

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

SPECIALISTIČNO DELO

**PODJETNIŠKI KONCEPTI V DELOVANJU JAVNE UPRAVE V SLOVENIJI IN  
UPORABA TEHNIK OCENJEVANJA NALOŽB**

Ljubljana, december 2006

NINA CANKAR

## **IZJAVA**

Študentka Nina Cankar izjavljam, da sem avtorica tega specialističnega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Metke Tekavčič in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo specialističnega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 4. 12. 2006

Podpis:

## KAZALO

<b>1</b>	<b>UVOD</b>	<b>1</b>
1.1	Problematika specialističnega dela	1
1.2	Namen in cilj specialističnega dela	5
1.3	Metoda dela	6
1.4	Struktura specialističnega dela	6
<b>2</b>	<b>SOODVISNOST NEGOSPODARSTVA IN GOSPODARSTVA</b>	<b>7</b>
2.1	Konkurenčnost gospodarstva in javna uprava	8
2.2	Proces globalizacije	12
<b>3</b>	<b>VLOGA IN POMEN JAVNE UPRAVE</b>	<b>14</b>
3.1	Sistemske spremembe v javni upravi	15
3.2	Reforme javnega sektorja v izbranih državah	16
3.3	Privatizacija javnega sektorja	19
<b>4</b>	<b>JAVNA UPRAVA IN PODJETNIŠTVO</b>	<b>23</b>
4.1	Podjetniško delovanje javne uprave	23
4.2	Ekonomski motivi za spremembe poslovanja	25
4.3	Avtonomija v javni upravi	27
4.4	Novi javni management	29
<b>5</b>	<b>UGOTAVLJANJE UČINKOVITOSTI DELOVANJA</b>	<b>30</b>
5.1	Vrednotenje delovanja javne uprave	30
5.2	Uporabnost kazalcev delovanja	31
	5.2.1 Sistem uravnoteženih kazalcev	32
<b>6</b>	<b>INVESTICIJE V JAVNI UPRAVI</b>	<b>36</b>
6.1	Priprava in izvedba investicij	38
6.2	Primerjava meril	40
6.3	Analiza stroškov in koristi	43
	6.3.1 Vrednotenje učinkov investicije	45
	6.3.2 Priporočila EU	47
	6.3.3 Primer telekomunikacijske infrastrukture	48
6.4	Javno-zasebno partnerstvo	50
	6.4.1 Makroekonomski in proračunski dejavniki	52
	6.4.2 Podjetniški dejavniki	54

6.4.3 Oddaja del zunanjim izvajalcem	55
6.4.4 Uporabnost tujih izkušenj za Slovenijo	58
SKLEP	60
LITERATURA	64
VIRI	68

## SEZNAM SLIK IN PREGLEDNIC

Slika 1: Elementi javnega sektorja	2
Preglednica 1: Najpomembnejši dejavnik mednarodne konkurenčnosti treh najuspešnejših držav v obdobju 2001-2004	10
Preglednica 2: Razvoj strategij za izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti	35
Preglednica 3: Pregled in opredelitev posameznih pojmov	36
Preglednica 4: Obvezna investicijska dokumentacija glede na ocenjeno vrednost investicije	39
Preglednica 5: Primerjava izbranih investicijskih meril	42

# 1 UVOD

## 1.1 Problematika specialističnega dela

Delovanje javne uprave je eden izmed pomembnejših dejavnikov doseganja konkurenčne sposobnosti nacionalnega gospodarstva, vendar je ta njen vpliv pogosto zanemarjen. Izkušnje kažejo, da lahko predvsem majhne države z učinkovito državno upravo dosežejo izboljšanje konkurenčnih prednosti. To zahteva spremenjeno vlogo državne uprave kot enakovrednega partnerja drugim subjektom. Spremenjena vloga zahteva spremembe načina njenega delovanja in postavljanja pravil. Način delovanja mora postati bolj podjetniško usmerjen, kar pomeni večjo fleksibilnost delovanja, usmerjenost k uporabnikom, večjo kakovost opravljenih storitev in poenostavitev uradnih postopkov.

Javna uprava v Sloveniji je še do nedavnega delovala predvsem v skladu s svojimi tradicionalnimi pravili. Danes so vzporednice z zasebnim sektorjem vedno bolj nujne, saj se nihče ne more izogniti vplivom, ki jih imajo na državo globalizacija, odpiranje v Evropo in ostra konkurenca v vseh sektorjih. Državna uprava postaja vse pomembnejša pri družbenoekonomskem razvoju, vendar ne več kot oblastna ustanova, temveč kot enakovreden partner. S svojimi politikami, načinom delovanja in strateško usmeritvijo lahko pomembno vpliva na doseganje konkurenčnih prednosti podjetij in gospodarstva kot celote. Prav zato je treba povečevanju učinkovitosti državne uprave nameniti posebno pozornost.

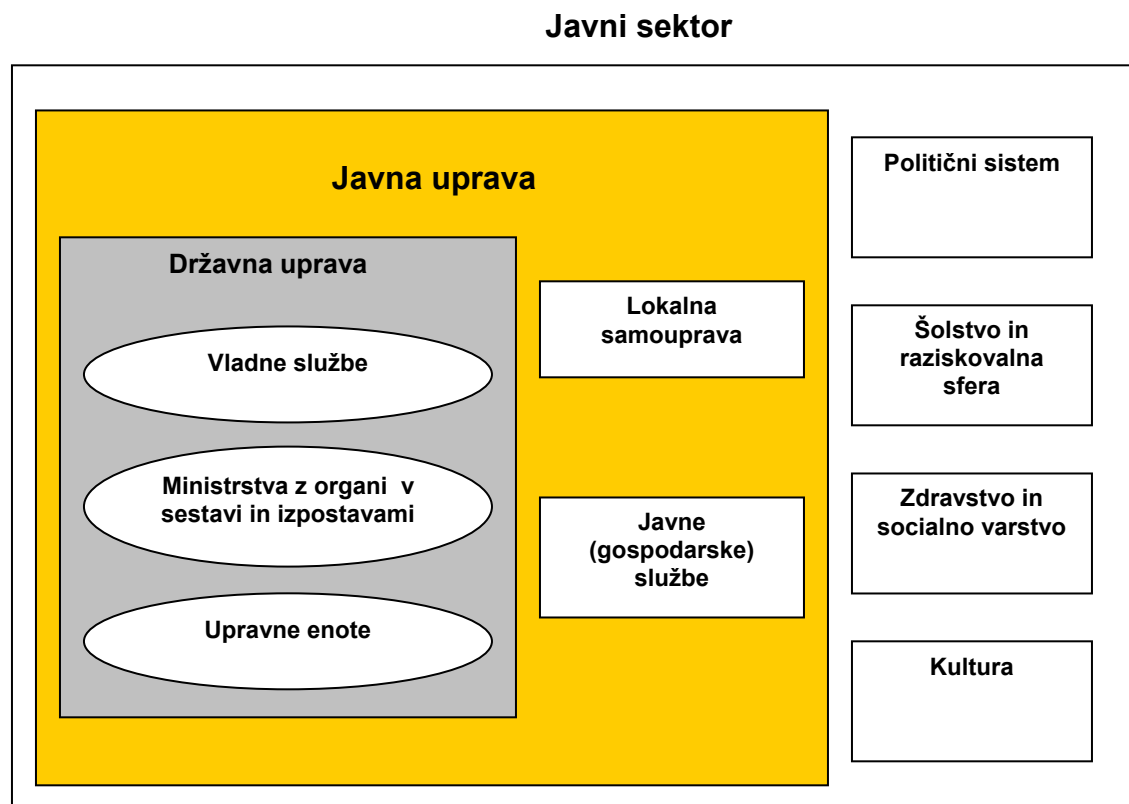
Pri ugotavljanju konkurenčne sposobnosti nacionalnega gospodarstva je metodologija IMD (Gmeiner, Figar, 1999; Stanovnik, Kovačič, 2000) upoštevala številne indikatorje, ki so združeni v osem skupin, ki oblikujejo sintezno nacionalno konkurenčnost in s tem rang posamezne države, in sicer:

- domače gospodarstvo,
- internacionalizacija
- vlada in državna uprava
- finančni sistem
- infrastruktura
- management
- znanost in tehnologija
- človeški kapital

Med največjimi konkurenčnimi slabostmi slovenskega gospodarstva je neučinkovita javna uprava (Stanovnik, Kovačič, 2000). Spreminjanje družbenoekonomskega okolja zahteva tudi spremenjeno vlogo ter način delovanja državne uprave, javne uprave in javnega sektorja. Običajno pojmovanje javnega sektorja v slovenski literaturi se nanaša na skupno ime za javno

upravo, politični sistem, izobraževalno, raziskovalno, zdravstveno in kulturno področje kot prikazuje slika 1.

Slika 1: Elementi javnega sektorja



Vir: Pevcin, 2005, str. 30

Javna uprava je strokovni izvršilni mehanizem, s pomočjo katerega deluje država. Obsega upravo v ministrstvih, upravnih enotah, občinah in v drugih lokalnih skupnostih ter v številnih javnih podjetjih in javnih zavodih, ki opravljajo državno službo na področju komunale, energetike, prometa in zvez ipd. Izkušnje zadnjih let kažejo, da so najhitreje rasla prav majhna odprta gospodarstva, ki imajo kakovostno in učinkovito državno upravo (primeri Singapurja, Finske, Irske itd.).

Očitno je, da je celovita reforma javne uprave v Sloveniji nujna. Vlada RS je sicer že novembra 1997 potrdila strategijo preobrazbe slovenske državne uprave na področju strukturnih in funkcionalnih sprememb, uvajanja kakovosti v delovanje državne uprave in ureditve razmerij, odgovornosti in napredovanja državnih uslužbencev, spremeniti pa je treba tudi upravne postopke

in organizacijo dela. V ta namen je treba v delovanje javne uprave uvesti podjetniške koncepte in odpraviti administrativne ovire.

Povečevanje konkurenčnosti zahteva na eni strani večji nadzor nad delovanjem javnega sektorja zaradi zmanjšanja obremenitev gospodarstva in racionalne uporabe proračunskih sredstev, na drugi strani pa večjo avtonomijo javnega sektorja, da bi tako povečali njegovo učinkovitost, uspešnost in kakovost.

Definicije novega javnega managementa vsebujejo tri glavne smeri. To so: (1) neotaylorizem z vpeljevanjem racionalnih metod dela v državno upravo; (2) uvedba poslovno naravnanih podjetniških metod in tehnik dela v državni upravi ter (3) javni management kot sredstvo za transformacijo birokratske in demokratsko pasivne državne uprave v učinkovito, odzivno in uporabniško oblast (Farnham, Horton, 1996).

Novi javni management pomeni novo paradigmo s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in splošni učinkovitosti. Uvedba novega načina upravljanja v javni sektor zahteva jasne določitve ciljev delovanja, natančno alokacijo sredstev in razvoj kazalnikov merjenja delovanja. Čeprav je bil začetni cilj merjenja delovanja javnega sektorja predvsem v zniževanju proračunskega primanjkljaja, je merjenje privedlo do spremenjenega odnosa do uporabnikov storitev in bolj natančne opredelitve odgovornosti posameznih akterjev v javnem sektorju (Klun, 2005, str. 113).

V Sloveniji zaostajamo pri uvajanju načel novega javnega managementa v delovanje državne uprave. K temu naj bi prispevali projekti: Skupni ocenjevalni okvir (Common Assessment Framework – CAF) in certifikati kakovosti ISO 9002 za upravne enote, katerih končni cilj je (Vlada RS, 2001):

- povečati učinkovitost delovanja upravnih organov pri ponudbi storitev uporabnikom;
- povečati kakovost storitev tako, da bodo uporabniki prišli do storitev hitreje, z manj zapravljenega časa, manj stroški in na prijaznejši način;
- doseči skladnejše delovanje uprave z načeli odgovornosti, odprtosti in transparentnosti;
- zagotoviti večjo avtonomnost nižjih ravni uprave.

Prenova poslovanja, iskanje boljših rešitev, uvajanje novosti, upoštevanje potrebnih sredstev, primerjava stroškov in koristi so zahtevne naloge. Ne samo, da je zanje treba dobro poznati poslovna, informacijska in organizacijska strokovna znanja, ampak je odločilnega pomena prisotnost motiva za tako delovanje.

Ključno za reformo delovanja enot javne uprave je spodbujanje avtonomije, strokovne in finančne odgovornosti ter nadzora v vseh organizacijskih enotah javne uprave.

Zato bo celovita reforma uprave uspešna samo, če bosta informacijskemu vidiku sledila še organizacijski in finančni ter če bodo snemanju obstoječega stanja, kritični analizi in preoblikovanju obstoječih procesov in njihovi optimizaciji v upravnih enotah sledile še standardizacija postopkov, določitev njihove cene, opredelitev elementov za financiranje poslovanja. Pomembno je, da ne pozabimo na razlog za reformna prizadevanja, tj. krizo javnih financ, ki istočasno zahteva standardizacijo storitev, njihov nadzor in spremembo proračunskega financiranja, ob upoštevanju rezultatov.

Programi za dvig kakovosti javne uprave in managerska reforma odpirajo vprašanje vrednotenja delovanja javnega sektorja. Cilj programov za povečanje kakovosti storitev in učinkovitosti delovanja je razviti postopke za spremljanje, nadzorovanje in ocenjevanje delovanja.

Očitno je, da so kazalci delovanja potrebni zaradi notranjih in zunanjih razlogov, za presojo preteklosti in načrtovanje prihodnosti. Interno želijo vodje organizacijskih enot informacije o doseganju obsega storitev in stroškov, o možnostih vključevanja in motiviranja zaposlenih. Obstajajo pa tudi zunanje institucije, ki zahtevajo poročilo o delu organov in organizacij, da lahko nato presojajo njihovo delovanje po različnih merilih. Kazalci omogočajo boljše sodelovanje med organizacijami znotraj javnega sektorja, saj omogočajo jasno sliko položaja in vloge posamezne organizacije in njenega vpliva na druge dele.

V tem okviru se sprejemajo tudi odločitve o naložbah, ki morajo upoštevati tudi neekonomske dejavnike. Treba je oblikovati ustrezen proces odločanja o naložbah, da bi zagotovili normalno finančno poslovanje.

Ko se ocenjuje primernost določene naložbe v gospodarski družbi, prevladuje predvsem motiv dobička. To ne velja za javne subjekte, v katerih je donosnost naložbe sekundarna. Kljub temu je treba izbrati ustrezno naložbo, ki bo maksimirala blaginjski učinek in minimizirala finančno izgubo delovanja javnega subjekta. V ta namen so se razvile različne tehnike ocenjevanja naložb, ki se primarno uporabljajo v gospodarskih družbah, z določenimi popravki pa tudi v javnem sektorju.

Metoda analize stroškov in koristi je posebno primerna za subjekte javnega sektorja, saj se tam največkrat pojavljajo naložbe, katerih izločki (npr. višja stopnja izobrazbe prebivalstva, višja raven zdravja prebivalstva) se ne morejo ustrezno tržno vrednotiti. Ta metoda je korak naprej od predhodnih metod, predvsem metod roka povračila in interne stopnje donosa. Toda metoda analize stroškov in koristi ima vrsto omejitev, ki jih morajo upoštevati subjekti javnega sektorja.

Pri uvajanju sistema kazalcev je treba upoštevati vse posebnosti negospodarstva in predvsem nepridobitnih organizacij. To so okolja, kjer je manj izkušenj s področja managementa,



dobičkonosne naravnosti delovanja in projektnega reševanja nalog. Še vedno prevladuje prepričanje, da je osnovno poslanstvo nepridobitnih organizacij zagotavljanje storitev. Omenjeni sistem pa postavlja v ospredje finančni oziroma stroškovni vidik.

Žal so proračunska finančna sredstva mnogokrat nezadostna za zahtevane ravni naložb v javni sektor. Zato je mogoče pritegniti zasebna sredstva za financiranje služb in objektov, ki so bili do tedaj neposredno financirani kot javnimi izdatki. V evropskih državah, predvsem pa v ZDA, v Avstraliji, v Kanadi so zato v zadnjem desetletju vedno bolj koristili možnosti, ki jih ponuja javno-zasebno partnerstvo.

Javno-zasebno partnerstvo se zato obravnava predvsem kot možen način zbiranja zasebnih sredstev in s tem hitrejšega zapolnjevanja infrastrukturnih vrzeli ter izboljšanja učinkovitosti pri zagotavljanju infrastrukture in drugih storitev javnega sektorja.

V Sloveniji obstajajo še zunanji pritiski za izboljšanje sistema delovanja in nadzora, ki se štejejo kot vzrok za novosti. Ministri in najvišji uslužbenci morajo razumeti in podpirati sistem, njegove prednosti in vplive na različnih ravneh. Če ni razumevanja in podpore "z vrha", obstaja nevarnost, da sistem nikoli ne bo zaživel.

## **1.2 Namen in cilj specialističnega dela**

Namen specialističnega dela je predstaviti značilnosti poslovanja javne uprave v Sloveniji, ki pomembno vplivajo na konkurenčno sposobnost celotnega gospodarstva in možnosti za spremembe. Namen dela je obravnavati različne vidike reforme javne uprave, upoštevajoč tuje izkušnje, ki bi prispevale k večji učinkovitosti delovanja. S proučevanjem domače in tuje literature bom predstavila sodobne načine delovanja in posebnosti pri investicijah v javnem sektorju.

V prvem delu specialističnega dela bom predstavila vlogo in pomen javne uprave ter njen vpliv na konkurenčnost. Spremembe delovanja zahtevajo uvedbo podjetniškega koncepta v obsegu, ki je sprejemljiv tudi za javno upravo. Posebej bom izpostavila prednosti in slabosti privatizacije storitev na tem področju.

V drugem delu specialističnega dela se bom osredotočila na posebnosti pri vrednotenju delovanja javne uprave in na ugotavljanje učinkovitosti delovanja. Načrt proračuna ne vsebuje le podatkov, koliko bo država porabila sredstev za posamezen program/dejavnost, temveč tudi podatke o tem, kakšna bo velikost in/ali kakovost opravljenih storitev (output) in kakšni bodo vplivi/učinki/koristi (result/outcom) na družbeno skupnost. Odnos in pričakovanja, povezana z rezultati spremljanja delovanja, so zato drugačni kot v gospodarstvu.

V tretjem delu naloge bom prikazala posebnosti izbire in uporabe različnih tehnik ocenjevanja naložb oz. investicij v javni upravi. Ker večina virov uporablja izraz investicije v javnem sektorju, bom v nadaljevanju uporabljala ta izraz. Izpostavila bom ekonomska in neekonomska merila, povezana s posebnim poslanstvom in ciljem delovanja enot javne uprave. Posebnosti se pokažejo že pri pripravi in izvedbi investicij. Primerjava meril, ki jih uporablja gospodarstvo, bo izpostavila njihove prednosti in pomanjkljivosti. Podrobnejša analiza bo namenjena priporočilo EU in analizi stroškov ter koristi.

V zaključku bom predstavila izkušnje drugih držav pri širitvi javno-zasebnega partnerstva.

Cilj specialističnega dela, kakor sledi iz njegovega namena, je torej predstaviti vzroke, ki vodijo k uporabi primerljivih metod za spremljanje delovanja, ugotavljanja učinkovitosti in sprejemanja optimalnih odločitev pri investicijah v javni upravi in v javnem sektorju v Sloveniji. Predstavila bom motive za uvedbo javno-zasebnega sodelovanja. Uspešno javno-zasebno sodelovanje zahteva od države več kot le "posloven" pristop. Popolna opredelitev odgovornosti in dobro ocenjevalno orodje od identifikacije projekta do uresničitve so potrebni predvsem predstavnikom javnega sektorja.

### **1.3 Metoda dela**

Specialistično delo zahteva predstavitev stanja v javni upravi Slovenije in primerjavo z razvitejšimi državami. Teoretična izhodišča izhajajo iz teorije o povezanosti in odvisnosti delovanja gospodarstva in negospodarstva v tržnih sistemih. Izhajala bom iz tuje in domače literature ter uporabila metodi kompilacije in dedukcije.

V osrednjem delu specialističnega dela bom analizirala prednosti in slabosti kazalcev delovanja, ki se uvajajo na področju javne uprave. Metodo primerjanja bom uporabila za primerljive poslovne procese in metodo razčlenjevanja za proučevanje sestavljenih poslovnih procesov.

Analiza prednosti, slabosti in izkušenj v javnih upravah v razvitejših državah omogoča, da se z uporabo sinteze postavijo trditve o možnostih uporabe določenih metod tudi v Sloveniji, tako da lahko pričakujemo večjo učinkovitost javne uprave.

### **1.4 Struktura specialističnega dela**

Specialistično delo bom razdelila na šest poglavij.

V prvem poglavju bom v uvodu podrobneje predstavila problematiko in dispozicijo specialističnega dela, navedla namen in cilj specialističnega dela, opredelila uporabljene metode in strukturo dela.

V drugem poglavju specialističnega dela bom predstavila vlogo in pomen javne uprave ter njen vpliv na konkurenčnost. To zahteva predvsem dejstvo, da je učinkovita javna uprava element, ki vpliva na večjo konkurenčnost narodnega gospodarstva.

Značilnosti reform javnega sektorja v obravnavanih državah bodo osrednji del tretjega poglavja. Sistemske spremembe v javni upravi so posledica tektonskih premikov v gospodarstvu. Posebej bom izpostavila pomen privatizacije javnega sektorja.

Četrto poglavje bo namenjeno dejstvu, da spremembe delovanja zahtevajo uvedbo podjetniškega koncepta v obsegu, ki je sprejemljiv tudi za javno upravo. Sestavni del sprememb je tudi uvedba e-uprave, ki se uvaja kot del novega javnega managementa in temelji na ekonomskih motivih za prenovu poslovanja. Posebej bom izpostavila ekonomske motive za prenovu poslovanja v javni upravi in uvedbo novega javnega managementa.

V petem poglavju specialističnega dela se bom osredotočila na posebnosti pri vrednotenju delovanja javne uprave in na možnosti uporabe prilagojenih kazalcev delovanja. Odnos in pričakovanja, povezana z rezultati spremljanja delovanja, so drugačni kot v gospodarstvu.

V zadnjem, šestem poglavju, bom prikazala posebnosti izbire in uporabe različnih tehnik ocenjevanja naložb. Izpostavila bom ekonomska in neekonomska merila, povezana s posebnim poslanstvom in ciljem delovanja enot javne uprave. Rok povračila, notranja (interna) stopnja donosa, celotna neto sedanja vrednost ter analiza stroškov in koristi bodo metode, ki jih bom analizirala. Drugi del šestega poglavja bo namenjen podrobni predstavitvi javno-zasebnega partnerstva, ki ga bom obravnavala kot možen način zbiranja zasebnih sredstev in izboljšanja učinkovitosti.

V sklepu specialističnega dela bom navedla ugotovitve za posamezna poglavja.

## **2 SOODVISNOST NEGOSPODARSTVA IN GOSPODARSTVA**

Javna uprava je z drugimi deli družbe povezana na različne načine. Učinkovit in dobro organiziran javni sektor je tudi v interesu gospodarstva. Zaradi močne povezanosti in soodvisnosti med gospodarstvom in negospodarstvom je nemogoče, da ob sistemskih spremembah na področju gospodarstva ne bi prišlo do sprememb tudi v javni upravi oziroma v javnem sektorju. V resnici se v njem odvijajo tektonski premiki. Prodirajoča globalizacija sveta postavlja države v popolnoma novo vlogo in tej vlogi morajo prilagoditi tudi svoje naloge. Stara, poudarjeno regulativna vloga države se umika novi, partnerski vlogi, v kateri država skupaj z vsemi drugimi družbenimi podsistemi skrbi za uspešen razvoj vsega družbenega sistema.

Sodoben socioekonomski pristop poudarja tri glavne vloge države, ki naj bi vplivale na razvoj podjetij in celotnega gospodarstva (Pečarić, Fredotović, Nikolić, 1998, str. 439–440):

- Strukturna vloga: država kot zakonodajalec. Ta funkcija je najpomembnejša v tranzicijskih gospodarstvih, saj je bilo treba v teh vzpostaviti povsem nov tržni regulacijski mehanizem.
- Funkcionalna vloga: država vodi razvojni proces z ukrepi kratkoročne regulacije in dolgoročnimi ukrepi ekonomske politike. Posebna pozornost je namenjena strateškim usmeritvam posameznih sektorjev in podjetij.
- Podjetniška vloga: spodbujanje podjetništva tudi v javnem sektorju. Ta vloga pride do izraza pri naravnih monopolih in podjetjih, ki so v državni lasti. Te dejavnosti so največkrat "infrastruktura" gospodarstva in zaradi tega neposredno vplivajo na organizacijsko fleksibilnost in ekonomsko učinkovitost zasebnega sektorja.

Reforma javne uprave je proces, ki poteka v državah razvitega sveta in tudi v tranzicijskih državah. Je posledica izjemno hitrega razvoja družbenega sistema, ki zahteva ustrezno prilagoditev in razvoj upravnih sistemov.

Javne finance kažejo soodvisnost gospodarstva in negospodarstva. Če nekoliko poenostavimo, je najpogostejše pričakovanje davkoplačevalcev, da jim država zagotavlja vse številnejše in kakovostnejše storitve, hkrati pa bi radi plačevali vse manj davkov. Istočasno so tudi pričakovanja prejemnikov proračunskih sredstev mnogokrat nerealna: zaradi pritiska javnosti želijo delovati varčno in gospodarno ter biti vsečni uporabnikom storitev tako, da ne bi zmanjševali dostopnosti storitev, niti njihovega obsega in kakovosti. Reševanje vsakodnevnih proračunskih zagat, ki se še stopnjujejo v obdobjih pred posebnimi dogodki, kot so na primer volitve, referendum, vstop v Evropsko unijo, se opira predvsem na stroko in izkušnje drugih držav. Vendar niti strokovne rešitve ne dajejo enopomenskih odgovorov, ker je področje preveč interdisciplinarno ter odvisno od ekonomskih, socialnih, zgodovinskih in političnih vplivov. Vladam ostanejo primerjave z razvitejšimi državami, ki si jih izberejo za vzor, ker presodijo, da imajo z njimi največ skupnih značilnosti ali pa bi jim v bližnji prihodnosti želeli biti najbolj podobni (Grobeljšek, 2002, str.72).

Navedeno dilemo lahko zapišemo tudi kot elementarno makroekonomsko vprašanje, kako veliko javno porabo si lahko privošči država, da bo zagotavljala potrebne javne storitve in še vedno pozitivno vplivala na standardne kazalnike razvoja, kot so realna rast BDP, investicije, inflacija, stopnja brezposelnosti in javni dolg (Bailey, 2003, str. 23–45). Primerjava podatkov za 20. stoletje išče odgovor na vprašanje, ali večja javna poraba in s tem večja vloga države v resnici vplivata na večjo produktivnost in družbeno pravičnost. Teorija države blaginje temelji na tezi, da je višji delež BDP za javno porabo (med 45 in 50 %) cena, ki jo je treba plačati, da se doseže

boljša socialna, izobraževalna, zdravstvena in kulturna raven ter večja stopnja enakosti v družbi. Pričakovali bi, da bodo podatki za izbrane države to potrdili, dejstva pa so nekoliko drugačna. Podatki za zadnjih sto let za države članice OECD so pokazali, da države z višjimi izdatki za javni sektor dosegajo boljše rezultate predvsem na področjih stabilne gospodarske rasti in preraždelitvene politike.

## **2.1 Konkurenčnost gospodarstva in javna uprava**

Drugi vidik, ki neposredno vpliva na konkurenčnost gospodarstva, je določen z velikostjo javne porabe oziroma obremenjenostjo gospodarskih subjektov s prispevki in davki. Na rast javnega sektorja na splošno vplivata dve skupini vzrokov: povečujejo se zahteve do države in povečujejo se potrebe države. Naraščanje pomena in obsega javnega sektorja v minulem stoletju je bilo posledica krepitev njegove funkcije na treh osnovnih področjih: na področju zunanje in notranje varnosti (ohranitev družbene ureditve), na področju sodelovanja v proizvodnji (javna podjetja) ter pri zagotavljanju infrastrukturnih dobrin in storitev družbenih dejavnosti. Zato v omenjenem obdobju zasledimo zelo velike razlike v višini javnofinančnih izdatkov med razvitimi državami.

Razlike v višini javnih izdatkov med državami so bile najpogosteje rezultat razlik v višini socialnih transferjev. Žal je prednost razmeroma majhna glede na velike razlike v višini izdatkov. Zato je omenjena raziskava pokazala, da bi skoraj enako raven razvitosti lahko dosegle države tudi z bistveno manjšimi izdatki za javni sektor, ker bi imeli istočasno prožnejšo ekonomijo, manjšo zadolženost in višjo stopnjo zasebnih investicij (Pevcin, 2004).

Mednarodno konkurenčnost držav prikazuje od leta 1989 IMD skupaj s partnerskimi inštituti iz različnih držav in izdaja Letopis svetovne konkurenčnosti (World Competitiveness Yearbook, IMD, Lausanne). Slovenija je bila v letopis prvič vključena leta 1999. Leta 2001 je bilo analiziranih že 49 držav: 28 držav je bilo iz skupine članic OECD, 14 je bilo novointustrializiranih držav ter 7 iz srednje in vzhodnoevropskih gospodarstev v prehodu (Češka, Madžarska, Poljska, Rusija, Estonija, Slovaška in Slovenija). V naslednjih letih se je število vključenih držav povečalo na 60 (WCY, 2005). Drugi vidik, ki neposredno vpliva na konkurenčnost gospodarstva, je določen z velikostjo javne porabe oziroma obremenjenostjo gospodarskih subjektov s prispevki in davki. (Gmeiner, Figar, 1999, str. 63).

V zadnjih letih dosegajo ZDA največjo vrednost indeksa konkurenčnosti, kar se lahko pripiše stabilni gospodarski rasti, podjetniškim inovacijam, močnemu finančnemu sistemu in pomembnemu mestu tehnološko najzahtevnejših dejavnosti v gospodarski strukturi. Visoko mesto v zadnjih letih zaseda Singapur. Njegovi glavni konkurenčni prednosti sta prilagodljiva državna uprava in institucionalno okolje, ki omogoča hitro odzivanje na ekonomske spremembe. V zadnjih letih se je spremenilo tudi poslanstvo vlade in države uprave, ki ne skrbita več za

vodenje gospodarstva, ampak je njuna naloga privabljanje tujih investicij. V tem obdobju smo tudi priča naglemu vzponu severnoevropskih držav (Republika Irska, Finska, Švedska, Islandija, Danska).

Še posebno sta svojo mednarodno konkurenčnost izboljšali Finska in Republika Irska. Finska je svojo mednarodno konkurenčnost izboljšala predvsem zaradi učinkovite državne uprave, uvajanja tehnoloških inovacij (predvsem na področju telekomunikacij: Nokia) in spodbujanja nastajanja industrijskih grozdov. Irska dosega najvišja mesta zaradi nizkih davkov in stroškov dela, izobražene delovne sile ter učinkovite državne uprave, ki je uspela ustvariti ugodno poslovno okolje za podjetja, s čimer je privabila naložbe večnacionalnih podjetij, kar je precej okrepilo domače gospodarstvo (Tanzi, 2000, 2–8).

Zgovoren je pregled najpomembnejših dejavnikov mednarodne konkurenčnosti treh najuspešnejših držav v obdobju 2001-2004 v spodnji preglednici 1.

Preglednica 1: Najpomembnejši dejavniki mednarodne konkurenčnosti treh najuspešnejših držav v obdobju 2001-2004

<b>1</b>	ZDA – Domače gospodarstvo	ZDA – Domače gospodarstvo	ZDA – Domače gospodarstvo	ZDA – Domače gospodarstvo
<b>2</b>	Singapur – Državna uprava	Singapur – Državna uprava	Singapur – Državna uprava	Singapur – Državna uprava
<b>3</b>	Hongkong – Državna uprava	Hongkong – Državna uprava	Finska – Infrastruktura	Finska – Infrastruktura

Vir: Pevcin, 2005

Mednarodna konkurenčnost držav Evropske unije se je v zadnjih letih pretežno izboljšala. Na pomenu sta pridobila infrastruktura ter znanost in tehnologija, predvsem zaradi povečanja kapitalskih tokov in povečanega prenosa tehnologije in znanja med državami. Z globalizacijo se je povečal pomen vpliva učinkovitega delovanja vlade in državne uprave na druge dejavnike mednarodne konkurenčnosti. Večina držav Evropske unije (razen Republike Irske, Finske in Luksemburga) je prav zaradi neučinkovitega delovanja državne uprave (ter s tem povezanih visokih davkov in socialnih prispevkov) na listi konkurenčnosti nižje uvrščena (Kovač, 2005, str. 8).

Slovenija je pri učinkovitosti državne uprave zasedala mesta nad štiridesetim. Največjo konkurenčno prednost je predstavljala učinkovitost podjetij. Največja vira konkurenčne prednosti po posameznih merilih sta višina davka na dobiček pravnih oseb in nezaposlenost med mladimi, največja vira konkurenčne slabosti pa sta nedostopnost domačega trga za tuje finančne institucije in dostopnost do lokalnih finančnih trgov (Kovačič, Kunstič, 2000, 521–537).

Država lahko zagotavlja pomoč svojim sektorjem oziroma podjetjem v različnih oblikah. Pri tem naj bi pazili, da bi za to porabili čim manj javnega denarja, vendar kljub temu pozitivno vplivali na izbrano smer razvoja.

Instrumente neposrednega povečevanja konkurenčnosti lahko razvrstimo v naslednje širše kategorije (Morisset, Neso, 2002):

- Neposredne investicije. Značilnost je, da pri odločitvah o uporabi neposredno vključujejo vlado prek njenega solastništva.
- Različni zaščitni ukrepi: carine, kvote, prelevmani itd. so poseg v delovanje mednarodne konkurence. Odločitve o proizvodni izbiri so sicer prepuščene zasebnemu podjetniku pod okriljem zaščite pred tujo konkurenco.
- Tečajna politika in izvozno pospeševanje. Tu gre lahko za neposredno stimuliranje izvoza ali stimuliranje vse domače proizvodnje. Sodobne države zaradi načelne prepovedi stimuliranja izvoza raje uporabljajo drugo obliko.
- Neposredne subvencije (prednostno financiranje in dotacije). To daje možnost vplivanja na razvoj neke industrije z minimalnim posegom v poslovne odločitve, saj končne odločitve o uporabi teh sredstev sprejemajo zasebni podjetniki.
- Posredne subvencije (davčne olajšave, splošni izdatki za izobraževanje, raziskovanje in razvoj, infrastrukturo in subvencije institucijam, ki izvajajo funkcije usmerjanja in spodbujanja ter funkcionalne storitve za podjetja). Davčne olajšave so za večino držav najprimernejši instrument za izvajanje gospodarske politike.

Analiza konkurenčnih sposobnosti Slovenije je pokazala izjemno majhen delež tujih neposrednih naložb (FIAS, 2000, str. 3). Vzroki za to naj bi bili tudi številne administrativne ovire, dolgotrajni in dragi upravni postopki ter togost upravnih organov, s katerimi se srečujejo tuji (pa tudi domači) investitorji pri svojem poslovanju (na primer dolgotrajen postopek registracije podjetja, birokratiziranost postopka za pridobitev dovoljenja za poslovanje, težave pri pridobitvi zemljišča in prostorskem razvoju ipd.). Ankete kažejo, da pomenijo največjo izgubo časa za podjetja naslednja zakonsko predpisana administrativna opravila: pridobivanje različnih dovoljenj, prenos dejavnosti na novega lastnika ter prijavljanje davkov in prispevkov (Kovač, 2005, str.8). Vse te administrativne ovire in dolgotrajni postopki niso ugodno podjetniško poslovno okolje za privabljanje tujih neposrednih naložb, predvsem večnacionalnih podjetij, ki kot merilo pri odločanju o investiranju v majhno državo upoštevajo tudi učinkovito izrabo managerskega časa in ne izključno merila maksimiranja dobičkov. To pomeni, da jih zanimajo predvsem pogoji in omejitve glede svobode poslovanja. Potencialna prednost za majhne države je, da lahko zaradi svoje majhnosti uredijo poslovanje manj zapleteno.

V zadnjih letih je v številnih razvitih državah zaznati počasno zmanjševanje deleža državnih izdatkov oziroma javne porabe v BDP. V nekdanjih socialističnih državah se je s spreminjanjem družbene ureditve, privatizacijo gospodarstva in zmanjšanjem ekonomske vloge države v devetdesetih letih delež javne porabe v BDP precej znižal, tako da je danes primerljiv z odstotkom v razvitih kapitalističnih državah. V Sloveniji zajema javna poraba v zadnjih letih okoli 43 % BDP (Ferfila, B., Kovač, P., 2000).

Na obseg in strukturo državnih izdatkov lahko v veliki meri neposredno vplivata zakonodajna in izvršilna oblast z usmerjanjem in izvajanjem ekonomske in fiskalne politike. Prav zaradi tega se je v okviru politične ekonomike v zadnjih nekaj letih izoblikovala posebna teorija, imenovana pozitivna teorija velikosti in strukture javne porabe (Pevcin, 2005, str. 37–39).

Cilj sprememb je predvsem povečati učinkovitost z večjo ali manjšo stopnjo privatizacije. Značilni ukrepi na tem področju so privatizacija javnega sektorja, tržno usmerjeni ukrepi, večja vloga managerskih skupin, reorganizacija javnih podjetij in dekoncentracija. Naslednji korak je spoznanje vpliva delovanja javnega sektorja na vse gospodarstvo in medsebojne povezanosti zasebnega in javnega sektorja. Javni sektor služi gospodarstvu na različne načine in tega ne moremo meriti le z deležem v BDP. Za učinkovit in dobro organiziran javni sektor si zato prizadeva tudi gospodarstvo.

## **2.2 Proces globalizacije**

Proces globalizacije vpliva na državo in državno upravo z vrsto gospodarskih, tehnoloških, kulturnih in ekoloških procesov. Moderno državo si predstavljamo kot "skromno" državo. Država



mora zagotoviti potrebne usmeritve, ne da bi pri tem ovirala druge dejavnike v družbi (Niskanen, 1996, str. 72).

Pojem globalizacije je stopil v sodobno znanstveno in politično komunikacijo s knjigo Anthonyja Giddensa *The Consequences of Modernity* (1990). Razprava odpira dilemo, ali je globalizacija sinonim starega evropskega kozmopolizma ter njegove sodobne realizacije v obliki kolonializma in evropocentrizma ali je to nova politična paradigma. Otfried Hoffe razlikuje znanstveno, tehnično, gospodarsko, kulturno, umetniško, politično, zdravstveno, institucionalno in drugo globalizacijo. Giddes in Beck pa poudarjata zlasti povečanje globalnega tveganja in njegove posledice za upravljanje. Globalizacija je videti kot proces, v katerem se razmišljanje in delovanje ljudi vse pogosteje nanašata na svet kot celoto oziroma na spremembe, ki pospešujejo komunikacijo ljudi, narodov in kultur po vsem svetu.

Globalizacija vpliva na državo in državno upravo z vrsto gospodarskih, tehnoloških, kulturnih in ekoloških procesov, zato je vse pristnejša tudi potreba po spremembi definicije institucionalne vloge države in državne uprave. Moderno državo si predstavljamo kot "skromno državo", ki deluje optimalno pri usklajevanju različnih interesov. Država mora zagotoviti potrebne usmeritve, ne da bi pri tem ovirala druge dejavnike v družbi. Koncept dejavne države je ključen element modernizacije.

Globalizacija povzroči večje zahteve po stabilizaciji nestabilnega in zasičenega trga s posegi, ki imajo svoj finančni vir predvsem v proračunu. Družbenoekonomski razvoj vpliva na povečanje potreb in s tem na večje zahteve po lokaciji javnih resursov. Dohodkovna elastičnost povpraševanja po javnih dobrinah in storitvah povzroči, da povečanje dohodka ob drugih nespremenjenih razmerah vodi do povečanja povpraševanja po javnih dobrinah. Prevlada levo usmerjenih strank povzroči porast proračuna, ker naj bi bile te stranke usmerjene k večji preraždelitvi dohodka in javnemu zagotavljanju dobrin in storitev.

Globalizacija, ki prinaša tudi koristi potrošnikom, povzroča ekonomsko negotovost. Delavce po svetu skrbi, da bo nekdo nekje opravil njihovo delo za manj denarja. S tem se ne spopadajo samo tranzicijske države, ampak tudi najbolj razvite države. Komentator v *Economistu* trdi, da so Američani, kljub nizki stopnji brezposelnosti, še zlasti občutljivi, ker izguba dela pomeni tudi izgubo družinskega zdravstvenega zavarovanja (*The Economist*, 29. 7. 2006, str. 47). Svet vodstva Demokratske stranke je sprejel program (*The American Dream Initiative*), ki je poskus ustvarjanja "blazin in lestev" za zmanjšanje strahu pred globalizacijo. "Blazine" temeljijo na drugačnem obdavčenju nepremičnin, darilu 500 USD za novorojenčka, podpori za upokojske prihranke. Naraščajoče stroške za zdravstvo bodo malim delodajalcem omilili z nacionalnim zavarovanjem. "Lestve" vsebujejo več nadomestil za visokošolski študij in predlog za daljše šolske ure. Denar za to bi našli z odpravo davčnih olajšav za premožne podjetnike, z zmanjšanjem proračuna za stroške svetovalcev, s povečanje davčne discipline ipd. Štirideset odstotkov davčnih zavezancev v Ameriki bi bilo izvzetih iz izpolnjevanja formularjev za vračilo

davka, ker te podatke pridobi Internal Revenue Service pri delodajalcih in bankah. Ocenjujejo, da bi s tem bi prihranili 44 milijard USD in 225 milijonov ur "boja z nerazumljivimi obrazci".

Med članicami Evropske unije velja Finska za državo, ki se je spopadla z globalizacijo "brez paranoje" (The Economist, 8. 7. 2006, str. 33). Finska spada med redke države, ki so uspešne v panogah, ki se ukvarjajo s padanjem cen zaradi globalne konkurence in tehnoloških sprememb (mobilna telefonija). Očitno je bila Finska boljše pripravljena na premik kapitala in ljudi iz nazadujočih v rastoče industrije. Celo Nokia, ki je prej proizvajala gumijaste čevlje, se je preusmerila v mobilno industrijo. Ker so od rezultatov družbe Nokia odvisni  $\frac{1}{4}$  finskega izvoza ter velik del izdatkov za razvoj in raziskave, je to tudi precejšnja nevarnost.

Finska ima zelo dober proračunski položaj z največjim proračunskim presežkom med državami Evropske unije. Pri tem Finci ne potrošijo bistveno več denarja, na primer za izobraževanje, ki pa je, ob upoštevanju mednarodnih primerjav, med najboljšimi. Njihova izkušnja je, da z dobro organizacijo in visoko stopnjo avtonomije lahko ustvarijo razliko v kakovosti: učitelje dobro plačajo, imajo nadpovprečno stopnjo pristojnosti, gradijo šole z modernimi prostori.

Ocenjujejo, da je morda najpomembnejše dejstvo, da njihove vlade niso naklonjene financiranju dejavnosti, ki ne prinašajo delovnih mest, ne dajejo subvencij in sredstev brez obveznosti vračanja, ne izgubljajo političnega kapitala s projekti, ki zbuja dvome v javnosti. Finska je uspela z reformo pokojninskega sistema, ki je v pristojnosti občin. Decentralizacija storitev javnega sektorja je ena od značilnosti Finske.

Seveda ima Finska tudi nekatere neugodne ekonomske rezultate. Če bi bila Evropska unija podobna Finski na področju kmetijstva, bi se spopadala še z večjo ekonomsko neučinkovitostjo in razdrobljenostjo proizvodnje. Istočasno ima Finska eno najvišjih stopenj nezaposlenosti.

Tržno usmerjene, razvite države, ki so se ukvarjale z neugodnimi gospodarskimi rezultati, nezaposlenostjo, proračunskimi primanjkljaji, inflacijo itd., so izvedle reforme javnega sektorja, s katerimi so najprej spremenile objektivne pogoje delovanja večjemu ali manjšemu delu javnega sektorja.

Zahodna ekonomska teorija je identificirala vrsto področij oziroma vzrokov neučinkovitosti trga, ki zahtevajo posredovanje in prisotnost vladnega sektorja:

- nekonkurenčna tržna struktura
- alokacijska funkcija vlade
- eksternalije
- nepopolnost trga
- informacijska funkcija vlade

- stabilizacijska funkcija vlade
- distribucijska funkcija vlade
- vlada kot varuh zakonitosti in objektivnega interesa

Kadar konkurenca v dejavnostih, kjer delujejo javna podjetja, ni mogoča, jo država spodbuja z obveznimi javnimi razpisi, koncesijami in pogodbenim opravljanjem dejavnosti. Ta proces privatizacije in komercializacije javnega sektorja je v prvi vrsti rezultat zunanje prisile države, ki z institucionalnimi rešitvami poskuša povečati njegovo učinkovitost. Poenostavljeno lahko ekonomsko regulacijo enačimo z nadzorom učinkovitosti in uspešnosti delovanja javnega sektorja (value for money audit).

### **3 VLOGA IN POMEN JAVNE UPRAVE**

Živimo v okolju, v katerem so se v zadnjem desetletju bistveno spremenile razmere delovanja za gospodarske in tudi negospodarske organizacije. Spremembe se dogajajo na vseh področjih, v manjšem ali večjem obsegu, z večjo ali manjšo intenzivnostjo. V spreminjanje nas silijo zunanje razmere in tudi spremenjene notranje okoliščine. Spremembe se dogajajo povsod po svetu ter se razlikujejo le po vrsti in intenziteti. Spremenili so se velikost in vrsta organizacij, možnosti zaposlovanja in ohranjanja delovnih mest, obseg znanja in stopnja zahtevnosti na delovnih mestih, stopnja konkurence in odprtosti družbe ter celo družbene norme in vrednote (Cullis, Jones, 1992, str.152).

Normativno vlogo države v sodobnem tržnem gospodarstvu lahko povzamemo z naslednjimi petimi sklopi dejavnosti (Tanzi, 2000, str. 6):

- zagotavljanje pravnih podlag za zmanjševanje transakcijskih stroškov udeležencev na trgu. Spodbujanje tržne učinkovitosti s strateškimi intervencijami na trgu ali z generiranjem potrebnih informacij, če nastanejo tržne nepopolnosti;
- uveljavljanje pogodbenih obveznosti in zaščita premoženjskih pravic, s čimer pomaga država povečevati vlogo in pomen trga;
- zagotavljanje državnih dobrin in reguliranje negativnih učinkov eksternalij;
- razdelitev dohodka v družbi glede na družbena načela;
- podpiranje makroekonomske stabilizacije.

Zaradi velike povezanosti in soodvisnosti, ki vlada med gospodarstvom in negospodarstvom, je skoraj nemogoče, da bi lahko ob sistemskih spremembah, ki se dogajajo v enem delu družbe, drugi sektor ostal nespremenjen. Privatizacija in uvajanje ekonomsko-tržnih meril sta v Sloveniji verjetno največkrat uporabljena izraza za kratek opis sprememb na področju gospodarstva. Oboje naj bi omogočilo gospodarstvu, da poveča rast ustvarjenega proizvoda. Zato so spoznanja o

pomenu razvoja in spodbujanja podjetništva v gospodarstvu s tržno ureditvijo splošno sprejeta, čeprav še vedno ne v celoti uresničena v praksi. Zato so se skoraj hkrati pojavile zahteve po privatizaciji in uvajanju elementov trga tudi na področju negospodarstva.

Osrednji vprašanji ostajata proračunska poraba in vprašanje stroškov: njihovo ugotavljanje, transparentnost, primerjava, pokritje, zniževanje in stroškovno računovodstvo na vseh ravneh. Zato je za spremembe delovanja javnega sektorja značilna večja decentralizacija in operativna avtonomija ob istočasni centralizaciji pri opredeljevanju strateških ciljev in standardov delovanja. Tako naj bi bolj "podjetniško" delovale tudi organizacije na področju javnih storitev. Pojavi se vprašanje dokaza, da bodo zato storitve boljše ter koristi davkoplačevalcev, uporabnikov in zaposlenih večje. Možno je, da so nove organizacijske enote tudi toge in da bolj podjetniško delovanje ne zagotavlja avtomatično tudi večje učinkovitosti.

Upravljanje organizacije s področja negospodarstva ni enako kot upravljanje organizacij s področja gospodarstva. Razlike nastajajo zaradi dejstva, da imajo organizacije javnega sektorja drugačen namen poslovanja in značilne odnose z uporabniki oziroma kupci svojih storitev.

### **3.1 Sistemske spremembe v javni upravi**

V devetdesetih letih prejšnjega stoletja se je javni sektor (in z njim tudi javna uprava) v Evropski uniji spopadel z velikimi spremembami. Razen prizadevanj za izboljšanje uveljavljenih politik na področju javnega sektorja so se tokrat ponovno srečali s prizadevanji za spremembo sistema delovanja. Opazimo lahko večje razlike pri sistemskih spremembah v posameznih državah ter tudi pri uvajanju tehnik novega javnega managementa (Pollit, Bouckaert, 2004, str. 232–308).

Anglosaksonska javna uprava temelji na osnovah javne izbire, na pravicah državljanov kot koristnikov (kupcev) storitev in na teorijah javnega managementa. Države na severu Evrope, ki so bile v devetdesetih letih članice Evropske unije, so namenjale izjemno skrb potrebam državljanov. Negujejo tradicijo pogajanj in usklajevanj. Iskanje učinkovitosti in uspešnosti delovanja javnega sektorja je podrejeno zadovoljstvo državljanov. Klub decentralizaciji storitev v teh državah centralna vlada ohranja nadzor nižjih ravni upravljanja pri zagotavljanju storitev javnega sektorja.

Tedanje države članice Evropske unije na jugu Evrope so bile bolj pod vplivom francoskega birokratsko-hierarhičnega modela, v katerem so državljani razumljeni kot subjekti, čeprav se ta vidik postopoma spreminja. Teritorialna reorganizacija je prevzela različne oblike in ustvarila nove ravni uprave (država, regija, pokrajina, občina). Francija in Portugalska sta del odgovornosti prenesli na regionalne in lokalne uprave, Italija in Španija sta povečali vpliv regij, Belgija pa je okrepila federalno državo.

Države osrednje Evrope ("germanske države") so podedovale "legalistično" kulturo tudi na področju državne uprave, javne uprave in javnega sektorja. Nemčija je primer države v Evropi z najvišjo stopnjo decentralizacije na področju storitev javnega sektorja. Stopnja neodvisnosti pri določenih storitvah javnega sektorja je popolna ali vsaj zelo visoka. Podoben sistem imata tudi Švica in Avstrija. V teh državah je zelo malo izkušenj z ustanavljanjem neodvisnih agencij za kontrolo in regulacijo delovanja javnega sektorja. Tudi elementi novega javnega managementa so prisotni v manjši meri kot na primer v Veliki Britaniji.

Anglosaksonske države in Nizozemska zlasti poudarjajo učinkovitost, uspešnost in kakovost storitev glede na potrošena sredstva. Državljeni so videni kot kupci, stranke, uporabniki storitev, katerih interesi so upoštevani v največji možni meri.

Modernizacija javne uprave je torej gibanje, ki bi moralo povzročiti pravo kulturno spremembo v upravi in njenem okolju: novo razpoloženje, nove vrednote in zamisli, nove usmeritve in novi modeli vedenja. To ne pomeni, da se enostavno opuščajo obstoječi sistemi in se nadomeščajo z novimi; večinoma gre za racionalizacijo obstoječih sistemov, ob upoštevanju njihove značilnosti delovanja. Spremembe organiziranosti, načinov upravljanja, števila zaposlenih, tehnološke opremljenosti, števila organizacijskih enot itd. vplivajo na spremembo potrošenih sredstev za ta namen. Pojem upravne reforme je prevladujoč koncept v Evropi, ki je stalna potreba po spremembah, ki se uresničuje v različnih oblikah: kot reforma organiziranosti ministrstev, kot proračunska reforma, kot reforma lokalne samouprave, kot privatizacija storitev javnega sektorja, kot javno-zasebno sodelovanje itd.

Javna uprava v Sloveniji je še do pred kratkim delovala predvsem v skladu s svojimi tradicionalnimi pravili. Danes so vzporednice z zasebnim sektorjem vedno bolj nujne, saj se nihče ne more izogniti vplivom, ki jih imajo na državo globalizacija, odpiranje v Evropo in ostra konkurenca v vseh sektorjih. Državna uprava postaja vse pomembnejša pri družbenoekonomskem razvoju, vendar ne več kot oblastna ustanova, ampak kot enakovreden partner. S svojimi politikami, načinom delovanja in strateško usmeritvijo lahko pomembno vpliva na doseganje konkurenčnih prednosti podjetij in gospodarstva kot celote. Prav zato je treba povečevanju učinkovitosti državne uprave nameniti posebno pozornost (Trpin, 1997, str. 8).

### **3.2 Reforme javnega sektorja v izbranih državah**

Primerjava reform javne uprave po državah pokaže, da se te razlikujejo glede na različno stopnjo, do katere so se pripravljene spremeniti. V Veliki Britaniji so obstajali močni nagibi k radikalnemu reformiranju celotne državne uprave, medtem ko je Francija reformo uvajala precej previdno. Švedska in Nemčija sta reformo uvajali s testiranjem posameznih sprememb, preden je

bila sprememba implementirana. V Nemčiji je bilo z začetkom reforme jasno, da se ta ne bo ukvarjala z institucionalno prenovo, v okviru uprave pa lahko govorimo samo o uvedbi nekaterih podjetniških oblik upravljanja. V Franciji so poglobilni cilji vsebovali: spremembo notranjih odnosov v upravi, povečanje odgovornosti zaposlenih, obvezno vrednotenje dela in programov ter večjo usmerjenost k zadovoljevanju uporabnikov javnih storitev (Setnikar Cankar, 2005, 113–120).

**Velika Britanija** je z nastopom premierke Thatcherjeve in njenega svetovalca Raynerja izpeljala najradikalnejšo reformo javnega sektorja. To je bilo obdobje t. i. rajnerizma, katerega glavni cilj in namen je bil izboljšati kakovost javnih storitev ter omejiti stroške javnega sektorja. Uvajanje novega načina upravljanja je za upravo pomenilo nadzor nad učinkovitostjo in uspešnostjo njihovega delovanja, njihova odgovornost se je s tem povečala, uvajanje tržnih elementov v poslovanje javnega sektorja pa je bila le logična posledica. Pojavili so se različni programi, na primer RAB (Resource Accounting and Budgeting), FMI (Financial Management Initiative), Civil Charters' ipd. S privatizacijo večine javnih storitev in zniževanjem števila subvencij iz proračuna se je proračunsko finančno stanje precej izboljšalo.

Zunaj Evrope je najtemeljitejšo reformo izvedla **Nova Zelandija**. Začela je v nasprotnem vrstnem redu, in sicer je uvajanju podjetniških metod ("korporatizacija") sledila najprej privatizacija in šele nato reforma javnih storitev. Poleg splošnih ciljev reform, ki so veljali v večini držav OECD, je v reformne procese uvajala elemente teorije javne izbire pri vprašanjih, povezanih z delovanjem agencij in transakcijskimi stroški. Po samoevalvaciji omenjajo naslednje pomanjkljivosti: slabo sodelovanje med organi državne uprave, preveliko poudarjanje proračunskih ciljev in neupoštevanje drugih ciljev delovanja države, premajhno izboljšanje odnosa do uporabnikov (strank).

Čeprav se je reforma v **Avstraliji** začela skoraj hkrati z reformo na Novi Zelandiji, sta bili osnovi precej različni. Obe reformi sta se začeli sredi osemdesetih let. Vzrok za začetek reforme v Avstraliji je bilo spoznanje, da je postalo upravljanje javnih institucij neučinkovito, zato so se usmerili v komercializacijo, decentralizacijo in izobraževanje vodilnih javnih uslužbencev. Šele nato so začeli finančno reformo, ki sta ji sledili še korporatizacija in privatizacija.

Načrtno preverjanje porabe proračunskih sredstev z merjenjem delovanja javnega sektorja (performance budgeting) je glavna značilnost **Nizozemske**. Podoben pristop srečamo v **vseh skandinavskih državah**, skupaj z decentralizacijo, deregulacijo, sodelovanjem državljanov in zniževanjem števila zaposlenih v javnem sektorju. Predlagatelji proračuna morajo natančno opredeliti vse inpute in ocene outputov ter predvidene rezultate oziroma outcome svojega delovanja. Glede na tako postavljene predloge je merjenje delovanja lažje, saj so želeni rezultati določeni že vnaprej.

Ponovno lahko uporabimo primer **Finske**: Ministrstvo za finance je bilo osrednja institucija reforme javnega managementa, ki se je začela leta 1987, čeprav je delilo odgovornost za reformo z ministrstvom za notranje zadeve, ker je bilo to odgovorno za lokalno samoupravo. Znotraj Ministrstva za finance so ustanovili oddelek za javni management in oddelek za proračun. Prvi skrbi za promocijo vladnih projektov: proračunsko financiranje glede na rezultate, management poslovanja, informatizacija, razvoj državnih podjetij. Oddelek za proračun ima enoto za finančni management, ki skrbi za računovodstvo in finance. Razvoj in raziskave pa opravlja institut za javni management (Pollit, C., Hanney, S., 1997).

**Kanada** ni imela projekta splošne reforme javnega sektorja. Spremembe v javnem sektorju so bile zlasti v tem, da je država začela večjo pozornost namenjati kakovosti javnih storitev in zadovoljstvu uporabnikov ob hkratnem zniževanju njihovih stroškov. Prvi ukrepi, ki bi jih lahko opredelili z elementi reform v drugih državah, so se začeli šele v devetdesetih, ko je vlada želela znižati proračunski primanjkljaj.

Reforma v **Ameriki** se je začela z Government Performance and Results Act (GPRA), objavljenim leta 1993 (Klun, 2005, 113-120). Chicaška šola je ponudila standardne ukrepe za reformo javnega sektorja, povezane z deregulacijo, privatizacijo, in ukrepe, ki prinašajo "tržno" razmišljanje pri vodenju javnega sektorja. Takšni ukrepi naj bi povzročili tekmovalnost znotraj javnega sektorja, nove načine izvajanja storitev, iskanje alternativnih virov za delovanje in večjo učinkovitost delovanja. Glavni nameni reforme so bili večje zaupanje prebivalcev, večja usmeritev k rezultatom in ciljem delovanja javnega sektorja ter izboljšanje upravljanja in kakovosti storitev. Vladne organizacije ter državna in lokalna uprava so do leta 1997 predstavile svoje programe merjenja rezultatov, kakovosti storitev in zadovoljstva uporabnikov. Obenem so do leta 2000 pripravili petletni strateški plan uvajanja reformnih procesov v svoje delovanje in prva poročila o delu.

Zgornji pregled reform v **razvitih državah** razkriva, da ni bilo enotnega pristopa. Skupna ugotovitev je, da kljub velikim sredstvom, vloženim v reforme, redko naletimo na njihovo ovrednotenje, tudi z vidika učinkovitosti in uspešnosti. V praksi se veliko predvidenih sprememb ni zgodilo. Največ je kritik britanskih teoretikov (Pollit, Bouckaert, 2004, str. 232–308), ki opozarjajo na vrsto negativnih posledic: nezadovoljstvo strank s kakovostjo storitev, oblikovanje elite novega javnega upravljanja, neprimernost uvajanja nekaterih kazalcev iz zasebnega sektorja ter velik odpor do reforme s strani javnih uslužbencev.

Za Veliko Britanijo je značilno, da je reforma pripeljala do ustanavljanja prevelikega števila nadzornih organizacij (predvsem agencij tako, da se je uveljavil izraz "agenciomanija"), do povečane negotovosti zaposlenih v javnem sektorju in močnejše centralizacije. Skupna značilnost

reform je bila, da se je obseg javnega sektorja zmanjšal predvsem zaradi privatizacije in zniževanja stroškov proračuna, obenem pa je administrativni del reform potekal s prevzemanjem značilnosti delovanja, ki veljajo za zasebni sektor in jih je mogoče uporabiti tudi v javnem sektorju. Čeprav prebivalci v Veliki Britaniji večinoma cinično spremljajo vsako reformo vlade in njenega delovanja, je večja odprtost in odzivnost delovanja javnega sektorja pomenila pomemben korak. Omeniti je treba še eno skupno lastnost reform, in sicer željo po spremembi kulture delovanja javnega sektorja, saj ta prinaša drugačen položaj javnih delavcev. Premik k prevzemanju odgovornosti naj bi zmanjšal možnosti za izkoriščanje položaja in omogočil boljši odnos do uporabnikov javnih storitev (Bouckaert, Verhoest, 1997, str. 2–4).

**Države srednje in vzhodne Evrope**, ki večinoma spadajo med države na prehodu (t. i. tranzicijske države), so se najprej spopadle s političnimi in sistemskimi spremembami. Poglavitne politične spremembe v teh državah sovpadajo z začetki reform v drugih državah. Prve spremembe v javnem sektorju so bile usmerjene predvsem v uvajanje demokratičnih oblik nadzora delovanja državne uprave, upoštevanje zakonodaje pri svojem delovanju in izvajanje predpisov. V večini teh držav obstajajo programi sprememb v delovanju javnega sektorja, ki so podobni reformnim procesom v preostalem svetu. Skupne značilnosti strukturnih sprememb, povezanih z reformo javnega sektorja, so bile predvsem spremenjena vloga države, ki usklajuje in nadzira javne storitve, spremenjen obseg uprave, iskanje ravnotežja med centralizacijo in decentralizacijo storitev javnega sektorja ter izbira primernih modelov za delovanje organizacij. Čeprav so bile reforme v teh državah med seboj precej različne, so vključevale naslednje štiri faze (Klun, 2005, 113-120):

- transformacija: odprava starih zakonskih, političnih, socialnih in ekonomskih okvirov. Oblikovali so se večstrankarski sistem, redne volitve, lokalne skupnosti, sprememba vlade in uvajanje vrste ekonomskih reform;
- konsolidacija: stabilizacija političnega sistema in odprtje možnosti za privatizacijo, denacionalizacijo in uvajanje tržnih elementov;
- modernizacija: prevzemanje podobnih reformnih procesov javnega sektorja kot v razvitih državah. Reformni procesi v samem javnem sektorju so poudarjali spremenjeno vlogo javnih institucij, njihovo reorganizacijo in postopno deregulacijo;
- adaptacija: priprava ukrepov za merjenje učinkovitosti in uspešnosti delovanja javnega sektorja. Večina teh procesov na področju zakonodaje, administracije in regulacije je posledica priprav za vključevanja v Evropsko unijo.

### **3.3 Privatizacija javnega sektorja**

Kljub navedenim razlikam med državami jim je skupno prizadevanje za učinkovitejšo porabo sredstev. Privatizacija državnih podjetij in javnih storitev je bil eden od načinov za doseg tega.



Seveda obstaja vrsta vsebinskih in tehničnih vprašanj pri prehodu državne lastnine v konkurenčnejše oblike, ki zahtevajo postopno izpeljavo (Pevcin, 2005, str. 55–63). Negospodarske dejavnosti oskrbujejo prebivalstvo s storitvami, ki imajo eksistenčni pomen, zato bi njihovo brezglavo spreminjanje in privatiziranje prineslo več škode kot koristi.

Možna oblika je prodaja državnih podjetij v celoti ali delno s prodajo kontrolnega paketa delnic. Uvajanje lastništva zasebnega sektorja v državna podjetja vključuje vrsto možnosti, vključno z izdajo vrednostnih papirjev na borzi ali uvedbo strateškega partnerja ali prodajo večinskega ali manjšinskega lastniškega deleža zasebnemu sektorju. Težave pri tej obliki so predvsem pomanjkanje zanimanja za odkup. Vzrok je največkrat zelo slab ekonomski položaj državnih podjetij, ponujenih v prodajo, in zato pomanjkanje interesa za nakup. Razlog je tudi pomanjkanje kapitala pri potencialnih kupcih in poskusi prodaje pod tržno vrednostjo, zato je potrebna predhodna objektivna analiza stanja in možnosti podjetja (McQuaid, Scherrer, 2005).

Druga oblika je uvedba delnega zasebnega plačila za javne storitve, kar naj bi zmanjšalo proračunske izdatke za tovrstne dejavnosti. Dosedanje izkušnje kažejo, da višine doplačil niso visoke, zato so za uporabnike storitev večinoma sprejemljive. To pa je tudi razlog, da ne vplivajo pomembno na zmanjšanje proračunskih izdatkov za te dejavnosti.

Tretja oblika je koncesija zasebnemu sektorju za opravljanje javnih storitev. Čeprav se lastništvo ne spremeni, je pobuda pri koncesionarju. Konkretna težava v zvezi s koncesijami so se pokazale zaradi pomanjkanja interesa koncesionarjev in neizkušenosti pri določanju elementov koncesijskih razmerij. V nekaterih primerih je prišlo le do zamenjave državnega monopola za zasebni monopol. Zato koncesijske pogodbe ne pomenijo avtomatično bolj kakovostnih storitev, niti nižjih cen storitev.

Naslednja oblika je javno financiranje storitev, ki jih opravlja zasebni sektor. Primer bi bile lahko storitve, pri katerih je socialno merilo pomembnejše od ekonomskega (zdravstvene storitve, storitve socialnega varstva).

Veliko držav Evropske unije je privatiziralo telekomunikacije, proizvodnjo plina, proizvodnjo električne energije, oskrbo z vodo, prav tako pa tudi železnice. Glavni razlog za privatizacijo je bil, da naj bi prenos pravic iz javnega na zasebni sektor povečal učinkovitost njihovega delovanja. Privatizacija javnih storitev je pomemben del reorganizacije javnega sektorja v mnogih državah: Avstrija, Belgija, Finska, Francija, Nemčija, Norveška, Švedska, Velika Britanija (Pollit, Bouckaert, 2004, str. 232–308).

Pravica do dobre, javne šole je del francoske zgodovine in posvetnosti. Zato so bili rezultati za leto 2005 presenečenje – med 29 najboljšimi srednjimi šolami po zaključnih izpitih je bila le ena državna šola. Razvrstitev upošteva vse srednje šole s 100-odstotnim uspehom. 14 % otrok

obiskuje zasebne osnovne šole in kar 20 % zasebne srednje šole. Pri tem se je delež otrok z maturo povečal s 25 % leta 1980 na 62 % leta 2004. Možnosti iskalcev zaposlitve brez mature so minimalne: kljub temu v Franciji 160.000 učencev letno zapusti šolo predčasno. Stroka je predlagala, da naj bi imele šole več svobode pri plačilu dobrih učiteljev, za eksperimente in specializacijo, za šport. Ovira uvedbi večje operativne avtonomije na področju javnega sektorja je njihova centralizacija, ki tovrstne načrte spreminja bolj v teorijo kot v prakso (The Economist, 11. 3. 2006, str. 28).

Drugi razlogi za privatizacijo vključujejo liberalizacijo mednarodnega trga in globalizacijo. Z analizo vprašalnika, ki je bil leta 1994 posredovan vsem članicam Evropske unije, so raziskovali privatizacijo javnih storitev. Raziskava je pokazala, da je bilo izpeljanih različno število privatizacij v obdobju od 1985 do 1995: Velika Britanija: 32, Nizozemska: 61, Finska: 8, Belgija: 5, Avstrija, Danska in Švedska: 4, Francija: 2, Luxemburg: 1 (Torres, Pina, 2002, str. 43).

Za to so bili navedeni različni razlogi – Avstrija: politične in finančne potrebe, Belgija: večja neodvisnost in odgovornost managementa, Danska: izboljšati kakovost javnih storitev, Finska: predstaviti tehnike poslovnega managementa, Francija: učinkovitost managementa, Nizozemska: povečati konkurenco in izboljšati finančno strukturo, Švedska: večja učinkovitost ter boljša mednarodna in nacionalna konkurenca. Očitno je, da so države želele izboljšati učinkovitost in kakovost storitev.

Analitiki ugotavljajo, da je za učinkovito poslovanje in gospodarjenje s sredstvi pomembnejša konkurenčna tržna struktura (Hrovatin, 2003, str. 1). Privatizacija monopolov je povzročila le zamenjavo javnih za zasebne monopole. Kadar konkurenca v dejavnostih, kjer so prisotna javna podjetja, ni mogoča, država spodbuja konkurenco z obveznimi javnimi razpisi, koncesijami, pogodbenim opravljanjem dejavnosti. Privatizacija in komercializacija javnega sektorja sta predvsem rezultat zunanje prisile države, ki poskuša z institucionalnimi rešitvami povečati njegovo učinkovitost. Spreminjanje je zahtevno opravilo zaradi strokovnih dilem in odprtih vprašanj, istočasno pa povzroča tudi odpore in nesoglasja med zaposlenimi. Nadomeščanje utečenih postopkov z novostmi zbuja odpor, strah in stres med tistimi zaposlenimi, ki menijo, da jim ne bodo kos.

V določenih industrijskih panogah, kot so telekomunikacije, je bila privatizacija povezana s promocijo konkurence. V nekaterih državah, na primer v Španiji, so javne storitve, na primer plin, električna energija, voda in kanalizacija, upravljali tako zasebni in javni sektor oziroma podjetja, ki so delovali skupaj na podlagi regulacije (Torres, Pina, 2002, str. 45).

Uspešna regulacija naj bi ustrezala željam uporabnikom storitev in potrebam delničarjev: večja učinkovitost, zagotovljeni viri za investicije in zmanjšanje tveganja. Regulator mora ustvariti

pogoje za trajen, enakopraven in neoviran dostop do javnih storitev, pri čemer mora upoštevati tudi socialni vidik. Ni mogoče spregledati obstoja nasprotja interesov: cilj podjetij je, da ustvarijo dobiček za svoje investitorje, cilj regulatorjev pa je zagotoviti storitve uporabnikom pod najboljšimi pogoji.

Ena od najopaznejših usmeritev je bila "eksternalizacija" javnih storitev, ki jo ponazarjajo predvsem oddaja del zunanjim izvajalcem, privatizacija, prenos pristojnosti na nižjo raven javne uprave, ustanavljanje avtonomnih agencij, uvajanje novega javnega managementa, zmanjšanje neposrednih investicij iz proračuna, krepitev javno-zasebnega partnerstva, deregulacija (Pollit, Bouckaert, 2004, str. 8).

Za ponazoritev tega trenda se uporablja anketa, ki je zajela 20 mest v državah Evropske unije z več kot 500.000 prebivalci. Vprašalniki so bili poslani 11 državam: Belgiji (Bruselj), Franciji (Pariz, Toulouse, Lyon), Nemčiji (Dortmund, Hanover, Frankfurt, Nurnberg, Leipzig); Nizozemski (Rotterdam); Irski (Dublin); Portugalski (Lizbona); Danski (Kopenhagen); Finski (Helsinki); Italiji (Genova); Angliji (Manchester) in Španiji (Madrid, Malaga, Bilbao, Sevilla in Zaragoza) (Torres, Pina, 2002, str. 41–47).

Raziskava je pokazala, da je bil precejšen delež storitev javnega sektorja v takratnih članicah Evropske unije dekoncentriran ali eksternaliziran. Pomemben del dejavnosti javnega sektorja so upravljali (nadzorovali) organi lokalne uprave, ki so bili politično in, v večini primerov tudi finančno, odgovorni za zagotavljanje teh storitev.

Pogosto so bile v pogodbe za privatizacijo javnih storitev vključene tudi obveznosti, ki so določale finančno politiko, politiko zaposlovanja, investicij, varovanja, prodaje nekaterih dobrin in storitev. Raziskava opozarja na premajhno pozornost področjem, ki so jih izpostavili uporabniki storitev: varovanje državljanov pred izkoriščanjem podjetij in nepravilno višanje cen.

Uspešno strukturiranje teh dogovorov zahteva od zaposlenih v državni upravi, javni upravi in javnem sektorju več kot le "posloven" pristop. Veliko pastí spremlja razvoj dobavnih dogovorov z zasebnim sektorjem. Koristi, ki so nam na voljo ob vključitvi zasebnega sektorja, ne naraščajo že s samo širitvijo sodelovanja. Celostna odgovornost in dobro ocenjevalno ogrodje od identifikacije projekta do uresničitve, sta potrebna za maksimiranje koristi pri zagotavljanju storitev s strani zasebnega sektorja. Odsotnost teh mehanizmov lahko vodi do večjih izgub od predvidenih koristi. Prav tako so za pridobitev politične sprejemljivosti potrebni močni nadzorni mehanizmi. Država mora biti sposobna prikazati javnosti, da vključitev zasebnega sektorja pri zagotavljanju storitev doseže večje koristi v primerjavi z tradicionalnimi metodami (Hrab, 2004, str. 45).

Stroka praviloma ne nasprotuje uvajanju različnih oblik privatizacije v javnem sektorju. Nesprejemljiva je le iluzija, da lahko privatizacija reši vse težave, saj prinaša vrsto novih socialnih, političnih in tudi ekonomskih težav (Setnikar Cankar, 2005, str. 177–182).

Slovenija se ukvarja s pomanjkanjem domačega kapitala, slabo razvitim trgom kapitala in majhnim zanimanjem tujega kapitala za skupne naložbe. Zato se to pozna tudi pri investicijah zasebnega sektorja v negospodarstvu. Večina investicij se financira še vedno proračunsko. Javna podjetja, ki se organizirajo po podjetniških načelih, se srečujejo s prezaposlenostjo. Zato različne oblike privatizacije povzročajo zmanjšanje števila zaposlenih in povečevanje že tako visoke stopnje nezaposlenosti. V nekaterih dejavnostih so se zvišale cene storitev. Praviloma je to primer na področjih, kjer ni možna visoka stopnja konkurenčnosti in so nizke stopnje donosa, ob tem pa ne prihaja do zniževanja stroškov ali povečevanja kakovosti storitev (Hrovatin, 2005, str. 22). Privatizacijske oblike ustvarjajo možnosti izbire, katerih uresničitev je odvisna predvsem od kupne moči povpraševalcev. Slovenska družba postaja vedno bolj razslojena, stopnja neenakosti je vedno večja, koristi od gospodarske rasti so neenakomerno porazdeljene med prejemnike dohodkov. Uvajanje tržnih meril in pogojev poslovanja na področje negospodarstva spreminja tudi odnos do organizacije in ekonomike poslovanja javnega sektorja.

Avtokratsko spreminjanje obstoječega stanja je slaba odločitev, ki prej ali slej pokaže svoje negativne posledice. Zato do sprememb ne prihaja v okoljih, kjer ni niti prisile niti spodbude za njihov nastanek. Spodbude in prisile za spremembe so zunanje, kadar objektivni pogoji delovanja sistema silijo zaposlene, da niso zadovoljni z doseženim, ampak ves čas iščejo boljše rešitve.

Praksa je pokazala, da so elementi, ki vodijo v tako ravnanje, v zadostni meri prisotni v konkurenčnem tržnem sistemu. Obstoj zadostne konkurence, prizadevanje za prodajo blaga in storitev, zahtevnost kupcev glede kakovosti in drugih pogojev prodaje proizvodov, konkurenca s kakovostjo in ceno, finančno tveganje in možnost prenehanja poslovanja so pogoji, ki zahtevajo prilagajanje in spremembe, ki imajo konkretne, merljive rezultate. V okoljih, kjer deluje odprt, konkurenčen tržni sistem, obstaja dovolj motivov za spremembe poslovanja.

Bistveno drugačen je položaj v panogah in dejavnostih, ki ne delujejo pod tržnimi pogoji ali kjer ni prisotne konkurence, zato ker so ponudniki proizvodov ali storitev monopolisti (Hrovatin, 2003, str. 11–30). V tem primeru ni praktično nobene zunanje prisile za spremembami obstoječega poslovanja in zagotavljanja proizvodov ali storitev. Odsotnost možnosti izbire pogosto onemogoči kupce oziroma uporabnike, da bi zahtevali želeno količino dobrin, boljšo kakovost, pravočasno storitev, strokoven in korekten odnos. Tak položaj najpogosteje najdemo na področju javnega sektorja, kjer prevladujejo državna lastnina ob omejenem obsegu zasebne lastnine, visoka stopnja proračunskega financiranja dejavnosti, naravni monopoli in netržni pogoji proizvodnje proizvodov oziroma storitev. Ideja o združitvi starih upravnih načel in novih

tržnih načel zato, da bi se ustvaril bolj kakovosten in racionalnejši upravni sistem, je prav gotovo intelektualni izziv.

## **4 JAVNA UPRAVA IN PODJETNIŠTVO**

### **4.1 Podjetniško delovanje javne uprave**

Israel Kirzner je poudaril značilnost podjetnika, da je sposoben budnosti, da prepozna tržno priložnost, ko začne z novo firmo, in da inovira. Schumpeter je poudarjal, da so novi proizvodi in tehnike veliko bolj pomembno konkurenčno orožje od nižjih cen. William Baumol ugotavlja, da je čakanje na inspiracijo in naključje preživel. Firme organizirajo oddelke za raziskave in razvoj ter jih vključijo v svoje načrte. Njihovo modeliranje je podobno drugim investicijskim odločitvam. Večina inovacij so samo izboljšave obstoječega. Frederic Scherer pa opozarja, da resnične novosti nastajajo v novih firmah, ki začnejo svojo pot s temi inovacijami in ne v oddelkih za raziskave in razvoj obstoječih korporacij. Meni, da sta razloga dva: samo podjetniki izpeljejo radikalne inovacije. Razlog so težave, ki jih predstavljajo spremembe obstoječih procesov, zato se jih proizvajalci ne lotevajo. Istočasno so ti projekti zelo tvegani: Thomas Astebrot navaja, da je od 1091 raziskovalcev v Kanadi leta 2003 le 75 raziskovalce s svojimi inovacijami doseglo trg: 6 od njih je doseglo 1.400 % stopnjo donosa, 45 pa je imelo izgubo. "Dotik norosti" je po Baumolu potreben za tako tvegane projekte (The Economist, 11. 3. 2006).

Tudi organizacije na področju javnih storitev naj bi delovale bolj podjetniško. Toda upravljanje podjetja ali zavoda s področja gospodarstva ni enako kot upravljanje organizacij s področja gospodarstva. Razlike so posledica dejstva, da imajo organizacije javnega sektorja drugačen namen poslovanja in posebne odnose z uporabniki svojih storitev.

Poseben položaj organizacijam določa proračunsko financiranje. Nadzorujejo se ne le uporaba sredstev in predmet oziroma vsebina delovanja, ampak tudi način upravljanja, kadrovanje in odpuščanje zaposlenih, plače, napredovanje, delovni čas, ocenjevanje, organizacija, nastanitev, uporaba informacijske tehnologije. Pravila so določena centralistično, njihove spremembe pa neodvisne od posameznega managerja.

Vzrok za nadzor naj bi bilo zagotavljanje boljše kakovosti storitev v okviru razpoložljivih sredstev. Zaradi velikosti državne uprave, ki onemogoča učinkovito upravljanje, se ustanovijo samostojne oziroma vladne agencije za zagotavljanje storitev (Holtz-Eakin, Rosen, 2004) .

Pri iskanju pravih organizacijskih oblik moramo upoštevati funkcije in okolje, v katerem delujejo: zmožnost tržnega konkuriranja, naravo in obseg socialne funkcije organizacije, ali se

organizacija ukvarja predvsem s svetovanjem, ali sprejema regulatorno funkcijo ali funkcijo ustvarjalca politike ali zagotavlja storitve za javnost, možna stopnja komercializacije njenih storitev. Ustanovitev številnih različnih tipov organizacij (agencije, oddelki, instituti, javna podjetja in zavodi) z različnimi nalogami, finančno strukturo in režimom odgovornosti mora biti primerna naravi njihovih nalog (Jurančič, 2004).

V teh razmerah je mogoče uporabiti različne managerske sloge z različno stopnjo avtonomije. Obstaja vrsta instrumentov za izboljšanje poslovanja: decentralizacija odgovornosti za izbiro večine inputov, boljša specifikacija delovanja, jasni odnosi odgovornosti, izboljšanje finančnega in informacijskega managementa. Boljša organizacija, nižji stroški poslovanja na enoto storitve in višja kakovost storitev se poskušajo doseči tudi s spodbujanjem konkurence. Simuliranje podobnih razmer, kot vladajo v sektorju gospodarskih dejavnosti v tržnih razmerah z zadostno stopnjo konkurenčnosti, naj bi dosegli z javnimi razpisi oziroma tržnimi testi. "Konkuriranje s kakovostjo" uvaja konkurenčnost tudi za dejavnosti, ki so se do sedaj izvajale samo v javnem sektorju. To spodbuja inovativnost pri notranjih in zunanjih konkurentih. Pozornost se preusmeri na rezultate, postopke in cilje za izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti. Želja je, da bi že sama grožnja konkurence izboljšala kakovost in učinkovitost.

Za razvoj podjetništva in podjetniškega delovanja na področju javne uprave so pomembne tudi administrativne ovire in poslovno okolje.

Analiza konkurenčnih sposobnosti Slovenije je pokazala razmeroma majhen delež tujih neposrednih naložb. Eden od razlogov je nespodbudno podjetniško okolje, kjer pomenijo največjo izgubo časa za podjetja naslednja zakonsko predpisana administrativna opravila: pridobivanje različnih dovoljenj, dolgotrajen postopek registracije podjetja, prenos dejavnosti na novega lastnika, težave pri pridobitvi zemljišča in prostorskem razvoju ter prijavljanje davkov in prispevkov (Kovačič, Stanovnik, 2000, str. 34–35).

V okviru Akcijskega programa zaposlovanja v Sloveniji je vlada leta 2002 sprejela antibirokratski program za pospeševanje podjetništva. Cilji tega programa so (Urh, P., Basle, A., 2002):

- precejšnje zmanjšanje stroškov odpiranja novega podjetja;
- skrajšanje časa za odpiranje novega podjetja;
- odprava vseh administrativnih ovir, ki preprečujejo hitrejšo rast malih in srednje velikih podjetij;
- vzpostavitev takega sistema zaposlovanja in delovnopравниh razmerij na področju malega gospodarstva, ki bodo omogočali zadostno fleksibilnost malih podjetij in hkrati zagotovili primerno stopnjo socialne varnosti delavcev.

Administrativne ovire in dolgotrajni postopki ne pomenijo ugodnega podjetniškega poslovnega okolja za privabljanje tujih neposrednih naložb. Predvsem velja to pri večnacionalnih podjetjih, ki kot merilo pri odločanju o investiranju v majhno državo upoštevajo tudi učinkovito izrabo managerskega časa in ne izključno merila maksimiranja dobičkov. Zanimajo jih predvsem pogoji in omejitve glede svobode poslovanja. Prednost za majhne države je, da lahko zaradi svoje majhnosti uredijo poslovanje manj zapleteno.

#### 4.2 Ekonomski motivi za spremembe delovanja

V gospodarstvu se namenja veliko pozornost prenovi poslovanja. Tu so bili doseženi tudi najboljši rezultati, ki so pozitivno vplivali na ekonomske rezultate poslovanja. Velike korporacije so z uporabo informacijske tehnologije spreminjale svoje poslovne procese zato, da bi znižale stroške poslovanja, povečale produktivnost, ekonomičnost in rentabilnost ter izboljšale konkurenčne prednosti pred tekmeci na trgu. Profitni motivi, spodbujeni s tržno prisilo, bojem za ohranitev tržnih deležev, in maksimiranje finančnih rezultatov, so zahtevali in spodbujali inovacije poslovanja.

V gospodarstvu so skupine strokovnjakov in projektni način reševanja odprtih vprašanj že dolgoletna praksa, v javni upravi pa se tradicionalni odnosi spreminjajo počasneje. Tako so pri nas "strokovnjaki" za vodenje in upravljanje bolnišnic še vedno predvsem zdravniki, ne pa organizatorji, ekonomisti, pravniki, managerji.

Spremenjena vloga upravnega managementa vključuje (Giloith, Mier, 1993, str. 171):

1. **Planske odgovornosti:** upravni management je vključen v vse planske dejavnosti. Ni več zadnji na vrsti, ki bi, ko je proces že končan, samo ugotavljal organizacijske, finančne in druge posledice odločitev, ki so jih sprejeli drugi.
2. **Informacijski sistem:** treba je posebno pozornost namenjati integraciji notranjega in zunanega informacijskega sistema ter podatkovnih zbirk. Mehanizem povratnih informacij omogoča pravočasen nadzor stroškov in temelji na analizah cost-benefit posameznih storitev.
3. **Evalvacija:** odločitve upravnega managementa se lahko izboljšujejo le z evalvacijo kakovosti minulih odločitev.

Organizacija javne uprave, ki želi biti učinkovita, je politično avtonomna, visoko strokovna, upošteva potrebe in interese svojih uporabnikov. Za njeno učinkovitost je pomembno, da vodje

organizacijskih enot razpolagajo s sredstvi za stimulacijo učinkovitega in uspešnega dela zaposlenih. Zaradi posebnosti storitev bi zaposleni morali razumeti poseben pomen dejavnosti. Poleg integralnega državnega proračuna je uslužbenski sistem najmočnejše sredstvo, ki vpliva na strokovno usposobljen personalni organizem sodobne države. Dohodki zaposlenih bi morali biti čim bolj odvisni od doseženih rezultatov. Uslužbenski sistem mora biti prilagojen uresničevanju javnega interesa, ki naj ga uveljavlja javna uprava sodobne države.

Izhodišče za opredeljevanje ekonomske preнове poslovanja organizacij javne uprave je predpostavka, da sta ekonomičnost in konkurenčnost nacionalne ekonomije manjši tudi zaradi "birokratske" narave javne uprave.

Elementi take strategije so (Bouckaert, G., Verhoest, K., 1997):

- opredelitev prednostnih področij in njihovega proračunskega deleža;
- opredelitev medsebojnih vplivov vladnih ukrepov v družbi;
- sprememba strukture organizacije javne uprave;
- sprememba državnih organizacij bodisi v državna ali javna podjetja;
- spodbujanje uvajanja novih metod vodenja in upravljanja sredstev.

Strukturne spremembe v največji meri predstavljajo reorganiziranje državnih organizacij v javna in državna podjetja ter ustanovitev manjših administrativnih enot, pristojnih za administrativne naloge reorganiziranih državnih in javnih podjetij.

Pomen strukturnih sprememb opredeljujejo predvsem naslednje značilnosti:

- iskanje ravnotežja med decentralizacijo in centralizacijo;
- spremenjena vloga države vključuje vprašanja koordinacije in nadzora javnih storitev;
- obseg administracije in število njenih organizacijskih enot;
- iskanje ravnotežja med strukturnimi spremembami in spremembami upravljanja in vodenja;
- izbira primernih modelov za delovanje organizacij javnega sektorja.

V drugem koraku so strukturne spremembe usmerjene predvsem na odnose med javnim in zasebnim sektorjem, odnose znotraj javnega sektorja ter odnose med državnim sektorjem in preostalim delom javnega sektorja.

Ohranjanje ali celo povečanje centralizacije je znak "administrativno-birokratske kulture", značilne za t. i. "kontinentalni" upravni sistem, kjer zakoni in veljavne norme določajo položaj in funkcije zaposlenih v upravi. Isti ljudje določajo politiko in odločajo o obsegu javnih storitev (König, K., 1997). Izkušnje kažejo, da ni mogoče uvesti novih metod upravljanja sredstev brez zadostne stopnje decentralizacije. Eden najboljših primerov, ki kaže nasprotovanje uvajanju



novih oblik in metod delovanja enot v javnem sektorju, je zavzemanje za ohranjanje centralizacije oziroma nasprotovanje decentralizaciji javnega sektorja.

Decentralizacija zahteva novo politiko upravljanja, ki vključuje ugotavljanje rezultatov, elemente tržnega sistema in usmerjenost k uporabnikom. Pri reorganiziranih enotah pa se poudarijo predvsem novosti v odnosu do uporabnikov storitev. Bistvene značilnosti uvajanja novih metod vodenja in upravljanja sredstev na področju uprave so (Pollit, C., Hanney, S., 1997):

- uporaba elementov tržnega mehanizma, kot so konkurenčni razpisi in oddaja del zunanjim izvajalcem;
- uvedba proračunskega financiranja, ob upoštevanju rezultatov: upravljanje organizacij na podlagi pogodb in osredotočanje na rezultate;
- možnost uporabe sredstev, ki izhajajo iz racionalizacije poslovanja;
- možnost razpolaganja s sredstvi za stimulacijo učinkovitega in uspešnega dela zaposlenih, kjer bi bili dohodki zaposlenih čim bolj odvisni od doseženih rezultatov.

### 4.3 Avtonomija v javni upravi

Čeprav težko govorimo o popolni avtonomiji v javni upravi, razlikujemo dva tipa "avtonomije". Prva je **operativna avtonomija**, ki zajema (Kirkpatrick, G., 2005):

- upravljanje finančnih virov;
- upravljanje človeških virov;
- interno organizacijo in razporeditev enot.

Sistem operativne avtonomije, ki je učinkovit, omogoča organizacijskim enotam (Stuiveling, Turksema, 2005, str. 62):

- zmožnost ustvarjanja in pravico porabe vseh ali večjega dela dodatnih dohodkov. Komercializacija storitev javnega sektorja ima, kjer je to mogoče in smiselno, poleg finančnega učinka tudi pozitiven vpliv na produktivnost dela;
- večjo fleksibilnost pri porabi proračunskih sredstev ob koncu leta, ki vključuje pravico prenosa neporabljenih proračunskih sredstev v naslednje proračunsko leto;
- možnost konsolidacije različnih virov v skupnem proračunu, kar omogoča prelivanje sredstev in njihovo optimalno uporabo;
- fleksibilnost pri spreminjanju organizacijske strukture, pri politiki zaposlovanja in samostojnost pri zaposlovanju določenega osebja pod določenimi pogoji;
- pravico do uporabe dela ali vseh prihrankov, ki jih ustvari proračunski uporabnik z racionalnim poslovanjem.

Na ta način bodo uporabniki stimulirani za varčevanje s proračunskimi sredstvi, zniževanje stroškov poslovanja in povečevanje produktivnosti dela. Da ne bi bili nižji stroški rezultat manjšega obsega in slabše kakovosti storitev, so potrebni standardi za opravljanje dejavnosti. Te možnosti postavljajo vodstvo organizacij v bistveno drugačen položaj. Vključeno mora biti v vse planske dejavnosti. Njegova naloga ni, da bi, ko je proces že končan, samo ugotavljal finančne, organizacijske in druge posledice odločitev, ki so jih sprejeli drugi. Sodeluje pri strateškem načrtovanju, določa finančne zmožnosti, raven finančnih rezerv, predvideva tveganje, načrtuje vire. Zagotavlja pravočasen nadzor stroškov in analize cost-benefit posameznih storitev. Z evalvacijo poslovanja izboljšuje kakovost sprejetih minulih odločitev. Zato potrebuje dober informacijski sistem, ki omogoča vpogled v podrobnosti poslovanja (računovodstvo, poročila, računi, cene, kalkulacije itd.).

Navedene značilnosti po našem mnenju še ne pomenijo "podjetizacije" javnega sektorja, kot se očita poskusom na tem področju. "Podjetizacija", na primer bolnišnic, ne pomeni ohlapnejšega nadzora ali celo odpravljanja javnega nadzora nad njimi. "Podjetizacija" pomeni predvsem to, da so javne bolnišnice financirane po produktu, ki ga ponudijo, in ne na podlagi potrošenih proizvodov (Rus, 2001, str. 72).

Druga vrsta avtonomije je **strateška avtonomija**, ki vključuje (Kirkpatrick, G., 2005):

- možnost predlaganja in sodelovanja pri odločanju o vsebini delovanja;
- odločanje o prednostnih nalogah;
- izbira metod pri zagotavljanju storitev.

Organizacijske enote na področju javne uprave dejavno sodelujejo na naslednje načine:

- vključene so v proces konzultacij o vsebini in ciljnih njihovega delovanja;
- vključene so v proces dogovarjanja;
- organizacijske enote lahko enostransko določijo vsebino in cilje svojega delovanja.

Različne oblike in stopnje strateške avtonomije bodo odvisne od vrste področij dejavnosti, storitev in uporabnikov. Cilj sprememb je torej večja operativna avtonomija na nižjih ravneh in močnejši centralni nadzor nad upravljanjem in strategijo njihovega delovanja. Ključno za učinkovitejše delovanje enot javne uprave ni le ustanovitev avtonomnih organizacij, ampak tudi spodbujanje avtonomije, strokovne in finančne odgovornosti ter nadzora v vseh organizacijskih enotah.

#### **4.4 Novi javni management**

V obdobju devetdesetih let prejšnjega stoletja se je javni sektor v Evropski uniji spopadel z velikimi spremembami. Naraščajoče uvajanje tržnega mehanizma in porast javno-zasebnega partnerstva pri dostopu javnih storitev je zbrisalo meje med javnim in zasebnim sektorjem. Privatizacija javnega sektorja vključuje tudi zmanjšanje neposrednih proračunskih investicij in

deregulacijo. Ena od najbolj opaznih sprememb je bila "eksternalizacija" javnih storitev, ki jo je mogoče opaziti skozi korporativizem, oddajo del zunanjim izvajalcem (contracting-out, outsourcing), zasebnih finančnih pobudah in privatizacijo dejavnosti, ki so bile do takrat osrednji del javne uprave. Opaziti je bilo mogoče tudi prenos odgovornosti z državnih na avtonomne agencije. Te spremembe so del novega javnega managementa (Pollit, C., Hanney, S., 1997).

Novi javni management pomeni novo paradigmo s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in splošni učinkovitosti. Uvedba novega načina upravljanja v javni sektor zahteva jasne določitve ciljev delovanja, natančno alokacijo sredstev in razvoj kazalnikov merjenja delovanja. Čeprav je bil začetni cilj merjenja delovanja javnega sektorja predvsem v zniževanju proračunskega primanjkljaja, je merjenje privedlo do spremenjenega odnosa do uporabnikov storitev in bolj natančne opredelitve odgovornosti posameznih akterjev v javnem sektorju (Klun, 2005, str. 113).

Spremenjena vloga upravnega managementa vključuje (Falconer, 1997, str. 67–83:

- Informacijski sistem: v novih razmerah je treba posebno pozornost namenjati integraciji notranjega in zunanjega informacijskega sistema ter podatkovnih zbirk. Mehanizem povratnih informacij omogoča pravočasen nadzor stroškov in temelji na analizah cost-benefit posameznih storitev.
- Planske odgovornosti: upravni management je vključen v vse planske dejavnosti in je njihov integralni člen. Ni več zadnji na vrsti, ki bi, ko je proces že končan, samo ugotavljal organizacijske, finančne in druge posledice odločitev, ki so jih sprejeli drugi.
- Evalvacija: odločitve upravnega managementa se lahko izboljšujejo le z evalvacijo kakovosti minulih odločitev.

Definicije novega javnega managementa vsebujejo tri glavne smeri. To so: (1) neotaylorizem z vpeljevanjem racionalnih metod dela v državno upravo; (2) uvedba poslovno naravnanih podjetniških metod in tehnik dela v državni upravi ter (3) javni management kot sredstvo za transformacijo birokratske in demokratsko pasivne državne uprave v učinkovito, odzivno in uporabniško oblast (Farnham, Horton, 1996). V praksi želimo s tem doseči večjo racionalnost državne uprave pri uporabi sredstev.

Eden od ciljev sprememb je tudi sistematično podpreti in omogočiti razvoj sodobne e-uprave. Ta naj bi delovala po naslednjih načelih (Urh, Basle, 2002, str. 54):

- načelo enkratnega obveščanja:
  - organizacije in občani so dolžni vsako spremembo, ki zadeva njihov status do države, sporočiti samo enkrat, na eno mesto;
  - uprava mora biti organizirana tako, da bo spremembo izvedla v vseh informacijskih sistemih, v katerih se obravnavani podatki hranijo;

- načelo obveznega pridobivanja mnenj in soglasij po uradni dolžnosti:
  - upravni organi ne smejo zahtevati niti sprejeti od občana ali organizacije niti enega dokumenta, mnenja ali soglasja, ki dokazuje dejstva, ki so upravi že znana;
- načelo poslovanja brez osebnega stika s stranko, če to ni nujno potrebno:
  - to pomeni razvijanje rešitev, ki bodo zagotavljale varno poslovanje na daljavo, ne da bi stranka morala samo zaradi identifikacije osebno obiskati upravni organ;
- načelo delovanja po sistemu "vse na enem mestu":
  - za uporabnike Interneta naj bi storitve "vse na enem mestu" zagotovil elektronski javni portal, za preostale pa skupna pisarna, kjer bodo lahko stranke na enem mestu opravile večino uradnih opravil.

Modernizacija ne pomeni enostavno opuščanja obstoječih sistemov in njihovega nadomeščanja z novimi, ampak predvsem racionalizacijo obstoječih sistemov, pri čemer se upoštevajo njihove značilnosti delovanja. Pojem administrativne reforme je prevladujoč koncept v Evropi, ki simbolizira stalno potrebo po spremembah, ki se uresničuje v različnih oblikah in neposredno vplivajo na večjo ali manjšo konkurenčnost nacionalnih gospodarstev. Javna uprava mora postati učeča se organizacija (Dimovski, Penger, Žnidaršič, 2004, str. 8).

## **5 UGOTAVLJANJE UČINKOVITOSTI DELOVANJA JAVNE UPRAVE**

Tržno usmerjene, razvite države, ki so se spopadale z neugodnimi gospodarskimi rezultati, nezaposlenostjo, proračunskimi primanjkljaji, inflacijo itd., so izvedle reforme javne uprave kot del sprememb javnega sektorja, s katerimi so najprej spremenile objektivne pogoje delovanja večjemu ali manjšemu delu javnega sektorja. Nova pravila delovanja javnega sektorja zahtevajo predhodno opredelitev standardov delovanja, ki določajo obseg, kakovost in dostopnost storitev, ugotavljanje rezultatov delovanja in vzpostavitev mehanizmov vplivanja uporabnikov storitev.

### **5.1 Vrednotenje delovanja javne uprave**

Reforma javne uprave zahteva novo politiko upravljanja, ki vključuje ugotavljanje rezultatov in usmerjenost k uporabnikom. Pri reorganiziranih enotah je poudarek predvsem na odnosu do uporabnikov storitev.

Bistvene značilnosti uvajanja novih metod vodenja in upravljanja sredstev na področju uprave so:

1. uvedba proračunskega financiranja, ob upoštevanju rezultatov: upravljanje organizacij na podlagi pogodb in osredotočanje na rezultate;

2. uporaba elementov tržnega mehanizma, kot so konkurenčni razpisi in oddaja del zunanjim izvajalcem;
3. možnost uporabe sredstev, ki izhajajo iz racionalizacije poslovanja;
4. možnost razpolaganja s sredstvi za stimulacijo učinkovitega in uspešnega dela zaposlenih, kjer bi bili dohodki zaposlenih v čim večji meri odvisni od doseženih rezultatov (Pollit, C., 1997).

To pomeni uvajanje podjetniško-poslovnih konceptov, kot so (Žurga, 1997):

- ločitev politične (strateške) in strokovne (operativne) funkcije;
- določitev vizije, poslanstva in ciljev organizacije ter uvedba strateškega managementa s podobnimi značilnostmi kot v zasebnem sektorju;
- usmerjenost k uporabnikom javnih storitev;
- naravnost k rezultatom in doseganju učinkovitosti ter uspešnosti, kar pomeni tudi racionalno vedenje, merjenje učinkov in vzpostavljanje odgovornosti;
- avtonomija, decentralizacija in delegiranje odgovornosti;
- fleksibilnost prek deregulacije in strateškega managementa;
- spodbujanje konkurence (privatizacija, deregulacija ipd.);
- izboljšanje ravnanja z ljudmi pri delu;
- izboljšanje komunikacije prek deregulacije in informacijske tehnologije;
- smotrna izraba finančnih sredstev.

## **5.2 Uporabnost kazalcev delovanja**

Cilj zasebnih podjetij je finančni učinek (dobiček ali kapitalski donos, zato imajo na voljo vrsto finančnih kazalnikov, ki so skladno z računovodskimi standardi postavljeni povsod enako). Zasebni sektor ima jasna merila za spremljanje učinkovitosti in uspešnosti. Učinkovitost kaže število proizvedenih učinkov z danimi proizvodnimi tvorci. Kot meri učinkovitosti se pojavljata produktivnost, ki kaže učinkovitost dela, in ekonomičnost, ki kaže učinkovitost vseh proizvodnih dejavnikov. Rentabilnost je kazalec doseganja cilja poslovanja podjetja. Ker je v skladu z neoklasično teorijo cilj podjetja dobiček, je dobiček mera uspešnosti.

Iskanje kazalcev delovanja tudi v javnem sektorju je posledica (Boyle R., 1996):

- zahteve po opredelitvi storitev delovanja in enot merjenja;
- uvajanja stalnega in kakovostnega nadzora nad porabo proračunskih sredstev ter ugotavljanja vrednosti storitev glede na potrošena sredstva;
- ugotavljanja stroškov delovanja in razpoložljivih virov.

Kazalci delovanja se uporabljajo za iskanje boljših možnosti. Določene meritve zagotavljajo odgovore na vprašanja o delovanju javne uprave. Kazalci omogočajo določitev standardov, ki zagotavljajo enako kakovost storitev za vse uporabnike ne glede na mesto uporabe. Pomembna je spremljava porabe sredstev glede na obseg in kakovost storitev.

Kazalci delovanja so potrebni za (Hočevar, 2002):

- spremljanje uresničevanja postavljenih načrtov delovanja;
- presojanje rezultatov in potrebnih sredstev;
- presojo višine stroškov;
- iskanje načinov za obvladovanje in zmanjšanje stroškov;
- izboljšanje kakovost storitev;
- določanje prednostnih nalog in usmerjanje uporabe sredstev.

Koristno je, če se izbrani kazalci delovanja uporabijo skupaj z rezultati drugih ocenjevanj. S tem se zagotovi širši vpogled v delovanje in omogoči sprejemanje boljših ukrepov.

Kazalci sami ne povedo dovolj o opravljanju storitev. Šele primerjava jih naredi uporabne. Tako časovna primerjava določa trend in relativno spremembo. Primerjava izvedbe s cilji ali standardi omogoča določitev stopnje uspešnosti. Primerjava z rezultati primerljivih enot javne uprave določa mesto enote v sistemu.

Za pozitiven odnos do uvedbe kazalcev je torej potrebno ravnotežje med uporabo kazalcev za nadzor, finančno odgovornost in razvoj. Uporaba kazalcev deluje najbolj pozitivno, ko je poudarek na razvoju, izboljšanju delovanja, izobraževanju ter v manjši meri na nadzoru in ugotavljanju odgovornosti (Tekavčič, Peljhan, 2004, str. 35).

Gledano širše, imamo šest skupin sodelujočih: izvajalci politik, nadzorniki porabe sredstev, vodilno osebje enote javne uprave, zaposleni, uporabniki, prebivalci. Vsaka skupina ima različne interese in daje prednost različnim kazalcem. Praviloma so v določanje kazalcev vključeni predstavniki le nekaterih skupin, na primer vodilno osebje, izvajalci politik in nadzorniki porabe. Centralistični pristop daje prednost kazalcem uporabe virov, števila zaposlenih, opreme itd. Uporabnikom storitev pa so po navadi pomembnejši kazalci kakovosti, obsega, dosegljivosti storitev.

### **5.2.1 Sistem uravnoveženih kazalcev**

Sistem uravnoveženih kazalcev (Balanced scorecard – BSC) se kot nov sistem uvaja na področje javne uprave. Ko sta Kaplan in Norton leta 1992 objavila prvi članek o sistemu uravnoveženih

kazalcev, nihče ni predvidel take odmevnosti njunih ugotovitev. Sistem uravnoveženih kazalcev pokriva praznino med opredelitvami ciljev in njihovo uresničitvijo.

Uspeh sistema uravnoveženih kazalcev temelji na treh temeljnih načelih (Tekavčič, Megušar, 2002, str. 24):

- A) šele jasna opredelitev vizije in strategije omogoča njuno uresničevanje v praksi;
- B) treba je opredeliti finančne in tudi druge dejavnike uspeha: finance, kupci, organizacija in upravljanje, rast. Navedeni dejavniki morajo biti usklajeni s cilji delovanja;
- C) vsak mora opravljati naloge, ki omogočajo uresničitev strateških ciljev organizacije. Njihovo uresničevanje mora biti merljivo s sistemov kazalcev.

Pri uvajanju sistema uravnoveženih kazalcev je treba upoštevati vse posebnosti negospodarstva in predvsem neprofitnih organizacij. To so okolja, kjer je manj izkušenj s področja managementa, profitne naravnosti delovanja in projektnega reševanja nalog. Še vedno prevladuje prepričanje, da je osnovno poslanstvo neprofitnih organizacij zagotavljanje storitev. Omenjeni sistem pa postavlja v ospredje finančni vidik in zadovoljstvo uporabnikov, pri tem največkrat uporabnik storitev in njihov plačnik nista isti osebi oziroma organizaciji. Zato tudi spremembe kakovosti in zadovoljstva uporabnika storitve nimajo nujno pozitivnih posledic na finančni položaj neprofitne organizacije (Marušič, 2005, str. 23).

Izpostavili bomo definiciji dveh pogledov na učinkovitost (Brown in Jackson, 1990, str. 195):

- X-učinkovitost, ki se ugotavlja v organizaciji, ki ustvarja storitve. Ugotavljamo stroške, pri katerih se proizvede dani obseg storitev javnega sektorja. Postavljajo se vprašanja: Ali za dani obseg proizvodnje porabijo najmanjši obseg proizvodnih tvorcev? Ali organizacije proizvedejo proizvode in storitve, ki zadovoljujejo potrebe državljanov? Ali je zaposlitev v organizacijah javnega sektorja ustrezna? Ali zaposleni uporabljajo najučinkovitejše tehnologije? Če so odgovori na zgornja vprašanja negativni, govorimo o X-neučinkovitosti. (Andoljšek, 2005)
- Alokacijska učinkovitost se uporablja za ugotovitev, ali so bili proizvodni tvorca porabljeni skladno z željami in finančnimi zmožnostmi končnih potrošnikov. Čigave preference najbolj vplivajo na odgovor na to vprašanje? Zanima nas, ali javni sektor proizvede obseg in strukturo javnih storitev, ki jih narekujejo potrebe? Imamo opraviti z institucijami javne uprave oziroma javnega sektorja, ki se ne financirajo s prodajo proizvodov in storitev, ampak so odvisne od sredstev proračuna. Javne ustanove proizvajajo javne dobrine v zameno za sredstva iz proračuna.

Cilj javnega sektorja je zadovoljiti potrebe državljanov. Zadovoljitev bo optimalna samo, če bo ponudba ustrezala povpraševanju po javnih dobrinah. Pri tem je treba zasledovati cilj, da javne dobrine ustrezajo željam državljanom (alokacijska učinkovitost) ter da so proizvedene ob minimalnih stroških in želeni kakovosti (x-učinkovitost). Posredniki pri doseganju obeh ciljev so javni uslužbenci, ki iščejo načine in informacije, kako čim bolj zadovoljiti potrebe državljanov po javnih dobrinah. S tem v zvezi se pojavi potreba po ustrezni organiziranosti, ki zadeva delitev dela, porabo proizvodnih tvorcev, spodbude zaposlenih za učinkovito delo itd. Drugi pogled se nanaša na analizo delovanja institucij v javnem sektorju. Znotraj tega so izpostavljeni stroški proizvodnje in vse, kar nanje vpliva (Andoljšek, 2005).

X-neučinkovitost izvira predvsem iz neoptimalno določenih načrtov oziroma nedoslednega izpolnjevanja odnosa med uporabnikom proračuna in vlado. Na eni strani vlada nima zadostnih informacij, da bi natančno opredelila, kaj mora organizacija za določen obseg sredstev narediti, na drugi strani pa ostajajo ovire za nadzor uporabnika proračuna. V teh primerih govorimo o asimetriji informacij (Kirkpatrick, 2004, str. 4). Zamisel o merjenju učinkovitosti in uspešnosti se je pojavila že na začetku dvajsetega stoletja prejšnjega tisočletja. Obdobje merjenja učinkovitosti lahko razdelimo na pet faz, ki so prikazane v preglednici 2.



Preglednica 2: Razvoj strategij za izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti

Obdobje	Problem	Izbrana strategija
1900–1939 Industrializacija	Rast organizacij v javnem in zasebnem sektorju	(a) Hierarhična organizacijska struktura (b) Racionalizacija delovnih procesov (c) Svetovanje in motiviranje zaposlenih (d) Vodstvena strategija POSDCORB
1939–1945 Druga svetovna vojna	Kakovost vojne proizvodnje	Nadzor kakovosti proizvodov
1945–1965 Povojni razvoj	Nadzorovana rast Motiviranje zaposlenih	(a) Financiranje ciljnih projektov glede na uspešnost (b) Teorija X/Y
1965–1980 Analize programov	Pojavljanje problemov uspešnosti in učinkovitosti Motiviranje zaposlenih	Analiziranje operacij, strategija stroškov in koristi, strateško načrtovanje, organizacijski razvoj
1980 do danes Paradigma kakovosti	Izboljševanje učinkovitosti in uspešnosti skozi organizacijo	(a) Zunanje storitve, partnerstvo, zmanjševanje organizacijskih ravni, uporaba informacijske

	Zaupanje vodstvu	tehnologije (b) Strateško načrtovanje, TQM in sorodne strategije
--	------------------	--

Vir: Bouckaert, 1990, str. 53–89

Pri opredelitvi učinkovitosti organizacije javnega sektorja naletimo na podobne pojme, ki pa imajo različen pomen. Povzemamo naslednje pojmovanje:

"Uspešen subjekt javne uprave mora biti učinkovit pri izvajanju svojih storitev, ekonomsko mora izrabljati delo in druge proizvodne dejavnike, procesi, pri katerih delavci spreminjajo vložke v izloške, morajo biti kakovostni. Le tako bo dosegel optimalen izid." (Andoljšek, 2005, str. 87–100).

Navedena trditev vsebuje vse pojme, ki jih srečamo pri ugotavljanju učinkovitosti in uspešnosti organizacij v javni upravi. V preglednici 3 navajamo angleške izraze, slovenski prevod in razlago:

Preglednica 3: Pregled in opredelitev posameznih pojmov

<i>Outcome</i>	Izid	Kaže uspešnost in s tem doseganje cilja. Izid je družbeno določen smoter delovanja organizacije. Kaže vpliv delovanja organizacije na okolje in ovrednotenje delovanja organizacije, ki ga izvede družba (npr. stopnja brezposelnosti v regiji, manjši davčni dolg državljanov).
<i>Output</i>	Učinek	Rezultat procesov ali dela organizacije, njen proizvod ali storitev (npr. izdana odločba, diplomant).
<i>Input</i>	Vložek	Proizvodni dejavniki, ki vstopajo v proces proizvodnje blaga ali storitev in so potrebni za opravljanje dejavnosti (npr. zaposleni, kapital, delovna sredstva).
<i>Process</i>	Proces	Vse dejavnosti pri spreminjanju vložkov v izloške (npr. obdelava podatkov, obveščanje med zaposlenih, priprava odločbe).
<i>Quality</i>	Kakovost	Nivo kakovosti določa razlika med pričakovano in prejeta storitvijo, kot jo zazna uporabnik.

Vir: Andoljšek, 2005, str. 93

Učinkovita enota javne uprave je politično avtonomna, visoko strokovna, upošteva potrebe in interese uporabnikov. Za njeno učinkovitost je pomembno, da vodje organizacijskih enot razpolagajo s sredstvi za stimulacijo učinkovitega in uspešnega dela zaposlenih. Dohodki zaposlenih bi morali biti čim bolj odvisni od doseženih rezultatov. Zaradi posebnosti storitev bi morali zaposleni razumeti poseben pomen dejavnosti. Poleg integralnega državnega proračuna je uslužbenski sistem najmočnejše sredstvo, ki vpliva na strokovno usposobljen personalni organizem sodobne države. Uslužbenski sistem mora biti prilagojen uresničevanju javnega interesa, ki naj ga uveljavlja javna uprava sodobne države.

## 6 INVESTICIJE V JAVNI UPRAVI

Eden najpomembnejših dejavnikov zagona narodnega gospodarstva so investicije. Z naložbami se povečujeta učinkovitost in konkurenčna sposobnost narodnih gospodarstev in podjetij.

Obstaja veliko literature o empiričnem testiranju vpliva javne porabe (oziroma javnih investicij) na gospodarstvo. Avtorja Batina in Ihori ugotavljata, da obstajajo različne vrste javnega kapitala, ki nimajo vse enakega vpliva. Tudi empirične opredelitve so lahko različne. Težko je empirično dokazati, da bo novo letališče močnejše vplivalo na lokalno ekonomijo kot nova avtocesta (Batina, Ihori, str. 271).

Avtorja poudarjata, da je Aschauer prišel leta 1989 do precej presenetljivih rezultatov: javne investicije so bile bolj produktivne kot zaseben kapital ali delo. Ugotovil je, da druge oblike trošenja (npr. državna poraba, izdatki za vojsko, plače zaposlenih v državni upravi) ne povečujejo rezultatov zasebne proizvodnje. Vlaganja v infrastrukturo (avtoceste, tovorni tranzit, letališča, energetska infrastruktura) so imela statistično značilno pozitiven vpliv. Izračunal je tudi pozitiven vpliv investicij v avtoceste na gibanje proizvodnje v industriji. Še več, upad produktivnosti v ZDA je pripisal zmanjšanju trošenja kapitala za javne investicije (Batina, Ihori, str. 272). Kritiki teh izračunov so očitali, da ni upošteval energetske krize in statistične značilnosti podatkov, zato so menili, da ni našel dokazov o velikem vplivu investicij javnega kapitala in gospodarske rasti.

Aaron (1990) in Eisner (1991) sta pokazala na obratno povezanost med investicijami javnega kapitala in gospodarskimi pokazatelji. Ko postane družba bogatejša, več potroši za javno infrastrukturo, tako da povečanje BDP v resnici povzroči rast porabe javnega kapitala. Enako lahko med recesijo, ko je BDP manjši, vlada uporabi investicije v javno infrastrukturo za spodbujanje zaposlovanja in rasti proizvodnje. Aschauer je dopolnil svoje prvotne ugotovitve: leta 1993 je predlagal, da je 10 % padca produktivnosti mogoče razložiti z zmanjšanjem porabe za javno infrastrukturo. Vendar sta Lynde in Richmond (1992, 1993) z novimi izračuni pokazala, da je 40 % znižanja produktivnosti mogoče pripisati znižanjem trošenja javnega kapitala (Batina, Ihori, str. 275).

Seveda ne smemo zanemariti vpliva javnih investicij na stroške gospodarstva. Pri tem so bile dejavnosti v zelo različnem položaju. Nadiri in Mamuneas sta leta 1994 ugotovila, da so javne investicije negativno vplivale na stroške za večino panog v njihovem vzorcu. Fernard (1999) je potrdil tezo, da so imele panoge tovarnega prometa največje koristi od gradnje cest in avtocest v ZDA v obdobju 1953–1989. Podobno je študija o vplivu investicij v infrastrukturo na produktivnost v kmetijstvu v ZDA pokazala statistično pozitiven vpliv. Pereira in Andraz sta leta 2003 upoštevala podatke za 12 panog industrije v ZDA v obdobju 1956–1997 ter ugotovila, da imajo javne investicije pozitivne učinke na BDP, na zasebne investicije in na zaposlenost na agregatni ravni. Ugotovila sta, da je 1 milijon USD javnih investicij ustvarilo 270 delovnih mest. Vpliv se je razlikoval med panogami industrije. Največji pozitiven vpliv je ugotovil na proizvodnjo aluminija, gradbeništvo in storitve. Negativen vpliv je ugotovil za kmetijstvo, premogovništvo, komunikacije, finančne storitve, zavarovanje in nepremičnine. Največ delovnih mest so javne investicije ustvarile v gradbeništvu, storitvah, trgovini na drobno. Istočasno so javne investicije vplivale na zmanjšanje delovnih mest v storitveni dejavnosti, kmetijstvu, premogovništvo, komunikacijah, trgovini na veliko. Mednarodne primerjave so potrdile pozitiven vpliv investicij v javno infrastrukturo na proizvodnjo in rast BDP ter negativen vpliv na stroške (Batina, Ichori, 282).

Področje investicij v javni upravi in v javnem sektorju ureja predvsem Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 36/2004).

Učinkovitost porabe javnih sredstev je cilj, ki naj bi ga dosegli z učinkovitim zagotavljanjem finančne discipline uporabnikov javnih sredstev. Pomembno je zaupanje javnosti v delo države (lokalne skupnosti) in njenih organov pri trošenju javnih sredstev. Zagotovljeni naj bi bili preglednost in poštenost postopka ter omogočen stalen nadzor demokratičnih ustanov.

Z javnimi naročili naj bi se zagotovil tudi cilj odprte konkurence med vsemi zainteresiranimi gospodarskimi subjekti. Konkurenca pozitivno vpliva tako na učinkovitost porabe javnih sredstev in tudi na boljšo organiziranost in povečanje konkurenčne sposobnosti ponudnikov ter na racionalizacijo poslovanja gospodarskih subjektov. Zahtevana čedalje večja konkurenčna sposobnost, ki se prek javnih razpisov preverja sproti, prinaša potrebo po prestrukturiranju in prilagoditvi podjetij razmeram na trgu. Predpisi s tega področja imajo tudi protikorupcijske klavzule, ki onemogočajo sprejemanje odločitev naročnika, če so odvisne od dobljenih ali obljubljenih materialnih koristi (Vesel, Mužina, 2004, str. 108).

## **6.1 Priprava in izvedba investicij**

Okvir za pripravo investicijske dokumentacije je Uredba o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja, ki je zajeta v Uradnem listu RS, št. 82/1998, z dopolnili 86/1998, 43/1999, 79/1999, 39/2000 in 02/2004. Določa namreč vrste investicijske dokumentacije, obvezno vsebino in postopke potrjevanja ter tudi merila za izbiro projektov.

Investitor mora opredeliti cilje investicije, predloge različnih variant za doseg določenih ciljev, občutljivost posameznih variant, investicijske izdatke in stroške v fazi obratovanja ter koristi v življenjski dobi projekta, kritične parametre projekta z manjšo zanesljivostjo projekcij in izbiro najoptimalnejše variante (Jordan, 2005). Investitor začne postopek oddaje javnega naročila šele po izdelanem in potrjenem investicijskem programu in uvrstitvi projekta v načrt razvojnih programov. Pri načrtovanju projektov za naslednje štiriletno obdobje se najprej uvrstijo že začeti projekti, preostala sredstva pa se namenijo novim projektom.

Zakon o javnih financah (1999) je uvedel planiranje investicij v javni upravi oziroma v javnem sektorju. Cilji so bili naslednji (Pučko, 2005):

- združiti javne investicije na ravni države;
- prikazati projekte in programe za doseg ciljev iz dolgoročnih načrtov;
- zagotoviti kakovostno podlago za planiranje.
- uvesti večletno razvojno načrtovanje;
- poenostaviti izvajanje investicijskih projektov;

Postopek sprejema investicijske odločitve se zaključi s potrditvijo investicijske dokumentacije. Investitor sprejme odločitev o nadaljevanju dejavnosti na podlagi ocene, da je investicija (Zaletel, Živec, 2005, str. 23):

- skladna s strateškimi cilji;
- predstavljena skladno s predpisano metodologijo;
- izvedljiva, kot je predvideno v dokumentih;
- predstavljena z merili učinkovitosti, ki določajo normative in standarde.

Preglednica 4: Obvezna investicijska dokumentacija glede na ocenjeno vrednost investicije

VRSTA DOKUMENTACIJE	VREDNOST INVESTICIJE (milijonov SIT)			
	Do 50	Od 50 do 100	Od 100 do 500	Nad 500
DIIP-dokument identifikacije investicijskega projekta	ni obvezno <sup>1</sup>	obvezno	obvezno	obvezno
PIZ-predinvesticijska zasnova	ni obvezno	ni obvezno	ni obvezno	obvezno
IP-investicijski program	ni obvezno <sup>1</sup>	ni obvezno <sup>2</sup>	obvezno	obvezno
ŠI-študija izvedbe nameravane investicije	ni obvezno	obvezno	obvezno	obvezno
PI-poročilo o izvajanju investicije	ni obvezno	obvezno	obvezno	obvezno
PSU-poročilo o spremljanju učinkov investicije	ni obvezno	obvezno	obvezno	obvezno

Opombe:

1. Vsekakor je smiselno, da se izdelata DIIP za vsako investicijo, tudi manjšo od 50 milijonov SIT.
2. Obvezno je, kadar se investitor odloči za izvedbo na podlagi DIIP oziroma v tem primeru DIIP prevzame vlogo IP.

Vir: Zaletel, Živec, 2005, str. 21.

Dokument identifikacije investicijskega projekta je osnovni dokument s katerim se evidentirajo investicijske potrebe in namere. Na podlagi opisa projekta in njegove analize se nato odloči, ali se nadaljuje postopek priprave investicijske dokumentacije, na podlagi katere se investitor odloči o izvedbi posamezne investicije. V obvezno vsebino štejemo: opredelitev investitorja, analiza razlogov za investicijsko namero in opredelitev ciljev, ugotovitev različnih variant, določitev vrednosti investicije, lokacije, terminski plan, viri financiranja, tehnično-tehnološke značilnosti ter odločitev o smiselnosti nadaljevanja projekta (UEM, 1998).

Predinvesticijska zasnova vsebuje primerjavo variant, za katere je verjetno, da ekonomsko, finančno, tehnično in terminsko sprejemljivo izpolnjujejo določene cilje. Upoštevamo omejitve, ki jih določajo tako tehnične in finančne možnosti kot zakonski predpisi. Na podlagi primerjave variant na enaki stopnji obdelave (idejna zasnova ali idejni projekt) se izbere najbolj optimalna varianta, ki se obdelata v investicijskem programu. Dejansko se pri oceni najpomembnejših dejavnikov bistveno bolj približa realni oceni kot dokument identifikacije projekta (Jerina, 2004, str. 13–14).

Jedro je investicijski program, ki se pripravi po uspešno sprejeti predinvesticijski študiji<sup>1</sup>. Zagotavlja strokovno osnovo, na podlagi katere se investitor odloči za izvedbo investicije ali za

<sup>1</sup> Investicijsko dokumentacijo (predinvesticijsko zasnovo in investicijski program) pregleda strokovna komisija, ki jo določi investitor. Na podlagi mnenja komisije investitor to dokumentacijo potrdi ali pa zavrne oziroma zahteva njeno dopolnitev.

zavrnitev investicijskega predloga. Je osnova za primerjavo poteka izvedbe investicije. Investicijski program ni le dokument, temveč je odločitev (Hren, 1995, str. 1).

Investicijski program je treba obvezno izdelati za vse investicije, ki presegajo vrednost 100 milijonov SIT. Investicijski program mora dati odgovore na vsa vprašanja in dileme v zvezi z dejavniki, ki vplivajo na izvedljivost investicije v določenih okoliščinah. Gospodarske razmere ali druge okoliščine se lahko hitro spremenijo, zato je smiselno izdelati analizo občutljivosti projekta za različne dejavnike, na katere investitor ne more vplivati (inflacija, zakasnitve pri realizaciji projekta itd.). Analiza občutljivosti projekta je v skladu z UEM sestavni del investicijskega programa. Končni rezultat investicijskega programa je prikaz učinkovitosti oziroma smotrnosti investicije, ki izhaja iz analize stroškov in koristi (Zaletel, Živec, 2004, str. 19).

Študijo izvedbe nameravane investicije predstavlja načrt vseh potrebnih dejavnosti za izvedbo investicije. Vsebuje organizacijske rešitve pri izvedbi, postopke izbora izvajalcev, terminski plan izvedbe, seznam potrebne dokumentacije in dovoljenj. Občasno se izdela tudi poročilo o izvajanju investicije, katerega glavni namen je pravočasno odkrivanje odstopanj od planirane izvedbe investicije in ukrepanje za njihovo odpravo. Poročilo o spremljanju učinkov investicije omogoča primerjavo dejanskih učinkov investicije s planiranimi. Zajema primerjavo dejanskih rezultatov investicije z izhodiščnim stanjem ter analizo odstopanj z vidika izkoriščenosti zmogljivosti, doseženih normativov in stroškov. Izdela se najmanj enkrat letno ob zaključnem računu (Jerina, 2004, str. 14).

Potreba po izdelavi investicijske dokumentacije se pojavi pri investicijah, ki se financirajo ali sofinancirajo iz proračunskih sredstev. Torej tudi, kadar je ocenjena vrednost investicije celo manjša od 50 milijonov SIT. Prav tako se za te investicijske projekte izdelata še poročili o izvajanju in spremljanju učinkov investicije.

## **6.2 Primerjava meril**

Vsaka investicijska odločitev zahteva tehten premislek, katero od večjega števila možnih rešitev izbrati. Za izbiro najboljše so na razpolago različne metode. Njihov namen je na eni strani objektivno prikazati prednosti posamezne rešitve, in na drugi strani posamezne rešitve stroškovno ovrednotiti.

Merila, ki jih uporabljamo pri presoji različnih možnosti, nimajo enake uporabne vrednosti (Jones, 1999, str. 65). To postane pomembno, ko se moramo odločati med različnimi projekti in narediti izbor med njimi. Največja pomanjkljivost statičnih kazalnikov je, da ne upoštevajo

vrednosti denarja v času. Ti kazalniki so koristni kot dober pripomoček za okvirno, grobo oceno pričakovanih učinkov. Za dinamične kazalnike pa velja, da je njihova izrazna moč veliko večja.

Pri izbiri projekta je mnogokrat prevladujoči faktor odločitve o sprejetju ali zavrnitvi projekta ravno ekonomska mera, zato je treba temu koraku pri pripravi Analize stroškov in koristi posvetiti posebno pozornost. Za izračun ekonomske mere javnega projekta lahko uporabimo katerokoli merilo, ki se ga uporablja pri oceni in vrednotenju projektov v gospodarstvu. Med najpogostejše štejemo naslednje:

- čas vračila,
- diskontirani čas vračila,
- neto sedanja vrednost projekta,
- interna stopnja donosnosti.

Vsaka od ekonomskih mer temelji na določenih omejitvah, zato se priporoča, da pri odločitvah uporabimo večje število mer. Najbolj pogosti merili sta interna stopnja donosnosti in neto sedanja vrednost ter razmerje koristi-stroški.

Izračun časa vračila je relativno enostaven, zato odločitev o izbiri ne sme temeljiti samo na tej meri. Diskontirani čas vračila je izračun, kjer je rezultat pričakovano število let, ki so potrebna za pokritje investicije v javni projekt (Jurkovič, 1996, str. 7).

Preglednica 5: Primerjava izbranih investicijskih meril



	<b>Neto sedanja vrednost</b>	<b>Interna stopnja donosa</b>	<b>Relativna neto sedanja vrednost</b>
<b>Opredelelitev merila</b>	<b>NSV</b> = vsota diskontiranih prilivov minus vsota diskontiranih odlivov	<b>ISD</b> = diskontna stopnja, pri kateri je NSV=0	<b>RNSV</b> = NSV deljena z vsoto diskontiranih investicijskih stroškov
<b>Pogoj in vsebina</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poznati je treba diskontno stopnjo</li> <li>• Velika NSV pogosto pomeni veliko investicijo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diskontna stopnja za izračun ni potrebna (za kriterij je nujna)</li> <li>• Nerealna predpostavka možnosti reinvestiranja po ISD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potrebno je poznati diskontno stopnjo</li> <li>• Meri učinek na enoto vloška</li> </ul>
<b>Uporabnost</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Za določanje absolutne upravičenosti</li> <li>• Rangiranje direktno ni mogoče</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Za upravičenost posameznih naložb</li> <li>• Rangiranje po ISD je lahko napačno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Za upravičenost posamezne naložbe</li> <li>• Možnost rangiranja neodvisnih naložb</li> </ul>

Vir: Bonač, Lužnik, 1991, str. 136.

Izračun NSV in ISD temelji na diskontiranju, zato ju štejejo za enakovredni merili. Dejansko ne dajeta istih rezultatov, čeprav večinoma res izbereta kot najbolj primerno isto investicijo. V večini pogledov je metoda NSV boljša od ISD, se pa metodo ISD kljub temu splošno uporablja. Vprašanje je, kako ravnati v primeru izključujočih se projektov, ko ti dve metodi dajeta različne rezultate. Razloge za različne rezultate je moč najti v različnih predpostavkah, visoka ISD običajno pomeni investicijo, ki hitro prinaša koristi, visoka NSV pa investicijo, ki prinaša velike koristi. Višjo NSV izkazujejo tisti projekti, za katere so potrebna večja investicijska sredstva. V primeru nasprotujočih si rezultatov izberemo tisti projekt, ki bo največ povečal premoženje investitorjev; izbiro tako narekuje metoda NSV (Jordan, 2005).

Zasebni sektor svoje podjetniške projekte ocenjuje pretežno z dinamičnimi metodami. Pri infrastrukturnih investicijah je v ospredju širši družbeni interes, zato se ne uporablja zgolj poslovnih meril pri ocenjevanju družbeno ekonomskih projektov. Koristi namreč niso predvsem poslovne. Zato se družbena stopnja donosa razlikuje od zasebne stopnje donosa, s katero merimo poslovno donosnost projekta.

Razlike med ekonomskim in poslovnim ocenjevanjem so sledeče (Jordan, 2005):

- ekonomsko ocenjevanje upošteva vse družbene učinke (poleg ekonomskih faktorjev tudi zdravstvene, socialne, okoljske in druge);
- pomembni so tudi vplivi na regionalni razvoj in ostali pomembni vplivi;
- stroški in koristi so izraženi kot oportunitetni stroški;
- stroški in koristi se ocenijo ne glede na to ali prizadenejo javni ali zasebni sektor;
- koristi so predstavljene v neto vrednosti;
- ekonomsko ocenjevanje upošteva, da so javna sredstva uporabljena učinkovito z vidika celotne države.

Metoda, ki jo javni sektor večinoma uporablja pri ekonomskem vrednotenju, je analiza stroškov in koristi (cost-benefit analiza). Avtorji uporabljajo različne prevode. Medtem ko Turk, Kavčič in Kokotec (2003) govorijo o proučevanju vložkov in koristi, Tajnikar (2001) govori o analizi dobrobiti in stroškov, nekateri drugi avtorji pa uporabljajo izraz analiza stroškov in koristi. Med drugim je ta izraz uporabljen tudi v Uredbi. Ta pravi, da je analiza stroškov in koristi način ekonomskega ovrednotenja, pri katerem se v denarju izrazijo stroški in koristi, upoštevajo pa se tudi stroški in koristi, ki se jih ne da izraziti v denarju (Odar, 2005, str. 45).

Za javne dobrine velja, da zanje med uporabniki ni rivalstva. Njihov namen je povečati blaginjo celotne družbe. Znane so po svojih širših učinkih, tako imenovanih eksternih učinkih, ki se prelivajo v druge dele ekonomije. Če ti učinki niso ovrednoteni, bo lahko investicijski projekt v njih kot neekonomičen zavrnjen. Lahko pa se dogodi, da neovrednoteni škodljivi učinki, ki se ravno tako kot pozitivni, prelivajo v druge dele ekonomije in pozitivne presegajo, povzročijo, da je projekt kot ekonomičen sprejet. Oba primera sta za družbo škodljiva.

Analizo stroškov in koristi investicijskih projektov posebej zahtevajo novi evropski predpisi, ki urejajo področje strukturnih skladov, kohezijski sklad in instrument za strukturno politiko v državah članicah.

### **6.3 Analiza stroškov in koristi**

V razvitejših državah se pogosteje uporablja za ocenjevanje investicij v javnem sektorju analiza, ki na drugačen način obravnava stroške in koristi kot ostale metode za ocenjevanje gospodarskih investicij. Uvaja kriterij, koliko bo investicijski projekt prispeval k povečanju blaginje družbe kot celote. Ta metoda se v osnovi ne more primerjati z nobeno drugo metodo, čeprav v računsko-tehničnem delu analiza stroškov in koristi uporablja vse tehnike vrednotenja gospodarskih investicijskih projektov.

Za javne dobrine so značilni zunanji učinki (pozitivni in negativni), zato učinki javnih investicijskih projektov večkrat presegajo gole stroške in koristi, ki jih projekt prinaša javni ustanovi. Posledično morajo družbene odločitve temeljiti na širših ciljih in upoštevati vse učinke na družbo kot celoto. Kot kriterij v analizi stroškov in koristi, se zatorej uporablja presežek družbenih koristi nad družbenimi stroški (Jurkovič, 1996, str. 19-21).

Metoda temelji na ugotovitvi, da investicija lahko zagotavlja družbene koristi, torej širše koristi od koristi organizacije, kot tudi, da vsi vložki investicije niso neposredni vložki, ki jih mora kriti organizacija, temveč so tudi vložki družbe.

Koristi investicije se definirajo kot vsi njeni pozitivni učinki:

- primarne ali direktne koristi, ki jih imajo uporabniki storitev;
- sekundarne ali indirektne koristi, ki jih je možno meriti le neposredno;
- nemerljive koristi: to so koristi, ki po pravilu nimajo prodajne cene ali se ne morejo kupiti (na primer zaščita okolja). Njihova vrednost se upošteva kot korektivna prvina merljivih kazalnikov.

Namen izdelave analize stroškov in koristi je izbrati tisti projekt, ki prinaša pozitivno neto družbeno korist. Ta predstavlja pozitivno razliko med koristmi, za katere smo pripravljene plačati in stroški, za katere želimo nadomestilo. Vsi stroški in koristi so izraženi v denarju. Ob tem je treba upoštevati tudi stroške in koristi, ki se jih ne da izraziti v denarju. Pojavi se problem vrednotenja netržnih kategorij. Kako ovrednotiti vrednost človeškega življenja ali vrednost varovanja okolja? Kako ovrednotiti prihranek na času?

Analiza stroškov in koristi, ki se ukvarja z blaginjo neke družbe, temelji na načelih ekonomike blaginje, za katero velja Paretovo načelo izboljšanja (Pareto improvement), ki pomeni takšno izboljšanje, da je vsaj eden od pripadnikov družbe na boljšem, s tem, da se položaj ostalih ne poslabša (Cullis, Jones, 1992, str. 173).

Analizo stroškov in koristi opredeli kot konceptualni okvir, ki ga uporabimo za sistematično, kvantitativno ocenjevanje javnega ali zasebnega projekta, da bi določili, če in do katere stopnje je projekt vreden javne podpore. S to analizo preverjamo, v kolikšni meri se izraža družbena odgovornost in se uporablja tudi za preverjanje logike odločanja podjetij, po kateri naj bi podjetja pri poslovnih odločitvah upoštevala blaginjo celotne družbe (Burkeljca, 2005a, str.4).

Za pravilno ovrednotenje stroškov in koristi projekta je pomembno, da upoštevamo nekaj značilnosti, ki naj bi jih projekt izpolnjeval (Samotorčan, 2005, str. 5):

- *Javni projekt:* Analiza stroškov in koristi ocenjuje družbene stroške in družbene koristi in ne zasebnih, zato predpostavlja, da gre za ocenjevanje javnega projekta. Analiza obsega neposredne in posredne učinke projekta.
- *Pomen projekta:* Od vsega začetka analize mora biti jasno, kako široke so razsežnosti javnega projekta; ali gre za lokalni projekt (npr. izgradnja vodovoda) ali pa gre za širši družbeni projekt (npr. gradnja nove avtoceste).
- *Analiza stanja:* Analiza mora vsebovati analizo stanja s projektom ali brez projekta. Predvideti je treba tveganja, ki jim je projekt izpostavljen ob predpostavki, da se določeni parametri spreminjajo in posledice, ki jih sprememba prinese (če jih je sploh mogoče analizirati).
- *Neto ekonomska vrednost:* Neto ekonomska vrednost projekta mora biti pozitivna. Njene spremembe morajo biti prilagojene času, zato je treba uporabiti ustrezen diskontni faktor (za javne investicijske projekte so značilni kratkoročni stroški in dolgoročne koristi).
- *Delna omejenost analize:* Analiza je grajena na predpostavkah, da so cene dobrin, na katere projekt nima neposrednega vpliva, in realni prihodki potrošnikov zaradi »novih« javnih dobrin, konstantni.

### 6.3.1 Vrednotenje učinkov investicije

Vrednotenje stroškov in koristi javnega projekta poteka v treh korakih: ugotavljanje vseh potencialnih stroškov in koristi ter opredelitev odločujočih, ocena vseh odločujočih stroškov in koristi in izračun ekonomske mere projekta (Pinoza, 1998, str. 11).

V prvem koraku se ugotavljajo vsi potencialni stroški in koristi in opredelijo ključni, ki se jih mora upoštevati ves čas trajanja projekta. Imenujemo jih učinki projekta. Ti učinki so lahko direktni in indirektni, oboji pa merljivi in nemerljivi (Steindl, 1989, str. 17).

Direktni ali primarni učinki so tisti direktni stroški in tiste direktne koristi, ki so nastali kot očitna posledica javnega projekta. Značilnost indirektnih ali sekundarnih učinkov je, da presegajo meje projekta in se čutijo kot posledica projekta v druge dele ekonomije. Njihova značilnost je, da se med seboj lahko tudi uničujejo.

Učinki, ki se jih ne da izraziti vrednostno in so lahko tako direktni kot indirektni, se imenujejo nemerljivi.

Za neposredno ovrednotenje se upoštevajo le direktni merljivi stroški in direktno merljive koristi ter indirektno merljivi stroški in koristi, ki se med seboj ne uničijo. Sekundarne merljive učinke, ki se med seboj uničujejo, je koristno poznati in jih pri presoji efektov projekta upoštevati (Samotorčan, 2005, str.10):

- Direktni merljivi učinki projekta so tisti stroški in tiste koristi, ki se jih da natančno identificirati, jih izmeriti in ovrednotiti.
- Direktni nemerljivi učinki projekta so tisti stroški in tiste koristi, kiji lahko identificiramo, vendar jih ne moremo izmeriti in ovrednotiti.
- Indirektni merljivi učinki projekta so tisti stroški in tiste koristi, ki se jih ne more direktno povezati s projektom, jih pa zaznamo, kot eksterna posledica projekta ter jih lahko izmerimo in ovrednotimo.
- Indirektni nemerljivi učinki projekta so tisti stroški in tiste koristi, ki se jih ne more direktno povezati s projektom, jih pa zaznamo, kot eksterna posledica projekta, vendar jih ne moremo izmeriti ali ovrednotiti.

Pri metodi proučevanja stroškov in koristi je v ospredju blaginja določene skupine ljudi. Čeprav so tržne cene in denarni tokovi izhodišče analize, se lahko izkaže, da so tržne (realne) cene izkrivljene in jih je treba prilagoditi, da dobimo tako imenovane popravljene oziroma obračunske cene. Razlogi za določena izkrivljanja so lahko politična dejanja, davki, subvencije, delovanje monopolov, nepopolna konkurenca, pomanjkanje informacij itd.

Težave se pojavijo pri identifikaciji stroškov in koristi investicije. Mnogi stroški in koristi so namreč posredni. Kot pomoč se največkrat uporabi primerjavo dveh stanj, in sicer situacijo z investicijo in brez nje. Situacija brez investicije, ne pomeni vedno nadaljevanja trenutnega stanja. Za primer navedimo posodobitev že zgrajene ceste. Definicija situacije brez investicije lahko pomembno določi, kakšni bodo rezultati ocene. Pri tem se lahko v primeru situacije brez investicije postavlja vprašanje, ali bodo ob predvidenem povečanju prometa po cesti prometni tokovi v prihodnosti še tekli po njej ali se bodo delno ali v celoti preusmerili. V takih primerih je treba izbrati napovedi, ki so najbolj verjetne. Ko sta situacija z investicijo in situacija brez investicije jasno definirani, je treba identificirati dodatne vložke in koristi, ki jih prinese investicija.

Ocenjevanje stroškov in koristi netržnih dobrin je težje. Upoštevati moramo dejstvo, da teh dobrin na trgu ni, da so velikokrat nemerljive in da jih potrošniki vzamejo kot nekaj samoumevnega, zato kaj dosti o njihovi vrednosti ne razmišljamo.

Najbolj značilne netržne kategorije so čas, varnost, ekologija.

Pri ocenjevanju časa imamo dve možnosti. Ocenjujemo lahko vrednost prihranka na času zaradi izvedbe projekta in vrednost enote časa, porabljenega za dejavnost, ki je nastala kot posledica projekta. Toda kako ovrednotiti vrednost prihranka na času? Vsak posameznik želi maksimirati

korist, zato razliko v času, ki jo s projektom pridobi primerja s prihodki, ki bi jih ustvaril v tem času.

Pri ocenjevanju varnosti ocenjujemo varnost človeškega življenja in njegovega zdravja. Gre na primer za poostritev predpisov o varnosti pri delu in prometnih predpisov, preventivne akcije na področju zdravstvenega varstva ljudi ipd. Koliko so ljudje pripravljeni plačati za dosego zmanjšanja verjetnosti bolezni ali smrti, se ocenjuje z oportunitetnimi stroški, ki bi jih družba utrpela v primeru bolezni ali smrti posameznika. Med oportunitetne stroške štejemo izgubljene vrednosti zaslužkov teh ljudi, izgubljeno vrednost netržnega dela, kot na primer gospodinjstvo delo in izgubljeno vrednost, ki je uporabljena za zdravljenje bolezni (Cullis, Jones, 1992, str. 160-163).

Pri ocenjevanju vplivov onesnaževanja okolja na človekovo zdravje je potrošnik dobrine tako družba kot posameznik. Odločamo o pripravljenosti plačila za izboljšanje življenjskega okolja oziroma kompenzacij, če se to ne zgodi.

Obstajajo tudi kritike metode proučevanja stroškov in koristi. Pojavita se dve težavi, in sicer: prepoznavanje učinkov in določanje cen v analizi. Pri tem se lahko zgodijo tudi dokaj velike napake.

Za oceno ekonomskih cen je na voljo nekaj metod, vendar so lahko rezultati popolnoma različni. Primerjali so vrednotenje človeškega življenja za potrebe investicij, ki zmanjšujejo oziroma preprečujejo tveganje nesreč. Rezultati metod so se gibali od 250.000 do nekaj milijonov angleških funtov (Odar, 2005).

Naslednja težava je izražanje zdravja, človeškega življenja in podobnih koristi v denarju ter kasnejše diskontiranje in uporaba teh rezultatov. Človeško življenje, zdravje, ljubezen, družina za večino ljudi nimajo cene ter se zato ne dajo izraziti v denarju. Prav takšne koristi pa so pomembne pri vladnih odločitvah v zdravstvu in na drugih področjih javnega sektorja.

Še večji problem nastane pri denarnem vrednotenju koristi. Analitiki določajo umetne cene določenim koristim na področju okolja in zdravja na temelju raziskav pripravljenosti ljudi za plačevanje teh koristi. Problematično je tudi diskontiranje vrednosti, ki je smiselno pri prevajanju koristi, ki se jih ne da meriti z denarjem. Pomembnejši slabosti metode naj bi bili tudi njena neobjektivnost in nepreglednost. Za izvedbo metode proučevanja stroškov in koristi je treba zbrati veliko podatkov in narediti več ocen. To je lahko povezano z visokimi izdatki, čeprav izsledki dostikrat niso uporabni v praksi.

### **6.3.2 Priporočila EU**

Klub navedenim pomanjkljivostim, uporablja to metodo tudi EU (Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects, 2002, v nadaljevanju: Navodila EU). Eden izmed pogojev za črpanje denarja iz strukturnih in kohezijskega sklada je, da je ocena investicije izdelana v skladu z Navodili EU.

Navodila EU za metodo proučevanja stroškov in koristi predpisujejo sedem stopenj (Jerina, 2005, str. 14):

1. definiranje glavnih ciljev investicije,
2. prepoznavanje (identifikacija) investicije,
3. analiza izvedljivosti,
4. finančno-tržna ocena,
5. ekonomska ocena,
6. večkriterijska ocena,
7. analiza občutljivosti.

Investicija mora biti jasno definirana. Za primer lahko vzamemo investicijo v izgradnjo avtoceste med krajema A in B. V bližini kraja B je tudi letališče. Pri proučevanju stroškov in koristi je treba ustrezno ovrednotiti tudi tiste, ki nastanejo zaradi bližine letališča.

Pri finančno-tržni oceni je treba posvetiti posebno pozornost oceni o časovnem trajanju investicije, izbiri diskontne stopnje itd. V primeru izbire časovnega obdobja, v katerem se ocenjujejo učinki investicije, Navodila EU predlagajo časovna obdobja za investicije po dejavnostih in višino diskontne stopnje, ki lahko odločilno vpliva na izbiro ali zavrnitev investicije.

Pri ekonomski oceni se ocenjuje prispevek investicije k blaginji določene pokrajine oziroma države. Družbeno-ekonomske spremenljivke morajo biti merljive, kakor so na primer dohodek na prebivalca, stopnja zaposlenosti, vrednost potrošnje na prebivalca itd.

Pomembno je, da se izogibamo nekaterim pogostim napakam:

- nejasne opredelitve o tem, kako bo projekt pospeševal gospodarski razvoj ali javno blaginjo, če to ni določeno z merljivim ciljem;
- BDP na prebivalca je znotraj neke regije merljiv cilj, toda le zelo veliki projekti, zlasti tisti na medregijski ali nacionalni ravni, imajo lahko nanj izmerljiv vpliv.
- Izgradnja čistilne naprave, ki jo upravičujejo s pričakovanji, da se bo razvil nov turistični kraj, kjer bo tudi hotelski kompleks, je upravičena le, če se kraj razvije.

- Predelava komunalnih odpadkov, vezana na urbanistični načrt, iz katerega izhaja povečanje določene mestne četrti, je upravičena le, če se bodo priseljevali novi prebivalci.

Posebno pozornost v ekonomski oceni je treba posvetiti vplivom investicije na okolje in jih skušati kar se da ustrezno oceniti. Večkriterijska ocena istočasno vsebuje več kriterijev za oceno investicije. Gre tudi za kriterije, ki niso mogli biti upoštevani v finančno-tržni oziroma ekonomski oceni. Vsakemu kriteriju analiza dodeli določeno pomembnost. Navodila EU razlagajo koncepte investicijskih ocen za glavna področja, ki so podprta s finančnimi viri evropskih skladov. Ta področja so: predelava odpadkov, oskrba z vodo, čiščenje voda, transport, transport in distribucija energije, proizvodnja energije, pristanišča, letališča, infrastrukturni objekti za potrebe šolstva, muzeji, arheološki parki, bolnišnice in preostali objekti v zdravstvu, gozdovi, parki, telekomunikacijska infrastruktura, tehnološki parki, industrija.

### **6.3.3 Primer telekomunikacijske infrastrukture**

Podrobneje bomo prikazali primer investicije v telekomunikacijsko infrastrukturo, kjer opredelimo lokalne in nelokalne (širše) cilje investicije:

Lokalni cilji investicije so (Jerina, 2005, 21):

- postavitve lokalnih kablov ali relejnih sistemov za razširitev storitev na območjih, ki še niso pokrita;
- postavitve kablov v določenem mestnem, velemestnem ali industrijskem območju, da bi zagotovili hitrejše in močnejše omrežje, kar omogoča razvoj novih lokalnih storitev (tako imenovana »wide band« omrežja);
- izgradnja ali modernizacija enot za povezovanje in izmenjavo s širšim omrežjem (ta vrsta investicij je pogosto povezana s prejšnjo vrsto);
- postavitve kablov, rekonstrukcija relejev ali satelitskih postaj za povezavo z oddaljenimi območji (gorati predeli, otoki itd.).

Nelokalni cilji projektov so:

- razvoj mednarodnih komunikacijskih sistemov zaradi povečanja kapacitete, moči in hitrosti (vzpostavitev telekomunikacijskih satelitov, izgradnja satelitskih radijskih postaj, postavitve podvodnih kabelskih sistemov itd.);
- povečanje kapacitete, moči in hitrosti interregijskih komunikacijskih omrežij;
- tehnološka posodobitev omrežja, da se lahko povezuje z novimi storitvami (multimedijske storitve, prenosni telefoni, virtualni muzeji itd.).

Koristno je tudi:



- določiti potencialno področje, ki ga bo projekt pokrival s storitvami;
- analizirati potencialni trg storitev;
- analizirati in opisati funkcionalno in fizično povezavo med novo in obstoječo infrastrukturo;
- prikazati tehnološke podatke:
  - osnovni funkcionalni podatki;
  - fizični podatki, kakor so dolžina kablov in območje, ki ga pokrivajo, število in lokacija povezav/ izmenjav, število in lokacije radijskih postaj ter območje pokrivanja;
  - podatki, način izvedbe in tehnični podatki omrežij;
  - podatki, tehnologija izvedbe in tehnični podatki, tehnološki načrti centrov povezav/izmenjav ali radijskih postaj;
  - podatki, tehnologija izvedbe in tehnični podatki pomožnih obratov, kakor so na primer električni generatorji, razsvetljava in daljinski nadzor;
  - območje, ki ga pokrivamo, in načrt potrebnih objektov ali drugih potrebnih naprav, vključno s tehničnimi načrti in prerezi;
  - pomembni tehnični elementi, kakor so na primer satelitski sistemi za prenos/sprejem, podvodni kabli itd.

V analizi variant mora primerjava zajeti možne variante znotraj same infrastrukture (na primer različne vrste kablov, različni prenosni protokoli, različne tehnike povezav/izmenjav itd.), razne variante lokacije radijskih postaj in možne splošne variante, kakor je na primer ponudba drugih podobnih storitev (satelitski prenos, mešano omrežje – zračni kabli, optični kabli).

V finančni analizi je potrebno določiti finančne prilive s pomočjo prodajnih cene za storitve ali rent za dodatne storitve. Upošteva se daljše časovno obdobje najmanj 10 let, razen pri kabelskem omrežju in kabliah na daljše razdalje (20 let).

V ekonomski analizi bomo ocenili:

- prihranek časa za vsako komunikacijo (čas čakanja, prenosa itd.) na enoto glede na vrsto storitve (komercialni telefonski klic, prenos besedila, prenos slike itd.); uporabniki se lahko razdelijo na dve skupini (zasebni sektor in podjetniški sektor). V zasebnem sektorju se upošteva vrednost povprečnega prihodka prebivalcev, v podjetniškem povprečna dodana vrednost;
- nove dodatne storitve, ki jih brez investicije ne bi bilo. Upoštevati je treba razvoj nove telematike in multimedjskih storitev.

Kritični elementi so: napoved bodočega povpraševanja, visoki investicijski izdatki (na primer za satelitski sistem) ter hiter razvoj tehnologije (investicija je delno ali v celoti pred pričakovano smerjo razvoja).

Analiza občutljivosti in tveganj naj upošteva najmanj naslednje spremenljivke:

- investicijske izdatke, vključno z razvojnimi stroški;
- napoved ciklov nadomestitve (zastaranje, tehnična neustreznost itd.) vgrajene opreme;
- gibanje povpraševanja (na primer napoved rasti prebivalstva in podjetništva),
- spremembe v prodajnih cenah storitev.

Navedeni primer telekomunikacij zahteva praviloma velika sredstva. Enako velja za ostala področja javnega sektorja. Žal so javna finančna sredstva mnogokrat nezadostna za zahtevane ravni naložb (Hrovatin, 2003, str. 1). Zato je mogoče pritegniti zasebna sredstva za financiranje služb in objektov, ki so bili do tedaj neposredno financirani kot javnimi izdatki. V evropskih državah, predvsem pa v ZDA, v Avstraliji, v Kanadi so zato v zadnjem desetletju vedno bolj koristili možnosti, ki jih ponuja javno-zasebno partnerstvo.

#### **6.4 Javno-zasebno partnerstvo**

Obstaja vrsta vsebinskih in tehničnih vprašanj pri prehodu državne lastnine v konkurenčnejše oblike, ki zahtevajo postopnost izpeljave. Negospodarske dejavnosti oskrbujejo prebivalstvo s storitvami, ki imajo eksistenčni pomen, zato bi njihovo brezglavo spreminjanje in privatiziranje prineslo več škode kot koristi. Reševanje vsakodnevnih proračunskih zagat, ki se še stopnjujejo v obdobjih pred posebnimi dogodki, kot so na primer volitve, referendumi, vstop v Evropsko unijo, se opira predvsem na stroko in izkušnje drugih držav. Žal niti strokovne rešitve ne dajejo enopomenskih odgovorov, ker je področje preveč interdisciplinarno ter odvisno od ekonomskih, socialnih, zgodovinskih in političnih vplivov. Na koncu ostanejo primerjave z razvitejšimi državami, ki si jih izberemo za vzor, ker presodimo, da imamo z njimi največ skupnih značilnosti ali pa bi jim želeli biti najbolj podobni v bližnji prihodnosti.

Podobno stanje najdemo tudi pri vprašanjih, ki so povezana z možnostmi, prednostmi in slabostmi javno-zasebnega partnerstva na področju javnih storitev.

V literaturi najpogosteje zasledimo opredelitev javnega-zasebnega partnerstva kot organizirane oblike uporabe javnih in zasebnih virov za doseg določenih ciljev, kar vključuje obojestranski interes in delitev tveganja med partnerji. V praksi to partnerstvo praviloma razumemo predvsem kot finančni projekt. Da bi vključili tudi druge vidike javno-zasebnega partnerstva, je uporabna naslednja opredelitev: to so vse oblike sodelovanja, v katerih javne in zasebne institucije združijo svoje človeške in materialne vire za doseg obojestranskih koristi (De Braekeleer, 2005).

Čeprav ima javno-zasebno partnerstvo v nekaterih državah v Evropi že dolgo zgodovino, je to šele v zadnjih dveh desetletjih postalo pomembno pri opravljanju javnih storitev.

Evropska komisija je na podlagi Zelene knjige o javno-zasebnem partnerstvu z dne 30. aprila 2004 začela podrobneje urejati institut javno-zasebnega partnerstva. 3. maja 2005 je izdala poročilo o javni obravnavi Zelene knjige o javno-zasebnem partnerstvu, 15. novembra 2005 pa Sporočilo komisije evropskemu parlamentu, svetu, ekonomsko-socialnemu svetu in komiteju regij o javno-zasebnem partnerstvu. Kljub temu institut javno-zasebnega partnerstva v tem trenutku nima popolnoma jasne pravne podlage v evropskem pravu. (Predlog Zakona o javno-zasebnem partnerstvu, 27. 7. 2006).

V Evropi je bila Velika Britanija vodilna pri obsežnem uvajanju javno-zasebnega partnerstva. Druge države so se sorazmerno pozno pridružile temu trendu. Večinoma v teh državah najdemo projekte, ki vključujejo zasebno izvajanje in javno financiranje storitev. V Veliki Britaniji opredelitev pokriva vrsto poslovnih struktur in partnerskih dogovorov, od zasebne finančne pobude (Private Finance Initiative – PFI) do mešanih podjetij in koncesij, oddajanja del podizvajalcem in prodaje lastninskih deležev v državnih podjetjih (Bastin, 2003, str. 14).

Med največkrat omenjenimi državami uspešnega uvajanja javno-zasebnega partnerstva je tudi Republika Irska. V primerjalnih študijah je kot vodilna prikazana zlasti z vidika institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva. Irski model spodbujanja in spremljanja tega partnerstva izhaja iz enotne centralne enote, kar pa je glede na velikost države tudi popolnoma pričakovano. Veljavni zakon (State Authorities (Public Private Partnership Arrangements) Act) je bil sprejet leta 2002. Normativni del zakona najprej opredeli osnovne pojme javno-zasebnega partnerstva (Interpretation), nato državne organe partnerstva (State Authority), ki jih v prilogi tudi izrecno našteje. Sledi kratek opis oblik javno-zasebnega partnerstva (Public Private Partnership Arrangements), na primer, da lahko State Authority ustanovi podjetje ali pridobi delež v obstoječem podjetju. V nadaljevanju so še opisani pravice in obveznosti partnerja in države, učinki partnerstva, možnost enostranskih zahtev države partnerju (Directions), prehodne in končne določbe. V prilogi zakona je spisek State Authorities, kjer poleg države (in njenih organov oziroma organizacij) in lokalnih skupnosti najdemo državno cestno oblast, univerze, institute, sodišča, pristanišča in druge. V praksi poteka največ projektov javno-zasebnega partnerstva na področju cest in izobraževanja, pojavljajo pa se tudi druge, na primer v zdravstvu, socialnem varstvu, energetiki, na področju oskrbe z vodo in kanalizacije. V okviru centralne enote deluje tudi neformalna svetovalna skupina (public private informal advisory group), ki jo sestavljajo predstavniki trinajstih institucij, od ministrstva do finance pa do združenja delodajalcev in federacije gradbene industrije (Predlog Zakona o javno-zasebnem partnerstvu, 27. 7. 2006).

Javni sektor naroča storitve na dolgoročni podlagi, da bi tako izkoristil večjo učinkovitost zasebnega sektorja in zagotovil spodbudo z zasebnimi sredstvi, ki sodelujejo pri prevzemanju tveganj. V to obliko spadajo koncesije in franšize, pri katerih partner iz zasebnega sektorja prevzame odgovornost za zagotovitev javnih storitev, vključno z vzdrževanjem, izboljševanjem in gradnjo potrebne infrastrukture (npr. naložbe v šole, bolnišnice ali promet).

Načeloma so lahko partnerji razvrščeni v dve skupini z različnimi stopnjami lastništva in udeležbe: tisti, ki opravljajo storitve, in tisti, ki zagotovijo objekte (zgradbe in/ali opremo). Projekti lahko vključujejo gradbene in obratovalne sheme (kjer zasebni sektor gradi in tudi upravlja objekt za določeno obdobje, recimo 30 let, preden ga preda javnemu sektorju, ali samo opravlja storitve ob uporabi objektov javnega sektorja ali zagotovi objekt zasebnega sektorja, v katerem delajo uslužbenci javnega sektorja. V nekaterih primerih lahko zasebna podjetja včasih prodajo svoje deleže drugim podjetjem s tržno perspektivo, da se tako razvije "druga faza" sodelovanja.

Najmočnejši motivi za razvoj partnerstva so makroekonomski ali proračunski, ki se kažejo v pomanjkanju sredstev za javne investicije. Predvsem v Veliki Britaniji pa so bili pozneje pomembni tudi mikroekonomski motivi izboljšanja učinkovitosti opravljanja javnih storitev (McQuaid, 1999).

#### **6.4.1 Makroekonomski in proračunski dejavniki**

Javna finančna sredstva so nezadostna za zahtevane ravni naložb v javnem sektorju in zato je mogoče pritegniti zasebna sredstva za financiranje služb in objektov, ki so bili do tedaj neposredno financirani z javnimi izdatki. V zahodnoevropskih državah so obstajale v zadnjem desetletju velike potrebe po naložbah v storitve in infrastrukturo.

Istočasno so se v nekaterih evropskih državah v zadnjih petih letih zmanjšala proračunska sredstva za financiranje infrastrukture. V Nemčiji so bili na primer stroški ponovne združitve mnogo večji od predvidenih. Avstrijski državni proračun so prizadeli visoka javna potrošnja in transferni proračunski programi v zgodnjih devetdesetih letih prejšnjega stoletja, povečano povpraševanje po javnih sredstvih zaradi počasne gospodarske rasti (delno zaradi pojemajočega poslovanja z Nemčijo, ki je najpomembnejša država izvoza) in zaradi nizke dohodkovne elastičnosti davčnih prihodkov. Tudi širitev Evropske unije vodi v številnih regijah v zniževanje skladov za regionalni razvoj in pomeni še dodaten pritisk na javna sredstva (McGuaid, Scherrer, 2005, str. 3–5).

Na področju prometa je širitev Evropske unije potisnila nekatere države (npr. Nemčijo in Avstrijo) z roba v njeno središče, kar je močno povečalo potrebo po izboljšavi prometne

infrastrukture z novimi članicami. V nekaterih tradicionalnih javnih sektorjih, kot so oskrba z vodo in upravljanje odpadnih voda, so urbanistični trendi in zahteve po ponovnem investiranju zvišale investicijske potrebe. V vseh državah demografske spremembe in tehnološki napredek zahtevajo velike naložbe v zdravstveni sektor. V devetdesetih letih prejšnjega stoletja so bile prenzke naložbe v obnovo javne infrastrukture (šole, bolnišnice, promet itd.). Izkušnja Velika Britanije je bila, da so številne lokalne vlade znižale raven vzdrževanja, da bi kratkoročno privarčevale denar. Tako so javne zgradbe začele propadati. Veliki zaostanki v popravilih so povečali potrebe po vlaganjih, pogosto pa so bili stroški teh popravil veliko večji, kot če bi zgradbe ustrezno vzdrževali. Verjetno je, da ob večjih omejitvah javnih financ nosilci odločanja raje znižajo raven vzdrževanja, kot pa zmanjšajo druge izdatke, saj so posledice znižanja ravni vzdrževanja vidne šele na dolgi rok (McGuaid, 2000, str. 300).

Naslednji argument za spodbujanje javno-zasebnega partnerstva je visoka celotna davčna obremenitev (vključno s prispevki za socialno zavarovanje) v večini evropskih držav tako, da ni mogoče zbrati dodatnih sredstev za javno porabo z višjimi dajatvami. Zaradi globalne davčne konkurence znotraj Evropske unije – predvsem z novimi članicami – je ta razmerja še težje in bolj tvegano povečevati. Zato je logično, da se v večini držav vsaj dogovarjajo o znižanju davčnih bremen.

Pomemben dejavnik so tudi omejitve javnega dolga za države članice Evropske monetarne unije (EMU). Zahteve EMU in predvsem pakta za stabilnost in rast so omejile uporabo davčne politike predvsem v času slabih gospodarskih razmer.

Makroekonomski dejavnik je tudi deregulacija in sprememba gospodarske strukture. Nekateri sektorji, ki so jih oskrbovala izključno ali pa vsaj pretežno javna podjetja, so spremenili svojo naravo. Nekoč zavarovani sektorji, kot so deli prometnih ali zdravstvenih služb, so se spremenili, ali pa se to pričakuje, v bolj konkurenčne trge z zasebnimi podjetji, ki izpolnjujejo lastne gospodarske cilje. Zato se javno-zasebno partnerstvo lahko šteje za znanilca poznejše privatizacije storitev. Odpiranje trgov Evropske unije in svetovna konkurenca sta prav tako vplivala na prizadevanje za deregulacijo in odpiranje zaščitenih sektorjev javnih storitev mednarodni konkurenci. Lobiranje podjetij za financirano infrastrukturo prek javno-zasebnega partnerstva je dobilo večji zagon, ko so se jim pridružile še nekatere banke, ki so se v drugi polovici devetdesetih let prejšnjega stoletja začele specializirati za financiranje javno-zasebnih investicij. Ta motiv je predvsem pomemben v gradbeništvu v Nemčiji in Avstriji, ki sta utrpeli veliko škodo zaradi padca obsega javnih naložb. Gradbena podjetja so, deloma zaradi mednarodne konkurence, pogosto poskušala postati upravljavke infrastrukture; nekatera so bila pri tem zelo uspešna. Na ta trg so vstopila tudi velika podjetja z glavno dejavnostjo v različnih industrijah – kot so Siemens in Deutsche Telekom v Nemčiji ter upravitelj državnih avtocest Asfinag v Avstriji (McGuaid, Scherrer, 2005, str. 3–5).

Politika Evropske unije, kot tudi politika držav in lokalnih skupnosti, je premišljeno podpirala ustvarjanje mreže javnih in zasebnih partnerjev predvsem na področju strukturne in regionalne politike. V Avstriji so uspešno uvedli javno-zasebno partnerstvo kot instrument politike za izboljšanje prenosa znanosti v industrijo in za povečanje števila z industrijo povezanih raziskav na avstrijskih univerzah. Čeprav je splošen obseg programa majhen, so njegovi rezultati primer dobre prakse sodelovanja javnega in zasebnega sektorja (Schaffhauser-Linzatti, 2004, str. 3).

Če povzamemo, morajo zaradi velikih investicijskih potreb, zelo počasne rasti davčnih prihodkov in visoke celotne davčne obremenitve ter omejenosti vlade pri črpanju sposojenega denarja nosilci politik vključiti vse nove oblike naložbenega financiranja. Javno-zasebno partnerstvo se zato obravnava predvsem kot možen način zbiranja zasebnih sredstev in s tem hitrejšega zapolnjevanja infrastrukturnih vrzeli ter izboljšanja učinkovitosti pri zagotavljanju infrastrukture in drugih storitev javnega sektorja.

#### **6.4.2 Podjetniški dejavniki**

Javno-zasebno sodelovanje omogoča seznanitev javnega sektorja s pobudami, sposobnostmi ter strokovnimi znanji in izkušnjami, ki so jih zasebna podjetja razvila med svojim poslovanjem. Vključenost zasebnega sektorja bi morala prinesiti večje pobude za učinkovito opravljanje storitev, večjo osredotočenost na zahteve strank ter nove in inovativne pristope pri zagotavljanju storitev. Podjetniški dejavniki zasebnega sektorja pripomorejo k izboljšanju delovanja državnih podjetij oziroma k njihovi zamenjavi z zasebnimi ponudniki storitev. Vlada ohrani odgovornost in demokratični nadzor nad določanjem izbranih ciljev in zagotavljanjem njihovega izpolnjevanja v okviru zahtevanih standardov ter nad zagotavljanjem varstva širšega javnega interesa.

Poudarek je na izbiri in izvajanju načrtov, ki bodo povečali učinkovitost opravljanja javnih storitev. Možni primeri ugodnih okoliščin so (Kitchen, 2005, 132):

- kadar obstajajo močne pobude za izvajanje na ravni zasebnega sektorja;
- zasebni sektor ima strokovno znanje in izkušnje za opravljanje storitev in lahko zagotovimo nadzor nad cenami storitev;
- jasna določitev in delitev tveganja med javnim in zasebnim sektorjem.

Težave, ki so zavirale razmah javno-zasebnega sodelovanja, pa so bile predvsem:

- neobstoj zasebnih izvajalcev, ki so pripravljeni opravljati storitve;
- nezmožnost javne organizacije, da bi sprejela izkušnje zasebnega sektorja;
- sklicevanje javnih organizacij na prednosti preteklega delovanja in na negativne posledice sprememb.

Obstaja veliko podobnosti med dejavniki razvoja javno-zasebnega sodelovanja v Avstriji, Nemčiji in Veliki Britaniji. Glavni motivi za uvedbo so makroekonomski oziroma proračunski, kar velja zlasti za Nemčijo in Avstrijo. V Veliki Britaniji so danes odločilni motivi izboljšanja učinkovitosti opravljanja javnih storitev. V vseh treh državah pa je javno-zasebno partnerstvo sistematično iskanje alternative privatizaciji javnega sektorja. V Nemčiji in Avstriji niso zapostavljeni mikroekonomski dejavniki, vendar pa so v primerjavi z razmisleki o cenovni primernosti, ki potekajo v Veliki Britaniji, manj pomembni v razpravah o dobrih in slabih straneh javno-zasebnega sodelovanja (Hutschenreiter, 2004, str. 2).

Politične usmeritve vlad Velike Britanije, Nemčije in Avstrije se razlikujejo, vendar jim je skupno pozitivno stališče do javno-zasebnega partnerstva. V Veliki Britaniji je sedanja vlada poudarjala predvsem večjo učinkovitost in kakovost opravljanja storitev. V vseh treh državah obstaja nenaklonjenost zvišanju ravni neposredne privatizacije. V centraliziranem sistemu Velike Britanije so ustanovljene lokalne vlade s prenesenimi pooblastili od poznih devetdesetih let na Škotskem, v Walesu in na Severnem Irskem. Vendar so ta ozemlja s prenesenimi pooblastili še vedno pod velikim nadzorom osrednje vlade Velike Britanije. Zato so bile politike za vzpostavitev javno-zasebnega partnerstva po celotni Veliki Britaniji razmeroma hitre in podobne, čeprav ne identične. Velika Britanija ima močno razvit sklop zasebnih institucij (snovalci, razvijalci, vodje projektov, izvajalci, pa tudi banke, pravna podjetja itd.) ter rastoč sekundarni trg, na katerih lahko razvijalci projekt "prodajo dalje" drugim podjetjem za nadaljnje izvajanje pogodb. Tudi javni sektor (na lokalni in nacionalni ravni) ima v Veliki Britaniji pomembne izkušnje. Vendar so na lokalni ravni posamezni javni organi pogosto neizkušeni, zato ima pri vsakem posameznem projektu zasebni sektor po navadi več izkušenj kot lokalni javni organ (McQuaid, 2000, str. 5).

V Nemčiji je iskanje celostnega pristopa ("Gesamtkonzept") oviralo širitev (Scherrer, 1998). V Avstriji je razprava o javno-zasebnem sodelovanju postala pomembna takrat, ko je Svet za gospodarska in socialna vprašanja – ki je tipični odbor neformalnega, a vseeno dobro organiziranega avstrijskega korporativnega sistema "socialnega partnerstva" – objavil celostno študijo o tem vprašanju. Sestavljajo ga strokovnjaki, ki jih imenujejo velike organizacije delodajalcev (gospodarska zbornica) in delojemalcev (delavska zbornica in svet sindikatov), podpirajo pa ga neodvisni strokovnjaki. Zaradi široke zastopanosti interesov, ki podpirajo ta odbor, poročila močno vplivajo na politično razpravo v Avstriji (Batina, Ichori, 2005, str. 203).

### **6.4.3 Oddaja del zunanjim izvajalcem**

Uspešno javno-zasebno sodelovanje zahteva od države več kot le "posloven" pristop. Veliko pasti spremlja dogovore o dobavi z zasebnim sektorjem. Popolna opredelitev odgovornosti in dobro ocenjevalno ogrodje od identifikacije projekta do uresničitve so potrebni predvsem

predstavnikom javnega sektorja. Odsotnost teh mehanizmov lahko vodi do večjih izgub od predvidenih koristi. Koristi, ki so nam na voljo ob vključitvi zasebnega sektorja, ne naraščajo že s samo širitvijo sodelovanja. Prav tako so za pridobitev politične sprejemljivosti potrebni močni nadzorni mehanizmi. Država mora biti sposobna prikazati javnosti, da vključitev zasebnega sektorja pri zagotavljanju storitev doseže večje koristi v primerjavi z uveljavljenimi metodami. Slabosti pomanjkanja znanja in izkušenj zunanjih zasebnih izvajalcev ter prekinitev kontinuitete na strani velikih ponudnikov pogosto presežejo teoretične koristi (Hutschenreiter, 2004, str. 2).

Z uvedbo javno-zasebnega partnerstva se srečujejo tudi zunaj Evrope. ZDA imajo najdaljšo tradicijo na tem področju. Ilustrativna pa sta primera v Kanadi:

Leta 1992 se je pokazala potreba po novih zaporih v South Walesu, ki bi lahko sprejeli 800 zapornikov. S pomočjo zunanjih svetovalcev so ugotovili, da javno-zasebno sodelovanje ponuja največ in da primanjkuje proračunskih sredstev za izgradnjo objektov. Za to so sklenili pogodbo z zasebnim podjetjem, ki je načrtovalo, financiralo, zgradilo in nato upravljalo zapore naslednjih 25 let. Računsko sodišče je primerjalo podatke o poslovanju in stroških za zasebne in javne zapore. Podatki niso bili enopomenski: najboljši zasebni zapor je sicer prekašal večino javnih zavodov, toda najslabši zasebni zavod je zaostajal za najslabšim javnim zaporom (Hrab, 2004, str. 57).

V provinci Ontario v Kanadi so se leta 1996 po dogovoru z zunanjimi svetovalci odločili zgraditi dva nova prevzgojna objekta za odrasle. Gradnjo objektov je financiralo ministrstvo. Med gradnjo zaporov se je ministrstvo odločilo oddati upravljanje zaporov zunanjemu izvajalcu kot prva zasebno vodena ustanova za prestopnike v Kanadi.

Ob podpisu pogodbe je znašal strošek javnega upravljanja zapora povprečno 140 dolarjev na zapornika na dan (Hrab, 2004, str. 56). Vsi zaposleni v ustanovi so morali opraviti posebno izobraževanje, da so zadovoljili standarde. Stroške delovanja bodo primerjali s stroški v javno vodenih ustanovah. Ministrstvo ima 24-urno in 7-dnevno nadzorno ekipo, s katero nadzoruje izvajanje pogodbenih obveznosti zasebnega upravitelja. To ni najbolj učinkovito nadzorovanje izvajanja del. V Veliki Britaniji uporabljajo v ta namen metodo napovedanih in nenapovedanih inšpekcij in obiskov ustanov, taka rešitev je cenejša od stalnega celodnevne nadzora.

Revizorji so pri pregledu investiranja in poslovanja opazili, da je bil prvotni namen gradnje objektov na način BOT (build – operate – transfer: zgraditi –upravljati – prenesti). Kljub dogovarjanju z zasebnimi izvajalci, ki so pokazali zanimanje za financiranje in lastništvo zaporov, se je ministrstvo odločilo, da kratki časovni roki preprečujejo uporabo tega pristopa. Drugi razlog za klasično investicijo pa je bila trditev ministrstva, da višji stroški zasebnega financiranja odvrčajo od uporabe javno-zasebnega sodelovanja. Vendar so revizorji izpostavili, da na ministrstvu niso opravili nobene analize stroškov in koristi s primerjavo javnega in



zasebnega investiranja. Ugotovitev revizorjev je bila, da "izbira financiranja in lastništva ni temeljila na načelu dobrega gospodarjenja" (Hrab, 2004, str. 56).

Obstajajo analize o zagotavljanju javnih storitev s pomočjo zunanjih zasebnih izvajalcev (contracting out).

V precejšnjem številu raziskav so preučevali pobiranje smeti s strani javnih komunalnih podjetij. Pokazalo se je, da je javen odvoz smeti 15–60 % dražji od zasebnega odvoza. Mestne občine v Kanadi so preučile odvoz smeti in ugotovile, da je bil javni odvoz kar 41 % dražji od zasebnega. Prav tako so pregledali vpliv oddaje del zunanjim izvajalcem tudi na drugih področjih. Analiza avtobusnih storitev v provinci Ontario je pokazala, da je zasebna oskrba cenejša od javne. Študija o vzdrževanju električne infrastrukture v Kanadi je ugotovila, da je prenos vzdrževanja na zasebna podjetja cenejše kot notranje oskrbovanje. Tudi raziskave v ZDA kažejo na dokaze o stroškovni učinkovitosti zasebnega sektorja (Grossman, Mavros, Wassmer, 1996).

Anketa, ki je zajela dvajset velikih mest v državah Evropske unije (Torres, Pina, 2002, str. 41–47) je ugotovila, da so bile prenesene zelo različne storitve v izvajanje zasebnemu sektorju:

**Socialne storitve:** zavetišča za brezdomce, pomoč na domu, skrb za starejše prebivalce in invalide, storitve za otroke, socialno delo, javna dela.

**Zdravje:** rehabilitacija, zdrava prehrana, bolnišnice, načrtovanje družine, izobraževanje o zdravju, nadzor nad cepljenjem živali.

**Izobraževanje:** državne šole, večerne šole, šport.

**Kulturne dejavnosti:** knjižnice, muzeji, gledališča, koncerti, ohranjanje zgodovinskih spomenikov.

**Gospodarske javne službe:** javni prevoz, ulična razsvetljava, oskrba z vodo, čiščenje cest, kanalizacija, zbiranje odpadkov, pokopališke storitve, javna parkirišča, ohranjanje parkov in cest.

**Varovanje:** policija, gasilci, varovanje premoženja, nadzor prometa.

**Ostalo:** varovanje potrošnikov, računalniške storitve, finančne storitve, komunikacije, plavalni bazeni, vzdrževanje objektov.

Raziskava je prikazala, da je večji delež storitev v državah Evropske unije dekoncentriran ali eksteraliziran. To pomeni, da pomemben del dejavnosti upravljajo (nadzorujejo) organi lokalne uprave, ki so politično in, v večini primerov, tudi finančno odgovorni. V vedno večji meri mora lokalna uprava zagotoviti, da so storitve dostopne v zadostni meri količinsko in kakovostno.

Ugotovili so, da je najpogostejša oblika dekoncentracije/eksternalizacije dostopa storitev s pomočjo odvisnega javnega organa. Izjema so bila javna dela, nekatere socialne storitve in ekonomske dejavnosti.

Ugotovljeno je bilo, da so imele socialne storitve najvišjo mero eksternalizacije. Te storitve upravljajo nevladne organizacije in združenja z javno-zasebno odgovornostjo. Tovrstne storitve so zajemale oskrbo starejših, varstvo in nego otrok in invalidnih oseb ter športne dejavnosti.

Storitve gospodarskih javnih služb so bile na drugem mestu eksternalizacije. Tovrstne storitve so bile predvsem: oskrba z vodo, čiščenje cest, zbiranje odpadkov, kanalizacija, parkirišča, javni prevoz, trgovine in komunikacije.

Tretja najbolj eksternalizirana skupina storitev so bile kulturne dejavnosti, ki jih upravljajo javna ali zasebna združenja, franšize in nevladne organizacije. Znotraj te skupine so imeli najvišjo stopnjo eksternalizacije koncerti, gledališča, muzeji in večerne šole.

#### **6.4.4 Uporabnost tujih izkušenj za Slovenijo**

Navedene ugotovitve lahko primerjamo s položajem v Sloveniji. Tudi Slovenija se ukvarja s porastom potreb po storitvah javnega sektorja in omejeno razpoložljivostjo proračunskih sredstev, ki se izražajo tudi v prenizkih preteklih naložbah v javno infrastrukturo (ceste, šole, bolnišnice, promet itd.) ali v neustreznem vzdrževanju objektov javnega sektorja. Slovenija je trenutno v obdobju izpolnjevanja kriterijev za vstop v Evropsko monetarno unijo, ki jo zavezujejo pri višini javnega dolga in proračunskega primanjkljaja. Ob upoštevanju celotne davčne obremenitve, vključno s prispevki za socialno zavarovanje, Slovenija spada med najbolj obremenjene evropske države, ki mora razbremeniti gospodarstvo, da poveča njegove konkurenčne možnosti. Zato mora iskati možnosti za zmanjšanje javne porabe. Istočasno tudi pri nas ugotavljamo šibke povezave med gospodarstvom in raziskovalno dejavnostjo na univerzah in inštitutih. Ustanovitev posebnega organa, ki bi deloval v okviru Ministrstva za gospodarstvo ali Ministrstva za javno upravo, bi lahko spodbudila te dejavnosti. Vključitev zainteresiranih zasebnih institucij, ki bi delovale kot snovalci, razvijalci, vodje projektov, izvajalci, ter bank in svetovalnih podjetij. Omenila bi graditev mreže, ki ponuja svoje storitve potencialnim partnerjem. Za razvoj teh možnosti je potrebna zakonska ureditev, čemur je namenjen predlog Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (Predlog Zakona o javno-zasebnem partnerstvu, 27. 7. 2006). Namen zakona je omogočiti in spodbujati zasebna vlaganja v javno infrastrukturo in druge projekte v javnem interesu ter zagotoviti preglednost in poštenost postopkov sklepanja različnih oblik sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem za ta namen.

Zakon predvideva različne oblike sodelovanja, in sicer:

- razmerje pogodbenega partnerstva (pogodbeno partnerstvo), ki ima lahko naravo:
- koncesijskega razmerja (koncesijsko partnerstvo),
- javno-naročniškega razmerja (javno-naročniško partnerstvo) in

- razmerje statusnega (institucionalno, equity) partnerstva.

Pri javno-zasebnem partnerstvu ne gre za enotno definiran pravni pojem. Čeprav so koncesijske pogodbe pretežna oblika teh projektov, pojem ne izključuje javno-naročniških odnosov, če so za tako razmerje izpolnjene predpostavke (zlasti delež javnofinančnih sredstev). Če nosi javni partner večino ali celotno gospodarsko tveganje izvajanja javno-zasebnega partnerstva, se partnerstvo, ne glede na poimenovanje, ne šteje za koncesijsko, temveč za javno-naročniško. Pri koncesijah imamo dve vrsti tveganj, in sicer tveganje v zvezi z gradnjo objekta (tovrstno tveganje obstaja tudi pri javnih naročilih) in tveganje v zvezi z upravljanjem/obratovanjem objekta. Pri tem je treba poudariti, da med predpostavkami obstoja koncesije ni pogoja, da so plačniki uporabniki koncesionarjevih storitev. Plačnik koncesionarjevih storitev je lahko tudi država oziroma druga javna oblast, ki je koncesijo podelila. Pogoj je, da je plačilo odvisno od uporabe objekta. V primerjalni praksi se v ta namen pogosto navaja primer, ko plača koncedent vnaprej dogovorjen in določen znesek za vsak avtomobil, ki vozi po avtocesti, ki jo je zgradil koncesionar in jo upravlja (primer shadow tolling – t. i. skrito cestninjenje). Odločilen dejavnik pri razlikovanju med koncesijo in javnim naročilom torej ni subjekt plačila. Razlikovanje med javnim naročilom in koncesijo je odvisno od odgovora na vprašanje, kdo nosi poslovno tveganje (angl. economic risks) obratovanja objekta. Če javni sektor vloži sredstva, ne glede na višino, za njih odgovarja in nosi tveganje njihove učinkovitosti. Le kadar zasebni sektor v celoti financira predmet javno-zasebnega partnerstva, je javni sektor razbremenjen tveganja. Če nosi tveganje v zvezi s povračilom investicije pretežno izvajalec, gre za koncesijo, če pa je tveganje pretežno na javni oblasti (javni naročnik; država ali lokalna skupnost), gre za javno naročilo. Ne glede na zapisano je način financiranja projekta, in sicer deloma s strani zasebnega sektorja, včasih prek kompleksnih dogovorov med različnimi udeleženci, bistvena značilnost javno-zasebnega partnerstva. Dopustno je, da se javni viri (ki so v nekaterih primerih precej izdatni) dodajo zasebnim.

Poleg pogodbenih partnerstev dovoljuje predlog zakona tudi sorodne odnose na statusnem področju. Statusno javno-zasebno partnerstvo se lahko zagotavlja tako, da država, ena ali več samoupravnih lokalnih skupnosti ali drug javni partner poveri izvajanje pravic in obveznosti (npr. izvajanje javne službe ali opravljanje sicer tržne dejavnosti v javnem interesu) izvajalcu statusnega javno-zasebnega partnerstva na primer s prodajo deleža v javnem podjetju, z nakupom deleža v osebi javnega ali zasebnega prava ali z ustanovitvijo pravne osebe. (Predlog Zakona o javno-zasebnem partnerstvu, 27. 7. 2006)

Podelitev pravice izvajanja javne službe zasebnemu izvajalcu na področju javnega sektorja je v Sloveniji še na začetku in se sooča z nepoznavanjem in zaskrbljenostjo. V zadnjem času se je razvila javna polemika o tem, ali je v Sloveniji javno zdravstvo ogroženo zaradi podeljevanja koncesij (Pirnat, 2006, str.12) Javno dostopna pisanja in izjave o tem pa so polne napačnih

konceptov in poenostavljenih trditev, pa tudi povsem napačnega sklicevanja na pravo Evropske skupnosti. Ena najbolj očitnih zmot je enačenje javnega zdravstva z javnopravnimi izvajalci, torej javnimi zavodi. Javno službo v zdravstvu opravljajo tako javni zavodi kot zasebnopravni izvajalci s koncesijo in skupaj sestavljajo javni zdravstveni sistem. Vsaka oblika izvajalcev ima svoje prednosti in pomanjkljivosti. Prednosti javnih zavodov so v bolj enostavnem financiranju in lažjem finančnem nadzorovanju. Med pomanjkljivosti štejemo povsem nestimulativen sistem plačevanja zaposlenih kot javnih uslužbencev, togost pri uporabi človeških virov, nestimulativen in posledično neučinkovit management, zastarelo organizacijo, neracionalno izrabo materialnih virov (pogosto tudi v postopku oddaje javnega naročila) in pomanjkanje sredstev za investicije (Tajnikar, 2003, str. 8).

Zasebnopravni izvajalci so stimulirani k racionalni izrabi materialnih virov, fleksibilnemu zagotavljanju človeških virov in k optimizaciji upravljanja. Terjajo pa seveda mnogo bolj podrobno regulacijo in učinkovitejši nadzor, da te racionalizacije ne gredo na račun kakovosti storitev in pravic bolnikov. Javni zdravstveni sistem mora zato biti ustrezen splet javnopravnih in zasebnopravnih izvajalcev (Cordes, Steuerle, Twombly, 2004, str. 171).

Očitno je, da se slabosti javnopravnih in zasebnopravnih izvajalcev medsebojno kompenzirajo in da so javnopravni izvajalci primerni za določene dejavnosti, zasebnopravni pa za druge. Tako so javnopravni izvajalci bolj primerni za preventivno dejavnost, preprečevanje nalezljivih bolezni, nujno medicinsko pomoč, preskrbo s krvjo in organi, programe javnega zdravja in podobno. Vendar za večino drugih dejavnosti prednosti javnopravnih izvajalcev ne odtehtajo njihovih pomanjkljivosti (Pirnat, 2006, str.12).

## **SKLEP**

Tržno usmerjene, razvite države, ki so se ukvarjale z neugodnimi gospodarskimi rezultati, nezaposlenostjo, proračunskimi primanjkljaji, inflacijo itd., so izvedle reforme javnega sektorja, s katerimi so najprej spremenile objektivne pogoje delovanja večjemu ali manjšemu delu javnega sektorja. Reforma javne uprave je proces, ki poteka v državah razvitega sveta in tudi v tranzicijskih državah. Je posledica izjemno hitrega razvoja družbenega sistema, ki zahteva ustrezno prilagoditev in razvoj upravnih sistemov.

Moderno državo si predstavljamo kot "skromno državo", ki deluje optimalno pri usklajevanju različnih interesov. Država mora zagotoviti potrebne usmeritve, ne da bi pri tem ovirala druge dejavnike v družbi. Koncept dejavne države je ključen element modernizacije.

Storitve javnega sektorja služijo gospodarstvu na različne načine. Eden od ciljev sprememb je povečati učinkovitost delovanja z uvajanjem managerskih metod, reorganizacijo in decentralizacijo. Politika omejevanja in zmanjševanja predhodno odpira vprašanje obsega in kakovosti javnega sektorja. Zmanjšuje se neposredna vloga države in povečuje avtonomija organizacijskih enot.

Nova pravila delovanja javnega sektorja zahtevajo predhodno opredelitev standardov delovanja, ki določajo obseg, kakovost in dostopnost do storitev, ugotavljanje rezultatov delovanja in vzpostavitev mehanizmov vplivanja uporabnikov storitev.

Modernizacija javne uprave je torej gibanje, ki bi moralo povzročiti pravo kulturno spremembo v upravi in njenem okolju: novo razpoloženje, nove vrednote in zamisli, nove usmeritve in novi modeli vedenja. To ne pomeni, da se enostavno opuščajo obstoječi sistemi in se nadomeščajo z novimi; večinoma gre za racionalizacijo obstoječih sistemov, ob upoštevanju njihove značilnosti delovanja. Spremembe organiziranosti, načinov upravljanja, števila zaposlenih, tehnološke opremljenosti, števila organizacijskih enot itd. vplivajo na spremembo potrošenih sredstev za ta namen. Pojem upravne reforme je prevladujoč koncept v Evropi, ki je stalna potreba po spremembah, ki se uresničuje v različnih oblikah: kot reforma organiziranosti ministrstev, kot proračunska reforma, kot reforma lokalne samouprave, kot privatizacija storitev javnega sektorja, kot javno-zasebno sodelovanje itd.

Primerjava reform javne uprave po državah pokaže, da se te razlikujejo glede na različno stopnjo, do katere so se pripravljene spremeniti. V Veliki Britaniji so obstajali močni nagibi k radikalnemu reformiranju celotne državne uprave, medtem ko je Francija reformo uvajala precej previdno. Švedska in Nemčija sta reformo uvajali s testiranjem posameznih sprememb, preden je bila sprememba implementirana. V Nemčiji je bilo z začetkom reforme jasno, da se ta ne bo ukvarjala z institucionalno prenovo, v okviru uprave pa lahko govorimo samo o uvedbi nekaterih podjetniških oblik upravljanja. V Franciji so poglobilni cilji vsebovali: spremembo notranjih odnosov v upravi, povečanje odgovornosti zaposlenih, obvezno vrednotenje dela in programov ter večjo usmerjenost k zadovoljevanju uporabnikov javnih storitev.

Pregled reform v razvitih državah razkriva, da ni bilo enotnega pristopa. Skupna ugotovitev je, da kljub velikim sredstvom, vloženim v reforme, redko naletimo na njihovo ovrednotenje, tudi z vidika učinkovitosti in uspešnosti. V praksi se veliko predvidenih sprememb ni zgodilo. Največ je kritik britanskih teoretikov, ki opozarjajo na vrsto negativnih posledic: nezadovoljstvo strank s kakovostjo storitev, oblikovanje elite novega javnega upravljanja, neprimernost uvajanja nekaterih kazalcev iz zasebnega sektorja ter velik odpor do reform s strani javnih uslužbencev.

Reformni ukrepi so bili v državah izvedeni v različnem zaporedju, obsegu in z različno intenzivnostjo. Obsegali so zlasti: (1) privatizacijo javnih podjetij ali njihovo preoblikovanje v javne delniške družbe; (2) spreminjanje organizacije tradicionalne državne uprave z delitvijo njenih nalog na oblikovanje politik v ministrstvih in izvrševanje politik v novoustanovljenih izvršilnih osebkih (agencijah); (3) specializacijo in decentralizacijo nalog agenci; (4) uveljavljanje kratkoročnih pogodb za izvajanje storitev države v razmerjih med ministrstvi (5) oddajanje javnih storitev v izvajanje zunanjim izvajalcem prek javnih razpisov ter (6) oblikovanje notranjega trga javnih storitev.

Vsi ti ukrepi so v mednarodni stroki in mednarodnih institucijah dobili skupno ime "*New Public Management*" (NPM). Med prve države, ki so uveljavile NPM, se uvrščajo Velika Britanija, Avstralija in Nova Zelandija. Selektivno so reformne ukrepe izbirale tudi Švedska, Finska in Nizozemska. Na favoriziranje tržnega načina izvajanja državnih/javnih storitev so se najpočasneje odzvale države kontinentalne Evrope, zlasti Nemčija in Francija, vsaka s svojo močno lastno upravno tradicijo. Francija ima v reformiranju javnega sektorja manj težav kot Nemčija, ki se je sprememb lotila le na deželni in lokalni ravni, kjer sicer zadovoljuje večino javnih storitev državljanom (Pollitte in Bouckaert, 2003, str. 96–102).

Slovenija se ukvarja s pomanjkanjem domačega kapitala, slabo razvitim trgom kapitala in majhnim zanimanjem tujega kapitala za skupne naložbe. Zato se to pozna tudi pri investicijah zasebnega sektorja v negospodarstvo. Večina investicij se financira še vedno proračunsko. Javna podjetja, ki se organizirajo po podjetniških načelih, se srečujejo s prezaposlenostjo. Zato različne oblike privatizacije povzročajo zmanjšanje števila zaposlenih in povečevanje že tako visoke stopnje nezaposlenosti. V nekaterih dejavnostih so se zvišale cene storitev. Praviloma je to primer na področjih, kjer ni možna visoka stopnja konkurenčnosti in so nizke stopnje donosa, ob tem pa ne prihaja do zniževanja stroškov ali povečevanja kakovosti storitev (Hrovatin, 2005, str. 22). Privatizacijske oblike ustvarjajo možnosti izbire, katerih uresničitev je odvisna predvsem od kupne moči povpraševalcev. Slovenska družba postaja vedno bolj razslojena, stopnja neenakosti je vedno večja, koristi od gospodarske rasti so neenakomerno porazdeljene med prejemnike dohodkov. Uvajanje tržnih meril in pogojev poslovanja na področje negospodarstva spreminja tudi odnos do organizacije in ekonomike poslovanja javnega sektorja.

Stroka praviloma ne nasprotuje uvajanju različnih oblik privatizacije v javnem sektorju. Nesprejemljiva je le iluzija, da lahko privatizacija reši vse težave, saj prinaša vrsto novih socialnih, političnih in tudi ekonomskih težav. Uvajanje novosti, prenova poslovanja, iskanje boljših rešitev, upoštevanje potrebnih sredstev, primerjava stroškov in koristi so zahtevne naloge. Zanje je treba dobro poznati poslovna, informacijska in organizacijska strokovna znanja. Odločilna pa je navzočnost motiva za tako delovanje.

Pri uvajanju sistema uravnoveženih kazalcev je treba upoštevati vse posebnosti negospodarstva in predvsem neprofitnih organizacij. To so okolja, kjer je manj izkušenj s področja managementa, profitne naravnosti delovanja in projektnega reševanja nalog. Še vedno prevladuje prepričanje, da je osnovno poslanstvo neprofitnih organizacij zagotavljanje storitev. Omenjeni sistem pa postavlja v ospredje finančni vidik in zadovoljstvo uporabnikov.

Zasebni sektor svoje podjetniške projekte ocenjuje pretežno z dinamičnimi metodami. Pri infrastrukturnih investicijah je v ospredju širši družbeni interes, zato se ne uporablja zgolj poslovnih meril pri ocenjevanju družbeno ekonomskih projektov. Vsaka investicijska odločitev zahteva tehten premislek, katero od večjega števila možnih rešitev izbrati. Za izbiro najboljše so na razpolago različne metode. Njihov namen je na eni strani objektivno prikazati prednosti posamezne rešitve, in na drugi strani posamezne rešitve stroškovno ovrednotiti. Metoda, ki jo javni sektor večinoma uporablja pri ekonomskem vrednotenju, je analiza stroškov in koristi. Namen izdelave analize stroškov in koristi je izbrati tisti projekt, ki prinaša pozitivno neto družbeno korist.

Zaradi velikih investicijskih potreb, zelo počasne rasti davčnih prihodkov in visoke celotne davčne obremenitve ter omejenosti vlade pri črpanju sposojenega denarja, morajo nosilci politik vključiti vse nove oblike naložbenega financiranja. Javno-zasebno partnerstvo se zato obravnava predvsem kot možen način zbiranja zasebnih sredstev in s tem hitrejšega zapolnjevanja infrastrukturnih vrzeli ter izboljšanja učinkovitosti pri zagotavljanju infrastrukture in drugih storitev javnega sektorja.

Podelitev pravice izvajanja javne službe zasebnemu izvajalcu na področju javnega sektorja je v Sloveniji še na začetku in se sooča z nepoznavanjem in zaskrbljenostjo.

Uspešno javno-zasebno sodelovanje zahteva od države več kot le "posloven" pristop. Veliko pasti spremlja dogovore z zasebnim sektorjem. Popolna opredelitev odgovornosti in dobro ocenjevalno orodje od identifikacije projekta do uresničitve so potrebni predvsem predstavnikom javnega sektorja. Odsotnost teh mehanizmov lahko vodi do večjih izgub od predvidenih koristi.

## LITERATURA

1. Andoljšek Žiga: Ugotavljanje učinkovitosti in uspešnosti delovanja javnega sektorja. Ekonomika javnega sektorja in proračunsko financiranje. Ljubljana : Fakulteta za upravo, 2005. Str. 87–111.
2. Aristovnik Aleksander: Evropska unija in javni sektor. Ekonomika javnega sektorja in proračunsko financiranje. Ljubljana : Fakulteta za upravo, 2005, str. 141–175.
3. Bailey Stephen James: Strategic Public Finance. New York : Palgrave Macmillan, 2004. 288 str.
4. Bastin Johan: Public - Private Partnerships: A Review of International and Austrian Experience. Studiengesellschaft für Wirtschaft und Recht, Public Private Partnership. Vienna : Linde Verlag, 2003. Str. 1–26.
5. Batina Raymond G., Ihori Toshihiro:: Public Goods. Theories and Evidence. Berlin: Springer-Verlag, 2005. 420 str.
6. Boyle Richard: Measuring Civil Service Performance. Dublin : Institute of Public Administration, 1996. 93 p.



7. Bouckaert Geert, Verhoest Koen: A Comparative Perspective on Performance Management in the Public Sector: Practice and Theory of Decentralisation. EGPA Conference Leuven, 1997. 24 str.
8. Burger Yvonne, Treur Jan: Decentralisation and Autonomisation as a Strategy for Increased Effectiveness in the Public and the Private Sector. Society and Economy in Central and Eastern Europe, 1996, 2, str. 114–127.
9. Cordes Joseph, Steuerle Eugene, Twombly Eric: Dimensions of nonprofit Entrepreneurship: an exploratory essay. Public Policy and the Economics of Entrepreneurship. Cambridge ; London : Massachusetts Institute of Technology, 2004, str. 115–151.
10. Cullis John, Jones Philip: Public finance and public choice (analitical perspectives): McGraw-Hill book company, 1992. str. 147-215.
11. De Braekeleer Frans: Public Private Partnership in Europe: some critical thoughts. 11th International Conference on Public and Private Partnerships, 2005.
12. Dimovski Vlado, Penger Sandra, Žnidaršič Jana: Javna uprava kot učeča se organizacija. Uprava, Ljubljana, 2 (2004), 1, str. 7–30.
13. Falconer Peter: Public Administration and the New Public Management: lessons from the UK experience. New State, New Millenium, New Public Management : coping with the problems of transition : the case of Slovenia. Ljubljana : Visoka upravna šola Liverpool : University of Liverpool, 1997. Str. 67–83.
14. Giloth Robert, Mier Robert: Co-operative Leadership for Community Problem Solving. Mier Robert...[et al.]: Social Justice and Local Development Policy. Newbury Park CA : Sage, 1993. Str. 165–181.
15. Gmeiner Pavle, Figar Liljana: Koncept in empirični rezultati merjenja nacionalne konkurenčne sposobnosti v Sloveniji za obdobje 1995–1998 in napovedi do leta 2002. Ljubljana : Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, 1999. 81 str.
16. Grossman Philip J., Mavros Panayiotis, Wassmer W. Robert: Public Sector Inefficiency in Large U.S. Cities.  
[URL: <http://papers.ssrn.com/sol3/displayabstragsearch.cfm> ], marec 1996.

17. Holtz-Eakin Douglas, Rosen Harvey S.: Introduction. Public Policy and the Economics of Entrepreneurship. Cambridge ; London : Massachusetts Institute of Technology, 2004. Str. vii–xii.
18. Hrab Roy: Private Delivery of Public services: Public Private Partnerships and Contracting-out. Investing in people. Research Paper no.21, Ontario, 2004. 64 str.
19. Hutschenreiter Gernot: Die österreichischen Kompetenzzentren-Programme – eine Bewertung aus internationaler Perspektive. Wien : Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2004. 21 str.
20. Jereb Samo: Problemi ugotavljanja poslovnih izidov v javnih podjetjih. Zbornik referatov XXXVIII. simpozija o sodobnih metodah v računovodstvu, financah in reviziji. Portorož : Zveza ekonomistov Slovenije: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 2006. Str. 47–77.
21. Jerina Andreja: Priročnik za izdelavo analize stroškov in koristi investicijskih projektov. Ljubljana : Služba vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, 2004. 136 str.
22. Jones Richard A.: The European Union as a Promoter of Public-Private Partnerships. International Journal of Public and Private Sector Partnerships, 1, 1999.
23. Jordan Miran: Ocenjevanje državnih investicij s primerom investicije v prometno infrastrukturo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, diplomsko delo, 2005, 52 str.
24. Kaplan Robert Samuel, Norton David P.: Uravnoteženi sistem kazalnikov. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 2000. 343 str.
25. Kirkpatrick Grant: Improving corporate governance standards: the work of the OECD and the Principles Organisation for Economic Cooperation and Development. Paris : OECD, 2004. 8 str.
26. Kitchen Harry: Delivering Local/Municipal Services. Public Services Delivery. Public Sector Governance and Accountability series. Washington D.C. : The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2005. Str. 117–152.
27. Klun Maja: Reforma javnega sektorja. Ekonomika javnega sektorja in proračunsko financiranje. Ljubljana: Fakulteta za upravo, str. 113-120

28. König Karl: Three Words of Public Administration Modernisation. Quebec : IASIA Conference, 1997.
29. Kovačič Andrej, Stanovnik Peter: 'Competitive? Of course'. *Slovenian Business Report*, Ljubljana, 2000, str. 34–35.
30. Marušič Petra: Uporaba in koristi uravnoteženega sistema kazalnikov uspešnosti poslovanja v podjetju Avtoelektrika. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2005. 81 str.
31. McQuaid Ronald William: Implications of European Union Expansion for Peripheral Regions. Nijkamp...[et al.] : Regional Cohesion and Competition in the Age of Globalisation. London : Edward Elgar, 2000. Str. 284–308.
32. McQuaid Ronald William, Scherrer Walter: Public – Private Partnership in Great Britain, Germany and Austria. 11th International Conference on Public and Private Partnerships, 2005.
33. McQuaid Ronald William: The Role of Partnerships in Urban Economic Regeneration. *International Journal of Public-Private Partnerships*, Sheffield, 1, 1999.
34. Niskanen William A.: Bureaucracy and Public Economics. Cheltenham, Brookfield : Eggar Elgar, 1996. 298 str.
35. Pevcin Primož: Teorija rasti javnega sektorja. *Ekonomika javnega sektorja in proračunsko financiranje*. Ljubljana : Fakulteta za upravo, 2005. Str. 177–182
36. Pirnat Rajko: Zdravstvo med javnim in zasebnim. Delo, Ljubljana, 2.nov. 2006, str. 14
37. Pollitt Christopher, Bouckaert Geert: *Public Management Reform A Comparative Analysis*. Second edition. New York : Oxford University Press Inc., 2004. 345 str.
38. Pollit Christoper, Hanney Steve: *Public Management reforms: Three anglo-finish case studies*. Helsinki : Ministry of Finance, 1997. 132 str.
39. Pollit Christoper, Martin Cave, Joss Richard: *International Benchmarking as a Tool to Improve Public Sector Performance. Performance Measurement in Government: Issues and Illustrations*, Occasional Paper No. 5. Paris : OECD, 1994.

40. Pučko Danijel: Vloga in pomen planiranja v neprofitnih organizacijah javnega sektorja. *Neprofitni management*, Ljubljana, 3 (2005), 1, str. 71–78.
41. Rus Veljko: Podjetizacija in socializacija države. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2001. 141 str.
42. Samotorčan Mojca: Analiza stroškov in koristi (cost-benefit analysis). Seminarska naloga. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2005. 15 str.
43. Schaffhauser Linzatti Michaela: The Presence of Public Private Partnership Models in the Internet: An Austrian Survey. 10th International Conference on Public and Private Partnerships. Faro, 2004.
44. Scherrer Walter: Fostering Enterprise and Regional Policy. A Case Study. Montanheiro Luiz C. ...[et al.]: Public and Private Partnerships: Fostering Enterprise. Sheffield : Sheffield Hallam University Press. Str. 527–536.
45. Setnikar Cankar Stanka et al.: Ekonomika javnega sektorja in proračunsko financiranje. Ljubljana : Fakulteta za upravo, 2005. 248 str.
46. Stuiveling Saakia J., Turksema Rudolf Willem: Public expenditure control in the Netherlands. *Public expenditure control in Europe*. New York : Edward Elgar Publishing Limited, 2005. Str. 55–78.
47. Tajnikar Maks: Kako do tržnega zdravstva. *Finance*, Ljubljana, 2003, št. 154, str. 8.
48. Tanzi Vito: The Role of the State and the Quality of the Public Sector. Washington DC : IMF Working Paper, 2000.
49. Tekavčič Metka, Megušar Alojz: Analiziranje uspešnosti poslovanja s pomočjo sistema med seboj povezanih kazalnikov (uporaba konkretnih podatkov podjetja s simulacijo sprememb. Analitsko znanje za presojo stanja in procesov ter sprejemanje odločitev, 8. strokovno posvetovanje o sodobnih vidikih analize poslovanja in organizacije. Ljubljana : Zveza ekonomistov Slovenije, 2002, str. 21–39.
50. Tekavčič Metka, Peljhan Darja: Pomen obvladovanja stroškov v javnem sektorju. *Uprava*, Ljubljana, 2 (2004), 1, str. 31–49.

51. Torres Lourdes, Pina Vincent: Changes in Public Service Delivery. Public Money & Management, Oxford, New York, October-December 2002, str. 41–47
52. Urh Polona, Basle Andreja: Išče se učinkovit antibirokratski program. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 51 (2002), 8, str. 54–55.
53. Zaletel Breda, Živec Vlasta: Priprava načrta razvojnih programov. Priročnik za udeležence seminarja. 2. zvezek. Ljubljana : Upravna akademija, 2005. 49 str.
54. Žurga Gordana: Načela novega upravljanja državnega sektorja in državna uprava. 16. posvetovanje organizatorjev dela. Kranj : Moderna organizacija, 1997.

## **VIRI**

1. Babič Mateja: Javni sektor prevelik. Delo, Ljubljana, 2. 8. 2003
2. Businessweek, Privatize Social Security? Soon, the question may not be whether, but how much. Businessweek. 23. 3. 1998
3. FIAS, 'Slovenia – administrative barriers to investment'. Ljubljana: Foreign Investment Advisory Service, 2000.
4. Grobelšek Matic: Če ni ugodnih razmer, jih ustvarite. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 51 (2002), 8, str. 72–74.
5. Hrovatin Nevenka: V javnem sektorju se problemi ponavljajo: dejavnosti javnega sektorja pestijo predvsem financiranje, regulacija cen, liberalizacija in privatizacija. Dnevnik, Ljubljana, 53 (19. jun. 2003), pril. str. 1.
6. Hrovatin Nevenka: Gospodarske javne službe: državna roka ni sporna, je pa moteča. Dnevnik, Ljubljana, 55 (2005), 175, str. 21–23.
7. Kovač Stanislav: Public Enemy. Preplačani in neučinkoviti državni uradniki. Finance, Ljubljana, 2005, št. 42.
8. Ministry of Finance. Public Management Reforms: Five Country Studies, Helsinki, Finland, 1997.

9. MNZ, Strategija razvoja Slovenije (osnutek), 2004.
10. MNZ, Kakovost v državni upravi, interno gradivo, 2000.
11. Predlog Zakona o javno-zasebnem partnerstvu. EVA: 2005-1611-0087. [URL:[http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis\\_ZAKO4323.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_ZAKO4323.html)], Register predpisov Slovenije, 27. 7. 2006
12. The Economist, The good company – companies today are exhorted to be "socially responsible". What, exactly, does this mean? 22. 1. 2005
13. The Economist. In praise of Finland. 8. 7. 2006. Str. 33
14. The Economist. Hillary's American dream. The Economist. 29. 7. 2006. Str. 47
15. Treasury HM: Public Private Partnership: the Governemnt's Approach. London:GSO, 2000. [URL: <http://www.hm-treasury.gov.uk>], avgust 2000.
16. Treasury HM: Value for Money Assessment Guidance. London : HM Treasury, 2004. [URL: <http://www.hm-treasury.gov.uk>], avgust 2004.
17. World Competitiveness Yearbook, Lausanne : IMD, 2004.
18. Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 39/2000, 2/2004).