekonomika in upravljanje neprofitne organizacije*, Založba Dej, Postojna, 1996.
29. Kušelj, Gorazd, Pavčnik, Marijan, Perenič, Anton: *Uvod v pravožnanastvo*, Uradni list, Ljubljana, 1996,
30. Lipičnik, Bogdan: *Ravnanje z ljudmi pri delu*, Gospodarski vestnik, Ljubljana, 1998, 422 str.
31. Lipovec, Filip: *Analiza in planiranje poslovanja*, Gospodarski vestnik, Ljubljana, 1983.
32. Lipovec, F.: *Razvita teorija organizacije*, Založba Obzorje, Maribor, 1987.
33. Lawton A., Rose, A. G.: *Organisation and Management in the Public Sector*, Pitman, London, 1994, str. 5.
34. Mintzberg, H.: *The Rise and Fall of Strategic Planning*, Prentice Hall, New York, 1994.
35. Možina, Stane: *Skupine, teami v delu* Možina Stane et al; *Management*, Didakta, Radovljica, 1994, str. 600-639.
36. Ott, S.S. – Shafritz, J.M.: *The Facts On File Dictionary Of Non-Profit Organization Management*, New York, Oxford, England, 1986.
37. Parasumaran, A., Berry, L.L. in Zeithaml, V. A.: *Refinement and reassessment of servqual scale*. Juenal of Retailing 67, 1991, str. 126-146.
38. Parasumaran, A., Berry, L. L. in Zeithaml, V. A.: *More on improving service quality measurement*. Journal of Retailing 69, 1993, str. 173-189.
39. Penrose, T. E.: *The Theoriy of the Growth of the Firm*, Oxford, Oxford University Pres, 3 rd ed., 1995.
40. Peters, B. G.: *The Politics of Bureaucracz*, Longman, New York, 1995. str. 20.
41. Prahalad, K.C. in Hamel, G.: *The Core Competence of Corporation*, Harvard Business Review, maj-junij 1990.

42. Porter, Michael E.: *The Competitive Advantage of Nations*, New York, The Free Press, 1990, 855 str.
43. Porter, Michael E.: *Competitive Advantage*, New York, The Free Press, 1998.
44. Porter, Michael E.: *On Competition*, Boston, A Harvard Business Review Book, 1998, 485 str.
45. Porter, Michael E.: *Clusters and the New Economics of Competition*, New York, A Harvard Business Review, November–December 1998a, str. 77-90.
46. Potočnik, Vekoslav: *Komercialno poslovanje z osnovami trženja 2*, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 1998, str. 162.
47. Prašnikar, Janez: *Ekonomski modeli za poslovno odločanje*, Gospodarski vestnik, Ljubljana, 1998, str. 435.
48. Pučko, Danijel: *Strateško upravljanje*, Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 2. natis, 1999, 399 str.
49. Pučko, Danijel: *Analiza in načrtovanje poslovanja*, Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 2001.
50. Pučko, Daniel: *Strateško planiranje v delu Možina Stane et al; Management*, Didakta, Radovljica, 1994, str. 298-334.
51. Pušić, E.: *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 1996.
52. Rakočević, Slobodan: *Državna uprava: Vloga, položaj, organizacija, delovanje*, ČZ Uradni list RS, Ljubljana, 1991.
53. Rozman, Rudi: *Analiza in oblikovanje organizacij*, Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 1. natis, 2000, 149 str.
54. Rus, V.: *Socialna država in družba blaginje*, Ljubljana, Domus, 1990.
55. Rus, V.: *Management v neprofitnih organizacijah*, v delu: Možina, S.: *Management*, Didakta, Radovljica, 1994, str. 938-973.

56. Šmidovnik, Janez: *Temeljni pojmi o upravi*, Višja upravna šola in DDU Univerzum, Ljubljana, 1980.
57. Trpin, Gorazd: *Pokrajine in upravna teritorizacija*, Javna uprava, letnik 34, št. 2, Ljubljana, str. 251-262.
58. Vavpetič, L.: *Temeljni pojmi naše javne uprave*, Prva knjiga, Pravna fakulteta Ljubljana, 1961, 23 str.
59. Vavpetič, L.: *Temeljni pojmi naše javne uprave*, Druga knjiga, Pravna fakulteta Ljubljana, 1963, 5 str.
60. Virant, Grega: *Pravna ureditev javne uprave*, Visoka upravna šola, 1998, str. 229.
61. Žurga, Gordana: *Ekonomski vidiki Javne Uprave*, v *delu Bogomil Ferfila et al*; *Uspešnost Javne Uprave*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2002, str. 592.

## 8 VIRI

1. Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Upravni enoti Piran.
2. Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (Uradni list RS, 22/2001, 81/2003).
3. Zakon o vladi (Uradni list RS, št. 4/93, 71/94, 23/96 in 47/97).
4. Zakon o državni upravi (Uradni list RS št. 52/02, 56/03 in 83/03).
5. Zakon o organizaciji in delovnem področju uprave (Uradni list RS, št. 61/94).
6. Zakon o javnih financah (Uradni list RS št. 79/99).
7. Zakon o delavcih v državni upravi (Uradni list RS, št. 15/90 in spremembe).
8. Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS št. 56/02).
9. Zakon o izvrševanju proračuna RS za leti 2002 in 2003 - čistopis (Uradni list RS št. 67/02).
10. Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS št. 36/04 in 78/04).
11. Prevedbena tabela med dosedanjim kontnim načrtom in kontnim načrtom po novi ekonomski klasifikaciji za pripravo proračuna Republike Slovenije in finančnih načrtov proračunskih uporabnikov za leti 1999 in 2000, Ministrstvo za finance, Ljubljana, 1998.
12. Proračunski priročnik za pripravo državnega proračuna za leti 1999 in 2000, Ministrstvo za finance, Ljubljana, 1998.
13. Navodilo za pripravo državnega proračuna za leti 2001 in 2002, Ministrstvo za finance, Ljubljana, 2000.



<b>1</b>	<b>UVOD</b>	1
<b>2</b>	<b>ORGANIZACIJA</b>	3
2.1	Razmerja v organizaciji	3
2.2	Organizacijske strukture	4
2.3	Dejavniki, ki vplivajo na oblikovanje organizacijske strukture	6
2.4	Organizacijske strukture glede na ravnalne procese	8
2.5	Storitvene organizacije	9
2.6	Poslovne strategije	11
2.6.1	Generične poslovne strategije	12
2.6.1.1	Strategija vodenja v stroškovni učinkovitosti	12
2.6.1.2	Strategija v diferenciaciji	13
2.6.1.3	Strategija razvijanja tržnih niš (tržne praznine)	14
<b>3</b>	<b>PORTERJEVA VERIGA VREDNOSTI</b>	15
3.1	Generična veriga vrednosti	16
3.1.1	Primarne vrednostne aktivnosti	18
3.1.2	Pomožne dejavnosti	19
3.1.3	Tipi aktivnosti	20
3.2	Definiranje verige vrednosti	21
3.2.1	Povezave v verigi vrednosti	24
3.3	Kupčeva veriga vrednosti	26
3.4	Konkurenčni obseg	27
<b>4</b>	<b>UPRAVA</b>	32
4.1	Upravna dejavnost	32
4.2	Ugotavljanje zadovoljstva strank	34
4.3	Javna uprava	35
4.3.1	Obseg javne uprave in zakaj se povečuje	36
4.3.2	Državna uprava	39
4.3.3	Delovanje državne uprave	40
4.3.4	Organiziranost državne uprave	41
4.3.5	Nosilec dekoncentracije upravnih nalog	43
<b>5</b>	<b>VREDNOTENJE VERIGE UPRAVNE ENOTE PIRAN</b>	46
5.1	Razčlenitev verige vrednosti upravne enote	47
5.1.1	Primarne aktivnosti	48
5.1.1.1	Notranja logistika	50
5.1.1.2	Proizvodnja	55
5.1.1.3	Odhodna logistika	60
5.1.1.4	Postprodajne storitve	61
5.1.2	Pomožne dejavnosti	63
5.1.2.1	Infrastruktura podjetja	63
5.1.2.2	Menedžment človeških virov	65
5.1.2.3	Podsistem razvoja tehnologije	68
5.1.2.4	Podsistem nabave	69
5.2	Pričakovanja uporabnika storitve	70
5.3	Sprememba verige vrednosti izvajalca storitve	74
<b>6</b>	<b>SKLEP</b>	76
<b>7</b>	<b>LITERATURA</b>	78
<b>8</b>	<b>VIRI</b>	83

Priloga 1 Prikaz letnih bilanc za leto 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 in 2003

konto	REALIZACIJA v 000	R	R	R	R	R	R
		1998	1999	2000	2001	2002	2003
402000	pisar.mat.in storitve	4.358	3.063	2.126	2.970	1.914	2.693
402001	čistilni mat.in storitve	1.628	1.633	1.850	1.563	3.368	3.453
402002	st.varov.zgr.in opreme	1.096	1.126	1.358	1.382	1.248	1.099
402004	časopisi,revije,str.literat.	885	1.026	886	1.142	926	1.382
402005	stroški prevejaljskih stor.	93	87	0	127	142	202
402006	str.oglaševalskih stor.	268	254	303	485	454	0
402009	reprezentančni izdatki	296	325	314	168	710	178
402099	drugi spl.mat.in storitve	624	545	375	530	1.608	742
<b>4020</b>	<b>SK pisarniški material</b>	<b>9.248</b>	<b>8.059</b>	<b>7.212</b>	<b>8.367</b>	<b>10.370</b>	<b>9.749</b>
402300	goriva in maziva za prev.sr.	137	191	280	475	316	388
402301	vzdrž.in popr.vozila	109	142	325	223	93	176
402304	pristoj.za reg.vozil	10	13	38	31	41	39
402305	zavaroval.premije za mot.v.	35	157	350	292	330	363
402399	drugi prevozni stroški	252	141	248	0	360	0
<b>4023</b>	<b>SK prevozni stroški</b>	<b>543</b>	<b>644</b>	<b>1.241</b>	<b>1.021</b>	<b>1.140</b>	<b>966</b>
402900	str.seminar.,konf.,simpoz.	593	453	529	909	722	949
402907	izd.za str.izobr.zap-akademija	97	39	888	697	0	1.115
402206	poštšina in kurirske stor.	1.728	2.511	1.998	3.223	4.743	4.718
402100	Uniforme in sl.obleka	0	0	170	118	0	0
402108	drobni inventar	87	0	22	9	411	69
402199	drugi pos.mat.in st.	1.132	99	168	263	232	258
<b>4021</b>	<b>SK posebni material</b>	<b>1.219</b>	<b>99</b>	<b>360</b>	<b>390</b>	<b>643</b>	<b>327</b>
402200	električna energija	642	709	786	748	1.800	2.009
402201	poraba kuriv in str.ogrevanja	390	629	621	479	2.349	2.155
402203	voda in komunal.storitve	46	144	176	192	360	403
402204	odvoz smeti	132	132	132	118	274	520
402205	telefon,teleks,faks,el.pošta	933	1.241	1.535	1.325	1.412	1.606
<b>4022</b>	<b>SK energija, voda, kom. St.</b>	<b>2.143</b>	<b>2.855</b>	<b>3.250</b>	<b>2.862</b>	<b>6.195</b>	<b>6.693</b>
402400	dnevnice za sl.potovanja	424	492	448	699	474	556
402401	hotel.inrest.stor.vdržavi	69	129	65	276	410	297
402402	stroški prevoza v državi	289	209	263	159	38	13
402499	drugi izdatki za sl.potov.	0	0	0	297	295	523
<b>4024</b>	<b>SK izdatki službena pot.</b>	<b>782</b>	<b>830</b>	<b>776</b>	<b>1.431</b>	<b>1.217</b>	<b>1.389</b>
402500	tek. vzdr. poslov. objek.	197	256	197	129	1.013	1.208
402504	zava. premije za objekte	243	278	276	293	251	243
402510	tek.vzdr.telek.opr.in računal.	787	815	948	801	217	82
402511	tekoče vzdrž.druge opreme	309	546	371	527	375	99
402512	zavarovalne premije za opremo	0	0	0	0	0	67
<b>4025</b>	<b>SK tekoče vzdrževanje</b>	<b>1.536</b>	<b>1.895</b>	<b>1.792</b>	<b>1.750</b>	<b>1.856</b>	<b>1.699</b>
402902	Plačila po pogodbah o delu	1.580	976	762	1.639	1.434	716
402903	plačila za delo študentski s.	819	499	206	69	86	35
402912	davek na pogodbe o delu	0	0	0	0	0	0
402930	plačila storitev APP	54	65	75	97	244	36
402931	plačila storitev Bank	0	0	0	0	0	267
402999	drugi oper.odh.-den.,obresti	3.381	2.436	1.805	1.358	893	2.199
<b>4029</b>	<b>SK drugi operativni odh.</b>	<b>5.834</b>	<b>3.976</b>	<b>2.848</b>	<b>3.163</b>	<b>2.657</b>	<b>3.253</b>
		<b>11.514</b>	<b>9.655</b>	<b>9.026</b>	<b>9.596</b>	<b>12.568</b>	<b>13.361</b>
<b>2743</b>	<b>SKUPAJ MATERIALNI ST.</b>	<b>23.723</b>	<b>21.361</b>	<b>20.894</b>	<b>23.813</b>	<b>29.543</b>	<b>30.858</b>

konto	REALIZACIJA v 000	R	R	R	R	R	R
		1998	1999	2000	2001	2002	2003
420200	pohištvo	861	926	540	207	423	118
420201	oprema	0	0	31	125	288	219
420202	računal.oprema	0	0	0	0	0	0
420224	opr. za tisk., razmnož.	0	0	0	0	0	0
420237	opr. za varovanje	0	0	0	0	0	0
420238	telekomunik.	0	0	262	0	239	25
420239	avdiovizualna oprema	0	0	0	0	0	103
420299	druga oprema	0	0	0	0	0	748
<b>3642</b>	<b>NAKUP OPREME</b>	<b>861</b>	<b>926</b>	<b>833</b>	<b>332</b>	<b>950</b>	<b>1.213</b>
<b>7730</b>	<b>SRED. OD PRODAJE PREMOŽENJA</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.882</b>
<b>8947</b>	<b>SREDSTVA ODŠKODNIN</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>127</b>	<b>138</b>
4021	posebni material	9.637	10.480	13.697	19.707	36.588	36.121
4022	pošta ZT	0	0	299	1.520	2.875	1.177
4029	obresti	105	0	44	0	0	0
<b>5451</b>	<b>SKUPAJ ZT</b>	<b>9.742</b>	<b>10.480</b>	<b>14.040</b>	<b>21.227</b>	<b>39.463</b>	<b>37.298</b>
4000	plače in dodatki		68.841	74.416	87.961	99.975	100.040
4001	regres za letni dopust		3.105	3.339	3.871	4.646	4.604
4002	povrač.- hrana, potni str.		6.235	7.318	8.615	8.618	9.391
4003	delovna uspešnost		1.494	1.640	1.899	2.115	2.380
4004	nadure		156	74	117	668	657
4009	drugi izdatki-jubilejne		227	2.619	1.022	1.109	2.017
4010	prispevek pokojninski in inv.		6.149	6.740	8.079	9.082	10.982
4011	prispevek zdravstveno z.		4.787	5.248	6.175	6.945	7.458
4012	prispevek zaposlovanje		42	45	54	59	63
4013	prispevek porodniški		69	76	90	98	105
4028	davek na izplačane plače		0	0	0	4.854	5.044
4029	drugi -strokovno izobraž, davek		3.460	3.257	4.360	0	0
<b>5115</b>	<b>SKUPAJ PLAČE</b>	<b>84.986</b>	<b>94.565</b>	<b>104.772</b>	<b>122.243</b>	<b>138.169</b>	<b>142.741</b>
<b>6235</b>	<b>VSE SKUPAJ</b>	<b>119.312</b>	<b>127.332</b>	<b>140.539</b>	<b>167.615</b>	<b>208.125</b>	<b>212.110</b>

Priloga 2 Zbirna delitvena tabela

		PODPORNE DEJAVNOSTI								
		NOTRANJA LOG.		PROIZVODNJA		ODHODNA LOG.		PO PRODAJ. AK.		
		1999	2003	1999	2003	1999	2003	1999	2003	
		delitveni ključ		delež	delež	delež	delež	delež	delež	
1.	Osnovna sredstva									
1.1.	Stavba	po zaposlenem	4,84%	8,07%	61,30%	66,12%	4,84%	8,07%	0,00%	0,00%
1.2.	Računalniki in programi	po zaposlenem	4,84%	8,07%	61,30%	66,12%	4,84%	8,07%	0,00%	0,00%
1.3.	Sredstva za transport	po porabi	7,00%	7,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1.4.	Ostala osnovna sredstva	po zaposlenem	4,84%	8,07%	61,30%	66,12%	4,84%	8,07%	0,00%	0,00%
2.	Materialna stroški									
2.1.	Pisarniški material	po porabi	5%	2,00%	78,00%	88,00%	0,50%	2,00%	1%	1%
2.2.	Prevozni stroški	po porabi	1%	1,00%	80,00%	80,00%	1%	1,00%	0%	0%
2.3.	Izobraževanje	po porabi	5%	1,50%	60,00%	70,00%	5%	1,50%	0%	0%
2.4.	Šolnine	po porabi	0%	0,00%	90,00%	90,00%	0%	0,00%	0%	0%
2.5.	Poštnina	po porabi	40%	0,50%	10,00%	90,00%	40,00%	0,50%	0%	0%
2.6.	Ostali materialni stroški	po zaposlenem	4,84%	8,07%	61,30%	66,12%	4,84%	8,07%	0%	0%
			št. zapo.	št. zapo.	št. zapo.	št. zapo.	št. zapo.	št. zapo.	št. zapo.	št. zapo.
3.	Plače	zaposlenih	1,5	2,5	19	20,5	1,5	2,5	0	0
3.1.	Načelnik									
3.	Vodstveni delavci	zaposlenih								
3.3.	Upravni delavci	zaposlenih		0,5	2	3		1		
3.4.	Administrativno tehnični delavci	zaposlenih	1,5	2	17	14,5	1,5	2		
	Skupaj					3				

		PODPORNE DEJAVNOSTI								
		INFRA. PODJETJA		M.Č.V.		RAZV. TEHNOLO.		NABAVA		
		1999	2003	1999	2003	1999	2003	1999	2003	
		delitveni ključ		delež	delež	delež	delež	delež	delež	
1.	Osnovna sredstva									
1.1.	Stavba	po zaposlenem	19,35%	12,90%	3,20%	1,61%	3,20%	1,61%	3,20%	1,61%
1.2.	Računalniki in programi	po zaposlenem	19,35%	12,90%	3,20%	1,61%	3,20%	1,61%	3,20%	1,61%
1.3.	Sredstva za transport	po porabi	7,00%	7,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1.4.	Ostala osnovna sredstva	po zaposlenem	19,35%	12,90%	3,20%	1,61%	3,20%	1,61%	3,20%	1,61%
2.	Materialna stroški									
2.1.	Pisarniški material	po porabi	5%	5%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	1,00%	1,00%
2.2.	Prevozni stroški	po porabi	16%	16%	0,50%	0,50%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
2.3.	Izobraževanje	po porabi	20%	20%	0,50%	0,50%	4,00%	4,00%	1,00%	1,00%
2.4.	Šolnine	po porabi	10%	10%	0,50%	0,50%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2.5.	Poštnina	po porabi	8%	8%	0,50%	0,50%	1,00%	0,50%	0,50%	0,50%
2.6.	Ostali materialni stroški	zaposlenih	19,35%	12,90%	3,20%	1,61%	3,20%	1,61%	3,20%	1,61%
			št. zapo.	št. zapo.	št. zapo.	št. zapo.	št. zapo.	št. zapo.	št. zapo.	št. zapo.
3.	Plače	po zaposlenem	6	4	1		1	0,5	1	0,5
3.1.	Načelnik		1	1		0,5				
3.	Vodstveni delavci	zaposlenih	1		1		1	0,5		0,5
3.3.	Upravni delavci	zaposlenih				0,5				
3.4.	Administrativno tehnični delavci	zaposlenih	4	3					1	
	Skupaj									

Število vseh zaposlenih 31  
En zaposlem predstavlja 3,22%

LETO 1999

		PRIMARNE DEJAVNOSTI										
		NOTR. LOGISTIKA				PROIZVODNJA			ODHO. LOGISTIKA		PO PRODAJ. STOR.	
		znesek	del. ključ	delež	znesek	delež	znesek	delež	znesek	delež	znesek	
2.	Materialna stroški	21.361.000			1.899.880		13.277.735		1.899.880		80.590	
2.1.	Pisarniški material	8.059.000	porabi	5%	402.950	78%	6.286.020	5%	402.950	1%	80.590	
2.2.	Prevozni stroški	644.000	porabi	1%	6.440	80%	515.200	1%	6.440	0%	0,00	
2.3.	Izobraževanje	453.000	porabi	5%	22.650	60%	271.800	5,00%	22.650	0%	0,00	
2.4.	Šolnine	39.000	porabi	0	-	90%	35.100	0	-	0%	0,00	
2.5.	Poštnina	2.511.000	porabi	40%	1.004.400	10%	251.100	40%	1.004.400	0%	0,00	
2.6.	Ostali materialni stroški	9.655.000	zaposl.	5%	463.440	61%	5.918.515	5%	463.440	0%	0,00	
				št. zapo.		št. zapo.		št. zapo.		št. zapo.		
3.	Plače		zaposl.	1,5	2.746.602	19	44.318.152	1,5	2.746.602		-	
3.1.	Načelnik		zaposl.									
3.2.	Vodstveni delavci		zaposl.			2	8.128.646					
3.3.	Upravni delavci		zaposl.			17	36.189.506			0,00	0,00	
3.4.	Administrativno tehnični		zaposl.	1,5	2.746.602			1,5	2.746.602	0,00	0,00	
	Skupaj				4.646.482		57.595.887		4.646.482		80.590	
	Skupaj primarne	66.969.441										

		PODPORNE DEJAVNOSTI									
		INFRA. PODJETJA				M.Č.V.		RAZV. TEHNOLO.		NABAVA	
		znesek	del. ključ	delež	znesek	delež	znesek	delež	znesek	delež	znesek
2.	Materialna stroški	21.361.000			2.669.613		358.412		398.925		425.630
2.1.	Pisarniški material	8.059.000	porabi	5%	402.950	0,5%	40.295	0,50%	40.295	1%	80.590
2.2.	Prevozni stroški	644.000	porabi	16%	103.040	0	-	1%	6.440	1%	6.440
2.3.	Izobraževanje	453.000	porabi	20%	90.600	2%	9.060	4%	18.120	1%	4.530
2.4.	Šolnine	39.000	porabi	10%	3.900	0	-	0	-	0,00	-
2.5.	Poštnina	2.511.000	porabi	8%	200.880	0	-	1%	25.110	1%	25.110
2.6.	Ostali materialni stroški	9.655.000	zaposl.	19,35%	1.868.243	3,20%	309.057	3,20%	308.960	3,20%	308.960
				št. zapo.		št. zapo.		št. zapo.		št. zapo.	
3.	Plače		zaposl.	6	17.021.290	1	3.463.216	1	3.752.881	1	1.710.935
3.1.	Načelnik		zaposl.	1	6.221.681						
3.2.	Vodstveni delavci		zaposl.	1	5.020.019	1	3.463.216	1	3.752.881,00		
3.3.	Upravni delavci		zaposl.								
3.4.	Administrativno tehnični delavci		zaposl.	4	5.779.590					1	1.710.935,00
	Skupaj				19.690.903		3.821.628		4.151.806		2.136.565

SKUPAJ pomožne 29.800.901  
 SKUPAJ SKUPAJ 96.770.342

Priloga 4 Stroški delovne sile po delavcu za leto 1999

URADNIKI		ADMINISTRATIVNI		NAČELNICA		VODJE	
brutto plača		brutto plača		brutto plača		brutto plača	
1	4.694.953,00	1	1.799.919,00	1	6.221.681,00	1	5.020.019,00
2	2.898.226,00	2	1.839.759,00			2	3.937.168,00
3	1.201.569,00	3	1.724.259,00			3	4.191.478,00
4	1.976.631,00	4	1.929.187,00				
5	3.463.216,00	5	3.752.881,00				
6	1.741.669,00	6	1.541.723,00				
7	1.949.884,00	7	2.043.967,00				
8	2.782.682,00	8	1.722.950,00				
9	2.322.502,00	9	1.710.935,00				
10	2.435.982,00	10	1.298.433,00				
11	2.284.586,00						
12	1.888.411,00						
13	2.503.321,00						
14	2.931.610,00						
15	2.637.922,00						

Priloga 5 Stroški delovne sile po delavcu za leto 2003

URADNIKI		ADMINISTRATIVNI		NAČELNICA		VODJE	
	brutto plača		brutto plača		brutto plača		brutto plača
1	4.273.200	1	1.189.764	1	3.701.868	1	7.201.992
2	4.818.480	2	2.227.176			2	6.611.988
3	4.041.756	3	2.690.496			3	6.712.560
4	3.957.826	4	3.114.600			4	7.636.320
5	4.276.596	5	2.934.264			5	6.727.956
6	3.531.012	6	2.597.172				
7	4.198.164	7	2.190.756				
8	3.479.832	8	3.298.452				
9	2.809.200	9	2.418.624				
10	3.202.476	10	2.456.592				
11	3.640.932						
12	2843.256						
13	2.850.000						
14	3.818.448						
15	3.042.254						