

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

ANALIZA POVEZAVE MED UČINKOVITOSTJO DRŽAVNE UPRAVE IN
PODJETNIŠKIM RAZVOJEM: PRIMER UPRAVNE ENOTE RADOVLJICA

Ljubljana, marec 2006

Darja Potočnik

IZJAVA

Študentka Darja Potočnik izjavljam, da sem avtorica tega magistrskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom doc. dr. Mateje Drnovšek in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, 1. marca 2006

Darja Potočnik

KAZALO

1	UVOD	1
1. 1	TEMA IN PODROČJE PROUČEVANJA	1
1. 2	NAMEN MAGISTRSKEGA DELA	2
1. 3	CILJ DELA	2
1. 4	METODE DELA	3
2	POMEN INSTITUCIJ IN ORGANIZACIJ	4
2. 1	OPREDELITEV POJMA INSTITUCIJE IN ORGANIZACIJE	4
2. 2	ZNAČILNOSTI INSTITUCIJ IN ORGANIZACIJ	5
2. 3	VLOGA INSTITUCIJ V GOSPODARSKEM RAZVOJU	7
2. 4	VLOGA DRŽAVE V OBLIKOVANJU INSTITUCIJ IN ORGANIZACIJ	10
3	DEJAVNIKI, KI VPLIVAJO NA RAZVOJ PODJETNIŠTVA	13
3. 1	KAJ JE PODJETNIŠTVO?	13
3. 1. 1	<i>Mikro, majhna in srednja podjetja</i>	16
3. 1. 2	<i>Hitro rastoča podjetja (gazele)</i>	18
3. 2	POMEN PODJETNIŠTVA	20
3. 3	DEJAVNIKI, KI VPLIVAJO NA RAZVOJ PODJETNIŠTVA	21
3. 3. 1	<i>Vloga države pri spodbujanju razvoja podjetništva</i>	23
3. 3. 2	<i>Vloga upravnih enot pri razvoju podjetništva</i>	25
4	TRADICIONALNA IN SODOBNA DRŽAVNA UPRAVA	28
4. 1	OPREDELITEV DRŽAVNE UPRAVE	28
4. 1. 1	<i>Državna uprava Republike Slovenije</i>	30
4. 1. 2	<i>Upravne enote</i>	33
4. 2	TRADICIONALNA DRŽAVNA UPRAVA	34
4. 3	SODOBNA DRŽAVNA UPRAVA	36
4. 3. 1	<i>Teorija javne izbire</i>	36
4. 3. 2	<i>Novi javni menedžment</i>	38
4. 4	REFORMA DRŽAVNE UPRAVE V SLOVENIJI	42
5	UČINKOVITOST DRŽAVNE UPRAVE	46
5. 1	UČINKOVITOST	46
5. 1. 1	<i>X-učinkovitost</i>	47
5. 1. 2	<i>Učinkovitost državne uprave</i>	50
5. 1. 3	<i>Merjenje učinkovitosti upravnih enot</i>	53
5. 2	PARKINSONOV ZAKON	55

6	PODJETNIŠKA ZAKONODAJA IN ADMINISTRATIVNO OKOLJE V SLOVENIJI.....	56
6. 1	ZAKON O PODJETJIH IN OBRTNI ZAKON (1988).....	57
6. 2	ZAKON O GOSPODARSKIH DRUŽBAH (1993)	59
6. 3	ANTIBIROKRATSKI PROGRAM IN SPREMEMBA 6. TOČKE 4. ČLENA ZGD (2001)	61
7	PREGLED IZSLEDKOV RAZISKAV IN OCENA USPEŠNOSTI PROGRAMOV ZA SPODBUJANJE PODJETNIŠTVA	67
7. 1	RAZISKAVA GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR (GEM)	67
7. 2	POROČILO O KONKURENČNOSTI GOSPODARSTEV WORLD COMPETITIVENESS YEARBOOK (WCY).....	72
7. 3	OCENA USPEŠNOSTI PROGRAMOV ZA SPODBUJANJE RAZVOJA PODJETNIŠTVA V SLOVENIJI.....	76
8	UČINKOVITOST DRŽAVNE UPRAVE IN PODJETNIŠKI RAZVOJ: PRIMER UPRAVNE ENOTE RADOVLJICA	79
8. 1	ANALIZA PODJETNIŠKEGA RAZVOJA V UE RADOVLJICA V OBDOBJU 1995–2004.....	79
8. 1. 1	<i>Osnovni podatki o občinah Zgornje Gorenjske.....</i>	<i>80</i>
8. 1. 2	<i>Razvoj podjetništva v Občini Radovljica pred letom 1995</i>	<i>82</i>
8. 1. 3	<i>Ustanovitve in prenehanja obratovanja.....</i>	<i>83</i>
8. 1. 4	<i>Gostota gospodarskih subjektov.....</i>	<i>86</i>
8. 1. 5	<i>Število podjetij in velikostna struktura.....</i>	<i>88</i>
8. 1. 6	<i>Drugi izbrani kazalniki podjetniške aktivnosti.....</i>	<i>90</i>
8. 1. 7	<i>Hitro rastoča podjetja (gazele)</i>	<i>93</i>
8. 2	ANALIZA UČINKOVITOSTI UE RADOVLJICA V OBDOBJU 1995–2004.....	96
8. 2. 1	<i>Kratka predstavitev UE Radovljica.....</i>	<i>97</i>
8. 2. 2	<i>Število zaposlenih v UE.....</i>	<i>98</i>
8. 2. 3	<i>Produktivnost dela.....</i>	<i>100</i>
8. 2. 4	<i>Število rešenih zadev po področjih dela.....</i>	<i>102</i>
8. 2. 5	<i>Ekonomičnost poslovanja.....</i>	<i>104</i>
8. 2. 6	<i>Zadovoljstvo strank z delom UE.....</i>	<i>106</i>
8. 3	POVZETEK REZULTATOV ANALIZE.....	107
8. 4	UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA	109
9	SKLEP.....	112
	LITERATURA	114
	VIRI	117

KAZALO SLIK

Slika 1: Oblike pomoči podjetnikom	24
Slika 2: Konceptualni GEM model	27
Slika 3: Državna uprava RS (upravne naloge in izvajalci)	32
Slika 5: Elementi odstopanja od maksimiranega obnašanja	49
Slika 7: Medsebojna povezanost vnosa, procesa, rezultata in izida.....	52
Slika 8: Prikaz ključnih sprememb podjetniške zakonodaje in aktivnosti	67
Slika 9: Uvrstitev Slovenije po TEA-merilih med evropskimi državami 2002–2004	70
Slika 10: Ustanovitve poslovnih subjektov v RS 1990–2003	77
Slika 11: Občine Zgornje Gorenjske	80
Slika 12: Število ustanovljenih družb in s. p. v UE Radovljica 1995–2004	84
Slika 13: Število vseh ustanovitev v UE Radovljica in UE Jesenice 1995–2004.....	84
Slika 14: Število gospodarskih subjektov na 1000 prebivalcev po občinah v UE Radovljica, UE Jesenice in v Sloveniji leta 1995 in 2003	87
Slika 15: Izbrani kazalniki za MSP iz UE Radovljica in UE Jesenice za leto 2004	92
Slika 16: Kazalci za gazele iz UE Radovljica in UE Jesenice za leto 2004.....	95
Slika 17: Organigram UE Radovljica.....	98
Slika 18: Število zaposlenih v UE 1995–2004 (stanje na dan 31. 12.)	100
Slika 19: Število rešenih zadev na zaposlenega v UE Radovljica, UE Jesenice in v vseh UE 1995–2004	101
Slika 20: Število rešenih zadev na področju gospodarstva v UE Radovljica, UE Jesenice in povprečje vseh UE 1996–2004	103
Slika 21: Število rešenih zadev na področju okolja in prostora v UE Radovljica, UE Jesenice in povprečje vseh UE 1996–2004	103
Slika 22: Celotni stroški na rešeno upravno zadevo v UE Radovljica, UE Jesenice in v vseh UE 2000–2004.....	105

KAZALO TABEL

Tabela 1: Lastnosti institucij	9
Tabela 2: Prikaz kriterijev za razvrščanje podjetij v MSP	17
Tabela 3: Dejavniki, ki vplivajo na razvoj podjetništva.....	22
Tabela 4: Smeri delovanja države za spodbujanje razvoja podjetništva.....	24
Tabela 5: Značilnosti in neželeni učinki birokratske organizacije	35
Tabela 6: Razlike med klasičnim in novim javnim menedžmentom	39
Tabela 7: Pregled TEA-meril in uvrstitev Slovenije v raziskavah GEM 2002–2004.....	69
Tabela 8: Rangi uvrstitve Slovenije na lestvici WCY po skupinah kazalcev	74
Tabela 9: Ustanovitve in prenehanja poslovanja poslovnih subjektov v RS 1990–2003	77
Tabela 10: Izbrani podatki o občinah Zgornje Gorenjske.....	81
Tabela 11: Ustanovitve in prenehanja poslovanja družb in s.p. v UE Radovljica 1995–2004	83
Tabela 12: Število ustanovitev na 1000 prebivalcev, starih od 20 do 64 let, v UE Radovljica, UE Jesenice in Sloveniji 1995–2004.....	86

Tabela 13: Število gospodarskih subjektov na 1000 prebivalcev po občinah v UE Radovljica, UE Jesenice in v Sloveniji leta 1995, 1999 in 2003.....	87
Tabela 14: Deleži (v%) posameznih velikostnih razredov podjetij v občinah v UE Radovljica in UE Jesenice leta 1995, 1999 in 2004	89
Tabela 15: Izbrani kazalniki za MSP in velika podjetja za UE Radovljica in UE Jesenice za leti 1995 in 2004.....	91
Tabela 16: Kazalniki za gazele iz UE Radovljica in UE Jesenice za leti 2002 in 2004	94
Tabela 17: Število zaposlenih v državni upravi 1995–2004 (stanje na dan 1. 1.).....	99
Tabela 18: Število rešenih upravnih zadev na zaposlenega v UE Radovljica, UE Jesenice in v vseh UE 1995–2004	101
Tabela 19: Število rešenih upravnih zadev na uradnika po področjih dela za leto 2004	104
Tabela 20: Stroški za plače in celotni stroški na rešeno upravno zadevo 2000–2004	105

1 UVOD

1.1 Tema in področje proučevanja

Za današnjo družbo lahko ugotovimo, da se spreminja vse hitreje in radikalneje. Na globalnem svetovnem trgu uspejo tisti posamezniki, podjetja in države, ki z znanjem in ustvarjalnostjo obvladujejo spremembe in so korak pred drugimi. Spreminjajo se tudi vrednote. Postajamo družba posameznikov in živimo na način, ki nam prinaša največjo blaginjo. Preudarno se obnašamo kot kupci, volivci, državljani, podjetniki in zaposleni. Racionalno obnašanje posameznikov pa ni nujno tudi družbeno koristno in ne prispeva vedno k hitrejšemu gospodarskemu in družbenemu razvoju.

Osnovni cilj vladne politike na večini področij je zagotavljanje pogojev za razvoj gospodarstva in doseganje hitrejše gospodarske rasti. Proučevalci gospodarskega razvoja skušajo ugotoviti, kateri dejavniki pospešujejo in kateri zavirajo gospodarski razvoj. Vsi pa se strinjajo, da sta hitrejši razvoj podjetništva in učinkovitejša državna uprava dejavnika, ki pomembno vplivata na konkurenčnost gospodarstva in pospešujeta gospodarski razvoj. Formalne (ustava, zakoni, pravila) in neformalne institucije (norme obnašanja, navade, običaji, etična pravila), ki oblikujejo strukturo motivov v družbi, so infrastruktura za gospodarski razvoj. Lahko ga zavirajo ali pa spodbujajo. Kadar institucionalni okvir nagrajuje podjetništvo, to vpliva na razvoj podjetništva. Poveča se število novoustanovljenih podjetij in rast obstoječih podjetij.

Spreminjajo se tudi zahteve javnosti v zvezi z delovanjem državne uprave, ki zaradi svojega monopolnega položaja ni učinkovita in je nagnjena k neupravičeni rasti. Sodobna državna uprava mora nuditi več storitev z manjšimi stroški. Storitve pa morajo biti kakovostne in prilagojene zahtevam strank v tolikšni meri, kot jih je sposoben ponuditi zasebni sektor. Spoznanje, da odzivnejša, inovativnejša in učinkovitejša državna uprava pospešuje gospodarsko rast, je vplivalo na oblikovanje reformnih procesov, katerih cilj je oblikovanje učinkovite in prijazne državne uprave.

Ustanovitev novega podjetja je odvisna od zaželenosti ter od možnosti ustanovitve novega podjetja. Podjetništvu neprijazna zakonodaja in zapleteni, dolgotrajni postopki registracije in pridobivanja dovoljenj pred začetkom opravljanja dejavnosti zavirajo razvoj podjetništva. Zmanjševanje administrativnih ovir za majhna podjetja predstavlja najučinkovitejšo spodbudo države za razvoj podjetništva. Evropska unija je že leta 1997 sprejela priporočila članicam za izboljšanje in poenostavitev podjetniškega okolja za začetek opravljanja dejavnosti. Zadnji izsledki raziskav na področju podjetništva in poročila o konkurenčnosti Slovenije kažejo, da pri odpravljanju administrativnih ovir za razvoj podjetništva nismo uspešni.

Iz navedenega sledi, da je za izboljšanje konkurenčnosti slovenskega gospodarstva in hitrejši gospodarski razvoj potrebno oblikovati podjetniško okolje, ki bo spodbujalo razvoj

podjetništva. Pri tem imata ključno vlogo poenostavitev zakonodaje in izboljšanje učinkovitosti državnih institucij.

1.2 Namen magistrskega dela

Osnovni namen magistrskega dela je s pregledom domače in tuje znanstvene ter strokovne literature, s pomočjo izkušenj iz prakse ter z empirično raziskavo celovito preučiti vlogo in pomen institucij in organizacij pri razvoju podjetništva. V magistrskem delu bom ugotavljala, kateri dejavniki zavirajo in kateri pospešujejo razvoj podjetništva ter kakšna je vloga države pri spodbujanju razvoja podjetništva. Prikazala bom razlike med tradicionalno in sodobno državno upravo ter ocenila reformo državne uprave v Sloveniji. Opredelila bom učinkovitost državne uprave, predstavila pomen X-učinkovitosti ter spoznanja o učinkovitosti državne uprave. Prikazala bom, kako se je v Sloveniji spreminjala podjetniška zakonodaja in administrativno okolje, povezano z razvojem podjetništva, ter analizirala njun vpliv na razvoj podjetništva. Namen naloge je predstaviti ugotovitve zadnjih raziskav o vplivu državnega urejanja na razvoj podjetništva ter oceniti uspešnost Slovenije pri oblikovanju okolja za razvoj podjetništva. V nalogi bom na primeru Upravne enote Radovljica analizirala razvoj podjetništva in učinkovitost državne uprave v zadnjih desetih letih. Podatke bom primerjala s podatki na ravni vseh upravnih enot v RS in s podatki za Upravno enoto Jesenice, kjer podjetništvo nima tako močne tradicije kot v Upravni enoti Radovljica. Raziskala bom, ali so spremembe (antibirokratski program, reforma državne uprave), ki jih Slovenija uvaja zaradi oblikovanja prijaznejšega administrativnega okolja, vplivale na učinkovitost državne uprave in ali učinkovitost upravnih enot vpliva na razvoj podjetništva.

1.3 Cilj dela

Ključni cilji magistrskega dela izhajajo iz namena, opisanega v prejšnji točki.

1. Opredeliti pomen in značilnosti institucij in organizacij in vlogo države v njihovem oblikovanju.
2. Prikazati pomen podjetništva in vlogo države v razvoju podjetništva.
3. Prikazati razlike med tradicionalno in sodobno državno upravo ter oceniti reformo državne uprave v Sloveniji.
4. Predstaviti pomen X-učinkovitosti in spoznanja o učinkovitosti državne uprave.
5. Prikazati in oceniti razvoj podjetniške zakonodaje in administrativnega okolja v Sloveniji.
6. Ugotoviti, ali obstaja med podjetniškim razvojem in učinkovitostjo državne uprave povezava.
7. Preveriti hipotezi:

HIPOTEZA 1: na razvoj podjetništva vplivajo formalne institucije (zakonodaja) in neformalne institucije (motivi, družbene in kulturne norme).

HIPOTEZA 2: reforma državne uprave vpliva na učinkovitost državne uprave.

1.4 Metode dela

Magistrsko delo je zastavljeno tako, da zajema tako poglobljen kritičen pregled strokovne literature kot analizo empiričnih podatkov. V teoretičnem delu magistrske naloge bom proučevano snov predstavila s pomočjo primarnih in sekundarnih virov, ki so navedeni v znanstveni in strokovni literaturi, člankih, revijah, raziskovalnih nalogah in na spletnih straneh. Pri magistrskem delu bom uporabila tudi znanje in izkušnje, ki sem jih dobila z delom na področju podjetništva kot svetovalka za malo gospodarstvo Občine Radovljica in kot vodja oddelka za področje gospodarstva na Upravni enoti Radovljica.

V empiričnem delu bom s pomočjo statistične analize obdelala podatke Statističnega urada RS o ustanovitvah in prenehanjih obratovanja družb in samostojnih podjetnikov po upravnih enotah od leta 1995 do 2004. Pri izračunu kazalnikov razvoja podjetništva bom uporabila tudi druge sekundarne podatke, ki so objavljeni v uradnih statističnih publikacijah Statističnega urada RS. Izračun velikostne strukture podjetij in ostalih kazalnikov poslovanja bom naredila z obdelavo podatkov iz zaključnih računov AJ PES za obdobje 1994–2004. Kazalnike poslovanja *gazel* bom izračunala z obdelavo podatkov, ki so bili objavljeni v Lestvici gazel 2003 in 2005. Pri izračunu kazalnikov učinkovitosti upravnih enot bom uporabila podatke iz Poročil o delu upravnih enot od leta 1995 do 2004 Ministrstva za notranje zadeve oziroma Ministrstva za javno upravo ter podatke iz programa MFERAC DPS za obdobje 2000–2004 iz Ministrstva za javno upravo.

Magistrsko delo je razdeljeno na osem poglavij.

V prvem poglavju predstavljam temo in področje proučevanja ter namen magistrskega dela, cilje in metode dela. V drugem poglavju predstavljam teoretične osnove o institucijah in organizacijah, njihove značilnosti, vlogo v gospodarskem razvoju ter vlogo države pri njihovem oblikovanju. V tretjem poglavju navajam različne opredelitve podjetništva ter kriterije za razvrščanje podjetij po velikosti. Prikazujem tudi pomen hitro rastočih podjetij (*gazel*) in postopek njihove izbire v Sloveniji. Opisujem pomen podjetništva ter dejavnike, ki vplivajo na razvoj podjetništva. Posebno pozornost namenjam vlogi države in upravnih enot pri razvoju podjetništva. V četrtem poglavju opredeljujem državno upravo. Predstavljam slovensko državno upravo in upravne enote. Opisujem osnovne značilnosti tradicionalne in sodobne državne uprave. Prikazujem osnove teorije javne izbire (ang. public choice theory) in novega javnega menedžmenta (ang. new public management), ki predstavljata novo paradigmo sodobne državne uprave. Na koncu poglavja prikazujem in ocenjujem reformo državne uprave v Sloveniji. V petem poglavju opredeljujem učinkovitost državne uprave. Prikazujem spoznanja o učinkovitosti državne uprave ter pomen X-učinkovitosti. Predstavljam merjenje učinkovitosti upravnih enot in Parkinsonov zakon. V šestem poglavju predstavljam ključne spremembe podjetniške zakonodaje in administrativnega okolja, ki vpliva na razvoj podjetništva v Sloveniji. V sedmem poglavju prikazujem izsledke raziskav s področja podjetništva (GEM, WCY) in ocenjujem uspešnost programov za spodbujanje razvoja podjetništva v Sloveniji. Osmi del

naloge je empirični. V njem na primeru Upravne enote Radovljica analiziram povezavo med učinkovitostjo državne uprave in podjetniškim razvojem v obdobju 1995–2004. Podatke primerjam s podatki na ravni vseh upravnih enot ter s podatki za Upravno enoto Jesenice.

Na koncu povzemam glavne ugotovitve analize in oblikujem priporočila za spodbujanje razvoja podjetništva na osnovi povečanja učinkovitosti državne uprave.

Magistrsko delo je namenjeno predvsem trem ciljnim skupinam bralcev:

- predstavnikom in zaposlenim v državni upravi, ki so odgovorni za oblikovanje podjetništvu prijaznega administrativnega okolja in reformo državne uprave,
- predstavnikom in zaposlenim na občinah, ki oblikujejo politiko in okolje za hitrejši razvoj podjetništva na lokalnem nivoju in
- vodstvu in zaposlenim na upravnih enotah, ki lahko z učinkovitim in kakovostnim delom pospešijo razvoj podjetništva.

2 POMEN INSTITUCIJ IN ORGANIZACIJ

2.1 Opredelitev pojma institucije in organizacije

Kadar želimo raziskati nek pojav, moramo najprej opredeliti osnovne pojme, ki jih bomo uporabljali. To je še posebej potrebno, kadar se isti izraz uporablja za več pojmov. Tako so v Slovarju slovenskega knjižnega jezika (DZS, 1998, str. 304) institucije (tudi inštitucije) opredeljene kot:

- javne, organizirane skupnosti ljudi za opravljanje kake dejavnosti (ustanove),
- z zakonom ali normami nastale ustaljene oblike odnosov med ljudmi.

V vsakdanjem pogovoru z izrazom institucije običajno mislimo na ustanove, v ekonomski teoriji pa so institucije opredeljene kot formalne in neformalne omejitve, ki oblikujejo odnose med ljudmi. S pojmom institucije v ekonomskem jeziku razumemo ustaljene oblike odnosov med ljudmi. Tako opredelitev institucij bom uporabljala tudi v magistrskem delu.

North (North, 1994, str. 360) opredeljuje institucije kot od človeka oblikovane omejitve, ki strukturirajo odnose med ljudmi. So pravila igre v družbi – formalno jih imenujemo omejitve, ki smo jih ljudje zgradili za oblikovanje medsebojnih interakcij. **Institucije** sestavljajo:

1. **formalna pravila** (npr. ustava, zakoni, pravila),
2. **neformalne omejitve** (npr. norme obnašanja, navade, običaji, etična pravila) ter
3. **način in učinkovitost njihovega uveljavljanja.**

Institucije lahko ustvarimo (take so predvsem formalne omejitve, npr. ustava) ali pa se preprosto razvijejo v času (to velja predvsem za neformalne omejitve, pa tudi nekatera formalna pravila, npr. obligacijsko pravo). Institucije določajo in omejujejo nabor posameznikovih možnosti in zagotavljajo vsakodnevnu življenjsko strukturo. Formalne in neformalne omejitve

opredeljujejo sestavo spodbud v družbi in še posebej v gospodarstvu. Med institucionalne omejitve spada na primer prepoved opravljanje nekaterih dejavnosti posameznikom ali pa določitev pogojev, ki jih morajo posamezniki izpolnjevati za opravljanje določene dejavnosti.

Za lažje razumevanje North (North, 1998, str. 10) institucije ponazarja s pravili v tekmovalnih športih, kjer obstajajo formalna pravila (zapisana v pravilnikih, statutih ipd.) in neformalna pravila oziroma pravila obnašanja (ta niso zapisana, ampak so običajno podlaga in dodatek k formalnim pravilom). Vendar pa samo dejstvo, da formalna in neformalna pravila obstajajo, še ne predstavlja omejitve za igralce, če ni zagotovljeno tudi spoštovanje pravil. Zagotoviti je potrebno upoštevanje pravil, kar dosežemo s kaznovanjem igralcev, ki pravila kršijo. Celotni značaj neke igre torej sestavljajo formalna in neformalna pravila ter tudi način in učinkovitost njihovega izvrševanja oz. nadzora in strogost kaznovanja. To pomeni, da za uresničitev določenega cilja v družbi ne zadošča sprejem ustrezne zakonodaje, če ni zagotovljeno tudi njeno izvajanje in sankcioniranje tistih, ki jo kršijo.

Institucije moramo ločiti od organizacij, enako kot ločimo pravila igre in igralce. Če so institucije pravila igre, so organizacije in njihovi podjetniki igralci (North, 1994, str. 361). North opredeljuje organizacije kot skupine posameznikov, ki jih združuje skupen namen, da bi uresničili zastavljene cilje. Organizacija je načrtna entiteta, ki so jo njeni ustanovitelji oblikovali za maksimiranje bogastva, dohodka ali drugih ciljev, določenih s priložnostmi, ki jih omogoča institucionalna struktura družbe (North, 1998, str. 79). Tudi v Slovarju slovenskega knjižnega jezika (DZS, 1998, str. 785) so organizacije (med drugim) opredeljene kot skupnosti ljudi z določenim skupnim ciljem, programom. Ti cilji so lahko različni in so odvisni od namena, zaradi katerega se posamezniki združujejo oziroma organizirajo. Lahko je to maksimiranje bogastva, dohodka, znanja, zmaga na volitvah ipd.

Organizacije podobno kot institucije zagotavljajo strukturo interakcij med ljudmi. **Organizacije** vključujejo **politične subjekte** (politične stranke, državni zbor, občinske svete), **gospodarske subjekte** (podjetja, sindikate, družinske kmetije, zadruga), **civilno-družbene subjekte** (cerkve, društva, športna združenja) in **izobraževalne ustanove** (šole, univerze, izobraževalne centre). Organizacije, ki nastanejo, odražajo priložnosti, ki jih nudi institucionalna matrica. Institucionalni okvir vpliva na nastanek organizacij in njihov razvoj, hkrati pa tudi organizacije vplivajo na razvoj institucionalnega okvira. »Organizacije nastajajo namenoma kot posledica zbira priložnosti, ki izvirajo iz obstoječega zbira omejitev (tako inštitucionalnih kot tradicionalnih omejitev ekonomske teorije); zato so, ko poskušajo doseči svoje cilje, glavni dejavniki inštitucionalnih sprememb.« (North, 1998, str. 11)

2.2 Značilnosti institucij in organizacij

Skupno značilnost institucij in organizacij predstavlja ugotovitev, da kljub njihovem pomembnemu vplivu na gospodarski in družbeni razvoj, v osnovi **niso** ustvarjene zato, da bi bile **ekonomske učinkovite**.

Institucije so namreč ustvarjene zato, da koristijo tistim, ki imajo tako pogajalsko moč, da lahko ustvarijo nova pravila (North, 1998, str. 22). Večji del pravil je oblikovanih tako, da koristijo bolj zasebni kot družbeni blaginji, saj izhajajo iz osebnih interesov.

Tudi organizacije niso nujno družbeno donosne, saj institucionalni okvir pogosto nagrajuje napačne spodbude. Organizacije so oblikovane za uresničevanje zastavljenih ciljev svojih ustanoviteljev. Niso pa zgolj funkcija institucionalnih, temveč tudi drugih omejitev v organizacijah: tehnologije, dohodka in preferenc igralcev. Potencialna priložnost za maksimiranje bogastva podjetnikov (gospodarskih in političnih) se oblikuje v medsebojnem vplivu teh omejitev (North, 1998, str. 79).

Naslednja skupna značilnost institucij in organizacij je, da **vplivajo na gospodarski razvoj**. Institucije skupaj s standardnimi omejitvami ekonomske teorije določajo priložnosti v družbi, zato predstavljajo neke vrste infrastrukturo za gospodarski razvoj. Organizacije pa nastajajo zato, da bi izkoristile te priložnosti in med svojim razvojem spreminjajo institucije. Vir postopnih sprememb so dobički, ki jih dosegajo organizacije in njihovi podjetniki s pridobivanjem veščin, znanja in informacij, ki bodo služili njihovim ciljem. Zato so organizacije dejavniki institucionalnih sprememb.

Način družbenega razvoja oblikujejo institucionalne spremembe. **Institucionalne spremembe** pa **so običajno postopne**, in ne prelomne (North, 1993, str. 7). Spreminjanje institucij je zapleten proces, saj so lahko posledica sprememb formalnih pravil, neformalnih omejitev ali sprememb učinkovitosti njihovega uveljavljanja. Medtem ko se formalne omejitve lahko spremenijo čez noč, se neformalna pravila lahko spreminjajo le postopoma. Zaradi ukoreninjenosti neformalnih omejitev (navad, običajev in pravil obnašanja) tudi prelomne spremembe niso nikoli popolnoma prelomne oz. prelomne v tolikšni meri, kot bi si to želeli njihovi zagovorniki.

Tudi v **sodobnih gospodarstvih prevladujejo neformalne omejitve** (North, 1998, str. 46). Ker izhajajo iz kulture, enaka formalna pravila, ki veljajo v različnih družbah, dajejo različne rezultate. To pa hkrati pomeni, da s prenosom formalnih pravil neke države (npr. davčne zakonodaje gospodarsko razvite države) v drugo državo (npr. v gospodarsko manj razvito državo) ne bomo dosegli enakih rezultatov, saj v tej državi veljajo drugačna neformalna pravila in njihove uveljavljene lastnosti¹. **Neformalne omejitve se na spremembe formalnih pravil ne odzovejo takoj**, ampak se ohrani veliko starih značilnosti. Neformalne omejitve so pomembne, ker prevladujejo pri odločitvah in vplivajo na postopnost razvoja.

¹ Tudi na spletni strani IMD [URL:<http://www01.imd.ch/documents/wcc/content/faqs.pdf>], 27. 11. 2005, najdemo pri vprašanju, kako lahko država ali regija izboljša svojo konkurenčnost, odgovor, da ni enostavnega recepta, ampak je potrebno upoštevati posebnosti okolja, vrednostni sistem in kulturno dediščino. Le tako lahko ugotovimo, kaj je sprejemljivo za določeno okolje.

Za razvijanje teme magistrske naloge je pomembna zlasti ugotovitev, da **gospodarsko uspešnost oblikujejo politike**, ker določajo in uveljavljajo ekonomska pravila igre (North, 1993, str.7–8). Uspešna razvojna politika mora zagotavljati in spodbujati učinkovite lastninske pravice, pri čemer naj upošteva naslednje predloge:

- Politичne institucije bodo stabilne le, kadar jih bodo podpirale organizacije, ki bodo imele interes, da se te institucije ohranijo. Zato pomemben del političnih in ekonomskih reform predstavlja oblikovanje takih organizacij.
- Za uspešno reformo je bistveno zagotoviti spremembo tako institucij kot tudi vrednostnega sistema, saj bo ta vplival na izbiro posameznikov.
- Uvajanje pravil obnašanja, ki bodo podprla in uresničila nova formalna pravila, je dolgotrajen proces. Če takih podpornih pravil ni, so politike nestabilne.
- Kratkoročna ekonomska rast se lahko pojavi tudi v avtorskih ureditvah, dolgoročno pa mora nujno vključevati razvoj pravnih pravil in zaščite civilne in politične svobode.
- Neformalne omejitve so nujen (vendar ne zadosten) pogoj za gospodarsko uspešnost. Družbe, v katerih so pravila naklonjena gospodarski rasti, lahko včasih napredujejo tudi ob nestabilnih ali neugodnih političnih pravilih, če prisila teh neugodnih pravil ni prevelika.
- Bolj od alokacijske učinkovitosti je pomembna prilagodljiva učinkovitost (ang. adaptive efficiency), ki naj vodi politike. Alokacijska učinkovitost je statičen koncept z danim naborom institucij. Ključ za nadaljnji gospodarski razvoj je prilagodljiva institucionalna matrika, ki omogoča hitro prilagoditev spremenjenim razmeram. Oblikovanje stabilne politike s komplementarnimi pravili pa je dolgoročen proces.

Oblikovanje učinkovitih institucij in organizacij, ki bodo zagotavljale stabilno gospodarsko rast in razvoj, predstavlja torej težko nalogo. Za njihovo oblikovanje so potrebni znanja različnih ved, dobro poznavanje razmer in tradicije ter čas. Formalna pravila se lahko sicer hitro spremenijo, za njihovo učinkovito uveljavitev pa se morajo spremeniti tudi neformalna pravila.

2.3 Vloga institucij v gospodarskem razvoju

V enostavnih družbenih ureditvah so medsebojni odnosi temeljili na normah in običajih. Naraščajoča specializacija in delitev dela sta povzročili, da neformalne omejitve niso več zadoščale za obvladovanje medsebojnih odnosov in gospodarsko menjavo. Zato so družbe začele oblikovati formalna pravila, s katerimi so dopolnjevale in povečale učinkovitost neformalnih omejitev. S formalnimi omejitvami, ki so značilne za zapletenejšje družbe, lahko spreminjamo, popravljamo ali nadomestimo neformalne omejitve (North, 1998, str. 53). Z globalizacijo in nenehnimi spremembami postajajo medsebojni odnosi vedno bolj zapleteni, zaradi česar se je pomen institucij, ki zmanjšujejo negotovost, še povečal. To velja še toliko bolj za poslovanje podjetij na domačih in zlasti mednarodnih trgih, na katerih ni mogoče uspešno poslovati brez poznavanja in upoštevanja neformalnih in formalnih omejitev.

Osnovni cilj vladne politike na večini področij je zagotavljanje pogojev za razvoj gospodarstva in doseganje hitrejše gospodarske rasti. Senjur (Senjur, 2002, str. 7) opredeljuje **gospodarski razvoj** kot proces ustvarjanja kakovostno novih značilnosti gospodarstva (novosti, strukturnih sprememb, povečevanja). **Gospodarska rast** je ožji pojem od gospodarskega razvoja in pomeni predvsem količinske spremembe, količinska razmerja in povečanja (empirično jo merimo z rastjo realnega bruto domačega proizvoda – absolutno ali na prebivalca).

Kljub velikemu številu teorij razvoja in dejavnikov, za katere je bilo ugotovljeno, da razvoj pospešujejo ali zavirajo, ni mogoče enostavno določiti, kaj mora neka vlada storiti, da bo pospešila gospodarsko rast. To dokazujejo tudi različna stališča slovenskih ekonomistov v zvezi z ekonomsko in socialno reformo².

Po 2. svetovni vojni so zaradi hitre in vedno bolj kompleksne rasti svetovnega gospodarstva velik poudarek namenili analizam ekonomske rasti in razvoju. Razvile so se različne ekonomske teorije in šole, ki pri proučevanju in razlaganju gospodarske rasti in razvoja niso bile usmerjene samo na proučevanje trgov, ampak tudi na proučevanje dogajanj na področjih, ki tradicionalno niso veljala za predmet proučevanja ekonomske znanosti. Med njimi je pomembno mesto pri razlagi gospodarskega razvoja zasedla tako imenovana **nova institucionalna ekonomija** (ang. new institutional economics).

Pri pojasnjevanju gospodarske rasti in gospodarskega razvoja je še vedno prevladujoča neoklasična teorija, vendar Senjur (Senjur, 2002, str. 20) ugotavlja, da je ta zaradi zanemarjanja vloge institucij nezadostna. Neoklasična teorija gradi na predpostavki ekonomske racionalnosti. To pomeni, da se ljudje pri sprejemanju odločitev odločamo racionalno in egoistično tako, da v danih okoliščinah izberemo možnost, ki najbolje zadovolji naše potrebe oziroma cilje. Za izbiro imamo na voljo popolne in ustrezne informacije. Zaradi racionalnega obnašanja posameznikov na podlagi popolne informiranosti v pogojih popolne konkurence deluje trg kot »nevidna roka«, ki uravnava ponudbo in povpraševanje. Na ta način trg zagotavlja učinkovito porazdelitev redkih virov, torej učinkovito gospodarstvo.

Vendar pa neoklasičen rezultat učinkovitega trga dobimo samo takrat, ko ni transakcijskih stroškov. Z merjenjem višine transakcijskih stroškov so ugotovili, da transakcijski stroški, ki se pojavljajo na trgu (npr. stroški, povezani z bančništvom, zavarovalništvom, prodajo na debelo in drobno), v gospodarstvu ZDA znašajo več kot 45 % nacionalnega dohodka, namenjenega za transakcije, in imajo tendenco povečevanja, saj so pred stoletjem znašali le približno 25 % (North, 1998, str. 34). Ker so transakcijski stroški v sodobni družbi visoki, so institucije pomembne. Nova institucionalna ekonomija od neoklasične ekonomije ohranja predpostavko

² Vlada RS je na seji 3. 11. 2005 sprejela Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji. Primere nestrinjanja starejših ekonomistov z reformo, pri kateri so sodelovali zlasti »mlajši« ekonomisti, imenovani tudi »neoliberalci« (Jože P. Damijan, Sašo Polanec, Janez Šušteršič, Aleš Vahčić), najdemo v člankih: Marjan Senjur: »Mladi dečki« in »stari fantje«: se bodo kresale iskre ali bo tekla kri? (Delo, 25. 11. 2005), Jože Mencinger: Reformatorki z občutkom za odkrivanje že odkritega (Delo, 8. 11. 2005).

redkosti dobrin in konkurence. Upošteva pa spoznanje, da se ljudje pri sprejemanju odločitev ne vedemo vedno racionalno, ter dejstvo, da nimamo vedno na voljo popolnih in ustreznih informacij.

V Tabeli 1 so prikazane lastnosti, zaradi katerih so institucije pomembne, in sem jih povzela iz literature (zlasti North, 1998).

Tabela 1: Lastnosti institucij

LASTNOSTI INSTITUCIJ	
Ljudem pomagajo pri odločanju, kako naj v določeni situaciji ravnajo.	Zagotavljajo stabilne strukture interakcij med ljudmi, zaradi česar zmanjšujejo negotovost.
V družbi oblikujejo strukturo motivov, in sicer v politični, družbeni ali gospodarski menjavi.	Določajo in omejujejo možnosti, med katerimi lahko izbirajo posamezniki in organizacije.
Institucionalne spremembe vplivajo na družbeni razvoj in na delovanje gospodarstva, hkrati pa tudi družbene in gospodarske spremembe vplivajo na razvoj institucij.	Skupaj s standardnimi omejitvami ekonomske teorije določajo priložnosti v družbi, zato predstavljajo neke vrste infrastrukturo za gospodarski razvoj; organizacije pa nastajajo zato, da bi izkoristile te priložnosti in med svojim razvojem spreminjajo institucije.
Skupaj z uporabljenimi tehnologijami določajo transakcijske in transformacijske (proizvodne) stroške, ki povečujejo stroške proizvodnje.	Institucionalni razvoj gospodarstva se oblikuje v prepletanju med institucijami in organizacijami.

Vir: Lasten povzetek iz North, 1998.

North (North, 1998, str. 145–148) navaja, da institucije določajo delovanje gospodarstva. Nadalje ugotavlja, da učinkovite institucije oblikuje politika, ki ima vgrajene vzpodbude za nastanek in uveljavljanje učinkovitih lastninskih pravic. Pri tem so izredno pomembne neformalne omejitve.

Raziskovalce razvoja zanima, kako institucije vplivajo na gospodarski razvoj in kako razvijati in izgrajevati institucije tako, da bodo gospodarski razvoj spodbujale. V razvojni literaturi sta posebej pomembni dve veliki skupini institucij. Prva se nanaša na državo in njeno vlogo v gospodarstvu, druga na trg in na razvoj tržnih institucij (Senjur, 2002, str. 22).

North (North, 1996, str. 2) navaja, da sta osnovna vira ekonomske rasti institucionalna in organizacijska struktura, ki določata spodbude. Za revna gospodarstva je značilna takšna oblika institucij, ki ima na političnih in gospodarskih trgih visoke transakcijske stroške.

North (North, 1998, str. 143–148) ne dvomi v vpliv institucij na delovanje gospodarstva, vprašanje je le, kaj oblikuje učinkovite institucije. Ugotavlja, da uspešna gospodarstva z ustvarjanjem relativno učinkovitih institucij nastanejo, kadar zasebni cilji tistih, ki imajo

pogajalsko moč, proizvedejo družbeno učinkovite institucionalne rešitve. Država bo najbolj učinkovito dosegla zastavljene cilje tako, da bo ustvarila zbir pravil, zaradi katerih potem učinkujejo številne neformalne omejitve (North, 1998, str. 41).

2.4 Vloga države v oblikovanju institucij in organizacij

Pogled na vlogo države in trga kot najpomembnejši instituciji, ki vplivata na razvoj gospodarstva, se je v ekonomski literaturi spreminjal.

Leta 1776 je **Adam Smith** v znamenitem delu Bogastvo narodov postavil tezo, da je javni interes najbolj zastopan, ko vsak posameznik počne tisto, kar je v njegovem lastnem interesu. Ugotovil je, da se družbeno dobro povečuje, kadar se posamezniki na spodbude, s katerimi se soočajo, odzivajo v skladu s svojim interesom. Priznal je potrebo po močni vladi, ki zagotavlja zakonitost, red, institucionalni okvir za pogodbe in ki zagotavlja nujno infrastrukturo v prometu, zvezah ter izobraževanju. Angažiranje vlade pri odločanju o proizvodnji ni potrebno, saj to odločitev sprejema sam trg (**trg** bo deloval kot »**nevidna roka**«). Enako trg preko neusmiljenega konkurenčnega boja sam izloči manj sposobne in tiste, ki proizvajajo nekvalitetno blago.

Nato so ekonomisti ugotovili, da za zagotavljanje nekaterih storitev (npr. gospodarske in družbene infrastrukture) trg ni najboljši način, saj v teh primerih trg odpove oz. daje napačne rezultate. Tipičen primer tržnih napak so naravni monopoli. V **50. letih prejšnjega stoletja** je prevladalo stališče, da lahko **država** vstopi na trg kot »**dobronamerni družbeni skrbnik**« in deluje brez stroškov in napak enako, kot bi deloval zasebni podjetnik (Senjur, 2002, str. 22). Posledica tega stališča je bil nasvet, naj vlada sama ustanavlja nova podjetja in investira v gospodarstvo tam, kjer zasebniki ne bi investirali v obsegu in obliki, ki bi se vladi zdeli primerni z vidika njene razvojne politike. V nekaterih državah se je celo dogajalo, da je država v svoje roke prevzela podjetja z izgubami, namesto da bi ta prenehala s poslovanjem. V manj razvitih državah je tako pojmovanje vloge države dalo osnovo za to, da so bila določena področja gospodarske dejavnosti rezervirana za državo in so bili sprejeti tudi drugi ukrepi, ki so omejevali zasebno gospodarsko dejavnost. Potem ko se je v 60. in 70. letih prejšnjega stoletja poudarjala problematika načrtovanja gospodarskega razvoja, je bila ta tema v 80. letih deležna močne kritike. V 90. letih pa so ji v razvojni literaturi pripisovali skrajno nizek pomen.

Danes v razvojni ekonomiki pripisujemo velik pomen mikroekonomskim osebkom kot nosilcem razvoja. Država mora delovati na makro ravni in vse bolj upoštevati učinke svojih dejanj na obnašanje mikro subjektov (podjetnikov, delavcev, podjetij, menedžerjev, varčevalcev ipd.).

Vloga države se spreminja glede na to, kdo in kaj je nosilec napredka in sprememb. V tržnem gospodarstvu in v primeru svobodnih individualnih sprememb sta nosilca napredka in začetnika sprememb posamezna oseba in podjetje kot osnovna tržna ekonomska subjekta. Država ima v

tem primeru omejeno vlogo pri spodbujanju in usmerjanju napredka. Vloga države naj se omeji zgolj na omogočanje, olajševanje in spodbujanje razvojnih procesov. Velikokrat je razvoj zelo težko spodbujati in usmerjati, prav lahko pa ga je zavreti z napačnimi ukrepi.

Dejanja države pogosto povzročijo, da se fleksibilnost gospodarstva zmanjšuje iz naslednjih razlogov:

- **Okostenelost institucionalnega razvoja** se pojavi zaradi težnje določenih ekonomskih organizacij, ki se poskušajo ohranjati pri življenju, čeprav so se razmere spremenile in za njihov obstoj ni več potrebe.
- **Hitra rast javne porabe**, socialnih programov in različnih zaščitnih predpisov ima lahko negativne posledice za podjetništvo, varčevanje, investiranje in spodbude za delo.
- Zaradi prizadevanja države za **zmanjšanje socialnih posledic** strukturnih in razvojnih sprememb se ohranjajo obstoječe neučinkovite proizvodne aktivnosti in zaposlitve.

Osnovno načelo državnega poseganja mora biti **preglednost razvojne politike**. Pridobitev koristi od države mora biti vedno povezana z neko razvojno koristjo za družbo. Pregledno mora biti tudi, kdo je lahko deležen koristi, ki jo nudi država, za koliko, zakaj in pod katerimi pogoji. Kajti tudi pri potegovanju za koristi in prednosti se podjetja in posamezniki obnašajo racionalno.

Zaradi slabih izkušenj s poseganjem države v gospodarstvo in ugotovitve, da tudi država lahko dela napake, se je pri predlaganih državnih ukrepih, ki naj bi odpravili **tržne napake** (ang. market failures), pojavila potreba po presoji, kakšni so stroški možne **državne napake** (ang. government failures). Šele po primerjavi stroškov tržne napake s stroški državne napake se je možno odločiti, ali naj država s svojimi ukrepi ureja določeno področje ali pa naj področje uravnava trg.

Do državnih napak v gospodarstvu lahko pride iz različnih razlogov (Senjur, 2002, str. 29–30):

1. **Ekonomika informacij:** država ne more obvladati toliko informacij, kot se jih danes pojavlja pri vodenju posameznih gospodarskih dejavnosti, zato se mora gospodarstvo opirati na spodbude in motive gospodarskih akterjev.
2. **Ekonomika regulacije:** zaradi tesne povezave ljudi iz regulatorne agencije in gospodarstvenikov, le-ti bolj služijo interesom določene gospodarske dejavnosti, manj pa vodijo in nadzirajo določeno gospodarsko dejavnost v interesu države, zaradi česar je bila agencija pravzaprav ustanovljena.
3. **Skupna akcija:** ko veliko število ljudi z določenim ukrepom malo pridobi (ali izgubi) in nekaj ljudi veliko izgubi (ali dobi), je zelo verjetno, da se slednji organizirajo po svojem interesu in nasprotujejo ukrepu (ali ga zagovarjajo), medtem ko se množica potencialnih uporabnikov ne organizira. Zaradi tega so lobiji, ki močno zagovarjajo posebne interese, nesorazmerno bolj zastopani in imajo močan vpliv na odločanje vlade (npr. organizacije proizvajalcev), medtem ko so organizacije velikih skupin (npr. potrošnikov ipd.) pri odločanju znatno manj zastopane.

4. **Birokratski objem:** ko je enkrat organizacija ali agencija za urejanje gospodarske dejavnosti ustanovljena, postane interes javnih uslužbencev, zaposlenih v teh organizacijah in agencijah, politična sila, ki zagovarja koristi teh organizacij, ki branijo in širijo svoje pozicije.
5. **Pridobivanje rente (ang. rent-seeking):** mnoge oblike urejanja ustvarjajo priložnosti za velike legalne ali ilegalne zasebne koristi in dobičke, kar lahko ogrozi prvotni namen nekega ukrepa in onemogoči njegovo odpravo, ko ne služi več svojemu namenu.

Ferfila (Ferfila et al., 2002, str. 22–32) navaja, da je zahodna ekonomska teorija identificirala vrsto področij oziroma vzrokov neučinkovitosti trga, ki zahtevajo posredovanje in prisotnost države. Ta področja so:

1. **Nekonkurenčna tržna struktura:** na trgih, kjer ni popolne konkurence (npr. zaradi premajhnega števila panožnih podjetij, obstoja bližjih nadomestkov, prevelikih transportnih stroškov, (ne)podeljevanja licenc in patentnih pravic, ekonomij obsega, nereguliranih monopolov), mora vlada bodisi s svojimi politikami bodisi z lastno proizvodnjo (podjetji) povečati stopnjo konkurenčnosti.
2. **Alokacijska funkcija vlade:** vlada mora biti aktivna pri razdelitvi virov med proizvodnjo privatnih in javnih dobrin in pri določitvi vrste in količine javnih dobrin.
3. **Zunanji vplivi:** v številnih primerih proizvodnja zasebnih dobrin povzroča stranske učinke, ki so lahko za okolje in družbo negativni (onesnaževanje okolja) ali pozitivni (skrb za zdravo okolje). Te dodatne vplive lahko uspešno nevtralizira le vlada s svojo politiko s sistemom kaznovanja ali nagrajevanja.
4. **Nepopolnost trga:** trgi so lahko nepopolni glede konkurenčne strukture ali glede nabora proizvodov, ki so ga sposobni priskrbeti. Vlada tako lahko zagotovi tiste proizvode in storitve, ki niso zanimivi za zasebni sektor (npr. določene vrste zavarovanj, kreditiranja).
5. **Informacijska funkcija vlade** izhaja iz dejstva, da bi bili državljani in potrošniki nepopolno informirani, če država ne bi določila, kaj morajo npr. proizvajalci sporočiti potrošnikom (napisi o škodljivosti kajenja, obvestila o višini obrestnih mer). Hkrati vlada zagotavlja informacijsko svobodo na področjih t. i. javnih dobrin (vremenske informacije, prometne informacije).
6. **Stabilizacijska funkcija vlade:** vlada mora oblikovati takšne makroekonomske politike, s katerimi izboljšuje delovanje tržnega gospodarstva in zasleduje cilje polne (visoke) stopnje zaposlenosti, (relativne) stabilnosti cen, uravnoteženosti plačilne bilance in sprejemljive stopnje gospodarske rasti.
7. **Distribucijska funkcija vlade** je namenjena zagotavljanju »pravičnejše« razdelitve dohodka med dohodkovnimi skupinami prebivalstva, kot bi jo zagotavljal trg. Ljudje se namreč razlikujejo po sposobnostih in po podedovanem premoženju, kar predstavlja osnovo za pridobivanje dohodka. Vlada naj bi zagotavljala pomoč najbolj ogroženim dohodkovnim skupinam in s tem večjo enakost in pravičnost ter zaščito pred revščino (s subvencioniranjem gospodinjstev z nizkimi dohodki, progresivnim obdavčenjem, dodatnim obdavčenjem luksuznih artiklov ipd.).

8. **Regulativna funkcija vlade:** vlada je tudi varuh zakonitosti in objektivnega interesa. S predpisi vpliva na ravnanje ljudi in podjetij ter izvaja nadzor in kaznovanje v primeru nespoštovanja predpisov.

Prvih šest področij se nanaša na pogoje, v katerih trg po Paretovem načelu ni optimalen³ oz. učinkovit brez vladnega posredovanja. Zadnji dve področji pa se nanašata na okoliščine, ko je vladna intervencija upravičena kljub temu, da je gospodarstvo na eni od točk Paretove krivulje optimalne razdelitve virov.

Tako trg kot država sta relativno neuspešna mehanizma za uravnavanje gospodarske dejavnosti in doseganje blaginje (Kovač, 2001). Oba kot institucionalna mehanizma ne delujeta popolno, ljudje pri svojih odločitvah niso vedno preudarni, hkrati pa ni meril in mehanizmov, ki bi zagotavljali hkratno racionalno in demokratično odločanje. Zato so pri odločanju in zlasti pri institucionalnih spremembah pomembne tudi neformalne institucije, ki zagotavljajo spoštovanje osnovnih meril racionalnega in demokratičnega odločanja. Država naj bi zagotavljala predvsem trden in pravičen pravni okvir, znotraj katerega naj delujejo svobodne podjetniške odločitve in logika tržnega mehanizma. Država torej ni več alternativa trgu, ampak postaja dejavnik konkurenčnosti, **država in trg postajata komplementarni instituciji**. Vloga državnega poseganja in svobodnega delovanja podjetniških trgov se je premaknila na razvojno področje.

3 DEJAVNIKI, KI VPLIVAJO NA RAZVOJ PODJETNIŠTVA

3.1 Kaj je podjetništvo?

Če želimo analizirati razvoj podjetništva v nekem okolju, moramo najprej opredeliti podjetništvo. Z izrazom podjetništvo v strokovni literaturi pa tudi v vsakdanjem življenju poimenujemo različne vsebine. Zaradi različnih oblik, v katerih se podjetništvo pojavlja, ga je težko enostavno opredeliti. Antončič (Antončič et al., 2002, str. 26) ugotavlja, da ne glede na povečan interes za podjetnike, še ni kratke, splošno sprejemljive opredelitve pojma. Izraz podjetnik (ang. entrepreneur) je francoskega izvora in pomeni »vmesnik« ali »posrednik«.

Pojem podjetništva je v ekonomski literaturi prvi uporabil **Richard Cantillon** (McMullan, 1990, str. 59) v »Eseju o naravi trgovine«⁴ okoli leta 1730. Zanj so bili podjetniki vsi, ki so bili samozaposleni na kateri koli način. Za Cantillona je bil podjetnik vsak, ki ni bil najeta delovna sila oz. ni delal za plačo. Podjetnik je bil tisti, ki je kupoval po določeni, znani ceni zato, da bi

³ Paretovo načelo učinkovitosti govori o tem, da je razdelitev dobrin med posamezniki učinkovita, če ni mogoča nobena druga porazdelitev, pri kateri bi bil vsaj en posameznik na boljšem in pri tem ne bi bil nihče drug na slabšem. Paretovo načelo učinkovitosti naj bi dokazovalo, da prosto delovanje trga pripelje do stanja, ko ljudje dosežejo največjo možno blaginjo na učinkovit način, kar pa vedno ne drži.

⁴ Essai sur la nature du commerce en général, 1755.

kasneje prodajal po negotovi, ob nakupu neznani ceni. Cantillon je podjetništvo opredelil kot **samozaposlitev z negotovim donosom**.

Francoski duhovnik in fiziokrat **Nicolas Baudeau** je okoli leta 1767 opozoril na pomen učinkovitega in inovativnega menedžmenta, ki lahko izboljša produktivnost podjetja. Loči lastnike, ki morajo zagotoviti ustrezna proizvodna sredstva, in podjetnike, ki naj prevzamejo tveganje in stroške za najemanje in plačilo navadnih delavcev. Zavedal se je pomanjkanja »podjetnikov« in je poudarjal pomen izobraževanja ter potrebo, da **država s pomočjo administracije, zakonov in običajev** podpira take ljudi (McMullan, 1990, str. 59–60). Za Baudeauja je podjetništvo **inovativni menedžment**.

Nato nastopi obdobje, ko ekonomska teorija podjetništvu ni pripisovala nobene vloge zaradi predpostavke popolne informiranosti gospodarskih subjektov. **Adam Smith** je v delu Bogastvo narodov⁵ opredelil zemljo, delovno silo in kapital kot edine proizvodne dejavnike, zaradi česar podjetnik ni bil pomemben.

Za **Josepha A. Schumpetra** (1883–1950) pa je **podjetnik inovator**, ki ustvarja »nove kombinacije«, kot na primer: uvajanje novih izdelkov ali procesov, odkritje novih izvoznih trgov ali virov preskrbe ali ustvarjanje novih tipov organizacije. Označuje ga močna motivacija, borbenost, tekmovalnost in ustvarjalnost. Zaradi inovacij nastanejo nove panoge in povzročijo propad starih panog, ki niso več konkurenčne.

Za **Harveya Leibensteina** je podjetnik pomemben, ker se bori proti neučinkovitosti. Podjetniki (Leibenstein, 1968, str. 75) igrajo izredno pomembno vlogo v gospodarstvu, ker so **dopolnjevalci vnosov** (ang. input completer), **zapolnjevalci vrzeli** pri vnosih (ang. gap filler) in **nosilci negotovosti** (ang. bearer of uncertainty). Podjetniške aktivnosti so usmerjene v **zmanjšanje X-neučinkovitosti**. Poleg rutinskega podjetništva, kjer gre za neko vrsto menedžmenta, obstaja »nov tip« podjetništva, kot ga je opredelil Schumpeter. To vrsto podjetništva je poimenoval N-podjetništvo (Leibenstein, 1968, str. 72-73).

Vendar pa so Schumpetrovi podjetniki – inovatorji, ki ustvarjajo nove panoge, osvajajo nove trge ipd., prej izjema kot pravilo. Podjetništvo najdemo tudi in predvsem v majhnih podjetjih, ki so prav tako pomembna.

Za **Theodorja W. Schultza** (Žižek v Glas et al., 2000, str. 28) je podjetništvo **spodobnost prerazporejanja virov**, s katerimi ljudje razpolagajo in se odzivajo na spremembe v ekonomskih pogojih. Ugotavlja, da je podjetniška sposobnost ena od splošnih lastnosti človeških bitij, enako kot razumnost. Sposobnosti razporejanja virov so lahko prirojene, lahko pa so pridobljene. Podjetniške lastnosti se torej da **pridobiti**, predvsem **z izobraževanjem**.

⁵ The Wealth of Nations, 1776.

William Baumol loči med podjetniško in menedžersko funkcijo. Podjetnik je zanj **inovator in voditelj**. Loči med **produktivnim, neproduktivnim in destruktivnim podjetništvom**, ki je **odraz institucij**, ki veljajo v določenem času v neki družbi. Samo produktivno podjetništvo prispeva k povečanju družbenega bogastva (Žižek v Glas et al., 2000, str. 28).

Za **Davida Bircha** pomeni podjetništvo **ustvarjanje in vodenje malih podjetij**, ki ustvarjajo zdravo gospodarsko strukturo. Za gospodarsko rast in razvoj pa so zaradi ustvarjanja novih delovnih mest bistvena maloštevilna hitro rastoča podjetja (**gazele**). Ta pa se razvijejo v okoljih, kjer so razviti izobraževalna, komunikacijska infrastruktura in kvalitetni pogoji za bivanje. To so praviloma okolice mest. Ker je podjetništvo dolgoročen proces, novih območij z ugodnimi pogoji za gazele ni mogoče hitro ustvariti (Kampuš Trop, 2003, str. 18–19).

Podobno **Bruce A. Kirchoff** podjetništvo definira kot **proces ustvarjanja novih podjetij**, njihove rasti, preživetja in konca (Kampuš Trop, 2003, str. 19). Za gospodarsko rast so najpomembnejša podjetja z visoko stopnjo inovacij.

Za **Aleša Vahčiča** je podjetništvo proces, v katerem podjetniki odkrivajo in uresničujejo poslovne priložnosti. Podjetništvo je tesno povezano z **ustanavljanjem podjetij**, zato stopnjo podjetništva merimo z odstotkom na novo ustanovljenih podjetij. Podjetništvo je situacijski pojav: isti ljudje se lahko v določenih situacijah obnašajo podjetniško, v drugih pa ne. Najpomembnejše so **gazele**. Glavni dejavnik, ki vpliva na razvoj dinamičnega podjetništva, je **okolje**.

Miroslav Glas (Glas v Možina et al., 2002, str. 101) opredeljuje podjetništvo kot »**proces**, v katerem podjetnik ali podjetniška skupina z uporabo potrebnega časa in npora **ustvari nekaj, kar ima novo večjo vrednost**, pri čemer **finančno, psihološko in socialno tvega**, rezultat pa je **nagrada** bodisi v denarni obliki ali kot osebno zadovoljstvo in neodvisnost«.

Tudi Boštjan Antončič (Antončič et al., 2002, str. 30) podjetništvo opisuje kot »proces, ki mu podjetniki namenjajo svoj čas in prizadevanja, prevzemajo pripadajoča finančna, psihična in družbena tveganja **za ustvarjanje nečesa novega**, vrednega in prejmejo pripadajoče nagrade v obliki denarja, osebnega zadovoljstva in neodvisnosti«.

Navedene opredelitve dokazujejo, da je podjetništvo celovita, sistemska kategorija in običajno vključuje **menedžerske funkcije**, ki jim dodaja prevzemanje **tveganja in negotovosti, ustvarjalnost in inovativnost**. Vsak človek je **potencialni podjetnik**, njegova uspešnost ali neuspešnost pa je poleg njegovih sposobnosti in poslovne sreče odvisna predvsem od institucionalnega sistema. Če živi in dela v **institucionalnem okolju**, ki omogoča in spodbuja uresničitev njegove ustvarjalne dejavnosti, so možnosti za podjetniško aktivnost, rast in preživetje večje, kot v neugodnih razmerah.

Podjetništvo spada med najredkejše proizvodne vire. Če družba nima podjetništvu naklonjenega vrednostnega sistema in izoblikovanih pravil igre (institucij), ki posameznike s podjetniškim talentom stimulirajo, da svoj talent uporabljajo za podjetniške aktivnosti in v korist gospodarskega razvoja, potem tega ne bodo počeli. Podjetništva se ne da prisiliti, ampak samo spodbuditi (Rebernik, 2004).

Teoretične opredelitve podjetništva nam pomagajo ugotoviti, kdo je podjetnik oziroma ali lahko neko aktivnost opišemo kot podjetniško. Da podjetništvo postane »vidno«, moramo vsebini dodati obliko. Iz pregleda opredelitev podjetništva izhaja, da je podjetniške ambicije mogoče uresničiti v različnih oblikah, z različno stopnjo tveganja in z različnim odnosom do okolja (Glas v Glas et al., 2000, str. 144).

Podjetništvo se lahko uresničuje v različnih organizacijskih oblikah, dejavnostih in velikostih. V magistrskem delu bom analizirala **razvoj podjetništva**, ki se kaže v tem, koliko **novih podjetij nastane**, koliko jih **preživi določeno obdobje** in koliko med njimi jih **uspešno raste** (Glas v Možina et al., 2002, str. 106).

Ustanovitelj novega podjetja je torej podjetnik, najpogostejša oblika, v katerih začnejo nova podjetja poslovati, pa so **majhna podjetja**. V Evropi in še zlasti v tranzicijskih državah, kjer je bila zasebna podjetniška pobuda nedolgo tega dovoljena samo v obliki majhnih obrtnih delavnic, je podjetništvo sinonim za ustanavljanje in vodenje novih (zasebnih) majhnih podjetij. Zaradi posebnih zahtev in značilnosti majhnih podjetij se je uveljavil pojem malega (tudi drobnega) gospodarstva, ki v Evropski uniji poleg majhnih podjetij zajema tudi **srednja podjetja** (ang. small and medium-sized enterprises). V zadnjem času se namenja veliko pozornosti **mikro podjetjem**, saj potrebujejo drugačno pomoč kot majhna in srednje velika podjetja, zlasti ob začetku poslovanja. V magistrskem delu bom analizirala podjetništvo, organizirano v mikro, majhnih in srednje velikih (dalje MSP) ter v hitro rastočih podjetjih (gazelah).

3. 1. 1 Mikro, majhna in srednja podjetja

Pri pregledu opredelitev MSP sem ugotovila, da obstajajo različni kriteriji za opredeljevanje MSP glede na velikost in glede na organizacijsko obliko podjetja. Razlike v kriterijih se pojavljajo v različnih zakonih v RS, pa tudi v primerjavi z opredelitvijo MSP v Evropski uniji (dalje EU). Razlike v kriterijih so prikazane v Tabeli 2. Primerjala sem opredelitve iz veljavnega Zakona o gospodarskih družbah⁶ (dalje ZGD), Zakona o podpornem okolju za podjetništvo⁷ (dalje ZPOP) in predloga novega Zakona o gospodarskih družbah⁸ (dalje ZGD-1). Od 1. 1. 2005 je v veljavi tudi nova definicija MSP v EU, ki jo je sprejela Evropska komisija na

⁶ Zakon o gospodarskih družbah, 2005.

⁷ Zakon o podpornem okolju za podjetništvo, 2004.

⁸ Predlog Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1), 2005.

podlagi Priporočila komisije št. 2003/361/EC⁹ (ang. Commission Recommendation 2003/361/EC). Priporočila se nanašajo na vse gospodarske subjekte, ne glede na njihov pravni status.

Tabela 2: Prikaz kriterijev za razvrščanje podjetij v MSP

KRITERIJ	ZGD ¹⁰	ZPOP	ZGD-1	EU
Mikro podjetja				
Število zaposlenih	-	< 5	< 10	< 10
Letni prihodki (mio EUR)	-	< 0,2	< 2	< 2
Bilančna vsota/ Vrednost aktive (mio EUR)	-	-	< 2	< 2
% kapitala v lasti velikih podjetij	-	-	-	< 25 %
Majhna podjetja				
Število zaposlenih	< 50	< 50	< 50	< 50
Letni prihodki (mio EUR)	< 7,1	< 9,6	< 7,3	< 10
Bilančna vsota/ Vrednost aktive (mio EUR)	< 3,6	-	< 3,65	< 10
% kapitala v lasti velikih podjetij	-	-	-	< 25 %
Srednja podjetja				
Število zaposlenih	< 250	< 250	< 250	< 250
Letni prihodki (mio EUR)	< 28,4	< 48	< 29,2	< 50
Bilančna vsota / Vrednost aktive (mio EUR)	< 14,2	-	< 14,6	< 43
% kapitala v lasti velikih podjetij	-	-	-	< 25 %

Vir: Lasten pregled iz ZGD, ZPOP, ZGD-1 in European Commission: The new SME definition.

Pri tem je potrebno povedati, da prihaja do razlik tudi zaradi tega, ker se pri razvrščanju upoštevajo bodisi vsa merila ali le nekatera. Tako se npr. po ZDG podjetja razvrščajo glede na izpolnjevanje katerih koli dveh izmed treh naštetih meril. ZPOP ne pozna kriterija bilančne vsote, podjetje pa mora za razvrstitev izpolniti obe merili. Pri EU mora podjetje obvezno izpolniti kriterij števila zaposlenih in enega izmed finančnih meril (bilančne vsote ali letnih prihodkov).

⁹ European Commission: The new SME definition, User guide and model declaration. [URL:http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/sme_definition/index_en.htm], 3. 12. 2005.

¹⁰ Podatki o prihodkih in vrednosti aktive podjetij, ki so v ZGD in ZPOP podani v SIT, so preračunani v EUR na osnovi srednjega tečaja BS na dan 3. 12. 2005 (1 EUR=239,5696).

Zaradi enostavnejšega zajemanja podatkov se pri analizah s področja MSP za razvrščanje podjetij po velikosti pretežno upošteva le kriterij števila zaposlenih (Žakelj, 2004, str. 12). Kriterij števila zaposlenih za razvrščanje podjetij po velikosti bom uporabila tudi pri analizi razvoja podjetništva v magistrskem delu.

Po ZGD lahko podjetnik za opravljanje pridobitnih dejavnosti¹¹ podjetje organizira oz. ustanovi:

1. v eni od naslednjih oblik **gospodarske družbe**:
 - **osebne družbe**: družba z neomejeno odgovornostjo, komanditna družba in tiha družba;
 - **kapitalske družbe**: družba z omejeno odgovornostjo (dalje d. o. o.), delniška družba in komanditna delniška družba;
2. v obliki **samostojnega podjetnika posameznika** (dalje s. p.) kot fizične osebe.

ZPOP opredeljuje podjetje kot gospodarski subjekt, ki je organiziran kot gospodarska družba, podjetnik, zavod ali zadruga. Torej dodaja organizacijskim oblikam po ZGD še zavode in zadruge. Najpogostejši organizacijski obliki, v kateri je organizirano MSP pri nas sta d. o. o. in s. p. Po podatkih Statističnega urada RS¹² za leto 2004 je bilo med podjetji, ki so imele manj kot 50 zaposlenih, 60 % s. p. in 34 % d. o. o.

3. 1. 2 Hitro rastoča podjetja (gazele)

Podjetništvo pa niso samo mikro, majhna in srednje velika podjetja. Iz teoretičnih opredelitev izhaja, da podjetništvo pomeni rast, ustvarjalnost in inovativnost in se pojavlja v različnih oblikah. David Birch je pri raziskovanju ustvarjanja novih delovnih mest v ZDA ugotovil, da kar dve tretjini rasti v zaposlovanju ustvarjajo podjetja z manj kot 20 zaposlenimi. V knjigi *Job Creation in America* (1987) je ta hitro rastoča podjetja poimenoval »gazele«. Ugotovil je, da so bile gazele ustanovljene z namenom rasti, za njihovim uspehom pa stoji podjetnik z izjemnimi lastnostmi. Dinamični podjetnik je usmerjen v rast, ima vizijo in je preračunljiv. Nenehno išče možnost za širitev in razvoj (Žižek v Glas et al., 2000, str. 37).

Majhna podjetja glede na njihove osnovne značilnosti pogosto razvrščajo v štiri skupine (Tajnikar, 2000, str. 9–10):

1. **Obrtniška podjetja** so podjetja, ki jih vodijo podjetniki, katerih cilj je z osebnim delom in znanjem, ki ga uporabljajo v proizvodnji, preživeti sebe in svojo družino (nekateri avtorji taka podjetja imenujejo podjetja življenjskega sloga).
2. **»Miške«** so majhna podjetja, ki nastajajo vsak dan in hitro tudi propadejo; so pomembna, ker zagotavljajo ustrezno fleksibilnost in prilagodljivost ponudbe hitrim spremembam pri povpraševanju.

¹¹ Po tem zakonu je pridobitna dejavnost vsaka dejavnost, ki se opravlja na trgu zaradi pridobivanja dobička. Tudi če družbe iz organizacijske oblike, ki je določena v ZGD, v celoti (nepridobitna družba) ali le deloma opravljajo dejavnost, ki ni pridobitna, se štejejo za gospodarske družbe.

¹² Statistični urad RS, [URL:<http://www.stat.si/pweb/Dialog/Saveshow.asp>], 3. 12. 2005.

3. »**Sloni**« so malo večja majhna podjetja, ki so nastala iz mikro podjetij, vendar ne rastejo hitro, niso fleksibilna, obenem pa tudi ne izumirajo hitro; pomembna so zaradi zagotavljanja stabilnosti gospodarstva, zlasti v kriznih trenutkih.
4. »**Gazele**« so dinamična podjetja, ki hitro rastejo, se bliskovito razvijajo, intenzivno zaposlujejo in so vedno korak pred konkurenco; čeprav niso številna, so izredno pomembna za gospodarski razvoj.

Gazele so torej podjetja, ki so v začetku majhna, vendar pa zelo hitro rastejo in tako ustvarjajo večino novih delovnih mest v regiji oziroma državi. Gospodarska rast in zaposlovanje sta tako v veliki meri odvisna od poslovanja gazel.

Evropska fundacija za raziskavo podjetništva (ang. European Foundation for Entrepreneurship Research) od leta 1993 opravlja raziskave s področja dinamičnega podjetništva. V Sloveniji je podobno nalogo začel izvajati Gospodarski vestnik (GV) leta 1991 s projektom Gazela. Leta 1995 je bila prvič objavljena lestvica 500 najhitreje rastočih podjetij v Sloveniji. Projekt se je spreminjal in dopolnjeval tako glede načina kot tudi glede metodologije izbora. Leta 2005 je vodenje projekta prevzelo na novo ustanovljeno podjetje Gazela R. E., d. o. o.

Pravila tekmovanja za zlato gazelo so objavljena na spletni strani družbe Gazela (www.gazela.com). Izbor slovenskih gazel poteka v dveh korakih: najprej poteka izbor na območnih tekmovanjih (Slovenija je razdeljena na šest območij). Šest najbolje uvrščenih gazel iz posameznih območnih tekmovanj sodeluje v končnem izboru za zlato, srebrno in bronasto gazelo.

Osnovno merilo za razvrstitev podjetij na lestvico gazel je indeks rasti prodaje v zadnjih petih letih. V letu 2005 je bil izbor narejen na osnovi primerjave čistega prihodka od prodaje za leti 2004 in 1999. Dodatna pogoja sta bila dobiček v zadnjem bilančnem letu (letu 2004) in najmanj 50 mio SIT prodaje v izhodiščnem letu (letu 1999).

V izboru za najboljšo gazelo območja sodelujejo podjetja, ki se uvrstijo na lestvico 100 najhitreje rastočih družb v svojem območju in hkrati na lestvico 500 najhitreje rastočih podjetij v Sloveniji. Deset finalistov območnega tekmovanja izbere uredništvo revije Gazela na podlagi števila zaposlenih (več kot 20 zaposlenih v zadnjem izbranem letu), rasti števila zaposlenih v zadnjih petih letih (indeks rasti mora biti najmanj 20) in drugih bilančnih podatkov. Tričlanska novinarska komisija projektne skupine Gazela nato izbere pet najboljših kandidatov. V drugem koraku pa na podlagi vseh zbranih podatkov in finančne analize podjetij petčlanska uredniška komisija revije Gazela odloča o treh nominirancih za gazelo območja in izbere šest območnih zmagovalcev. Ti so finalisti izbora za zlato gazelo, najboljše slovensko hitro rastoče podjetje. Zlata gazela postane tista družba, ki na treh lestvicah (sveta gazel, uredniške komisije revije Gazela in lestvice 500 najhitreje rastočih v državi) doseže najboljšo povprečno uvrstitev.

Iz opisa postopka izbora slovenskih gazel je razvidno, da ni enostavno oblikovati merila in določiti, katera podjetja šteti za gazele na nekem območju. Zato bom pri analizi razvoja hitro rastočih podjetij v magistrskem delu uporabila podatke iz projekta Gazela 2003 in Gazela 2005.

3.2 Pomen podjetništva

Rebernik (Rebernik, 1997, str. 5) poudarja, da je »podjetništvo kot človeški vir nedvomno redkost, saj ni vsakdo pripravljen sprejemati tveganja niti nima vsakdo sposobnosti oblikovati pravih poslovnih odločitev.« **Podjetnost** ni razumljiva sama po sebi in je, ker **je redka**, gospodarska in ne prosta **dobrina**.

V sredini dvajsetega stoletja so v svetovnem gospodarstvu prevladovala velika podjetja. Veljala so za ključni dejavnik pri zagotavljanju ekonomije obsega, osvajanju in izkoriščanju tujih trgov, prilagajanju tržnim predpisom, novim poslovnim priložnostim in tehnologijam. Gospodarstva in vladne politike so bile usmerjene k spodbujanju masovne proizvodnje. Manjša podjetja so bila obravnavana kot neučinkovita in nepomembna pri zagotavljanju gospodarske rasti in blaginje.

Danes velja splošno soglasje, da ima **podjetništvo pomembno vlogo pri gospodarskem razvoju**. V današnjem globalnem poslovnem okolju so majhna podjetja zaradi večje prilagodljivosti priznana kot potencialno **najbolj dinamičen del gospodarstva** in so **glavni generator gospodarske rasti in ustvarjanja novih delovnih mest**. Pomemben **prispevek k socialni koheziji** je imelo in še ima podjetništvo v bivših socialističnih državah pri prehodu na tržno gospodarstvo. Brez podjetništva bi bilo število brezposelnih, ki so ostali brez zaposlitve zaradi prestrukturiranja in stečajev velikih industrijskih podjetij, precej večje. Novonastala majhna podjetja na področju poslovnih storitev so pripomogla tudi k **povečanju učinkovitosti in poslovni stabilnosti velikih podjetij** (Antončič et al., 2002, str. 38–39).

Podjetništvo zaseda pomembno mesto tudi pri **izboljševanju alokacijske učinkovitosti kapitala**. Visoke stopnje vstopanja novih podjetij na trge omogočajo lažje in hitreje prilagajanje gospodarstva na tehnološke spremembe in izkoriščanje novih poslovnih priložnosti. Obenem vstop novih podjetij povečuje konkurenco, kar pa obstoječa podjetja v boju za tržne deleže spodbuja k prestrukturiranju in k izboljševanju poslovanja. V nasprotnem primeru povzroči konkurenca izstop manj učinkovitih podjetij s trga, zaradi česar se izboljšuje alokacija virov.

Ker so majhna podjetja v svojem delovanju pogosto prilagodljivejša od velikih podjetij, prevzemajo **pomembno vlogo** predvsem **na naslednjih področjih** (Glas v Možina et al., 2002, str. 104–105):

- ustvarjajo nova delovna mesta,
- prispevajo h gospodarski rasti in zvišanju produktivnosti,
- prispevajo k inovacijam,
- prispevajo k povečanju dohodka v regiji ali državi,

- so pomemben del širše regionalne gospodarske infrastrukture,
- so »gojišče« novih in srednje velikih podjetij,
- učinkovito vključujejo v posel prihranke in druge manjše vire,
- oblikujejo rahlo konservativen srednji sloj.

Tudi v dokumentih EU je majhnim podjetjem priznana pomembna vloga. V EU so v letu 2000 majhna in srednje velika podjetja predstavljala kar 99,7 % vseh podjetij in so zaposlovala 66,2 % vseh zaposlenih v poslovnem sektorju (Žakelj, 2004, str. 14). **Majhna podjetja** so glavni **nosilci inovacij, zaposlovanja ter socialnega in lokalnega povezovanja** v Evropi (Evropska komisija, 2004, str. 7).

3.3 Dejavniki, ki vplivajo na razvoj podjetništva

Povedali smo že, da je razvoj podjetništva povezan s tem, koliko novih podjetij nastane, koliko jih preživi določeno obdobje in koliko med njimi jih uspešno raste (Glas v Možina et al., 2002, str. 106). **Ustanovitev novega podjetja** pa je odvisna od **zaželenosti** ter od **možnosti ustanovitve novega podjetja**.

Žakelj (Žakelj, 2004, str. 16–19) dejavnike, ki vplivajo na razvoj in poslovanje majhnih in srednjih podjetij, loči na zunanje in notranje, glede na to, v kolikšni meri lahko podjetja nanje vplivajo.

Zunanji dejavniki so tisti, na katera podjetja ne morejo vplivati in jih v grobem lahko razdelimo v tri skupine:

1. **Makroekonomsko okolje:** osnovo za ustanavljanje, rast in razvoj novih podjetij predstavlja stabilno makroekonomsko okolje – nizka inflacija, trdna domača valuta, visoka stopnja zaposlenosti, proračunsko ravnotežje in uravnotežena plačilna bilanca.
2. **Trgovinska politika:** deregulirani trgi stimulirajo vstop novih podjetij in jih silijo k večji učinkovitosti ter hitrejši rasti do velikosti, ko lahko izkoristijo ekonomije obsega.
3. **Zakonodajno in administrativno okolje:** jasni predpisi zagotavljajo nižje transakcijske stroške in večjo varnost; za ranljiva majhna podjetja je pomembna tudi zanesljivost poslovnih transakcij in spoštovanje pravil poslovanja.

Notranji dejavniki pa so dejavniki, ki delujejo znotraj podjetja in nanje podjetja lahko vsaj deloma vplivajo:

1. **Dostop do informacij:** informacije predstavljajo za majhno podjetje relativno večji strošek kot za veliko podjetje, pri čemer si lahko podjetja pomagajo z medsebojnimi povezavami v mreže in grozde, informacijsko-komunikacijsko tehnologijo, pa tudi s strani države zagotovljenimi točkami »vse na enem mestu«.
2. **Dostop do sodobne tehnologije in znanja:** majhna podjetja težje dostopajo do sodobne tehnologije in znanja, pri čemer si majhna podjetja lahko pomagajo s povezavami z

velikimi podjetji, povezavami z drugimi majhnimi podjetji v mreže, grozde in povezavami z univerzami.

3. **Kakovostna delovna sila:** majhna podjetja težje dobijo primerne kadre, ker se zaposleni v velikih, uveljavljenih podjetjih počutijo bolj varne, na voljo pa imajo tudi manj finančnih sredstev za usposabljanja in izobraževanja.
4. **Dostop do finančnih virov:** majhna podjetja težko dobijo finančne vire, ker nimajo ustreznih zavarovanj posojil in predstavljajo večje tveganje za banke in finančne organizacije. Zato je potrebno zagotoviti sklade tveganega kapitala, financiranje s pomočjo poslovnih angelov in dostop majhnih podjetij do finančnih posojil.

Antončič (Antončič et al., 2002, str.32–34) navaja, da se **odločitev o ustanovitvi podjetja** pojavi, ko **posameznik dojame**, da je **ustanovitev podjetja zaželena in možna**. Dojemanje, da je ustanovitev novega podjetja zaželena, izvira iz kulture, subkulture, družine, učiteljev in prijateljev. Dejavniki, ki vplivajo na možnost ustanovitve pa so: **vlada z zagotavljanjem infrastrukture, ki pomaga novim podjetjem** in jih podpira, izobrazba in izkušnje posameznika, trženje, vzorniki in finančne zmožnosti.

Glas (Glas v Možina et al., 2002, str. 106–108) loči dejavnike na strani podjetnika in dejavnike družbe oz. okolja, ki so prikazani v Tabeli 3.

Tabela 3: Dejavniki, ki vplivajo na razvoj podjetništva

DEJAVNIKI PODJETNIKA	DEJAVNIKI OKOLJA
podjetnikove zmožnosti/sposobnosti: – fizične zmožnosti – vzgoja – kvalifikacije – izkušnje	makroekonomsko okolje: – kultura – zakonodaja – izobraževanje – gospodarske okoliščine
motivacija: – osebne vrednote – strokovna usmeritev – prizadevnost – verjetnost uspeha	mezoekonomsko okolje: – trgi – podporne strukture
razpoložljivi viri/sredstva: – podedovani – pridobljeni – zmožnost povezovanja	mikroekonomsko okolje: – lokalna infrastruktura – družina – razpoložljivi prostori

Vir: Glas v Možina et al., 2002, str. 106–108.

Zakonodaja in administrativno okolje sta torej dejavnika okolja, ki lahko predstavljata veliko oviro zlasti na začetku podjetniške poti. Včasih lahko povzročita celo nezakonito poslovanje podjetnika, saj na začetku ne more zagotoviti vseh pogojev kot velika podjetja, ki že poslujejo.

V fazi rasti pa lahko podjetnika pri širitvi dejavnosti ovirajo predvsem gradbena zakonodaja in postopki za pridobitev gradbenih dovoljenj. Zaradi zapletene gradbene zakonodaje in velikega števila soglasij, ki jih je potrebno pridobiti, spadajo gradbeni upravni postopki med najzahtevnejše in najdaljše. Dolge upravne postopke velikokrat podaljšajo tudi pritožbe mejašev, ki nasprotujejo gradnji poslovnih objektov.

3. 3. 1 Vloga države pri spodbujanju razvoja podjetništva

Za aktivnost podjetnika so bistveni motivi. Poleg ekonomskega motiva – dobička, so enako pomembni psihološko in družbeno pogojeni **motivi**, kot jih navaja Schumpeter (Senjur, 2002, str. 361):

- Sanje in hotenje po ustanovitvi zasebnega kraljestva za dosego družbenega priznanja. To lahko izvira iz duhovnih ambicij ali iz čistega snobovstva.
- Želja po osvajanju, spoznanju, nagnjenosti k tekmovanju, uspehu, in to ne zaradi sadov uspeha, temveč zaradi uspeha samega.
- Užitek ob tem, da nekaj ustvariš, ali preprosto – da se uresničujeta lastna energija in domiselnost.

Zato da se zgoraj navedeni motivi lahko uresničijo, je potrebno zgraditi **družbeno klimo**, ki bo naklonjena podjetniški dejavnosti. Če družbena klima ni naklonjena podjetnikom, bo to zaviralo razvoj podjetništva (Senjur, 2002, str. 361). Tudi Glas navaja, da je podjetništvo rezultat **spodbudnega makroekonomskega okvira, dobro zasnovanih državnih programov in podpore v kulturi in stališčih ljudi** (Glas v Možina et al., 2002, str. 132).

Nedvomno igra država pomembno vlogo pri spodbujanju razvoja podjetništva, čeprav ni enotnega stališča o tem, v kolikšni meri in na katerih področjih je njena intervencija opravičljiva in zaželena, saj so učinki državne podpore različni. Za razvoj podjetništva je pomembno, da država zagotovi stabilno gospodarsko okolje in učinkovito delovanje trgov. Enako pomembno pa je tudi oblikovanje pravih in usmerjenih podpornih programov, ki podjetnikom pomagajo in olajšajo poslovanje na tistih področjih, kjer imajo v primerjavi z velikimi podjetji primanjkljaj v znanju, sposobnostih ali sredstvih.

Tabela 4: Smeri delovanja države za spodbujanje razvoja podjetništva

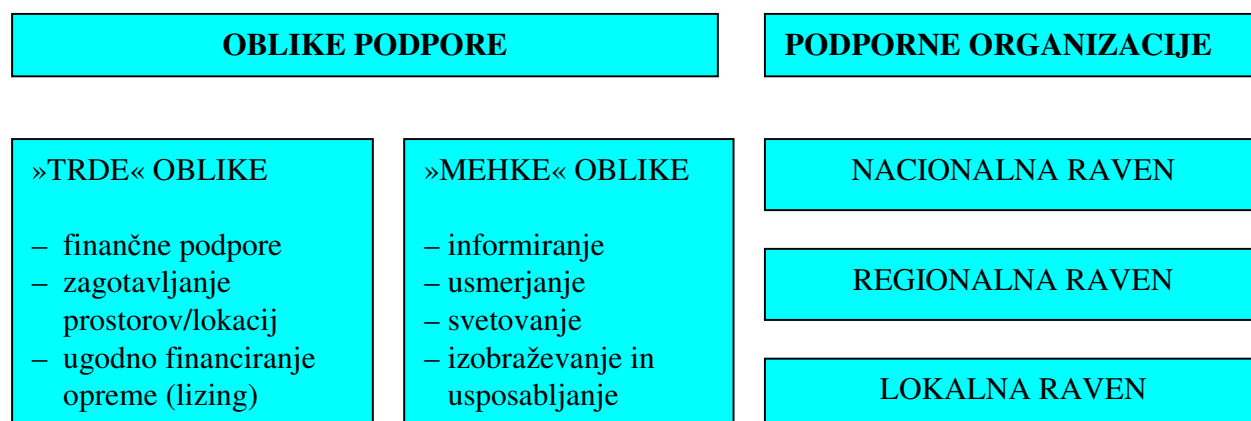
ZAGOTAVLJANJE DOBREGA DELOVANJA TRGOV	ZMANJŠANJE BREMEN DRŽAVE ZA MSP
konkurenčni trgi proizvodov in storitev: – deregulacija monopolnih sektorjev – spodbujanje konkurence	zmanjšanje upravnih bremen in stroškov
učinkoviti trgi kapitala , zlasti tveganega kapitala in garancijske sheme	poenostavitev obdavčitve podjetij
fleksibilni trgi dela: – večja mobilnost ljudi – fleksibilni sistemi plačil – možnost enostavnega zaposlovanja, odpuščanja	poenostavitev prenehanja poslovanja: – znižanje stroškov zapiranja podjetij in stečajev neuspešnih podjetij – olajšanje položaja podjetnikov, če podjetje ne uspe (socialna varnost, podpora za brezposelnost)

Vir: Glas v Možina et al., 2002, str. 133.

Država lahko spodbuja podjetništvo na dva načina:

- **z neposrednimi spodbudami**, ki jih prejmejo sama podjetja (npr. ugodna posojila, davčne olajšave, subvencije za nove zaposlitve ipd.);
- **s posrednimi spodbudami preko razvoja podjetniške infrastrukture** (npr. razvoj specializiranih finančnih organizacij, ki dajejo majhnim podjetjem ugodna posojila, garancije, razvoj svetovalne mreže, organizacij za izobraževanje in usposabljanje, podjetniških con, inkubatorjev, tehnoloških parkov ipd.).

Slika 1: Oblike pomoči podjetnikom



Vir: Glas v Možina et al., 2002, str. 134.

V državah, ki so se odločile, da bodo aktivno spodbujale razvoj podjetništva, so **vladne politike** oblikovane in vodene tako, da **omogočajo in spodbujajo nastajanje velikega števila novih podjetij in podpirajo razvoj najuspešnejših med njimi**. Pri tem vzpostavljajo ali ohranjajo

ugodno podjetniško okolje in nudijo pomoč posameznim skupinam potencialno uspešnih podjetij na določeni razvojni stopnji (na začetku je najpomembnejša poenostavitev zakonodaje, v fazi rasti pa davčne spodbude).

Neustrezna, negotova in **obremenjujoča zakonodaja** skupaj z okornimi in birokratskimi administrativnimi postopki lahko povzroča tudi **visoke stroške**, ki negativno vplivajo na poslovanje podjetij. Pravno-administrativne ovire predstavljajo največje breme MSP, ker ta nimajo na voljo ustreznih finančnih in kadrovskih virov za njihovo premostitev. Opravljene študije so pokazale, da administrativne ovire od **6- do 30-krat bolj prizadenejo majhna** kot velika podjetja (Vlada RS, 1999). Zmanjševanje administrativnih ovir je za majhna podjetja ena od najučinkovitejših spodbud za razvoj podjetništva, saj je institucionalni sistem razvit za potrebe velikih podjetij.

Zato predstavljata pravno okolje in učinkovitost izvajalcev zakonodaje pomembni področji, na katerih lahko država s sprejetimi ukrepi pospešuje ali zavira razvoj majhnega gospodarstva. Verjetno pa je **najtežje ustvariti ustrezno družbeno klimo**, ki bi spodbujala razvoj podjetništva in namesto zavisti in privoščljivosti podjetništvu priznala pomembno vlogo pri gospodarskem in družbenem razvoju. Za to je namreč potrebno spremeniti sistem vrednot in prepričanj, kar pa je možno doseči le postopoma.

3. 3. 2 Vloga upravnih enot pri razvoju podjetništva

Na velikost in obseg podjetništva v posamezni državi vplivajo specifične okoliščine, ki lahko pospešujejo ali zavirajo podjetniške aktivnosti (Rebernik, Tominc, Pušnik, 2005, str. 19). V Sliki 2 na strani 27 so prikazani dejavniki, ki vplivajo na ustanavljanje in razvoj podjetij¹³.

Splošni pogoji poslovanja v državi imajo velik vpliv predvsem na ustaljena podjetja, ki so zaradi urejenih splošnih pogojev poslovanja in usmerjenosti v konkurenčnost mednarodno uspešna. Zato lahko prispevajo k rasti obstoječih mikro, majhnih in srednje velikih podjetij. Pri **ustanavljanju in rasti podjetij** pa so poleg splošnih pogojev poslovanja pomembni zlasti **podjetniški pogoji**, kamor spadajo (Rebernik, Tominc, Pušnik, 2005, str. 20):

- razpoložljivost **finančne podpore** (bančnega sistema, rizičnega kapitala, neformalnega investiranja, poslovnih angelov),
- zasnova in vodenje **vladne politike**, ki je lahko bolj ali manj naklonjena podjetništvu,
- izvajanje **vladnih programov**, ki ustvarjajo pogoje za razvoj podjetništva,
- razširjenost in kakovost **izobraževanja in usposabljanja** za podjetništvo,
- obstoj in učinkovitost različnih mehanizmov za **prenos raziskovalnih dosežkov in tehnologije** v podjetniško prakso,

¹³ Konceptualni model je oblikoval Paul D. Reynolds in je osnova raziskave podjetništva GEM, ki jo podrobneje prikazujem v sedmem poglavju.

- **kakovost in dostopnost poslovne, pravne in strokovne infrastrukture**, ki jo potrebujejo mlada in rastoča podjetja,
- **odprtost in konkurenčnost** na notranjem trgu (vstopne pregrade),
- **dostop do fizične infrastrukture**, potrebne za poslovanje podjetij,
- **kulturne in družbene norme**, ki podpirajo ali zavirajo podjetniško aktivnost.

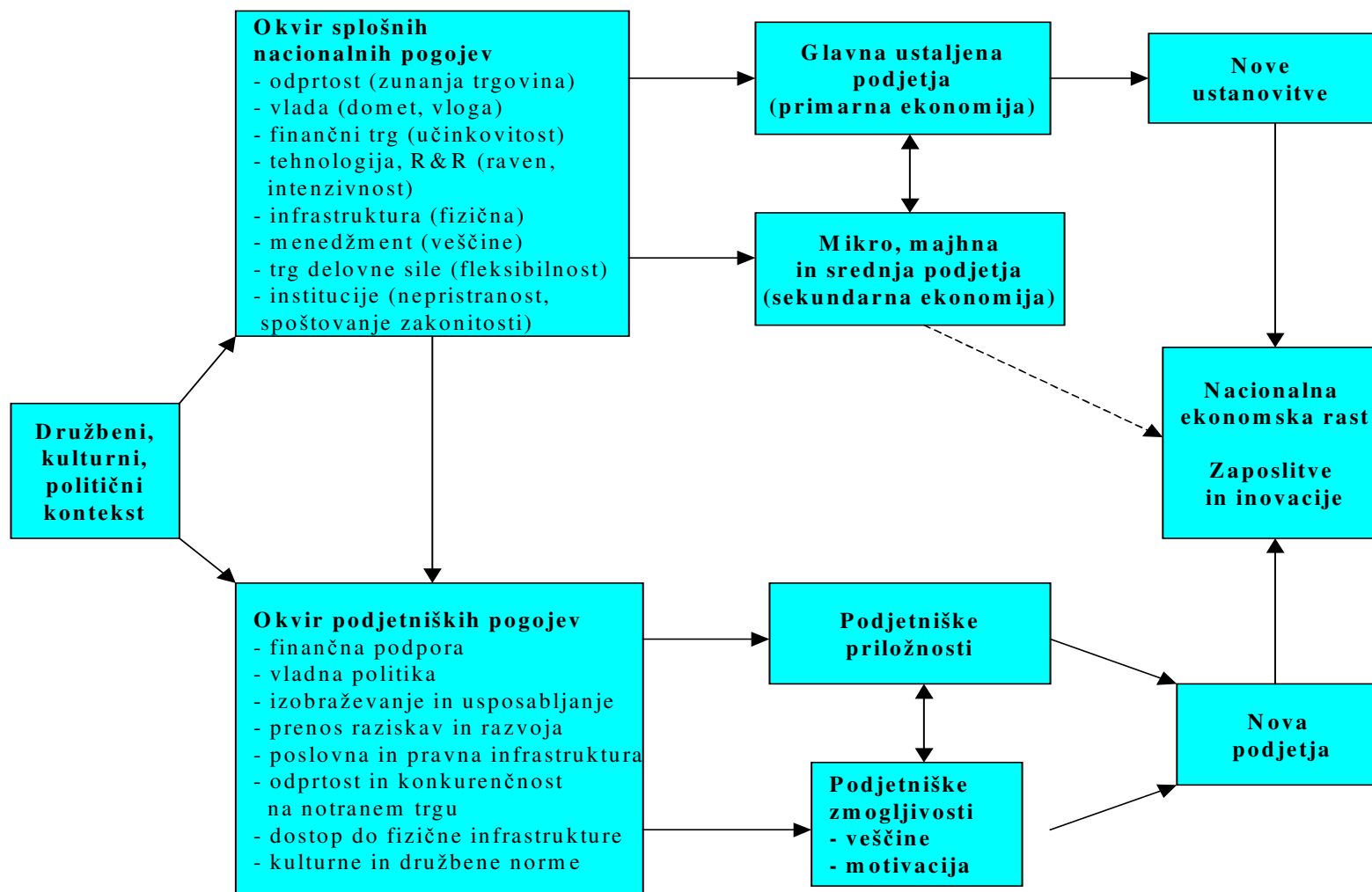
Iz pregleda je razvidno, da je med podjetniškimi pogoji navedena tudi kakovost in dostopnost poslovne, pravne in strokovne infrastrukture, ki jo potrebujejo mlada in rastoča podjetja. Del te infrastrukture na lokalnem nivoju so tudi upravne enote. Za razvoj podjetništva so pomembna vsa pravna področja, med katerimi je tudi upravno pravo, ki ureja odnose med podjetnikom in državo (Kampuš Trop, 2003, str. 28). Pri tem ni pomembna samo pozitivna zakonodaja, ampak tudi način izvrševanja oz. pravila ravnanja, ki lahko pospešujejo ali zavirajo razvoj podjetništva. Upravne enote opravljajo naloge državne uprave za podjetnike na dveh področjih: na gospodarskem področju in na področju okolja in prostora.

Prvo področje predstavlja svetovanje, ki ga upravne enote nudijo podjetnikom ob registraciji in pridobivanju ustreznih dovoljenj za opravljanje dejavnosti. Ko se podjetnik odloča za ustanovitev podjetja, potrebuje strokovno pomoč pri izbiri ustrezne pravno-organizacijske oblike. Zaradi velikega števila predpisanih pogojev potrebuje informacije o tem, katere pogoje mora izpolnjevati, katera dovoljenja si mora pridobiti in pri katerih organih. Delavci na upravnih enotah s svetovanjem lahko olajšajo začetne korake in prihranijo podjetnikom dragoceni čas in denar. Antibirokratski program je leta 2001 sicer ukinil pristojnost upravnih enot za izdajanje ugotovitvenih odločb (razen za opravljanje gostinske dejavnosti), upravne enote pa so ostale pristojne za svetovanje podjetnikov v zvezi s predpisanimi pogoji za opravljanje dejavnosti. Od julija 2005 so upravne enote tudi vstopna točka projekta e-VEM za registracijo in urejanje nekaterih drugih prijav za samostojne podjetnike. Za leto 2006 je predvideno, da bodo podjetniki na vstopnih točkah e-VEM lahko opravili tudi registracijo družb.

Drugo pomembno področje na upravnih enotah, ki lahko zavira ali pospešuje začetek ali širjenje poslovanja, predstavlja izdajanje gradbenih dovoljenj. Ti upravni postopki so najbolj zapleteni in dolgotrajni. Upravne enote lahko s strokovnim, zlasti pa hitrim izdajanjem gradbenih dovoljenj omogočijo, da podjetniki začnejo prej graditi. S čakanjem na gradbeno dovoljenje podjetniki izgubljajo čas in denar. To pa pomeni, da lahko zamudijo tržno priložnost, kasneje pa se jim tudi začnejo vračati vložena finančna sredstva. Zaradi tega so manj konkurenčni od podjetnikov iz držav, kjer so ti postopki krajši. Področje izdajanje gradbenih dovoljenj je pomembno zlasti pri širitvi dejavnosti, torej za hitro rastoča podjetja.

Zaposleni na upravnih enotah dobro poznajo težave podjetnikov, saj se z njimi vsak dan srečujejo. Zato prvi opazijo administrativne ovire in zahteve, ki so neusklajene ali nesmiselne. Z opozarjanjem na ovire in predlaganjem rešitev pristojnim ministrstvom lahko pomagajo pri odstranjevanju administrativnih ovir.

Slika 2: Konceptualni GEM model



Vir: Rebernik, Tominc, Pušnik, 2005, str. 20.

4 TRADICIONALNA IN SODOBNA DRŽAVNA UPRAVA

4.1 Opredelitev državne uprave

Ker se spreminjajo naloge, ki jih opravlja državna uprava, in organizacije, ki opravljajo naloge državne uprave, opredelitev državne uprave v sodobni družbi ni enostavna. Tudi v teoriji najdemo različne opredelitve državne uprave.

Pojem uprave se je dolgo časa vezal predvsem na državo, zato so se z njo ukvarjali v glavnem pravni teoretiki. Obstajajo različni teoretični pristopi k definiranju državne uprave (Godec, 1993, str. 21–22). Materialne teorije skušajo na pozitiven način opredeliti materialno bistvo državne uprave, po katerem se ta dejavnost v družbi razlikuje od drugih dejavnosti. Formalne teorije se problema lotevajo drugače in izhajajo iz načela delitve oblasti na tri osnovne funkcije: zakonodajno, izvršilno in sodno. Med njimi je najbolj znana negativna teorija, ki opredeljuje, kaj uprava ni. Državna uprava je vse tisto, kar ni niti zakonodaja niti sodstvo. Iz istih izhodišč je izhajala tudi organska teorija, ki spada med pozitivne definicije, ki opredeljujejo, kaj uprava je. Jedro te teorije je v zatrjevanju, da je državna uprava tisto delovanje, ki ga opravljajo upravni organi.

Pri **opredelitvi državne uprave** se uporabljata dva pristopa: funkcionalni in organizacijski (Godec, 1993, str. 17). Z izrazom državna uprava lahko označujemo določeno dejavnost, lahko pa tudi sistem organov, ki opravljajo določene dejavnosti. Če pri opredelitvi državne uprave izhajamo iz delovanja, govorimo o **funkcionalni** ali objektivni definiciji državne uprave. Najprej torej opredelimo vsebino upravljanja, dejavnost (kaj se dela), šele nato določimo subjekte, ki to dejavnost opravljajo. Kadar pa pri opredelitvi državne uprave izhajamo iz upravnega aparata, državnih organizacij (kdo to dela), govorimo o **organizacijskem** ali subjektivnem pojmovanju državne uprave. V tem primeru najprej določimo, kdo izvršuje naloge državne uprave, in nato poskušamo določiti vsebino oz. dejavnost uprave.

Izraz **uprava** pogosto uporabljamo. Z njim označujemo organ oziroma skupino organov (npr. občinska uprava, državna uprava) ali del neke organizacije (npr. uprava podjetja). V obeh primerih pomeni uprava nekaj, kar je izven pravega ustvarjalnega in koristnega produktivnega dela in pomeni sinonim za delo, ki se opravlja po pisarnah oz. uradih. Običajno se za upravo uporabljajo izrazi birokracija, administracija, uradništvo ipd., ki so sicer tuji izrazi za upravo, vendar nosijo praviloma negativen prizvok. Opravki pri državni upravi so za ljudi še vedno nekaj neprijetnega, »nujno zlo«, poleg tega pa ljudje vidijo predvsem negativne lastnosti uprave. Taka opredelitev pomeni opredelitev uprave z organizacijskega vidika.

Funkcionalni vidik pa opredeljuje upravo kot dejavnost, ki je nujna sestavina vsakega človekovega organiziranega delovanja. Z upravo se srečamo takoj, ko je potrebno neko organizirano delo. Rakočevič (Rakočevič, 1994, str. 26–27) ugotavlja, da popolna definicija uprave kot dejavnosti ni mogoča, so pa za upravo bistveni naslednji elementi:

- Uprava je posebna dejavnost, ki skupaj z drugimi dejavnostmi uresničuje postavljene cilje določene organizacije in mora biti prilagojena organizaciji, v kateri opravlja svoje funkcije.
- Upravna dejavnost ne pomeni neposrednega uresničevanja postavljenih ciljev, ampak povezovanje, koordiniranje, usmerjanje, načrtovanje in organiziranje drugih dejavnosti in aktivnosti v organizaciji z namenom doseganja sprejetih ciljev.
- Uprava je del celotne dejavnosti upravljanja oziroma odločanja, pri čemer so nosilci odločanja upravi nadrejeni in jim je uprava za svoje delovanje odgovorna.
- Uprava je posebna strokovna dejavnost, zato jo morajo opravljati ljudje z ustreznimi strokovnimi znanji.

Rakočevič opredeljuje **državo** kot najsplošnejšo družbeno organizacijo oziroma družbeni sistem, ki je sestavljen iz številnih in različnih sistemov (Rakočevič, 1994, str. 58). Država je organizacija, ki jo oblikuje določena družba zaradi zadovoljevanja skupnih potreb in interesov. Ljudje v sodobni družbi vseh potreb in interesov ne moremo zadovoljiti sami, v krogu družine ali prijateljev. Virant (Virant, 1998, str. 21) ugotavlja, da je razmerje med javno in zasebno sfero, med skupnostjo in posameznikom temeljno vprašanje sodobne družbe. Določitev neke potrebe oziroma koristi za družbeno pomembno pomeni, da ta ni več prepuščena urejanju oziroma odnosom v zasebni sferi.

Vendar pa je **država organizacija s posebnimi lastnostmi**. Za državo sta bistveni lastnosti pravni red in ozemlje. Pravni red določa naloge, ki morajo biti v državi uresničene, ter način uresničevanja teh nalog. Pravni red vsebuje obvezna pravila ravnanja, ki veljajo za vse na ozemlju države in za katera je značilno, da se njihovo spoštovanje lahko zagotovi tudi s prisilnimi sredstvi. Naslednja značilnost države je torej oblast, to je monopolni položaj, ki ga ima samo država, saj edina **razpolaga z represivnim aparatom**, s katerim lahko vsako svojo odločitev, če je to potrebno, tudi prisilno izvrši. Za sodobno demokratično državo je značilno, da mora imeti politična oblast pravni značaj, kar pomeni, da mora temeljiti na veljavnem pravnem redu. Družbeni odnosi, ki so značilni za neko družbo, določajo funkcijo in vlogo države, kar se odraža v različnih državnih ureditvah. Poleg oblastnih funkcij pa država opravlja celo vrsto nalog, ki se izvajajo brez oblastne prisile.

Država opravlja več **funkcij** (Godec, 1993, str.19–20). Najpogostejša je delitev funkcij države na tri osnovne oziroma tradicionalne funkcije državne oblasti (od katerih pa se vse pogosteje izdvaja še četrta, vladna oziroma politično-izvršilna funkcija):

1. Normativna ali **zakonodajna funkcija** je funkcija, v okviru katere državna oblast izdaja zakone (poleg ustave) kot najvišje pravne akte v državi in s tem postavlja okvir in meje za izvajanje drugih državnih funkcij.
2. **Sodna funkcija** predstavlja funkcijo ugotovitve kršitev pravnih norm in odstranitve teh kršitev.
3. **Izvršilno-upravna funkcija** države pomeni izvrševanje zakonov, ki jih sprejme zakonodajni organ.

Za uresničevanje funkcij državne oblasti so v državi ustanovljeni različni organi. Normativno funkcijo opravljajo **zakonodajni organi** (državni zbor, parlament, skupščina, kongres ipd.), sodno funkcijo opravljajo **sodni organi** (sodišča). Izvršilno-upravno funkcijo pa izvajajo izvršilni in **upravni organi** (vlada, upravni organi). Državna uprava skrbi za to, da so državne naloge uresničene. Pri tem so državne oblastne funkcije urejene tako, da so med seboj neodvisne in kontrolirane druga od druge, obenem pa tako, da se nobena ne more osamosvojiti v taki meri, da bi si pridobila absolutno oblast.

Za sodobno državno upravo je značilno, da ne opravlja več samo treh osnovnih funkcij, ki jih je opravljal klasična državna uprava. Trpin (Trpin, 1993, str. 16) navaja še naslednji nalogi, ki jih opravlja državna uprava poleg izvršilno-upravne funkcije:

1. **Naloge strokovno tehnične uprave:** državna uprava zbira informacije ter oblikuje alternative za podporo upravnemu odločanju. Gre za spremljanje stanja na posameznih področjih ter predlaganje zakonov ter drugih aktov in ukrepov ustreznim organom.
2. **Pospeševalne naloge:** državna uprava z neoblastnimi ukrepi pospešuje razvoj drugih delov družbenega sistema, predvsem gospodarstva.

Državna uprava je torej strokovni aparat, ki pripravlja strokovne podlage za politično odločanje in neposredno izvršuje politiko zakonodajnih organov. Vendar pa lahko država posamezne dele funkcij državne uprave z javnim pooblastilom prenese tudi na organizacije, ki po organizacijski opredelitvi ne sodijo v državno upravo. Organizacije državne uprave pa ne izvajajo več samo upravnih funkcij, ampak vedno več drugih storitvenih ali pospeševalnih nalog.

4. 1. 1 Državna uprava Republike Slovenije

Pri opredelitvi državne uprave Republike Slovenije (dalje RS) bom izhajala iz zakonodajne ureditve. Pri pregledu zakonodaje sem ugotovila, da državno upravo opredeljujeta dva zakona: Zakon o Vladi RS¹⁴ in Zakon o državni upravi.¹⁵ Iz opredelitev organov državne uprave in njihovih nalog v teh dveh zakonih izhaja, da se pri nas **izvršilna oblast** deli na dve veji: na **politično-izvršilno**, ki jo opravljajo Vlada RS in vladne službe in na **upravno-izvršilno**, ki jo opravljajo ostali organi državne uprave.

Zakon o Vladi RS določa, da je **Vlada RS** organ izvršilne oblasti in hkrati **najvišji organ državne uprave**. Funkcija Vlade RS je torej dvojna: opravlja politično izvršilno in upravno funkcijo. **Vlado RS** sestavljajo predsednik vlade in ministri ter ministrice. Za organizacijsko, strokovno in drugo pomoč pri delovanju vlade in usklajevanju dela ministrstev ima vlada ustanovljene **vladne službe**.

¹⁴ Zakon o Vladi Republike Slovenije – uradno prečiščeno besedilo (Uradni list RS, št. 24/2005).

¹⁵ Zakon o državni upravi – uradno prečiščeno besedilo (Uradni list RS, št. 113/2005).

Zakon o državni upravi pa opredeljuje državno upravo kot del izvršilne oblasti v RS, ki opravlja naslednje upravne naloge:

- **Sodelovanje pri oblikovanju politik:** uprava za vlado pripravlja predloge zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov ter druga gradiva ter zagotavlja drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik.
- **Izvršilne naloge:** uprava izvršuje zakone in druge predpise.
- **Inšpekcijski nadzor:** uprava opravlja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov.
- **Spremljanje stanja:** uprava spremlja stanje družbe na področjih, za katera je pristojna in skrbi za njen razvoj v skladu s sprejeto politiko države.
- **Razvojne naloge:** uprava na podlagi in v okviru zakonov, drugih predpisov in državnega proračuna spodbuja oziroma usmerja družbeni razvoj.
- **Zagotavljanje javnih služb:** uprava zagotavlja opravljanje javnih služb v skladu z zakonom.

Upravne naloge pri nas opravljajo **ministrstva, organi v njihovi sestavi in upravne enote**. Upravna enota se ustanovi za opravljanje nalog državne uprave, ki jih je treba organizirati in izvajati teritorialno. Za izvajanje upravnih nalog se lahko ustanovi **javna agencija**, če je s tem omogočeno učinkovitejše in smotnejše opravljanje upravnih nalog kot v upravnem organu. Javna agencija se ustanovi, če se lahko opravljanje upravnih nalog v celoti ali pretežno financira z upravnimi taksami oziroma plačili uporabnikov ali če glede na naravo oziroma vrsto nalog ni potreben ali ni primeren stalni neposredni politični nadzor nad opravljanjem nalog. Iz istih razlogov pa lahko z zakonom ali na podlagi zakona javno pooblastilo za opravljanje upravnih nalog pridobijo tudi **druge osebe javnega prava, posamezniki in pravne osebe zasebnega prava**.

Trstenjakova (Trstenjak, 2003, str. 26) deli državno upravo na t. i. **neposredno državno upravo**, kamor uvršča izvajanje upravnih nalog preko ministrstev, njihovih organov v sestavi in upravnih enot, in t. i. **posredno državno upravo** (ali javno upravo v ožjem pomenu), kamor uvršča izvajanje upravnih nalog preko javnih agencij in drugih nosilcev javnih pooblastil.

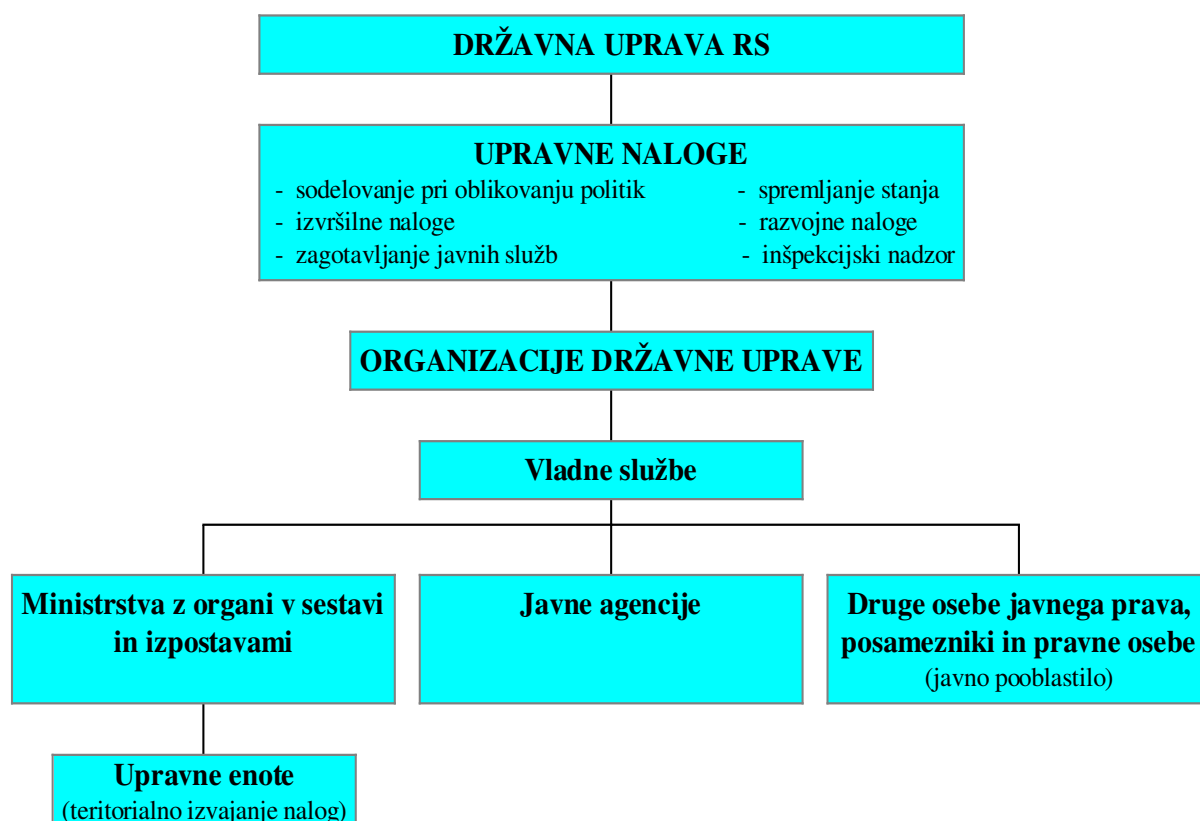
Iz zakonskih določil torej izhaja, da je opredelitev državne uprave pri nas funkcionalna, saj izhaja predvsem iz upravnih nalog in ne iz organov, ki opravljajo upravne naloge. Pod določenimi pogoji (javno pooblastilo) lahko naloge državne uprave opravljajo tudi posamezniki in pravne osebe zasebnega prava. Posredna državna uprava s pridobljenimi pooblastili za opravljanje upravnih nalog postaja pomemben del državne uprave, na katerega pri reformah ne bi smeli pozabiti.

Pri tem je potrebno poudariti, da državna uprava predstavlja le del javnega sektorja v Republiki Sloveniji. Predpisi javno upravo in javni sektor različno definirajo. Širši od pojma državne uprave je pojem javna uprava, ki pa tudi ni enotno opredeljen. S pojmom javne uprave po navadi označujemo poleg organov državne uprave še uprave lokalnih skupnosti ter pravne osebe javnega prava, ki so nosilci javnih pooblastil, ter druge nosilce javnih pooblastil

(Trstenjak, 2003, str. 14). Še širši je pojem javnega sektorja. Tako Zakon o javnih uslužbencih¹⁶ in Zakon o sistemu plač v javnem sektorju¹⁷ navajata, da javni sektor sestavljajo: državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti; javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi; druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. Javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, po tem zakonu niso del javnega sektorja. Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005 (Vlada RS, 2003) pa tej definiciji dodaja še javna podjetja kot izvajalce javnih služb na področju gospodarske infrastrukture.

V Sliki 3 so prikazane upravne naloge in organizacije državne uprave v RS. V magistrskem delu bom obravnavala predvsem delovanje neposredne državne uprave. Za podjetništvo pa postaja vedno bolj pomembno tudi delovanje posredne državne uprave (zbornic, agencij in zasebnikov z javnimi pooblastili), na katero je država z zakoni prenesla izvajanje državnih nalog (izdajanje dovoljenj, licenc ipd.).

Slika 3: Državna uprava RS (upravne naloge in izvajalci)



Vir: Zakon o državni upravi, 2005.

¹⁶ Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/2002, 110/2002, 2/2004, 23/2005, 62/2005 – odločba US, 75/2005 – odločba US in 113/2005).

¹⁷ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju – uradno prečiščeno besedilo (Uradni list RS, št. 70/2005).

4. 1. 2 Upravne enote

Upravne enote (dalje UE) so bile ustanovljene na podlagi Zakona o upravi¹⁸ in so pričele delovati s 1. 1. 1995. Takrat so bile naloge, ki so jih do leta 1994 opravljale bivše občine, razdeljene med UE (te so od bivših občin prevzele upravne naloge) in na novo ustanovljene občine (te so od bivših občin prevzele naloge lokalne samouprave). UE so samostojne organizacijske enote, ki opravljajo naloge na področjih, za katera so ustanovljena posamezna ministrstva.

Zakon o državni upravi določa, da se UE ustanovi za **opravljanje nalog državne uprave**, ki jih je zaradi njihove narave potrebno **organizirati in izvajati teritorialno**. Območja UE določi vlada z uredbo tako, da je zagotovljeno racionalno in učinkovito opravljanje upravnih nalog. Območje UE praviloma obsega območje ene ali več lokalnih skupnosti. Od leta 1995 imamo v Sloveniji ustanovljenih 58 UE, pripravlja pa se njihova reorganizacija kot vertikalna povezava sedanjih UE in krajevnih uradov v upravne okraje (predvidenih je 14 upravnih okrajev). Reorganizacija je načrtovana zaradi racionalizacije vodstvenih funkcij in režijskih služb. Upravne storitve pa se bodo izvajale na istih mestih, kjer so sedaj UE.

UE **odločajo na prvi stopnji v upravnih stvareh** iz državne pristojnosti, če z zakonom za posamezne upravne stvari ni določeno drugače. UE opravljajo tudi **druge upravne naloge** iz državne pristojnosti, določene z zakoni, ki urejajo posamezna področja. Poleg odločanja v upravnih zadevah UE opravljajo vedno več drugih storitev (upravne overitve, izdajanje izpiskov iz zemljiške knjige, storitve e-VEM vstopne točke ipd.), zaradi deregulacije pa se spreminja tudi način vodenja upravnih postopkov.

UE imajo svoje organe in vodstvo, vendar so pri izvajanju nalog in poslovanju odvisne od pristojnih ministrstev in Vlade RS. UE opravljajo zadeve s svojega delovnega področja pod **strokovnim vodstvom ministrstev**, na katerih delovno področje sodijo posamezne zadeve. Načelnik UE mora na podlagi zakona o državni upravi o izvrševanju nalog redno poročati ministrstvu, pristojnemu za upravo, in resornim ministrstvom. Poročanje ministrstvu, pristojnemu za upravo, zajema celotno delovanje UE, poročanje resornim ministrstvom pa zajema izvrševanje nalog na njihovih delovnih področjih.

UE vodi načelnik. **Načelnik** predstavlja UE, izdaja odločbe v upravnem postopku na prvi stopnji, koordinira delo notranjih organizacijskih enot, zagotavlja opravljanje strokovnih in drugih nalog, ki so skupne notranjim organizacijskim enotam, opravlja druge organizacijske naloge v zvezi z delovanjem UE ter skrbi za sodelovanje z lokalnimi skupnostmi z območja upravne enote. Za svoje delo je odgovoren Vladi RS in ministrstvom.

¹⁸ Zakon o upravi (Uradni list RS, št. 67/1994).

V UE se za posamezna delovna področja lahko organizirajo sektorji, če je za opravljanje nalog sistemiziranih najmanj 30 delovnih mest in **oddelki**, če je sistemiziranih najmanj 8 delovnih mest. V okviru oddelka se lahko organizirajo referati, če je v oddelku sistemiziranih najmanj 16 delovnih mest, v referatu pa najmanj 5 delovnih mest. Za opravljanje spremljajočih nalog se lahko organizirajo **službe**, če je sistemiziranih najmanj 5 delovnih mest. **Vodja organizacijske enote** je za svoje delo in za delo organizacijske enote odgovoren predstojniku (načelniku), opravlja pa naloge načrtovanja, organiziranja, usmerjanja in nadzora opravljanja dela v notranji organizacijski enoti. Po pooblastilu predstojnika odloča o zadevah z delovnega področja in opravlja najzahtevnejše naloge z delovnega področja notranje organizacijske enote¹⁹.

Drugi javni uslužbenci v UE opravljajo naloge, določene z zakoni in drugimi predpisi ter s pravilnikom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, v skladu s pristojnostmi in pooblastili, ki jih za opravljanje posameznih delovnih nalog določajo zakoni in drugi predpisi, ter po navodilih vodje notranje organizacijske enote. Za strokovno delo na svojem delovnem področju so odgovorni načelniku in vodji notranje organizacijske enote.

4.2 Tradicionalna državna uprava

Povedali smo že, da sta se pomen in vloga države v družbi v zgodovini spreminjala. Virant (Virant, 1998, str. 25–26) našteva tri tendence v razvoju države :

1. **Demokratizacija:** uvajanje institucij in mehanizmov, ki omogočajo odločanje državljanov o javnih zadevah – npr. volitve, referendum.
2. **Zmanjševanje vloge prisile.**
3. **Razvoj servisne vloge države:** poleg avtoritarne vloge, ki se zmanjšuje, država zagotavlja številne javne dobrine, ki ne zahtevajo oblastnih posegov v posameznikovo zasebno sfero.

Pusić (Pusić, 1978, str. 38–71) pa našteva štiri tendence, ki se pojavljajo pri razvoju upravnih organizacij:

1. **Tendenca naraščanja:** uprava narašča absolutno – narašča število upravnih organizacij, število zaposlenih v teh organizacijah ter obseg uporabljenih sredstev – ter relativno, ker raste hitreje kot ostali sektorji, zato se delež upravnih organizacij, zaposlenih v upravi in uporabljenih sredstev povečuje.
2. **Tendenca diferenciacije:** zaradi naraščanja obsega in raznovrstnosti nalog, ki jih opravljajo upravne organizacije in lažje koordinacije, se ustanavljajo nove organizacijske enote, narašča npr. število delovnih področij oziroma ministrstev.
3. **Tendenca zmanjšanja vloge prisile:** sredstva fizične prisile nadomešča urejanje družbenih razmerij in storitvene naloge.
4. **Tendenca profesionalizacije:** za upravno delo je potrebno vedno več znanja.

¹⁹ Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih (Uradni list RS, št. 58/2003, 81/2003, 109/2003, 22/2004, 43/2004, 58/2004, 138/2004, 35/2005, 60/2005, 72/2005 in 112/2005).

Državna uprava ima večstoletno tradicijo. Značilnosti tradicionalne državne uprave izvirajo iz značilnosti birokratske organizacije, katere temelje je postavil nemški sociolog **Max Weber** (1864–1921). Webrovemu teoretičnemu razmišljanju o javni upravi lahko rečemo kar **paradigma**, saj je ves čas obvladoval in usmerjal tako razmišljanje kot tudi praktično dejavnost na področju javne uprave v preteklem stoletju. Jedro Webrove paradigme je hierarhična, strokovna in politično nevtralna javna uprava. Weber je zagovarjal stališče, da mora biti v organizaciji vse znano in predpisano vnaprej. Značilnosti birokratske organizacije in njeni neželeni učinki so prikazani v Tabeli 5.

Tabela 5: Značilnosti in neželeni učinki birokratske organizacije

ZNAILNOSTI	NEŽELENI UČINKI
– hierarhična piramida	– togost v ravnanju
– profesionalnost in specializacija zaposlenih	– opravičevanje postopkov z vnaprej določenimi pravili ravnanja
– depersonalizacija odnosov z ljudmi kot nosilci vlog in izvrševalci upravnih nalog	– brezosebno in neinventivno obravnavanje zadev
– ločitev politike in uprave	– brezdušen in brezoseben odnos do strank
– utrjena rutinizirana delitev dela	– zapiranje pred zunanjimi vplivi
– abstraktna pravila o strukturi in dejavnosti organizacije – formalno dokumentiranje in komuniciranje	– oblikovanje in branjenje posebnih interesov notranjih organizacijskih enot in posameznih skupin

Vir: Kovač v Ferfila et al., 2002, str.163 in Rakočević, 1994, str. 47.

Menedžment v birokratski organizaciji naj bi brezpogojno upošteval načela, ki so navedena v prvem stolpcu Tabele 5. Za Webra je bilo birokratsko upravljanje predvsem strokovno izvrševanja nalog, ki jih upravi naloži zakonodajalec. Pomanjkljivost Webrovega modela predstavlja dejstvo, da obravnava birokratsko organizacijo kot zaprt sistem, ne da bi upošteval vplive iz okolja. Zaradi poudarjanja racionalnega ravnanja tudi ne upošteva, da ljudje ne ravnaajo vedno tako, kot je predvideno oziroma racionalno, in ne upošteva pomena medosebnih odnosov. Poleg tega pa ta tip organizacije povzroča celo vrsto neželenih učinkov, ki so razvidni iz drugega stolpca v Tabeli 5. Ker mora biti vse predvideno vnaprej, se birokratska organizacija težko prilagaja spremembam. Načelo hierarhičnosti zahteva, da odločitve sprejema hierarhični vrh organizacije, strokovne podlage za odločanje pa mu pripravijo podrejeni. Tako prihaja do protislovja: tisti, ki ima potrebno znanje in vednost, potrebno za odločanje, formalno ne odloča; tisti, ki pa je pristojen za odločanje, ne razpolaga s potrebnim znanjem (Rakočević, 1994, str. 47–48).

Velike in hitre spremembe v družbi, kot so demokratizacija, globalizacija, informatizacija itd., so povzročile, da je postala birokratska organizacija državne uprave neprimerna. Za klasični birokratski model je značilno, da ima zastopanje javnega interesa prednost pred zasebnim interesom, pri poslovanju pa je pomembno zagotavljanje zakonitosti, nevtralnosti, odgovornosti,

pristojnosti in poštenosti. Poleg naštetih vrednot, ki so značilne za klasično upravo, mora sodobna uprava, če želi zadovoljiti potrebe in zahteve okolja, uvesti še pojme uspešnost, ekonomičnost, kakovost in odličnost. Gre za elemente, ki so značilni za zasebni sektor in ki jih je potrebno prilagoditi in uvesti tudi v javni sektor, če želimo, da bo ta bolje zadovoljeval potrebe sodobne družbe.

4.3 Sodobna državna uprava

4.3.1 Teorija javne izbire

Zahteve po zmanjšanju obsega sredstev za delovanje javne uprave in spoznanja o njeni neučinkovitosti so vplivala tudi na oblikovanje **teorije javne izbire**. Gre za vejo ekonomije, ki proučuje obnašanje volivcev, politikov in vladnih uradnikov pri sprejemanju odločitev, in temelji na ekonomskih principih. Bistvo teorije javne izbire predstavlja spoznanje, da se posamezniki tudi kot volivci, politiki, lobisti ali državni uradniki **obnašamo racionalno** in pri sprejemanju odločitev upoštevamo predvsem lastno korist. Skrb za lastne interese prevlada nad skrbjo za interese drugih tudi na političnih trgih, enako kot to velja za obnašanje na zasebnih trgih.

Pri javnih dobrinah namesto trga in tržnih institucij nastopijo **politični proces in politične institucije** (Ferfila v Ferfila et al., 2002, str. 37). Namesto učinkovitega cenovnega mehanizma pri javnih dobrinah nastopi politični mehanizem, kjer se odločitve sprejemajo posredno in kolektivno. **Odločitve** se sprejemajo **posredno** – preko izvoljenih predstavnikov – in **kolektivno** – preko različnih metod glasovanja (s soglasjem, z enostavno večino glasov ali z dvotretjinsko večino glasov). Za trg javnih dobrin in politični proces je značilno, da sodelujoči posamezniki niso motivirani za učinkovito delovanje, saj nihče od njih nima od tega neposrednih osebnih koristi. Ker ima glas posameznega volivca le majhno težo pri končnem rezultatu, je tudi korist, ki jo ima posamezen volivec zaradi glasovanja, majhna. Ker se tudi volivci obnašajo racionalno, nastopi volilna ignoranca, ki je posledica presežka stroškov nad koristmi, ki jih ima volivec zaradi udeležbe na volitvah. **Racionalno volilno ignoranco** (ang. rational voter ignorance) dokazujejo nizke volilne udeležbe na volitvah v demokratičnih državah. Tako obnašanje je v zasebnem sektorju redko, saj so kupci motivirani, da za plačano ceno dobijo najboljše blago ali storitev. Zaradi istega razloga tudi volivci niso motivirani, da bi dejansko spremljali in nadzirali delovanje politikov in vlade.

Naslednja razlika med trgom javnih dobrin in trgom zasebnih dobrin se kaže v dejstvu, da se pri sprejemanju odločitev v političnem procesu (npr. pri sprejemanju zakonov) politiki **odločajo o uporabi virov drugih ljudi**, ne njihovih osebnih virov. Učinkovite odločitve ne bodo prihranile denarja politikov niti ne bodo deležni nobenega dela prihrankov, ki ga s svojo odločitvijo prihranijo državljanom. Iz tega izvira tudi šibka spodbuda za dober menedžment v javnem interesu. Drugače kot večina neorganiziranih volivcev pa se obnašajo organizirane interesne skupine in lobiji, ki imajo koristi od vladnih odločitev, in preko finančnih, volilnih ali kakšnih

drugih oblik podpore vplivajo na obnašanje politikov na način, ki v največji meri zastopa njihove interese. Zakonodajalci imajo moč zagotoviti potrebne vire z obdavčitvijo ali na drug prisilen način, volivci pa slabo spremljajo obnašanje izvoljenih politikov, zato se ti velikokrat obnašajo na način, ki je drag za državljane.

Ugotovitev, da odsotnost konkurence pri javni in predvsem državni upravi povzroča njeno neučinkovitost, je spremenila tudi poglede na učinkovitost državne uprave. Za Maxa Webra kot utemeljitelja zgodnjih teorij o birokraciji je birokratska organizacija je pomenila najvišjo stopnjo učinkovitosti in racionalnosti. Prvi izziv Webrovi paradigmi o učinkovitosti birokratske organizacije predstavlja zakon piramidne rasti Northcota Parkinsona iz leta 1957, ki ga podrobneje predstavljam v petem poglavju.

Naslednje prelomno delo z bolj realističnim razumevanjem birokracije je knjiga Williama A. Niskakena: *Bureaucracy and Representative Government*, objavljena leta 1971. Niskakena je za razliko od Webra zanimal odnos med uradom in njegovim okoljem oziroma političnimi sponzorji. Gre za prvi poskus oziroma okvir **ekonomske teorije obnašanja uradov** (ang. *bureaus*), s katerim bi razvili predvidljiv model obnašanja političnih institucij, podobno kot to velja za modele, ki opisujejo obnašanje tržnih institucij. Niskaken (Niskaken, 1994, str. 270) opredeljuje urad kot neprofitno organizacijo, ki je vsaj delno financirana z obdobjno dotacijo ali subvencijo. Čeprav je Niskaken analiziral predvsem vladne urade, torej državno upravo in obnašanje njenih vodilnih uradnikov (ang. *senior officer of a bureau*), veljajo njegove ugotovitve za vse neprofitne organizacije, tudi zasebne in za velika zasebna podjetja. Niskakenova osnovna teorija je temeljila na treh predpostavkah, ki jih je kasneje spremenil.

Dopolnjena teorija temelji na naslednjih sedmih bistvenih elementih (Niskaken, 1994, str. 271–272):

- **Uradniki** so zelo **podobni zaposlenim v drugih organizacijah**. Njihovo obnašanje je sicer drugačno, vendar predvsem zaradi spodbud in omejitev, ki veljajo v uradih. Ljudje namreč izbirajo delo in organizacije, ki jih nagradujejo tako, da nagrade najbolj ustrezajo njihovim preferencam. Uradi se od zasebnih podjetij razlikujejo iz razlogov, navedenih v nadaljevanju.
- Večina uradov ima **monopolne kupce** svojih storitev. Ponavadi so to skupine političnih uradnikov (dejansko povpraševanje po rezultatih uradov prihaja s strani političnih sponzorjev, ne pa od končnih potrošnikov njihovih storitev).
- Večina uradov je **monopolnih ponudnikov** storitev.
- Dvostranski monopolni odnos med uradi in njihovimi sponzorji pogosteje vključuje **proračunsko financiranje** uradov kot plačilo na enoto proizvoda ali storitve.
- Pri nobenem **dvostranskem monopolu** ni univerzalnega ravnotežja med proračunom in iznosi glede na preference sponzorjev in preference uradnikov. Pogajalsko moč sponzorjev predstavlja njihov nadzor nad delom, določanje proračuna in zamenjava vodstva. Prednost uradov pa je v boljši informiranosti o stroških zagotavljanja storitev.

- Vloga sponzorjev je oslABLJena tudi zaradi **nezadostne spodbude za učinkovitejše delo** uradov, saj so deležni le majhnega dela koristi zaradi učinkovitejšega dela. Zato sponzorji uporabljajo svojo avtoriteto za pridobitev dela presežka urada na način, ki bolj ustreza koristim skupine sponzorjev kot interesom širše skupine zakonodajalcev in volivcev.
- Niti sponzorji niti vodilni uradniki nimajo gmotne koristi od presežka, ki ga ustvari urad, zato je **morebitni presežek** uporabljen na način, ki **posredno služi interesom sponzorjev in uradnikov**, čeprav ni direktne kompenzacije.

4. 3. 2 Novi javni menedžment

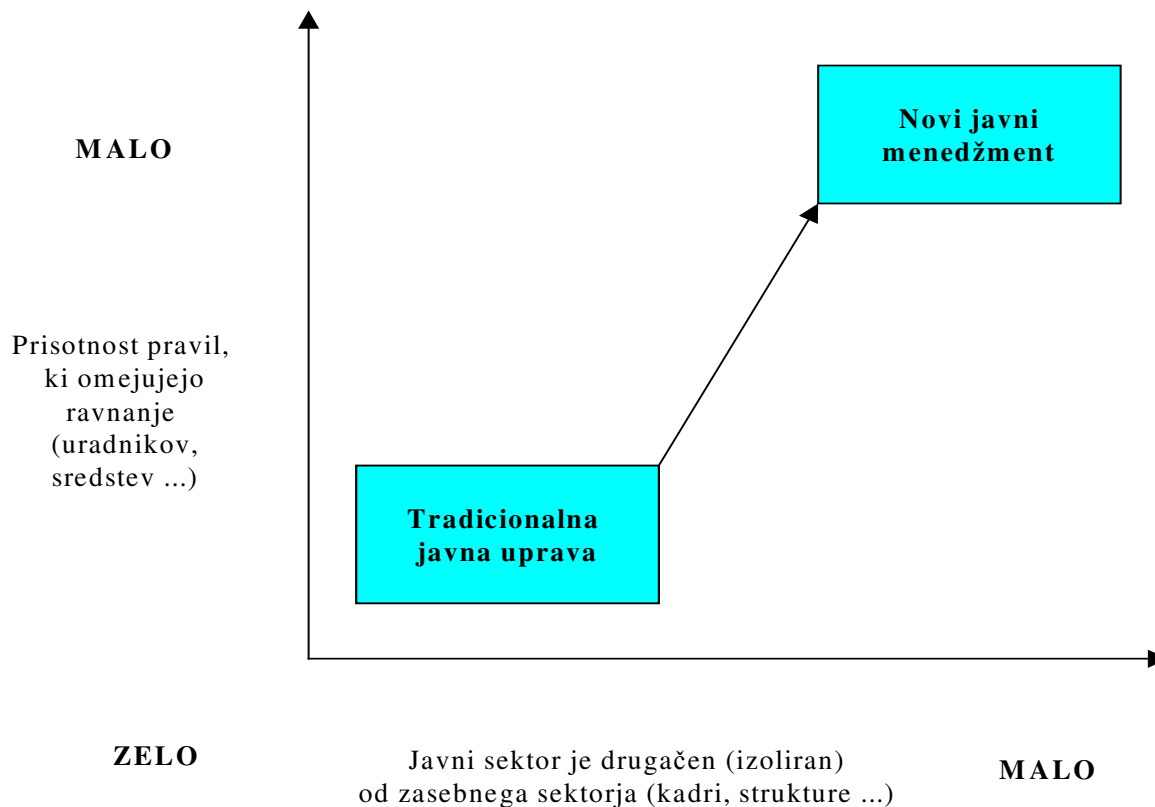
Da bi lahko v javni sektor kljub njegovi specifični vlogi vnesli več tekmovalnega duha in uporabili številna spoznanja in tehnike sodobnega menedžmenta, ki so nastajala v desetletjih intenzivnih proučevanj, se je v drugi polovici osemdesetih let prejšnjega stoletja pričela oblikovati nova miselnost o menedžmentu v javnem sektorju pod skupnim imenom **novi javni menedžment** (dalje: NJM). Za NJM je značilno, da v javno upravo vnaša tiste elemente upravljanja in delovanja zasebnega sektorja, ki povečujejo učinkovitost, posodabljanje informacijske tehnologije in organizacijskih modelov. Kovačeva (Kovač v Ferfila et al., 2002, str. 175) navaja, da NJM pomeni **ново paradigmo upravljanja javnega sektorja** s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in splošni učinkovitosti z uvajanjem aplikativnih metod dela in tržnih (konkurenčnih) mehanizmov iz zasebnega v javni sektor. Je nadgradnja klasičnemu upravnemu delu, saj poleg tradicionalnih načel zakonitosti, enakosti, apolitičnosti in samostojnosti dodaja značilnosti sodobne uprave, to je: usmerjenost k uporabnikom, uspešnost in učinkovitost, gospodarnost in odprtost (Kovač v Brezovšek et al., 2004, str. 178).

Kovačeva (Kovač v Brezovšek et al., 2004, str. 181) tudi opozarja, da kljub podobnosti sprememb v javnem sektorju z dogajanjem v velikih gospodarskih korporacijah ne smemo pozabiti na to, da imata javni in zasebni sektor drugačno poslanstvo in motiv svojega delovanja. Zato popolna in nekritična aplikacija podjetniških načel v javno upravo ni ustrezna. To velja zlasti za prevlado načela zakonitosti nad načelom učinkovitosti javne uprave in zadovoljevanje javnega interesa pred ekonomsko uspešnostjo ali celo dobičkonosnostjo.

NJM vse bolj postaja zaščitni znak za različne politike in upravne rešitve, ki poudarjajo predvsem naslednje tri bistvene skupine ukrepov (Pečar, 2003, str. 18):

- **razvijanje tekmovalnosti** kot instrument za razbijanje monopola izvajalcev javnih storitev (npr. z javnimi razpisi, financiranjem glede na število uporabnikov storitev, sistemi vavčerja, pritožbenimi potmi ipd.),
- **razdruževanje prevelikih upravnih birokracij** zaradi večje preglednosti in učinkovitosti organizacij javnega sektorja,
- **spodbujanje večje učinkovitosti** po vzoru privatnega sektorja.

Slika 4: Prehod od tradicionalne javne uprave k novemu javnemu menedžmentu



Vir: Pečar, 2003, str. 17.

V Tabeli 6 so prikazane razlike med klasičnim menedžmentom (ang. public administration) in NJM.

Tabela 6: Razlike med klasičnim in novim javnim menedžmentom

KLASIČNI MODEL JAVNEGA UPRAVLJANJA	MODEL NOVEGA JAVNEGA UPRAVLJANJA
– pravila	– cilji in rezultati
– zakoniti postopki	– učinkovitost dela
– predvidljivost okolja	– prilagoditev okolju
– odgovornost	– usmeritev k rezultatom
– formalizem (primeri)	– inovativnost
– tajnost	– odprtost
– pritožbe; s pogajanjem	– z odpovedjo
– zakonitost	– uspešnost
– profesionalnost, lojalnost	– zadovoljevanje osebnih interesov
– javni interes, javna korist	– dobiček

Vir: Lane, 1995, str. 195²⁰ iz Kovač v Brezovšek et al., 2004, str. 180.

²⁰ Lane Jan Erik: The Public sector. London: Sage Publication, 1995.

Vsem reformnim procesom je skupna želja, lahko bi rekli celo potreba in zahteva po izboljšanju delovanja javne uprave, da bo ta postala učinkovitejša in zato manj potratna. Kljub enotnemu izhodišču pa obstajajo različni pristopi in metode, kako to doseči.

Kovačeva (Kovač v Ferfila et al., 2002, str. 206) ugotavlja, da je za pregled in kasneje za raziskave smiselno vzeti tip preoblikovanja vladnega sektorja po načelih Osborna in Gaeblerja v delu *Reinventing Government*²¹, in sicer zaradi sistematičnega pristopa, celostnega pregleda teorije, globalnosti načel in relativno novega koncepta. Osborne in Gaebler sta opredelila deset glavnih načel, ki sestavljajo koncept celovitega obvladovanja kakovosti v javnem sektorju (povzeto po Kovač v Ferfila et al., 2002, str. 206–239).

1. Usmerjanje namesto izvajanja

Naloga uprave je predvsem zagotavljanje javnih storitev, izvajanje pa naj bo prepuščeno javnim ali zasebnim subjektom na podlagi konkurenčnih prednosti. Pri tem je pomembno poudariti, da je vnašanje konkurence v javno upravo smiselno na področju izvajanja, ne pa tudi na področju usmerjanja, kjer je odgovornost za splošno dobro monopolna odgovornost javne uprave.

2. Usmerjenost k uporabnikom

Uprava mora prilagoditi svoje poslovanje potrebam uporabnikov po vzoru zasebnega sektorja. To obsega postopne korake od opredelitve poslanstva, tržne segmentacije, oblikovanje storitev po meri strank, izvajanja storitev, trženja, sistema ravnanja z ljudmi pri delu in vrednotenja odnosov po kriterijih kakovosti storitev. Konkretno se usmerjenost k uporabnikom kaže v obliki zagotavljanja ustreznih informacij o postopkih, potrebnih dokumentih, kontaktnih osebah, uradnih urah ipd., dostopnosti lokacij, prilagojenem delovnem času, pritožbenih postopkih, omogočanju alternativnih načinov opravljanja zadev (npr. preko medmrežja, elektronske pošte). Pri tem je pomembno, da se usmerjenost k uporabnikom začne že pri politikah v fazi priprave in presoje predloga zakona.

3. Poslanstvo in strateški menedžment

Državna uprava izvršuje sprejeto zakonodajo, kljub temu pa mora kot vsaka organizacija imeti postavljeno vizijo in poslanstvo. To dvojje ima namreč velik vpliv na zaposlene in na organizacijsko kulturo. S strateškim načrtovanjem dosežemo večjo učinkovitost in odzivnost, izboljšanje razumevanja in učenja, izboljšanje odločanja, večjo identifikacijo zaposlenih z organizacijo in lastno odgovornostjo, izboljšano komunikacijo in večjo politično podporo. Pomembno strateško politiko v upravi predstavlja ravnanje z ljudmi pri delu.

4. Naravnost k rezultatom, uspešnost in učinkovitost

Zaradi omejenih možnosti prenosa tržnih mehanizmov v javni sektor, ki bi njegove neuspešne dele sam izločal, je potrebno v javnem sektorju izvajati merjenje uspešnosti in učinkovitosti, in

²¹ Osborne David in Ted Gaebler: *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to Pentagon*, 1992.

sicer celotne uprave, njenih delov in posameznikov; ugotavljati zadovoljstvo zaposlenih in uporabnikov ter ekonomičnost poslovanja.

5. Ekonomičnost

Proračunsko financiranje naj bi bilo predvsem izhodno in dolgoročno naravnano (določanje sredstev po zastavljenih ciljih oz. načrtovanih rezultatih), kar spodbuja uspešnost in učinkovitost. Vgrajeni morajo biti mehanizmi za spodbujanje varčevanja, računovodstvo pa mora biti vodeno po vzoru zasebnega sektorja.

6. Neodvisnost in delegiranje

Neodvisnost pomeni relativno samostojnost pri odločanju in delovanju javne uprave in je predpogoj za enakovredno sodelovanje in povezovanje ter tudi za odgovornost. Za javno upravo je značilno delegiranje nalog, ne pa tudi odgovornosti za razpolaganje z viri in pristojnostmi za izvedbo nalog. Zaradi tega prihaja do časovnega zamika med identifikacijo problemov in njihovim reševanjem. Tudi v javni upravi je potrebno uvesti prožnejše organizacijske strukture, kot so projektno delo, manj hierarhičnih ravni ipd.

7. Decentralizacija

Pozitivni učinki decentralizacije so: učinkovitejši in racionalnejši proces dela, večja kvaliteta odločanja, ker je mesto odločanja bližje mestu dogajanja; prilagodljivost in hitra odzivnost na zahteve okolja, boljša motivacija hierarhično nižje zaposlenih, zato tudi večja želja po usposabljanju in inovativnost, boljša organizacijska kultura, ki nadomešča prisilo, ipd. Negativni učinki pa so: manj učinkovita koordinacija, pomanjkanje sposobnega vodilnega kadra, tekmovanje med oddelki, manjša usklajenost ipd.

8. Konkurenčnost

Konkurenčnost zagotavlja kvalitetnejše storitve in inovativnost in s tem boljše zadovoljevanje potreb uporabnikov.

9. Preventivno in proaktivno delovanje

Proaktivno delovanje pomeni iskanje novih priložnosti, kar dosežemo s podjetniškim razmišljanjem tudi v javni upravi. Za preventivno in proaktivno delovanje mora organizacija poznati notranje in zunanje okolje, v katerem posluje (primerno orodje za tako analizo predstavlja SWOT-analiza).

10. Tržišče in tržnost

Storitve, ki jih zagotavlja državna uprava, ne morejo biti v celoti prepuščene delovanju trga zaradi dejavnikov okolja, v katerem posluje. Med njimi so najpomembnejši: odvisnost dela od politike, ki sprejema najpomembnejše odločitve; s predpisi opredeljena struktura in organiziranost dela, kar onemogoča prosto avtonomijo in fleksibilnost; zaščita javnega interesa pred zasebnimi dobičkonosnimi cilji, splošna potreba po zagotavljanju javnih dobrin in storitev,

katerih cena presega plačilno zmožnost uporabnikov; pomanjkanje strateškega razmišljanja in merjenja uspešnosti dela s skoraj izključno vhodno naravnano kontrolo.

NJM doživlja tudi kritiko (Kovač v Brezovšek et al., 2004, str. 181–183), ki je usmerjena predvsem na način izvajanja reform posameznih vlad (obstajajo razlike med načrti in izvedbo, izpuščajo se določena področja, ukrepi po področjih med seboj niso usklajeni ipd.). Poleg tega je bilo ugotovljeno, da povečevanje kakovosti storitev vodi v čedalje večje zahteve uporabnikov, pri reformah pa zaposlenim v upravi ni namenjeno dovolj pozornosti.

Tradicionalna državna uprava temelji na Webrovi birokratski organizaciji. Zaradi monopolnega položaja je državna uprava **neučinkovita in nagnjena k rasti**. Državni uslužbenci so le izvrševalci zakonov, njihovo ravnanje pa je togo in rutinsko. Usmerjeni so v **reševanje zadev**, in **ne** v opravljanje storitev in **reševanje problemov strank**. Odnos do strank je brezoseben in neprijazen.

Zaradi spremenjenih nalog in zahtev okolja se spreminja tudi položaj državne uprave. **Sodobna državna uprava** opravlja vedno **več svetovalnih in storitvenih nalog**. Uvajajo se **mehanizmi**, ki **povečujejo** njeno **učinkovitost** in **usmerjenost k uporabniku**. Državni uslužbenec ni več le izvrševalec zakonov, ampak s svojim strokovnim znanjem **pomaga** podjetnikom **pri reševanju problemov** in **premagovanju administrativnih ovir**.

4.4 Reforma državne uprave v Sloveniji

Reforma državne uprave poteka od leta 1996 v povezavi s procesom vključevanja Republike Slovenije v EU. Vlada RS v **Strategiji nadaljnjega razvoja javnega sektorja 2003–2005** (Vlada RS, 2003) kot izhodišče reform javnega sektorja navaja dve zahtevi, ki se pojavljata tako v Sloveniji kot tudi v drugih državah po svetu: smotrnejšo uporabo danih finančnih virov oz. celo zmanjševanje javnih izdatkov (privatizacija, racionalizacija, manjšanje števila zaposlenih) in zahtevo po bolj demokratičnem, odprtem, učinkovitejšem, hitrejšem in uporabniku bližjem opravljanju javnih storitev. Trije glavni cilji reform so: **učinkovitost, uspešnost in pravičnost**.

Po pregledu normativnih dokumentov in programov ter glede na uvedbe sprememb sem ugotovila, da lahko razvoj slovenske javne uprave razdelimo na naslednja obdobja: 1991–1995, 1996–1999 in obdobje po letu 2000. Čeprav v obdobju 2000–2003 nismo imeli izdelane posebne strategije, so se takrat začele postavljati osnove sistematične in celovite reforme državne uprave.

V **prvem obdobju 1991–1995** je osamosvojitvi slovenske države sledilo vzpostavljanje njene uprave. Reforma je bila sprva usmerjena v **izgradnjo institucij** na upravnih področjih, ki jih je Republika Slovenija prevzela od zvezne države (obramba, carina, državljanstvo, osebni dokumenti, monetarni sistem, devizno poslovanje ipd.). Pomembno **prelomnico** predstavlja **1. 1. 1995**, ko sta se **ločili državna uprava in lokalna samouprava**, kar je zahtevalo

prilagoditev sistema javne uprave novi ureditvi (ustanovitev Vlade RS namesto izvršnega sveta, ustanovitev ministrstev, upravnih enot in prevzem opravljanja državnih funkcij, vzpostavitev lokalne samouprave).

V obdobju 1996–1999 je reforma temeljila na **Strateškem načrtu za implementacijo reforme slovenske javne uprave 1997–1999** kot delu Strategije RS za vključitev v EU. Cilj reforme je bil povečati učinkovitost slovenske uprave in njeno strukturo ter funkcije prilagoditi potrebam pridruževanja EU. Strateške spremembe so potekale v smeri **krepitev administrativne usposobljenosti organov** (vertikalni del) in v smeri **izgradnje novega zakonodajnega okvira** za delovanje javne uprave (horizontalni del). Kovačeva (Kovač v Brezovšek et al., 2004, str. 185) ugotavlja, da je reforma v tem obdobju izhajala iz metod in načel NJM, vendar **bolj na papirju** kot v realnosti. Zaradi pomanjkanja politične podpore je bil uresničen le del zastavljenega.

Po letu 2000 je razvoj slovenske uprave potekal na več med seboj povezanih ravneh – funkcionalni, organizacijski, upravljavski in procesni (Kovač, 2003, str. 193). V obdobju 2000–2003 poglobljene cilje reforme niso bili opredeljeni v posebnem strateškem dokumentu, ampak skoraj izključno v zakonodajnih projektih. **Aprila 2001** je Vlada RS sprejela **Program odprave administrativnih ovir** z ukrepi, ki so bili usmerjeni v izboljšanje notranjega poslovanja uprave in odnosa med upravo in strankami.

17. julija 2003 je bila sprejeta **Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005** (Vlada RS, 2003). V Strategiji je Vlada RS načrtala vizijo oblikovanja javne uprave (državne uprave in lokalne samouprave), ki bo delovala po načelih: zakonitosti, pravne varnosti in predvidljivosti, politične nevtralnosti, usmerjenosti k uporabniku, odprtosti in preglednosti, kakovosti, uspešnosti in učinkovitosti, pri čemer bo po kazalcih uvedenih ukrepov in zadovoljstva državljanov, gospodarskih subjektov in drugih prizadetih ter javno-finančnih učinkov dosegla rezultate, primerljive z javnimi upravami v državah EU. Prednostna področja razvoja slovenske državne uprave in lokalne samouprave so naslednja:

- upravljanje kadrovskih virov,
- funkcionalno in organizacijsko prestrukturiranje javne uprave,
- poslovni procesi v upravi in e-uprava – standardizacija, optimizacija in informatizacija upravnih postopkov in drugih poslovnih procesov,
- uvajanje kakovosti v upravi in usmerjenost javne uprave k uporabniku,
- odprta javna uprava,
- povečanje gospodarnosti in učinkovitosti porabe javno-finančnih sredstev ter uspešnosti poslovanja sektorja država.

Na organizacijskem in upravljavskem področju je systemske temelje in normativni okvir postavil leta 2002 sprejet paket reformne zakonodaje, ki je **na novo urejal organizacijo in delovanje javnega sektorja**: Zakon o javnih uslužbencih, Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Zakon o inšpekcijskem nadzoru (vsi Uradni list RS, št. 56/2002) ter Zakon o državni

upravi, Zakon o javnih agencijah in Zakon o dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku (vsi Uradni list RS, št. 52/2002). Leta 2003 je Vlada RS sprejela cel sklop izvedbenih predpisov za izvajanje teh zakonov. Izvedba zakonov in podzakonskih aktov s tega področja je potekala na dveh ravneh: na organizacijski ravni za upravne organe in na individualni ravni za posameznega uslužbenca. Paket reformne zakonodaje je uvedel pomembne novosti:

- Postavljeni so bili **temelji uradniškega sistema**: ločitev uradniških in strokovno-tehničnih delovnih mest, uvedba kataloga tipičnih uradniških delovnih mest z navedbo nalog, naziva ter zahtevanega znanja in sposobnosti, določitev posebnih načel in pravil, ki veljajo za uradnike (načelo javnega natečaja, načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti, načelo kariere, načelo varovanja poklicnih interesov, omejitve opravljanja določenih dejavnosti, obveznost opravljanja dela po navodilih in odredbah nadrejenih, delo izven opisa del in nalog, povečan obseg dela, delo v projektih skupinah, dolžnost usposabljanja in izpopolnjevanja); uvedba nazivov za uradnike in določitev pogojev za napredovanje v višji naziv, uvedba položajev za vodstvena delovna mesta, uvedba internih in javnih natečajev.
- Izdelani so bili **skupni temelji za notranjo organizacijo in sistemizacijo** državnih organov: določitev najmanjšega možnega števila delovnih mest v posameznih organizacijskih enotah, najvišjega možnega naziva, v katerem je možno opravljati naloge na določenem položaju, zaposlovanje v skladu s kadrovskim načrtom.
- Postavljene so bile **osnove za ocenjevanje in merjenje uspešnosti** dela uradnikov in organov: uvedba ocenjevanja delovne uspešnosti kot osnove za napredovanje, uvedba letnih razgovorov, ugotavljanje nesposobnosti javnega uslužbenca, disciplinske odgovornosti, ugotavljanje kakovosti storitev z anketami zadovoljstva strank in zadovoljstva zaposlenih.

Na UE so bile v letu 2003 narejene prevedbe višjih upravnih delavcev in upravnih delavcev v nove uradniške nazive, sprejeti so bili novi akti o notranjih organizacijah in sistemizacijah delovnih mest. Spremembe so bile uveljavljene s 1. 1. 2004. V letu 2004 so bili tudi prvič izvedeni letni razgovori s sodelavci in ocenjevanje delovne uspešnosti. Od leta 2003 se enkrat letno izvajajo ankete zadovoljstva strank in zadovoljstva zaposlenih.

V tem obdobju je tudi veliko organizacij uvedlo **upravljanje kakovosti** v lastnih organih s pomočjo standardov in modelov kakovosti/odličnosti (v začetku je bil najpogostejši standard **ISO 9001:2000**, po letu 2002 pa predvsem Evropski ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (ang. Common Assessment Framework - **CAF**²²). V letu 2005 je Urad RS za meroslovje v okviru Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo v sodelovanju z Ministrstvom za javno upravo uspešno zaključil prvi pilotni projekt v okviru državne nagrade za kakovost. Maja 2005 so bila Priznanja RS za poslovno odličnost (**PRSPO**) v javni upravi podeljena 13 upravnim enotam in 1 policijski upravi. Od leta 2001 so vsako leto organizirane

²² Certifikat ISO 9001: 2000 si je do 1. 9. 2005 pridobilo 14 upravnih enot, 3 ministrstva (oz. njihovi organi v sestavi) in 2 občini. CAF pa je do 20. 11. 2005 uporabilo 32 slovenskih upravnih organov, od tega 29 upravnih enot, 1 ministrstvo, 1 organ v sestavi ministrstva in 1 policijska uprava.

konference **Dobre prakse**, na kateri se po predhodnem javnem natečaju predstavljajo primeri uspešnih načinov dela.

Z Uredbo o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (Uradni list RS, št. 22/2001 in 81/2003) so bile dane osnove za **zagotavljanje minimalnih standardov pri poslovanju s strankami** (npr. posredovanje splošnih informacij, ugotavljanje zadovoljstva strank, obvestila o poteku postopkov, knjiga pripomb in pohval, označbe prostorov, identifikacijske oznake ipd.). S sprejemom Pravilnika o vodenju evidence v upravnem postopku (Uradni list RS, št. 18/2003) se je **uvedla enotna upravna statistika**, s čimer je bila dana podlaga za primerjavo rezultatov dela pri vodenju upravnih postopkov primerljivih upravnih organov.

Naslednje pomembno področje reforme v tem obdobju je bila **informatizacija**. V letu 2000 so bili sprejeti Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu (Uradni list RS, št. 57/2000), vladna Strategija elektronskega poslovanja in Akcijski načrt e-uprava do konca leta 2004. Osnovni cilj teh dokumentov je spodbujanje in razvoj elektronskega poslovanja za potrebe poslovanja javne uprave in razvoj elektronskega poslovanja med upravo in njenimi strankami. Rezultat projekta informatizacije uprave je bil portal upravnih enot z vsemi potrebnimi informacijami za stranke ter povezovanje uradnih evidenc. Omogočen je bil neposreden dostop do računalniško vodenega zemljiškega katastra, zemljiške knjige in sodnega registra. To je olajšalo in pospešilo vodenje upravnih postopkov, saj organom ni bilo več potrebno pridobivati podatkov v klasični obliki. Od leta 2003 je možno tudi s plačilnimi in kreditnimi karticami plačevati upravne takse in druge stroške.

Načelo odprtosti delovanja uprave je bilo zagotovljeno z **Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja** (Uradni list RS, št. 24/2003), s katerim zainteresirani javnosti ni potrebno več dokazovati pravnega interesa za vpogled in pridobitev dokumentov javne uprave z izjemo osebnih podatkov. Z novelo Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 110/2002) in Zakonom o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 39/2000) so organi javne uprave zadolženi za gospodarno in učinkovito porabo sredstev, s čimer prehajajo na financiranje, usmerjeno k rezultatom.

Za stranke najodmevnejše **spremembe** v tem obdobju so:

- **Uvedba upravnih overitev podpisov, prepisov in kopij** za potrebe upravnih postopkov na upravnih enotah s spremembami in dopolnitvami Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 73/2004). Te overitve so občutno cenejše od notarskih, zaradi boljše dostopnosti pa omogočajo strankam tudi prihranek časa.
- **Odprava krajevne pristojnosti** z Uredbo o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 20/2005) za nekatere upravne postopke, uvedene na zahtevo stranke.
- **Uvedba državnega portala e-VEM** od 1. julija 2005, ki omogoča brezplačno registracijo samostojnih podjetnikov, prijavo davčnih podatkov, prijavo obveznega zavarovanja podjetnika in njegovih družinskih članov preko svetovnega spleta ali na eni izmed vstopnih točk.

Iz pregleda je razvidno, da je v Sloveniji sprejeta večina sistemskih in normativnih rešitev, kot jih opredeljujejo **teoretična izhodišča sodobne javne uprave**. Spremembe so bile usmerjene v zmanjševanje administrativnih ovir za občane, **odpravljanje administrativnih ovir za podjetnike** pa je šele v **fazi uvajanja**. Ne smemo pa pozabiti, da je potrebno spremeniti tudi miselnost, navade in utečene načine ter organizacijo dela državne uprave – ne le v formalnem smislu –, da bodo novosti zaživele tudi v praksi. To pa je dolgoročen proces.

5 UČINKOVITOST DRŽAVNE UPRAVE

5.1 Učinkovitost

Učinkovitost je beseda, ki jo v zadnjem času pogosto slišimo in o njej beremo, zlasti v povezavi z državno upravo. Skoraj v vsakem članku, predvsem pa v vseh programskih in drugih vladnih dokumentih o državni upravi beremo, da je ta premalo učinkovita, da je treba izboljšati njeno učinkovitost ipd.²³ Kljub temu pa državna uprava svoje učinkovitosti in uspešnosti ne meri, oziroma je merjenje učinkovitosti organov državne uprave še v povojih. Organi, ki merijo učinkovitost imajo vsak svojo metodologijo ugotavljanja učinkovitosti in uspešnosti, ne da bi se vedelo, kaj pravzaprav merijo (Andoljšek, 2002, str. 59). Poleg tega sem ugotovila, da o X-učinkovitosti ni na voljo veliko slovenske strokovne literature.

Učinkovitost pomeni **najboljšo ali optimalno uporabo razpoložljivih virov**. Cilj javnega sektorja, kamor spada državna uprava, je zadovoljevanje potreb državljanov. Te potrebe bodo optimalno zadovoljene, kadar bosta izpolnjena dva pogoja: usklajene morajo biti s preferencami državljanov in proizvedene ob minimalnih stroških (Andoljšek, 2004, str. 21).

Učinkovitost lahko obravnavamo z več vidikov. Ko obravnavamo problem učinkovitosti, lahko govorimo o dveh ravneh: o učinkovitosti **v okolju organizacije** in učinkovitosti **v organizaciji** oz. na relaciji organizacija – okolje (Žižek v Glas et al., 2000, str. 27).

Glede na to, kaj pri učinkovitosti opazujemo in s katerimi sredstvi dosežemo večjo učinkovitost, ločimo alokacijsko učinkovitost in X-učinkovitost (Andoljšek, 2004, str. 21).

Alokacijska učinkovitost pomeni, da so **viri uporabljeni** na način, ki ustvarja **največjo možno količino tistega blaga in storitev**, ki **najbolje zadovolji želje** in povpraševanje potrošnikov. Državna uprava bo alokacijsko učinkovita, kadar bo zagotovila tako raven in tiste vrste upravnih storitev, ki jih zahtevajo naročniki oz. uporabniki njenih storitev.

²³ Na spletni strani Ministrstva za javno upravo [URL:<http://www.mju.gov.si/index.php?id=220>], 27. 11. 2005, je navedeno, da je poslanstvo ministrstva prijazna in učinkovita uprava. Uprava mora biti prijazna do uporabnikov ter do uslužbencev. Hkrati pa ne sme preseči finančne zmožnosti države ali delovati prijazno, vendar nekvolitno.

5. 1. 1 X-učinkovitost

X-učinkovitost se nanaša na ponudbeno stran oziroma na učinkovitost **znotraj organizacije**. Koncept X-učinkovitosti je uvedel Herbert Leibenstein, ki je pri poučevanju na fakulteti v Berkeleyu opazil, da njegov pomočnik ne opravlja svojega dela vedno enako zavzeto in uspešno. Harvey Leibenstein je v svojem delu »Allocative Efficiency vs. X-Efficiency« (Leibenstein, 1966) na podlagi empiričnih dokazov ugotovil, da preproste reorganizacije proizvodnje, spremenjeni odnosi med menedžerji in zaposlenimi ali spremenjen sistem nagrajevanja oziroma stimuliranja ob nespremenjenih vnosih delovne sile in kapitala povzročijo relativno veliko spremembo produktivnosti delovne sile. To pomeni, da poleg tradicionalnih vnosov – količine delovne sile in kapitala – obstajajo sile, ki vplivajo na skupni rezultat in delovno produktivnost. Ugotovil je, da je alokacijska neučinkovitost manj pomembna kot X-neučinkovitost. Jedro ekonomije predstavlja koncept učinkovitosti. X-neučinkovitost je razlika med učinkovitim obnašanjem podjetij, kot ga predvideva ali nakazuje ekonomska teorija, in obnašanjem podjetij, kot ga poznamo iz opazovanja obnašanja podjetij v praksi. Mikroekonomska teorija je osredotočena na alokacijsko učinkovitost in izključuje druge tipe učinkovitosti, ki pa so velikokrat pomembnejši (Leibenstein, 1966, str. 392).

Leibenstein je z X-učinkovitostjo poimenoval nedefinirane oblike učinkovitosti (ali oblike nealokacijske učinkovitosti) kot nasprotje alokacijski učinkovitosti. Ugotovil je, da bi z izboljšanjem zgolj alokacijske učinkovitosti, če bi npr. odstranili monopole ali druge ovire, ki jo povzročajo, pridobili le majhno gospodarsko rast oz. izboljšanje blaginje. Gospodarska oz. družbena izguba zaradi alokacijske neučinkovitosti je nepomembno majhna, saj je skoraj v vseh proučevanih primerih ugotovil, da bi jo lahko nadomestili z enomesečno rastjo (Leibenstein, 1966, str. 395).

Iz študij primerov posameznih podjetij je Leibenstein ugotovil, da se količina proizvodov oz. storitev zelo razlikuje, čeprav uporabljajo enake vnose oz. da obstajajo velike razlike v obsegu proizvodnje istega podjetja, čeprav na strani vnosov ni bilo bistvenih sprememb. Ugotovil je, da spremembe v učinkovitosti izvirajo iz **motivacije menedžerjev in zaposlenih**, ki jih sili, da dosegajo boljše rezultate. V nekaterih primerih je zaradi zamenjave menedžmenta neučinkovito podjetje z isto delovno silo izboljšalo svojo učinkovitost. Z uvedbo preprostih reorganizacij proizvodnega procesa (npr. spremembo ravnanja z materialom, kontrolo ostankov) so se stroški zmanjšali za 25 %, kar velja tako za tehnološko napredne države kot za države v razvoju (Leibenstein, 1966, str. 399). Narava menedžmenta, okolje, v katerem ta deluje, in stimulacija zaposlenih so za spremembo učinkovitosti zelo pomembne. Veliko rast v produktivnosti na zaposlenega so zaznali tudi, ko je bilo uvedeno plačilo po rezultatih. Ustrezna stimulacija lahko povzroči zmanjšanje stroškov brez sprememb v nabavljenih vnosih na enoto. Enako so ugotovili tudi za vpliv svetovalnih storitev, kjer se je samo s svetovanjem produktivnost v povprečju povečala za 53 %. Tudi na makroekonomskem nivoju je bilo ugotovljeno, da je le majhen delež rasti bruto družbenega proizvoda posledica rasti vnosov delovne sile ali kapitala. Nepojasnen preostanek rasti znaša v razvitih državah od 50 % do 80 %. Ta rast izvira iz

tehnoloških sprememb, izobraževanja delavcev, svetovalnih storitev ipd. (Leibenstein, 1966, str. 404).

Glavna ugotovitev Leibensteina je, da X-neučinkovitost obstaja in da je izboljšanje X-učinkovitosti pomemben vir za povečanje proizvodnje. Za Leibensteina je bistven vzrok za X-neučinkovitost **nedefiniran odnos med vnosi in obsegom proizvodnje**. Navaja štiri razloge, zaradi katerih danih vnosov ne moremo preoblikovati v vnaprej določene proizvode oz. storitve (Leibenstein, 1966, str. 407–408):

1. **Pogodbe za delovno silo niso popolne.** Pomembni so tudi običaji, avtoriteta, presoja ...
2. **Vseh proizvodnih faktorjev ni mogoče kupiti na trgu.** To še posebej velja za znanje menedžmenta. V nerazvitih državah je to lahko dostop do finančnih sredstev, ki je odvisen od družinskih zvez. Tak je lahko tudi dostop do določenih tržnih informacij.
3. **Proizvodna funkcija ni v celoti določena** oz. znana, saj ni vedno mogoče predvideti, kaj bodo povzročile spremembe na strani vnosov.
4. Medsebojna odvisnost in negotovost vodi konkurenčna podjetja k **prikritemu sodelovanju in k posnemanju**.

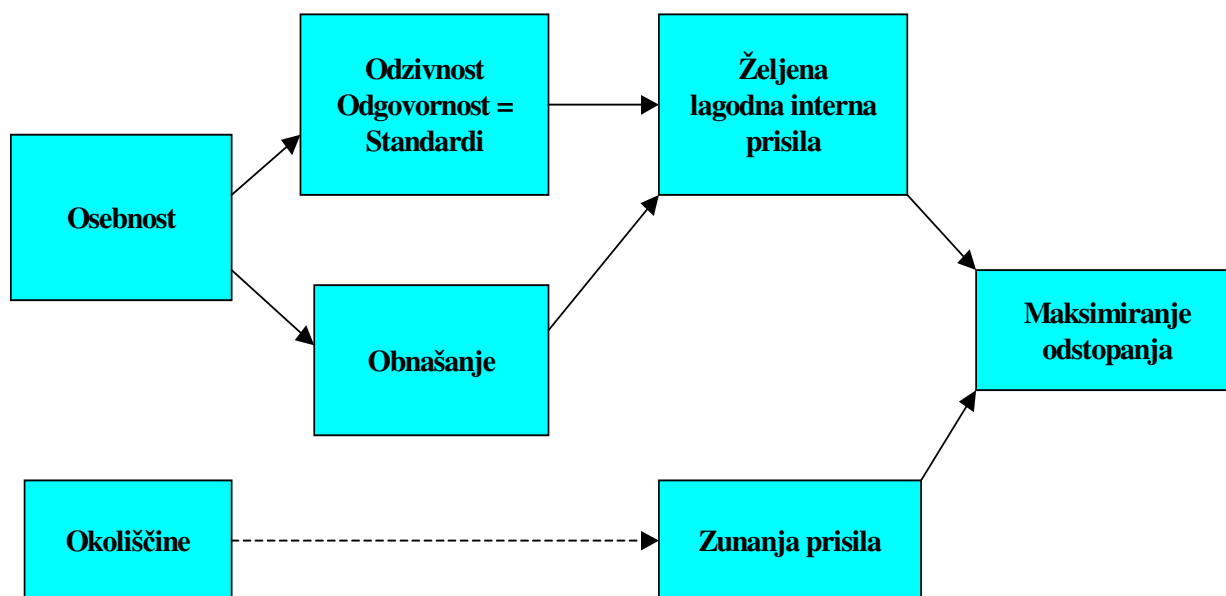
Leibenstein ugotavlja, da niti gospodarstvo niti podjetje zaradi različnih razlogov ne delujeta na zunanjem robu območja glede na proizvodne zmožnosti, ampak precej bolj znotraj zunanjega roba. Zaradi različnih razlogov **ljudje in organizacije** torej običajno **ne delajo tako trdo in učinkovito, kot bi lahko**. Tam kjer ni močne konkurence, bo veliko ljudi dalo prednost občutku manjšega pritiska in boljšim medsebojnim odnosom, saj jim večji napor, raziskovanje in nadzor aktivnosti drugih ljudi ne bo prinesel dovolj koristi. Kjer je konkurenca močna pa bo veljalo ravno narobe. Možni sta dve smeri gibanja: prvo poteka vzdolž krivulje produkcijskih možnosti k večji alokacijski učinkovitosti, drugo pa od nižjega proizvodnega območja k višjemu, kar vključuje večjo stopnjo X-učinkovitosti. Izboljšanje X-učinkovitosti ponavadi pomeni znatno pridobitev, pridobitev zaradi povečane alokacijske učinkovitosti pa je običajno zanemarljiva (Leibenstein, 1966, str. 413).

Osnovni enoti proučevanja mikroekonomske teorije sta podjetje in gospodinjstvo. Mikroekonomska teorija obravnava podjetje kot celoto, črno skrinjo (ang. black box), pri čemer velikost podjetja ni pomembna. Leibenstein pa je v svoji mikro-mikro teoriji (Leibenstein, 1979, str. 478) za **osnovo proučevanja** vzel obnašanje in **odnose v podjetju** (ang. intra firm behavior) oz. medsebojne vplive oseb znotraj podjetja in njihov vpliv na obnašanje podjetja. Učinkovitost zaposlenih v podjetju je pomembna, saj določa proizvodne stroške. Na odločitev o tem, kako učinkovito bodo zaposleni delali, pa vpliva več dejavnikov. Zaposleni imajo lahko druge prioritete kot podjetje. Cilj zaposlenih v javnih in zasebnih agencijah je lahko povečanje njihovega proračuna neodvisno od učinkovitosti. Njihov cilj je lahko tudi več prostega časa, zaradi česar ne bodo pripravljeni več delati.

Leibenstein (Leibenstein, 1979, str. 484–485) navaja naslednjih 5 elementov teorije X-učinkovitosti: selektivna racionalnost (stopnja odstopanja od maksimiranja), posamezniki kot

osnovna enota sprejemanja odločitev, presoja vloženega napora (ang. effort discretion), mrtvo področje (ang.inert area) in organizacijska entropija. Zaradi selektivne racionalnosti posamezniki različno odstopajo od maksimiranega obnašanja. Na to stopnjo odstopanja vplivata notranja in zunanja prisila. Elemente, ki vplivajo na odstopanje, prikazuje slika 5.

Slika 5: Elementi odstopanja od maksimiranega obnašanja



Vir: Leibenstein, 1979, str. 485.

Osebnost oz. človekov značaj opredeljuje njegovo nagnjenje k odzivanju na priložnosti in omejitve v okviru določenih standardov obnašanja in hkrati tudi njegovo **nagnjenje k »neodgovornemu« obnašanju** oz. obnašanju brez omejitev. Standardi obnašanja vključujejo moralne omejitve s smislu zaupanja, poštenosti, laganja, nesebičnosti, skupinske solidarnosti, žrtvovanja za skupne cilje ipd., ki vplivajo na obnašanje. Kompromis med odgovornostjo in lagodnim obnašanjem posameznika vodi k najbolj »lagodni« stopnji notranje prisile, ki bi, če bi bilo vse odvisno le od posameznika, določal stopnjo odstopanja od maksimiziranega obnašanja. Vendar pa **ekonomske okoliščine**, v katerih se posameznik znajde, lahko **povzročijo večjo stopnjo zunanje prisile**, kot je zelena interna prisila. Zato medsebojni vpliv notranje in zunanje prisile določata stopnjo odstopanja od maksimiziranega obnašanja. Pritisk, ki ga na posameznika vršijo sodelavci (horizontalni odnosi) in vodje (vertikalni odnosi) v podjetju torej določa stopnjo selektivne racionalnosti. Če teh pritiskov ne bi bilo, bi bila racionalnost, izbrana s strani posameznika, povsem drugačna (Leibenstein, 1979, str. 485).

Predvidevanje, da so **pogodbe z zaposlenimi nepopolne**, izhaja iz določila, kolikšno plačilo bo posameznik dobil za svoje delo. Pogodbe pa ne vsebujejo določila, kaj mora posameznik za to plačilo narediti (Leibenstein, 1979, str. 486).

V teoriji o X-učinkovitosti je osnovna enota proučevanja posameznik. Ker zaposleni v podjetju zaradi nepopolnih pogodb o zaposlitvi različno razumejo, kaj in kako morajo delati, je dosežek podjetja odvisen od vloženega npora zaposlenih, zato izbira vsakega posameznika določa stroške proizvodnje. S prihodom v podjetje posameznik dobi določene informacije, ki mu pomagajo uganiti meje področja za presojo vloženega truda. Na izbiro stopnje vloženega truda vplivajo **sodelavci, vodstvo in pretekle izkušnje**. Te omejitve mu pomagajo pri odločanju. Omejitve temeljijo na reakcijah ostalih – odobravanju ali neodobravanju sodelavcev in vodstva – ter na osnovi tega, kaj se tradicionalno dela ali ne dela. Z večanjem stroškov se večja tudi pritisk podjetja na zaposlene, naj znižajo stroške (Leibenstein, 1979, str. 487).

Naslednja ideja, povezana s presojo vloženega truda, je organizacijska entropija oz. **nagnjenost k neorganiziranosti**. Posameznik izbira svoj položaj na osnovi pričakovanja kvalitete horizontalnih in vertikalnih odnosov. Če spozna, da so ti odnosi ohlapnejši od pričakovanih, bo premaknil svoj položaj k točki, ki mu bolj ustreza, za katero pa je manj verjetno, da bo povezana s cilji podjetja. Stroški bodo naraščali z naraščanjem entropije. **Stopnja skupnega pritiska ni odvisna** samo od stroškov, ampak tudi **od vplivov zunaj podjetja**. Če so cene v konkurenčnih podjetjih nizke v primerjavi s stroški v podjetju, bo menedžment prisiljen zmanjšati stroške, drugače kot če so cene v konkurenčnih podjetjih relativno visoke. Pritisk, ki ga bo čutil menedžment v podjetju, ne bo odvisen le od stroškov, ampak tudi od stopnje pritiska okolja (Leibenstein, 1979, str. 488).

Zaključimo torej lahko, da bodo zunanji pritiski oz. zahteve vplivali na izboljšanje učinkovitosti delovanja zaposlenih in organizacij državne uprave. Reforma državne uprave bo uspešna, če bo državna uprava učinkovitejša. Državna uprava mora imeti menedžment, ki bo sposoben motivirati zaposlene za kvalitetnejše delo, za to pa potrebuje ustrezno znanje in orodje oz. mehanizme za motiviranje.

5. 1. 2 Učinkovitost državne uprave

Z naraščanjem nalog in funkcij državne uprave so se povečala tudi sredstva za financiranje državne uprave. Tudi ljudje so se začeli zavedati, na katerih področjih in v kakšnem obsegu naj bodo organizirane državne aktivnosti za državljanke, na trgih in v zasebnem sektorju. Vprašanje obsega javnega sektorja je postalo osrednje vprašanje konkurenčnosti gospodarstev na globalnih trgih. Pozivi po zmanjšanju javne uprave in znotraj nje tudi po zmanjšanju državne uprave so postajali vse glasnejši. Pojavile so se potrebe po uvedbi tekmovalnosti tudi v javno upravo. Žurga (Žurga v Ferfila et al., 2002, str. 86) povzema naslednja **izhodišča za pritiske** in zahteve po reformah **v državni upravi**:

- Pritiski nastajajo zaradi **omejenih virov**, predvsem finančnih (zmanjševanje stroškov ali »narediti več z manj«).
- **Zahtevnejša javnost** želi kvalitetnejše storitve, večji vpliv na vrsto storitev in način njihovega zagotavljanja.

- Odzivnejša, inovativnejša in **učinkovitejša državna uprava pospešuje splošno gospodarsko rast.**
- Pojavljajo se zahteve po večji **zakonitosti in preglednosti** vladnega sektorja z navajanjem upravičenosti državljanov do storitev in povečevanjem dostopa do storitev.
- **Nove tehnološke možnosti** omogočajo izboljšanje kakovosti storitev.
- **V teoriji menedžmenta** v zasebnem sektorju **je prišlo do sprememb**, ki so pomembne tudi za menedžment javnega sektorja.

Rakočevič (Rakočevič, 1994, str. 194) navaja, da ugotovitve o preobsežni, neučinkoviti in strokovno premalo sposobni upravi največkrat držijo. Neučinkovitost uprave, ki povzroča njeno neupravičeno rast, je v veliki meri posledica slabe strokovnosti, poleg tega pa tudi slabe organiziranosti in opremljenosti, neustrezne strukture upravnih opravil ipd. Čeprav je državna uprava zaradi svojega statusa posebna organizacija, ni nobenega razloga, da bi jo obravnavali drugače kot ostale storitvene organizacije. Iznosi državne uprave so storitve. V primerjavi z ostalimi storitvenimi organizacijami je državna uprava monopolna organizacija, ki ji do nedavnega ni bilo potrebno tekmovali s kakovostjo in ceno storitev na trgu. Vendar pa se zahteve javnosti do državne uprave vedno bolj zaostrejujejo. Državljeni in gospodarski subjekti postavljajo zahteve za manjšanje obsega sredstev za delovanje uprave ob ohranjanju obsega storitev, ki jih uprava zagotavlja. Pričakuje se večja prilagojenost storitev uprave zahtevam njihovih uporabnikov, večja odzivnost državne uprave ter vzpostavljanje partnerskega odnosa med javnim sektorjem, zasebnim sektorjem in državljani.

Zaradi vsega naštetega se tudi **delovanje organizacij državne uprave** vedno bolj **presoja** z različnih vidikov, ki jih lahko strnemo v 5E po začetnicah angleških izrazov (Žurga v Ferfila et al., 2002, str.86–91):

- **Uspešnost (ang. effectiveness)** pomeni stopnjo, do katere organizacija uresničuje zastavljene cilje. To z vidika strank predstavlja stopnjo, do katere so njihove zahteve zadovoljene. Uspešnost pomeni »delati prave stvari«.
- **Učinkovitost (ang. efficiency)** je razmerje med izhodom in vhom in pove, koliko enot poslovnih učinkov pridobimo na enoto stroška. Je razmerje med dosežki v obliki izdelkov, storitev ali drugih rezultatov ter med viri, ki so bili porabljeni za njihovo pridobitev. Učinkovitost pomeni »delati stvari pravilno«.
- **Gospodarnost (ang. economy)** pomeni največje možno zmanjšanje stroškov za vire, porabljene za posamezne dejavnosti, ob upoštevanju ustrezne kakovosti. Potrebni viri morajo biti pravočasno na razpolago v zadostni količini, biti morajo ustrezne kakovosti ter porabljeni z najmanjšimi stroški.
- **Etika (ang. ethics)** so univerzalna moralna načela, ki jih organizacija sprejme in se po njih ravna.
- **Ekologija (ang. ecology)** pomeni način delovanja organizacije, kjer je v ospredju tudi ekološki vidik.

Slika 6: Matrika uspešnosti in učinkovitosti

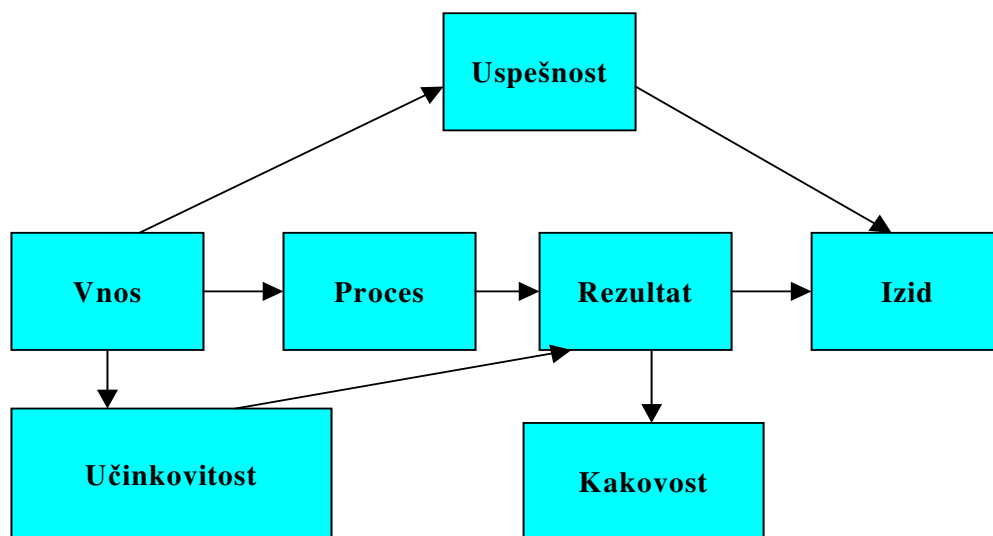
USPEŠNOST CILJI Nedoseženi Doseženi	Neuspešno, vendar učinkovito	Neuspešno in neučinkovito
	Uspešno in učinkovito	Uspešno, vendar neučinkovito
	Nizki	Visoki
	STROŠKI UČINKOVITOST	

Vir: Žurga v Ferfila et al., 2002, str. 88.

V pogojih tržne konkurence bodo preživele samo tiste organizacije, ki bodo hkrati uspešne in učinkovite. Drugače pa je pri organizacijah, ki imajo monopolni položaj. Te so lahko hkrati uspešne in neučinkovite, saj na trgu ni drugih ponudnikov. Tak položaj imajo organizacije državne uprave.

Na Sliki 7 je prikazan standardni model povezanosti vnosa – procesa – rezultata – izida, kot ga v svojih poročilih o merjenju učinkovitosti in uspešnosti uporablja OECD (Andoljšek, 2004, str. 75).

Slika 7: Medsebojna povezanost vnosa, procesa, rezultata in izida



Vir: Andoljšek, 2004, str. 75.

Učinkovitost poslovanja lahko izrazimo z naslednjima **kazalnikoma učinkovitosti** glede na opredelitev vložka (Žurga v Ferfila et al., 2002, str. 93–94, tudi Andoljšek, 2004, str. 81–82):

Koeficient produktivnosti = količina poslovnih učinkov : povprečno število zaposlenih
--

Koeficient gospodarnosti (ekonomičnosti) = količina poslovnih učinkov : stroški
--

Poslovanje je učinkovitejše, kadar je količina poslovnih učinkov na delavca ali na enoto stroška v obračunskem obdobju večja. Pri obeh kazalnikih gre za razmerje med vnosi in iznosi, pri čemer so ti enkrat izraženi kot fizično razmerje med proizvodnjo in porabljenimi sredstvi, drugič pa kot vrednostno razmerje med prihodki in odhodki. Tako povezavo uporabljajo vse države OECD, razlika je le v pojmovanju iznosa storitev.

5. 1. 3 Merjenje učinkovitosti upravnih enot

Merjenje učinkovitosti in uspešnosti je zahtevno v vseh organizacijah, težje pa je v nepridobitnih organizacijah. Čeprav imajo tudi pridobitne organizacije različne cilje, je njihov osnovni cilj predvsem finančni učinek (dobiček). Za merjenje njihove učinkovitosti in uspešnosti je oblikovana cela vrsta finančnih kazalcev, ki so skladno z računovodskimi standardi povsod podobno oblikovani. **Cilj državne uprave** pa ni doseganje dobička, ampak poslanstvo oz. **zagotavljanje kvalitetnih storitev** za stranke. Zato ni oblikovanega nekega krovnega merila finančne učinkovitosti, saj so standardi in pričakovanja glede izida državne uprave kompleksnejši. **Poleg finančnih kazalcev** je potrebno upoštevati **še druge vidike**, kot so na primer enakost, enakopravnost dostopa do storitev, kakovost, socialna komponenta in predvsem izid – povečevanje blaginje (Setnikar - Cankar, Andoljšek, 2003, str. 357).

Učinkovitosti in uspešnosti **ni možno meriti, če ni** na voljo **ustreznih podatkov** o rezultatih (iznosih) in porabljenih proizvodnih dejavnikih (vnosih). V okviru reforme državne uprave so bile v predpisih postavljene tudi zahteve po ugotavljanju in merjenju uspešnosti in učinkovitosti zaposlenih in organov državne uprave. Vendar pa je v predpisih največkrat opredeljeno, KAJ meriti, ne pa tudi KAKO meriti (Nemec, 2003, str. 237).

Do sedaj je bilo merjenje uspešnosti in učinkovitosti upravnih enot usmerjeno samo v zbiranje podatkov za upravno statistiko. Za merjenje ni bilo vzpostavljenih enotnih kriterijev, niti ustrezne informacijske podpore. UE so Ministrstvu za notranje zadeve (dalje MNZ) pošiljale trimesečna poročila o upravnih postopkih. Ker tako zbrana statistika ni predstavljala osnove za primerjanje in nagrajevanje UE ali zaposlenih, ji vodstvo UE ni posvečalo posebne pozornosti. UE namreč izdajajo celo vrsto upravnih aktov (potrdil, zapisnikov) in evidentirajo druge zadeve, ki ne spadajo v upravno statistiko. Poleg tega ročno evidentiranje zadev ni omogočalo kontrole pravilnosti evidentiranja. Tako obstajajo velike razlike med UE v vrsti aktov, ki so bili prikazani v upravni statistiki, in v natančnosti evidentiranja in štetja zadev. O kvaliteti poslanih podatkov govori tudi ugotovitev, da še leta 2003 velik del UE ni ugotavljal, koliko različnih vrst upravnih storitev opravijo v posameznem obdobju (Pečar, 2003, str. 261).

Marca 1999 je bil v Uradu za organizacijo in razvoj uprave MNZ ustanovljen **Odbor za kakovost**, katerega namen je bila vzpostavitev učinkovite, državljanu prijazne, prepoznavne in odgovorne državne uprave. **Cilji** Odbora za kakovost (Žurga, 2002, str. 40), ki so bili postavljeni ob njegovi ustanovitvi, so bili: **povečati zadovoljstvo strank in zaposlenih, izboljšati uspešnost in učinkovitost, obvladovati stroške, izboljšati preglednost delovanja, dvigniti ugled in prepoznavnost in pridobiti certifikat kakovosti za posamezno UE**. Med projekti, ki jih je MNZ finančno podprl, je bil **tudi jeseni leta 2002 začet projekt Učinkovitost upravnih enot**, ki ga je izvedel dr. Pečar v sodelovanju z delovno skupino Odbora za kakovost. V okviru projekta so bili izdelani predstandardi porabe časa za posamezne upravne storitve za UE. Poročilo o delu na projektu je bilo izdelano v decembru 2003, rezultati pa so bili testirani v letu 2005 (Pečar, 2005).

Z uvedbo Pravilnika o vodenju evidence o upravnem postopku (Uradni list RS, št. 18/2003) je bilo uvedeno enotno vodenje evidence o reševanju upravnih stvari po vnaprej določenih kriterijih. Za posamezna področja dela je bil izdelan Razvid z zahtevnostjo upravnih postopkov UE, ki predstavlja katalog vseh upravnih postopkov po posameznih področjih dela (ministrstvih) z določeno zahtevnostjo posameznega postopka. Poleg tega je bilo leta 2004 v vseh UE uvedeno vodenje evidence s pomočjo računalniškega programa SPIS 1.45. Program omogoča spremljanje reševanja zadev in upravno statistiko za posameznega delavca, za posamezno področje dela (ministrstvo) in za UE.

Rezultati Projekta učinkovitosti (Pečar, 2005), Pravilnik o vodenju evidence v upravnem postopku in uvedba informacijskega sistema za vodenje evidence o upravnih storitvah **predstavljajo osnovo** za ugotavljanje in primerjanje učinkovitosti posameznih zaposlenih, notranjih organizacijskih enot in UE. **Obstaja pa tudi še precej pomanjkljivosti**, ki jih bo potrebno odpraviti in sistem merjenja učinkovitosti dodelati, popraviti in nadgraditi. Med njimi navajam po mojem mnenju najpomembnejše:

- Veliko slabost predstavlja parcialnost, saj **zagotavljajo samo evidentiranje in merjenje upravnih postopkov**, ne pa tudi ostalih upravnih storitev. Število drugih upravnih storitev v UE namreč narašča: v letu 2005 je bil uveden projekt e-VEM, potekalo je usklajevanje podatkov za grafične podlage za kmetijske subvencije GERK, začeli so se izdajati zemljiškoknjižni izpiski ipd. Evidentiranje ostalih upravnih storitev v programu SPIS 1.45 bo uvedeno v letu 2006.
- **Časovni standardi** niso bili **oblikovani** na podlagi dejanskih meritev porabljenega časa, ampak **na podlagi "mehkih" meritev** oz. ocen načelnikov 3 UE (Ljubljana, Novo mesto in Ljutomer), ki so bili nato preizkušeni še v 6 UE članov Odbora za kakovost in v UE Ljubljana. V gradivu o projektu, ki sem ga uspela najti, nisem našla kriterija za izbor UE, ki so sodelovale pri določanju predstandardov oz. ocenjevanju. Tudi vodja projekta v zaključnih ugotovitvah ugotavlja, da je stopnja **standardizacije storitev v UE nizka**, zato so tudi meritve manj zanesljive (Pečar, 2005, str. 6). Menim, da bi z vključitvijo večjega števila UE v določanje standardov ali z opravljenimi dejanskimi meritvami časa v več UE, dobili boljše rezultate.

- Naslednje področje, ki po mojem mnenju ni ustrezno urejeno in vpliva na različne rezultate o učinkovitosti UE, je različen delež zaposlenih na strokovno-tehničnih in ostalih režijskih oz. vodstvenih delovnih mestih. Deleži uradnikov v skupni strukturi zaposlenih v UE je različen in se giblje med 33 % in 72 % (Pečar, 2005, str. 5). **Ločevanje zaposlenih na uradnike in »neuradnike«** oz. strokovno-tehnične delavce povzroča težave predvsem manjšim UE, saj ne omogoča učinkovitega razporejanja nalog.
- Ugotovljeno je, da **podatkovne baze še vedno ne jamčijo zanesljivosti** za podporo odločanju (Pečar, 2005, str. 1), kar pomeni, da kljub informacijski podpori obstajajo razlike v načinu zajemanja podatkov. Zato bi morali v UE, pri katerih ugotovljeni podatki bistveno odstopajo (navzgor ali navzdol) od povprečja UE, poiskati razloge za odstopanja in preveriti način evidentiranja zadev.

Šele uvedba standardov časa za opravljanje posamezne naloge **in spremljanje** reševanja **vseh nalog**, ki jih opravljajo upravne enote, **bosta omogočila ugotavljanje učinkovitosti** dela posameznika, notranjih organizacijskih enot in UE. S tem bo mogoče primerjati tudi učinkovitost in nagrajevati bolj učinkovite.

5.2 Parkinsonov zakon

Kadar opisujemo učinkovitost državne uprave, ne moremo mimo Parkinsonovega zakona (ang. Parkinson's law). Angleški profesor Cyril Northcote Parkinson je leta 1958 objavil zbirko esejev z naslovom Parkinsonov zakon ali Na lovu za napredkom²⁴, v kateri je na podlagi izkušenj in podatkov o angleški državni upravi na satiričen način opisal zakonitosti, ki veljajo v upravi.

Parkinsonov zakon pravi: **»Delo narašča tako, da zapolni razpoložljivi čas.«** Parkinsonov zakon ali zakon piramidne rasti temelji na spoznanju, da je delo – zlasti administrativno – možno »raztegniti« in prilagoditi času, ki ga imamo na voljo za njegovo izvršitev. Zato ni nujno, da bi morala med delom, ki ga je treba opraviti, in številom osebja, ki je zadolženo, da ga opravi, obstajati povezava. Parkinson ugotavlja, da med številom uradnikov in količino opravljenega dela ni nobene povezave. Pomembnost in zapletenost zadeve, ki jo je treba opraviti, rasteta premo sorazmerno s časom, ki bo porabljen zanj (Parkinson, 1995, str. 15). Iz tega izhaja, da število uradnikov in obseg dela nista v nikakršni zvezi.

Rast celotnega števila uslužbencev se ravna po Parkinsonovem zakonu in prav vseeno je, ali se obseg dela povečuje, zmanjšuje ali če ga povsem zmanjka. Parkinsonov zakon je zakon rasti, katerega temeljno gibalno predstavljata dva aksioma (Parkinson, 1995, str. 16):

1. **Uradnik želi povečati število podrejenih, ne število tekmecev.**
2. **Uradniki ustvarjajo delo drug drugemu.**

²⁴ Parkinson's Law: The Pursuit of Progress. London: John Murray, 1958.

Prvi aksiom temelji na spoznanju, da bo uslužbenec, ki ugotovi, da ima preveč dela, težil k temu, da bo dobil pomoč dveh podrejenih. Na ta način se bo izognil morebitnemu tekmecu, ki bi ga dobil, če bi to delo prevzel kolega. Ker bo delo razdelil v dve kategoriji, bo pridobil veljavo, saj se edini spozna na obe področji. Z naraščanjem števila zaposlenih uradniki drug drugemu ustvarjajo delo, zaradi česar mora nekdo delo usklajevati.

Parkinson je z analizo statističnih podatkov 20-letnega razvoja britanskega ministrstva za kolonije ugotovil, da se število zaposlenih uradnikov povečuje s povprečno letno stopnjo med 5 % in 7 % ne glede na obseg dela, ki mora biti opravljeno.

Zaradi zakona piramidne rasti in nagnjenosti državne uprave k X-neučinkovitosti je pomembno spremljanje in merjenje učinkovitosti in uspešnosti državne uprave. Za to je potrebno zagotoviti standarde opravljanja storitev in financiranje po učinkih. Nagrajevanje uslužbencev in financiranje organizacij mora temeljiti na učinkovitosti in kakovosti opravljenega dela. Po vzoru zasebnega sektorja je potrebno uvesti primerjanje dela istovrstnih organizacij in prenos dobrih praks.

6 PODJETNIŠKA ZAKONODAJA IN ADMINISTRATIVNO OKOLJE V SLOVENIJI

Pri pregledu zakonodaje, ki določa pogoje za ustanovitev in poslovanje podjetnikov²⁵ sem ugotovila, da obstajajo v Sloveniji trije mejniki, ko se je zakonodaja bistveno spremenila:

1. **Leta 1988** sta bila sprejeta zvezni **Zakon o podjetjih**²⁶ in nov slovenski **Obrtni zakon**²⁷.
2. **Leta 1993** je bil sprejet **Zakon o gospodarskih družbah**²⁸ (dalje ZGD).
3. **Leta 2001** je bila v okviru Antibirokratskega programa sprejeta **sprememba 6. odstavka 4. člena ZGD**²⁹.

Najpomembnejše spremembe podjetniške zakonodaje in administrativnega okolja prikazujem v nadaljevanju.

²⁵ Pri pregledu zakonodaje sem se omejila na zakonodajo v zvezi z opravljanjem gospodarskih dejavnosti v organizacijskih oblikah po Zakonu o podjetjih, Obrtnem zakonu in kasneje Zakonu o gospodarskih družbah. Opozoriti pa moram, da niso vse fizične osebe, ki opravljajo zasebno dejavnost npr. na področju zdravstva, veterine ipd. registrirane na podlagi Zakona o gospodarskih družbah, ampak so registrirane kot zasebni zdravniki, zobozdravniki, veterinarji (in ne samostojni podjetniki). Taka ureditev je verjetno posledica prejšnje ureditve, ko je bila obrt status, kamor te dejavnosti niso spadale. Mislim, da bi morali to spremeniti in vse fizične osebe, ki opravljajo dejavnost, registrirati in zajeti v istem registru, tako kot to že velja za pravne osebe. Poleg zakonodaje, ki določa pogoje za ustanovitev in začetek poslovanja, na razvoj podjetništva vpliva tudi davčna zakonodaja, ki tukaj ni prikazana.

²⁶ Zakon o podjetjih (Uradni list SFRJ, št.77/1988).

²⁷ Obrtni zakon (Uradni list SRS, št.35/1988).

²⁸ Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 30/93).

²⁹ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-F, Uradni list RS, št. 45/2001).

6.1 Zakon o podjetjih in Obrtni zakon (1988)

Zakon o podjetjih, ki ga je konec leta 1988 sprejel jugoslovanski parlament in je uzakonil ustanovitev podjetij z zasebnim kapitalom, je omogočil hitrejši razvoj podjetništva.

Pred tem je bila zasebna iniciativa v socialistični družbeni ureditvi ideološko sporna in je bila dovoljena samo v **obliki obrtnih delavnic**, za katere pa so veljale omejitve tako glede vrste dejavnosti, ki so se smele opravljati kot obrt, kot tudi glede števila zaposlenih. Kljub formalnim omejitvam, ki so se odražale v zakonodaji, ki je obrt omejevala, zaradi tradicije obrt v socialističnem gospodarstvu ni »izumrla«. To potrjuje Northovo teorijo, da zaradi trdoživosti neformalnih pravil v neki družbi prelomne formalne omejitve ne učinkujejo takoj, ampak postopoma. Število obrtnih obratovalnic v Sloveniji se je od leta 1945 do leta 1962 postopno zmanjšalo od približno 15.000 na približno 10.000, po tem letu pa je spet začelo naraščati (Sedovnik, 1995, str. 9–11). Tudi Kampuš Tropova (Kampuš Trop, 2003, str. 64) ugotavlja, da je močan zasebni sektor v obrtništvu v 80. letih prejšnjega stoletja temeljil na **tradiciji**. Kljub zakonskim omejitvam, ki so temeljile na strahu tedanje oblasti pred porajajočimi se kapitalisti, se je v Sloveniji v 80. letih oblikoval sorazmerno močan zasebni sektor v obrtništvu, pri čemer je šlo v nekaterih primerih za pravo dinamično podjetništvo z željo po rasti, prodoru na tuje in podobnim.

Na podlagi **Zakona o podjetjih** je bilo v Sloveniji ustanovljeno **veliko število zasebnih podjetij**, saj je bil ustanovni kapital, predpisan za ustanovitev d. o. o., nizek, registracija pa enostavna in poceni, tako da je lahko vsak z malo truda uredil potrebne dokumente in registriral podjetje. Drži pa tudi, da veliko takrat ustanovljenih podjetij ni nikoli pričelo s poslovanjem³⁰. 147. člen Zakona o podjetjih je določal, da podjetje ne more niti začeti niti opravljati dejavnosti, niti spremeniti pogojev za njeno opravljanje, če pristojni organ ne izda **odločbe o izpolnjevanju pogojev** glede tehnične opremljenosti in varstva pri delu ter glede varstva in izboljševanja življenjskega okolja, in o izpolnjevanju drugih pogojev, predpisanih v skladu z zakonom (v praksi se je za te odločbe uporabljal izraz obratovalno dovoljenje). Do leta 1992 so te odločbe izdajale inšpekcijske službe, po odločitvi sodišča pa občinski upravni organi. Za odločbo je bilo potrebno plačati le upravno takso, ki pa je bila zelo nizka.

Leta 1988 je bil v Sloveniji sprejet tudi liberalen **Obrtni zakon**, ki je obrtnikom dovolil opravljanje skoraj vseh dejavnosti (z izjemo opravljanja tistih dejavnosti, ki so bile zakonsko prepovedane; za nekatere dejavnosti kot npr. trgovino na debelo in posredništvo pa je zakonodaja določala, da jih lahko opravljajo le organizacije združenega dela). Poleg tega je

³⁰ Od leta 1988 do konca leta 1992 je bilo na območju takratne Občine Radovljica, kar predstavlja sedanje območje Upravne enote Radovljica, ustanovljenih 600 zasebnih podjetij, od katerih jih je bila aktivnih le 289 oziroma slaba polovica, v polovici aktivnih podjetij pa ni bilo nobenega zaposlenega (Občina Radovljica, 1993). Podobno sliko kažejo tudi podatki za celotno Slovenijo, kjer je bilo leta 1992 glede na vse registrirane družbe 55,4 % aktivnih gospodarskih družb (Kampuš Trop, 2003, str. 83).

samostojni obrtnik lahko zaposloval do 20 delavcev, v skupni obratovalnici do 100 delavcev, občinski upravni organ pa je lahko dovolil tudi večje število zaposlenih. To je povzročilo izredno **hiter razvoj nekaterih dejavnosti (npr. zasebne trgovine na drobno, intelektualnih storitev ipd.)** Obrtni zakon je dovoljeval tudi opravljanje dejavnosti kot postranski poklic (t. i. **popoldanske obrti**), za katero je bilo za zaposlene potrebno pridobiti soglasje delodajalca. Kadar prosilec za izdajo obrtnega dovoljenja ni izpolnjeval vseh pogojev o poslovnem prostoru ali o strokovni izobrazbi, mu je občinski upravni organ lahko izdal **začasno obrtno dovoljenje za dobo do 3 let**. Kdor ni imel ustrezne strokovne izobrazbe, pa je lahko opravil **preizkus znanja** pred strokovno komisijo. Obrtna dovoljenja so izdajali občinski upravni organi, zanj je bilo potrebno plačati upravno takso.

Na razvoj novega pravnega reda na področju podjetništva je vplivala tudi leta **1991** sprejeta nova **Ustava RS**³¹. 74. člen Ustave RS določa, da je **gospodarska pobuda svobodna**. Pogoje za ustanavljanje gospodarskih organizacij določa zakon. Gospodarska dejavnost se ne sme izvajati **v nasprotju z javno koristjo**. 72. člen Ustave RS pa določa, da ima vsakdo v skladu z zakonom **pravico do zdravega življenjskega okolja**. Za zdravo življenjsko okolje skrbi država. V ta namen zakon določa pogoje in načine za opravljanje gospodarskih in drugih dejavnosti. Ustava RS torej zagotavlja svobodno gospodarsko pobudo, z zakonom pa se določijo pogoji za ustanavljanje gospodarskih organizacij. Država lahko zaradi zagotavljanja javne koristi in zdravega življenjskega okolja z zakoni določi pogoje in načine za opravljanje gospodarskih in drugih dejavnosti. Omejevanje svobodne gospodarske pobude je dovoljeno torej samo v primeru in v takšnem obsegu, da se zagotovita javna korist in zdravo življenjsko okolje, kar pa se pri sprejemanju nove zakonodaje do leta 2001 ni dovolj upoštevalo.

V novi Vladi RS je bilo oblikovano posebno **Ministrstvo za malo gospodarstvo** in že **septembra 1991** je bil sprejet **Zakon o razvoju malega gospodarstva**³², ki je določil, da se v **malo gospodarstvo** uvrščajo:

- **podjetja z do 50** zaposlenimi v dejavnosti industrije, rudarstva in gradbeništva,
- **podjetja z do 125** zaposlenimi v dejavnosti prometa in zvez, trgovine na debelo, gostinstva in turizma, obrti in obrti podobnih dejavnosti ter osebnih storitev, stanovanjsko-komunalne dejavnosti in urejanje prostora, finančnih, tehničnih in poslovnih storitev,
- **obrtne zadruge** in
- **zasebniki** – fizične osebe, ki opravljajo registrirano gospodarsko dejavnost.

Zakon je tudi določil, da se v republiškem proračunu **zagotavljajo sredstva za pospeševanje razvoja in ustanavljanja enot malega gospodarstva** z naslednjimi ukrepi: s posojili in sovlaganji za projekte malega gospodarstva, vlaganji ali sofinanciranjem poslovne infrastrukture (pospeševalnimi centri, tehnološkimi parki, obrtnimi, podjetniškimi in prostimi conami), jamstvi za posojila za malo gospodarstvo, subvencioniranjem obrestne mere in

³¹ Ustava RS (Uradni list RS, št. 22/1991-I).

³² Zakon o razvoju malega gospodarstva, 1991.

drugimi pogoji za vračanje posojil, ki jihodobrijo poslovne banke in druge finančne organizacije in premije.

V Zakonu je bil predviden tudi razvoj podjetniške infrastrukture, v okviru katere sta najpomembnejša **Sklad RS za razvoj malega gospodarstva** (za zagotavljanje lažjega dostopa podjetnikov do finančnih virov) in **Pospeševalni center za malo gospodarstvo** (za razvoj »mehkih« oblik podpore in koordinacijo lokalne mreže).

6.2 Zakon o gospodarskih družbah (1993)

Spremembi družbeno-politične ureditve in prehodu na tržno gospodarstvo ter zasebno lastnino je bilo potrebno prilagoditi tudi pravni sistem oz. pravno okolje, v katerem delujejo gospodarski subjekti. S sprejetjem **ZGD**, ki je pričel veljati 10. julija 1993, je bila na voljo sodobna zakonodaja za status pravnih subjektov, ki se ukvarjajo z gospodarsko dejavnostjo. Zakon je uvedel precej novosti. Da bi se povečala ekonomska varnost in zaupanje v poslovanje z enotami malega gospodarstva je zakon **zaostрил** tudi **pogoje za ustanavljanje in poslovanje gospodarskih družb**.

Z uveljavitvijo zakona so bile uvedene nekatere bistvene spremembe (Kampuš Trop, 2003, str. 65):

- Zakon je uvedel status **samostojnega podjetnika posameznika** (dalje s. p.) in razveljavil določbe Obrtnega zakona, ki se nanašajo na registracijo in število zaposlenih, s čimer je uvedel enotno zakonsko statusno zakonodajo za vse gospodarske subjekte in na tem področju **odpravil ločevanje obrtniškega in podjetniškega sektorja**; registrski organ za s. p. je postala Republiška uprava za javne prihodke (dalje RUJP).
- Določil je **bistveno višji znesek ustanovitvenega kapitala** za kapitalske družbe (ustanovitveni kapital za d. o. o. kot daleč najpogostejšo obliko podjetja se je povišal s 100.000,00 SIT na 1.500.000,00 SIT).
- Uvedel je nekatere **nove oblike osebnih družb** (družbo z neomejeno odgovornostjo – v nadaljevanju d. n. o., tiho družbo) in **odpravil ločevanje družb glede na lastnino vloženih sredstev** (pred tem so bila podjetja ločena na podjetja v družbeni, zadružni, mešani in zasebni lasti).
- Postavil je strožje zahteve pri upravljanju družb.

6. odstavek 4. člena ZGD je določil, da **družba** ne sme začeti opravljati svoje dejavnosti, preden ni vpisana v sodni register in preden ne **izpolni z zakonom določenih pogojev** za opravljanje dejavnosti in tega ne **ugotovi pristojni organ**.

Zakon je obenem določil, da morajo obstoječa podjetja in obrtniki **uskladiti svojo organiziranost** z določbami ZGD do 31. 5. 1994, kasneje pa je Državni zbor RS rok podaljšal **do konca leta 1994**. Zaradi zaostrenih pogojev za registracijo je prišlo v letih 1994–1995 do številnih **statusnih preoblikovanj in sprememb** organizacijskih oblik podjetništva. Nekatere

d. o. o. so se preoblikovale v d. n. o. ali v s. p., mnogo pa jih je bilo tudi izbrisanih iz sodnega registra. Strožje določbe ZGD, ki so sicer povečale pravno varnost in zmanjšale možnosti za ustanavljanje podjetij iz špekulativnih nagibov, pa so obstoječim podjetjem in obrtnikom povzročile **veliko administrativnih težav in stroškov**.

Za obrtnike in male obrtnike je to pomenilo, da so si morali pri občinskem upravnem organu kljub veljavnim obrtnim dovoljenjem pridobiti odločbe o izpolnjevanju predpisanih pogojev za opravljanje dejavnosti, izpolniti priglasitvene liste, overiti podpis in nato priglasiti svojo dejavnost na RUJP ter za vse te dokumente tudi plačati upravno takso. Tudi za vse nove podjetnike je veljalo, da so morali najprej pri občinskem upravnem organu pridobiti odločbo o izpolnjevanju predpisanih pogojev v skladu s 4. členom ZGD in se nato priglasiti pri pristojni RUJP. Poleg tega ZGD **ni več** dovoljeval izdajo **začasnih obrtnih dovoljenj**, kar pomeni, da je moral bodoči podjetnik pred priglasitvijo izpolnjevati vse predpisane pogoje. **Odpravil** je tudi status t. i. **popoldanskega obrtnika**, v kateri so mnogi poskusno začeli opravljati svojo dejavnost preden so prerasli v redne obrtnike. Status pa je bil primeren tudi za občasno opravljanje dejavnosti oz. za opravljanje dejavnosti v manjšem obsegu.

Leta 1994 je bil sprejet **nov Obrtni zakon**,³³ ki je določil **obrt kot način opravljanja dejavnosti** (za razliko od prejšnjih obrtnih zakonov, kjer je bila obrt opredeljena kot posebna pravnoorganizacijska oblika s statusom fizične osebe). Nov Obrtni zakon je v primerjavi s prejšnjim uvedel precej novosti.

Opredelitev obrtnih in obrti podobnih dejavnosti je **postala zapletena**, saj je Zakon uvedel listo A obrtnih dejavnosti in listo B obrti podobnih dejavnosti, dejavnost domače in umetne obrti, poleg tega pa je določil še, da je obrtna dejavnost in obrti podobna tista, za katero veljajo naslednje značilnosti:

- da gre za proizvodno ali storitveno dejavnost na podlagi individualnih naročil, da se opravlja proizvodnja le v majhnih serijah ter da serijska proizvodnja ne obsega pretežnega dela dejavnosti;
- da se uporabljajo stroji, orodja in tehnične naprave, ki so primerne za opravljanje dejavnosti po predhodni alineji in da nimajo značilnosti tekočih trakov ali avtomatiziranega delovnega procesa.

Poleg zgoraj navedenih opredelitev je kot obrti podobni dejavnosti določil še gostinsko dejavnost, če jo opravlja s. p. v gostinskem obratu penzion, restavracija, gostilna, slaščičarna, kavarna in okrepčevalnica, in prevozniško dejavnost, če jo opravlja s. p. na podlagi pridobljene licence.

Novo je bilo tudi določilo, da se **obrtna dejavnost** lahko opravlja **ne le v obliki s. p.**, ampak **tudi v drugih oblikah gospodarskih družb**. Opravljanje obrtne in obrti podobne dejavnosti je

³³ Obrtni zakon (Uradni list RS, št. 50/1994).

dovoljeno le z **obrnim dovoljenjem**, ki ga izda **Obrtna zbornica Slovenije**. Za pridobitev obrtnega dovoljenja mora prosilec izpolnjevati tehnične, sanitarne in druge minimalne pogoje. Imeti mora mojstrski izpit (za obrtne dejavnosti) ali dokončano ustrezno poklicno šolo oz. opravljen preizkus strokovne usposobljenosti (za obrti podobne dejavnosti). Obrtna zbornica je vsem, ki so na dan uveljavitve Obrtnega zakona opravljali obrtno ali obrti podobno dejavnost, **po uradni dolžnosti izdala obrtno dovoljenje** in jih vpisala v obrtni register.

Po uveljavitvi novega Obrtnega zakona si je moral bodoči s. p., ki je želel opravljati obrtno ali obrti podobno dejavnost, če je želel poslovati v skladu z veljavno zakonodajo, urediti naslednje dokumente:

- **odločbo o izpolnjevanju z zakonom predpisanih pogojev** za opravljanje dejavnosti, ki jo je izdajal občinski upravni organ oz. po 1. 1. 1995 **upravne enote**,
- **obrtno dovoljenje** pri pristojni območni **obrotni zbornici** in
- **priglasitev dejavnosti** pri pristojni RUJP oz. **davčni upravi**.

Pri gospodarskih družbah je bil vrstni red zamenjan: najprej je bila registracija družbe na registrskem sodišču, ki sta ji sledila odločba o izpolnjevanju pogojev in obrtno dovoljenje. Za vse odločbe, dovoljenja ipd. je moral bodoči podjetnik izpolniti vlogo, ji priložiti tudi druga zahtevana dokazila (spričevala, uporabna dovoljenja za poslovni prostor, najemne pogodbe ipd.) in plačati upravne ali sodne takse.

Za obdobje **po letu 1994** je za spreminjanje podjetniške zakonodaje značilna **inflacija novih zakonov in podzakonskih aktov**, ki so določali pogoje za opravljanje posameznih dejavnosti in so bili za nameček med seboj velikokrat neusklajeni. Poleg tega je bila po vzoru Obrtnega zakona za izdajo odločb, dovoljenj, licenc ipd. **določena pristojnost različnih zbornic, ministrstev ali drugih organov**. Iz lastnih izkušenj lahko povem, da je ugotavljanje, katere pogoje mora podjetnik izpolnjevati, katera dovoljenja si mora pridobiti in pri katerem organu naj to naredi, postalo **zapleteno celo za uradnike na upravnih enotah**. Za obdobje od leta 1993 do leta 2001 je za področje podjetniške zakonodaje značilen trend **rasti števila predpisov in števila pristojnih organov** (zbornic, ministrstev, organov v sestavi ministrstev), ki so bili razen območnih obrtnih zbornic za podjetnike izven večjih mest tudi **lokacijsko oddaljeni**³⁴.

6.3 Antibirokratski program in sprememba 6. točke 4. člena ZGD (2001)

EU je leta **1997** sprejela **Priporočilo 97/344/EC o izboljšanju in poenostavitvi pogojev za začetek opravljanje dejavnosti** (Commission of the European Communities, 1997) na področju malega gospodarstva. Evropska unija je namreč ugotovila, da največje ovire za razvoj majhnih podjetij predstavljajo nacionalne zakonodaje držav članic. EU v priporočilu ugotavlja, da je zakonodaja preobsežna in daleč presega obseg zakonodaje, ki je sprejeta s strani Evropske

³⁴ Naštevane vse predpisov in pristojnih organov bi bilo predolgo, sliko o obsežnosti in zapletenosti si je možno ustvariti iz Pregleda pogojev za opravljanje gospodarskih dejavnosti po delovnih področjih takratnih ministrstev (Ministrstvo za gospodarstvo, 2002). Pregled je dolg kar 36 strani.

unije. Dodatno breme za večji razmah podjetništva predstavlja tudi zapleten in prepočasn proces odločanja in izdaje dovoljenj za opravljanje dejavnosti.

Leta 2000 je bila sprejeta **Evropska listina o malih podjetjih** (ang. European Charter for small enterprises), s katero so predsedniki držav in vlad EU potrdili pomembnost majhnih podjetij. Listina (Evropska komisija, 2004) definira **10 prednostnih področij aktivnosti** držav članic in Komisije za izboljšanje okolja za mala podjetja:

- spodbujanje podjetniškega duha z izobraževanjem in usposabljanjem za podjetništvo,
- zagotavljanje cenejšega in hitrejšega zagona (možnost registracije preko interneta),
- izboljšanje zakonodaje in regulative,
- zagotavljanje strokovnega znanja z usposabljanjem in svetovanjem, prilagojenim potrebam malega gospodarstva,
- izboljšanje on-line dostopa malih podjetij do storitev in informacij državne uprave,
- oblikovanje notranjega trga, ki bo prijazen do majhnih podjetij na področjih, ki so pomembna za njihov razvoj,
- prilagoditev davčnega sistema potrebam majhnih podjetij in izboljššan dostop do finančnih virov,
- krepitev tehnoloških sposobnosti majhnih podjetij,
- uporaba uspešnih modelov elektronskega poslovanja in razvijanje vrhunskih storitev podpore malemu gospodarstvu,
- razvijanje močnejšega in učinkovitejšega zastopanja interesov malega gospodarstva na ravni EU kot na nacionalni ravni.

S potrditvijo listine so se države zavezale, da bodo pri vseh svojih ukrepih upoštevale "vidik malega podjetnika" (ang. "to think small first"). Slovenija je kot država kandidatka pristopila k izvajanju listine aprila 2002. Tudi slovenski podjetniki in strokovna javnost³⁵ so začeli vedno glasneje opozarjati na preobsežno in nepregledno zakonodajo, ki ovira razvoj podjetništva. Za pospešeno odpravljanje oz. popraviljanje nekaterih ponesrečenih rešitev v predpisih in praksi, ki povzročajo zapletene in dolgotrajne upravne postopke, je Vlada aprila **2001** ustanovila posebno medresorsko **Komisijo za odpravo administrativnih ovir**. Ta je maja istega leta pripravila **Akcijski načrt za odpravo administrativnih ovir**, bolj znan kot **Antibirokratski program**.

Program je bil na začetku namenjen odpravljanju nepotrebnih, zapletenih in dolgotrajnih administrativnih postopkov, kar naj bi razbremenilo zlasti majhna in srednje velika podjetja, saj so njihove kadrovske in finančne zmogljivosti manjše kot pri velikih podjetjih. Izvajati so se začele aktivnosti za poenostavitev postopkov, odpravo nepotrebnih postopkov, združevanje postopkov, skrajševanje rokov, spremembo organizacije dela, pa tudi skrb za spremembo

³⁵ Primer opozarjanja na nepravilno prakso upravnih enot (po avtorjevem mnenju) je npr. Arahov članek: Nezakonito delovanje upravnih enot v Pravni praksi (leta 1998), ki je sprožil veliko različnih odzivov pravnih in drugih strokovnjakov. Ministrstvo za gospodarstvo kot pristojni organ na članek ni odgovorilo, čeprav je bilo strokovno odgovorno za to področje in za nadzor nad delom upravnih enot. Dilema o zakonitosti ali nezakonitosti je bila odpravljena šele s spremembo 6. točke 4. člena ZGD leta 2001.

miselnosti uradnikov, ki je pogosto ovira za izboljšanje učinkovitosti dela državne uprave (Vlada RS, 2001).

Prva sprememba v smeri poenostavitve zakonodaje se je zgodila **junijs 2001 s spremembo 6. odstavka 4. člena ZGD**, ko je bila **odpravljena pristojnost upravnih enot za izdajanje odločb** o izpolnjevanju pogojev za vse dejavnosti razen za gostinstvo. Po spremembi ZGD morajo družbe in samostojni podjetniki:

- **registrirati dejavnost**, kar **družbe** storijo z vpisom v **sodni register**, ki ga vodijo **okrožna sodišča, s. p.** pa s prigrisatvijo začetka opravljanja dejavnosti pri pristojni Agenciji Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve – v nadaljevanju **AJPES** (od 1. 7. 2005, pred tem pa pri pristojni davčni upravi);
- **izpolnjevati splošne pogoje**³⁶ (ki so določeni npr. v Zakonu o graditvi objektov, Zakonu o varnosti in zdravju pri delu ipd.), kar mora zagotoviti podjetnik sam, za nadzor pa so pristojne inšpekcijske službe;
- **izpolnjevati posebne pogoje**, ki jih za opravljanje dejavnosti določajo predpisi s posameznega področja, **in si pridobiti odločbo, dovoljenje, licenco** ipd., kadar je tako določeno v predpisu (nekateri področni predpisi, npr. za trgovinsko dejavnost, določajo le pogoje, ne pa tudi organa, ki jih ugotavlja, zato si za opravljanje te dejavnosti ni potrebno pridobiti odločbe, podjetnik pa mora sam zagotoviti izpolnjevanje pogojev).

To pomeni, da morajo podjetniki in družbe še vedno izpolnjevati vse z zakoni predpisane pogoje. Dokazila oz. odločbe, dovoljenja, licence, da izpolnjujejo te pogoje, pa si morajo pridobiti le, kadar je to predpisano v zakonu, ki ureja opravljanje te dejavnosti.

Varuh človekovih pravic je v svojem poročilu za leto 2001 pohvalil usmeritev k stranki tako v spremenjeni zakonodaji kot pri delu Komisije. Pozitivno je ocenil dejstvo, da se o teh vprašanjih več govori in piše, zaradi česar se bo lahko postopoma spreminjala miselnost o vlogi, položaju, pravicah in obveznostih javne uprave in njenih nosilcev oz. uslužbencev – pri ljudeh nasploh, še zlasti pa pri samih javnih uslužbencih. Ugotavlja, da so rezultati dela Komisije do takrat presegli pričakovanja.

Ker se s spremembo ZGD niso spremenili tudi predpisi, ki so določali splošne in posebne pogoje za opravljanje dejavnosti, ta sprememba **ni prinesla bistvenih izboljšav**. To ugotavlja tudi Pospeševalni center za malo gospodarstvo (dalje PCMG) v avgusta 2001 napisani Analizi pogojev in postopkov za pridobitev dovoljenj za opravljanje pridobitnih dejavnosti (dalje

³⁶ Po spremembi ZGD je prišlo tudi do poenostavitve zakonodaje, ki je določala splošne pogoje. Tako je npr. nov Zakon o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 110/2002) od 1. 1. 2003 namesto lokacijskega in gradbenega dovoljenja uvedel enotno gradbeno dovoljenje, odpravljene so bile prigrisatve ipd. Spremenjeni so bili tudi drugi zakoni, ki določajo posebne pogoje za opravljanje dejavnosti. Tak je npr. leta 2004 spremenjen Obrtni zakon (Uradni list RS, št. 18/2004), ko prosilcu ni več potrebno dokazovati, da izpolnjuje minimalne tehnične pogoje glede prostora, izobrazbeni pogoji za obrtne dejavnosti niso več tako strogi, za obrti podobno dejavnost pa izobrazbenih pogojev ni več predpisanih.

Analiza). PCMG v Analizi zaključuje, da so postopki ostali enaki tako z vidika potrebnih korakov kot iz vidika časa in števila potrebnih dokumentov ter stroškov. Po spremembi ZGD so morali podjetniki sami ugotoviti, katere pogoje morajo izpolnjevati. To pa glede na množico (velikokrat neusklajenih) predpisov in pristojnih organov ni lahka naloga. **PCMG** je za izboljšanje stanja v Analizi **predlagal naslednjih 9 ukrepov**:

- **oprostitev plačila** stroškov postopka in upravnih ter sodnih taks v postopkih registracije,
- **odpraviti zahtevo po** originalnih ali notarsko overjenih **dokumentih iz uradnih evidenc** v vseh upravnih in sodnih postopkih,
- **zagotoviti** podjetnikom opravljanje **registracije na enem mestu** prek centralnega kontaktnega organa,
- z **začasnimi dovoljenji** omogočiti malim gospodarskim subjektom prehodno dveletno obdobje za izpolnitev vseh zahtevanih pogojev,
- z različnimi oblikami izobraževanja in usposabljanja **ozavestiti strokovne kadre**, ki vodijo postopke, da opravljajo servisno dejavnost s ciljem pospeševanja razvoja podjetništva,
- **zagotoviti »non stop« uradne ure v uradih**, ki vodijo postopke v zvezi z opravljanjem dejavnosti,
- **izdelati potrebno informativno gradivo** – zloženko in priročnik z navodili za registracijo dejavnosti,
- **vzpostaviti elektronsko oglasno desko z vsemi informacijami** in svetovanjem v zvezi z registracijo in poslovanjem podjetnikov in malih gospodarskih subjektov,
- **zagotoviti na splošno prijazen administrativni servis državnih organov**, da bodo v celoti delovali kot podporno, podjetništvu naklonjeno okolje.

Danes lahko ugotovimo, da so **predlagani ukrepi skoraj v celoti realizirani** (razen začasnega dovoljenja), namesto »non stop« uradnih ur uradov pa je določene storitve možno opraviti preko elektronskih vlog, kar je po mojem mnenju tudi bolj racionalno. Ministrstvo za gospodarstvo je marca 2002 kot pripomoček izdalo in na svoji spletni strani objavilo Pregled pogojev za opravljanje gospodarskih dejavnosti po delovnih področjih takratnih ministrstev. V sodelovanju s PCMG je bila izdana tudi zloženka Kako opravljati gospodarsko dejavnost in priročnik Navodila za pridobitev dovoljenj za opravljanje dejavnosti. S spremembo Zakona o splošnem upravnem postopku³⁷ strankam ni bilo več potrebno prilagati dokumentov iz uradnih evidenc, ampak je pridobitev teh dokumentov postala dolžnost organa, ki vodi postopke. S spremembo Sodnega reda³⁸ je bil skrajšan rok za registracijo gospodarske družbe iz treh na en mesec, s spremembo Zakona o sodnih taksah³⁹ pa so bile za polovico znižane takse za registracijo gospodarskih družb. Uveden je bil tudi brezplačen podjetniški telefon (080 11 50) za opozarjanje na ovire, postavljanje vprašanj in podajanje predlogov. Od leta 2003 je strankam na voljo tudi skupni spletni portal upravnih enot, kjer so zbrane vse informacije v zvezi z upravnimi in drugimi postopki na upravnih enotah.

³⁷ Zakon o dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP-B, Uradni list RS, št. 52/2002).

³⁸ Spremembe in dopolnitve Sodnega reda (Uradni list RS, št. 62/2001).

³⁹ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodnih taksah (Uradni list RS, št. 93/2001).

Nekoliko kasneje⁴⁰, kot je bilo sprva predvideno, je bil vzpostavljen tudi državni portal e-VEM (vse na enem mestu). **Prvo fazo e-VEM** portala je predstavljala **spletna stran PCMG** (ki se je leta 2005 preoblikoval v Javno agencijo RS za podjetništvo in tuje investicije – JAPTI), kjer so bodoči in obstoječi podjetniki dobili potrebne informacije v zvezi z izoblikovanjem in preverjanjem podjetniške priložnosti, pripravo poslovnega načrta, registracijo, potrebnimi dovoljenji ipd.

V letih 2003 in 2004 ni bilo posebnega organa, ki bi skrbel za koordinacijo na področju odpravljanja administrativnih ovir (delno je za koordinacijo skrbelo Ministrstvo za notranje zadeve). Z ustanovitvijo nove Vlade RS konec leta 2004 pa je bilo ustanovljeno posebno **Ministrstvo za javno upravo**, ki je zadolženo tudi za oblikovanje prijazne in učinkovite javne uprave. Tako je Vlada RS na seji 31. marca 2005 ustanovila **Svet za gospodarstvu prijazno upravo**. Namen ustanovitve Sveta je predvsem zmanjševanje administrativnih ovir pri nastanku in poslovanju podjetij. Poslanstvo Sveta bo oblikovati strategije, ki bodo vodile v zmanjševanje administrativnih bremen za podjetja in zagotavljati večjo preglednost pogojev poslovanja, pri tem pa bodo najpomembnejše vodilo potrebe slovenskega gospodarstva.

Od **1. julija 2005** deluje Državni portal za poslovne subjekte e-VEM, ki omogoča **registracijo samostojnega podjetnika posameznika na enem mestu**. Storitve je mogoče opraviti po elektronski poti preko svetovnega spleta tudi od doma ali na eni izmed vstopnih točk, ki se nahajajo na izpostavah AJPes-a, upravnih enotah in krajevnih uradih, PCMG, obrtnih zbornicah, gospodarskih zbornicah in davčnih uradih po Sloveniji. Poseben poudarek uporabe storitev portala e-VEM je v tem, da podjetnikom ni več treba obiskovati različnih uradov, ampak lahko postopek registracije oz. vse spremembe ter prijavo v zdravstveno in pokojninsko zavarovanje opravijo hitreje in na enem mestu. Svetovalci na vstopnih točkah podjetnikom **pomagajo tako z nasveti kot tudi z izvedbo** vseh postopkov. Samostojnemu podjetniku posamezniku za vpis, spremembe podatkov in izbris iz registra ni treba plačevati upravne takse.

Zakonodaja še vedno določa **preveč različnih dovoljenj, licenc ipd. in organov, ki jih izdajajo**. V mnogih primerih omejitve pri predpisih, ki določajo pogoje za opravljanje dejavnosti, ne zagotavljajo javne koristi ali zdravega življenjskega okolja, kot to določa Ustava RS, ampak ščitijo cehovske interese organizacij in interese zaposlenih v teh organizacijah. Takšen primer predstavlja npr. nasprotovanje Obrtne zbornice Slovenije uvedbi sprememb

⁴⁰ Z imenovanjem nove Vlade RS predsednika Antona Ropa 9. 12. 2002 je prenehala tudi funkcija ministrski svetnici ge. Nevenki Črešnar Pergar, predsednici Komisije za odpravo administrativnih ovir. Od začetka leta 2003 je program odprave administrativnih ovir koordinirala posebna projektna skupina ministrov, ki pa ni bila najbolj učinkovita. V Letnem poročilu Varuha človekovih pravic za leto 2002 je zapisano, da ministrstva v predvidenih rokih, to je do konca oktobra 2002, niso izpolnila vprašalnikov po metodologiji za analizo stanja po resorjih, ki jo je pripravilo MNZ. Do konca leta tudi niso dala konkretnih predlogov za odpravo administrativnih ovir na svojem delovnem področju. Z analizo bi ugotovili organizacijske pomanjkljivosti v posameznem organu, potrebe po spremembah materialnih in procesnih predpisov, morebitno prekrivanje postopkov, potrebe po usposabljanju in izobraževanju uslužbencev ter ovire za dostop uporabnikov do organa.

ZGD leta 2001 (magnetogram 9. seje Odbora Državnega zbora za gospodarstvo, 10. maj 2001) ali nasprotovanje predstavnikov Obrtne in Gospodarske zbornice ukinitvi predpisanih izobrazbenih pogojev za opravljanje gostinskih dejavnosti (magnetogram 7. seje Odbora državnega zbora za gospodarstvo, 12. oktober 2005).

Iz **Programa ukrepov za odpravo administrativnih ovir**, ki ga je sprejela **Vlada RS na svoji seji 10. 11. 2005** je razvidno, da se bo tudi na tem področju začela obsežnejša deregulacija. Program obsega 34 ukrepov, med njimi tudi:

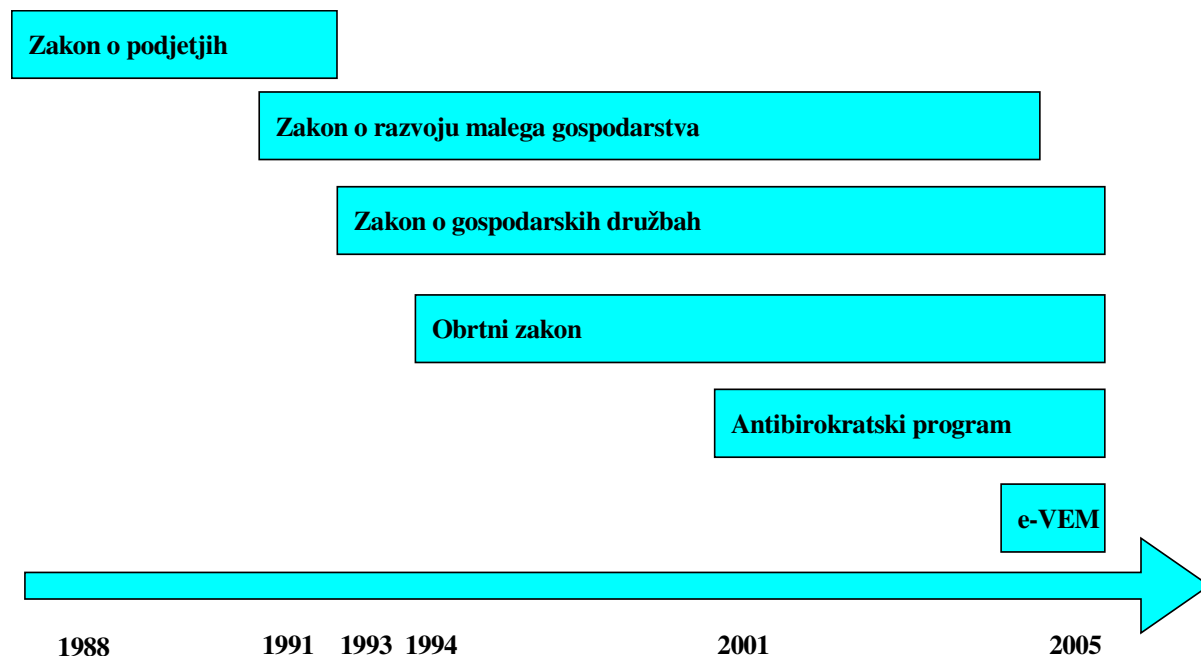
- razširitev projekta e-VEM na d. o. o.,
- sistematično pregledovanje pravilnikov, ki jih izdajajo ministri, z vidika administrativnih ovir,
- zmanjšanje števila potrebnih obrtnih dovoljenj in poenostavitev postopka priglasitve obrti podobnih dejavnosti,
- sprememba določbe v Pravilniku o merilih in načinu kategorizacije nastanitvenih obratov, ki zahteva, da se kategorizacija obnavlja vsaka tri leta,
- ukinitve registracije poslovnega časa trgovin na upravni enoti,
- oddajanje letnih poročil, bilance stanja in bilance poslovnega izida ter davčne napovedi za s. p. na enem mestu,
- poenostavitev napovedi za odmero davka od dohodkov iz dejavnosti za s. p.,
- ukinitve dvojnih evidenc za gostinsko in slaščičarsko dejavnost pri s. p.,
- poenostavitev postopkov pridobivanja dovoljenj za posege v prostor po principu vse na enem mestu,
- ukinitve obveznosti pridobivanja dovoljenja za opravljanje dejavnosti v stanovanju.

Še tako učinkovito izvajanje zakonodaje pa ne more odpraviti težav, ki jo povzroča že sprejeta neusklajena in nedorečena zakonodaja, na kar je potrebno **paziti že v fazi priprave in sprejemanja zakonodaje**. Zato se tudi pri nas po vzoru nekaterih držav članic Evropske unije ter v skladu s priporočili Evropske komisije in organizacije OECD uvajajo **smernice za presojo učinkov predpisov (ang. Regulatory Impact Assessment – RIA)**. Cilji projekta so: pretehtati, ali je regulacija sploh potrebna in v kakšni obliki, zagotoviti večjo kvaliteto predpisov, zmanjšati stroške regulacije in vključevanje zainteresirane in prizadete javnosti v postopek sprejemanja predpisa (Kovač v Brezovšek et al., 2004, str. 188–189). Predlagatelj novega ali spremenjenega predpisa bo moral izpolniti »Izjavo o učinkih predloga predpisa ter prijazni in učinkoviti upravi«, ki je zasnovana na štirih bistvenih sklopih: razlogih za sprejem predpisa, pričakovanih zunanjih učinkih, pričakovanih notranjih učinkih, notranje in javno posvetovanje o predpisu. Ker takšna izjava zahteva daljše pripravljalno obdobje, je bila sprva (do 31. maja 2005) uvedena zgolj poenostavljena različica izjave, namenjena odpravi administrativnih ovir.

S 6. januarjem 2006 je bil na državnem portalu E-uprave uveden poseben sklop, imenovan »**Odprava administrativnih ovir**« (OAO), preko katerega lahko državljani sodelujejo v postopku priprave predpisov. Na elektronski naslov: oao.predlogi@gov.si pa lahko pošljejo pripombe, mnenja in predloge za odpravo administrativnih ovir.

V Sliki 8 so prikazane ključne prelomnice v spremembah podjetniške zakonodaje in aktivnostih države pri odpravi administrativnih ovir.

Slika 8: Prikaz ključnih sprememb podjetniške zakonodaje in aktivnosti



Vir: Lasten pregled.

Iz pregleda je razvidno, da smo v Sloveniji z odpravljanjem administrativnih ovir za podjetnike šele začeli. Predpisov, ki določajo pogoje za registracijo in opravljanje dejavnosti, je preveč. Predpisi tudi niso prilagojeni majhnim podjetnikom, kot priporoča EU. Projekt e-VEM in druge spremembe (izjava o učinkih predloga predpisa in program ukrepov za zmanjšanja administrativnih ovir) pa napovedujejo izboljšanje administrativnega okolja za razvoj podjetništva.

7 PREGLED IZSLEDKOV RAZISKAV IN OCENA USPEŠNOSTI PROGRAMOV ZA SPODBUJANJE PODJETNIŠTVA

7.1 Raziskava Global Entrepreneurship Monitor (GEM)

Global Entrepreneurship Monitor (v nadaljevanju GEM) je raziskava podjetništva, ki poteka od leta 1999 in v katero je bilo na začetku vključenih 10 držav, v letu 2004 pa poročilo zajema že 34 držav (Rebernik, Tominc, Pušnik, 2005, str. 13). Slovenija se je v GEM raziskave vključila leta 2002, tako da lahko na podlagi rezultatov raziskave GEM, ugotovimo, kam se na področju podjetništva uvrščamo v svetovnem merilu in kakšne so spremembe v razvoju podjetništva v Sloveniji v zadnjih treh letih. Izvaja jo neprofitni akademski raziskovalni konzorcij, podatki pa

so zanimivi tako za oblikovalce državnih politik kot tudi za akademsko in širšo javnost. Za nalogo je raziskava zanimiva, ker so iz nje razvidne razlike v motivih ter v kulturnih in družbenih normah, ki lahko spodbujajo ali zavirajo podjetniško aktivnost.

Raziskovalni program GEM se osredotoča na tri temeljne cilje (Rebernik, Tominc, Pušnik, 2005, str. 19):

- **ugotoviti razlike** v podjetniški aktivnosti med posameznimi državami,
- **odkriti dejavnike**, ki vodijo k primerni ravni podjetniške aktivnosti in
- **predlagati ukrepe**, ki bi lahko izboljšali podjetniško aktivnost v državi.

Raziskava GEM je **usmerjena na zgodnje faze podjetniškega procesa** in njihovo povezanost z ekonomsko rastjo, zato je model zgrajen tako, da lahko zajame podjetniške aktivnosti in najde podjetne posameznike v najzgodnejših fazah podjetniškega procesa. Raziskava je usmerjena v podjetniški proces v novih in rastočih podjetjih. Za nova in rastoča podjetja so poleg splošnih pogojev poslovanja pomembni dodatni pogoji (t. i. **podjetniški pogoji**), ki pod vplivom družbenega, kulturnega in političnega okolja vplivajo na odločitev tistih, ki imajo podjetniške veščine in motivacijo, da se odločijo za izkoriščanje priložnosti in ustanovitev novega podjetja (Rebernik, Tominc, Pušnik, 2005, str. 20–21).

V raziskavi je podjetništvo definirano kot vsak poskus posameznika, skupine posameznikov ali obstoječega podjetja, da bi ustvarili novo podjetje ali poslovno dejavnost v obliki samozaposlitve, novega podjetja ali širitve obstoječega podjetja (Rebernik, Tominc, Pušnik, 2005, str. 19). Zato se GEM ne ukvarja s podjetji, ki so starejša od treh let in pol.

Za ocenjevanje zgodnje podjetniške aktivnosti odraslega prebivalstva uporablja GEM **šest meril** (Rebernik, Tominc, Pušnik, 2005, str. 21–22):

1. **nastajajoči podjetniki** (ang. nascent entrepreneurs): delež odraslega prebivalstva (18–64 let), ki se aktivno loteva vzpostavitve novih podjetij;
2. **novi podjetniki** (ang. new entrepreneurs): delež odraslega prebivalstva, ki je zaposlen kot lastnik ali menedžer v novih podjetjih, ki niso starejša od 42 mesecev;
3. **TEA-indeks** (ang. total early-stage entrepreneurial activity): indeks celotne zgodnje podjetniške aktivnosti predstavlja delež nastajajočih in novih podjetnikov odraslega prebivalstva med 18. in 64. letom;
4. **neformalni investitorji** (ang. informal investors)⁴¹: delež odraslega prebivalstva, ki je osebno investiral v nova in nastajajoča podjetja;
5. **TEA-priložnost** (ang. TEA opportunity): delež odraslega prebivalstva, ki se je lotil vzpostavitve novega podjetja, ker se mu je za to ponudila priložnost;
6. **TEA-nujnost** (ang. TEA necessity): delež odraslega prebivalstva, ki se je lotil vzpostavitve novega podjetja zaradi nujnosti, ker ni imel druge možnosti za delo.

⁴¹ V GEM 2002 in 2003 se je za to merilo uporabljal izraz mikroposlovni angeli (ang. micro business angels).

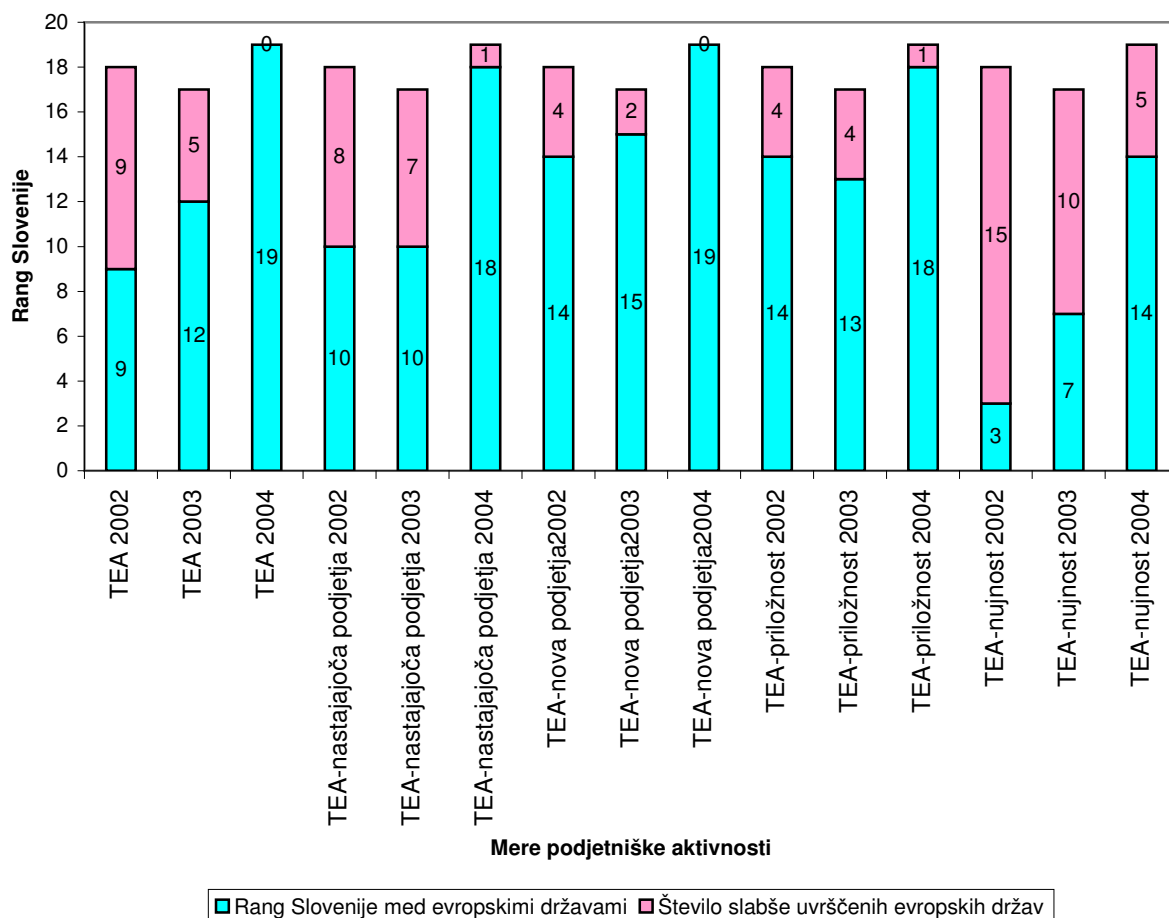
Temeljni kazalnik podjetniške aktivnosti, ki omogoča primerjavo med državami, ki sodelujejo v raziskavi, predstavlja TEA-indeks. V Tabeli 7 je prikazan pregled TEA-indeksov za Slovenijo v obdobju 2002–2004 in dosežen rang Slovenije v skupini vseh držav in evropskih držav. Slika 9 pa prikazuje uvrstitev Slovenije v skupini evropskih držav in število držav, ki so se uvrstile za nami.

Tabela 7: Pregled TEA-meril in uvrstitev Slovenije v raziskavah GEM 2002–2004

Izbrane mere podjetniške aktivnosti	Število vseh držav v raziskavi GEM	Vrednost za Slovenijo (v %)	Rang Slovenije med vsemi državami	Število evropskih držav v raziskavi GEM	Rang Slovenije med evropskimi državami
TEA 2002	37	4,63	25	18	9
TEA 2003	31	4,05	24	17	12
TEA 2004	34	2,60	33	19	19
TEA-nastajajoča podjetja 2002	37	3,28	25	18	10
TEA-nastajajoča podjetja 2003	31	2,99	21	17	10
TEA-nastajajoča podjetja 2004	34	1,90	31	19	18
TEA-nova podjetja 2002	37	1,53	31	18	14
TEA-nova podjetja 2003	31	1,11	29	17	15
TEA-nova podjetja 2004	34	0,69	34	19	19
TEA-priložnost 2002	37	3,26	30	18	14
TEA-priložnost 2003	31	3,08	24	17	13
TEA-priložnost 2004	34	2,17	31	19	18
TEA-nujnost 2002	37	1,37	15	18	3
TEA-nujnost 2003	31	0,81	19	17	7
TEA-nujnost 2004	34	0,43	28	19	14

Vir: Raziskave GEM Slovenija 2002–2004.

Slika 9: Uvrstitev Slovenije po TEA-merilih med evropskimi državami 2002–2004



Vir: Raziskave GEM Slovenija 2002–2004.

Iz pregleda je razvidno, da se **Slovenija** po zgodnji podjetniški aktivnosti v **mednarodnem okolju uvršča vsako leto slabše**, saj je med 37 državami leta 2002 zasedla 25. mesto, leta 2003 med 31 državami 24. mesto in leta 2004 predzadnje mesto med 34 državami (nižji TEA-indeks je imela le Japonska). Med evropskimi državami, ki so bile vključene v raziskave GEM, se je leta 2002 uvrstila na sredino lestvice, leta 2004 pa že na zadnje mesto⁴².

Kljub padcu podjetniške aktivnosti pa nam izračun **količnika priložnosti**, ki ga izrazimo kot **razmerje med indeksom TEA-priložnost in TEA-nujnost**, v obdobju 2002–2004 za Slovenijo kaže, da se je povečal delež tistih, ki se podjetništva lotevajo zaradi izkoriščanja priložnosti. Leta 2002 je količnik priložnosti znašal 2,38, leta 2003 in leta 2004 5,05. To pomeni, da je na vsakih 10 podjetnikov, ki se v Sloveniji odločajo za podjetništvo zaradi nujnosti, v povprečju 50 takih, ki so se podjetništva lotili zaradi izkoriščanja priložnosti. To nas uvršča v sredino GEM-lestvice. Raziskava je potrdila, da je v manj razvitih državah nadpovprečno veliko

⁴² Med Slovenijo, Belgijo, Hrvaško in Portugalsko, ki so na zadnjih štirih mestih, ni statističnih razlik, zato statistično gledano Slovenija s temi državami deli zadnja štiri mesta na lestvici evropskih držav.

podjetnikov, ki so se za podjetništvo odločili, ker jim je bil to izhod v skrajni sili (Rebernik, Tominc, Pušnik, 2005, str. 27). Zanimiva je tudi ugotovitev, da **nezaposlenost** v Sloveniji v letu 2004 **ni več motivator za podjetništvo**, saj je med tistimi, ki so se podjetništva lotili zaradi nujnosti, velika večina zaposlenih.

Iz večletnega spremljanja TEA-indeksa je tudi razvidno, da se razmerja med posameznimi državami ne spreminjajo. **Relativna stabilnost TEA-indeksa** kaže na to, da so razlike v zgodnji **podjetniški aktivnosti** v veliki meri **posledica kulturnih dejavnikov** (Rebernik, Tominc, Pušnik, 2005, str. 29). Ker spadajo kulturni dejavniki med neformalne omejitve, jih je težko spreminjati, saj zahtevajo spremembo miselnosti in dojemanja ljudi, sprememb pa ni mogoče doseči čez noč.

V zvezi z nastajajočimi in novimi podjetniki je zanimiv **količnik »smrtnosti«**, ki ga izračunamo kot **razmerje med TEA-nastajajočimi in TEA-novimi podjetniki**. Leta 2002 je bil količnik »smrtnosti« v Sloveniji 2,14, leta 2003 je bil 2,69, leta 2004 pa 2,72. To pomeni, da od 2,72 nastajajočih podjetij, preživi v povprečju le eno podjetje, kar nas uvršča **na rep lestvice GEM-držav**.

Zanimiv je tudi podatek, da so **nastajajoči podjetniki v Sloveniji zelo ambiciozni**, saj imajo o svojih izdelkih in storitvah izjemno visoko mnenje. Leta 2004 smo se namreč uvrstili na najvišje mesto med evropskimi GEM-državami. Ta ambicioznost pa pri ustanovljenih podjetjih ni več prisotna, kar kaže na slabo poznavanje tržnih razmer nastajajočih podjetnikov. Slabo poznavanje gospodarskih in podjetniških razmer je posledica **pomanjkljivega izobraževanja za podjetništvo in odsotnosti zgodovinskega spomina** o delovanju trga, ki izvira iz obdobja socializma (Rebernik, Tominc, Pušnik, 2005, str. 15).

Poleg tega je iz raziskave GEM razbrati, da v Sloveniji še vedno prevladuje mnenje, naj imamo vsi podobno raven življenjskega standarda, s čimer se uvrščamo v sam vrh evropskih držav. Tako **egalitaristično mnenje** ne predstavlja motivacije za podjetništvo (Rebernik, Tominc, Pušnik, 2005, str. 15).

Vse zgoraj naštet, poleg tega pa še nizek delež podjetniške aktivnosti med ženskami, premajhen delež podjetnikov z višjo izobrazbo, premajhen delež tveganega kapitala za hitro rastoča podjetja, odsotnost davčnih olajšav za neformalno investiranje, prevladujoče stališče, da ustanovitev podjetja ni primerna izbira kariere, kažejo na to, da **podjetniško okolje v Sloveniji ni naklonjeno razvoju podjetništva**.

Tudi **nacionalni izvedenci** v raziskavi GEM ocenjujejo, da **kulturne in družbene norme** v Sloveniji **ne spodbujajo podjetniških lastnosti**, njihova ocena pa nas uvršča na rep evropske lestvice (slabše so leta 2004 stanje ocenili le Hrvaški in Portugalski izvedenci). Izvedenci so zelo kritično ocenili podjetniško okolje v Sloveniji, med njimi so v letu 2004 najnižjo oceno dobile vladna politika na področju zakonodaje, prenos raziskav in razvoja, kulturne in družbene

norme ter izobraževanje v osnovnih in srednjih šolah. Rezultati za leto 2004 se bistveno ne razlikujejo od izsledkov raziskav GEM 2002 in GEM 2003 (Rebernik, Tominc, Pušnik, 2005, str. 51).

V raziskavi GEM 2004 avtorji (Rebernik, Tominc, Pušnik, 2005, str. 17) predlagajo **oblikovanje naslednjih kriterijev**, s pomočjo katerih bo možno v rednih časovnih presledkih in na pregleden način ocenjevati uspešnost slovenske ekonomske politike na področju podjetništva:

- višanje TEA-indeksa,
- enakovrednejše vključevanje žensk v podjetništvo,
- manjša stopnja »smrtnosti« nastajajočih podjetij,
- večja družbena priznanost podjetništva,
- višanje podjetništva zaradi priložnosti,
- večanje števila podjetnikov z višjo izobrazbo,
- povečan prenos raziskav in razvoja,
- spodbujanje in ohranjanje realističnih razvojnih ambicij,
- večanje števila neformalnih investorjev ter višine vloženih zneskov,
- kakovostna in trajna rast podjetij, izražena z višanjem dodane vrednosti.

Najslabše je torej ocenjena **vladna politika na področju zakonodaje**. Izvedenci ugotavljajo, da Antibirokratski program nima vidnih učinkov, ki bi jih priznala javnost oziroma podjetniki, saj so administrativni postopki za ustanavljanje in pridobivanje dovoljenj še vedno predolgi, projekt e-VEM pa še ni zaživel. Za tuje investitorje predstavlja oviro pomanjkanje ustrezno opremljenih stavbnih zemljišč, industrijskih con in parkov. Neustrezen je tudi razvoj mreže podjetniških centrov. Številni programi in aktivnosti so sicer usklajeni s programi in aktivnostmi v razvitih evropskih državah, problem pa predstavlja premajhna promocija, neustrezno izvajanje in neusklajeno delovanje državnih organov in ostalih institucij. Nosilci ekonomske politike podpirajo podjetništvo bolj v besedah, manj pa pri izvajanju vsakodnevnih ukrepov na nacionalnem in lokalnem nivoju (Rebernik, Tominc, Pušnik, 2005, str. 55–57).

7.2 Poročilo o konkurenčnosti gospodarstev World Competitiveness Yearbook (WCY)

Zaradi različnih teoretičnih osnov obstaja več definicij in metodologij za merjenje konkurenčne sposobnosti gospodarstev. **Mednarodni inštitut za razvoj menedžmenta** (IMD) iz Švice od leta 1989 skupaj s partnerskimi inštituti iz različnih držav s posebno metodologijo meri konkurenčnost gospodarstev regij in držav in oblikuje lestvico konkurenčnosti teh gospodarstev. Rezultati analize so objavljeni v **Letopisu svetovne konkurenčnosti** (ang. Word Competitiveness Yearbook – v nadaljevanju WCY). Slovenija je bila v raziskavo IMD prvič vključena leta 1999.

V Sloveniji analizo za WCY izvajata projektni skupini Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani (Mateja Drnovšek in Aleš Vahčič) in Inštituta za ekonomska raziskovanja (Art Kovačič in Peter Stanovnik)⁴³.

IMD analizira in razvršča gospodarstva držav in regij glede na njihovo sposobnost za oblikovanje in vzdrževanje okolja, ki omogoča boljšo konkurenčnost podjetij na domačem in mednarodnem trgu. Gre za celovit sistem, ki poskuša s širokim izborom kazalcev zajemati družbene razvojne možnosti ter stanje strukture in odnosov v družbi.

Metodologija IMD in število v poročilu vključenih gospodarstev se spreminjata. V zadnjem poročilu WCY 2005 ([URL:<http://www01.imd.ch/wcc/>], 24. 11. 2005), ki je bilo objavljeno maja 2005, so objavljeni rezultati za 51 držav in 9 regij.

V letu 2005 je upoštevanih 314 kazalcev konkurenčnosti, ki so združeni v naslednje štiri skupine (od katerih se vsaka deli še na 5 podskupin kazalcev):

1. **Kazalci uspešnosti gospodarstva** opisujejo makroekonomsko stanje domačega gospodarstva (kazalci domačega gospodarstva, mednarodne trgovine, mednarodnih investicij, zaposlovanja in cen).
2. **Kazalci učinkovitosti državnih institucij** merijo vpliv vladnih politik na konkurenčnost gospodarstva (kazalci javnih financ, fiskalne politike, institucionalnega okolja, gospodarske zakonodaje in družbenega okolja).
3. **Kazalci učinkovitosti podjetij** ocenjujejo, ali podjetja poslujejo inovativno, dobičkonosno in odgovorno (kazalci produktivnosti, trga delovne sile, finančnih trgov, menedžmenta in vrednot ter usmerjenosti).
4. **Kazalci infrastrukture** merijo ustreznost tehnoloških, znanstvenih in človeških virov za zadovoljevanje potreb podjetij (kazalci osnovne infrastrukture, tehnološke infrastrukture, znanstvene infrastrukture, zdravstva in okolja ter izobraževanja).

Prednost metodologije IMD predstavlja **analitična vrednost posameznih kazalcev**, ki pomagajo mednarodnim podjetnikom in investitorjem pri odločanju za investicije (Pevcin, 2002, str. 11). Hkrati pomaga vladam pri oceni uspešnosti vladnih politik na posameznih področjih in primerjavi konkurenčnosti gospodarstva z ostalimi državami. WCY daje tudi podlago raziskovalcem, znanstvenikom in študentom za analiziranje in razumevanje stanja in trendov na področju konkurenčnosti gospodarstev v svetovnem merilu.

⁴³ [URL:<http://www01.imd.ch/wcc/partner/>], 1. 3. 2006.

Tabela 8: Rangi uvrstitve Slovenije na lestvici WCY po skupinah kazalcev

Leto	2001	2002	2003	2004	2005
Konkurenčnost Slovenije	38	35	40	45	52
Število vseh držav ⁴⁴	49	49	59	60	60
Uspešnost gospodarstva	39	31	41	33	39
Domače gospodarstvo	34	30	38	41	52
Mednarodna trgovina	37	26	33	31	19
Mednarodne investicije	40	44	47	23	59
Zaposlovanje	29	27	38	40	35
Cene	30	22	23	27	15
Učinkovitost državnih institucij	44	42	47	47	49
Javne finance	29	22	27	23	17
Fiskalna politika	42	44	47	52	52
Institucionalno okolje	39	37	43	49	47
Gospodarska zakonodaja	48	45	53	49	55
Družbeno okolje	40	26	38	41	36
Učinkovitost podjetij	40	32	38	51	52
Produktivnost	31	23	24	28	53
Trg delovne sile	35	30	32	40	47
Finančni trgi	40	39	46	52	48
Menedžment	33	28	33	46	47
Vrednote in usmerjenost	41	40	48	55	54
Infrastruktura	30	30	37	38	38
Osnovna infrastruktura	24	26	33	30	32
Tehnološka infrastruktura	30	36	39	38	40
Znanstvena infrastruktura	29	29	35	41	41
Zdravstvo in okolje	33	33	40	36	41
Izobraževanje	29	22	30	36	38

Vir: IMD, Word Competitiveness Yearbook, 2001–2005, UMAR 2002–2005.

Iz Tabele 8 je razvidno, da se je **konkurenčnost Slovenije** v obdobju 2001–2005 **občutno poslabšala**. Z izjemo leta 2002, ko je Slovenija izboljšala uvrstitev v primerjavi s prejšnjim

⁴⁴ Leta 2003 je bilo na lestvico poleg 2 novih držav vključenih tudi 8 regionalnih gospodarstev, zaradi česar je bila Slovenija uvrščena za 5 mest nižje (UMAR, 2003). Leta 2004 je bila v raziskavo vključena še Škotska.

letom za 3 mesta in se uvrstila na 35. mesto, se je v tem obdobju vsako leto uvrstila za 5 mest nižje, leta 2005 pa kar za 7 mest nižje. Od držav članic Evropske unije sta se slabše od Slovenije uvrstili le Italija (na 53. mesto) in Poljska (na 57. mesto).

Nobeno področje konkurenčnosti se v obdobju 2001–2005 **ni izboljšalo**. Področji, katerih dejavniki so v zadnjih petih letih **najbolj negativno** vplivali na konkurenčnost, sta področje **učinkovitosti podjetij** (padec s 40. na 52. mesto) in področje **učinkovitosti državnih institucij** (padec s 44. na 49. mesto). Poslabšala se je tudi konkurenčnost na področju razpoložljive infrastrukture, kjer beležimo padec s 30. na 38. mesto.

Enaka je ostala le ekonomska uspešnost gospodarstva (39. mesto) zaradi izboljšanja kazalcev na področju mednarodne trgovine in cen. Na področju uspešnosti gospodarstva smo poslabšali uvrstitev pri domačem gospodarstvu (s 34. na 52. mesto), izredno nizko pa smo uvrščeni pri mednarodnih investicijah (padec s 40. na 59. mesto). Tudi na področju zaposlovanja ni napredka, leta 2005 smo se uvrstili za 6 mest nižje kot leta 2001 (na 35. mesto).

Pri učinkovitosti državnih institucij sta se v petih letih izboljšali le področji javnih financ in družbenega okolja. Ostala tri področja so uvrščena nižje kot leta 2001. Nizke ocene, ki so se v tem obdobju še poslabšale, so zlasti na področju gospodarske zakonodaje (55. mesto) in fiskalne politike (52. mesto). Slabosti, ki najbolj vplivajo na nizko oceno na področju učinkovitosti države v letu 2005, so naslednje (UMAR, 2005, str. 21):

- osebni davki ne spodbujajo delavcev k delu in napredovanju;
- investicijske spodbude niso privlačne za tuje investitorje;
- enostavnost poslovanja ni konkurenčna prednost Slovenije;
- domača zakonodaja zavira ustvarjanje novih podjetij;
- delovna zakonodaja ne predstavlja spodbude za iskanje dela;
- vladna politika ni prilagodljiva;
- zaščitništvo v gospodarstvu škoduje poslovnim subjektom;
- davki zavirajo podjetniško aktivnost;
- mednarodne transakcije niso prepuščene prostim pogajanjem s tujimi partnerji.

Največji padec pri uvrstitvi Slovenije v obdobju 2001–2005 je bil na področju učinkovitosti podjetij, kjer je Slovenija občutno poslabšala svojo uvrstitev na vseh petih podpodročjih. Največji padec je bil na področju produktivnosti in učinkovitosti, kjer smo se leta 2001 uvrstili na 31. mesto, leta 2005 pa na 53. mesto. Podjetja so poslabšala svojo učinkovitost tudi na področju vrednot in usmerjenosti, zato je Slovenija padla z 41. na 54. mesto. Nič boljše razmere niso niti na ostalih treh področjih (trgu delovne sile, menedžmentu in finančnem trgu), kjer smo bili pred petimi leti uvrščeni od 33. do 40. mesta, leta 2005 pa na 47. in 48. mestu. Slovenija je dobila nizke ocene na področju konkurenčnosti podjetij zaradi naslednjih slabosti (UMAR, 2005, str. 21):

- zaprta nacionalna kultura za tuje ideje,
- neučinkovito nadzorovanje menedžmenta s strani upravnih odborov,

- neprivlačno poslovno okolje za tujo visoko usposobljeno delovno silo,
- neučinkovitost velikih podjetij glede na mednarodne standarde,
- negativen odnos do globalizacije,
- nizka motivacija in nizka dinamičnost delavcev v državi,
- slabša konkurenčnost zaradi bega možganov.

Vsa leta smo najboljše uvrščeni na področju infrastrukture (leta 2005 na 38. mesto). Tudi za to področje pa velja, da smo leta 2005 na vseh petih podpodročjih v primerjavi z letom 2001 poslabšali uvrstitev za okoli 10 mest.

Z uvrstitvijo na rep lestvice konkurenčnosti, predvsem pa z bistveno slabšimi ocenami na vseh področjih konkurenčnosti v primerjavi z letom 2001, se **Slovenija uvršča med države, ki so za domače in tuje podjetnike manj zanimive**. Podatki kažejo tudi na to, da nas drugi na področju ustvarjanja konkurenčnega okolja prehitujejo. Za izboljšanje položaja mora Slovenija **izboljšati učinkovitost državne uprave, poenostaviti in izboljšati mora zlasti podjetniško in davčno zakonodajo**, ki bo spodbudila ustanavljanje novih podjetij in neposredne tuje investicije. Nizka produktivnost in učinkovitost slovenskih podjetij, podprta z nepodjetniško klimo in slabim menedžmentom, kažejo na to, da okolje ni naklonjeno razvoju podjetništva. Sprememba na tem področju pa je dolgoročna, saj se morata poleg zakonodaje spremeniti tudi vrednostni sistem in dojemanje ljudi, ki bo naklonjeno podjetništvu.

Tako raziskava GEM kot tudi IMD ugotavljata, da mora Slovenija izboljšati učinkovitost državne uprave ter poenostaviti in izboljšati podjetniško zakonodajo.

7.3 Ocena uspešnosti programov za spodbujanje razvoja podjetništva v Sloveniji

Uspešnost Antibirokratskega programa v smislu odstranjevanja ovir za registracijo in začetek poslovanja bom ocenila na podlagi teoretičnih izhodišč in rezultatov empiričnih raziskav v RS.

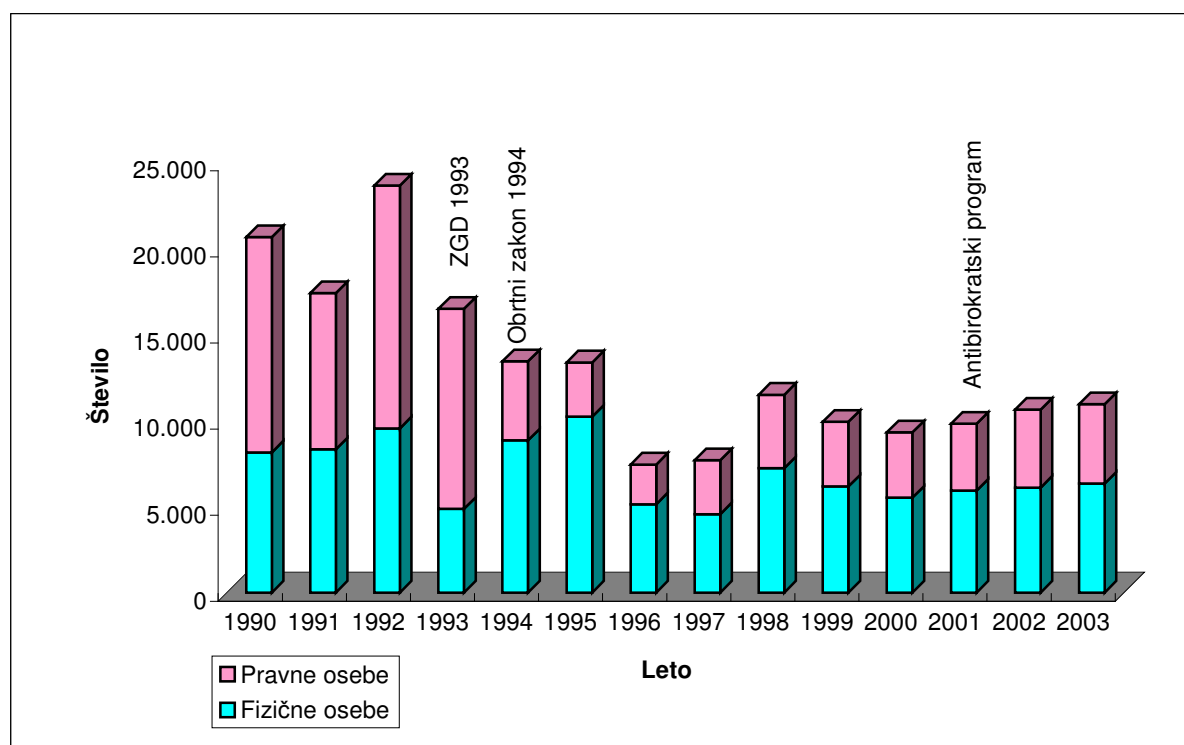
Iz strokovne literature in empiričnih raziskav o razvoju podjetništva sledi, da neprijazna zakonodaja in zapleteni ter dolgotrajni postopki ob ustanovitvi in začetku poslovanja zavirajo ustanavljanje novih podjetij. V Tabeli 9 so prikazani podatki o številu novoustanovljenih poslovnih subjektov in podatki o številu podjetij, ki so prenehala obratovati v RS v obdobju 1990–2003. V Sliki 10 pa so prikazane ustanovitve pravnih in fizičnih oseb v tem obdobju.

Tabela 9: Ustanovitve in prenehanja poslovanja poslovnih subjektov v RS 1990–2003

Leto	Ustanovitve			Prenehanja		
	Skupaj	Pravne osebe	Fizične osebe	Skupaj	Pravne osebe	Fizične osebe
1990	20.635	12.493	8.142	7.154	2.349	4.805
1991	17.385	9.071	8.314	10.532	558	9.974
1992	23.630	14.094	9.536	9.335	506	8.829
1993	16.476	11.612	4.864	5.814	213	5.601
1994	13.425	4.591	8.834	5.606	285	5.321
1995	13.363	3.155	10.208	5.152	1.923	3.229
1996	7.438	2.305	5.133	5.175	1.830	3.345
1997	7.690	3.134	4.556	2.503	336	2.167
1998	11.488	4.266	7.222	7.609	2.398	5.211
1999	9.915	3.748	6.167	5.528	813	4.715
2000	9.301	3.791	5.510	13.762	9.557	4.205
2001	9.809	3.884	5.925	8.971	3.399	5.572
2002	10.629	4.529	6.100	11.172	5.616	5.556
2003	10.936	4.607	6.329	11.535	4.832	6.703

Vir: Statistični letopis 2004.

Slika 10: Ustanovitve poslovnih subjektov v RS 1990–2003



Vir: Statistični letopis 2004.

Iz Slike 10 je jasno razvidno, da se je val ustanavljanja pravnih oseb (podjetij) začel leta 1990 in je trajal do konca leta 1993. Po letu 1993, ko so se z uveljavitvijo ZGD zaostri pogoji za ustanovitev in poslovanje pravnih oseb, je bilo število novoustanovljenih pravnih oseb bistveno manjše. Tudi za fizične osebe lahko ugotovimo, da je bilo ustanovitev poslovnih subjektov v obdobju do leta 1993 več kot po letu 1993. Pri fizičnih osebah je vidno večje število ustanovitev v letu 1994 in 1995, kar je posledica dejstva, da se je veliko podjetij uskladilo z zahtevami ZGD tako, da je za poslovanje izbralo obliko s. p. Najmanjše število novoustanovljenih poslovnih subjektov je bilo v letih 1996 in 1997. Po letu 2000 opazimo rahel trend rasti poslovnih subjektov. Opazimo lahko, da je po letu 1997 približno enako razmerje med številom novoustanovljenih pravnih in številom novoustanovljenih fizičnih oseb. Podjetniki za registracijo še vedno raje izbirajo obliko fizične osebe (okoli 60 %), saj je ustanovitev enostavnejša in povezana z manj stroški.

Po podatkih o številu poslovnih subjektov, ki so prenehala poslovati, lahko ugotovimo, da je veliko takratnih obrtnikov prenehalo s poslovanjem leta 1991 in 1992. Eden od razlogov za prenehanje je bil prenos poslovanja na podjetje, saj so za obrtnike takrat še vedno veljale nekatere omejitve, ki jih pri podjetjih ni bilo (npr. opravljanje dejavnosti trgovine na debelo). Pri pravnih osebah je bilo največ prenehanj leta 2000. Leta 1999 je namreč začel veljati Zakon o finančnem poslovanju podjetij (Uradni list RS, št. 54/1999), ki je določil, da se po uradni dolžnosti iz sodnega registra gospodarska družba izbriše, če v dveh zaporednih poslovnih letih ne predloži letnega poročila oziroma letnega računovodskega poročila, če nima premoženja ali če nastopi razlog, ki ga za izbris gospodarske družbe brez likvidacije določa drug zakon. Najmanj novoustanovljenih poslovnih subjektov je bilo v letih 1996 in 1997, po letu 1997 pa je število novoustanovljenih podjetij zopet naraščalo.

Iz podatkov lahko sklepamo, da je sprememba pogojev za ustanovitev in začetek poslovanja poslovnih subjektov vplivala na število novoustanovljenih podjetij v RS v obdobju 1990–2003. Ovire v zakonodaji in postopkih registracije predstavljajo sicer samo enega od dejavnikov, ki vplivajo na razvoj podjetništva. Glede na to, da gre za formalne omejitve, jih je mogoče hitro spremeniti, če v državi obstaja politična volja. Očitno pa v Sloveniji obstajajo organizacije in njihovi podjetniki, ki imajo dovolj pogajalske moči, da se to do sedaj ni zgodilo, oziroma poteka reforma na tem področju prepočasi.

Ugotovimo lahko, da so sprejeti vladni programi in aktivnosti v RS usklajeni s priporočili v strokovni literaturi in izhodišči EU. Rezultati raziskav pa kažejo, da se kljub sprejetim programom in aktivnostim Slovenija po kazalcih podjetniške aktivnosti in konkurenčnosti uvršča vsako leto slabše. Razlogov za zaostajanje je več. Eden od razlogov je gotovo tudi prepočasno in premalo usklajeno izvajanje sprejetih programov. Pri oblikovanju programov se premalo upošteva njihova usklajenost s slovenskim kulturnim in vrednostnim sistemom. Velikokrat se nekritično uvajajo rešitve iz razvitih evropskih držav ali ZDA. Pri tem se pozablja na vpliv vrednot iz obdobja socializma, zaradi česar je vrednostni sistem v Sloveniji drugačen. Razlike v vrednostnih stališčih pa je potrebno upoštevati, če želimo, da bodo reforme tudi

zaživele. Najmanj je bilo narejenega ravno na področju odpravljanja administrativnih ovir za malo gospodarstvo, saj si morajo podjetniki za začetek poslovanja še vedno pridobiti veliko različnih dovoljenj. Drugo pomembno področje predstavlja davčna zakonodaja, ki ne upošteva vidika malega podjetništva. Zaradi tega kljub pozitivnim spremembam zaostajamo za ostalimi državami.

Neugodno sliko kažejo tudi rezultati raziskav za področje neformalnih pravil. Kulturne in družbene norme v Sloveniji ne spodbujajo in motivirajo posameznike, da bi se odločali za tvegano podjetniško pot. Če k podjetništvu nenaklonjeni klimi dodamo še socialne programe, ki zmanjšujejo potrebo in željo po vključevanju v podjetništvo, ne moremo v kratkem pričakovati bistvenega izboljšanja. Za spreminjanje neformalnih pravil je namreč potrebnega več časa. Iz vsega prikazanega lahko zaključimo, da v Sloveniji formalne in neformalne institucije in način njihovega izvajanja ne spodbujajo razvoja podjetništva.

8 UČINKOVITOST DRŽAVNE UPRAVE IN PODJETNIŠKI RAZVOJ: PRIMER UPRAVNE ENOTE RADOVLJICA

8.1 Analiza podjetniškega razvoja v UE Radovljica v obdobju 1995–2004

Analizirati razvoj podjetništva v nekem okolju ni lahka naloga, saj ima razvoj podjetništva več dimenzij. Naslednji problem, s katerim sem se pri analizi soočila, so bili razpoložljivi podatki. Ugotovila sem, da so v uradnih publikacijah in na spletnih straneh pristojnih organov na voljo podatki o poslovnih subjektih na ravni države, nekaj manj na ravni regije. Na ravni občin in UE pa predstavljajo problem že podatki o številu podjetij. To kaže na odnos pristojnih služb in uradne statistike do podjetništva. Tudi na spletnih straneh občin, ki so bile predmet analize, nisem našla podatkov o (malem) gospodarstvu, kljub priseganju občin, da je spodbujanje podjetništva njihova prioriteta, ker vidijo v hitrejšem razvoju podjetništva rešitev razvojnih težav! Ampak to je že druga zgodba. Glede na današnje tehnične možnosti ocenjujem tako stanje objavljenih podatkov kot kritično.

V tem delu naloge bom analizirala podatke o podjetniškem razvoju v UE Radovljica in jih primerjala s podatki za UE Jesenice in za Slovenijo v obdobju 1995–2004. Za primerjavo z UE Jesenice sem se odločila, ker sta si UE podobni po številu prebivalcev, torej po podjetniškem potencialu. Za obe UE velja, da je v zadnjih desetih letih velik del prebivalcev, ki so bili zaposleni v srednjih in velikih družbenih podjetjih iz tradicionalnih panog, zaradi stečajev in prestrukturiranj, ostal brez zaposlitve. V obeh UE obstajajo tudi naravne danosti za razvoj turizma. Radovljica velja za tradicionalno podjetniško bolj razvito območje od Jesenic, na kar je v veliki meri vplivala železarska tradicija. Občine Bled, Bohinj in Radovljica, ki spadajo v UE Radovljica ter občine Jesenice, Kranjska Gora in Žirovnica, ki spadajo v UE Jesenice, tvorijo območje Zgornje Gorenjske.

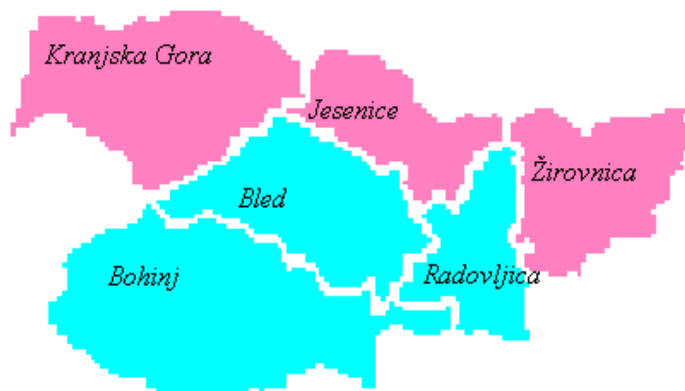
Najprej bom na kratko predstavila občine iz obeh UE ter razvoj podjetništva v bivši Občini Radovljica pred letom 1995. Nato bom za analizo razvoja podjetništva v obdobju 1995–2004 uporabila naslednje kazalce in kazalnike:

- število ustanovitev in prenehanj obratovanja družb in s. p.,
- število ustanovitev družb in s. p. na 1000 prebivalcev, starih od 20 do 64 let,
- število gospodarskih subjektov na 1000 prebivalcev,
- delež podjetij po velikostnih razredih,
- druge izbrane kazalce in kazalnike podjetniške aktivnosti, ki kažejo kvaliteto poslovanja majhnih in srednjih podjetij.

Pri analizi bom uporabila podatke, ki so objavljeni v uradnih publikacijah Statističnega urada RS. Poleg javno objavljenih podatkov bom pri analizi uporabila podatke o ustanovitvah in prenehanjih obratovanja podjetij po UE od leta 1995 do 2004, ki so mi jih pripravili na Statističnem uradu RS. Velikostno strukturo podjetij in ostale kazalnike kvalitete poslovanja bom izračunala iz podatkov iz zaključnih računov AJPes-a za obdobje 1994–2004. Kazalnike poslovanja gazel v UE Radovljica in UE Jesenice pa bom izračunala iz podatkov, ki so bili objavljeni v Lestvici gazel 2003 in 2005.

8. 1. 1 Osnovni podatki o občinah Zgornje Gorenjske

Slika 11: Občine Zgornje Gorenjske



Vir: Prirejeno iz zemljevida slovenskih občin, [URL:http://sl.wikipedia.org/wiki/Slika:Obcine_Slovenija_2005.png], 1. 3. 2006.

Zgornja Gorenjska leži na SZ delu Slovenije. Na severu po Karavankah meji s sosednjo Avstrijo (dežela Koroška), na zahodu z Italijo (dežela Furlanija Julijska krajina) in Goriško statistično regijo. Na vzhodu meji na občini Tržič in Naklo, na JV in jugu pa na občini Kranj in Železniki. V Tabeli 10 so prikazani podatki o občinah, ki kažejo razlike v velikosti in razvitosti občin.

Tabela 10: Izbrani podatki o občinah Zgornje Gorenjske

	Občine					
Izbrani podatki	Bled	Bohinj	Radovljica	Jesenice	Kranjska Gora	Žirovnica
Površina (km ²)	188,5	333,7	118,7	75,8	256,3	42,6
Št. naselij	22	24	52	13	10	10
Št. prebivalcev (31. 12. 2004)	11.080	5.277	18.404	21.945	5.372	4.174
Delovno aktivni preb. (9/2005)	3.801	1.398	6.558	7.413	1.401	5.38
Št. zaposlenih (9/2005)	3.351	1.145	5.944	7.057	1.240	437
Samozaposleni (9/2005)	450	253	614	356	161	101
Samozaposleni s. p. (9/2005)	334	129	446	297	115	74
Stopnja brezposelnosti v % (9/2005)	6,5	3,5	6,0	10,4	7,2	6,3
% prebivalcev nad 15 let z najmanj višjo izobrazbo	15,4	9,2	15,1	8,3	12,8	16,6

Viri: Statistični urad RS, Popis prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj 2002,

Statistični urad RS, MNZ-Centralni register prebivalstva, MNZ-Direktorat za upravne notranje zadeve,

Statistični urad RS, Stopnja registrirane brezposelnosti,

[URL:<http://e-uprava.gov.si/ispo/stopnjabrezposelnosti/zacetna.ispo>], 13. 12. 2005,

Statistični urad RS, Delovno aktivno prebivalstvo,

[URL:<http://e-uprava.gov.si/ispo/delovnoprebivalstvo/zacetna.ispo>], 13. 12. 2005

Statistični urad RS, Statistični letopis 2005.

Iz podatkov je razvidno, da občine po številu prebivalcev lahko razdelimo v dve skupini. V skupino občin z večjim številom prebivalcev spadajo občine Jesenice, Radovljica in Bled. Drugo skupino občin z manjšim številom prebivalcev pa tvorijo občine Kranjska Gora, Bohinj in Žirovnica. Občine Jesenice, Radovljica in Bled imajo tudi višji delež delovno aktivnega prebivalstva (zaposlenih in samozaposlenih oseb) – okoli 35 %. V občinah Bohinj in Kranjska Gora ta znaša 26 %, najnižji pa je v Občini Žirovnica (le 13 %). Med občinami obstajajo tudi razlike v % samozaposlenih oseb v delovno aktivnem prebivalstvu. Najmanjši občini po številu prebivalcev imata najvišji delež samozaposlenih oseb v delovno aktivnem prebivalstvu (Občina Žirovnica 19 % in Občina Bohinj 18 %). Sledijo Občina Bled z 12 %, Kranjska Gora z 11 %, Radovljica z 9 % in Občina Jesenice s komaj 5 %. Izobrazbena struktura prebivalcev je najmanj ugodna v Občini Bohinj in na Jesenicah. Stopnja registrirane brezposelnosti presega republiško povprečje (ta za mesec september 2005 znaša 10 %) na Jesenicah, v ostalih občinah pa je znatno nižja (najnižja je v občini Bled).

Za območje Zgornje Gorenjske velja, da sta bila najpomembnejša zaposlitvena centra Jesenice in Radovljica z okolico, kjer se je v devetdesetih letih prejšnjega stoletja začel proces

prestrukturiranja. Velika podjetja iz tekstilne (Almira Radovljica, Sukno Zapuže, Vezenine Bled) in železarske panoge (Veriga Lesce, Plamen Kropa, velik del Železarne Jesenice) so šla v stečaj ali zmanjšala število zaposlenih. Podobno sedaj grozi tudi lesni industriji. Zaradi tega je bilo veliko ljudi prisiljenih reševati svoj status s samozaposlitvijo. Naslednja značilnost Zgornje Gorenjske je turizem, saj spada med vodilna turistična območja v Sloveniji. Tudi na tem področju je v 90. letih prejšnjega stoletja nastopila kriza, iz katere se turistično gospodarstvo še ni rešilo.

8. 1. 2 Razvoj podjetništva v Občini Radovljica pred letom 1995

Na območju Upravne enote Radovljica, ki je bila leta 1995 ustanovljena na območju bivše Občine Radovljica, ima obrt stoletno tradicijo. Leta 1988 je bila v takratni Občini Radovljica s 34.000 prebivalci 701 obrtna delavnica, 613 nosilcev je opravljalo obrt kot postranski poklic. Pri obrtnikih je bilo zaposlenih 540 delavcev, poleg njih pa še 732 nosilcev obrti. V občini je bilo 13.632 vseh zaposlenih oseb. Zaposlenih in samozaposlenih v obrti je bilo 1.272 oseb ali 9 % vseh zaposlenih v občini. Več kot polovica obrtnih delavnic je poslovala na področju obrtnih storitev in popravil, sledila sta avtoprevoznništvo in gostinstvo. Po gospodarski razvitosti in doseženih rezultatih je Občina Radovljica takrat spadala med razvitejše, saj se je uvrščala v zgornjo tretjino slovenskih občin (Občina Radovljica, 1989).

V takratni Občini Jesenice s 35.000 prebivalci je bilo v letu 1988 390 obrtnih obratovalnic, 249 oseb pa je opravljalo dejavnost kot postranski poklic (Občina Jesenice, 1990). To kaže, da je bil v Občini Radovljica obrtni sektor precej bolj razvit kot v sosednji Občini Jesenice.

Leta 1992 je bilo v Občini Radovljica registriranih že 822 nosilcev redne obrti (oz. 786 obratovalnic), ki so zaposlovali 406 delavcev (Občina Radovljica, 1993). Skupaj je bilo torej v obrti zaposlenih 1.228 oseb. Poleg redne obrti je bilo še 424 popoldanskih obrtnikov in 470 oddajalcev sob. Število obratovalnic se je torej povečalo, zmanjšalo pa se je število zaposlenih na obratovalnico (leta 1988 je vsak obrtnik zaposloval 0,8 delavca, leta 1992 pa le še 0,5 delavca). Spremenila se je tudi struktura dejavnosti, in sicer se je povečalo število obratovalnic v trgovski dejavnosti, poslovno-tehničnih storitvah in gostinstvu. Val ustanavljanja podjetij je zajel tudi Občino Radovljica. Od leta 1988 do leta 1992 je bilo v občini ustanovljenih 600 zasebnih podjetij, od tega jih konec leta 1992 polovica ni poslovala. Tako sta bila v 289 aktivnih zasebnih podjetjih zaposlena 402 delavca. Največ aktivnih zasebnih podjetij je bilo v dejavnosti trgovine (20 %), gostinstva in turizma (12 %) ter obrti in osebnih storitev (10 %). Glede na velikost so tako obrtne delavnice kot zasebna podjetja spadala v sektor malega gospodarstva (največje število zaposlenih v obrtni delavnici je bilo 16 delavcev, v zasebnih podjetjih pa je imelo le eno podjetje več kot 20 zaposlenih – 26 delavcev). Konec leta 1992 je bilo v zasebnih podjetjih in pri obrtnikih v Občini Radovljica zaposlenih že 13 % vseh zaposlenih v občini. Glede na to, da je bilo leta 1992 število vseh zaposlenih v občini za 8 % manjše kot leta 1988, je nova delovna mesta ustvarjal zasebni sektor, torej malo gospodarstvo.

8. 1. 3 Ustanovitve in prenehanja obratovanja

Med kazalniki razvitosti podjetništva na nekem območju je pomemben kazalnik delež delovno aktivne populacije, ki se odloči za podjetniško kariero. Podjetniški talent je namreč redka dobrina, ki jo ima samo del delovno aktivne populacije (Rebernik, Tominc, Pušnik, 2005, str. 30). Samo manjši del tistih, ki imajo podjetniški potencial in talent, to tudi realizira z ustanovitvijo podjetja. Iz tega, da večji delež delovno aktivnega prebivalstva ustanovi novo podjetje, lahko sklepamo, da so prebivalci tega območja bolj podjetni in da so v okolju boljše pogoji za razvoj podjetništva. Ti podjetniki so tudi zdaleč najbolj nebogljeni in ranljivi, zato potrebujejo največ pomoči pristojnih služb.

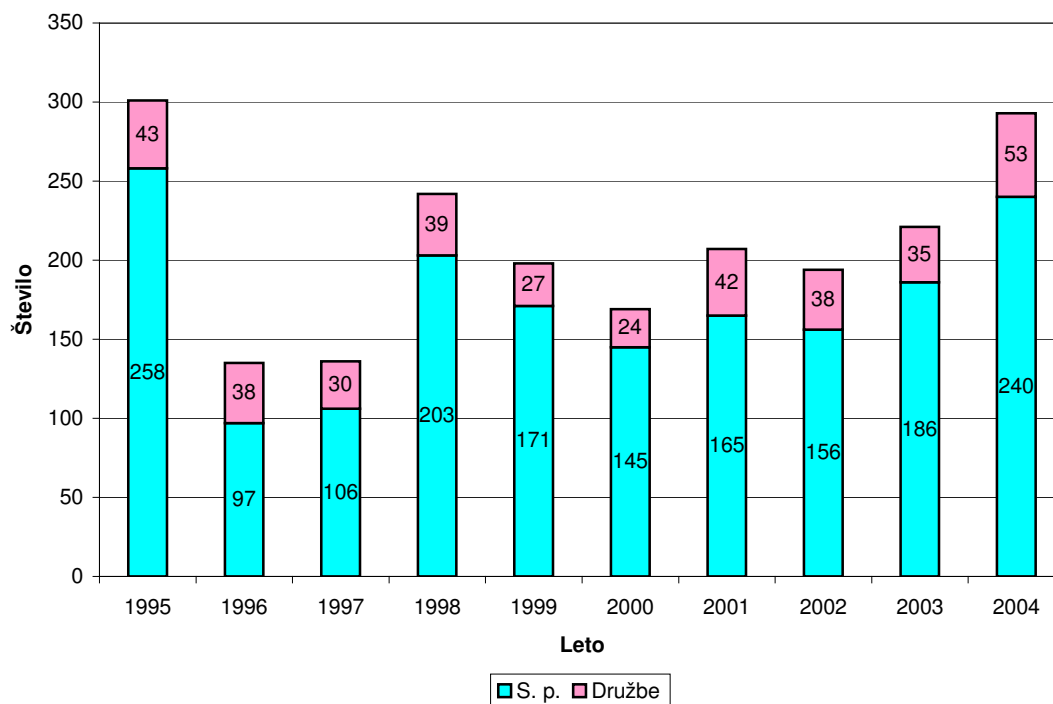
Analiza podjetništva v tem delu se nanaša na gospodarske družbe ter samostojne podjetnike, ki so v obdobju od leta 1995 do 2004 ustanovili svoje podjetje ali prenehali poslovati. Podatke o ustanovitvah in prenehanjih po upravnih enotah so mi v mesecu maju 2005 pripravili na Statističnem uradu RS. Za delovno aktivno prebivalstvo štejejo prebivalci med 18 in 64 letom starosti (Rebernik, Tominc, Pušnik, 2005, str. 30). Ker so v statističnih publikacijah objavljeni le podatki po petletnih starostnih skupinah, sem za delovno aktivno populacijo štela prebivalce med 20. in 64. letom. Podatki o ustanovitvah in prenehanjih obratovanja v UE Radovljica so prikazani v Tabeli 11, v prilogi naloge pa so prikazani še podatki za UE Jesenice in za celotno Slovenijo (Tabela P 1). V Sliki 12 je prikazano razmerje med številom ustanovljenih družb in s. p. v UE Radovljica v obravnavanem obdobju. Iz Slike 13 pa je vidna primerjava med številom vseh ustanovitev v UE Radovljica in UE Jesenice v tem obdobju.

Tabela 11: Ustanovitve in prenehanja poslovanja družb in s.p. v UE Radovljica 1995–2004

Leto	Ustanovitve			Prenehanja		
	Skupaj	Družbe	s. p.	Skupaj	Družbe	s. p.
1995	301	43	258	179	99	80
1996	135	38	97	121	14	107
1997	136	30	106	83	7	76
1998	242	39	203	131	7	124
1999	198	27	171	154	5	149
2000	169	24	145	259	141	118
2001	207	42	165	195	75	120
2002	194	38	156	170	28	142
2003	221	35	186	326	71	255
2004	293	53	240	191	29	162

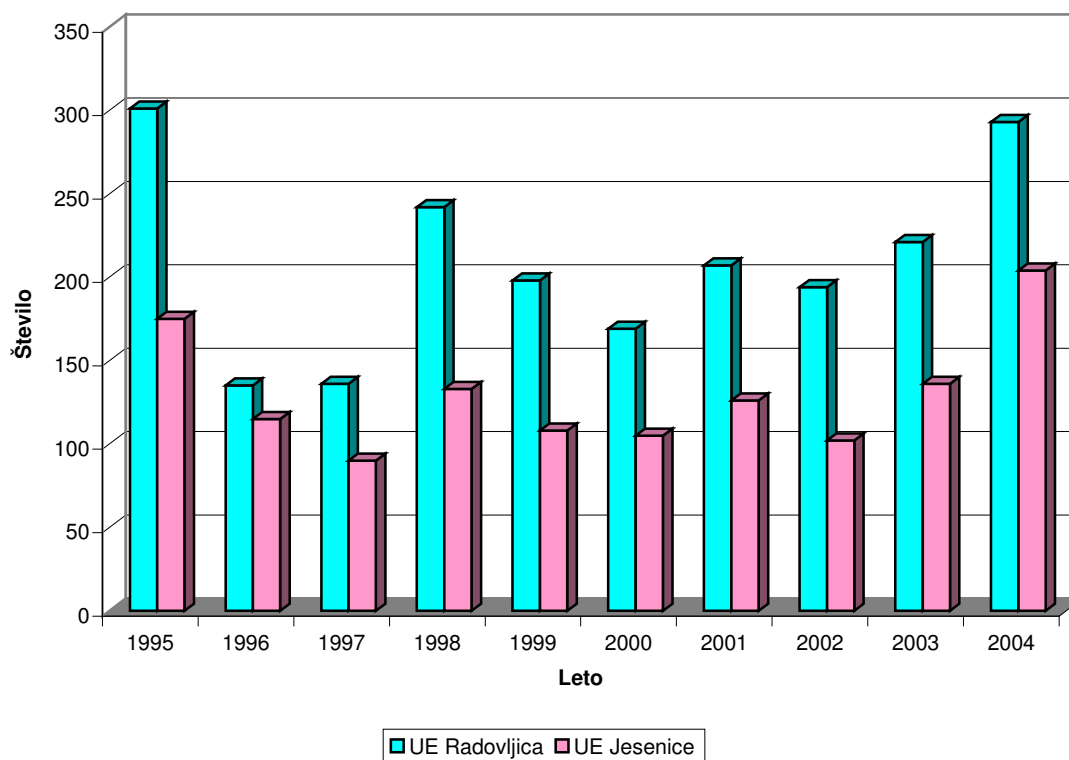
Vir: Statistični urad RS, 2005.

Slika 12: Število ustanovljenih družb in s. p. v UE Radovljica 1995–2004



Vir: Statistični urad RS, 2005.

Slika 13: Število vseh ustanovitev v UE Radovljica in UE Jesenice 1995–2004



Vir: Statistični urad RS, 2005.

Podatki o ustanovitvah v opazovanem obdobju kažejo, da je bilo v UE Radovljica največ ustanovitev leta 1995. Večje število ustanovitev s. p. v tem letu je posledica izteka roka za uskladitev s strožjimi zahtevami ZGD konec leta 1994, zaradi česar so nekateri prenesli svojo dejavnost s podjetja na s. p. Število novoustanovljenih družb v primerjavi s s. p. v tem obdobju ni veliko, kar je posledica strožjih zahtev za ustanovitev družb in dražjega postopka registracije. Nad 80 % vseh novih ustanovitev predstavljajo registracije s. p. Izjema je leto 1996, ko je bilo med na novo ustanovljenimi subjekti skoraj 30 % družb. Najmanj novih ustanovitev je bilo v letih 1996 in 1997 zaradi majhnega števila novo ustanovljenih s. p. Število novih s. p. po letih zelo niha, število novih družb pa je relativno enako. Tako je bilo leta 1996 na novo ustanovljenih manj kot 100 s. p., leta 1995 in 2004 pa okoli 250. Po letu 2000 je opazen trend rasti novih ustanovitev. V letu 2004 je bilo novih ustanovitev skoraj toliko kot leta 1995.

Podatki o ustanovitvah in prenehanjih v UE Jesenice in v celotni Sloveniji so prikazani v Tabeli P 1 v prilogi naloge. Nihanja števila ustanovitev v UE Radovljica se ne razlikujejo bistveno od dogajanja v celotni Sloveniji. Tudi v celotni Sloveniji je bilo leta 1995 največ ustanovitev, leta 1996 pa skoraj pol manj. Po letu 2000 je opazen trend rasti, vendar je število novo ustanovljenih subjektov še vedno skoraj za 10 % nižje kot leta 1995. V Sloveniji je nekoliko višji delež novo ustanovljenih družb kot v UE Radovljica. V Upravni enoti Jesenice je bilo število ustanovitev v opazovanem obdobju nižje, nihanja med leti so manjša, največje število ustanovitev pa ni bilo leta 1995, ampak leta 2004. Razmerje med ustanovljenimi družbami in s. p. je podobno kot v UE Radovljica.

Na strani prenehanj poslovanja je v Upravni enoti Radovljica trend podoben kot na ravni Slovenije. Največje število prenehanj poslovanja pri družbah je bilo leta 2000 zaradi velikega števila izbrisov neaktivnih družb. Največ prenehanj obratovanja pri s. p. je bilo v UE Radovljica leta 2003, v UE Jesenice in v vseh UE pa leta 2004.

Samo število ustanovljenih družb in s. p. ne zadošča za oceno razvoja podjetništva. Upoštevati je potrebno še potencial, ki ga ima območje za podjetništvo. Potencial za podjetništvo predstavljajo delovno aktivni prebivalci, zato sem število ustanovitev primerjala s številom prebivalcev, starih od 20 do 64 let. Podatki o številu ustanovitev na 1000 prebivalcev, starih od 20 do 64 let, v UE Radovljica, UE Jesenice in v Sloveniji so prikazani v Tabeli 12.

Tabela 12: Število ustanovitev na 1000 prebivalcev, starih od 20 do 64 let, v UE Radovljica, UE Jesenice in Sloveniji 1995–2004

Leto	Št. ustanovitev/1000 prebivalcev (20–64 let)		
	UE Radovljica	UE Jesenice	Slovenija
1995	13	8	10
1996	6	6	6
1997	7	5	7
1998	11	7	8
1999	9	5	7
2000	8	5	6
2001	10	6	7
2002	9	5	7
2003	10	7	7
2004	14	10	9

Vir: Statistični urad RS, 2005 in Statistični letopis 1996–2005.

Podatki kažejo, da je bilo na območju Upravne enote Radovljica v opazovanem obdobju število ustanovitev na 1000 prebivalcev med 20. in 64. letom višje kot v celotni državi (razen v letih 1996 in 1997, ko je bilo enako), pa tudi precej višje kot v Upravni enoti Jesenice. V letu 2004 je bilo ustanovitev na 1000 prebivalcev več kot leta 1995.

8. 1. 4 Gostota gospodarskih subjektov

Empirične raziskave kažejo, da sta razvitost pokrajine in število gospodarskih subjektov soodvisna – ker je pokrajina manj razvita, ima manj podjetij, ker ima manj podjetij, je manj razvita. Manjša gostota kaže na manjšo podjetniško aktivnost (Rebernik et al., 2004, str. 8–10). Gostoto gospodarskih subjektov merimo s številom podjetij na 1000 prebivalcev.

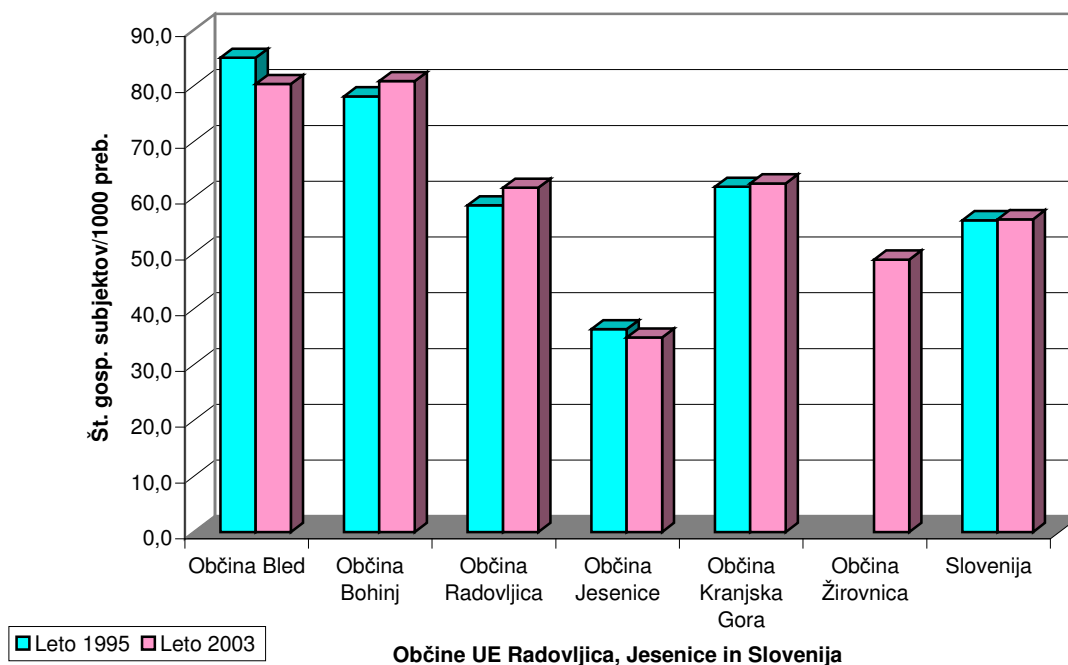
V Tabeli P 2 v prilogi naloge so prikazani podatki o številu gospodarskih subjektov po občinah v UE Radovljica, Jesenice in v Sloveniji v letih 1995, 1999 in 2003 (za leto 2004 podatki po občinah niso objavljeni). V Tabeli 13 in Sliki 14 pa so prikazani podatki o številu gospodarskih subjektov na 1000 prebivalcev. Gospodarski subjekti so opredeljeni kot pravne in fizične osebe, ki so ustanovljene z namenom pridobivanja dobička na prostem trgu (za leto 1995 so prikazani podatki o podjetjih in družbah ter fizičnih osebah). Poleg s. p. in družb po ZGD so torej zajete tudi druge fizične osebe, ki opravljajo dejavnost kot poklic in nekatere druge oblike pravnih oseb, ki opravljajo gospodarsko dejavnost, vendar niso ustanovljene na podlagi ZGD.

Tabela 13: Število gospodarskih subjektov na 1000 prebivalcev po občinah v UE Radovljica, UE Jesenice in v Sloveniji leta 1995, 1999 in 2003

	Št. gospodarskih subjektov na 1000 prebivalcev		
Leto	1995	1999	2003
Občina Bled	85,0	87,1	80,3
Občina Bohinj	78,1	86,0	80,8
Občina Radovljica	58,5	65,8	61,7
UE Radovljica	70,0	75,8	70,5
Občina Jesenice	36,3	36,8	34,8
Občina Kranjska Gora	61,9	64,3	62,5
Občina Žirovnica		50,6	48,8
UE Jesenice	40,7	43,3	41,4
Slovenija	55,9	61,3	56,1

Viri: Statistični letopis RS, 1996, Statistične informacije št. 37/2000, Statistične informacije št. 70/2004 in Statistični urad RS, MNZ-Centralni register prebivalstva, MNZ-Direktorat za upravne notranje zadeve.

Slika 14: Število gospodarskih subjektov na 1000 prebivalcev po občinah v UE Radovljica, UE Jesenice in v Sloveniji leta 1995 in 2003



Viri: Statistični letopis RS, 1996, Statistične informacije št. 70/2004 in Statistični urad RS, MNZ-Centralni register prebivalstva, MNZ-Direktorat za upravne notranje zadeve.

Pregled kaže, da je gostota gospodarskih subjektov na 1000 prebivalcev v občinah UE Radovljica v vseh letih višja kot v Sloveniji. Gostota gospodarskih subjektov na 1000 prebivalcev v občinah UE Jesenice pa je nižja kot v Sloveniji. Najnižjo gostoto gospodarskih subjektov ima Občina Jesenice. V Kranjski Gori je gostota gospodarskih subjektov višja kot v Sloveniji. Tako na ravni Slovenije kot pri občinah Zgornje Gorenjske je bila največja gostota leta 1999, verjetno zaradi »spečih« podjetij, ki so bila leta 2000 izbrisana iz sodnega registra.

Na ravni Slovenije in v vseh občinah, razen v Občini Jesenice in v Občini Bled, je bila leta 2004 gostota gospodarskih subjektov višja kot leta 1995. Pregled kaže, da je v UE Radovljica podjetniška aktivnost višja, v UE Jesenice pa nižja kot v celotni Sloveniji. Zelo nizko podjetniško aktivnost kaže Občina Jesenice, najvišjo pa Občini Bled in Bohinj v UE Radovljica ter Občina Kranjska Gora v UE Jesenice. Na večjo gostoto v turistično razvitih občinah gotovo vpliva večje število gospodarskih subjektov v gostinski dejavnosti (sobodajalcev). Tudi podatki o gostoti gospodarskih subjektov kažejo UE Radovljica kot podjetniško bolj razvito območje.

8. 1. 5 Število podjetij in velikostna struktura

Pri analizi podjetništva nas ne zanima le število ustanovitev in število gospodarskih subjektov, ampak tudi sprememba strukture podjetij glede na njihovo velikost. Večji delež in rast deleža majhnih in srednjih podjetij kažeta na večji potencial za razvoj podjetništva.

Pri razvrstitvi podjetij po velikostnih razredih sem upoštevala kriterij števila zaposlenih po podatkih AJPes-a iz zaključnih računov podjetij v obdobju 1994–2004. Izračunala sem podatke za leta 1995, 1999 in 2004. Podatki o številu podjetij po velikostnih razredih po občinah in UE Radovljica in Jesenice so prikazani v Tabeli P 3 v prilogi naloge. V Tabeli 14 so prikazani deleži (v %) podjetij po velikostnih razredih glede na število zaposlenih po občinah Zgornje Gorenjske za leta 1995, 1999 in 2004.

Tabela 14: % podjetij po velikostnih razredih glede na število zaposlenih v občinah v UE Radovljica in UE Jesenice leta 1995, 1999 in 2004

Občina/UE	Leto	Mikro		Majhna	Srednja	MSP	Velika
		0	1–9	10–49	50–250	0–250	nad 250
	1995	34,9	51,6	8,8	3,7	99,1	0,9
Občina Bled	1999	38,1	49,6	8,6	3,3	99,6	0,4
	2004	26,6	57,1	11,6	4,3	99,6	0,4
	1995	42,9	42,9	7,9	4,8	98,4	1,6
Občina Bohinj	1999	40,5	50,0	5,4	4,1	100,0	0,0
	2004	32,9	55,7	8,9	2,5	100,0	0,0
	1995	30,2	58,1	7,5	2,4	98,2	1,8
Občina Radovljica	1999	29,5	59,2	8,4	1,9	98,9	1,1
	2004	23,0	66,4	7,8	1,7	99,0	1,0
	1995	33,2	54,2	8,0	3,1	98,5	1,5
UE Radovljica	1999	33,7	54,8	8,1	2,6	99,3	0,7
	2004	25,3	62,2	9,2	2,6	99,3	0,7
	1995	29,2	56,2	9,0	4,3	98,8	1,2
Občina Jesenice	1999	23,7	60,2	10,9	4,7	99,6	0,4
	2004	26,6	57,1	11,6	3,8	99,2	0,8
	1995	28,1	60,7	6,7	4,5	100,0	0,0
Občina Kr. Gora	1999	34,7	56,4	6,9	2,0	100,0	0,0
	2004	30,9	57,7	8,2	3,1	100,0	0,0
Občina Žirovnica	1999	34,8	60,6	3,0	1,5	100,0	0,0
	2004	37,1	54,8	6,5	1,6	100,0	0,0
	1995	29,0	57,2	8,5	4,4	99,0	1,0
UE Jesenice	1999	27,9	59,4	8,8	3,6	99,8	0,2
	2004	29,2	56,9	10,0	3,3	99,5	0,5

Vir: Podatki iz zaključnih računov podjetij AJ PES-a (1994–2004).

Podatki o velikostni strukturi podjetij v obravnavanih občinah se ne razlikujejo bistveno. Največji delež podjetij v vseh občinah predstavljajo mikro podjetja. Delež mikro in majhnih

podjetij v obdobju od leta 1995 do 2004 se je za malenkost povečal. V vseh občinah, razen v Občini Kranjska Gora in Žirovnica, se je delež podjetij brez zaposlenih zmanjšal. Iz podatkov je razvidno, da imajo manjše občine v letu 2004 večji delež podjetij brez zaposlenih. Delež srednje velikih podjetij se je v vseh občinah, razen v Občini Bled, zmanjšal. Manjše občine nimajo velikih podjetij (razen občine Bohinj, ki je imela leta 1995 1 veliko podjetje), pri ostalih pa se je delež velikih podjetij zmanjšal zaradi stečajev in prestrukturiranj.

Podatki o velikostni strukturi podjetij se bistveno ne razlikujejo od podatkov na ravni Slovenije. Leta 2003 je bilo v Sloveniji 11,89 % podjetij brez zaposlenih, 98,22 % mikro in majhnih podjetij, 1,23 % srednje velikih in 0,32 % velikih podjetij (Rebernik et al., 2004 a, str. 8). Nižji delež mikro in malih podjetij v obravnavanih občinah v primerjavi s Slovenijo je posledica dejstva, da so na ravni Slovenije upoštevani tudi s. p., v naši analizi pa le pravne osebe.

Delež MSP je tesno povezan z velikostjo občin glede na število prebivalcev. V manjših občinah Bohinj, Kranjska Gora in Žirovnica se v letu 2004 vsa podjetja glede na število zaposlenih uvrščajo v MSP, v ostalih občinah pa je takih nad 99 %. Iz podatkov je razvidno, da med UE ni bistvenih razlik v deležu majhnih in srednje velikih podjetij. Delež MSP v obdobju 1995–2004 se je v obeh UE malo povečal (za 0,8 odstotne točke) zaradi dokončanja procesa prestrukturiranja velikih in srednjih podjetij.

8. 1. 6 Drugi izbrani kazalniki podjetniške aktivnosti

Za razvoj podjetništva je pomembno tudi izboljševanje kvalitete poslovanja MSP. Kvaliteto poslovanja kažejo finančni kazalniki, zato sem za leti 1995 in 2004 analizirala podjetja po velikostnih razredih glede na število zaposlenih v obeh UE. Ponovno sem si pomagala s podatki iz zaključnih računov podjetij AJPEs-a (1994–2004).

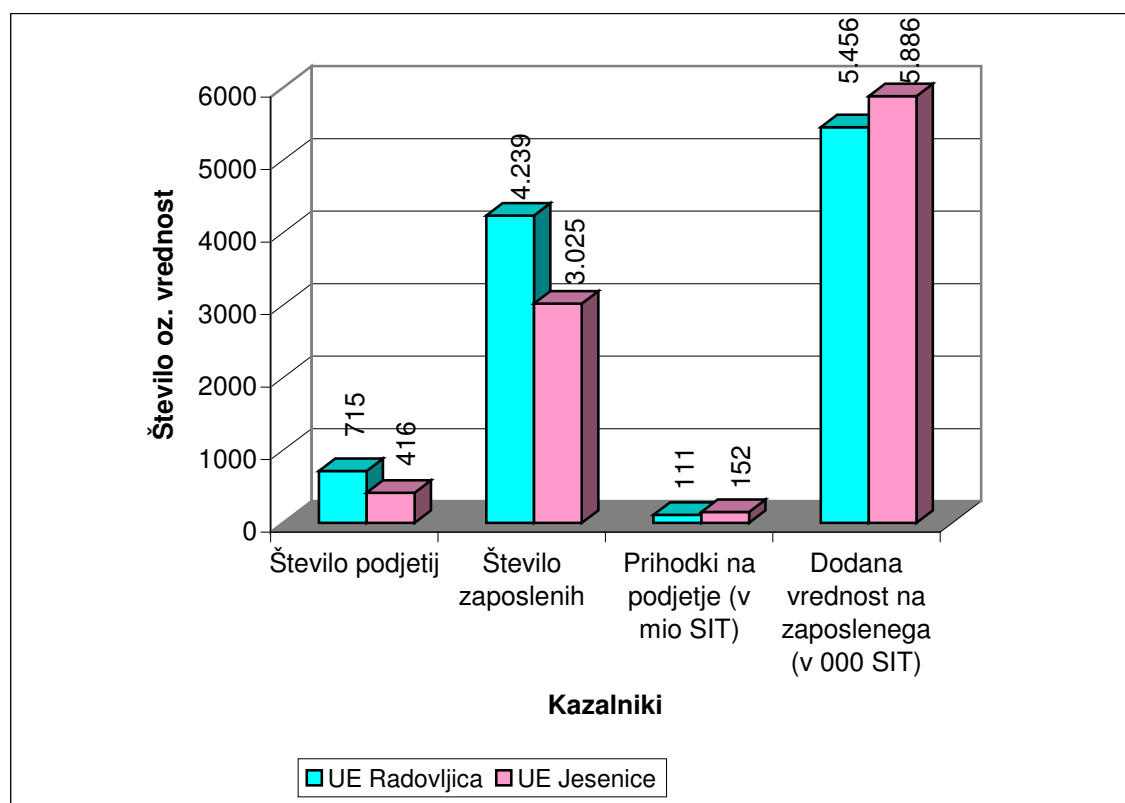
Podatki za leti 1995 in 2004 po občinah in velikostnih razredih podjetij so prikazani v Tabelah P 4 in P 5 v prilogi naloge. V Slikah P 1 in P 2 v prilogi naloge pa so prikazani deleži (v %) v prihodkih iz poslovanja in številu zaposlenih po velikostnih razredih podjetij v UE Radovljica in UE Jesenice za leti 1995 in 2004. V UE Radovljica so MSP leta 1995 ustvarila 65 % vseh prihodkov iz poslovanja, leta 2004 pa že 68 %. Leta 1995 so MSP zaposlovala 54 % vseh zaposlenih, leta 2004 pa že 66 %. Iz podatkov je tudi razvidno, da srednje velika podjetja, ki predstavljajo v UE Radovljica le 3 % vseh podjetij, prispevajo kar četrtno vseh prihodkov iz poslovanja in delovnih mest. V UE Jesenice so leta 1995 MSP ustvarila 48 % vseh prihodkov, leta 2004 pa 50 %. V MSP v UE Jesenice je bilo leta 1995 zaposlenih 52 % vseh delavcev, leta 2004 pa se je delež povečal na 65 %. Tudi tukaj je 4 % srednje velikih podjetij ustvarilo leta 1995 24 % vseh prihodkov, leta 2004 pa je ta delež padel na 20 %. Srednja podjetja v UE Jesenice zaposlujejo kar tretjino vseh zaposlenih. V Tabeli 15 so prikazani kazalniki za UE Radovljica in UE Jesenice za leti 1995 in 2004, v Sliki 15 pa nekateri kazalniki za MSP iz obeh UE za leto 2004.

Tabela 15: Izbrani kazalniki za MSP in velika podjetja za UE Radovljica in UE Jesenice za leti 1995 in 2004

Kazalniki	UE		MSP	Velika	Skupaj
			0–249	Nad 250	
Število podjetij	UE Radovljica	1995	603	9	612
		2004	715	5	720
		Indeks 2004/1995	119	56	118
	UE Jesenice	1995	407	4	411
		2004	416	2	418
		Indeks 2004/1995	102	50	102
Delež podjetij v vseh podjetjih (v %)	UE Radovljica	1995	98,5	1,5	100,0
		2004	99,3	0,7	100,0
	UE Jesenice	1995	99,0	1,0	100,0
		2004	99,5	0,5	100,0
Število zaposlenih	UE Radovljica	1995	4.268	3.599	7.867
		2004	4.239	2.148	6.387
		Indeks 2004/1995	99	60	81
	UE Jesenice	1995	3.109	2.854	5.963
		2004	3.025	1.630	4.655
		Indeks 2004/1995	97	57	78
Delež zaposlenih v vseh podjetjih (v %)	UE Radovljica	1995	54,3	45,7	100,0
		2004	66,4	33,6	100,0
	UE Jesenice	1995	52,1	47,9	100,0
		2004	65,0	35,0	100,0
Število zaposlenih na podjetje	UE Radovljica	1995	7,1	399,9	12,9
		2004	5,9	429,6	8,9
	UE Jesenice	1995	7,6	713,5	14,5
		2004	7,3	815,0	11,1
Prihodki iz poslovanja na podjetje (v 000 SIT)	UE Radovljica	1995	54.757	1.989.950	83.216
		2004	110.960	7.355.192	161.267
	UE Jesenice	1995	59.928	6.712.213	124.670
		2004	152.423	31.499.503	302.774
Čisti dobiček na zaposlenega (v 000 SIT)	UE Radovljica	1995	125	40	86
		2004	1.052	338	811
	UE Jesenice	1995	173	10	95
		2004	1.448	1.168	1.350
Izguba na zaposlenega (v 000 SIT)	UE Radovljica	1995	310	399	350
		2004	564	27	383
	UE Jesenice	1995	377	210	297
		2004	240	0	156
Dodana vrednost na zaposlenega (v 000 SIT)	UE Radovljica	1995	2.216	1.349	1.819
		2004	5.456	4.665	5.190
	UE Jesenice	1995	1.879	2.063	1.967
		2004	5.886	5.428	5.725

Vir: Podatki iz zaključnih računov podjetij AJ PES-a (1994–2004).

Slika 15: Izbrani kazalniki za MSP iz UE Radovljica in UE Jesenice za leto 2004



Vir: Podatki iz zaključnih računov podjetij AJPEŠ-a (1994–2004).

Izbrani kazalniki kažejo, da se je število majhnih in srednjih podjetij v UE Radovljica v desetih letih povečalo za 19 indeksnih točk, v Upravni enoti Jesenice pa le za 2 indeksni točki. V obeh UE se je število zaposlenih v MSP zmanjšalo, v UE Radovljica za 1 indeksno točko in v UE Jesenice za 3 indeksne točke. V obeh UE se je delež zaposlenih v MSP leta 2004 v primerjavi z letom 1995 povečal. Tako je bilo leta 1995 v MSP zaposlenih nekaj nad polovico vseh zaposlenih v podjetjih, leta 2004 pa že 2/3 vseh zaposlenih v podjetjih.

V obeh UE se je povprečno število zaposlenih na podjetje v sektorju MSP zmanjšalo. Povprečno MSP iz UE Radovljica je imelo v letu 2004 zaposlenih 5,9 delavcev, kar 1,2 delavca manj kot leta 1995. Povprečno MSP v UE Jesenice je imelo leta 2004 zaposlenih 7,3 delavcev, kar je za 0,3 delavca manj kot leta 1995. MSP v UE Jesenice so leta 2004 ustvarila 152 mio SIT prihodkov iz poslovanja, v UE Radovljica pa so tega leta MSP ustvarila le 111 mio SIT. Čisti dobiček na zaposlenega kaže enako razmerje: 1, 5 mio SIT v UE Jesenice in le 1 mio SIT v UE Radovljica. Zaposleni v MSP »pridelajo« v UE Radovljica več izgube: 564.000 SIT, v UE Jesenice pa 240.000 SIT. Tudi dodana vrednost, ki jo ustvari zaposleni v MSP iz UE Jesenice je leta 2004 višja in znaša okoli 6 mio SIT. V UE Radovljica je dodana vrednost na zaposlenega manjša, saj znaša okoli 5,5 mio SIT.

Kazalniki kažejo, da ima UE Radovljica v obravnavanem obdobju večje število podjetij in več zaposlenih v sektorju MSP v primerjavi z UE Jesenice. Rast števila podjetij v sektorju MSP je

bila večja, padec števila zaposlenih pa manjši kot v UE Jesenice. Ostali finančni kazalniki pa kažejo obrnjeno sliko: povprečno podjetje iz sektorja MSP v UE Jesenice ima več zaposlenih (leta 2004 7,3) kot povprečno podjetje iz UE Radovljica (leta 2004 5,9), ustvari več prihodkov iz poslovanja, večji čisti dobiček na zaposlenega, manjšo izgubo in večjo dodano vrednost na zaposlenega.

8. 1. 7 Hitro rastoča podjetja (gazele)

Proučevalci podjetništva so ugotovili, da vsa podjetja niso enako pomembna za gospodarski razvoj. Razvojni potencial v malem gospodarstvu predstavljajo hitro rastoča majhna podjetja – gazele. Da bi ocenila, kje je večji razvojni potencial za rast podjetništva, sem analizirala podatke iz lestvice 500 najhitreje rastočih družb Gazele 2003 in 2005 za podjetja, ki imajo sedež v Upravni enoti Radovljica in Upravni enoti Jesenice. Rezultati analize so razvidni iz Tabele 16. V Sliki 16 pa so prikazani nekateri kazalci za gazele iz obeh UE v letu 2004.

V letu 2002 so bile v UE Radovljica 3 gazele iz Občine Bled in ena iz Občine Radovljica. V UE Jesenice pa 4 iz Občine Jesenice in 2 iz Občine Žirovnica. Leta 2004 je bilo 6 gazel iz Občine Bled in kar 12 iz Občine Radovljica. V UE Jesenice je bilo leta 2004 12 gazel iz Občine Jesenice in 2 gazeli iz Občine Žirovnica.

Vse gazele so družbe, in sicer d. o. o. Po številu zaposlenih je bilo leta 2004 v UE Radovljica tretjina gazel mikro podjetij, polovica majhnih, 2 gazeli sta spadali med srednje velika podjetja in ena med velika podjetja. Podobno so bile razvrščene tudi gazele v UE Jesenice. Med gazelami v UE Jesenice pa ni bilo gazele, ki bi spadala med velika podjetja.

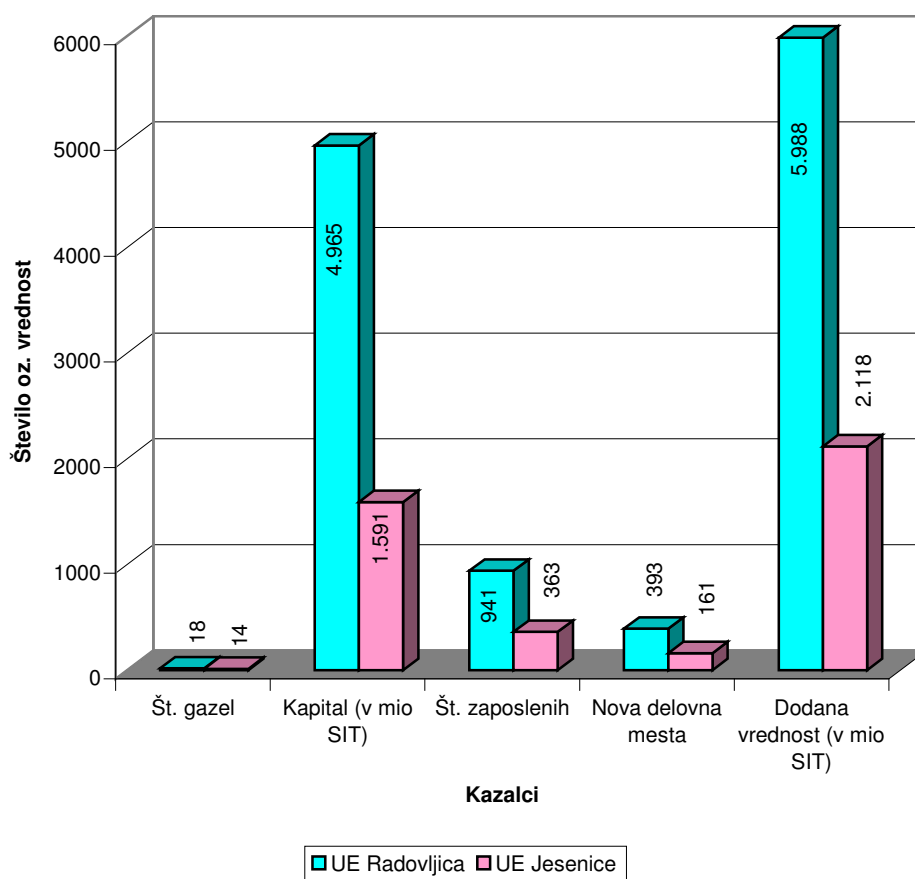
Največ gazel iz UE Radovljica je leta 2004 opravljalo proizvodne dejavnosti (takih je bilo 6 gazel oziroma tretjina). Sledijo gazele, ki so opravljale trgovinsko dejavnost (5 gazel oziroma slaba tretjina). V UE Jesenice je bilo največ gazel s področja gradbeništva (3 gazele) in posredništva (prav tako 3 gazele).

Tabela 16: Kazalniki za gazele iz UE Radovljica in UE Jesenice za leti 2002 in 2004

Leto	2002		2004		Indeks 2004/2002	
Upravna enota	Radovljica	Jesenice	Radovljica	Jesenice	Radovljica	Jesenice
Število gazel	4	6	18	14	450	233
Skupni kapital (v 000 SIT)	195.251	558.629	4.964.963	1.590.920	2.543	285
Zaposleni						
Povprečno št. zaposlenih	20	27	52	26	262	95
Skupno št. zaposlenih	80	164	941	363	1.179	221
Nova delovna mesta	42	57	393	161	939	283
Dodana vrednost						
Povprečna dodana vrednost (v 000 SIT)	105.638	134.077	332.655	151.284	315	113
Skupna dodana vrednost (v 000 SIT)	422.551	804.463	5.987.792	2.117.969	1.417	263
Finančni kazalci						
Povprečni delež kapitala v financiranju	0,23	0,39	0,34	0,35	147	90
Povprečna donosnost kapitala	0,29	0,38	0,23	0,28	78	72
Povprečni delež izvoza v prodaji	0,09	0,17	0,22	0,26	239	152
Povprečna dobičkovnost prodaje	0,03	0,03	0,05	0,07	197	199
Prodaja na zaposlenega (v 000 SIT)	32.054	36.584	37.937	49.639	118	136
Povprečna donosnost sredstev	0,07	0,11	0,07	0,09	101	77
Skupni dobiček na zaposlenega (v 000 SIT)	3.723	5.237	35.356	61.601	950	1176
Povprečni dobiček na zaposlenega (v 000 SIT)	931	873	1.964	4.400	211	504
Povprečna stopnja zadolženosti	0,77	0,61	0,66	0,65	86	107
Skupna dodana vrednost na zaposlenega (v 000 SIT)	22.382	27.719	137.014	176.868	612	638
Povprečna mesečna plača (v SIT)	224.479	178.472	244.713	249.223	109	140

Vir: Lestvica Gazele 2003 in 2005.

Slika 16: Kazalci za gazele iz UE Radovljica in UE Jesenice za leto 2004



Vir: Lestvica Gazele 2005.

Podatki kažejo, da je število gazel leta 2004 v obeh UE večje kot leta 2002. UE Jesenice je imela leta 2002 več gazel kot UE Radovljica, vendar jo je slednja leta 2004 prehitela. Gazele iz UE Radovljica so leta 2004 kapitalsko močnejše od sosed, imajo večje povprečno in skupno število zaposlenih. V obdobju 1999–2004 so gazele iz UE Radovljice ustvarile veliko več novih delovnih mest in dvakrat več povprečne dodane vrednosti kot gazele iz UE Jesenice. Za leto 2002 kažejo ti podatki obrnjeno sliko. Pri finančnih kazalcih so se, podobno kot smo ugotovili za finančne kazalce pri analizi poslovanja podjetij, bolje odrezale gazele iz UE Jesenice. Iz primerjave lahko zaključimo, da ima UE Radovljica večji potencial v hitro rastočih podjetjih v rasti in absolutnem številu gazel, v skupnem kapitalu in na področju zaposlovanja ter dodane vrednosti. Gazele iz UE Jesenice pa so uspešnejše na področju finančnih kazalnikov⁴⁵. Če gazele iz UE Radovljica primerjamo z vsemi 500 gazelami, imajo gazele iz UE Radovljica leta 2004 bistveno večje povprečno število zaposlenih kot slovenske gazele, kjer je povprečno število zaposlenih 38. Ustvarile so tudi večjo povprečno dodano vrednost, ki za vseh 500 gazel znaša 256 mio SIT.

⁴⁵ Razlike pri kazalnikih so lahko posledica razlik v dejavnostih, ki jih gazele opravljajo. Obstajajo namreč razlike med podjetji glede na donosnost dejavnosti, ki jo opravljajo. Poleg tega gre v našem primeru za majhno število podjetij, kjer lahko en podatek bistveno spremeni povprečje.

8.2 Analiza učinkovitosti UE Radovljica v obdobju 1995–2004

UE so bile ustanovljene 1. 1. 1995 kot organi državne uprave za opravljanje upravnih nalog, ki morajo biti zaradi narave dela čim bližje strankam. Ustanovljene so bile na območjih starih občin, od katerih so prevzele upravne naloge in zaposlene za opravljanje teh nalog. Osnovna naloga UE je bila odločanje o upravnih zadevah na prvi stopnji, zato so za obravnavano desetletno obdobje na voljo le podatki o številu upravnih zadev. Do leta 2001 so UE izdajale odločbe o izpolnjevanju predpisanih pogojev (obratovalna dovoljenja) za opravljanje vseh dejavnosti. Torej so vsi podjetniki pred začetkom opravljanja dejavnosti ali ob širitvi poslovanja urejali dokumente na UE. Od julija leta 2001 pa UE izdajajo upravne odločbe za opravljanje dejavnosti le še gostincem. Ostalim podjetnikom pa svetujejo glede predpisanih pogojev za opravljanje dejavnosti. Od julija 2005 so UE ena od vstopnih točka za storitve e-VEM projekta.

Analize poročil o delu UE kažejo, da obstajajo med UE velike razlike. Razlike med UE so objektivne in subjektivne narave. **Splošne razlike** izvirajo iz razlik v velikosti območij UE glede na površino, število prebivalcev in druge značilnosti, ki vplivajo na vrsto in obseg upravnih nalog (npr. UE na vinogradniških območjih vodijo postopke in registre s področja vinogradništva, UE na turistično razvitih območjih imajo več postopkov na področju gostinstva ipd.). **Specifične razlike** med UE pa izvirajo iz različne izhodiščne strukture v številu in izobrazbeni strukturi zaposlenih. UE so svojo notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest oblikovale v skladu z razpoložljivimi kadrovskimi in finančnimi viri. Organizacijska struktura v UE je funkcijska. Ta zaradi hitrega spreminjanja nalog UE kaže svoje slabosti, saj onemogoča prilagajanje spremembam (Lipičnik, Mežnar, 1998, str. 36). Delovna mesta so sicer manj natančno definirana kot pred leti, menjavajo se tudi naloge na delovnih mestih. Pristojnost za izvedbo posamezne naloge se praviloma določi glede na področje dela in ne glede na razpoložljive kadrovske in druge zmožnosti zaposlenih. Premajhna je tudi komunikacija med oddelki. V UE je pri ravnanju z ljudmi pri delu še vedno v veliki meri prisotna kadrovska administracija (Lipičnik, Mežnar, 1998, str. 39), čeprav je okolje, v katerem poslujejo, postalo nepredvidljivo spremenljivo.

Z Uredbo o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih (Uradni list RS, št. 58/2003), na podlagi katere so bili leta 2004 sprejeti novi akti o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v UE, so bila prvič oblikovana in tudi upoštevana skupna izhodišča za notranjo organizacijo UE. Analize o delu UE pri vodenju upravnih postopkov so pokazale, da je število upravnih postopkov odvisno od števila prebivalcev (MNZ, 2004, str. 14). Okoli 90 % vseh upravnih postopkov namreč predstavljajo upravni postopki na področju notranjih upravnih zadev, njihovo število pa je odvisno od števila prebivalcev. Število prebivalcev na območju posamezne UE je predstavljalo osnovo za oblikovanje skupnih izhodišč za notranjo organizacijo UE. Glede na število prebivalcev so bile oblikovane organizacijske sheme za majhne, srednje velike, velike UE in za UE Ljubljana (MNZ, 2003, str. 6–7).

Ministrstvo za javno upravo (dalje MJU) v Vsebinskem poročilu o delu UE v letu 2004 (MJU, 2005, str. 4) ugotavlja, da so se nekatere razlike med UE zmanjšale ali pa so se pričele odpravljati. Sem spadajo: primerljivejša notranja organizacija, zmanjševanje števila zaposlenih v nadkadrovanih UE, struktura nazivov in zaposlenih, uvajanje standardov kakovosti ipd. Pozitivna zakonodaja pa ni posegla v število upravnih enot, njihov teritorialni obseg ter z njimi povezano število prebivalcev. Zmanjšujejo se torej specifične razlike med UE, kar je pozitivno. Splošne razlike se bodo lahko zmanjšale šele z novo reorganizacijo UE, v celoti pa jih ne bo mogoče odpraviti.

V analizi učinkovitosti bom najprej predstavila UE Radovljica, nato pa bom analizirala učinkovitost UE z naslednjimi kazalci in kazalniki:

- število zaposlenih,
- produktivnost dela (število rešenih upravnih zadev na zaposlenega),
- število rešenih upravnih zadev in število rešenih upravnih zadev na uradnika po področjih dela,
- ekonomičnost poslovanja (stroški na rešeno upravno zadevo),
- ocena zadovoljstvo strank z delom UE.

Pri analizi učinkovitosti UE Radovljica za obdobje 1995–2004 bom uporabila razpoložljive podatke iz poročil o delu UE Ministrstva za notranje zadeve oziroma MJU. Finančni podatki za UE so na voljo od leta 2000 do 2004 in so mi jih pripravili na MJU v decembru 2005.

Učinkovitost UE Radovljica bom primerjala z UE Jesenice in z vsemi UE. Tudi tukaj velja, da sta si UE Jesenice in UE Radovljica podobni, saj zagotavljata upravne storitve za podobno število prebivalcev in imata tudi podobno število zaposlenih. UE Jesenice pa je leta 2001 pridobila certifikat ISO 9002:1994, leta 2002 ISO 9001:2000, v letih 2002 in 2004 je izvedla samoocenitev po metodi CAF, v letu 2005 pa je prejela diplomo za sodelovanje v pilotnem projektu Priznanje RS za poslovno odličnost (PRSPO) v javni upravi v letu 2004.

8. 2. 1 Kratka predstavitev UE Radovljica

UE Radovljica je bila ustanovljena 1. 1. 1995 na območju bivše občine Radovljica in teritorialno pokriva območje Občin Bled, Bohinj in Radovljica. UE ima delo organizirano v 4 oddelkih, kot je razvidno iz organigrama (Slika 17). V UE Radovljica je trenutno zaposlenih 48 delavcev.

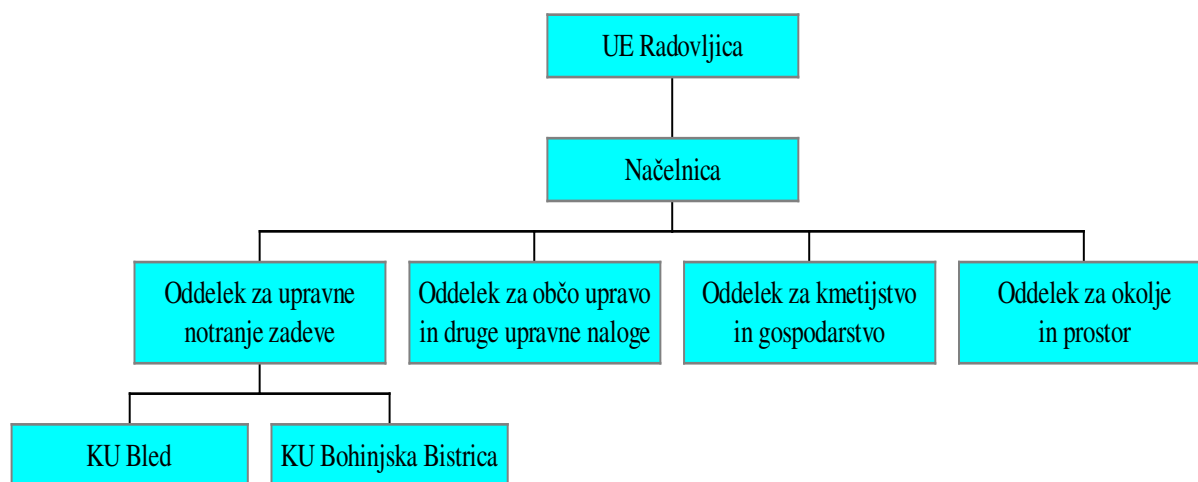
Poslanstvo UE Radovljica⁴⁶ (Zapisnik 4. kolegija UE Radovljica, 9. 3. 2005) se glasi: »Upravna enota je organ državne uprave, ki je najbližji državljanu ali drugemu uporabniku za

⁴⁶ Ugotovila sem, da so izjave o poslanstvu UE podobne. Tako se izjava o poslanstvu UE Jesenice glasi: »Namen Upravne enote Jesenice je približati državljanom storitve, ki jih nudi država. Naše poslanstvo je strokovna in kvalitetna upravna storitev, nadgrajena s širokim in specialnim znanjem zaposlenih. Pri tem smo učinkoviti, odprti za spremembe in osredotočeni na zadovoljstvo strank in sodelavcev.«

uresničevanje njegovih državljskih in drugih pravic. Namen upravne enote je zagotoviti uporabniku hitre, natančne in kakovostne informacije o njegovih pravicah in mu omogočiti uresničevanje njegovih pravic s kakovostnim in zakonitim delom ter na prijazen način. Upravna enota s transparentnim upravnim delom ustvarja pozitivno podobo državne uprave med državljani in prepoznavnost upravne enote. Upravna enota lahko le s skrbjo za vse oblike izobraževanja zaposlenih in z zavedanjem zaposlenih o njihovem poslanstvu zagotavlja ustrezno kvalitetne in pravočasne storitve.«

V letu 2004 je bila izvedena samoocenitev po modelu CAF. Od leta 2003 se vsako leto opravi anketa o zadovoljstvu strank s storitvami UE Radovljica in anketa o zadovoljstvu zaposlenih na UE Radovljica.

Slika 17: Organigram UE Radovljica



Za podjetnike je na UE Radovljica najpomembnejši Oddelek za kmetijstvo in gospodarstvo, ki opravlja naloge z delovnega področja Ministrstva za gospodarstvo. Podjetniki, ki gradijo, si pridobivajo gradbena dovoljenja na Oddelku za okolje in prostor.

8. 2. 2 Število zaposlenih v UE

Na učinkovitost državne uprave v veliki meri vpliva število zaposlenih. UE so organ državne uprave, ki je najbolj izpostavljen pritiskom strank in zahtevam ministrstev ter politikov po izboljšanju učinkovitosti in kvalitete storitev. Zato me je zanimalo, kako se pritiski oz. ukrepi reform odražajo na številu zaposlenih v obdobju od leta 1995 do 2004. V Tabeli 17 je za opazovano obdobje prikazano število zaposlenih v ministrstvih z organi v sestavi, v vladnih službah in v UE.

Tabela 17: Število zaposlenih v državni upravi 1995–2004 (stanje na dan 1. 1.)

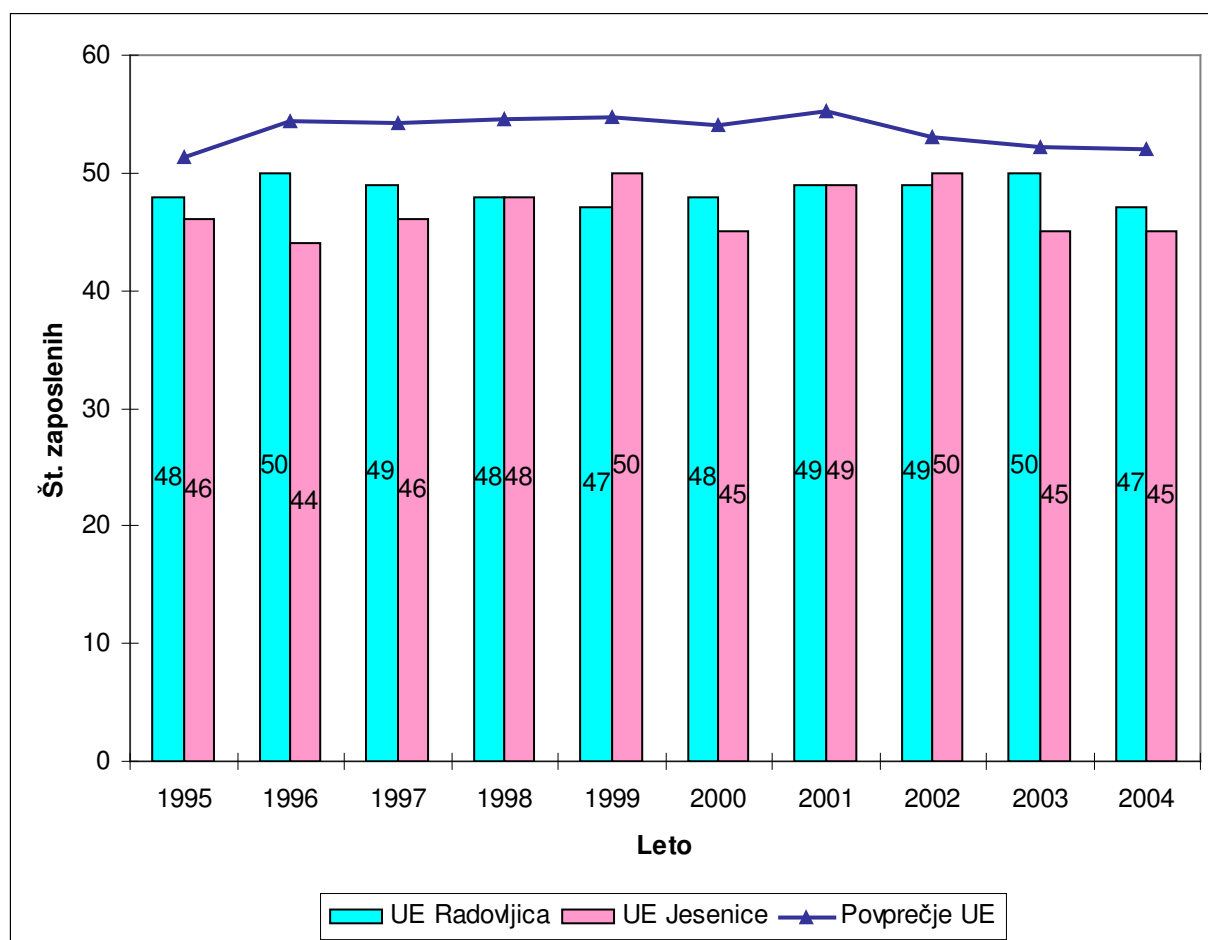
Leto	Ministrstva	Vladne službe	UE	Skupaj	Verižni indeks
1995	22.153	894	2.982	26.029	
1996	22.538	932	2.991	26.461	102
1997	23.996	962	3.143	28.101	106
1998	24.421	1.033	3.184	28.638	102
1999	24.058	1.082	3.164	28.304	99
2000	25.025	1.133	3.170	29.328	104
2001	26.316	1.171	3.184	30.671	105
2002	27.210	1.044	3.197	31.451	103
2003	28.335	1.101	3.185	32.621	104
2004	29.207	1.140	3.125	33.472	103
Indeks 2004/1995	132	128	105	129	

Vir: Ministrstvo za javno upravo: Podatki o številu zaposlenih v organih državne uprave, [URL:<http://www.mju.gov.si/index.php?id=269>], 25. 12. 2005.

V UE je zaposlenih okoli 10 % vseh zaposlenih v državni upravi. Podatki kažejo, da se je število zaposlenih v celotni državni upravi v desetih letih povečalo za 29 indeksnih točk, največ v ministrstvih z organi v sestavi (za 32 indeksnih točk), najmanj pa v UE (za 5 indeksnih točk). Rast števila zaposlenih v UE je bila v primerjavi s prejšnjim letom največja leta 1997 (za 5 indeksnih točk), leta 2004 pa je se je število zaposlenih v UE v primerjavi z letom prej zmanjšalo za 2 indeksni točki. Na padec števila zaposlenih v UE je vplival sklep Vlade RS o zmanjšanju števila zaposlenih za 1 %, ki je bil celo presežen. Poleg tega že nekaj časa velja, da je možno nadomestno in novo zaposlovanje v UE samo v okviru razpoložljivih finančnih sredstev UE. Iz podatkov je razvidno, da je reforma državne uprave vplivala na število zaposlenih v UE, saj se po letu 1998 število zaposlenih ni bistveno povečalo, v letih 1999, 2003 in 2004 pa se je v primerjavi s prejšnjim letom zmanjšalo.

Podobno sliko kažejo tudi podatki o številu zaposlenih v UE Radovljica, UE Jesenice in o povprečnem številu zaposlenih v vseh UE v obdobju 1995–2004, ki so prikazani v Tabeli P 6 v prilogi naloge in v Sliki 18. Obe UE sta imeli leta 2004 po 1 zaposlenega manj kot leta 1995.

Slika 18: Število zaposlenih v UE 1995–2004 (stanje na dan 31. 12.)



Vir: Poročila o delu UE pri odločanju o upravnih zadevah na prvi stopnji 1995–2004.

8. 2. 3 Produktivnost dela

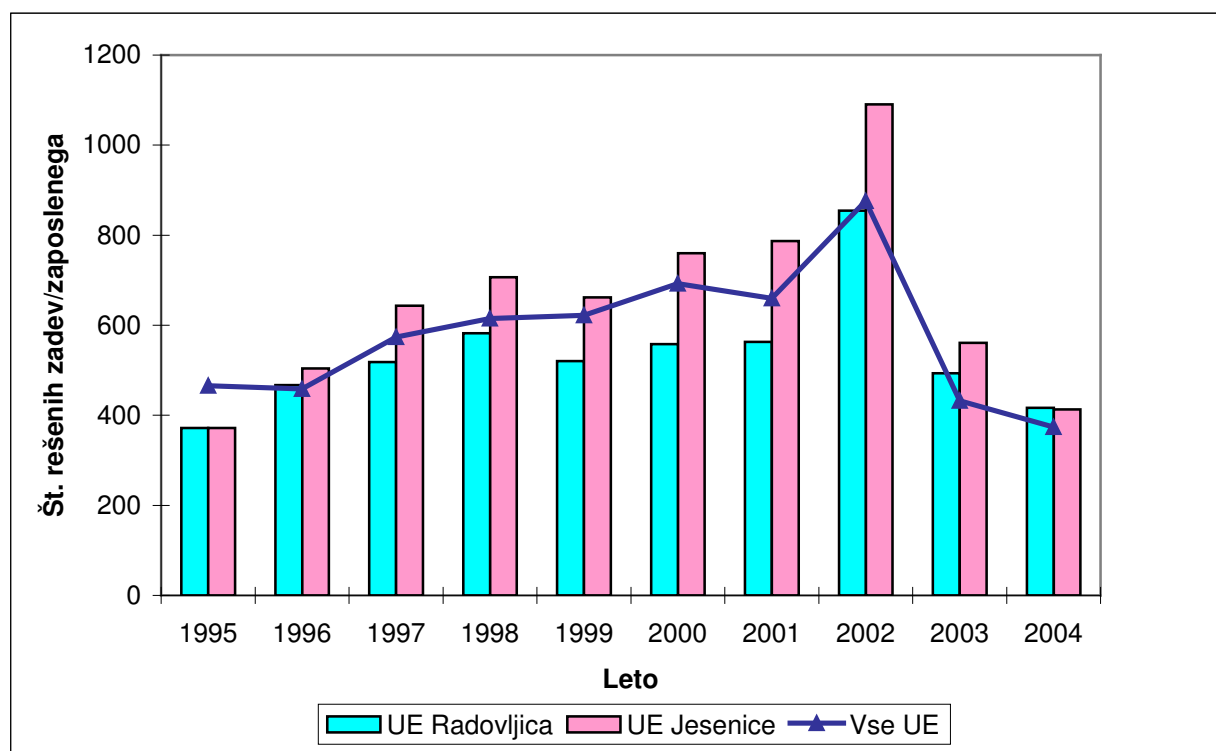
Produktivnost dela je izražena kot razmerje med proizvedeno količino dobrin ali storitev in povprečnim številom zaposlenih. Na produktivnost dela UE vplivata torej število zaposlenih in število storitev, ki jih zaposleni opravijo v nekem časovnem obdobju. Glede na razpoložljive podatke, bom produktivnost UE izračunala kot razmerje med številom rešenih upravnih zadev in številom zaposlenih v UE (stanje na dan 31. 12.). Podatki o številu rešenih upravnih zadev ne prikazujejo vseh storitev, ki so jih UE opravile. V poročilih niso zajete tiste storitve, ki ne spadajo med upravne storitve. V Tabeli P 7 v prilogi so prikazani podatki o številu zaposlenih in številu rešenih zadev za UE Radovljica in Jesenice ter za vse UE v obdobju 1995–2004. Tabela 18 in Slika 19 pa prikazujeta število rešenih zadev na zaposlenega v UE Radovljica, UE Jesenice in v vseh UE 1995–2004.

Tabela 18: Število rešenih upravnih zadev na zaposlenega v UE Radovljica, UE Jesenice in v vseh UE 1995–2004

	Število rešenih upravnih zadev na zaposlenega		
Leto	UE Radovljica	UE Jesenice	Vse UE
1995	372	372	466
1996	467	504	459
1997	518	643	574
1998	582	707	615
1999	520	662	622
2000	558	760	692
2001	563	787	659
2002	854	1.090	876
2003	493	561	432
2004	416	413	374

Vir: Poročila o delu UE pri odločanju v upravnih zadevah na prvi stopnji 1995–2004.

Slika 19: Število rešenih zadev na zaposlenega v UE Radovljica, UE Jesenice in v vseh UE 1995–2004



Vir: Poročila o delu UE pri odločanju v upravnih zadevah na prvi stopnji 1995–2004.

Podatki kažejo na velika nihanja v produktivnosti UE v opazovanem obdobju. Na podlagi podatkov o produktivnosti UE lahko sklepamo, da Parkinsonov zakon velja: število zaposlenih v UE in obseg opravljenega dela nista v nobeni povezavi. Skoraj enako število zaposlenih je leta 2002 opravilo dvakrat več dela kot leta 1995. Podatki potrjujejo tudi obstoj X-učinkovitosti. Ker je novo in nadomestno zaposlovanje v UE omejeno, so te ob skoraj nespremenjenem številu zaposlenih opravile vse naloge, ki jim jih je naložila zakonodaja. V primerjavi z UE Jesenice je bila produktivnost UE Radovljica v opazovanem obdobju nižja. Izjema sta leto 1995, ko sta imeli obe UE enako produktivnost, in leto 2004, ko je bila produktivnost UE Radovljica za malenkost višja kot v UE Jesenice. Produktivnost v UE Radovljica je bila nižja od povprečne produktivnosti vseh UE, izjema so leta 1996, 2003 in 2004. UE Jesenice pa je imela v vseh letih višjo produktivnost od povprečja UE, razen leta 1995.

Če primerjamo samo leti 1995 in 2004, podatki kažejo, da imata obe UE približno enako produktivnost. Produktivnost obeh UE je bila leta 2004 višja kot leta 1995. Medtem, ko sta imeli leta 1995 obe UE nižjo produktivnost od povprečne produktivnosti vseh UE, je ta leta 2004 pri obeh UE nad povprečjem vseh UE. Produktivnost UE Radovljica leta 2004 je bila prvič v desetih letih višja kot produktivnost UE Jesenice.

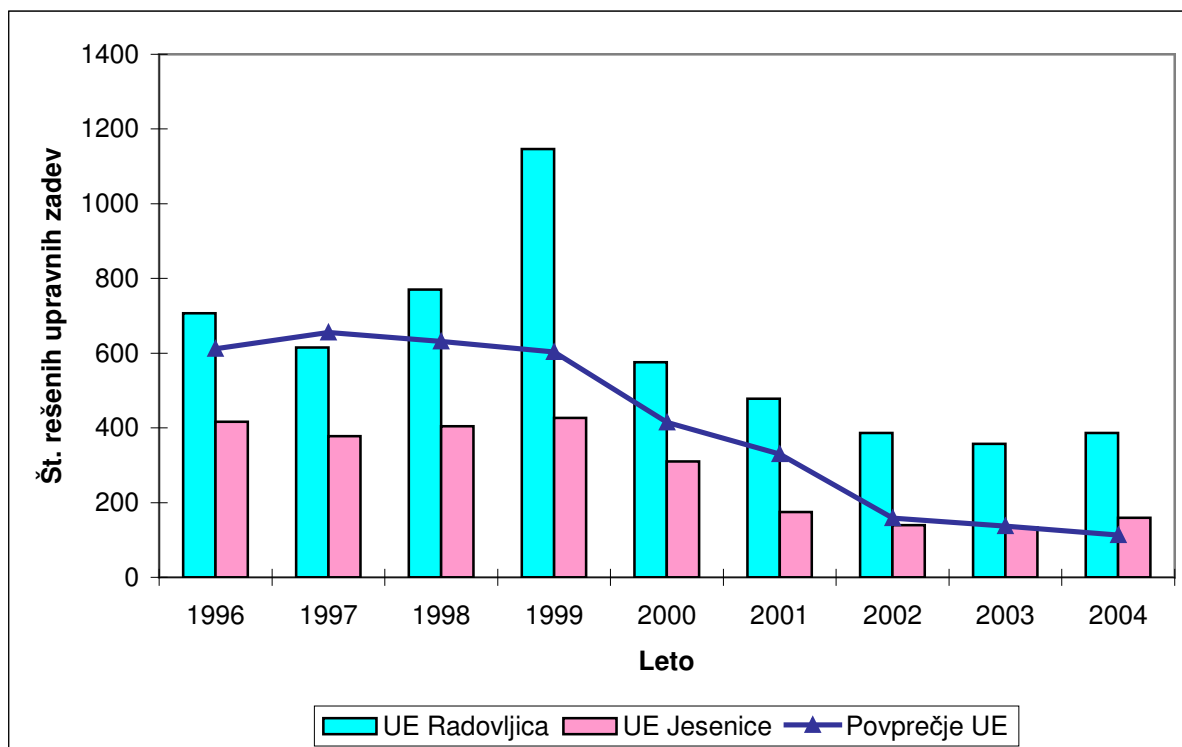
8. 2. 4 Število rešenih zadev po področjih dela

Podatki o številu rešenih zadev v posameznih letih kažejo na velika nihanja, nastala zaradi spreminjanja pristojnosti in zakonodaje, ki je določala upravne naloge UE v določenem letu (npr. menjava potnih listov, osebnih izkaznic leta 2002). Ker se je upravna statistika v navedenem obdobju vodila po področjih dela, sem v Tabeli P 8 v prilogi naloge prikazala število rešenih zadev po področjih dela. Iz podatkov je razvidno, da je okoli 90 % vseh rešenih upravnih zadev na področju upravnih notranjih zadev. Zato je od števila rešenih upravnih zadev na področju notranjih zadev odvisno celotno število rešenih zadev v UE. Ker se število zaposlenih skoraj ne spreminja, rešene zadeve na področju upravnih notranjih zadev odločajo o produktivnosti dela celotne UE.

S podjetništvom pa ni povezana učinkovitost vseh področij dela. Področje upravnih notranjih zadev je pomembno za občane, podjetniki pa so povezani s področjem dela Ministrstva za gospodarstvo ter s področjem dela Ministrstva za okolje in prostor (izdaja dovoljenj za posege v prostor oz. gradnjo).

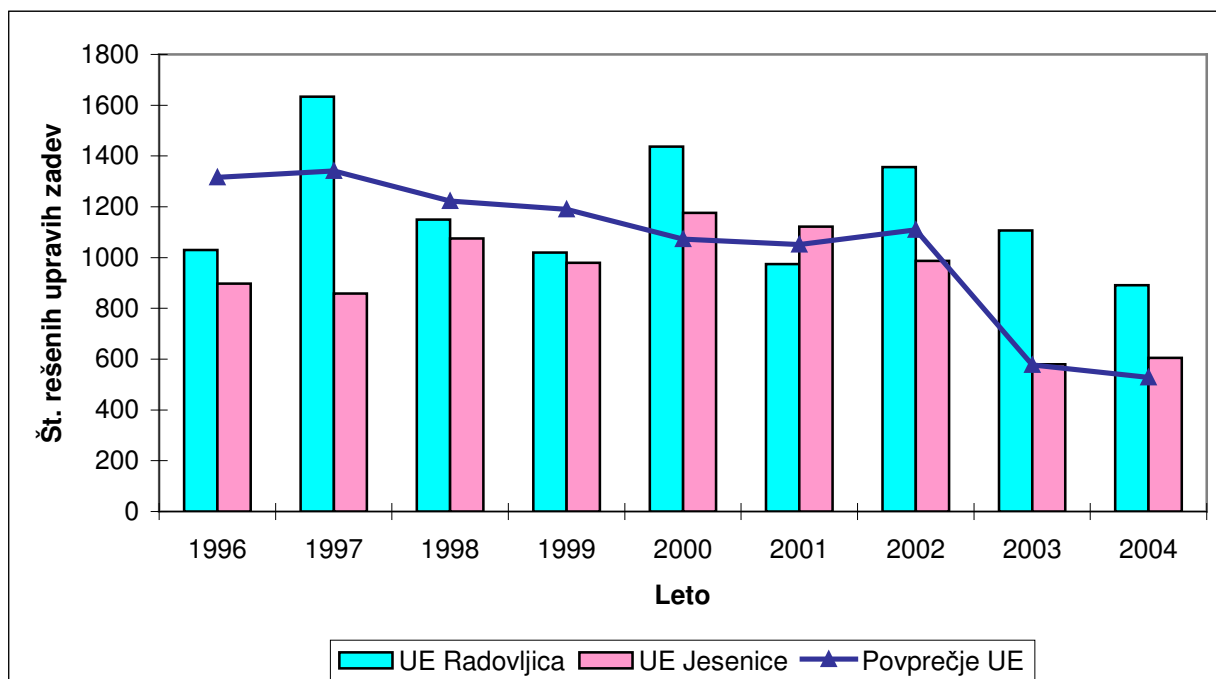
Zato bom posebej analizirala delo UE na gospodarskem področju in na področju okolja in prostora. Primerjava med številom rešenih upravnih zadev za ti dve delovni področji v UE Radovljica, UE Jesenice in s povprečjem vseh UE v obdobju od leta 1996 do 2004 je razvidna iz Slike 20 in Slike 21.

Slika 20: Število rešenih zadev na področju gospodarstva v UE Radovljica, UE Jesenice in povprečje vseh UE 1996–2004



Vir: Poročila o delu UE pri odločanju v upravnih zadevah na prvi stopnji 1996–2004.

Slika 21: Število rešenih zadev na področju okolja in prostora v UE Radovljica, UE Jesenice in povprečje vseh UE 1996–2004



Vir: Poročila o delu UE pri odločanju v upravnih zadevah na prvi stopnji 1996–2004.

Podatki kažejo naslednjo sliko:

- Na področju gospodarstva (kamor sem prištela še področji ekonomskih odnosov in razvoja ter malega gospodarstva v letih, ko sta ti dve področji imeli svoja ministrstva) je UE Radovljica v vseh letih rešila bistveno več upravnih zadev kot UE Jesenice in kot je znašalo povprečje vseh UE. Zaradi spremembe zakonodaje (s spremembo ZGD leta 2001 je bila ukinjena pristojnost za izdajo odločb za opravljanje vseh ostalih dejavnosti, razen za gostinstvo) se je število rešenih upravnih zadev leta 2004 v primerjavi z letom 1996 v UE Radovljica skoraj razpolovilo. V UE Jesenice se je število zmanjšalo za dve tretjini, v vseh UE pa kar za 80 %.
- Tudi na področju okolja in prostora je UE Radovljica rešila več upravnih zadev (izjema je leto 2001) kot UE Jesenice, zadnja 3 leta pa tudi več kot znaša povprečje vseh UE. Tudi na tem področju je sprememba gradbene zakonodaje v letu 2003 povzročila padec števila rešenih zadev, saj UE ne izdajajo več odločb o priglasitvi del, namesto dveh dovoljenj (lokacijskega in gradbenega) se izdajajo le enotna gradbena dovoljenja. Tako se je v UE Radovljica število rešenih zadev v letu 2004 v primerjavi z letom 1996 zmanjšalo za 15 %, v UE Jesenice za tretjino in na ravni vseh UE za 60 %.

Za leto 2004 so bili prvič zbrani in objavljeni tudi podatki o številu rešenih upravnih zadevah na zaposlenega uradnika po področjih dela, zato sem za to leto lahko izračunala tudi storilnost uradnikov po področjih dela. Podatki so prikazani v Tabeli 19.

Tabela 19: Število rešenih upravnih zadev na uradnika po področjih dela za leto 2004

Področje dela	UE Radovljica	UE Jesenice	Vse UE
Notranje zadeve	1.256	1.025	1.078
Okolje in prostor	127	101	70
Kmetijstvo, gozdarstvo in prehrana	80	58	114
Gospodarstvo	193	159	84
Delo, družina in socialne zadeve	122	139	174
Skupaj	564	581	521

Vir: Poročila o delu UE pri odločanju v upravnih zadevah na prvi stopnji za leto 2004.

Podatki o številu rešenih zadev na uradnika za leto 2004 potrjujejo, da je UE Radovljica na področju gospodarstva ter okolja in prostora produktivnejša od UE Jesenice ter od povprečja vseh UE. Torej je UE Radovljica na področjih, ki sta povezani s podjetništvom, učinkovitejša od njene sosede in od povprečja vseh UE.

8. 2. 5 Ekonomičnost poslovanja

Pri ekonomičnosti (gospodarnosti) poslovanja primerjamo vložena sredstva (stroške) s proizvedeno količino blaga ali storitev. Podatke o stroških za obdobje od leta 2000 do 2004 so mi pripravili na MJU s pomočjo programa MFERAC DPS. Podatki so prikazani v Tabeli P 9 v

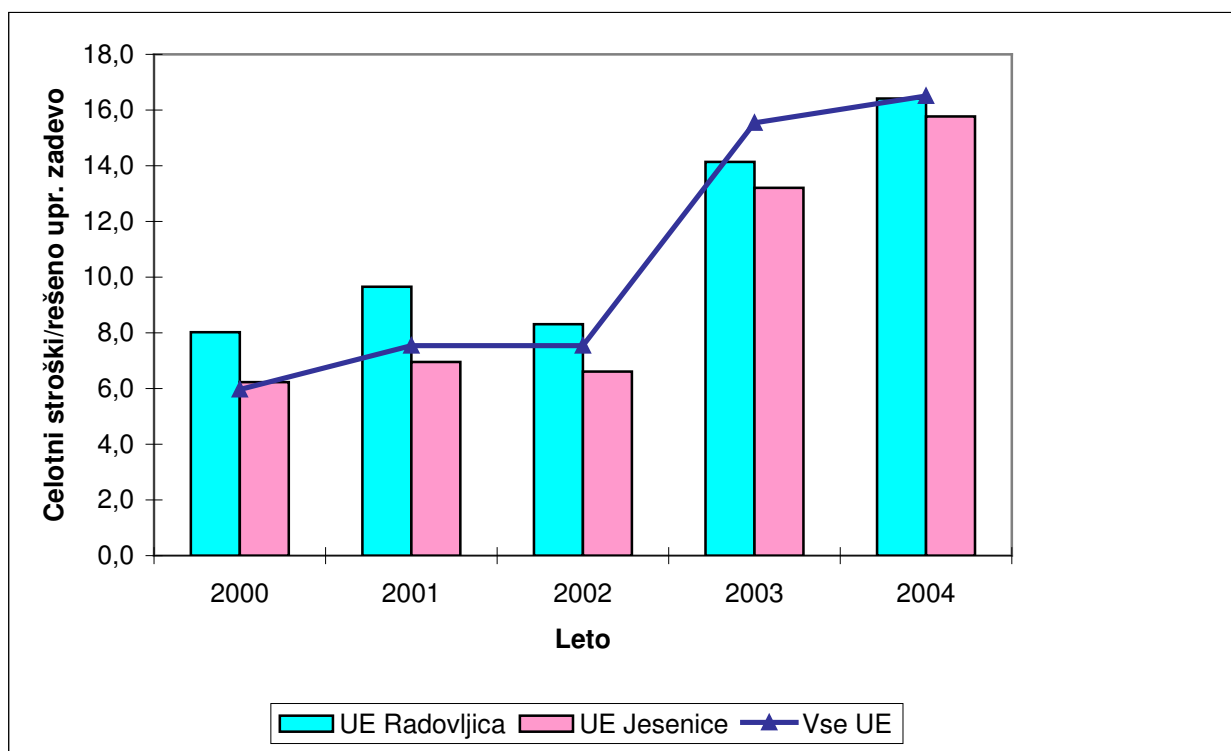
prilogi naloge. V Tabeli 20 so prikazani podatki o stroških za plače in skupnih stroških na rešeno upravno zadevo v UE Radovljica, UE Jesenice in v vseh UE v obdobju od leta 2000 do leta 2004.

Tabela 20: Stroški za plače in celotni stroški na rešeno upravno zadevo 2000–2004

Leto	Stroški za plače/rešeno upr. zadevo			Stroški/rešeno upr. zadevo		
	UE Radovljica	UE Jesenice	Vse UE	UE Radovljica	UE Jesenice	Vse UE
2000	6,0	4,5	4,5	8,0	6,2	6,0
2001	6,8	4,7	5,3	9,7	7,0	7,5
2002	5,1	3,7	4,7	8,3	6,6	7,5
2003	9,5	8,0	10,4	14,1	13,2	15,5
2004	12,7	11,3	12,4	16,4	15,8	16,5

Vir: MFERAC DPS na dan 12. 12. 2005 in Poročila o delu UE pri odločanju v upravnih zadevah na prvi stopnji 2000–2004.

Slika 22: Celotni stroški na rešeno upravno zadevo v UE Radovljica, UE Jesenice in v vseh UE 2000–2004



Vir: MFERAC DPS na dan 12. 12. 2005 in Poročila o delu UE pri odločanju v upravnih zadevah na prvi stopnji 2000–2004.

Podatki kažejo, da okoli 75 % vseh stroškov v UE predstavljajo stroški za plače, zato ti tudi najbolj vplivajo na ekonomičnost poslovanja. UE Radovljica je imela v vseh letih višje stroške

za plače in celotne stroške na rešeno upravno zadevo kot UE Jesenice. Imela je tudi višje stroške za plače in višje celotne stroške na rešeno upravno zadevo v primerjavi z vsemi UE v vseh letih, razen leta 2003. Leta 2004 je imela tudi nižje celotne stroške kot vse UE.

Na višino plač v UE najbolj vpliva struktura zaposlenih. Tudi tukaj obstajajo razlike med UE. Iz podatkov o številu zaposlenih na posameznih delovnih mestih za leto 2004 (MJU, 2005) je razvidno, da imata UE različno strukturo zaposlenih glede na nazive. UE Jesenice ima 5 % več zaposlenih z nazivi, za katere je predpisana srednja in višja izobrazba, UE Radovljica pa ima večji odstotek zaposlenih z nazivi, za katere se zahteva visoka izobrazba, predvsem višjih upravnih delavcev. Razlike so posledica dejstva, da opravi UE Radovljica več zahtevnejših postopkov (gospodarstvo, okolje in prostor in kmetijstvo). Za vodenje zahtevnejših postopkov je namreč predpisana višja stopnja izobrazbe. Podatki kažejo, da je UE Radovljica manj ekonomična kot UE Jesenice. V primerjavi z vsemi UE je UE Radovljica manj ekonomična v letih 2000–2001, medtem ko ima v zadnjih dveh letih višjo ekonomičnost poslovanja.

8. 2. 6 Zadovoljstvo strank z delom UE

Poslanstvo UE je zagotavljanje kakovostnih storitev strankam. UE so bile najproduktivnejše leta 2002, ko so zaradi velikega števila zamenjav osebnih listin rešile največ upravnih zadev na zaposlenega. Zaradi velikega obsega dela v tem letu pa je prihajalo do dolgih vrst, zaradi česar stranke niso bile najbolj zadovoljne s storitvami UE. UE so bile učinkovite, vendar niso izpolnile svojega poslanstva. En vidik delovanja organizacije torej ne zadošča za oceno njenega delovanja. Zadovoljstvo strank postaja za državno upravo kazalec kakovosti njenih storitev. Z Uredbo o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (Uradni list RS, št. 22/2001) je bila določena obveznost organov javne uprave za sistematično pridobivanje podatkov o zadovoljstvu strank s kakovostjo njihovih storitev. UE Radovljica anketo zadovoljstva strank izvaja od leta 2003.

Izvedene ankete po posamezni UE zajemajo le del populacije vseh strank. Rezultati vzorcev, ki so bili narejeni na podlagi vzorčenja brez omejitev (gre za velike vzorce, ki imajo najmanj 30 enot po posameznih oddelkih na UE), pa so posplošeni na celotno populacijo strank. Pri izvajanju anket po posameznih UE gre za ocenjevanje mnenja populacije strank o kakovosti storitev na UE, zbirno poročilo pa prikazuje strukturne odstotke kot rezultate iz celotnega vzorca strank. Stranke so morale pri izpolnjevanju vprašalnika najprej odgovoriti na vprašanje, kakšna je bila po njihovi oceni kakovost storitev na oddelku upravne enote, kjer so ravnokar bile. Na tej osnovi so zajeti podatki za posamezen oddelek, ki se nato preračunajo na celotno UE.

Možne ocene so:

- 1 zelo slaba (povprečna ocena od 1,00 do 1,99),
- 2 slaba (povprečna ocena od 2,00 do 2,99),
- 3 povprečna (povprečna ocena od 3,01 do 3,99),

- 4 dobra (povprečna ocena od 4,00 do 4,99),
- 5 zelo dobra (povprečna ocena od 5,00).

Stranke so kakovost storitev v UE Radovljica v letu 2003 ocenile z oceno dobro (4,37), v letu 2004 pa z oceno dobro (4,38). V UE Jesenice so stranke kakovost storitev v letu 2003 ocenile z oceno dobro (4,18) in v letu 2004 z oceno dobro (4,16). Povprečna ocena vseh UE za leto 2003 je znašala dobro (4,02), leta 2004 pa dobro (4,1). UE Radovljica je bila leta 2003 uvrščena na 5. mesto, leta 2004 pa na 10. mesto med vsemi ocenjenimi UE. UE Jesenice pa je bila leta 2003 uvrščena na 19. mesto in leta 2004 na 33. mesto med vsemi UE.

Delo Oddelka za kmetijstvo in gospodarstvo je najbolj povezano s podjetništvom. Zato je za razvoj podjetništva najpomembnejša kakovost dela tega oddelka. Stranke UE Radovljica so za leti 2003 in 2004 najvišje ocenile kakovost storitev na Oddelku za kmetijstvo in gospodarstvo (Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za organizacijo in razvoj uprave, 2003 in 2004). Tako je povprečna ocena kakovosti storitev tega oddelka leta 2003 znašala 4,69 (nobena stranka ni ocenila kakovost storitev na tem oddelku z oceno »zelo slabo« ali »slabo«, kar 74 % strank pa je ocenilo kakovost storitev na oddelku s povprečno oceno »zelo dobro«). Leta 2004 so stranke kakovost storitev na Oddelku za kmetijstvo in gospodarstvo UE Radovljica ocenile s povprečno oceno 4,58 (tudi to leto nobena stranka storitev na Oddelku ni ocenila z najnižjima ocenama, 68 % anketirancev pa je kakovost ocenilo s povprečno oceno »zelo dobro«).

Na UE Jesenice naloge na področju gospodarstva opravlja Oddelek za okolje in prostor, kmetijstvo in gospodarstvo. Stranke so kakovost storitev tega oddelka leta 2003 ocenile s povprečno oceno 4,05 in leta 2004 s povprečno oceno 4,39. Primerjava ocen kakovosti Oddelka za kmetijstvo in gospodarstvo na UE Radovljica z Oddelkom za okolje in prostor, kmetijstvo in gospodarstvo na UE Jesenice ni mogoča. Na UE Jesenice je namreč Oddelek za okolje in prostor, kmetijstvo in gospodarstvo pristojen tudi za področje okolja in prostora. To pa je področje, kjer so tudi v UE Radovljica stranke kakovost storitev ocenile nižje. Stranke so leta 2003 delo Oddelka za okolje in prostor UE Radovljica ocenile s povprečno oceno 4,03, leta 2004 pa s povprečno oceno 4,22.

Ankete zadovoljstva strank kažejo, da so stranke bolj zadovoljne s kvaliteto storitev v UE Radovljica kot v UE Jesenice. Ocena je tudi višja kot znaša povprečje vseh UE.

8.3 Povzetek rezultatov analize

Pri analizi razvoja podjetništva in učinkovitosti državne uprave v UE Radovljica sem spoznala, da gre za kompleksni in za proučevanje zahtevni področji. Obenem sem ugotovila, da je obema področjema skupno pomanjkanje (kakovostnih) podatkov za analiziranje stanja.

Iz rezultatov analize razvoja podjetništva v UE Radovljica v obdobju 1995–2004 je razvidno naslednje:

- Aktivni prebivalci v UE Radovljica so ustanovili več podjetij (s. p. in družb) kot prebivalci sosednje UE Jesenice in več, kot znaša slovensko povprečje.
- Enako sliko kažejo tudi podatki o številu gospodarskih subjektov na 1.000 prebivalcev. V UE Radovljica je bilo število gospodarskih subjektov na 1.000 prebivalcev večje kot v UE Jesenice in večje kot na ravni Slovenije.
- Struktura podjetij glede na število zaposlenih v UE Radovljica se bistveno ne razlikuje od strukture v UE Jesenice in v Sloveniji. Največji delež podjetij predstavljajo mikro podjetja. Leta 2004 je bil delež mikro podjetij med 84 % (v Občinah Bled in Jesenice) in 92 % vseh podjetij (v Občini Žirovnica). V manjših občinah imajo večji delež podjetij brez zaposlenih (med 31 % in 37 %) kot v večjih občinah (med 23 % in 27 %). Delež majhnih podjetij se je v vseh občinah povečal. MSP skupaj predstavljajo preko 99 % vseh podjetij, v manjših občinah pa velikih podjetij sploh nimajo. V opazovanem obdobju se je delež mikro in majhnih podjetij nekoliko povečal, delež srednje velikih in velikih podjetij pa se je zmanjšal, saj se je končal proces prestrukturiranja velikih in srednje velikih podjetij.
- V UE Radovljica so MSP leta 1995 ustvarila 65 % vseh prihodkov iz poslovanja, 66 % dodane vrednosti in 54 % delovnih mest. Leta 2004 so ustvarila že 68 % vseh prihodkov iz poslovanja, 71 % dodane vrednosti in 66 % delovnih mest. V UE Jesenice so leta 1995 MSP ustvarila 48 % vseh prihodkov iz poslovanja, 49 % dodane vrednosti in 52 % delovnih mest. Leta 2004 pa so ustvarila 50 % vseh prihodkov iz poslovanja, 67 % dodane vrednosti in zaposlovala 65 % vseh zaposlenih. UE Radovljica ima absolutno več podjetij in več zaposlenih v MSP kot UE Jesenice. Rast števila MSP je bila večja, padec števila zaposlenih pa manjši kot v UE Jesenice. Ostali finančni kazalniki za MSP (število zaposlenih na podjetje, prihodki iz poslovanja na podjetje, dobiček oz. izguba na zaposlenega in dodana vrednost na zaposlenega) so v UE Radovljica slabši kot v UE Jesenice.
- Primerjava podatkov iz lestvice Gazele 2003 in 2005 kaže, da ima UE Radovljica večji potencial v hitro rastočih podjetjih (gazelah), v rasti in absolutnem številu gazel, v skupnem kapitalu, na področju zaposlovanja in dodane vrednosti. Gazele iz UE Jesenice pa so uspešnejše pri ostalih finančnih kazalnikih.

Rezultati analize kažejo, da je podjetništvo v UE Radovljica v obravnavanem obdobju bolj razvito kot v UE Jesenice, čeprav imata obe podoben potencial v številu prebivalcev in pogojih za razvoj turizma.

Iz rezultatov analize učinkovitosti UE Radovljica v obdobju 1995–2004 je razvidno naslednje:

- Število zaposlenih v UE se ni bistveno spremenilo. Rast števila zaposlenih je bila manjša kot v drugih delih državne uprave, zadnji dve leti pa se je število zaposlenih v UE zmanjšalo.
- Produktivnost UE pri reševanju upravnih zadev je nihala. Ob skoraj enakem številu zaposlenih je na večjo ali manjšo produktivnost vplivalo število rešenih zadev. Največji delež rešenih upravnih zadev predstavljajo zadeve s področja upravnih notranjih zadev

(okoli 90 %), ki so povezane s številom prebivalcev. Produktivnost UE Radovljica je bila leta 1995 enaka kot v UE Jesenice, leta 2004 pa nekoliko višja. V ostalih letih je bila produktivnost v UE Radovljica precej nižja od produktivnosti v UE Jesenice. Produktivnost UE Radovljica je v vseh letih, razen leta 1996, 2003 in 2004, nižja od povprečne produktivnosti vseh UE.

- S podjetništvom sta povezani področji gospodarstva ter okolja in prostora. UE Radovljica je v obravnavanem obdobju rešila bistveno več zadev s področja gospodarstva ter okolja in prostora kot UE Jesenice in več od povprečja vseh UE. Produktivnost uradnikov pri reševanju upravnih postopkov na teh dveh področjih v letu 2004 je v UE Radovljica višja kot v sosednji UE in tudi višja od povprečja vseh UE.
- UE Radovljica je bila v obdobju 2000–2004 manj ekonomična kot UE Jesenice. V letih 2000 in 2001 je bila manj ekonomična od povprečja vseh UE, v zadnjih dveh letih pa ima višjo ekonomičnost poslovanja. Na ekonomičnost poslovanja UE najbolj vplivajo stroški za plače, saj ti predstavljajo okoli 70 % vseh stroškov. Na slabšo ekonomičnost vpliva tudi večji delež zahtevnejših upravnih postopkov v UE Radovljica kot v UE Jesenice, saj je za vodenje teh postopkov zahtevana višja stopnja izobrazbe.
- Stranke UE Radovljica so bile leta 2003 in 2004 bolj zadovoljne z njenimi storitvami kot stranke UE Jesenice in bolj kot znaša povprečje zadovoljstva strank vseh UE. Najvišje so kakovost v UE Radovljica v obeh letih ocenile stranke Oddelka za kmetijstvo in gospodarstvo, kjer opravljajo tudi storitve za podjetnike.

Iz rezultatov analize učinkovitosti lahko sklepamo, da je UE Radovljica na področjih, povezanih s podjetništvom, učinkovitejša kot UE Jesenice in kot je povprečje vseh UE. Poleg tega so stranke UE Radovljica bolj zadovoljne s kakovostjo storitev kot pri njeni sosedni in bolj kot znaša povprečje zadovoljstva strank v vseh UE.

8.4 Ugotovitve in priporočila

V nalogi sem želela prikazati pomen podjetništva v gospodarskem razvoju. Iz rezultatov analize podjetništva je razvidno, da ima podjetništvo, organizirano v MSP pomembno vlogo v gospodarskem razvoju občin. MSP zagotavljajo večino delovnih mest, prihodkov iz poslovanja in dodane vrednosti. Za manjše občine, kjer ni velikih podjetij, so vitalnega pomena. Večji delež mikro podjetij brez zaposlenih v manjših občinah kaže na to, da je podjetništvo za prebivalce teh občin pomemben vir dodatnega zaslужka.

Podatki potrjujejo tudi teoretična izhodišča, da so za razvoj zelo pomembna srednje velika podjetja in gazele. V UE Radovljica je v letu 2004 le 2,6 % srednje velikih podjetij ustvarilo četrtno vseh prihodkov iz poslovanja, delovnih mest in dodane vrednosti. Ustvarjanje pogojev za rast majhnih podjetij in poslovanje srednje velikih podjetij predstavlja torej dobro naložbo. Čeprav je več gazel v večjih občinah, so gazele tudi v najmanjši Občini Žirovnica.

Podjetništvo, organizirano v MSP, je torej pomemben dejavnik gospodarskega razvoja občin. Občinam se obrestuje ustvarjanje pogojev, ki pospešujejo razvoj podjetništva. Pomembne so vse oblike, v katerih je organizirano podjetništvo. Največ pa prispevajo srednje velika podjetja in gazele, ki za poslovanje in razvoj potrebujejo ustrezno infrastrukturo. Tukaj imajo občine pomembno vlogo pri sprejemanju prostorskih dokumentov za gradnjo obrtnih in poslovnih con ter pri izgradnji komunalne in druge poslovne infrastrukture.

V nalogi sem tudi želela preveriti hipotezo, da na razvoj podjetništva poleg formalnih institucij (zakonodaje) pomembno vplivajo tudi neformalne institucije (motivi, družbene in kulturne norme). Rezultate analize podjetništva sem predstavila tudi zaposlenim v regionalni razvojni agenciji za Gorenjsko BSC, Poslovnemu podpornemu centru, d. o. o., Kranj. Pomočnica direktorja mi je zagotovila, da jo rezultati ne presenečajo. Jesenice so izrazito industrijsko in monozaposlitveno središče (železarna), Radovljica pa je imela različno velika podjetja iz različnih panog. Potrdila je moja razmišljanja o možnih vzrokih za razlike. Med prebivalci Jesenic je veliko priseljencev, ki so tja prišli po stalno delo, in ne zato, da bi postali podjetniki. Jeseniška delovna sila je vajena sistema rednega, zanesljivejšega, čeprav slabše plačanega dela v industriji. Zaposlitev v železarni ni zahtevala samoiniciativnosti in kreativnosti, ampak zgolj izvrševanje nalog. To se je zakoreninilo v generacijah jeseniških družin in se le počasi spreminja. Inovativnost in samoiniciativnost sta lastnosti, ki vplivata na motivacijo in odločitev za samostojno podjetniško pot. Enako kot v raziskavi GEM tudi tu lahko ugotovimo, da nezaposlenost ni motivator za podjetništvo. Občina Jesenice z najvišjo stopnjo brezposelnosti in najmanj ugodno izobrazbeno strukturo ima najmanj razvito podjetništvo. Različne formalne institucije (družbene in kulturne norme ter motivi prebivalcev) ob enaki zakonodaji in podobnem podjetniškem potencialu so vplivale na razlike v podjetniškem razvoju obeh UE, kar potrjuje mojo prvo hipotezo.

Spremembe v miselnosti in motivaciji prebivalcev za podjetništvo ni mogoče doseči čez noč. Izboljšanje bo možno doseči s krepitvijo podjetniške zavesti in spodbujanem podjetniške aktivnosti prebivalcev, zlasti mladih. Že v osnovni in kasneje v srednji šoli bi morali uvesti podjetniške vsebine ter vsebine, ki spodbujajo ustvarjalnost in samoiniciativnost. Jesenice bi morale izkoristiti prostorske možnosti in na opuščenih lokacijah železarne urediti zemljišča za gradnjo poslovnih con. V sosednjih turističnih občinah namreč ni na voljo dovolj zemljišč za proizvodna in obrtna podjetja oziroma so ta predraga. Na ta način bi ohranili kakovosten alpski prostor, ki je osnova za razvoj turizma.

Želela sem tudi predstaviti pomen X-učinkovitosti in spoznanja o učinkovitosti državne uprave. Rezultati analize učinkovitosti na primeru UE potrjujejo, da Parkinsonov zakon velja. Med številom zaposlenih v UE in obsegom opravljenega dela ni nobene povezave. Ker je reforma državne uprave omejila dodatno zaposlovanje v UE, je bila rast števila zaposlenih v UE manjša kot v drugih organih državne uprave, v zadnjih letih pa se je število zaposlenih zmanjšalo. Rezultati analize dokazujejo tudi obstoj in pomen X-učinkovitosti. Zunanji pritiski, ki so UE

nalagali dodatne naloge in so jih te morale opraviti brez dodatnih zaposlitev, so povzročili, da so UE s skoraj enakim številom zaposlenih opravile tudi do dvakrat več dela.

Za cilj magistrskega dela sem si postavila tudi preveritev hipoteze, da reforma državne uprave vpliva na njeno učinkovitost. Omejevanje zaposlovanja in določanje novih nalog, ki jih opravljajo zaposleni na upravnih enotah, vpliva na učinkovitost upravnih enot. Upravne enote svoje storitve prilagajajo potrebam in zahtevam strank. Uvajajo se metode in načela, katerih cilj je povečati učinkovitost, uspešnost, gospodarnost in odprtost UE. Čeprav so stranke vedno bolj zahtevne in se zavedajo svojih pravic, je bila kakovost storitev zaposlenih na UE visoko ocenjena. Reforma državne uprave torej vpliva na učinkovitost UE, kar potrjuje mojo drugo hipotezo.

Pri tem je potrebno upoštevati, da so se ukrepi šele začeli uvajati. Na področju ravnanja z ljudmi pri delu in nagrajevanja po učinkovitosti zaposlenih bo potrebno še veliko storiti. Uvajanje sprememb v organizacijo je dolgotrajen proces, saj morajo zaposleni spremembe sprejeti in jih vzeti za svoje. Organizacijska kultura izhaja iz vrednot, tradicije, običajev, načinov dela, osebnih zgledov in navad, zato se najpočasneje spreminja. Ključ do boljše uprave so namreč ljudje.

V magistrskem delu sem želela tudi ugotoviti, ali obstaja med podjetniškim razvojem in učinkovitostjo državne uprave povezava. UE Radovljica je na področjih, povezanih s podjetništvom, učinkovitejša kot UE Jesenice in kot je povprečje vseh UE. Zaradi večjega števila podjetnikov je tudi obseg upravnih in svetovalnih storitev, ki jih opravijo upravne enote za podjetnike, večji. Skupaj z omejenim številom zaposlenih na UE pa vpliva tudi na večjo učinkovitost. Najpomembnejša se mi zdi ugotovitev, da so stranke na UE Radovljica visoko ocenile kakovost storitev na oddelku, ki pokriva področje gospodarstva oz. podjetništva. Kljub večji učinkovitosti je zaposlenim na tem oddelku uspelo podjetnikom zagotoviti kakovostne storitve. Iz tega lahko sklepamo, da med razvojem podjetništva in učinkovitostjo državne uprave obstaja medsebojna povezava.

UE predstavljajo le kamenček v mozaiku državnih in drugih organov ter podpornih organizacij, s katerimi se srečajo podjetniki pri svojem poslovanju. Naloge UE, ki jih opravljajo na področju podjetništva, se spreminjajo. Na UE se zmanjšujejo klasične upravne naloge, uvajajo pa se pospeševalne in storitvene naloge. Podjetniki so ljudje, ki jim administrativno delo ni najbolj pri srcu. Na začetku poslovanja nimajo dovolj sredstev, da bi najeli ali zaposlili strokovno pravno pomoč za urejanje dokumentacije. Poleg tega je pomembno, da svojo podjetniško idejo čim hitreje udejanjijo. Odstranjevanje administrativnih ovir za podjetnike se je šele začelo, v celoti pa verjetno ne bo nikoli odpravljeno. Zaposleni na UE imajo strokovna znanja, s katerimi lahko podjetnikom pomagajo pri opravljanju administrativnih obveznosti. Ker so v vsakdanjem stiku s podjetniki, lahko hitro zaznajo težave, s katerimi se ti srečujejo, in o tem seznanijo pristojna ministrstva. Za podjetnike je pomembno, da jim zaposleni na UE s kakovostnim delom in prijaznim odnosom pomagajo reševati težave.

Podjetnikom največ težav predstavljajo postopki pridobivanja gradbenih dovoljenj. Leta 2003 spremenjena gradbena zakonodaja je prinesla nekatere izboljšave (enotno dovoljenje za gradnjo namesto prejšnjega lokacijskega in gradbenega dovoljenja). Še vedno pa so gradbeni postopki preveč zapleteni. Postopki so daljši tudi zaradi površnih in nestrokovno pripravljenih gradbenih projektov ter pogojev, ki jih investitorjem postavljajo soglasodajalci. Tudi na tem področju je v letu 2006 predvidena poenostavitev pridobivanja gradbenih dovoljenj po načelu vse na enem mestu.

9 SKLEP

Podjetništvo in državna uprava v Sloveniji imata skupno lastnost – izvirata iz socialističnega družbenega sistema, ki s svojim sistemom vrednot še vedno vpliva na njun razvoj. Začetno navdušenje nad podjetništvom v devetdesetih letih prejšnjega stoletja je pošlo. Država pa ni oblikovala institucij, ki bi motivirale ljudi za podjetništvo, niti ni odpravila večine administrativnih ovir, ki ovirajo hitrejši razvoj podjetništva.

V nalogi sem želela prikazati vlogo države pri razvoju podjetništva. Na odločitve za podjetniško kariero vpliva veliko dejavnikov. Eden izmed pomembnejših je učinkovitost države pri oblikovanju podporne vladne politike in odpravljanju administrativnih ovir. Podjetnikova zmožnost, motivacija in razpoložljivi viri se lahko uresničijo šele v interakciji z ustreznim podjetniškim okoljem. Okolje podjetja predstavlja široka paleta dejavnikov, na končni izid pa vpliva najšibkejši člen.

Podatki o ustanovitvah in prenehanjih obratovanja poslovnih subjektov v obdobju 1990–2003 potrjujejo teoretična izhodišča in rezultate drugih empiričnih raziskav, da država z oblikovanjem formalnih institucij (zakonodaje, pravil) pomembno vpliva na razvoj podjetništva. Z zaostrovanjem pogojev za registracijo in začetek poslovanja se je zmanjšalo tudi število na novo ustanovljenih podjetij. Obenem se je spremenila tudi struktura poslovnih subjektov tako, da so se podjetniki preoblikovali in si izbrali statusne oblike, kjer so zahteve za začetek poslovanja blažje. Enako se je z zaostritvijo pogojev za poslovanje povečalo število prenehanj obratovanja poslovnih subjektov.

Namen naloge je bil prikazati in oceniti razvoj podjetniške zakonodaje in administrativnega okolja v Sloveniji. Rezultati zadnjih raziskav na področju podjetništva (GEM in IMD) kažejo, da je v Sloveniji najšibkejši člen država. Vladne politike, zakonodaja in učinkovitost njenih izvajalcev zavirajo hitrejši razvoj podjetništva in slabšajo konkurenčnost Slovenije.

To je potrdila tudi analiza podjetniške zakonodaje in administrativnega okolja, ki določata pogoje za registracijo in začetek poslovanja. Od leta 1993 je naraščalo število predpisov in zahtev, ki jih je moral podjetnik izpolniti za legalen začetek opravljanja dejavnosti. Poleg tega je naraščalo število organov, pristojnih za izdajo različnih odločb, dovoljenj, licenc ipd. Z izjemo obrtne zbornice so vsi pristojni organi precej oddaljeni od podjetnikov. Antibirokratski

program je z odpravo obratovalnih dovoljenj leta 2001 na tem področju naredil prvi korak, ki pa mu na žalost drugi niso sledili. Šele sklepi in dejanja Vlade RS in Ministrstva za javno upravo v zadnjem času obetajo, da bomo na tem področju končno »shodili«.

Ob enaki zakonodaji in podobnem potencialu za razvoj podjetništva je primerjava med razvojem podjetništva v UE Radovljica in UE Jesenice potrdila velik vpliv neformalnih institucij na razvoj podjetništva. Pri odločitvi za podjetniško pot so pomembni tudi motivi, kulturne in družbene norme, ki se spreminjajo počasi. Analiza je potrdila, da je podjetništvo, organizirano v MSP pomembno za razvoj občin, saj ustvarja večino prihodkov, delovnih mest in dodane vrednosti.

Pregled ukrepov, ki jih je Slovenija sprejela v okviru reforme državne uprave kaže, da je sprejeta večina sistemskih in normativnih rešitev, kot jih opredeljujejo izhodišča sodobne javne uprave. Slabe ocene pa kažejo na to, da moramo v državni upravi spremeniti tudi miselnost, navade, utečene načine in organizacijo dela, ne samo formalnih okvirov. Za to bo potrebno več volje in časa.

Z empirično analizo podjetniškega razvoja in učinkovitosti UE Radovljica, primerjanjem rezultatov z dogajanjem na ravni Slovenije in v UE Jesenice sem želela preveriti, ali reforma državne uprave vpliva na učinkovitost UE in ali sta podjetniški razvoj in učinkovitost UE povezana. Ugotovila sem, da je reforma državne uprave omejila nove zaposlitve, zato se je število zaposlenih v upravnih enotah v zadnjih letih zmanjšalo. Če primerjamo leti 1995 in 2004, vidimo, da se je število rešenih upravnih zadev na zaposlenega v vseh UE zmanjšalo, v UE Radovljica in Jesenice pa povečalo. Ker v upravni statistiki niso zajete druge naloge, katerih število narašča, lahko sklepamo, da so upravne enote učinkovitejše kot pred desetimi leti. Šele z uvedbo standardov časa za različne postopke in naloge bo mogoče ugotavljati učinkovitost zaposlenih, oddelkov in upravnih enot. To bo omogočilo primerjavo in nagrajevanje učinkovitejših UE in učinkovitejših zaposlenih na UE. Uvedba standardov časa je predvidena za leto 2006.

Analiza je pokazala, da med podjetniškim razvojem in učinkovitostjo upravnih enot obstaja povezava. UE Radovljica je učinkovitejša od UE Jesenice in od povprečja vseh UE na področjih dela, ki so povezana s podjetništvom. Po ocenah strank je tudi kakovost opravljenih storitev v UE Radovljica višja od kakovosti v UE Jesenice in od povprečja vseh UE.

Državna uprava je velik sistem, ki tradicionalno ni naklonjen spremembam, inovativnim idejam, tekmovalnosti in merjenju rezultatov. Čeprav se slovenska državna uprava spreminja počasi, se mi zdi pomembno, da se premika v pravo smer.

LITERATURA

1. Andoljšek Žiga: Merjenje učinkovitosti in uspešnosti državne uprave na primeru Davčne uprave RS. Doktorska disertacija. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2004, 179 str.
2. Antončič Boštjan et al.: Podjetništvo. Ljubljana: GV Založba, 2002. 485 str.
3. Arah Janko: Nezakonito delovanje upravnih enot. Pravna praksa, Ljubljana, 393 (1998), str. 9.
4. Aron Janine: Growth and Institutions: A review of Evidence. The World Bank Research Observer, 15 (2000), str.99–135.
5. Brezovšek et al.: Upravna kultura. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2004. 285 str.
6. Commission of the European Communities: Commission Recommendation on improving and simplifying the business environment for business start-ups. Brussels: Commission of the European Communities, 1997, 34 str.
7. Evropska komisija: Evropska listina o malih podjetjih. Luksemburg: Urad za uradne publikacije evropskih skupnosti, 2004, 15 str.
8. Ferfila Bogomil et al.: Ekonomski vidiki javne uprave. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2002. 592 str.
9. Glas et al.: Podjetništvo – izziv za 21. stoletje. Ljubljana: Gea College, 2000. 498 str.
10. Godec Rupko: O problemih uprave. Upravni zbornik. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, 1993, str.17–64.
11. Kampuš Trop Vida: Ustanavljanje in rast podjetij: razlogi za regionalne razlike. Kranj: Moderna organizacija, 2003. 391 str.
12. Klein Peter G.: New Institutional Economics. Encyclopedia of Law and Economics. Edward Elgar and the University of Ghent, 2000. str. 456–489.
13. Kovač Bogomir: Lobiranje v neprofitnem sektorju, 2001.
[URL:<http://www.radiostudent.si/projekti/ngo/teksti/Kovac.html>], 26. 11. 2005.
14. Kovač Polona: Institucionalni razvoj slovenske javne uprave. Zbornik referatov X.dnevov slovenske uprave. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2003, str. 193–204.
15. Leibenstein Harvey: Allocative Efficiency vs.«X-efficiency». American Economic Review, 56 (1966), str. 392–415.
16. Leibenstein Harvey: Entrepreneurship and development. American Economic Review, Papers and Proceedings, 58 (1968), str.72–83.
17. Leibenstein Harvey: A Branch of Economic is Missing: Micro – Micro Theory. Journal of Economic Literature, 17 (1979), str. 477–502.
18. Lipičnik Bogdan, Mežnar Drago: Ravnanje z ljudmi pri delu. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1998. 422 str.
19. McMullan W. E.: Developing New Ventures, Chapter 2:The History of Entrepreneurial Theory. Harcourt B. Jovanovich, Pub., N.Y., 1990, str. 57–79.
20. Možina Stane et al.: Management: nova znanja za uspeh. Radovljica: Didakta, 2002, str. 96–150.
21. Niskanen A.William: Bureaucracy and Public Economics. Aldershot, Brookfield: Edward Elgar, 1994. 298 str.

22. Nemec Tomislav: Uspešnost v javni upravi – kaj in kako meriti. Zbornik referatov X.dnevov slovenske uprave. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2003, str. 235–248.
23. North Douglass C.: The New Institutional Economics and Development. St.Louis: Washington University, 1993.
[URL:<http://www.econ.iastate.edu/tesfatsi/NewInstE.North.pdf>], 31. 3. 2005.
24. North Douglass C.: Economic Performance through Time . American Economic Review 84 (1994), str. 359–368. [URL:<http://nobelprize.org/cgi-bin/print?from=/economics/laureates/1993/north-lecture.html>], 22. 4. 2005.
25. North Douglass C.: "Where Have We Been And Where Are We Going?". Economic History 9612001, Economics Working Paper Archive EconWPA, 1996.
[URL:<http://econwpa.wustl.edu:80/eps/eh/papers/9612/9612001.html>], 16. 8. 2005.
26. North Douglass C.: Inštitucije, inštitucionalne spremembe in gospodarska uspešnost. Ljubljana: Krtina, 1998. 156 str.
27. Parkinson C. Northcote: Parkinsonov zakon ali Na lovu za napredkom. Ljubljana: Mladinska knjiga, 1995. 111 str.
28. Parkinson Cyril Northcote: Parkinson's Law.
[URL:http://www.adstockweb.com/business-lore/Parkinson's_Law.htm], 31. 3. 2005.
29. Pečar Zdravko: Management v javnem sektorju. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2003. 185 str.
30. Pečar Zdravko: Razvoj sistema meril učinkovitosti kot orodje za analizo stanja in razvoja kakovosti. Zbornik referatov X.dnevov slovenske uprave. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2003, str. 249–262.
31. Pečar Zdravko: Zaključne ugotovitve raziskave učinkovitosti upravnih enot in predlog ukrepov. Referat na XII. dnevih slovenske uprave – Uprava med politiko in stroko. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2005. 8 str.
32. Petrin Tea, Antončič Boštjan: Podjetništvo (Entrepreneurship). Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2004. 114 str.
33. Pevcin Primož: Analiza reforme slovenske državne uprave kot dejavnika konkurenčne sposobnosti nacionalnega gospodarstva. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 104 str.
34. Pusić Eugen: Nauka o upravi. Zagreb: Školska knjiga, 1978. 352 str.
35. Rakočević Slobodan : Državna uprava : vloga, položaj, organizacija, delovanje, 2. izdaja. Ljubljana : Uradni list RS, 1994.195 str.
36. Rebernik Miroslav: Podjetništva se ne da prisiliti, lahko se ga samo spodbuja. Obrtnik, 3 (2004), str. 12.
37. Rebernik Miroslav et al.: Podjetništvo in management malih podjetij. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta in Fakulteta za strojništvo, 1997. 594 str.
38. Rebernik Miroslav et al.: Kako podjetna je Slovenija: Global Entrepreneurship Monitor Slovenija 2002. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta, Inštitut za podjetništvo in management malih podjetij, 2003. 65 str.

39. Rebernik Miroslav et al.: Spodbujati in ohraniti razvojne ambicije: Global Entrepreneurship Monitor Slovenija 2003. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta, Inštitut za podjetništvo in management malih podjetij, 2004. 57 str.
40. Rebernik Miroslav et al.: Slovenski podjetniški observatorij 2004, 1.del. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta, Inštitut za podjetništvo in management malih podjetij, 2004 a. str.34
41. Rebernik Miroslav, Tominc Polona, Pušnik Ksenja: Podjetništvo na prehodu: Global Entrepreneurship Monitor Slovenija 2004. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta, Inštitut za podjetništvo in management malih podjetij, 2005. 72 str .
42. Sedovnik Pavel: Obrtni zakon s komentarjem. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1995. 157 str.
43. Senjur Marjan : Razvojna ekonomika. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 732 str.
44. Setnikar-Cankar Stanka, Andoljšek Žiga: Ugotavljanje učinkovitosti in uspešnosti v javnem sektorju. Zbornik referatov X.dnevov slovenske uprave. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2003, str. 351–364.
45. Tajnikar Maks: Tvegano poslovanje: Knjiga o poslovanju rastočih poslov. Druga izdaja. Portorož: Visoka strokovna šola za podjetništvo, 2000. 308 str.
46. Trpin Gorazd: Nekateri problemi reorganizacije državne uprave ter uvajanja lokalne samouprave v Sloveniji. Javna uprava. Ljubljana: Inštitut za javno upravo, 1/2 (1993), str.15–40.
47. Trstenjak Verica: Predpisi s področja javne uprave, Uvodna pojasnila. Ljubljana: GV Založba, 2003. 503 str.
48. Virant Grega: Pravna ureditev javne uprave. Ljubljana: Visoka upravna šola, 1998. 229 str.
49. Žakelj Luka: Razvoj malih in srednje velikih podjetij v Sloveniji in EU. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, Delovni zvezek 6 (2004), 122 str.
50. Žurga Gordana: Učinki izboljševanja kakovosti v javni upravi. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, november 2002. [URL:http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/page/uploads/mju_dokumenti/pdf/Gordana_20Zurga.pdf], 3. 12. 2005.

VIRI

1. Akcijski program zaposlovanja v RS za leti 2000 in 2001. Ljubljana: Vlada RS, 135. seja, 18. 11. 1999.
2. Almanah Občine Radovljice 1993. Radovljica: Občina Radovljica, julij 1993.
3. Analize poročil o delu pri odločanju v upravnih zadevah na prvi stopnji v upravnih enotah za leto 2000, 20001, 2002 in 2003. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
4. Delovno aktivno prebivalstvo. Statistični urad RS. [URL:<http://e-uprava.gov.si/ispo/delovnoprebivalstvo/zacetna.ispo>], 13. 12. 2005.
5. European Commission: The new SME definition, User guide and model declaration. [URL:http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/sme_definition/index_en.htm], 3. 12. 2005.
6. European Institute of Public Administration: Seznam organizacij s certifikatom CAF. [URL:http://eipa.euro-ip.net/caf_new/default.asp?Act=Institutions&View=True], 20. 11. 2005.
7. IBON 2004 – bonitete poslovanja.
8. IMD: World Competitiveness Yearbook. Lausanne, 2001-2005. [URL:<http://www01.imd.ch/wcc/>], 24. 11. 2005.
9. Informativna brošurica Občine Jesenice s podatki iz leta 1990. Jesenice: Občina Jesenice, avgust 1990.
10. Informativna brošurica Občine Radovljica s podatki iz leta 1988. Radovljica: Občina Radovljica, avgust 1989.
11. MFERAC DPS na dan 12. 12. 2005. Ministrstvo za javno upravo.
12. Ministrstvo za gospodarstvo, PCMG: Analiza pogojev in postopkov za pridobitev dovoljenj za opravljanje pridobitnih dejavnosti, avgust 2001. [URL:http://www.mg-rs.si/datoteke/razvoj_podjetniskega_sektorja/a_pog_post.pdf], 31. 3. 2005.
13. Navodilo o načinu izkazovanja in rokih za pošiljanje poročil o določenih podatkih iz postopka reševanja posamičnih upravnih stvari (Uradni list SFRJ, št.37/87).
14. Navodila za prevedbo višjih upravnih delavcev, za notranjo organizacijo in sistemizacijo UE in za pripravo kadrovskega načrta UE. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, 17. 7. 2003.
15. Obrtni zakon (Uradni list SRS, št.35/1988 in 24/1989).
16. Obrtni zakon – uradno prečiščeno besedilo (Uradni list RS, št. 40/2004).
17. Ocena zadovoljstva strank z delom na UE Jesenice. Jesenice: Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za notranje zadeve, december 2003.
18. Ocena zadovoljstva strank z delom na UE Jesenice v letu 2004. Jesenice: Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za notranje zadeve, december 2004.
19. Ocena zadovoljstva strank z delom na UE Radovljica. Radovljica: Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za notranje zadeve, julij 2003.
20. Ocena zadovoljstva strank z delom na UE Radovljica v letu 2004. Radovljica: Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za notranje zadeve, julij 2004.

21. Podatki iz lestvice Gazela 2003 in 2005, Gazela R. E., d. o. o.
22. Podatki iz zaključnih računov podjetij, AJPES (1994–2004).
23. Podatki o številu zaposlenih v organih državne uprave. Ministrstvo za javno upravo.
[URL:<http://www.mju.gov.si/index.php?id=269>], 25. 12. 2005.
24. Podjetja (C-K) po pravnoorganizacijskih oblikah in velikostih glede na število oseb, ki delajo, Slovenija, leto 2004. Statistični urad RS,
[URL:<http://www.stat.si/pweb/Dialog/Saveshow.asp>], 3. 12. 2005.
25. Popis prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj 2002, Statistični urad RS.
26. Pravila tekmovanja za zlato gazelo. Ljubljana: Gazela R.E., d.o.o., Ljubljana.
[URL:<http://www.gazela.com/project.cp2?uid=56176D04-5290-DC98-D6A1-44876A41DA68&linkid=6>], 17. 12. 2005.
27. Pravilnik o vodenju evidence v upravnem postopku (Uradni list RS, št. 18/2003).
28. Predlog Zakona o gospodarskih družbah – prva obravnava (Poročevalec Državnega zbora RS, št. 85/2005).
29. Pregled pogojev za opravljanje gospodarskih dejavnosti. Ljubljana: Ministrstvo za gospodarstvo, marec 2002. [URL:http://www.mg-rs.si/datoteke/razvoj_podjetniskega_sektorja/t_pre_dej.pdf], 18. 11. 2005.
30. Program ukrepov za odpravo administrativnih ovir. Ljubljana: Vlada RS, 10.11.2005.
31. Program za odpravo administrativnih ovir. Ljubljana: Vlada RS, 2001.
32. Slovar slovenskega knjižnega jezika. Ljubljana: DZS, 1998. 1714 str.
33. Seznam veljavnih certifikatov za sisteme vodenja. Slovenski inštitut za kakovost in meroslovje. [URL:http://www.siq.si/fileadmin/siqnew/osv/NOVICE/SIC_RL_2005-5.pdf], 20. 11. 2005.
34. Sodni red (Uradni list RS, št. 17/1995, 35/1998, 91/1998, 45/1999 Skl.US: U-I-144/95, 22/2000, 113/2000, 62/2001, 88/2001, 102/2001, 3/2003 Odl.US: U-I-204/99-22, 15/2003, 75/2004, 138/2004, 74/2005)
35. Statistične informacije 37/2000 in 70/2004, Statistični urad RS.
36. Statistični letopisi 1995–2004, Statistični urad RS [URL:<http://www.stat.si>], 13. 12. 2005.
37. Stopnja registrirane brezposelnosti. Statistični urad RS. [URL:<http://e-uprava.gov.si/ispo/stopnjabrezposelnosti/zacetna.ispo>], 13. 12. 2005.
38. Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005. Ljubljana: Vlada RS, julij 2003.
39. Upravna statistika: Podatki o številu upravnih zadev v UE za leta 1995-1999. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
40. Urad RS za makroekonomske analize in razvoj: Globalna konkurenčnost Slovenije po IMD 2002, Ekonomsko ogledalo št. 5/2002.
41. Urad RS za makroekonomske analize in razvoj: Globalna konkurenčnost Slovenije po IMD 2003, Ekonomsko ogledalo št. 5/2003.
42. Urad RS za makroekonomske analize in razvoj: Globalna konkurenčnost Slovenije po IMD 2004, Ekonomsko ogledalo št. 5/2004, str. 18.

43. Urad RS za makroekonomske analize in razvoj: Globalna konkurenčnost Slovenije po IMD 2005, Ekonomsko ogledalo št. 5/2005, str. 20–21.
44. Urad RS za makroekonomske analize in razvoj: Slovenija v Evropski uniji, Strategija gospodarskega razvoja Slovenije. Ljubljana, julij 2001, 122 str.
45. Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih (Uradni list RS, št. 58/2003, 81/2003, 109/2003, 22/2004, 43/2004, 58/2004, 138/2004, 35/2005, 60/2005, 72/2005 in 112/2005).
46. Uredba o načinu o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (Uradni list RS, št. 22/2001 in 81/2003).
47. Uredba o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 20/2005 in 106/2005).
48. Ustanovitve in prenehanja s.p. in družb v UE RS 1995-2005. Statistični urad RS, maj 2005.
49. Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 22/1991-I, 33/1993, 42/1997, 66/2000, 24/2003 in 69/2004).
50. Varuh človekovih pravic: Letno poročilo 2001. [URL:<http://www.varuh-rs.si/index.php?id=406>], 18. 11. 2005.
51. Varuh človekovih pravic: Letno poročilo 2002. [URL:<http://www.varuh-rs.si/index.php?id=223#182>], 18. 11. 2005.
52. Vsebinsko poročilo o delu upravnih enot v letu 2004 s prilogami. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za UE, julij 2005.
53. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 24/2003).
54. Zakon o državni upravi – uradno prečiščeno besedilo (Uradni list RS, št. 113/2005).
55. Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu (Uradni list RS, št. 57/2000).
56. Zakon o finančnem poslovanju podjetij (Uradni list RS, št. 54/1999).
57. Zakon o gospodarskih družbah – uradno prečiščeno besedilo (Uradni list RS, št. 15/2005).
58. Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 110/2002).
59. Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 39/2000).
60. Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/2002, 110/2002, 2/2004, 23/2005, 62/2005 –odločba US, 75/2005 – odločba US in 113/2005).
61. Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Uradni list RS, št. 71/1994, 47/1997, 60/1999 in 30/2001).
62. Zakon o podjetjih (Uradni list SFRJ, št. 77/1988 in 40/1989).
63. Zakon o podpornem okolju za podjetništvo (Uradni list RS, št. 40/2004).
64. Zakon o razvoju malega gospodarstva (Uradni list RS, št. 18/1991).
65. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju – uradno prečiščeno besedilo (Uradni list RS, št. 70/2005).
66. Zakon o sodnih taksah – uradno prečiščeno besedilo (Uradni list RS, št. 20/2004).
67. Zakon o splošnem upravnem postopku – uradno prečiščeno besedilo (Uradni list RS, št. 22/2005).
68. Zakon o upravi (Uradni list RS, št. 67/1994).
69. Zakon o Vladi Republike Slovenije – uradno prečiščeno besedilo (Uradni list RS, št. 24/2005).

70. Zapisnik 4. kolegija UE Radovljica, 9. 3. 2005.
71. Zasebno podjetništvo v Občini Radovljica v letu 1992. Radovljica: Obzornik skupščine občine Radovljica, 3 (1993), str.32–35.

PRILOGE

Tabela P 1: Ustanovitve in prenehanja obratovanja družb in s.p. v UE Jesenice in v vseh UE 1995–2004

Leto	UE Jesenice						Vse UE					
	Ustanovitve			Prenehanja			Ustanovitve			Prenehanja		
	Skupaj	Družbe	s.p.	Skupaj	Družbe	s.p.	Skupaj	Družbe	s.p.	Skupaj	Družbe	s.p.
1995	175	37	138	125	71	54	12.900	2.239	10.661	5.069	2.838	2.231
1996	115	30	85	82	8	74	7.580	2.447	5.133	5.185	1.925	3.260
1997	90	19	71	94	3	91	8.887	1.998	6.889	6.857	580	6.277
1998	133	26	107	66	5	61	9.438	2.063	7.375	5.787	541	5.246
1999	108	21	87	61	3	58	9.369	1.978	7.391	5.988	492	5.496
2000	105	18	87	151	92	59	7.398	2.061	5.337	13.461	9.157	4.304
2001	126	17	109	151	77	74	8.250	2.319	5.931	8.368	2.786	5.582
2002	102	16	86	105	25	80	8.823	2.671	6.152	10.889	5.165	5.724
2003	136	20	116	127	51	76	9.336	2.981	6.355	10.895	4.102	6.793
2004	204	40	164	191	29	162	11.719	3.529	8.190	8.428	1.537	6.891

Vir: Statistični urad RS, 2005.

Tabela P 2: Število gospodarskih subjektov po občinah v UE Radovljica, v UE Jesenice in v Sloveniji 1995, 1999 in 2003

	1995			1999			2003		
	Skupaj	Pravne osebe	Fizične osebe	Skupaj	Pravne osebe	Fizične osebe	Skupaj	Pravne osebe	Fizične osebe
Občina Bled	933	292	641	965	314	651	891	248	643
Občina Bohinj	406	86	320	449	102	347	424	79	345
Občina Radovljica	1.060	452	608	1.191	510	681	1.129	423	706
UE Radovljica	2.399	830	1.569	2.605	926	1.679	2.444	750	1.694
Občina Jesenice	960	446	514	815	410	405	765	292	473
Občina Kranjska gora	341	115	226	348	133	215	336	100	236
Občina Žirovnica	0			204	88	116	204	63	141
UE Jesenice	1.301	561	740	1.367	631	736	1.305	455	850
Slovenija	109.855	52.053	57.802	121.909	56.473	65.436	111.907	45.140	66.767

Vir: Statistični letopis RS, 1996, Statistične informacije 37/2000 in Statistične informacije 70/2004.

Tabela P 3: Število in % podjetij po velikostnih razredih po občinah v UE Radovljica in Jesenice 1995, 1999 in 2004

Občina/UE	Leto	Podjetja									
		Mikro				Majhna		Srednja		Velika	
		0	1-9	0-9	0-9	10-49		50-250		nad 250	
		Število			%	Število	%	Število	%	Število	%
Občina Bled	1995	75	111	186	87 %	19	9 %	8	4 %	2	1 %
	1999	93	121	214	88 %	21	9 %	8	3 %	1	0 %
	2004	62	133	195	84 %	27	12 %	10	4 %	1	0 %
Občina Bohinj	1995	27	27	54	86 %	5	8 %	3	5 %	1	2 %
	1999	30	37	67	91 %	4	5 %	3	4 %	0	0 %
	2004	26	44	70	89 %	7	9 %	2	3 %	0	0 %
Občina Radovljica	1995	101	194	295	88 %	25	7 %	8	2 %	6	2 %
	1999	109	219	328	89 %	31	8 %	7	2 %	4	1 %
	2004	94	271	365	89 %	32	8 %	7	2 %	4	1 %
UE Radovljica	1995	203	332	535	87 %	49	8 %	19	3 %	9	1 %
	1999	232	377	609	89 %	56	8 %	18	3 %	5	1 %
	2004	182	448	630	88 %	66	9 %	19	3 %	5	1 %
Občina Jesenice	1995	94	181	275	85 %	29	9 %	14	4 %	4	1 %
	1999	65	165	230	84 %	30	11 %	13	5 %	1	0 %
	2004	69	148	217	84 %	30	12 %	10	4 %	2	1 %
Občina Kr. Gora	1995	25	54	79	89 %	6	7 %	4	4 %	0	0 %
	1999	35	57	92	91 %	7	7 %	2	2 %	0	0 %
	2004	30	56	86	89 %	8	8 %	3	3 %	0	0 %
Občina Žirovnica	1999	23	40	63	95 %	2	3 %	1	2 %	0	0 %
	2004	23	34	57	92 %	4	6 %	1	2 %	0	0 %
UE Jesenice	1995	119	235	354	86 %	35	9 %	18	4 %	4	1 %
	1999	123	262	385	87 %	39	9 %	16	4 %	1	0 %
	2004	122	238	360	86 %	42	10 %	14	3 %	2	0 %

Vir: Podatki iz zaključnih računov podjetij AJPEs-a (1994–2004).

Tabela P 4: Finančni podatki po velikostnih razredih podjetij po občinah v UE Radovljica in Jesenice za leto 1995 (v 000 SIT)

Občina/UE	Prihodki iz poslovanja	Čisti dobiček	Izguba	Dodana vrednost	Št.zaposlenih
Občina Bled					
Mikro	2.961.628	89.200	114.646	442.722	235
Majhna	4.697.259	84.400	106.283	1.534.456	516
Srednja	6.454.820	138.859	322.824	2.356.492	1.070
Velika	3.754.602	137.035	0	1.200.635	588
Skupaj	17.868.309	449.494	543.753	5.534.305	2.409
Občina Bohinj					
Mikro	561.278	31.635	15.638	130.103	56
Mala	663.421	19.152	32.432	384.080	122
Srednja	934.824	5.102	121.615	384.949	237
Velika	1.800.271	0	109.826	437.197	305
Skupaj	3.959.794	55.889	279.511	1.336.329	720
Občina Radovljica					
Mikro	8.196.555	116.843	248.706	1.625.089	506
Majhna	2.876.936	43.791	176.027	912.349	534
Srednja	5.671.678	5.639	184.248	1.689.172	992
Velika	12.354.681	5.286	1.324.577	3.215.702	2.706
Skupaj	29.099.850	171.559	1.933.558	7.442.312	4.738
UE Radovljica					
Mikro	11.719.461	237.678	378.990	2.197.914	797
Mala	8.237.616	147.343	314.742	2.830.885	1.172
Srednja	13.061.322	149.600	628.687	4.430.613	2.299
Velika	17.909.554	142.321	1.434.403	4.853.534	3.599
Skupaj	50.927.953	676.942	2.756.822	14.312.946	7.867
Občina Jesenice					
Mikro	6.592.729	180.155	335.102	952.352	442
Majhna	4.076.851	70.832	215.293	1.111.501	589
Srednja	10.309.052	220.913	341.265	2.879.839	1.476
Velika	26.848.852	28.309	599.582	5.886.459	2.854
Skupaj	47.827.484	500.209	1.491.242	10.830.151	5.361
Občina Kr.Gora					
Mikro	970.704	31.402	40.965	42.852	108
Majhna	688.027	34.065	34.558	338.796	138
Srednja	1.753.168	1.934	204.161	516.032	356
Velika	0	0	0	0	0
Skupaj	3.411.899	67.401	279.684	897.680	602
UE Jesenice					
Mikro	7.563.433	211.557	376.067	995.204	550
Majhna	4.764.878	104.897	249.851	1.450.297	727
Srednja	12.062.220	222.847	545.426	3.395.871	1.832
Velika	26.848.852	28.309	599.582	5.886.459	2.854
Skupaj	51.239.383	567.610	1.770.926	11.727.831	5.963

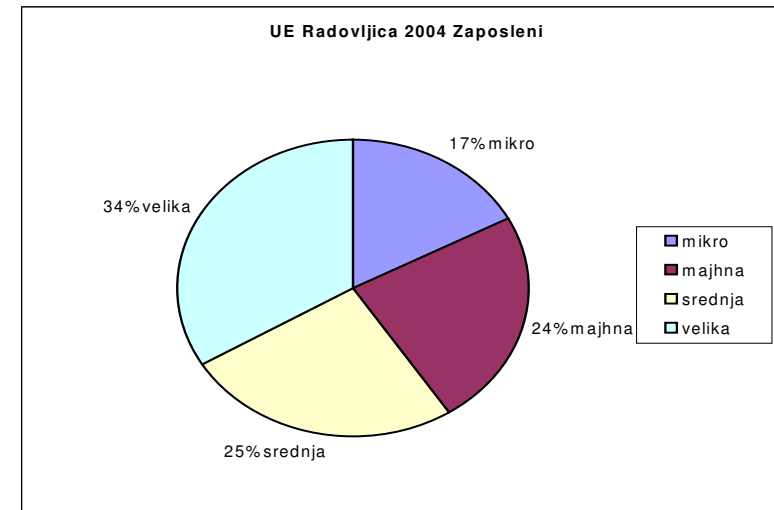
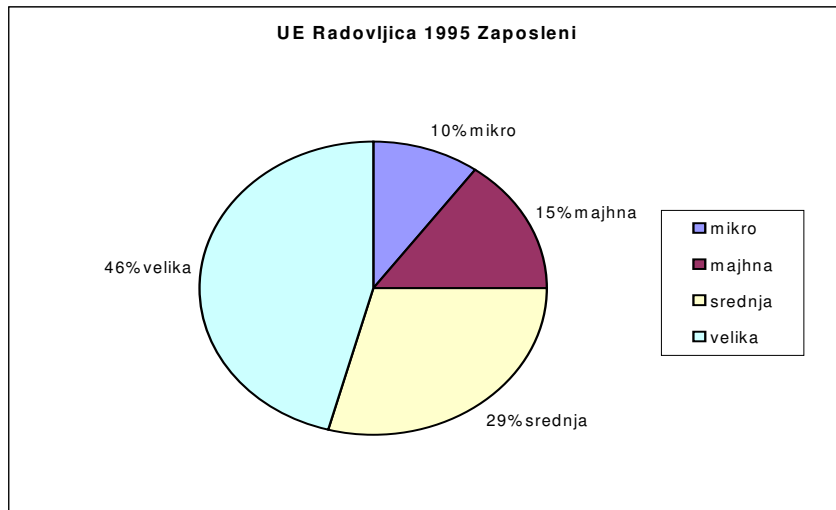
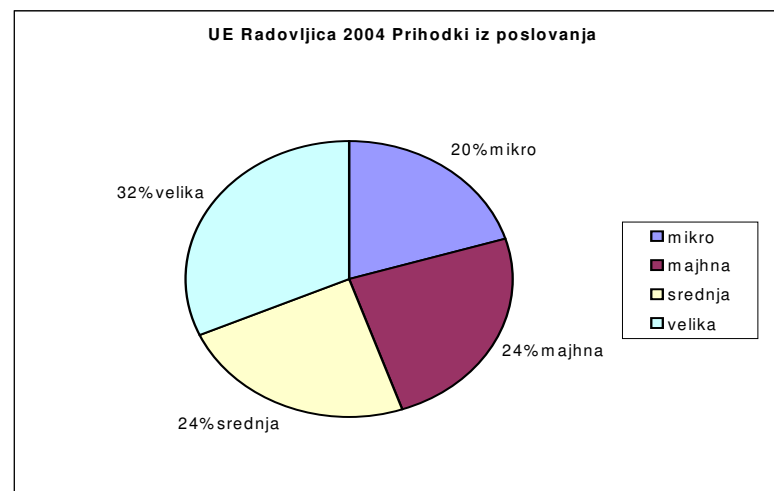
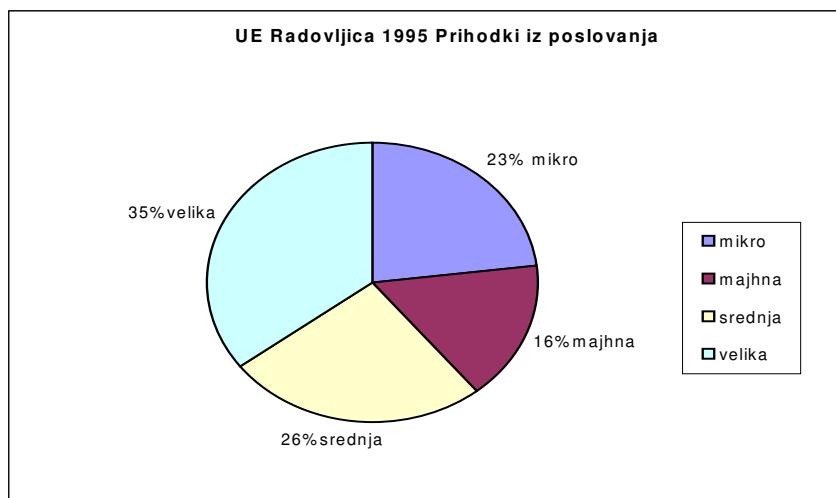
Vir: Podatki iz zaključnih računov podjetij AJ PES-a (1994–2004).

Tabela P 5: Finančni podatki po velikostnih razredih podjetij po občinah v UE Radovljica in Jesenice za leto 2004 (v 000 SIT)

Občina/UE	Prihodki iz poslovanja	Čisti dobiček	Izguba	Dodana vrednost	Št.zaposlenih
Občina Bled					
Mikro	6.860.271	468.406	172.356	1.761.164	306
Majhna	12.127.629	532.403	55.760	4.308.057	706
Srednja	12.356.926	797.314	122.167	5.551.358	973
Velika	8.087.703	170.635	0	2.796.303	647
Skupaj	39.432.529	1.968.758	350.283	14.416.882	2.632
Občina Bohinj					
Mikro	1.850.213	315.996	477.408	661.955	90
Majhna	1.366.782	100.964	99.441	561.448	124
Srednja	1.864.723	17.156	7.881	559.811	149
Velika	0	0	0	0	0
Skupaj	5.081.718	434.116	584.730	1.783.214	363
Občina Radovljica					
Mikro	14.875.480	749.951	751.662	3.079.198	696
Majhna	14.729.248	598.616	433.531	3.631.873	692
Srednja	13.304.883	876.638	270.896	3.014.062	503
Velika	28.688.257	554.305	58.142	7.222.635	1.501
Skupaj	71.597.868	2.779.510	1.514.231	16.947.768	3.392
UE Radovljica					
Mikro	23.585.964	1.534.353	1.401.426	5.502.317	1.092
Majhna	28.223.659	1.231.983	588.732	8.501.378	1.522
Srednja	27.526.532	1.691.108	400.944	9.125.231	1.625
Velika	36.775.960	724.940	58.142	10.018.938	2.148
Skupaj	116.112.115	5.182.384	2.449.244	33.147.864	6.387
Občina Jesenice					
Mikro	12.331.687	706.078	215.947	2.561.475	406
Majhna	19.040.014	1.719.789	126.375	5.133.212	631
Srednja	21.576.579	1.305.394	129.950	5.708.091	1.142
Velika	62.999.006	1.903.705	0	8.847.198	1.630
Skupaj	115.947.286	5.634.966	472.272	22.249.976	3.809
Občina Kr.Gora					
Mikro	2.454.950	132.704	146.183	778.297	146
Majhna	1.941.276	171.480	91.174	944.655	169
Srednja	2.817.643	54.382	0	1.456.534	306
Velika	0	0	0	0	0
Skupaj	7.213.869	358.566	237.357	3.179.486	621
Občina Žirovnica					
Mikro	1.808.858	204.086	15.295	593.663	79
Majhna	798.452	45.132	751	318.462	60
Srednja	790.901	41.703	0	309.993	85
Velika	0	0	0	0	0
Skupaj	3.398.211	290.921	16.046	1.222.118	224
UE Jesenice					
Mikro	16.595.495	1.042.868	377.425	3.933.435	632
Majhna	21.779.742	1.936.401	218.300	6.396.329	860
Srednja	25.185.123	1.401.479	129.950	7.474.618	1.533
Velika	62.999.006	1.903.705	0	8.847.198	1.630
Skupaj	126.559.366	6.284.453	725.675	26.651.580	4.654

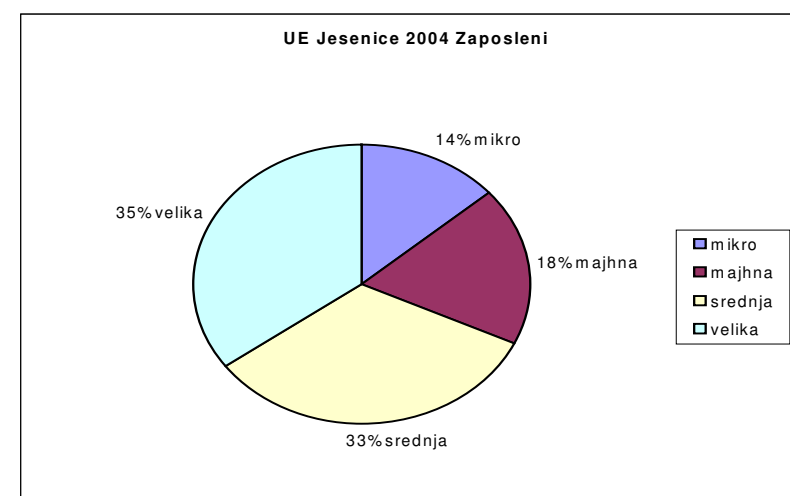
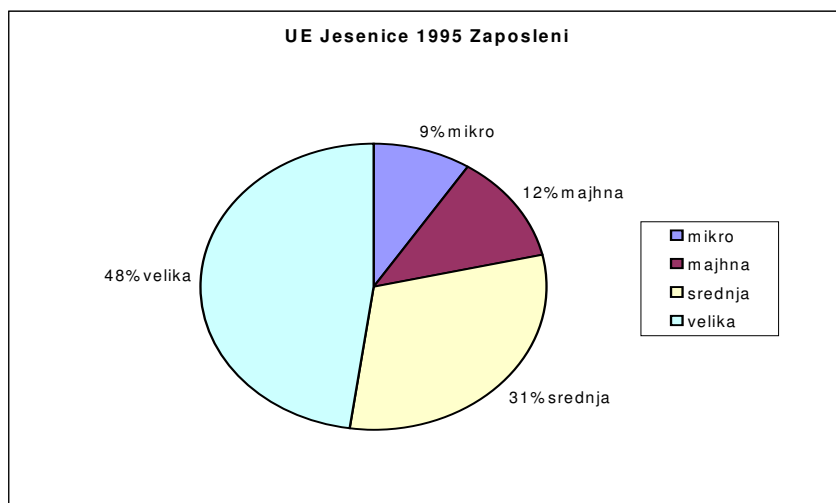
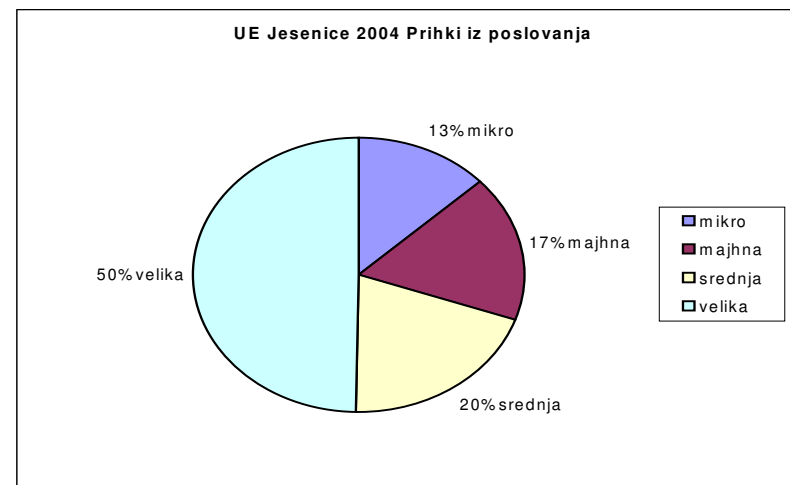
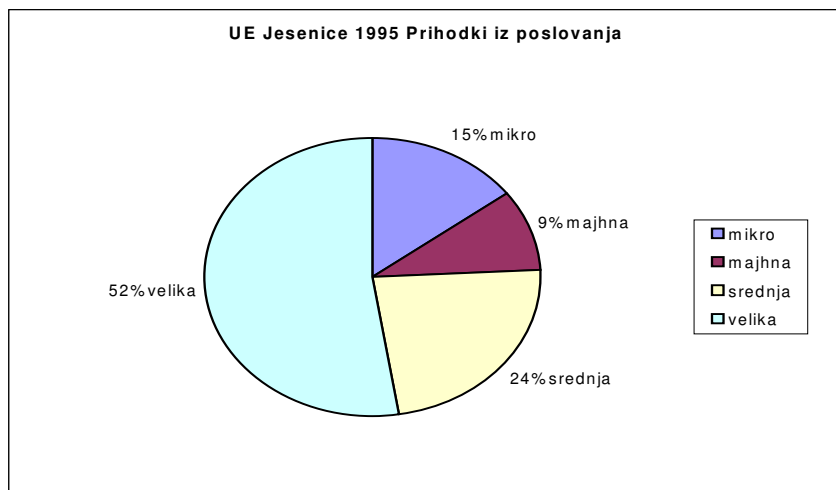
Vir: Podatki iz zaključnih računov podjetij AJPEŠ-a (1994–2004).

Slika P 1: Struktura prihodkov iz poslovanja in zaposlenih po velikostnih razredih podjetij v UE Radovljica za leti 1995 in 2004



Vir: Podatki iz zaključnih računov podjetij AJPES-a (1994–2004).

Slika P 2: Struktura prihodkov iz poslovanja in zaposlenih po velikostnih razredih podjetij v UE Jesenice za leti 1995 in 2004



Vir: Podatki iz zaključnih računov podjetij AJPES-a (1994–2004).

Tabela P 6: Število prebivalcev in število zaposlenih v UE Radovljica, Jesenice in v vseh UE 1995–2004

Leto	UE Radovljica		UE Jesenice		Vse UE		Povp. št. zaposlenih v UE
	Št. prebivalcev	Št. zaposlenih	Št. prebivalcev	Št. zaposlenih	Št. prebivalcev	Št. zaposlenih	
1995	34.777	48	31.801	46	1.989.477	2.974	51
1996	34.205	50	31.772	44	1.988.524	3.154	54
1997	34.182	49	31.588	46	1.984.923	3.143	54
1998	34.244	48	31.376	48	1.978.334	3.165	55
1999	34.388	47	31.578	50	1.987.755	3.179	55
2000	34.486	48	31.444	45	1.990.094	3.135	54
2001	34.591	49	31.474	49	1.994.026	3.202	55
2002	34.658	49	31.471	50	1.995.033	3.072	53
2003	34.645	50	31.509	45	1.996.433	3.029	52
2004	34.761	47	31.491	45	1.997.590	3.012	52

Vir: Statistični letopisi 1996–2005, Poročila o delu UE pri odločanju o upravnih zadevah na prvi stopnji 1995–2004.

Tabela P 7: Število zaposlenih in število rešenih upravnih zadev v UE Radovljica, UE Jesenice in v vseh UE 1995–2004

Leto	UE Radovljica		UE Jesenice		Vse UE	
	Št. zaposlenih	Št. rešenih upravnih zadev	Št. zaposlenih	Št. rešenih upravnih zadev	Št. zaposlenih	Št. rešenih upravnih zadev
1995	48	17.844	46	17.091	2.974	1.385.322
1996	50	23.354	44	22.180	3.154	1.446.564
1997	49	25.398	46	29.582	3.143	1.802.613
1998	48	27.932	48	33.923	3.165	1.946.396
1999	47	24.454	50	33.109	3.179	1.977.007
2000	48	26.803	45	34.202	3.135	2.170.957
2001	49	27.582	49	38.563	3.202	2.111.490
2002	49	41.859	50	54.517	3.072	2.691.634
2003	50	24.661	45	25.238	3.029	1.309.778
2004	47	19.575	45	18.588	3.012	1.126.571

Vir: Poročila o delu UE pri odločanju v upravnih zadevah na prvi stopnji 1995–2004.

Tabela P 8: Število rešenih zadev po področjih dela v UE Radovljica, UE Jesenice in v

UE Radovljica		Število rešenih zadev					
Leto	Skupaj	Notranje zadeve	Gospodarstvo	Kmetijstvo	Okolje in prostor	Delo	Ostala področja
1996	23.354	20.460	707	164	1.030	669	324
1997	25.398	22.314	615	177	1.633	518	141
1998	27.932	25.095	770	328	1.149	485	105
1999	24.454	21.529	1.146	340	1.020	349	70
2000	26.803	23.879	576	401	1.437	426	84
2001	27.582	25.672	478	318	974	63	77
2002	41.859	39.390	386	525	1.356	128	74
2003	24.661	21.654	357	511	1.107	1.032	0
2004	19.575	17.577	386	478	891	243	0
Indeks 2004/1996		86	55	291	87	36	0

UE Jesenice		Število rešenih zadev					
Leto	Skupaj	Notranje zadeve	Gospodarstvo	Kmetijstvo	Okolje in prostor	Delo	Ostala področja
1996	22.180	19.965	416	51	898	845	5
1997	29.582	27.287	378	165	858	891	3
1998	33.923	31.692	404	285	1.075	451	16
1999	33.109	31.204	427	246	980	226	26
2000	34.202	32.118	310	251	1.176	310	37
2001	38.563	36.699	175	259	1.122	299	9
2002	54.517	52.767	140	241	987	373	9
2003	25.238	24.161	134	127	580	234	2
2004	18.588	17.426	159	115	605	277	6
Indeks 2004/1996		87	38	225	67	33	120

Vse UE		Število rešenih zadev					
Leto	Skupaj	Notranje zadeve	Gospodarstvo	Kmetijstvo	Okolje in prostor	Delo	Ostala področja
1996	1.446.564	1.247.604	35.461	15.662	76.316	68.295	3.226
1997	1.802.613	1.563.248	38.010	26.667	77.792	93.773	3.123
1998	1.946.396	1.743.740	36.647	30.023	70.909	63.400	1.677
1999	1.977.007	1.781.528	34.977	37.205	69.019	51.985	2.293
2000	2.170.957	1.985.357	24.046	48.386	62.211	50.156	801
2001	2.111.490	1.945.555	19.108	34.962	60.959	50.366	540
2002	2.691.634	2.550.262	9.172	28.733	64.368	38.860	239
2003	1.309.778	1.199.441	7.938	28.223	33.507	40.669	0
2004	1.126.571	1.035.549	6.538	26.058	30.618	27.788	20
Indeks 2004/1996		83	18	166	40	41	1

vseh UE 1996–2004

Vir: Poročila o delu UE pri odločanju v upravnih zadevah na prvi stopnji 1995–2004.

Tabela P 9: Porabljena sredstva v UE Radovljica, Jesenice in v vseh UE 2000–2004

(v 000 SIT)

Realizacija 2000	PL	MS	INV	IUP	Skupaj
UE Radovljica	159.697	36.647	1.257	17.399	215.000
UE Jesenice	153.264	43.030	246	16.709	213.249
Vse UE skupaj	9.755.634	1.979.716	77.380	1.140.778	12.953.508

Realizacija 2001	PL	MS	INV	IUP	Skupaj
UE Radovljica	188.913	40.034	1.124	36.198	266.269
UE Jesenice	181.341	54.574	469	32.001	268.385
Vse UE skupaj	11.250.109	2.362.188	77.952	2.240.253	15.930.502

Realizacija 2002	PL	MS	INV	IUP	Popis	Skupaj
UE Radovljica	213.370	40.579	1.515	73.218	19.046	347.728
UE Jesenice	202.053	59.415	2.214	78.523	18.319	360.524
Vse UE skupaj	12.528.870	2.542.762	108.473	3.993.973	1.120.055	20.294.133

Realizacija 2003	PL	MS	INV	IUP	VT	Skupaj
UE Radovljica	234.094	39.834	1.453	34.337	38.910	348.628
UE Jesenice	202.687	59.523	2.286	33.165	35.677	333.338
Vse UE skupaj	13.582.907	2.760.311	120.061	1.727.428	2.164.283	20.354.990

Realizacija 2004	PL	MS	INV	VT	Skupaj
UE Radovljica	249.024	41.843	1.519	28.887	321.273
UE Jesenice	210.805	52.631	2.342	27.291	293.069
Vse UE skupaj	13.934.102	2.577.721	129.093	1.954.933	18.595.849

Legenda: PL - plače IUP - izvajanje upravnih postopkov
 MS - materialni stroški VT - vplačljive tiskovine
 INV - investicije

Vir : MFERAC DPS na dan 12. 12. 2005.

SLOVARČEK SLOVENSКИH PREVODOV TUJIH IZRAZOV

adaptive efficiency	– prilagodljiva učinkovitost
bearer of uncertainty	– nosilec negotovosti
black box	– črna skrinja
bureau	– urad
Commission Recommendation	– Priporočilo komisije
ecology	– ekologija
economy	– gospodarnost
effectiveness	– uspešnost
efficiency	– učinkovitost
effort discretion	– presoja vloženega napora
entrepreneur	– podjetnik
ethics	– etika
European Charter for small enterprises	– Evropska listina o malih podjetjih
European Foundation for Entrepreneurship Research (EFER)	– Evropska fundacija za raziskavo podjetništva
gap filler	– zapolnjevalci vrzeli
government failures	– državne napake
inert area	– mrtvo področje
informal investors	– neformalni investitorji
input completer	– dopolnjevalec vnosov
intra firm behavior	– obnašanje v podjetju
market failures	– tržne napake
micro business angels	– mikro poslovni angeli
nascent entrepreneurs	– nastajajoči podjetniki
new entrepreneurs	– novi podjetniki
new institutional economics	– nova institucionalna ekonomija
new public management	– novi javni menedžment
Parkinson's law	– Parkinsonov zakon
public administration	– klasični model javnega upravljanja
public choice theory	– teorija javne izbire
rational voter ignorance	– racionalna volilna ignoranca
rent-seeking	– pridobivanje rente
senior officer of a bureau	– vodilni uradnik
small and medium-sized enterprises	– majhna in srednja podjetja
TEA necessity	– TEA-nuja
TEA opportunity	– TEA-priložnost
»to think small first«	– »vidik malega podjetnika«
total early-stage entrepreneurial activity	– TEA-indeks