



upravna misel

Mirko Pečarič

OD BOLJŠIH PREDPISOV
K NJIHOVEMU
UČINKOVITEJŠEMU
IZVRŠEVANJU

**OD BOLJŠIH
PREDPISOV K NJIHOVEMU
UČINKOVITEJŠEMU IZVRŠEVANJU**

OD BOLJŠIH PREDPISOV K NJIHOVEMU UČINKOVITEJŠEMU IZVRŠEVANJU

Mirko Pečarič
urednik

Univerza *v Ljubljani*
Fakulteta *za upravo*



Mirko Pečarič (urednik)

Od boljših predpisov k njihovemu učinkovitejšemu izvrševanju

Zbirka znanstvenih monografij: **Upravna misel**

Izdala in založila: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo,
Gosarjeva ulica 5, Ljubljana

Za založbo: prof. dr. Ljupčo Todorovski, Nataša Svržnjak

Recenzenta: prof. dr. Marjan Brezovšek
prof. dr. Miro Haček

Naslovnica: Branka Smodiš, u. d. i. a.

Prelom in priprava: Dean Zagorac, s. p.

Izdaja: 1. izdaja, Ljubljana 2019

Vsak prispevek sta ocenila dva recenzenta. Vsak prispevek je lektoriran.



Publikacije je odprtodostopna (libre open access).

Kataložni zapis o publikaciji (CIP) pripravili v Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani

COBISS.SI-ID=301684992

ISBN 978-961-262-116-2 (epub)

ISBN 978-961-262-117-9 (pdf)

KAZALO VSEBINE

<i>Recenziji</i>	9
<i>Predgovor</i>	17
<i>Seznam kratic</i>	25
1 Razvoj in empirična preverba holističnega modela javnega upravljanja: primerjalni vidik oblikovanja in izvajanja predpisov v slovenski javni upravi	29
<i>Marko Ropret, Aleksander Aristovnik</i>	
1.1 Uvod.....	31
1.2 Teoretična izhodišča za razvoj holističnega modela javnega upravljanja.....	33
1.3 Podatki in metodologija	36
1.4 Empirični rezultati	37
1.5 Zaključek	39
Viri in literatura	42
2 Boljši predpisi kot horizontalna politika razvoja slovenske javne uprave: med cilji in realnostjo	45
<i>Iztok Rakar, Polonca Kovač</i>	
2.1 Uvod.....	46
2.2 Politika boljših predpisov v mednarodnem in slovenskem kontekstu	48
2.2.1 Pomen celostnega razvoja boljših predpisov po EU in OECD smernicah	48
2.2.2 Umestitev Slovenije glede na globalne trende javne uprave.....	51
2.3 Ocena trenutnega stanja in ozadja zakonodajne dejavnosti ter predlogi izboljšav.....	55
2.3.1 Prednosti in slabosti slovenskih reform glede boljših predpisov..	55
2.3.2 Izhodišča in predlogi izboljšav	59
2.4 Zaključek	61
Viri in literatura	62

3	Regulacija kot trajnostna raba pravnih virov: vladavina prava ni neposredno povezana s številom predpisov	65
	<i>Mirko Pečarič</i>	
3.1	Uvod.....	66
3.2	Slovenska regulacija v številkah.....	69
3.3	Institucije, institucije, institucije – ljudje, ljudje, ljudje	74
3.4	Sistemiški pogled na regulacijo	75
3.4.1	Trajnostna struktura pravnega sistema	77
3.4.2	Sistem, zmožen preživetja	78
3.5	Izhodišča regulacije.....	80
3.6	Namesto zaključka – pot, ne cilj.....	82
	Literatura	84
4	Kontekstualni okvir in elementi pilotnega modela ocenjevanja organizacijske zrelosti za proces soustvarjanja javnih storitev	87
	<i>Rok Hržica, Primož Pevcin, Jože Benčina</i>	
4.1	Uvod.....	88
4.2	Teoretične podmene in pregled literature iz področja modeliranja in ocenjevanja organizacijske zrelosti.....	89
4.3	Vloga in pomen soustvarjanja javnih storitev	92
4.4	Metodologija	95
4.5	Okvir zrelosti organizacij za skupno inoviranje in soustvarjanje vrednosti storitev.....	96
4.5.1	Usmerjanje inovacij.....	96
4.5.2	Nastajanje inovacij	97
4.5.3	Klima inoviranja.....	100
4.6	Zaključek	100
	Viri in literatura	101
5	Prostovoljno izpolnjevanje davčnih obveznosti kot institut dobrega javnega upravljanja	107
	<i>Tina Sever, Tatjana Jovanović</i>	
5.1	Uvod.....	108
5.2	Pregled literature na področju izpolnjevanja davčnih obveznosti.....	109
5.3	Metodologija	111
5.4	Status zaradi spodbujanja prostovoljnega izpolnjevanja obveznosti v Sloveniji.....	111
5.5	Upravni postopek kot instrument pravne države	113
5.6	Rezultati in razprava	115
5.7	Zaključek	119
	Literatura in viri.....	119

6	Vpliv davčnih predpisov na poslovno uspešnost malih in srednjih podjetij v Sloveniji	123
	<i>Dejan Ravšelj, Aleksander Aristovnik, Mirko Pečarič</i>	
6.1	Uvod.....	124
6.2	Teoretična izhodišča in razvoj raziskovalnih hipotez.....	125
6.3	Podatki in metodologija	129
6.4	Empirični rezultati	132
6.5	Zaključek	135
	Viri in literatura	137
7	Nekateri vidiki fleksibilnosti dela v praksi državne uprave	139
	<i>Uroš Jakič, Janez Stare</i>	
7.1	Uvod.....	140
7.2	Fleksibilne oblike zaposlovanja	141
7.3	Širše pojmovanje fleksibilnosti dela in njegovi pravni temelji kot determinanta fleksibilnosti v slovenski javni upravi.....	142
7.4	Raziskava o prisotnosti širših oblik fleksibilnosti dela v organu javne uprave	145
7.5	Ugotovitve in razprava.....	148
7.6	Zaključek	151
	Viri in literatura	151
8	Stroški administriranja zasebnega sektorja: okoljska regulativa....	155
	<i>Žiga Kotnik, Maja Klun</i>	
8.1	Teoretski uvod	156
8.2	Metodologija	159
8.3	Empirični rezultati	161
8.4	Diskusija in zaključek	163
	Viri in literatura	164
9	Kako uspešna je bila sanacija slovenskih bolnišnic.....	167
	<i>Tatjana Jovanović, Sabina Bogilović</i>	
9.1	Uvod.....	168
9.2	Reforme zdravstvenih sistemov oz. organizacija – pregled literature.....	169
9.3	Sanacija slovenskih bolnišnic.....	171
9.4	Metodologija in rezultati sanacije v letu 2018 ter diskusija	173
9.5	Diskusija	182
9.6	Zaključek	183
	Viri in literatura	183

RECENZII

Družbene spremembe zahtevajo tudi spremembe pri delu javne uprave, kakor tudi slednja obratno vpliva na spremembe. ena izmed potrebnih sprememb na področju javne uprave vsekakor boljše zavedanje o pomenu in vlogi sprejemanja in izvrševanja predpisov. Kljub temu, da je področje dobro znano, pa vsekakor velja, da je mogoče prav to poznavanje njegova največja ovira. Skladno s spremembami v družbi je potrebno narediti tudi spremembe v orodjih, ki jo usmerjajo, torej v samih predpisih, še pred tem pa tudi v samem načinu njihovega razumevanja. Monografija prav na tem mestu naredi nov korak na področju regulacije v Republiki Sloveniji; kljub številnim opozorilom predpisi namreč velikokrat ne dosegajo svojih temeljnih ciljev. Ker je javna uprava eden največjih generatorjev zakonodajnih iniciativ v Evropi, je osredotočenost na njeno delo razumna izbira. Vsa (ne)ravnana v javni upravi se nanašajo na upravljanje v najširšem smislu, pri čemer upravljanje ni le povezano z odločitvami, je samo odločanje, je sprejemanje in izvrševanje predpisov na vseh ravneh. Vse bolj kompleksne naloge, s katerimi se soočajo sodobne države, zahtevajo večjo transparentnost in javno odgovornost, še pred tem pa samo zavedanje o pomembnosti boljšega pristopa do predpisov, s čimer monografija nastavlja ogledalo klasičnim načinom oblikovanja, sprejemanja in učinkovanja predpisov. Avtorji prispevkov se osredotočajo na omenjeno področje predpisov in ga poskušajo strokovno osvetliti vsak iz svojega področja zanimanja. Skupni imenovalec je najti predvsem v zavedanju kompleksnosti področja današnje družbe in temu primernimi pristopi na področju regulacije: klasična »palica in korenček« ne delujeta v kompleksnih okoljih družbe in narave na predvidljiv način, kot si ga je nekje v preteklosti zamislil določen regulator. Ne da bi seveda videli vseh podrobnosti kompleksne regulacije, pa je eden dejavnik več kot znan: državna uprava in še vedno največji generator predpisov, zaradi česar je le-ta tudi primerno izhodišče za obravnavo novih pristopov, je torej lahko gonilo družbenih sprememb, ali pa njihov zaviralec. Slednje lahko postane ne le v primeru izrecnih nasprotovanj po izboljšavah, pač pa tudi v primeru, ko si slabih posledic ne želi. Slednje namreč niso odvisne od želja, pač pa od

dejanskih učinkov v okolju. To je ena izmed zelo pomembnih ugotovitev monografije, kar izhaja tudi iz teorije sistemov in na kar lahko sklepamo iz v pričujočih prispevkov. zelo pomembna ugotovitev monografije je tudi ta da vrednot v javni upravi (npr. transparentnost, participacija in odgovornost, razumevanje drugih, medsebojna pomoč in skrbnost) ni moč uveljavljati brez poznavanja samega načina uveljavljanja. In tu dobi posebno mesto prav poudarek monografije na sistemskih izhodiščih regulacije, ki bi jih morala poznati vsaka odgovorna, odzivna uprava. Klasična načela javne uprave lahko vključujejo tudi novejša načela (kot je npr. skrbnost) pri čemer pa še vedno velja zavedanje, da vsako načelo velja toliko, kolikor se uveljavlja v praksi. V kompleksni družbi je zavedanje o dolžnosti pozornega spremljanja vsega, kar se dogaja v okolici zelo pomembno, a hkrati pomanjkljivo saj človeške pomanjkljivosti onemogočajo zaznavanje vsega kar bi bilo lahko pomembno za razvoj družbe. Na tem mestu vstopi odzivna uprava, ki ne le da skrbno in v dobri veri služi skupnosti, pač pa to dosega tudi prek rezultatov, ki so nujno povezani z relevantnimi kriteriji, ki zaznavajo spremembe pomembne za doseganje želenih ciljev. Dodana sestavina k odzivni upravi je tako tudi uspešna uprava, ki dosega cilje in to na pravi, monografija trdi, da na sistemski, holistični način.

Vsem sklopom monografije skupen imenovalac so boljši predpisi in prav takšno njihovo izvrševanje. Kot je zapisano v predgovoru "predpisi niso sami sebi namen; so sredstvo za zagotavljanje oprijemljivih koristi za državo/državljanke, za reševanje skupnih izzivov". In na to poskuša odgovoriti monografija: ideje poskuša prenesti v prakso. Monografija predstavlja poskus uvedbe sistemskega pristopa na področje sprejemanja in izvrševanja predpisov. Velika dodana vrednost monografije je zavedanje, da formalizmi niso dovolj za reševanje družbenih izzivov. Vse dobre odločitve morajo temeljiti na znanih odnosih med zalogami (akumulacijo tistega, kar imamo) in tokovi (gibanje, prenos, trenutna poraba) v razmerju do želenega namena. Dobra (tudi ali predvsem regulativna) odločitev se začne s tem, kako sistem zazna in zbira informacije, kako lahko te informacije spremenijo razmerje med akumuliranim in trenutnim tokom glede na želeni namen in kako je ta namen dosežen v realnem času in prostoru: vsak dober odločevalec / regulator mora vedeti, da namen sistema ni tisto, kar je bilo želeno, ampak tisto, kar sistem dejansko počne. Seveda je pomemben tudi (dober) namen, pri čemer pa je navadno pomembnejši rezultat. Dobre odločitve/predpisi so torej vzvodi za želene ukrepe, ki spremenijo razmerje med zalogami in trenutno porabo, pri čemer je predpogoj, da imamo o tem sploh relevantne informacije. Če želijo torej regulatorji razumeti okvare sistema, morajo biti pozorni na odločitve/pravila (kako vplivajo na omenjeno razmerje) in na to, kdo ima oblast nad njimi. Kot že rečeno, je v kompleksnem okolju vsaka »rešitev« rezultat šte-

vilnih kombinacij in že po definiciji vsebuje več delov, kot jih ima začetek; vsaka prvotna zamisel v realnosti zaradi kombiniranja z ostalimi dejavniki predstavlja eksponentni rezultat, ki ga ne poznamo, vse dokler se ne zgodi. V sistemski regulaciji je zato velikega pomena zaznavanje sprememb in prilagajanja ravnanja dani situaciji glede na želeni cilj. Vse ostalo so lahko le groba predvidevanja ali *ex-post* ugotovitve. Vsak regulator oziroma odločevalec se mora zato čim bolj skrbno odločiti za določeno pot, poznati perspektive, jih nenehno korigirati glede na spremembe v okolici, strukture, procese in relacije ter glede na vnaprej določene namene, ki zahtevajo ustrezne reakcije, vse v nenehnem ciklu. Monografija podaja nove vidike razmišljanja v družbi, vidike, ki opozarjajo, dajejo in omogočajo razmišljanje o perspektivah, povezavah in ciljih na najpomembnejšem področju razumevanja in izvajanja oblasti, to je na področju predpisov, ki vplivajo na vsakdanje življenje ljudi. Moderno upravljanje prepoznava potrebo po sistematičnih, inkluzivnih in holističnih pristopih namesto delovanja, ki je v pretežni meri še vedno izolirano od okolja. Alternativni modeli upravljanja, ki so usmerjeni v izboljšanje izkoriščanja potenciala javnih uslužbencev ter boljšemu odgovoru na izzive sodobne družbe ne smejo spregledati pomena odzivne, na dokazih temelječe in sistemsko zasnovane regulacije, ki sledi in se prilagaja spremembam v okolju.

Delo naslavlja področje sprejemanja in izvrševanja predpisov ter s tem povezanimi vsebinami, ki se nanašajo predvsem na delo javne uprave, prav tako pa opozarja tudi na nove, sistemske smeri delovanja: čeprav je v sodobnem času sodelovanje z državljani in strokovno javnostjo ena od klasičnih političnih debat, nasprotno reforme in še bolj konkretni postopki temu ne sledijo v dovolj veliki meri. Dela na tem občutljivem področju sprejemanja in implementacije predpisov so vedno dobrodošla, zato z veseljem pozdravljam delo s tega kompleksnega področja, kjer se prepletajo politični, ekonomski, družbeni, pravni in ostali elementi. Vsebina dela je pomemben prispevek ob splošnem trendu prilagajanja dela slovenske javne uprave sodobnim izzivom. Terminologija je ustrezna in enaka splošni uporabi pojmov na tem področju. Delo bo prispevalo k večjemu zavedanju pomena regulacije v našem prostoru ne le na teoretični ravni pač pa predvsem na praktični. Urednik in avtorji so izkazali široko in temeljito poznavanje teoretičnih, normativnih in primerjalnih vidikov obravnavane teme ter sposobnost za poglobljeno obravnavo in kritično ocenjevanje zapletene sodne prakse. Delo je zato pomemben, izviren in samostojen prispevek k razvoju upravnopravne znanosti, tema pa predstavlja izvirno znanstveno delo iz tega področja.

Ljubljana, 4. 9. 2019

red. prof. dr. Marjan Brezovšek
Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede

Veliko problemov je povezanih z delovanjem uprave, z javnimi institucijami, ki ne vedo, kako preprečiti družbene, socialne in druge krize. Zdi se, da se problemi pojavljajo zaradi slabih odločitev v družboslovju, ne v naravoslovju. Takšne razmere povzročajo slabo delujoče institucije. Ena večjih političnih razlik med državami se ne nanaša na njihovo obliko vladanja, temveč na stopnjo in način vladanja kot utelešenje soglasja, skupnosti, legitimnosti, organiziranosti, učinkovitosti, stabilnosti institucij kot niza prepričanj in formalnih načinov obnašanja, med katere umeščamo tudi sprejemanje in izvrševanje predpisov. Gre za pravila, ki usmerjajo vedenje v družbi. Javne institucije kot najpomembnejši uporabnik javnih sredstev bi morale biti v središču analiz na področju javne uprave. Ko ljudje govorijo o pravni državi, imajo v mislih njeno izvrševanje predvsem s strani institucij.

Monografija je tesno povezana z vprašanji sprejemanja in izvrševanja predpisov v spreminjajoči se družbi ter aktualnimi vprašanji vse večjega števila predpisov in (ne) systemskega upravljanja področja regulacije. Na sistemski pristop nakazuje prispevek, ki naslavlja razvoj in empirično preverbo holističnega (celostnega) modela javnega upravljanja glede na primerjalni vidik oblikovanja in izvajanja predpisov v slovenski javni upravi (novi socialno-ekonomski izzivi, kot so pojav finančne krize, migracijska vprašanja in številni drugi, postavljajo vprašanje, ali aktualni modeli upravljanja podpirajo potrebe sodobne družbe na celostni način; pomanjkanje ustreznega celostnega znanja o uporabi konkretnih modelov celovitega vodenja vodi do omejitev pri upravljanju sistema javne uprave. Prispevek nakazuje, da je treba pri razvoju ustreznih holističnih modelov upravljanja vključiti različna socialno-ekonomska vprašanja, pri čemer se iskanje načinov, kako to storiti še niti ni prav začelo). Podoben pristop imata prispevka, ki nastavljata boljše predpise kot horizontalno politiko razvoja slovenske javne uprave in regulacijo kot trajnostno raba pravnih virov. Prvi temelji na tem, da so boljši predpisi usmerjeni predvsem na horizontalne politike, ki presegajo posamezne resorje, obenem pa so eden ključnih stebrov razvoja države in javne uprave. Za tematiko je pomembno spoznanje, da je za optimalni domet reform nujna povezanost posameznih področij javne uprave, kot so organizacija in management, odprtost, koordinacija, digitalizacija in podobno. To velja tudi znotraj politike boljših predpisov, usklajenih pristopov k usposabljanju uslužbencev, nomotehnik, koordinaciji vladnih ciljev, oceni učinkov predpisov, odpravi administrativnih ovir in posvetovanja z javnostmi, kjer se le z medsebojno sinergijo dosega želene izboljšave v družbi. Drugi prispevek ugotavlja, da vladavina prava ni neposredno povezana z naravnim bogastvom držav ali številom zakonov, temveč z načini njihovega uveljavljanja in človeškim kapitalom. Države, ki so najbolj srečne, zadovoljne in najvišje v vladavini prava in ki imajo najvišjo ekonomsko rast, ne prednjačijo po na-

ravnih bogastvih. Nasprotno pa v državah, ki so npr. bogate z nafto (Libija, Venezuela), je raven demokracije na nizki ravni. Oblikovanje in izvrševanje politik skladno z načelom vladavine prava je pomembnejše od naravnih bogastev države; medsebojni odnosi ljudi so bolj kot z organizacijo povezani z vladavino prava, z vladavino, ki spoštuje in uresničuje medsebojne dogovore.

Prispevek, ki naslavlja kontekstualni okvir in elementi pilotnega modela ocenjevanja organizacijske zrelosti za proces soustvarjanja javnih storitev. Soustvarjanje vrednosti s strankami oz. akterji je v današnjem ključno za uspešen trajni razvoj in poslovanje organizacij, tako zasebnih kot javnih. Predstavljeni okvir zrelosti za skupno inoviranje in soustvarjanje javnih storitev naj bi bil prvo orodje, s katerim si lahko menedžer pomaga pri ocenjevanju stopnje zrelosti organizacije za soustvarjanje javnih storitev. Predstavljeni model je prvi korak na poti do celovitega okvira ocenjevanja zrelosti organizacij za skupno inoviranje in soustvarjanje vrednosti javni storitev. Predstavljeni okvir zrelosti na organizacijski ravni je izhodišče za oblikovanje celovitega okvira za ocenjevanje zrelosti organizacij, ki bo temeljil na ocenjevanju ekspertov (notranjih ali zunanjih) stopnje zrelosti kriterijev zrelosti. Sledita dva prispevka iz davčnega področja v povezavi s predpisi: prvi naslavlja prostovoljno izpolnjevanje davčnih obveznosti kot institut dobrega javnega upravljanja, drugi pa vpliv davčnih predpisov na poslovno uspešnost malih in srednjih podjetij v Sloveniji. Učinkovito politično odločanje in s tem tudi davčna ureditev zahtevata učinkovite mehanizme, ki omogočajo predhodno oceno učinka načrtovanih davčnih instrumentov. Finančna uprava Republike Slovenije kot vodilna organizacija v fazi priprave in izvajanja zakonodaje je pri obravnavanem instrumentu prostovoljnega izpolnjevanje davčnih obveznosti odkrila številne pozitivne učinke. Institut spodbuja tudi FURS, da omogoči kooperativen, participativen in uporabniško usmerjen odnos do zavezancev. Že zakon namreč zagotavlja izhodišče za spremembo pristopa FURS iz represivnega v kooperativni, kadar je to mogoče. Drugi prispevek iz davčnega področja navaja, da se pri izpolnjevanju davčnih obveznosti podjetja srečujejo z izdatki, ki se nanašajo na samo obdavčitev in zajemajo znesek plačanega davka (v odvisnosti od obdavčljivega dobička in davčnih stopenj), zaradi česar ga je mogoče obravnavati kot variabilen odhodek. Druga vrsta izdatkov pa je povezana z administrativnimi ovirami, ki izhajajo iz davčnih predpisov. Ta izdatek je povezan z načinom izpolnjevanja davčnih obveznosti in računovodskim poročanjem, ki se glede na velikost podjetja ne spreminja v večjem obsegu in se lahko obravnava kot fiksni strošek. Fiksna narava stroškov izpolnjevanja davčnih predpisov s sočasno nižjo učinkovitostjo manjših podjetij za obvladovanje le-teh pa povzročata nesorazmerje pri davčnih administrativnih ovirah. Zato, zlasti za mala in srednja podjetja, izpolnjevanje davčnih obveznosti lahko predstavlja velik izziv. Empirični re-

zultati kažejo, da obdavčitev kot tudi davčne administrativne ovire zavirajo poslovno uspešnost MSP. Poleg tega empirična analiza kaže tudi, da imajo davčne administrativne ovire še večji negativni vpliv na poslovno uspešnost MSP kot sama obdavčitev.

Prispevek, ki naslavlja nekatere vidike fleksibilnosti dela v praksi državne uprave navaja, da se problematika fleksibilnosti dela in organizacijske fleksibilnosti v državni upravi, vedno pogosteje povezuje s samo učinkovitostjo javne uprave. Raziskava je pokazala, da so v slovenski državni upravi že zdaj prisotne praktično vse na trgu dostopne oblike dela/zaposlovanja. Z vidika fleksibilnosti obstajajo potenciali predvsem pri študentskem delu, podjemnih pogodbah, avtorskih pogodbah, dodatnem zaposlovanju s krajšim delovnim časom in dodatnim nadurnim delom za tiste zaposlene, ki to izrecno želijo, poleg tega pa tudi pri delu v obliki zgoščenega delovnega tedna, agencijskem delu (pogodba o zaposlitvi je sklenjena med delavcem in agencijo, ki posreduje storitev organu) in delu na poziv (delavci na klic). Seveda je navedeno smiselno implementirati le, če so predhodno izkoriščene vse ostale možnosti (notranje rezerve). Trditvam, da različnih oblik fleksibilnosti v slovenski državni upravi ni mogoče uveljaviti zaradi normativnih omejitev, na osnovi rezultatov raziskave ni mogoče pritrditi. Obratno pa je moč ugotoviti, da je normativna ureditev, brez dejanskega sledenja njenim ciljem, neuspešna. Tu pa se odpira pot izvrševanju predpisov in ljudem, ki jih izvajajo in spoštujejo.

Prispevek, ki obravnava stroške administriranja zasebnega sektorja s poudarkom na okoljski regulativi ugotavlja, da kljub različnim ukrepom za zmanjševanje administrativnih ovir znotraj države in na ravni EU, podjetja še vedno opozarjajo na zahtevno administriranje, povezano z regulativo, tudi okoljsko. Prav slednja je verjetno najbolj dinamična v zadnjih dveh desetletjih, kar zaznava tudi zasebni sektor. Okoljska regulativa zahteva enake postopke in enako priloženo dokumentacijo za vse. Da je breme samozaposlenega relativno mnogokrat višje od gospodarske družbe, ki ima razširjeno dejavnost, verjetno ne potrebuje dodatne razlage. Še posebej so problematične zahteve pri pridobivanju nekaterih okoljskih dovoljenj, ki zahtevajo opravljene analize specialističnih ali licenčnih laboratorijev, katerih stroški presegajo večmesečne prilive teh zavezancev. Pri plačevanju okoljskih dajatev bi bila poenostavitev možna že z zmanjšanjem periodičnosti obračuna in plačevanja dajatev, kadar je znesek pod določeno vrednostjo.

Prispevek glede stopnje uspešnosti sanacije slovenskih bolnišnic izhaja iz predpostavke, da je javno zdravstvo eno najpomembnejših sektorjev države, saj zdravje posameznikov neposredno vpliva na ekonomske kategorije, kot so produktivnost, ponudba dela ter človeški kapital. Posledično se vlade

številnih držav spopadajo z izzivi izboljševanja učinkovitosti upravljanja javnih zdravstvenih sistemov s poudarkom na restriktivnejšem financiranju in zmanjševanju stroškov sistema. Na podlagi zbranih podatkov ter opravljene analize sanacijskih programov se ugotavlja, da je trajnejša finančna stabilnost slovenskih bolnišnic precej oddaljen cilj, saj kljub vsem ukrepom na poslovanje vpliva še cela kopica različnih faktorjev, ki jih poslovodstva bolnišnic ne morejo nadzorovati. Kar pa lahko storijo, je predvsem zavedanje in opozarjanje višjih ravni, da centraliziran način sanacije bolnišnic sicer lahko pripelje do določenih izboljšav, vendar je trajna vzdržnost sistema lahko zagotovljena le, če bodo sanacijski ukrepi sprejeti tudi znotraj bolnišnic.

Pomen publikacije – monografija je znanstveno delo, saj podaja nove vidike razmišljanja v družbi, vidike, ki opozarjajo, dajejo in omogočajo razmišljanje o novih, sistemskih perspektivah regulacije. Monografija se osredotoča na aktualni problem ne le slovenske javne uprave v povezavi s številom predpisov, njihovo vpetostjo v nacionalni kontekst in njihovim prilagajanjem širšim družbenim razmeram. Recenzijo zaključujem z ugotovitvijo, da je delo pomemben, izvirin in samostojen znanstveni prispevek k razvoju upravno-pravne znanosti; prispevek namreč opozarja na nujno potrebo systemskega, celostnega oz. holističnega pristopa do sprejemanja in izvrševanja predpisov, na kar nakazujejo vsi v monografiji predstavljeni članki, seveda vsak s svojega kota preučevanja. V času, ko priznavamo psihološke, kognitivne in logične pomanjkljivosti našega razmišljanja, pa tudi pri oblikovanju rešitev in izvrševanju predpisov v okviru javne uprave še vedno uporabljamo klasičen način dela, kot so ga poznale prejšnje generacije. Prav zaradi tega si vsak poskus zasluži njegove preveritve v praksi. To velja tudi za ideje in ugotovitve, ki so prisotne v tej monografiji.

Ljubljana, 4. 9. 2019

red. prof. dr. Miro Haček
Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede

PREDGOVOR

Predpisi niso sami sebi namen; so sredstvo za zagotavljanje oprijemljivih koristi za državo/državljanke, za reševanje skupnih izzivov. Za dobro usmerjeno in usmerjano, na dokazih temelječo, prilagodljivo, odzivno in preprosto oziroma razumljivo napisano pravno ureditev, ki pozna kontekst in ljudi, v katerem in za katere se izvaja, obstaja večja verjetnost ustreznega izvajanja, odzivanja in doseganja ciljev na terenu. Pravila, ki ustrezajo temu namenu, so bistvenega pomena za spoštovanje pravne države, za zaščito skupnih vrednot ter učinkovito delovanje javne uprave in zasebnega sektorja. Za kakovostne predpise veljajo tisti predpisi, ki so dobro pripravljene, širše družbeno sprejemljivi in se v praksi ustrezno izvajajo. Izboljšanje zakonodajnega okolja je tudi ena izmed prednostnih nalog Evropske komisije in Slovenije, kar je predstavljeno v njenih priporočilih Evropske komisije in vsakoletnih analizah Svetovne banke *Doing Business* ter dokumentih OECD.

Delovanje javne uprave v smislu oblikovanja in izvajanja javnih politik poteka zlasti prek dveh upravnih procesov, tj. normodajnih postopkov, v katerih se pripravljajo predpise in upravnih postopkov, v katerih se predpise uporabi v posamičnih in konkretnih zadevah za odločanje o pravicah in obveznostih strank, naj bo v oblastnih stvareh (npr. pobiranje davkov, dodeljevanje socialnih transferjev, izdaja dovoljenj) ali znotraj javnih služb (npr. na področjih šolstva ali zdravstva). Oba tipa upravnih procesov sta podvržena zakonitosti in uravnoteženju javne in zasebnih pravnih koristi. Zato bi ju kazali, nena zadnje v kontekstu evropeizacije in dobrih zgledov v drugih evropskih državah, prenoviti, pa tudi poenotiti. monografija, ki je pred vami, se osredotoča na normodajne postopke, kjer niso jasna niti temeljna načela transparentnosti ali participacije, še manj pa bolj operativna pravila, ki bi realizacijo teh načel zagotavljala skozi procesna dejanja. Slednje opozarja Slovenijo tudi OECD, zlasti glede nuje sistemskega vnosa vključevanja javnosti v sprejemanje predpisov in presojo učinkov predpisov. Poleg pravne regulacije ter procesov njenega oblikovanja in izvajanja pa je pomemben nadzor, ki zagotavlja spoštovanje načel dobrega upravljanja, od zakonitosti dalje do drugih načel. Nadzor vzpostavlja zaključeno regulatorno zanko, saj se skozi ugotovljene

razkorake stanje v prihodnje lahko bistveno izboljšuje. Pri tem gre za različne oblike nadzora, od posamičnih področij skozi inšpekcijski nadzor do resorskih oblik nadzorstva, sodne kontrole in nadzora različnih institucij, kot so ombudsman ali nenazadnje mediji. Vmesno poročil o izvajanju nalog in realizaciji ciljev na področju priprave boljših predpisov ter programa za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje administrativnih bremen za 25 % do leta 2012 za leto 2011 navaja, da so »boljši predpisi eden izmed ključnih elementov za doseganje konkurenčnega gospodarstva in vzpostavitve učinkovite in prijazne javne uprave. Republika Slovenija se je v sklopu politike boljše zakonodaje spoprijela z aktivnim izvajanjem principov boljše priprave predpisov, s ciljem doseganja višje stopnje konkurenčnosti za mala in srednja podjetja ter večjega zadovoljstva državljanov, ki preko različnih življenjskih dogodkov sodelujejo z državo«. Oblikovanje jasnih, razumljivih predpisov, odprava administrativnih ovir, zmanjšanje zakonodajnih bremen, poenostavitev postopkov in podobni pojmi postajajo mantra slovenske regulacije, pri čemer slednja bolj ali manj stopica na mestu.

Odzivna pravila, ki ustrezajo kontekstu glede na cilj predpisa, pravila odgovornosti, ki jasno določajo odgovornost akterjev ter orodja, ki omogočajo spremljanje oz. razkorak med zapisanimi in izvajanimi pravili, so nujna za zaupanja-vreden pravni sistem. Strategija razvoja javne uprave 2020 poudarja »izboljšanje zakonodajnega okolja«, ki je bistvenega pomena za kakovostno izvajanje javnih storitev, vendar je potrebno opozoriti ne le na področja, ki jih omenja (nezadostno institucionalno učinkovitost in uspešnost v Sloveniji, za katero so značilni dolgotrajni upravni postopki, neučinkovitost javne porabe in upravljanja, neustrezna digitalizacija, veliko breme državnih predpisov, nizka raven participacije in visoka stopnja zaznavanja korupcije), pač pa tudi na tista, ki jih ne (odzivni, v kontekst usmerjeni predpisi, načini zbiranja in obdelave podatkov, sistemska usmerjenost in uravnoteženost med cilji in orodji/postopki za njihovo zadovoljitev, učenje za pripravo splošnih pravil). Na tej osnovi je eden od predpogojev za kakovostno izvajanje javnih storitev »dober« regulativni okvir. Ker ima lahko notranja skladnost teorije »hipnotični efekt« zadovoljstva, je potrebno njeno vrednost preizkusiti tudi v modelu in praksi. Slednja nastavlja ogledalo teoriji in kaže na njeno praktično vrednost.

Vladanje pomeni upravljanje naše svobode, pri čemer ima to upravljanje poleg forme predpisa tudi vsebino njegove (ne) izvedbe. Ni torej nepomembno, kako se upravlja regulacija, saj predstavlja upravljanje s samo oblastjo, izvajanje oblasti. V sodobni družbi se vse več ciljev dosega prek regulacije, ki predstavlja trajen in usmerjen nadzor javnega organa nad dejavnostmi, ki so pomembne za družbo; gre za oblike vplivanja na različne (politične, gospodarske, kulturne ...) sisteme organizacije in pravne oblike, ki jih ohranjajo. Upravljanje in odločanje sta zato sinonima: kdor odloča, upravlja in obratno.

Oba pola sta način, s katerim spreminjamo načine življenja. Nekaj odgovorov na to zapleteno razmerje daje tudi pričujoča monografija, z naslovom »Od boljših predpisov k njihovem učinkovitejšemu izvrševanju«. V njej smo zbrali prispevke, ki naslavljajo omenjeno razmerje z različnih zornih kotov.

Primerjalni vidik oblikovanja in izvajanja predpisov v slovenski javni upravi z vidika razvoja in empirične preverbe holističnega modela javnega upravljanja (Ropret, Aristovnik) izhaja iz predpostavke, da je izpolnjevanje naraščajočih zahtev za izboljšanje uspešnosti, učinkovitosti, transparentnosti in kakovosti storitev strateškega pomena za javne uprave številnih držav. V primerjavi z dobrimi tujimi praksami modernizacije javne uprave, se v Sloveniji izkazuje pomanjkanje celovitih interdisciplinarnih pristopov, saj so si aktivnosti v preteklosti pogosto medsebojno nasprotovale zaradi pomanjkanja evalvacije in soglasja glede izvajanja. Omenjeno se med drugim izkazuje v kompleksni regulaciji, ki prinaša dolgotrajne administrativne postopke ter administrativne ovire, ki izvirajo iz obstoječe zakonodaje in predpisov. Hkrati pa identifikacijo primernejših modelov javnega upravljanja, ki bi omogočali optimizacijo celotnega procesa, od snovanja do samega izvajanja predpisov, zavira pomanjkanje študij, ki bi problematiko proučile z zadostno celovitostjo.

Boljši predpisi kot horizontalna politika razvoja slovenske javne uprave: med cilji in realnostjo (Rakar, Kovač) naslavlja politiko boljših predpisov, zakonodajne dejavnosti in regulatornih postopkov v Sloveniji znotraj programa razvoja oziroma reform javne uprave. Avtorja izhajata iz vodil na ravni OECD in EU, da je treba upravne reforme voditi celostno. Zlasti v državah s pravno osredotočenim javnim upravljanjem, kot je Slovenija, so boljši predpisi neizogibno eno ključnih razvojnih področij, zato naj bi bila ta politika usklajena z drugimi reformnimi temami. Na temelju različnih analiz in primerjav ter lastne raziskave avtorja ugotavljata, da so boljši predpisi med več izpostavljenimi področji reform v določenih elementih dobro vodena politika, spet pri drugih pa prihaja do večjih odstopanj, tako od nacionalnih načrtov kot evropskih trendov. Zdi se, da tako Slovenija primerjalno dosega »zlasti sredino« v EU ali celo presega svojo regijo, vendar je sposobna precej več, na primer kolikor bi se pri nas oblikoval center vlade, ki bi z večjo politično močjo – kot danes Ministrstvo za upravo ali druge posamezne vladne institucije – deloval še opazno bolj koordinacijsko in proaktivno.

Regulacija kot trajnostna raba pravnih virov: vladavina prava ni neposredno povezana s številom predpisov (Pečarič) obravnava (pre)veliko število predpisov v Republiki Sloveniji v luči mednarodnih kazalnikov in ugotovitev domačih institucij. Vlada je daleč največja pobudnica novih predpisov, pri čemer ti velikokrat niso neposredno povezani s cilji: razmerje med številom predpisov in doseganjem ciljev namreč ni linearno. Proti stranskim posledicam

cam številnih predpisov in korupcije se javne institucije lahko borijo le kot družbe z vzajemnim varstvom, ki temelji na sistemski regulaciji. Prispevek obravnava pravni sistem kot trajnostno strukturo, ki temelji na sistemu, ki je zmožen preživetja, in (podobno kot Rakar in Kovač) naslavlja center vlade, ki bi moral nastopati v bolj intenzivni vlogi systemskega koordinatorja. Namen je v oblikovanju pametne regulacije, zato so na koncu podana tudi njena izhodišča, s katerimi se predlaga pristop k učinkovitim regulativnim ukrepom. Cilji so izboljšati načrtovanje in usklajevanje novih in obstoječih predpisov, vzpostavitev integritete, legitimnost nadzora in večja dostopnost postopka, odkritejšega za druga delovna telesa in javnost.

Kontekstualni okvir in elementi pilotnega modela ocenjevanja organizacijske zrelosti za proces soustvarjanja javnih storitev (Hržica, Pevcin, Benčina) naslavlja soustvarjanje javnih storitev, ki je postalo zelo aktualna tema, pri čemer se analiza soustvarjanja osredotoča na raven zrelosti posamezne organizacije kot tudi raven posamezne javne storitve. V prispevku se avtorji osredotočajo na organizacijsko raven, saj želijo spoznati dejavnike zrelosti posameznih organizacij za soustvarjanje javnih storitev. S pomočjo pregleda in analize literature ter obstoječih študijev primera iz javnega sektorja so razvili pilotni model za ocenjevanje organizacijske zrelosti za soustvarjanje javnih storitev.

Prostovoljno izpolnjevanje davčnih obveznosti kot institut dobrega javnega upravljanja (Sever, Jovanović) se osredotoča na srednje in velike družbe, ki lahko ob izpolnjevanju zakonskih pogojev pridobijo poseben status v okviru programa spodbujanja prostovoljnega izpolnjevanja obveznosti in zmanjšanja administrativnih bremen finančnega nadzora. Ideja temelji na značilnostih dobrega javnega upravljanja oz. dobre uprave, ki naj bo osredotočena na partnerski odnos, preventivo, odprtost, odgovornost in decentraliziranost. V ozadju ideje je teorija »kooperativnega načina izpolnjevanja obveznosti«. Prispevek predstavlja rezultate raziskave, katere poglobitni raziskovalni cilj je bil oceniti prednosti in slabosti omenjenega instituta z vidika davčnih svetovalcev. Rezultati nakazujejo, da svetovalci ocenjujejo institut kot pozitiven, saj zavezance spodbuja k identifikaciji davčnih rizikov ter vzpostavljanju davčnih kontrol, slednje pa izboljšuje poslovne procese ter prispeva k večji transparentnosti. Poglobitna pomanjkljivost instituta se odraža v nejasni zakonski oz. podzakonski določbi glede vsebine notranje-davčnih kontrol.

Vpliv davčnih predpisov na poslovno uspešnost malih in srednjih podjetij v Sloveniji (Ravšelj, Aristovnik, Pečarič) se podobno kot prejšnji prispevek zaveda, da imajo davčni predpisi pomembno vlogo pri določanju poslovnega okolja. Kompleksnost postopkov žal velikokrat povzroča administrativne ovire, ki zavirajo podjetniško dejavnost. Administrativne ovire na področju

obdavčitve zavirajo uspešnost in produktivnost podjetij, kar velja predvsem za mala in srednja podjetja (MSP), ki se v primerjavi z velikimi podjetji soočajo z nesorazmerno velikostjo davčnih administrativnih ovir. Glavni namen prispevka je preučiti neposreden in posreden vpliv davčnih predpisov na poslovno uspešnost MSP v Sloveniji. Prispevek izkorišča prednosti edinstvene podatkovne baze slovenskih MSP, ki združuje finančne in nefinančne podatke za leto 2016. Rezultati kažejo, da davčni predpisi tako neposredno v obliki obdavčitve kot tudi posredno v obliki davčnih administrativnih ovir negativno vplivajo na poslovno uspešnost MSP v Sloveniji. Ugotovitve so koristne zlasti za oblikovalce davčne politike, saj kažejo na potrebo po zagotavljanju stabilnega in predvidljivega davčnega zakonodajnega okolja kot tudi po zagotavljanju poenostavljenih metod oziroma postopkov obdavčevanja.

Nekateri vidiki fleksibilnosti dela v praksi državne uprave (Jakič, Stare) postavlja tezo, da je učinkovitost poslovanja državne uprave povezana z racionalno izrabo razpoložljivih virov. Predpisi in strateški dokumenti, ki se nanašajo na izvajanje oblastne, politične, družbene in razvojne funkcije v veliki meri konkretno določajo postopke in aktivnosti njenega delovanja. Vseeno pa preko načel in usmeritev »dopuščajo« še mnogo drugih upravno-organizacijskih pristopov, ki so redkeje preneseni v konkretno upravno prasko. Med upravno-organizacijskimi pristopi, ki bi lahko pripomogli k povečanju učinkovitost delovanja državne uprave lahko štejemo fleksibilnost dela. Potrebe sodobne družbe, katere pomemben dela predstavlja državna uprava, zahtevajo nenehno prilagajanje, spreminjanje in razvoj. Vzročno ali posledično obstajajo potrebe po prehajanju državne uprave iz tradicionalnih praks upravljanja (razmišljanja, vodenja) k bolj prožnim oziroma fleksibilnim načinom upravljanja in vodenja. Državna uprava bi glede na vpliv in položaj morala biti zgled tako po načinu delovanja, sprejemanja odločitev kot stopnji in kakovosti odzivnosti (fleksibilnosti) pri poslovanju s strankami in ostalimi subjekti. Neizkoriščeni potenciali fleksibilnosti dela so pogostejše kot s predpisi povezani z nepripravljenostjo vodij za uporabo oblik fleksibilnosti dela.

Stroški administriranja zasebnega sektorja: okoljska regulativa (Kotnik, Klun) izhajajo iz dejstva, da je Slovenija v zadnjih desetletjih poostrila okoljsko regulativo, kar je posledično pripomoglo k občutnemu izboljšanju stanja okolja, čemur pritrjujejo večletna poročila o okolju Vlade Republike Slovenije. V skrbi za varstvo okolja imajo poleg države, civilne družbe in posameznikov veliko vlogo tudi podjetja, ki lahko z različnimi ukrepi pripomorejo k zmanjševanju okoljske škode. V prispevku se obravnava različne metodologije za merjenje stroškov administriranja in predstavlja nekatere izsledke raziskave o omenjenih stroških med slovenskimi podjetji iz leta 2018. Rezultati kažejo, da so se stroški administriranja zasebnega sektorja, ki so povezani z okoljskimi predpisi, v zadnjih treh letih povečali, zaradi sprememb

zakonodaje, pa tudi aktivnosti, povezanih z zaposlovanjem, med katere sodijo davčno administriranje, izpolnjevanje varnostnih in zdravstvenih norm delovnega mesta in zadeve, povezane z inšpekcijo.

Kako uspešna je bila sanacija slovenskih bolnišnic (Jovanović, Bogilović) evalvira prispevek glede na rezultate izvajanja Zakona o interventnih ukrepih za zagotovitev finančne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija (ZIUFSSZ) v letu 2018 v luči učinkovitosti izvrševanja sprejete zakonodaje. Na podlagi pregleda sanacijskih načrtov petnajstih bolnišnic ter analize poročila Ministrstva za zdravje (MZ), o doseženih rezultatih oz. realiziranih ukrepih za leto 2018 prispevek podaja tako vsebinsko analizo ukrepov kot tudi finančne učinke le-teh po posameznih bolnišnicah. Analiza je v poglavju pripravljena za 14 bolnišnic v sanaciji (Poročilo MZ ne vsebuje podatkov za SP Celje), pri čemer se zlasti osredotoča na primerjavo med načrtovanimi in realiziranimi ukrepi po skupinah in tipih ter učinku na prihodkovno oz. odhodkovno stran, prav tako pa zajema finančne učinke sanacijskih ukrepov. Glede na to, da je analiza zajela le delne rezultate sanacije (eno od štirih let), dokončnega odgovora o učinkovitosti ZIUFSSZ ni moč podati, ni pa se moč izogniti sumu o pretirano administrativno naravnani sanaciji oz. sanacijskim ukrepom, ki so bili v bolnišnicah v povprečju preseženi, kljub temu pa je velika večina bolnišnic leto 2018 zopet zaključila s presežkom odhodkov nad prihodki.

Kot pri ljudeh percepcije večinoma ne nadzorujejo vedenja (pač pa posamezniki spremenijo vedenje kot je to nujno, da bi nadzorovali lastne percepcije), je treba tudi predpise oblikovati tako, da bo njihova struktura odražala temeljne cilje predpisa. Bistveni tvorec predpisa tako ni okolica *per se*, pač pa sposobnost sprejemalcev predpisov (regulatorjev), da zasnujejo elemente in njihove povezave oz. razmerja, ki bodo naslavljali temeljne cilje predpisa (tj. strukturo), prek katerega družba lahko zaznava in upravlja percepcije v okolju. Pravi, realni namen (sistema) se vedno izvaja iz ravnanja/rezultatov, ne iz zapisanih ciljev. Večanje števila predpisov je lahko (včasih) upravičeno, vsekakor pa to ne sme postati cilj *per se*. Če želimo spremeniti delovanje, ne gre le za zamenjavo delov, pač pa za spremembo relacij, razmerij med njimi (kot pri drugih stvareh, so tudi pri izvajanju predpisov stvari vedno povezane, so-učinkujoče) in še pomembneje, za sledenje temeljnemu namenu. Ne gre za to, da ena ali druga strategija »ne dela« – vedenje sistema pomeni njegovo delovanje skozi čas. Če so bili pretekli predpisi ali strategije neuspešne, potem ostaja struktura sistema enaka (če so torej tudi novi predpisi pripravljani na enak način, lahko sklepamo na njihov rezultat). Za politiko boljših predpisov je ključno, da pripravljavci določijo orodja, ki bodo pomenila izboljšavo postopkov sprejemanja predpisov in ne le povečanje njihove (velikokrat opevane) uspešnosti in učinkovitosti, pač pa je potrebna predvsem

sistemska naravnost in vedenje, kaj pojem »sistémški« dejansko pomeni. Med najpomembnejša orodja so se do sedaj štela: i) presoja učinkov regulacije, ii) posvetovanje z zainteresirano javnostjo, iii) odprava administrativnih ovir in iv) poenostavitev regulacije. Medtem ko i) ne upošteva premočrtnega poteka časa (ki gre le naprej, se ne ozira nazaj in velja kolikor ga razumemo v realnem prostoru in času, tukaj in sedaj), se ii) ne izvaja, iii) se ne uporablja dosledno (nastajanje novih), niti v povezavi z drugimi resorji in deležniki, sama iv) je v tesni zvezi s iii) in je močno odvisna od sistemske ureditve, ki je velikokrat ni. Pojmi so poceni; treba je biti pozoren, ko se zasliši besedna zveza »javni interes« ali »sistemska, sistematična ureditev«. Velikokrat ne gre niti za prvega niti za drugo.

Prispevki gredo čez običajno razumevanje boljših predpisov in jih poleg oblikovanja povezujejo z njihovim učinkovitim izvrševanjem. Ker v današnji družbi oba dela, tako oblikovanje kot izvrševanje predpisov, v veliki meri slonita na državni, javni upravi, naj ta monografija predstavlja delček v smeri boljše, odzivnejše, sistemske regulacije.

*Urednik:
Mirko Pečarič*

SEZNAM KRATIC

ACCO	odgovornost
ADČ	Akt o delovnem času v Ministrstvu za javno upravo
AEO	<i>authorised economic operator</i>
AIUS	Akt o izobraževanju, usposabljanju in strokovnem izpopolnjevanju javnih uslužbencev Ministrstva za javno upravo in Inšpektorata za javni sektor
AJPES	Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve
AODD	Akt o opravljanju dela na domu v Ministrstvu za javno upravo in Inšpektoratu za javni sektor
CAF	<i>Common Assessment Framework</i>
CEE	Srednja in Vzhodna Evropa (ang. <i>Central and Eastern Europe</i>)
CMM	<i>Capability Maturity Model</i>
CNVOS	Center nevladnih organizacij Slovenije
CONS	usmerjenost k soglasju
EFEF	učinkovitost in uspešnost
EFF	<i>total efficiency</i> ; celotna gospodarnost
EFQM	<i>European Foundation for Quality Management</i>
EK	Evropska komisija
EQIN	Enakost in vključenost
ETR	<i>effective tax rate</i> ; efektivna davčna stopnja
EU	Evropska unija
EU28	države članice EU, to je v 2019 skupaj 28 držav
FURS	Finančna uprava Republike Slovenije
HMU	Holistični model upravljanja javne uprave
IKT	Informacijsko komunikacijska tehnologija
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>

JU	Javna uprava
LEV	<i>financial leverage</i> ; finančni vzvod
MJU	Ministrstvo za javno upravo
MSP	mala in srednja podjetja
MSP	ocena učinkov predpisov na gospodarstvo, zlasti na mala in srednja podjetja
MZ	Ministrstvo za zdravje
NVO	nevladne organizacije
OAO	odprava administrativnih ovir
OECD	Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (ang. <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>)
OGC	<i>Office of Government Commerce</i>
OPM3	<i>Organizational Project Management Maturity Model</i>
OPZ	Obrtno-podjetniško zbornica Slovenije
PART	participacija
PMM	<i>Process Maturity Model</i>
PMMM	<i>Project Management Maturity Model</i>
RESP	odzivnost
RIA	presoja učinkov predpisov (ang. <i>Regulatory Impact Analysis</i>)
ROE	<i>return on equity</i> ; donosnost kapitala
RS	Republika Slovenija
RULE	vladavina prava
SB	splošna bolnišnica
SCM	model standardnih stroškov
SIZE	<i>SME size</i> ; velikost MSP
SMMM	<i>Strategic Management Maturity Model</i>
SPICE	<i>Software Process Improvement and Capability Determination</i>
SPP	skupine podobnih primerov
TAB	<i>tax administrative barriers</i> ; davčne administrativne ovire
TOL	toleranca
TRAN	transparentnost
VIF	variacijski inflacijski faktor
VSM	sistem zmožen preživetja
ZDDPO	Zakon o davku od dohodkov pravnih oseb

ZDR	Zakon o delovnih razmerjih
ZFU	Zakon o finančni upravi
ZIUFSSZZ	Zakon o interventnih ukrepih za zagotovitev finančne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija
ZJU	Zakon o splošnem upravnem postopku
ZSPJS	Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku

RAZVOJ IN EMPIRIČNA PREVERBA HOLISTIČNEGA MODELA JAVNEGA UPRAVLJANJA: PRIMERJALNI VIDIK OBLIKOVANJA IN IZVAJANJA PREDPISOV V SLOVENSKI JAVNI UPRAVI

Marko Ropret, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
Aleksander Aristovnik, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

IZVLEČEK

Modernizacija javne uprave predstavlja eno izmed ključnih prioritet Agende ZN 2030 za trajnostni razvoj, evropske razvojne strategije (post) EU 2020 in nacionalnih strategij držav članic EU. Izpolnjevanje naraščajočih zahtev za izboljšanje uspešnosti, učinkovitosti, transparentnosti in kakovosti storitev je tako strateškega pomena za javne uprave številnih držav. V primerjavi z dobrimi tujimi praksami modernizacije javne uprave, se v Sloveniji izkazuje pomanjkanje celovitih interdisciplinarnih pristopov, saj so si aktivnosti v preteklosti pogosto medsebojno nasprotovale zaradi pomanjkanja evalvacije in soglasja glede izvajanja. Omenjeno se med drugim izkazuje v kompleksni regulaciji, ki prinaša dolgotrajne administrativne postopke ter administrativne ovire, ki izvirajo iz obstoječe zakonodaje in predpisov. Hkrati pa identifikacijo primernejših modelov javnega upravljanja, ki bi omogočali optimizacijo celotnega procesa od snovanja do samega izvajanja predpisov, zavira pomanjkanje študij, ki bi problematiko proučile z zadostno celovitostjo. Zlasti v Sloveniji in drugih srednje- in vzhodnoevropskih državah. Posledično je namen članka predstavitev holističnega modela upravljanja (HMU) JU in njegovo testiranje z vidika snovanja in izvajanja predpisov v izbranih institucijah slovenske JU. HMU temelji na izvirni metodologiji, ki zaobsega 5 komplementarnih faz. V 1. fazi smo pripravili teoretična izhodišča, ki so temeljila na pregledu literature,

pregledu modelov JU, kvalitativni analizi vsebine več kot 1000 publikacij in številnih drugih virih (obstoječi vprašalniki, CAF, eksperti,...). Slednje je predstavljalo podlago za 2. fazo, ki je obsegala empirični del, to je zasnovano pilotnega anketnega vprašalnika. Vprašalnik zajema več kot 100 elementov, ki zajemajo vsa glavna načela dobrega upravljanja (vladavina prava, transparentnost, participacija, pravičnost in vključenost, odgovornost, doseganje soglasja, odzivnost, učinkovitost in uspešnost). Pilotni vprašalnik smo nadalje (3. faza) aplicirali na ključnih ravneh javnega upravljanja, torej makro ravni (primarno ministrstva kot nosilci oblikovanja predpisov), mezo ravni (organi v sestavi, javne agencije, javni skladi idr., ki predpise (so)oblikujejo) in mikro ravni upravljanja (individualne institucije JU, ki predpise predvsem izvajajo). V 4. fazi smo na podlagi statistične analize podatkov pilotnega vprašalnika identificirali prevladujoča načela javnega upravljanja obravnavanih institucij kot podlago za HMU. Ker gre pri uvajanju HMU za kompleksni sistem medsebojno povezanih elementov, bo slednji v nadaljevanju (5. faza) podprt z dinamično spletno rešitvijo, ki uporabnika sistematično vodi po posameznih kritičnih elementih javnega upravljanja v instituciji. Znanstveni prispevek se posledično izkazuje v razvoju edinstvenega modela, ki neposredno obravnava pomanjkanje ustreznih metodoloških okvirov in obstoječe omejitve pri upravljanju sistema javne uprave. Vsebinsko model zagotavlja raven zahtevane celovitosti, ki do sedaj še ni bila dosežena v študijah v Sloveniji in širšem območju EU. Tako bo HMU lahko predvidoma deloval kot zanesljiv okvir za modernizacijo snovanja in izvajanja relevantnih predpisov ter javnega upravljanja v najširšem smislu, kar bo prispevalo k preglednemu in participativnemu odločanju, stroškovno učinkovitejši javni upravi, uporabniško usmerjenim javnim storitvam, ustrezno holistični analizi podatkov in oblikovanju politik.

ABSTRACT

Modernisation of public administration represents one of the key priorities of the UN 2030 Agenda for Sustainable Development, the EU 2020 (post) EU development strategies and the EU Member States' national strategies. Meeting the growing demands for improving the efficiency, effectiveness, transparency and quality of services is thus of strategic importance for public administrations in many countries. Compared to good foreign practices of modernizing public administration, Slovenia lacks comprehensive interdisciplinary approaches, as activities in the past have often been at odds with one another due to a lack of evaluation and consensus on implementation. This is, among other things, reflected in complex regulation that brings lengthy administrative procedures and administrative barriers stemming from existing legislation and regulations. At the same time, the identification of more appropriate public administration models that would allow the whole process to be optimised from design to implementation itself is hampered by the lack of studies that would examine the problem with sufficient comprehensiveness. Especially in Slovenia and other Central and Eastern European countries. Consequently, the purpose of the article is to develop a holistic governance model (HGM) for the PA and to test with regard to institutions designing and implementing regula-

tions in the Slovenian PA. The HGM is based on an original methodology, covering 5 complementary phases. In Phase 1, theoretical bases were prepared based on literature review, public governance model review, qualitative content analysis of more than 1000 publications and many other sources (existing questionnaires, CAF, experts,...). The latter formed the basis for Phase 2, which comprised the empirical part, that is, the design of the pilot survey questionnaire. The questionnaire covers over 100 elements, containing the main principles of good governance (rule of law, transparency, participation, equity and inclusiveness, accountability, consensus, responsiveness, efficiency and effectiveness). The pilot questionnaire was further applied (Phase 3) at key levels of public administration, i.e. macro levels (primarily ministries, responsible for drafting regulations), meso levels (bodies, public agencies, public funds, etc.) that co-formulate regulations and micro-levels of governance (the individual JU institutions that primarily implement the regulations). Based on the statistical analysis of the pilot questionnaire data, we identified in Phase 4 the prevailing public governance principles of the institutions in question, as the primary elements of the HGM. Since the introduction of HGM is a complex system of interconnected elements, the latter will be in the continuation (phase 5), supported by a dynamic web-based solution, which systematically guides the user through individual critical elements of public administration in the institution. As a result, the scientific contribution is manifested in the development of a unique model that directly addresses the lack of appropriate methodological frameworks and the existing constraints on the governance of the public administration system. The model provides a level of required integrity that has not yet been achieved in studies in Slovenia and the wider EU area. Thus, the HGM can be expected to act as a reliable framework for modernizing the design and implementation of relevant regulations and public governance in the broadest sense, contributing to transparent and participatory decision-making, more cost-effective public administration, user-oriented public services, properly holistic data analysis and policy-making.

1.1 Uvod

Posodobitev javne uprave (JU) predstavlja eno izmed ključnih prioritet evropske razvojne strategije Evropa 2020 (Evropska komisija, 2014). Izpolnjevanje naraščajočih zahtev za izboljšanje uspešnosti, učinkovitosti, transparentnosti in kakovosti storitev (Aristovnik, 2012) za državljane in poslovne subjekte je tako strateškega pomena za javne uprave celotne Evropske unije (Christensen, 2012; Pollitt in Bouckaert, 2011). Družbeno-ekonomske spremembe so povzročile nove, zelo pomembne izzive za javne uprave, ki zahtevajo učinkovitejše odgovore. Pojav globalne finančne krize, vprašanja migracij, vzpon skrajnih desničarskih strank, populizem, ekološka vprašanja in številna druga razkrivajo nezadostnost sedanjih modelov javnega upravljanja za zadovoljevanje potreb sodobne družbe na holističen način, to je na makro (družba), mezo (vlada) in mikro ravni (individualne upravne enote) (Segarra-Blasco in drugi, 2008). V državah na poti od ekonomije v razvoju

do razvite ekonomije, kot je Slovenija, se situacija izkaže za še bolj akutno zaradi številnih dodatnih postranzicijskih vprašanj (Koprič, 2012; Bouckaert, Nakrošis in Nemec, 2011). Vendar pa je vloga JU v javnem upravljanju najpomembnejša, saj je JU glavni steber upravljanja pri načrtovanju in izvajanju učinkovitih javnih politik tako na nacionalni kot na evropski ravni.

V primerjavi z dobrimi tujimi praksami reforme javne uprave in razvoja novih načinov upravljanja v Sloveniji primanjkuje celostnih interdisciplinarnih pristopov (Kovač in Jukić, 2016). Aktivnosti se deloma dopolnjujejo in si deloma nasprotujejo zaradi pomanjkanja evalvacije in konsenza v smislu izvajanja. Pomanjkanje konsenza in verjetno še večje pomanjkanje doslednega in vztrajnega usklajevanja na najvišji strateški ravni vlade v povezavi s cilji reforme in aktivnostmi se je odrazilo v nasprotujočih si ukrepih posameznih ministrstev in agencij. Prevelika normiranost, ne dovolj določno oblikovanje pravnih norm in nenehno spreminjanje predpisov povzročajo nepreglednost in nestabilnost pravnega reda ter težave pri izvajanju. To se med drugim močno odraža v obliki nastalih administrativnih ovir, ki izhajajo iz neustrezne zakonodaje in predpisov, otežujejo učinkovitost delovanja javnega sektorja, še posebej MSP (Milavec in Klun, 2011). V primerjavi z večjimi podjetji MSP namreč nimajo zadostnih človeških in finančnih zmožnosti, ki bi jim pomagale pri spopadanju z administrativnimi ovirami (Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, 2009; Ropret et al., 2018). Večina držav članic EU tako išče načine za zmanjšanje birokracije, saj to lahko ustvari boljše poslovno okolje za MSP (Aristovnik in Obadić, 2015).

Zmanjšanje birokracije pa ne temelji le na sprejetju visokokakovostnih predpisov, temveč tudi na dobrem delovanju javnih institucij, saj lahko zmanjša administrativne stroške v smislu skladnosti s pravnimi obveznostmi, kar lahko negativno vpliva na učinkovitost delovanja MSP (Slabe-Erker in Klun, 2012). Glede na oceno Evropske komisije administrativni stroški v EU predstavljajo približno 3,5 % BDP, medtem ko v Sloveniji znašajo 4,1 % BDP (Evropska komisija, 2006). Zato je ključnega pomena znižati administrativne stroške ali nepotrebne obveznosti, ki jih določajo, še posebej za MSP. Ekstremna birokracija nesorazmerno obremenjuje MSP, saj spodbuja in ustvarja priložnosti za podkupnino in korupcijo. Obenem so ustrezni, pravno pravilni in dobri predpisi nepogrešljiv pogoj za učinkovitost prava in dobro upravljanje (Državni zbor, 2019). Kakovost javne uprave je torej tudi pomembna gonilna sila za konkurenčnost države. V poročilu o globalni konkurenčnosti za leto 2017–2018 (GCR 2017-2018) se Slovenija uvršča na 48. mesto med 137 vključenimi državami (WEF, 2017). A kljub navidezno dobri uvrstitvi je šele na 118. mestu glede bremena vladnih predpisov ter na 40. mestu glede zagona podjetja. Neučinkovita vladna birokracija je zlasti postavljena v poročilu kot visoko problematičen faktor za opravljanje poslov,

ki predstavlja drugo največjo oviro. Zgornje uvrstitve odražajo nizko oceno zmogljivosti javne uprave z obeh vidikov: podpore poslovanja in učinkovitih ukrepov obvladovanja nasprotujočih interesov, npr. pri zaščiti okolja. Celo OECD (2012, 2015) je izdelala pregled delovanja slovenske javne uprave, v katerem je ugotovila, da slovenska strategija za izhod iz krize ne predvideva primerne modela upravljanja, ki bi javni upravi omogočil večjo uspešnost in posledično stabilnost na dolgi rok. Poleg tega opozarja, da ostajata ocena javnofinančne učinkovitosti in odzivnost javne uprave precej pod evropskim povprečjem (OECD, 2015). Poleg tega večina raziskav in posledično predlogov novih modelov obravnava druge regije in države, kar dodatno povečuje zaostanek Slovenije (prim. Hammerschmid in drugi, 2016; Bauer in Trondal, 2015; Bevir in drugi, 2011; itd.). Za zagotovitev napredka je treba opredeliti temeljne izzive upravljanja v povezavi z vlogo slovenske javne uprave in posledično aplicirati bolj učinkovit in holističen model upravljanja. Vendar pa je primerno celovitost modela mogoče doseči le na osnovi znanstveno podprtega pristopa, to je usmerjenosti k temeljnim deležnikom javne uprave, ki temelji na objektivni analizi (Raadschelders, 2011).

1.2 Teoretična izhodišča za razvoj holističnega modela javnega upravljanja

Z vidika upravljanja javnega sektorja obstajajo številni modelni pristopi. Klasičen model delovanja javne uprave, ki temelji na Webrovih teoretičnih predpostavkah (Webrov model), obstaja že približno sto let, medtem ko so nekateri njegovi elementi, kot so hierarhija, profesionalizem in politična nevtralnost javne uprave, ki deluje skozi zakonodajo, danes še vedno nepogrešljivi v številnih javnih upravah (Pollitt in Bouckaert, 2011; Bauer in Trondal, 2015). Na drugi strani je treba opozoriti, da so nekateri elementi Webrovega modela zastareli z vidika izzivov moderne družbe. Posebna omejitev je izolirano upravljanje, v katerem se zdi upoštevanje potreb državljanov in podjetij kot deležnikov JU drugotnega pomena. Namesto fleksibilnosti in kreativnosti pri razreševanju družbenih izzivov, je poudarek modela na »rutinski razdelitvi dela, depersonalizaciji javnih uslužbencev in formalnem komuniciranju« (Pollitt in Bouckaert, 2011). Moderno upravljanje je prepoznalo potrebo po sistematičnih, inkluzivnih in holističnih pristopih namesto delovanja, v pretežni meri izoliranega od okolja. Posledično so se v osemdesetih letih prejšnjega stoletja pričeli pojavljati alternativni modeli upravljanja, ki so bili namenjeni izboljšanju izkoriščanja potenciala javnih uslužbencev ter boljšemu odgovoru na izzive sodobne družbe (Bach in Bordogna, 2011; Mathis, 2014). Velika Britanija in Nova Zelandija sta bili pionirki gibanja, imenovanega Novi javni menedžment (NJM) (ang. New

Public Management – NPM), ki se je kasneje razširilo v številne druge države. Gre za nov način upravljanja javnega sektorja, ki vpeljuje metode vođenja in tržne mehanizme iz zasebnega sektorja (Bach in Bordogna, 2011; Bovaird in Löffler, 2003; Pollitt in Bouckaert, 2011). To je posledica zahtev po zmanjšanju javnih izdatkov kot delež bruto družbenega proizvoda in večjega vključevanja zunanjih deležnikov JU (prejemnikov javnih storitev) ter javnih uslužbencev.

V nekaterih državah so se po desetletju poskusnega izvajanja pričeli pojavljati resni zadržki glede NJM. Ti so v osnovi temeljili na pomanjkanju vključevanja državljanov in podjetij, ki so bili zajeti v vlogi »končnih kupcev«, ter strahu, da bo ekonomsko-finančni interes (kot element zasebnega sektorja) prevladal nad javnim interesom (Bovaird in Löffler, 2003). Tako so se države kontinentalne Evrope (Nizozemska, Francija, Belgija, Italija, Nemčija, Švedska in Finska) odločile za postopne spremembe Webrovega modela, ki so vključevale nove (neo) elemente za sodobnejše upravljanje, zlasti premik s spoštovanja notranjih birokratskih pravil na zunanje zadovoljevanje potreb in želja državljanov skozi kulturo profesionalizma. Ta model (Neo-Webrov model upravljanja) tudi dopolnjuje vlogo predstavniške demokracije z vrsto mehanizmov z namenom neposrednega posvetovanja izvršne in zakonodajne oblasti z državljani (Drechsler, 2009; Pollitt in Bouckaert, 2011; Bauer in Trondal, 2015; Hammerschmid in drugi, 2016). Druga alternativna možnost za celovito sodobno upravljanje je t.i. model Novega javnega upravljanja (ang. New public governance – NPG). Gre za sodobni model upravljanja, ki temelji na teoretičnih predpostavkah sodobne politike in družbe, zlasti demokratičnemu deljenju formalne moči javne uprave z vsemi relevantnimi deležniki (Osborne, 2010). Njegov izvor je v teoriji mrež (ang. network theory) in predpostavlja pluralnost soodvisnih deležnikov, ki prispevajo h kakovostnemu oblikovanju javnih storitev, kakor tudi pluralnost upravnih procesov, ki prispevajo informacije sistemu javnih politik. Kot posledica teh dveh oblik pluralnosti velja fokus tega modela pripisati tako institucionalnim kot eksternim dejavnikom, ki spodbujajo in razvijajo implementacijo javnih politik ter javnih storitev (Osborne, 2010). Pojavljajo se tudi drugi modeli, npr. Upravljanje v digitalni dobi (Digital Era Governance) ter dobra uprava znotraj Dobrega upravljanja (Dunleavy in drugi, 2006; Kovač in drugi, 2016), pri čemer je vsem skupno, da večji pomen pripisujejo »holizmu, ki temelji na potrebah«. Opozoriti je treba, da je treba vse zgoraj omenjene modele razumeti predvsem kot teoretična izhodišča, ki imajo lahko znaten učinek v praksi samo s primernim prilagajanjem družbeno-ekonomskim okoliščinam danega okolja (Pollitt in Bouckaert, 2011). To je mogoče zagotoviti le, če uporaba modela temelji na znanstveno osnovanih predpostavkah.

Raziskovalni problem pri analizi modelov upravljanja JU je v pomanjkanju študij, ki bi fenomen proučile z zadostno celovitostjo (Bouckaert, 2012), zlasti v Sloveniji in drugih srednje- in vzhodnoevropskih državah (Koprič, 2012; Kovač, 2015). Da bi bila situacija še bolj neugodna, pomanjkanje raziskav spremlja še naraščajoča kompleksnost reform javnega sektorja (Christensen, 2012). Dodaten izziv je dejstvo, da so obstoječe raziskave na upravnem področju v prvi vrsti še vedno kvalitativne (Kovač in Jukić, 2016), medtem ko primanjkuje kvantitativnih študij na osnovi statistično utemeljenih ugotovitev. Rezultat tega je, da je prepoznavanje optimalnega modela upravljanja slovenske javne uprave kompleksen izziv, zlasti ob upoštevanju številnih različnih mogočih modelov upravljanja. Tako na primer srednjeevropske države pogosto uporabljajo prilagojene različice tradicionalnega Webrovega modela birokratskega upravljanja (Neo-Webrov model), medtem ko so sodobne paradigme upravljanja javnega sektorja (Novi javni menedžment ali NJM, novo javno upravljanje, hibridni modeli) z usmerjenostjo k uporabniku in k prenosu konkurenčnih elementov iz zasebnega v javni sektor značilne za Veliko Britanijo in Združene države Amerike (Katsamunski, 2012). Pogosto je tudi prepletanje različnih modelov upravljanja. Elemente sodobnih modelov, kot so uspešnost, strateško načrtovanje, racionalno dodeljevanje sredstev in profesionalizem uradnikov, je tako mogoče najti tudi v tradicionalnih modelih upravljanja (Guogis, Smalskys in Ferraz, 2012). Po drugi strani pa se moramo zavedati, da je kljub prevladi NJM v ZDA še vedno mogoče najti tradicionalne Webrove elemente upravljanja, kot je npr. stroga hierarhija (Frederickson, 2005; Bauer in Trondal, 2015).

Kot je mogoče sklepati iz zgornjega besedila, so na voljo številni konceptualni modeli, vendar primanjkuje empiričnih študij. Znani modeli upravljanja so še vedno preveč idealistični in presplošni. Na primer: rešitve tipa »ena velikost ustreza vsem« ne upoštevajo niti regionalnih upravnih tradicij in kultur niti posebnih nacionalnih okoliščin. Medtem ko teoretično predlagani modeli upravljanja verjetno dokaj dobro ustrezajo nekaterim situacijam, zagotovo ne ustrezajo širokemu razponu vlog, ki jih morajo opravljati javni uslužbenci. Torej del problema vsakega izmed teh idealnih modelov je, da je vsak model uporaben le za določene situacije, s katerimi se morajo soočiti politiki in posamezni uradniki. Smeri in retorika reform se znatno razlikujejo med: 1) angleškim, avstralskim, azijskim in ameriškim jedrom navdušencev nad NJM; 2) zgodnjimi in participativnimi posodobitelji v severni Evropi (NWS – posodobitelji/participativni) in 3) kasnejšimi, bolj vodstveno usmerjenimi posodobitelji v srednjeevropskih državah, kot je Slovenija (NWS – posodobitelji/vodstveni). Zelo verjetno so te razlike povezane z upravno-političnimi režimi. Na primer modeli/reforme v zelo decentraliziranih državah (bodisi v unitarnih bodisi v zveznih) so verjetno manj obse-

žne in manj enotne v praksi kot v centraliziranih državah. V decentraliziranih državah je velika verjetnost, da bodo različne entitete stremele in bodo sposobne iti v različne smeri ali vsaj ne v isto smer v istem času. Medtem ko določeni modeli verjetno dokaj dobro ustrezajo nekaterim situacijam, zagotovo ne ustrezajo širokemu razponu vlog, ki jih morajo opravljati javni uslužbenci. Tako se v določenem segmentu JU, kot je zavod za zaposlovanje, v času integracije migrantov od uradnikov pričakuje, da bodo delovali podjetno (kot poudarja NJM), česar pa zagotovo ni smiselno pričakovati od policista med aretacijo osumljenca. To vodi do pomembne ugotovitve, namreč namesto razvoja enega najboljšega modela je mogoče znatno boljše delovanje pričakovati od različic modelov, prilagojenih posameznim kontekstom (Andrews, 2010; Hammerschmid in drugi, 2016).

Posledično dodatne empirične študije o vplivu socialno-ekonomskega konteksta predstavljajo zelo obetavno območje nadaljnjega razvoja modelov upravljanja. Čeprav se mora v literaturi ta vidik še razviti, so vrata odprta za proučevanje, kako različna socialno-ekonomska vprašanja zajeti pri razvoju primerno holističnih modelov upravljanja. Idealen pristop k holističnemu upravljanju je zagotovo tisti, ki ustrezno prilagaja model upravljanja socialno-ekonomskim okoliščinam individualne javne uprave do največje mogoče mere (UN, 2005; Pollitt in Dan, 2011; Bouckaert, Nakrošis in Nemec, 2011; Kovač in drugi, 2016). Skladno z omenjenim je namen članka predstavitev holističnega modela upravljanja (HMU) JU in njegovo testiranje z vidika snovanja in izvajanja predpisov v izbranih institucijah slovenske JU.

1.3 Podatki in metodologija

HMU temelji na izvirni metodologiji¹, ki zaobsega 5 komplementarnih faz. V 1. fazi smo pripravili teoretična izhodišča, ki so temeljila na pregledu literature, pregledu modelov JU, kvalitativni analizi vsebine več kot 1000 publikacij in številnih drugih virih (obstoječi vprašalniki, CAF, eksperti,...). Slednje je predstavljalo podlago za 2. fazo, ki je obsegala empirični del, to je zasnovano pilotnega anketnega vprašalnika. Vprašalnik zajema več kot 100 elementov, ki zajemajo vsa glavna načela dobrega upravljanja (OECD, 1999, 2011 & 2015): vladavina prava, transparentnost, participacija, pravičnost in vključenost, odgovornost, doseganje soglasja, odzivnost, učinkovitost in uspešnost. Pilotni vprašalnik smo v juliju 2019 nadalje (3. faza) pilotno aplicirali na 30 institucijah, ki obsegajo tako pripravo kot izvajanje predpisov.

Skladno z upravno ureditvijo v Republiki Sloveniji, smo kot nosilce priprave vsebine predpisov definirali institucije makro in mezzo ravni upravljanja

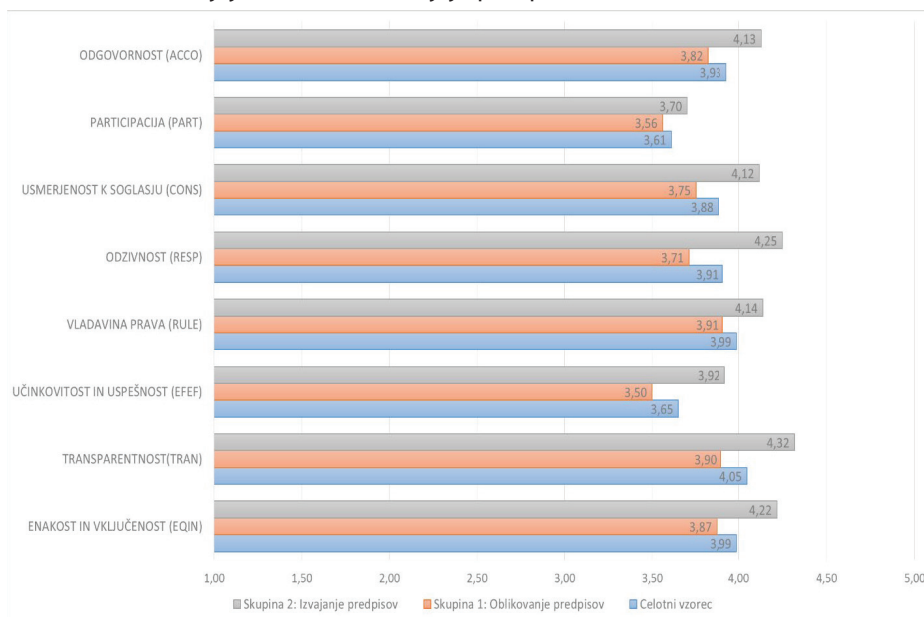
1 Raziskavo je sofinancirala Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije iz državnega proračuna (raziskovalni program/projekt: P5-0093, J5-8238).

(posamezna ministrstva, organe v sestavi, javne agencije, javni skladi idr., ki predpise (so)oblikujejo). Vidik izvajanja predpisov v Republiki Sloveniji pa zaobsega individualne institucije na mikro ravni upravljanja (šole, fakultete, centri za socialno delo, upravne enote, ipd.). V 4. fazi smo na podlagi statistične analize podatkov pilotnega vprašalnika primerjali obe skupini institucij, kar je bila podlaga za identifikacijo prevladujočih načel znotraj HMU. Glede na majhen vzorec raziskave in nenormalnost porazdelitve podatkov, smo izbrali preizkus Mann-Whitney za identifikacijo razlik v dveh vzorcih. Četudi test Mann-Whitney nima nobenih predpostavk o porazdelitvah izbranih vzorcev, je moč tega preizkusa primerljiva moči t-preizkusa (Manevski, 2018). Posledično smo lahko pričakovali primerno ustrezno zanesljive rezultate raziskave.

1.4 Empirični rezultati

V nadaljevanju so predstavljeni rezultati pilotne študije. Najprej predstavljamo opisno statistiko, ki obravnava glavne elemente HMU (načela upravljanja) in stanje njihovega uveljavljanja znotraj različnih institucij v slovenski JU. Sprva so opisani rezultati za celoten vzorec, nato za institucije, ki pri-

Slika 1: Primerjava uveljavljanja načel upravljanja z vidika povprečnih vrednosti: celotni vzorec (N = 30) in obravnavani skupini institucij, ki oblikujejo (N = 20) ter izvajajo predpise (N = 10)



Vir: Projekt Hermes (ARRS: J5-8238), lastni izračuni avtorjev.

marno oblikujejo predpise in naposled institucije, ki predpise izvajajo. Sledi aplikacija statističnega preizkusa, kjer preverimo ali so navedene razlike v uveljavljanju načel znotraj obeh skupin statistično pomembne in se zato pojavijo potrebe po specifično prilagojenih smernicah za dobro upravljanje pri oblikovanju in izvajanju predpisov. Navedeno izvedemo na podlagi neparametričnega testa Mann-Whitney.

Na Sliki 1 so predstavljene povprečne vrednosti za različna načela upravljanja (okrajšani EQIN, TRAN, EFEF, RULE, RESP, CONS, PART, ACCO). Najvišje srednje vrednosti (lestvica 1 (min) - 5 (max)) v celotnem vzorcu javnih institucij (N = 30) so dosežene za načela transparentnosti (4,05), vladavine prava (3,99), enakosti in vključenosti (3,99). Kljub temu ob podrobnejši obravnavi institucij, primarno pristojnih za oblikovanje (N = 20) in izvajanje predpisov (N = 10) kaže, da relativno visoka uveljavitev teh treh načel (in tudi nekaterih drugih) ni značilna za obe obravnavani skupini.

Medtem, ko se znotraj institucij, ki pripravljajo predpise kot primarno pomembno izkazuje upoštevanje načela vladavine prava (3,91), transparentnosti (3,90), pravičnosti in vključenosti (3,87), kjer dosegajo najvišje povprečne vrednosti, so rezultati v okviru skupine institucij, primarno pristojne za izvajanje predpisov opazno drugačni. V tem primeru večina načel (z izjemo načel participacije, učinkovitosti in uspešnosti) kaže na bistveno višje srednje vrednosti (srednja vrednost 4,00 in več). Z vidika zagotavljanja večje verodostojnosti omenjenih navedb je posebej pomembno preizkusiti statistično pomembnost navedenih razlik med institucionalnima skupinama. To bomo storili v nadaljevanju.

Preizkus Mann-Whitney (Tabela 1) izkazuje obstoj statistično pomembnih razlik ($\text{sig.} \leq 0,05$) glede uveljavljanja posameznih načel upravljanja znotraj obeh predlaganih skupin institucij (skupina, ki je primarno pristojna za oblikovanje predpisov, in skupina, ki je v primarno pristojna za izvajanje predpisov). Rezultati namreč kažejo na signifikantno večje uveljavljanje načel institucij izvajalk predpisov, pri čemer pomembne razlike zaznavamo pri naslednjih načelih upravljanja:

- participacija ($U = 50,0$; $p = 0,013$),
- enakost in vključenost ($U = 38,5$; $p = 0,003$),
- transparentnost ($U = 27,5$; $p = 0,001$),
- učinkovitost in uspešnost ($U = 27,5$; $p = 0,001$),
- odzivnost ($U = 23,5$; $p = 0,000$),
- doseganje konsenza ($U = 56,0$; $p = 0,026$).

Tabela 1: Rezultati preizkusa Mann-Whitney o signifikantnosti razlik v uveljavljanju načel upravljanja (obravnavani skupini institucij: 1 = oblikovanje predpisov, 2 = izvajanje predpisov)

NAČELO UPRAVLJANJA	SKUPINA	N	POVPREČNI RANG	MANN-WHITNEY U	SIG. (2-STRANSKI TEST)
<i>Enakost in vključenost (EQIN)</i>	1: Oblikovanje predpisov	20	12,38	38,50	0,003
	2: Izvajanje predpisov	10	21,75		
<i>Transparentnost (TRAN)</i>	1: Oblikovanje predpisov	20	11,83	27,50	0,001
	2: Izvajanje predpisov	10	22,85		
<i>Učinkovitost in uspešnost (EFEF)</i>	1: Oblikovanje predpisov	20	11,83	27,50	0,001
	2: Izvajanje predpisov	10	22,85		
<i>Vladavina prava (RULE)</i>	1: Oblikovanje predpisov	20	14,18	80,00	0,215
	2: Izvajanje predpisov	10	18,15		
<i>Odzivnost (RESP)</i>	1: Oblikovanje predpisov	20	11,68	23,50	0,000
	2: Izvajanje predpisov	10	23,15		
<i>Usmerjenost k soglasju (CONS)</i>	1: Oblikovanje predpisov	20	13,20	56,00	0,026
	2: Izvajanje predpisov	10	20,10		
<i>Participacija (PART)</i>	1: Oblikovanje predpisov	20	14,13	50,00	0,013
	2: Izvajanje predpisov	10	18,25		
<i>Odgovornost (ACCO)</i>	1: Oblikovanje predpisov	20	12,93	78,50	0,193
	2: Izvajanje predpisov	10	20,65		

Vir: Projekt Hermes (ARRS: J5-8238), lastni izračuni avtorjev.

Hkrati na podlagi rezultatov obstajajo indikacije, da se uveljavljanje načel vladavine prava in odgovornosti med obema skupinama ne razlikuje signifikantno. Ob omenjeni razmeroma visoki uveljavljenosti obeh načel (predvidoma tudi zavoljo pravne determiniranosti slovenske JU/Rechtsstaatskih vplivov), rezultati hkrati kažejo na neizkoriščen potencial zlasti v smislu vključevanja sodobnih načel upravljanja, povezanih s kolaborativnimi modeli upravljanja, za katere je značilno bolj participativno, posledično tudi bolj soglasno usmerjeno, pravično, pregledno, učinkovito in uspešno oblikovanje in izvajanje predpisov.

1.5 Zaključek

Namen tega prispevka je bil predstaviti holistični model upravljanja, ki bi lahko deloval proaktivno kot spodbuda in gonilo napredka v javni upravi. Rezultati pilotne študije v okviru slovenske JU kažejo na uporabnost predla-

ganega konceptualnega okvira kot orodja za prepoznavanje prevladujočih modelov PA in optimizacijo modelov v različnih institucijah JU. Poleg tega bi lahko na podlagi dodatnih podatkov in s tem povezanih kompleksnejših metod analize lahko osnovali zanesljive smernice in optimizacijo upravljanja vodili sistematično, vse od temeljnih načel JU ter njihovih medsebojnih relacij, ki vodijo do oblikovanja in izvajanja ustrežnejših predpisov.

Rezultati pilotne študije namreč nakazujejo, da načel povezanih s sodelovalnimi modeli JU z vidika pravnega urejanja v Sloveniji še vedno ne uporabljamo dovolj, da bi se lahko ustrezno soočili z izzivi demokratičnega javnega upravljanja v 21. stoletju. Institucije, odgovorne za oblikovanje predpisov (v primerjalnem vidiku glede na institucije, ki predpise izvajajo), po naši študiji dosegajo bistveno nižje vrednosti v smislu načel participacije, enakosti in vključenosti, transparentnosti, učinkovitosti in uspešnosti, odzivnosti in doseganju soglasja. Zanimivo je, da navedeno ni v skladu s prevladujočimi smernicami v raziskavah in upravni praksi, ki navajajo, da bi se temeljito sodelovanje udeležencev moralo zgoditi čim prej v fazi oblikovanja javnih politik in predpisov (de Vries, 2016). Tako se čas, vložen v interakcijo v zgodnjih fazah, pogosto obrestuje v kasnejših fazah (Ropret in Aristovnik, 2019). Glavne koristi pri tem so: boljši/širši vpogled v prakso, potrditev potrebe po predpisu, boljše, bolj pretehtane rešitve, vnaprejšnja identifikacija pasti in nenamernih posledic predpisa, hitrejša in lažja implementacija, odprava konfliktov v zgodnji fazi, večja legitimnost odločitev, in navsezadnje večje zaupanje javnosti v javno upravo (Evropska komisija, 2019; Ministrstvo za javno upravo (MJU), 2015). V nasprotnem primeru poglobljena neskladja zainteresiranih strani lahko zahtevajo znatne časovne in vrsto drugih negativnih posledic. V Sloveniji so se tako sicer dobronamerne aktivnosti modernizacije JU delno dopolnjevale in si deloma nasprotovale, ker ni bilo ocenjevanja in soglasja na področju izvajanja (Aristovnik in sod., 2016; Kovač, 2011). Rezultati zapletenosti in neusklajenosti predpisov se med drugim kažejo v administrativnih ovirah, neučinkoviti uporabi proračunskih virov, centralizirani birokraciji in neprimernih računovodskih mehanizmih (Ministrstvo za javno upravo (MJU), 2015). Pogled skozi dodatno lečo razkrije še več potencialov za posodobitev JU. Ne smemo na primer pozabiti, da tudi institucije, ki se pretežno ukvarjajo z izvajanjem predpisov, kljub nakaznemu višjemu uveljavljanju načel, zaznamujejo relativno nizke srednje vrednosti glede slednjega - zlasti kar zadeva načelo participacije. Zato se tudi z vidika participativnosti izvajanja predpisov (posledično tudi učinkovitosti in uspešnosti) stanje ne zdi idealno. Posledično bi tako v okviru oblikovanja kot izvajanja predpisov veljalo razmisliti o smiselnosti modernizacije institucij v smislu implementacije kolaborativnih modelov za povečanje učinkovitosti in ustvarjanja vrednosti z uporabo velikega potenciala množičnega sodelo-

vanja. Predvsem z vidika pripravljenosti države na zahteve in (gospodarske) izzive demokratičnega upravljanja 21. stoletja.

Novi socialno-ekonomski izzivi, kot so pojav finančne krize, migracijska vprašanja, porast skrajnih desničarskih strank, ekološka vprašanja, digitalna revolucija in številni drugi, postavljajo vprašanje, ali aktualni modeli upravljanja podpirajo potrebe sodobne družbe na celostni način. Jasno je, da bodo zaprti, hierarhično urejeni modeli vse bolj nevzdržni (Alford, 2009; Edelmann in sod., 2012; Malito in Umbach, 2015). Kljub temu pomanjkanje ustreznega celostnega znanja o uporabi konkretnih modelov celovitega vodenja vodi do omejitev pri upravljanju / upravljanju sistema javne uprave. Čeprav različna dela pogosto omenjajo sistem javne uprave, v resnici ni takega sistema: obstaja le veliko sistemov (Hammerschmid in sod. 2016; Bevir, 2011; Ongaro, 2010; Osborne, 2010; Painter & Peters, 2010; Peters, 2009) brez ustreznega celostnega okvira. Hkrati je treba priznati, da bo ustrezna celovitost zagotovljena le, če uporaba modela temelji na znanstveno utemeljenih predpostavkah (Mulej in sod., 2008; Raadschelders, 2011). Čeprav literatura tega vidika še ni razvila, so vrata za preučitev, kako je treba pri razvoju ustreznih holističnih modelov upravljanja vključiti različna socialno-ekonomska vprašanja, odprta. To prepoznavamo kot eno najpomembnejših sodobnih interdisciplinarnih vprašanj in na podlagi rezultatov poudarjamo potrebo po holističnem modelu javnega upravljanja, ki lahko deluje proaktivno kot spodbuda in gonilo napredka v javni upravi. Zlasti v državah s pozno modernizacijo, kot je Slovenija. Medtem ko je pilotna študija ponudila nekaj osnovnih vpogledov v uporabnost modela znotraj slovenske JU, se s tem izkazujejo tudi jasni potenciali za posodobitev JU. Poleg tega so reforme javne uprave ključna prednostna naloga agende ZN za trajnostni razvoj 2030, strategij po EU 2020 in nacionalnih strategij držav članic EU (Evropska komisija, 2010; Hammerschmid idr., Millard, 2017; 2016, Aristovnik idr. al., 2016).

Nenazadnje je treba omeniti tudi omejitve naše raziskave. Prvič, rezultati temeljijo na pilotni študiji, ki vključuje 30 institucij in posledično ne odražajo stanja v celotni slovenski JU. Kljub temu, zlasti glede na gornje splošno znano pomanjkanje participativnega in ustrezno koordiniranega oblikovanja ter izvajanja predpisov v Sloveniji, rezultati kažejo pomembna ujemanja in s tem nezanemarljivo mero verodostojnosti. Druga omejitev izhaja iz dejstva, da gre za slovensko študijo, medtem ko bi študije, specifične za posamezno državo, morda dale dodatni vpogled v uporabnost predlaganega modela. Potrebno po nadaljnjih raziskavah pa narekuje tudi dejstvo, da je idealen pristop k uspešnemu upravljanju tisti, ki v največji možni meri uspešno prilagodi upravljanje socialno-ekonomskim razmeram posamezne javne uprave (ZN, 2015; Pollitt in Dan, 2011; Bouckaert, Nakrošis in Nemec, 2011; Kovač in sod., 2016). Posledično bo model še naprej razvit in preizkušen, kar bo omo-

gočilo inovativno analizo načel in modelov upravljanja: 1) z upoštevanjem dodatnih elementov JU, kot predlaga spoštovana znanstvena in strokovna literatura o PA ; 2) s preseganjem tradicionalno ozke osredotočenosti merjenja uspešnosti, značilne za NJM, kar posledično zahteva in povezuje številne upravne norme / načela; 3) upoštevanjem pomembnosti posameznih načel glede na mednarodno priznane in nastajajoče modele upravne (re) organizacije, 4) zagotavljanjem prilagodljivosti modela različnim segmentom JU, 5) zagotavljanjem referenčnih vrednosti, ki omogočajo sistematično optimiranje upravljanja v sodelujočih institucijah, ki ga je mogoče tudi dinamično prilagoditi in s tem premagati omejitve obstoječih modelov javnega upravljanja. Tako bo razvit in potrjen model predstavljal učinkovito orodje tako za oblikovanje in izvajanje predpisov kot tudi določitev usmeritev za nadaljnjo modernizacijo JU v najširšem smislu.

Raziskavo je sofinancirala Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije iz državnega proračuna (Šifri ARRS: P5-0093, J5-8238).

Viri in literatura

- Alford, J. (2009). Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-production. Palgrave Macmillan: Basingstoke.
- Aristovnik, A., Kovač, P., Stare, J. & Todorovski, L. (eds). (2016). Slovenska javna uprava na razpotju strateških sprememb [Slovenian Public Administration at the Cross-roads of Strategic Changes]. Ljubljana: Faculty of Administration.
- Aristovnik, A., & Obadic, A. (2015). The impact and efficiency of public administration excellence on fostering SMEs in EU countries. *Amfiteatru economic*, 17(39), str. 761–774.
- Bach, S., & Bordogna, L. (2011). Varieties of new public management or alternative models? The reform of public service employment relations in industrialized democracies. *The International Journal of Human Resource Management*, 22(11), 2281-2294.
- Bevir, M. (2011). *The SAGE Handbook of Governance*. Sage: London.
- Bauer, M. & Trondal, J. (eds) (2015). *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. Palgrave MacMillan.
- Bouckaert, G., Nakrošis, V., & Nemec, J. (2011). Public administration and management reforms in CEE: Main trajectories and results. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 4(1), 9-29.
- Bovaird, T., & Loeffler, E. (2012). From engagement to co-production: The contribution of users and communities to outcomes and public value. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1119-1138.

- De Vries, M. S. (2007). Public participation in policy processes: Towards a research agenda. *Administratie si management public*, 8(2007) 144-153.
- Drechsler, W. (2014). The rise and demise of the New Public Management: Lessons and opportunities for South East Europe. *International Public Administration Review*, 7(3).
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead – long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory*, 16(3), 467-494.
- European Commission. (2010). *EUROPE 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*. Brussels: European commission.
- Frederickson, H. G. (2005). *Governance, Governance Everywhere*. The Oxford handbook of public management, 282.
- Guogis, A., V. Smalskys and D. Ferraz. (2012). Is there a New Governance Paradigm? *Latvijas Zinātņu Akadēmijas vēstis* 60(1–2), 55–74.
- Hammerschmid, G., S. van de Walle, R. Andrews and P. Bezes (eds). (2016). *Public Administration Reforms in Europe, The View from the Top*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Hintea, C.E., M.C. Profireoiu and T.C. Ticlau. (2015). “Strategic Planning and Public Management Reform: The Case of Romania.” *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 11(SI), 30–44.
- Katsamunskia, P. (2012). Classical and Modern Approaches to Public Administration. *Economic Alternatives*, (1), 74-81.
- Keating, C. (2014). Governance implications for meeting challenges in the system of systems engineering field, Paper presented at 2014 9th International Conference on System of Systems Engineering (SOSE), July, Adelaide, Australia.
- Koprić, I. (2012). “Managing Public Affairs in South Eastern Europe: Muddled Governance.” In A.M. Bissessar (ed.). *Governance: Is it for everyone?* Hauppauge: Nova Science Publisher, 25–47.
- Kovač, P. (2011). The Public Administration Reform Agenda in Slovenia: Two Decades of Challenges and Results. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 11(3), 627-650.
- Kovač, P. (2015). Developing New Governance Models and Administrative Practices in Central and Eastern Europe. In Kovač, P., & Gajduschek, G. (Eds). *Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe. Selected Papers from the 22nd NISPACEE Annual Conference*, May 22–24, 2014, Budapest, Hungary
- Kovač, P. and T. Jukić. (2016). “Development of Public Administration and its Research in Slovenia through the Lenses of Content Analysis of the International Public Administration Review.” *International Public Administration Review* 14(1), 75–114.
- Manevski, D. (2018). *Intervali zaupanja za test Mann-Whitney*. Ljubljana: University of Ljubljana.
- Milavec, U., & Klun, M. (2011). Familiarity with Measures to Reduce Administrative Burdens in the Public and Private Sector in Slovenia. *Uprava*, 11(1), str. 7–23.

- Millard, J. (2017). European Strategies for e-Governance to 2020 and Beyond. In Government 3.0–Next Generation Government Technology Infrastructure and Services (pp. 1-25). Springer: Cham.
- Ministry of Public Administration of the Republic of Slovenia (MJU). (2015). Strategija razvoja javne uprave 2015–2020 (SJU 2020). MJU: Ljubljana.
- Mulej, M., Fatur, P., Knez-Riedl, J., Kokol, A., Mulej, N., Potočan, V., Prosenak, D., Škafar, B., & Ženko, Z. (2008). Invencijsko-inovacijski management z uporabo dialektične teorije sistemov: podlaga za uresničitev ciljev Evropske unije glede inoviranja. Korona plus: Ljubljana.
- OECD. (2011). Governance of Public Policies in Decentralised Contexts. OECD Publishing: Paris.
- OECD. (2015). Government at a Glance 2015. OECD Publishing: Paris.
- OECD. (2016). Digital Government Strategies for Transforming Public Services in the Welfare Areas. OECD Publishing: Paris.
- Ongaro, E. (2010). The Napoleonic administrative tradition and public management reform in France, Greece, Italy, Portugal and Spain. In: Tradition and public administration (pp. 174-190). Palgrave Macmillan: London.
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Routledge.
- Painter, M., & Peters, B. (2010). Tradition and Public Administration (2010 edition). Palgrave Macmillan: Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York.
- Peters, B. G. (2009). The Politics of Bureaucracy (6 edition). Routledge: New York.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). Public Management Reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state. Oxford University Press.
- Pollitt, C., & Dan, S. (2011). The impacts of the New Public Management in Europe: A meta-analysis. EU: Co-ordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS).
- Raadschelders, Jos C. N. (2011). Public Administration: Interdisciplinary Study of Government. Oxford University Press: Oxford.
- Ropret, M., Aristovnik, A., & Ravšelj, D. (2018). The Perception of Administrative Barriers and Their Implications for SMEs' Performance: Evidence from Slovenia. *Zagreb International Review of Economics & Business*, 21(SCI), 55–68.
- Ropret, M., & Aristovnik, A. (2019). A conceptual framework for evaluation of principles and models of public administration: some methodological issues and applications. *2019 EGPA Conference, Belfast, 11. – 13. September 2019 (v pripravi)*.
- Slabe-Erker, R., & Klun, M. (2012). The contribution of institutional quality to lowering company compliance costs. *African Journal of Business Management*, 6(8), 3111–3119.
- Whitney, K., Bradley, J. M., Baugh, D. E., & Jr, C. W. C. (2015). Systems theory as a foundation for governance of complex systems. *International Journal of System of Systems Engineering*, 6(1-2), 15-32.

BOLJŠI PREDPISI KOT HORIZONTALNA POLITIKA RAZVOJA SLOVENSKE JAVNE UPRAVE: MED CILJI IN REALNOSTJO

*Iztok Rakar, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
Polonca Kovač, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo*

IZVLEČEK

Prispevek obravnava politiko boljših predpisov, zakonodajne dejavnosti in regulativnih postopkov v Sloveniji znotraj programa razvoja oziroma reform javne uprave. Avtorja izhajata iz vodil na ravni OECD in EU, da je treba upravne reforme voditi celostno, če naj bodo učinkovite. Zlasti v državah s pravno osredotočenim javnim upravljanjem, kot je Slovenija, so boljši predpisi neizogibno eno ključnih razvojnih področij, zato naj bi bila ta politika usklajena z drugimi reformnimi temami. Na temelju različnih analiz in primerjav ter lastne raziskave se ugotavlja, da so boljši predpisi med več izpostavljenimi področji reform v določenih elementih dobro vodena politika, spet pri drugih pa prihaja do večjih odstopanj, tako od nacionalnih načrtov kot evropskih trendov. Zdi se, da tako Slovenija primerjalno dosega »zlato sredino« v EU ali celo presega svojo regijo, vendar je sposobna precej več, na primer kolikor bi se pri nas oblikoval center vlade, ki bi z večjo politično močjo – kot danes Ministrstvo za javno upravo ali druge posamezne vladne institucije – deloval še opazno bolj koordinacijsko in proaktivno.

ABSTRACT

The paper deals with the policy of better regulation, legislative activities and regulatory procedures in Slovenia within the public administration reform. The authors ground their analysis on the OECD and the EU guidelines that administrative reforms need to be managed holistically to be effective. Especially in countries with legally determined public governance, such as Slovenia, better regulation inevitably

represents one of the key development areas. Moreover, this policy should be aligned with other reform themes. Based on various analyses and comparisons, as well as own research, it is established that better regulation is a well-managed policy among areas of reform in certain elements, yet in others there are major deviations from both national plans and European trends. It seems that Slovenia thus achieves comparatively the „golden mean“ in the EU or even exceeds its region, but it is capable of much more. For example, it is assumed that the center of government if created – with the greater political power as today the Ministry of Public Administration or other individual government institutions – would act in a significantly more coordinative and proactive manner.

2.1 Uvod

Politika boljših predpisov (ang. *better/smart regulation*) je v srcu reform javnih uprav po Evropi in svetu, pa tudi – vsaj deklarativno – pri nas. Predpisi lahko delujejo kot ovira, stabilizator razvoja ali celo družbeni motor, a zato morajo biti izpolnjene določene predpostavke, ki skupaj tvorijo kakovostno regulacijo oziroma zakonodajo. Na pomen kakovosti predpisov, tako v procesnem kot vsebinskem smislu, opozarjajo tako mednarodne kot domače institucije ter različni regulatorni deležniki, zlasti gospodarski subjekti za področje analize učinkov (RIA, ang. *Regulatory Impact Analysis*) in odprave administrativnih ovir (OAO, ang. *red tape reduction*) ter posvetovanja z javnostjo, kjer sodelujejo posebej nevladne organizacije (NVO). Glede razvoja boljših predpisov je že več desetletij vodilna predvsem OECD, ki ozavešča o pomenu le teh v sklopu dobrega javnega upravljanja (ang. *good/sound governance*) kot elementa vzdržnostnega razvoja.¹

Slovenija se v mednarodnih raziskavah tega področja praviloma umešča v »zlato sredino«, pri čemer pa pri nekaterih elementih izrazito odstopamo, tako v pozitivni kot v negativni smeri. Na splošno gledano lahko razvoj na tem področju ocenimo kot pozitiven, toda s precej možnostmi za izboljšave. Namen prispevka je oceniti uspešnost politike boljših predpisov kot sestavnega dela reforme oziroma Strategije razvoja slovenske javne uprave 2015–2020 (v nadaljevanju: Strategija). Strategija obravnava tematiko neposredno sicer le delno, to je v poglavju o izboljšanju oziroma zmanjšanju zakonodajnega bremena (Strategija, 2015, str. 88–98), vzporedno pa parcialno še v drugih poglavjih. Cilji prispevka so: (1) analizirati razvoj v zadnjih nekaj letih in trenutno stanje na tem področju, (2) ugotoviti njune vzroke in (3) predlagati rešitve za bodoče izboljšave. Osnovno raziskovalno vprašanje se nanaša na

¹ Nadalje OECD pripravlja primerjalne analize, poenotene metodologije in standarde (Arndt in drugi, 2015) ter opravlja nacionalne preglede regulatornih politik in njihovega izvajanja, na primer leta 2008 za Slovenijo. Na področju odprave administrativnih ovir se precej udeležuje tudi EU oziroma EK (recimo glede OAO Kovač in Jukić, 2017, EK, 2019). Glede učinkov predlaganih predpisov na družbo pa je dejavno tudi Računsko sodišče RS, ki je leta 2007 in nato leta 2012 opravilo reviziji prav za to problematiko.

stopnjo razvoja boljših predpisov pri nas z vidika skladnosti te politike z ostalimi načrti in ukrepi razvoja javne uprave na nacionalni in evropski ravni. Pri tem gre uvidoma poudariti, da je zakonodajna dejavnost večplastna, z različnimi nosilci, fazami in razmerji, vendar ima javna uprava v tem procesu ključno vlogo. V veliki večini so predvsem resorna ministrstva strokovni pripravljalec s strani Vlade RS predlaganih zakonov in neposredni kreator podzakonskih predpisov. Slednjih je v absolutnem in relativnem čedalje več, kar 21.200 v primerjavi z 856 zakoni po stanju sredi leta 2019. Toda (preveliko) število ni problematično *per se*, toliko bolj pa povezana nizka kakovost, nepreglednost in neusklajenost teh predpisov. Te ugotovitve temeljijo tako na smernicah, kot je Resolucija o normativni dejavnosti, ki jo je pri nas že leta 2009 sprejel parlament (v nadaljevanju: Resolucija),² Poslovniku Vlade RS in kot strokovnih analizah (glej Štajnpihler, Igličar in Pavčnik, 2016, Kovač, 2017, 2018, OECD, 2018).

Na podlagi dosedanjih raziskav lahko postavimo hipotezi, da: (i) *so slovenski ukrepi boljših predpisov skladni s trendi EU, a pretežno parcialni in omejeni po učinku*; in (ii) *sta glavni oviri za preboj glede na horizontalno naravo politike boljših predpisov odsotnost (močnega) centra vlade in s tem nepovezanost področja z drugimi aktivnostmi upravne reforme*. Ti dve hipotezi sta bili preverjeni s pomočjo več kvalitativnih raziskovalnih metod, in sicer z zgodovinsko, primerjalno, proučitvijo znanstvenih virov in t. i. »sivo« literature, to je strategij, načrtov, poročil in primerjalnih analiz, tehniko polstrukturiranih intervjujev z nosilci Strategije³ ter deontološko-aksiološko metodo, prek katere so bile vrednotene ugotovitve za oblikovanje zaključnih priporočil.

Struktura prispevka je naslednja: v drugem poglavju so predstavljeni pomen in trendi razvoja politike boljših predpisov na ravni EU in OECD, nakar je Slovenija umeščena v mednarodni kontekst z analizo rezultatov povezanih mednarodnih študij, v tretjem sta podana ocena te politike v kontekstu Strategije in doseganja postavljenih ciljev, nakar sledijo razprava o vzrokih za stanje in predlogi rešitev. Na podlagi tega bo prispevek (lahko) služil kot ena od podlag za odločanje o nadaljnjih korakih razvoja po izteku aktualne Strategije oziroma pripravo nove za obdobje po letu 2020.

2 Uradni list RS, št. 95/09. O Resoluciji in njenem (ne)izvrševanju več Igličar, 2014, in Kovač, 2018.

3 Intervjuji so bili izvedeni pomladi 2019 za pripravo poročila o reformi javne uprave v RS za obdobje 2016–2018 po naročilu EK (projekt EUPACK2019, EK, 2019a, primerjaj Virant in Rakar, 2019), kjer so sodelovali različni intervjuvanci, med katerimi tu povzemava za naslovno temo merodajne izkušnje in stališča nekdanjih vodij sekretariata Vlade RS in urada za razvoj na MJU ter predstavnikov OPZ in CNVOS.

2.2 Politika boljših predpisov v mednarodnem in slovenskem kontekstu

2.2.1 Pomen celostnega razvoja boljših predpisov po EU in OECD smernicah

Boljši ali pametni predpisi so oznaka za skupno horizontalno politiko EU in posameznih držav ali drugih javnopravnih skupnosti, ki stremi k (bolj) legitimnim pravilom s ciljem večje družbene demokratičnosti, učinkovitosti javnega upravljanja in ekonomske konkurenčnosti ob ukrepih, ki ne presegajo potrebnega, da bi dosegli cilje in prinesli javne koristi z najnižjimi stroški. Gre za agendo oblikovanja in evalvacije javnih politik in predpisov na transparenten način, na podlagi dokazov (ang. *evidence based decision-making*, več v Dunlop in Radaelli, 2016) in podprto s pogledi državljanov in raznih deležnikov.

Kljub poudarku načel sorazmernosti in subsidiarnosti v EU pri oblikovanju predpisov so ti nujni dejavnik vsakega javnega upravljanja in s tem reforme oziroma razvoja javne uprave. Splošna značilnost družbe v moderni državi je, da je ukleščena v kopice in kopice predpisov (Štajnpihler, Igličar in Pavčnik, 2016, str. 7). Subsidiarnost v EU recimo pri pravnem urejanju napotuje na razmislek, kaj je res nujno urejati na ravni EU, kaj pa je mogoče prepustiti državam članicam in še nižjim (regionalnim) enotam. S tem je povezano načelo sorazmernosti, po katerem mora biti vsak ukrep prilagojen dimenziji subjekta ali pojava, na katerega se nanaša, ter ne poseči po predpisih, če je moč postavljene cilje dosegati z drugimi ukrepi politične, kulturne ali ekonomske narave, da se izogne škodljivim stranskim posledicam pretirane regulacije in administrativnim oviram.⁴

Predpise tako razumemo kot orodje določanja razmerij v družbi za skupno sožitje zaradi vnaprej znanih in po potrebi z represijo oblasti uveljavljenih pravil (primerjaj Pečarič, 2015, str. 24). Predpisi kot pravni akti ali zakonodaja so sicer ožji pojem od regulacije, kjer slednja pomeni kakršnokoli javno intervencijo na trgu ali v družbi, medtem ko predpisi predstavljajo oblastno obliko sprejema prava prek eksternih pravnih učinkov uzakonjenih pravil.⁵ Po Ustavi RS gre običajno za dikcijo »zakoni in drugi predpisi« ali »zakoni, drugi predpisi in splošni akti« ali »zakoni, podzakonski predpisi in drugi splošni akti«, kamor v širšem smislu sodijo recimo tudi odloki občin in splošni akti za izvrševanja javnih pooblastil, a v tem prispevku se osredotočamo na zakone ter vladne in ministrske izvedbene predpise.⁶

4 O načelih sorazmernosti in subsidiarnosti več v Avbelj, 2019, in Štajnpihler, Igličar in Pavčnik, 2016, str. 11.

5 O razliki med »legislation« in »regulation« Karpen in H Xanthaki, 2017, str. 19, Pečarič, 2015, str. 12 in 67.

6 Glede določb Ustave RS glej več v členih 8, 64, 15 – 155, 160, 161 in pripadajočih komentarjih v Avbelj, 2019.

Pravo pri tem ni namenjeno samo sebi, ampak naj prek ciljane »ought« ali »sollen« perspektive z določnostjo prispeva k predvidljivim in zato boljšim odnosom v družbi (Kovač, 2018, str. 84). K boljšim predpisom odločilno pripomorejo njihova celovitost in jedrnatost, pravno izražanje (jasen in razumljiv jezik) ter posodabljanje in ažurnost predpisov, ki naj odražajo realne družbene potrebe (Štajnpihler, Igličar in Pavčnik, 2016, str. 11) oziroma usklajenost z realnostjo, ustrezna razmejitvijo med politiko in upravo, vključitev zainteresiranih, izvedbo RIA, koherentnost ter uravnoteženje med predvidljivostjo in fleksibilnostjo (Kovač, 2018, str. 95 in nasl.).

Zaradi pomena politik in predpisov ter njihovih učinkov, ki se raztezajo prek nacionalnih meja, se s tem področjem in njihovo vpetostjo v javno upravljanje sistematično ukvarjajo mednarodne organizacije, na primer Svetovna banka, a najbolj aktivna in vplivna je OECD. OECD je dejavna od srede devetdesetih let prejšnjega stoletja, že leta 2012 pa je objavila na temelju primerjav med državami in analiziranimi dobrimi praksami krovno priporočilo, to je *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. To je bilo leta 2015 nadgrajeno z vpeljavo merljivih kazalnikov, razdelanih v dokumentu *2015 OECD Regulatory Policy Outlook*, ki danes predstavlja podlago za nacionalne analize, ki jih ta organizacija izvaja, na primer od leta 2006 do 2008 v Sloveniji.⁷

EU oziroma njena EK sta se najprej bolj posvečali javnofinančnim in makroekonomskim vprašanjem regulacije, kar pomeni izpostavljeno ukrepe OAO (več v Kovač in Jukić, 2017, str. 335, 343). Leta 2015 pa je EK izdala *Better Regulation Agenda*,⁸ katere cilj je prvenstveno povečati regulativno predvidljivost in poenostaviti zakonodajno okolje za potrebe državljanov ter (malih in srednjih) podjetij.

Posamični dokumenti in viri v OECD in EU tako poudarjajo bolj določena področja oziroma nekatera povezujejo drugače kot drugi.⁹ Je pa značilno za vse, da ne umanjka noben od važnih vidikov, saj politika boljših predpisov skozi zakonodajno dejavnost in regulatorni proces obsega sistematično prepletena področja. Ta so (več v Arndt in drugi, 2015, Pečarič, 2015, Dunlop in Radaelli, 2016, Karpen in Xanthaki, 2017, Kovač, 2017, Kovač in Jukić, 2017):

- *ocena učinkov predpisov (RIA)*, tako predhodna (kaj se želi s politiko ali predlogom predpisa doseči na temelju analize stanja, upošteva najmanjši poseg za določen vpliv) kot naknadna (ali je sprejet predpis ali

7 Arndt in drugi, 2015, OECD, 2018, letos ocena recimo tudi na Hrvaškem. Za t. i. "country factsheets" v 39 državah glej *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, več na <https://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>.

8 S podnaslovom *Enhancing transparency and scrutiny for better EU law-making*, dostopno na http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4988_en.htm.

9 Na primer Arndt in drugi, 2015, ločujejo RIA in *ex post* evalvacijo, ali Karpen in Xanthaki, 2017, vzporedno obravnavata postavljanje ciljev in RIA.

politika dosegel zastavljene cilje), s poudarkom na eksternih učinkih za gospodarstvo, socialo in okolje; poznamo pa različne metode, kot je recimo analiza stroškov in koristi;¹⁰

- *posvetovanje z javnostmi*, v smislu participativne oblasti, kjer gre za upoštevane ali celo soodločanje s splošno kot zainteresirano in strokovno javnostjo, kjer sodelujejo v regulatornem procesu prebivalci, strokovnjaki, fakultete, NVO, gospodarska in podobna združenja idr.; to področje se pogosto izpostavlja tudi v sklopu razvoja transparentnosti in digitalizacije orodij zbiranja in obdelave mnenj (gre za koncept t. i. kolektivne modrosti);
- *odprava administrativnih ovir (OAO)*, to je zagotavljanje takega zakonodajnega okolja, da podpira razvoj gospodarstva brez nepotrebnega obremenjevanja zlasti malih in srednjih podjetij, pri tem pa vendarle poskrbi za javni interes s potrebnimi administrativnimi bremenmi
- *nomotehnika*, kot strokovna disciplina ali »obr« pisanja predpisov, ki celostno obsega skrb za hierarhično skladnost in pravno koherentnost, sestavine, jezik in stil predpisa, opredelitev ciljev in metod evalvacije ter druga povezana vprašanja;¹¹
- *medresorska uskladitev*, tako za katerikoli predpis z vidika recimo javno-finančnih posledic prek sodelovanja finančnega ministrstva ali pri krovnih ukrepih, kot je uvajanje e-uprave pa tudi s sodelovanjem več resorjev pri presečnih temah (na primer davki in socialne pomoči ali migracije).

Nekateri viri dodajajo tudi druga področja kot avtonomna, na primer *izobraževanje in usposabljanje uslužbencev za pripravo predpisov* (Karpen in Xanthaki, 2017, str. 257 in nasl.). Bistvo prepletenosti teh področij je namreč v tem, da kolikor umanjka en delček sestavljanke, ne moremo govoriti o maksimalnem učinku, saj politika na ta način ne zajema horizontalne vloge, prek katere bi dosegla vsaj optimalno, kar so si pripravljali predpisov zadali. To pomeni, prvič, da niso boljši predpisi, če naj se zanje skrbi celostno kot del u/pravnega razvoja, v pristojnosti posamezne službe ali enega od ministrstev, temveč mora politika biti oblikovana, vodena in evalvirana od vlade navzdol. Drugič, ne zadošča, da so boljši predpisi vzeti kot tehnično opravilo, kjer se prek (čeprav centralne vladne) enote kot kontrolorja ali *gate ke-*

10 Splošno o cost-benefit analizi Pečarič, 2015, str. 159. Podrobno o RIA v Dunlop in Radaelli, 2016, ali v kontekstu boljših predpisov na primer v Karpen in Xanthaki, 2017, str. 97–127, 187–211. Za Slovenijo več v OECD, 2018, na primer priročnike MJU za RIA in identifikacijo upravnih bremen ter povezano posvetovanje z javnostjo (več izdaj od 2008 do 2015), portal Stop Birokraciji in podobno.

11 Več o zakonodajnih tehnikah snovanja predpisov, jeziku in stilu v Karpen in Xanthaki, 2017, str. 109–164. Za Slovenijo glej Poslovnik Vlade RS s prilogami, zlasti pa Nomotehnične smernice, ki jih je pripravila vladna Služba za zakonodajo, v zadnji različici leta 2018 s 270 stranmi, dostopno na http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Nomotehnicne_smer.pdf.

eper-ja (tako v Sloveniji Generalni sekretariat Vlade RS) le administrativno preverja izpolnitev prilog k posameznemu predlogu predpisa.

2.2.2 Umestitev Slovenije glede na globalne trende javne uprave

Skladno s slovensko pravno in upravno tradicijo so predpisi ključen regulatorni instrument delovanja in tudi reform javne uprave.¹² Predpisi so orodje delovanja javne uprave zaradi njene nujne pravne determiniranosti, saj gre pretežno za različna upravna razmerja, v katerih je treba varovati javni interes pred pravicami in pravnimi koristmi na primer gospodarskih družb in drugih podjetnikov, državljanov in tudi NVO (Kovač, 2018, str. 84 in nasl.). Posebej za regijo osrednje in vzhodne Evrope (CEE) pa je značilno, da se reform loteva sicer bolj ko ne primarno ali celo le z normativni ukrepi (novi zakoni), kar je seveda omejen pogled na razvoj javnih politik in vodi v omejene učinke ter vrzeli pri izvrševanju reform; so se pa države CEE posluževale takega pristopa predvsem na temelju dediščine avstro-ogrske kulture pravne države in pravne determiniranosti javno-upravljaljskih struktur in procesov. Nadalje so stremele k polnopravnemu članstvu v EU, kjer je harmonizacijo oziroma prilagoditev tudi sistemskih predpisov ter v zadnjih letih zlasti OAO zahtevala EK (Kovač in Jukić, 2017).

Število predpisov od leta 1991 dalje pri nas tako stalno raste, kot že uvidoma poudarjeno, na v Sloveniji danes prek 22.000 le teh, od tega več kot 96 % podzakonskih aktov, v primerjavi z letom 1991, ko je bilo zakonov 41 %. Ta pojav in razmerje sta tudi vsesplošni evropski trend, kar pa prinaša vprašanja legitimnosti znotraj parlamentarnega sistema (Karpen in Xanthaki, 2017, str. 3). To je posledica večplastnih procesov, predvsem post-tranzičijskega usklajevanja EU, prevlade pravnikov (nem. *Juristen Monopol*), saj je zakonodaja glavni instrument vladnih politik, ki pa jih pripravljajo oziroma nadzirajo večinoma uslužbenci, ki imajo pravno izobrazbo. Dejstvo je, da je Slovenija postala vse bolj regulativna država. Poleg tega se javna uprava šteje za dejanskega zakonodajalca, z več kot 90 odstotki podanih zakonodajnih pobud. A zaradi naše u/pravne tradicije zgolj obseg in razmerja med tipi aktov niso težava, sta pa problem gostota (ang. *regulatory density*) in nestabilnost predpisov.¹³ Pojava sta sporna z zornega kota načela pravne države, saj je raven pravne varnosti in tako predvidljivosti nizka (Avbelj in Šturm v Avbelj, 2019, str. 44 in povezane).

Poglejmo si pregledno analizo, s katero primerjamo področja, ki jih za razvoj javne uprave izpostavlja EU oziroma EK ter slovensko Strategijo (Tabela 1),

12 Več o tem v Arndt in drugi, 2015, Karpen in Xanthaki, 2017, Kovač in Bileišis, 2017.

13 Sprotno število zakonov in podzakonskih predpisov meri aplikacija Zakonodajni supervizor (Tax-Fin-Lex, 2019). Za letni pregled števila sprememb in dopolnitev zakonov glej <http://www.pisrs.si/Pis.web/normativniStevej;jsessionid=0E6HpSFw4eD8tgtY+APczJ3M#>.

da bi tako pridobili vpogled o skladnosti ali razkorakih med nad- in nacionalno ravniyo oziroma umestitvijo zakonodajne dejavnosti v širši koncept upravnih reform. V stolpcu z vodili EU dodajamo podrobneje v prejšnjem podpoglavju našeta podpodročja zakonodajne dejavnosti.

Tabela 1: Teme razvoja slovenske javne uprave o Strategiji glede na področja upravnih reform v EU

Št.	Področje reform v EU	Pod/področja slovenske Strategije
1	Organiziranost in management	6.1 Učinkovita organiziranost: 6.1.1 Racionalna organizacija javne uprave, 6.1.3 Vodenje projektov
2	Oblikovanje politik, koordinacija, regulacija: – nomotehnika – oblikovanje ciljev in <i>ex ante</i> evalvacija, RIA, OAO – posvetovanje z javnostmi – medresorsko usklajevanje – <i>ex post</i> RIA, usposabljanje	– le delno v 6.3 – 6.3 Izboljšanje zakonodajne, zmanjšanje zakonodajnih bremen in vključevanje ključnih deležnikov – 6.3 – delno v 6.3 – ni ali zelo omejeno v 6.3 in 6.2
3	Transparentnost in odgovornost	6.4 Odprto in transparentno delovanje z ničelno toleranco do kršitve integritete
4	Uslužbeni sistem	6.2 Učinkovita uporaba virov: 6.2.1 Upravljanje človeških virov (6.2.1.1 Krepitev usposobljenosti javnih uslužbencev)
5	Javne storitve in digitalizacija	6.7 Učinkovita informatika, dvig uporabe e-uprave in interoperabilnost informacijskih rešitev, delno tudi 6.3

Vir: lastni, upošteva EK, 2019a, Strategijo Vlade RS, 2015, načrte in poročila MJU, 2016, 2017, 2018, 2018a

Na prvi pogled dana primerjava pokaže, da je ujemanje prisotno, a ne popolno. Še več, naša Strategija ureja določena področja reform le po delih in nekoherentno, kar je razvidno že iz razpršenih vsebin v več poglavjih, še bolj pa po le delno skladnih letnih in dvoletnih načrtih oziroma poročilih o (delnem) izvajanju Strategije (Virant in Rakar, 2019, podrobneje v MJU, 2016, 2017, 2018, 2018a).

V slovenski Strategiji je nadalje očitno, da se precej ukvarja s področji, ki jim EK namenja manj ali nikakršno pozornost v tem strateškem okviru, na

primer javno naročanje, ravnanje s stvarnim premoženjem in sistem vodenja kakovosti v javni upravi (a so nekatera od teh pomembna posamič ali posredno, glej semestrške ocene po EK, 2019). Kot dodaten primer gre navesti področje posodobitve upravnega procesnega prava (podpoglavje 6.3.2, Strategija, 2015, str. 95–99), ki je v evropskem prostoru ena nosilnih tem v zadnjih letih tudi kot del reform, to je realizacijo pravic/e do dobrega upravljanja po Listini EU o temeljnih pravicah (primerjaj za CEE v Kovač in Bileišis, 2017, širše Kovač, 2017, str. 228–233). Nejasna je dalje vloga inšpekcijskega nadzora, ki naj bi služil kot vstopni input za analizo stanja (*ex ante* RIA), a se Strategija temu delu skoraj ne posveča (glej poglavje 6.6, strategija, 2015, str. 120–127, o tem in prejšnjem področju nadalje praktično nič v načrtih in poročilih MJU; 2016, 2017, 2018, 2018a).

Zaključimo lahko, da bi v bodoče kazalo na naši strani *poskrbeti za trojno večjo usklajenost*: (i) celote razvoja in posameznih področij do EU, (ii) celovitosti pristopov, na primer pri zakonodajnem okolju in dejavnosti nikakor le OAO (kot izpostavlja tudi OECD, 2018, str. 12), ampak najprej določitev ciljev in RIA, in (ii) med pod/področji, tako da se dopolnjujejo (na primer da podpoglavje o razvoju kompetenc uslužbencev podpira tudi usposobljenost za sistemsko pripravo predpisov).

Nadalje kaže pozornost posvetiti izvrševanju ciljev oziroma realizaciji zastavljenih strategij. V tem pogledu moramo Slovenijo oceniti še nekoliko strožje, saj različne primerjalne študije razkrivajo, da je Slovenija pri večini izbranih kazalcev značilnosti in delovanja javne uprave uvrščena v povprečje EU28 (Tabela 2).

Toda rezultati nihajo po posameznih področjih, kar kaže na nesistematičen pristop oziroma parcialne ukrepe.

Tabela 2: Slovenska javna uprava v mednarodnih primerjavih

Področje / kazalec (lestvica)		Vrednost (leto)	Uvrstitev RS v EU28
1	Organiziranost in management		
1.1	Implementacijska usposobljenost	4,6 (2018)	25
1.2	Medresorsko usklajevanje	5,7 (2018)	20
1.3	Usposobljenost za strateško načrtovanje	3,5 (2018)	26
2	Oblikovanje politik, koordinacija, regulacija		
2.1	Posvetovanje z javnostjo (1–10)	5,0 (2018)	18
2.2	Uporaba orodij, temelječih na dokazih (1–10)	3,7 (2018)	22
2.3	Regulatorna kakovost (-2,5 do +2,5)	0,58 (2017)	25
2.4	Pravna država (-2,5 do +2,5)	1,00 (2017)	16
3	Transparentnost in odgovornost		
3.1	Zakonodaja o dostopu do informacij (1–10)	9 (2017)	3
3.2	Zaznava korupcije (1–100)	61 (2017)	14
4	Uslužbenski sistem		
4.1	Nepriistranskost (1–7)	2,91 (2015)	17
4.2	Strokovnost (1–7)	3,97 (2015)	16
5	Javne storitve in digitalizacija		
5.1	Uporabniki e-uprave (%)	54,00 (2018)	14
5.2	Kakovost storitev (% pozitivnih ocen)	57,00 (2018)	15
5.3	Storitve, zaključene online (%)	84,00 (2017)	14
5.4	Predizpolnjeni obrazci (%)	51,00 (2017)	14
5.5	Online storitve (0–1)	00,77 (2018)	20
5.6	Enostavnost poslovanja (0–100)	75,59 (2018)	17

Viri: SGI, 2018, Haček in drugi, 2016, Virant in Rakar, 2018, Rakar in Virant, 2019, glej tudi Quality of Government Institute, Bertelsmann Stiftung, EC Digital Economy and Society Index, UN e-government Index, World Bank Group ease of doing business, EK, Transparency International in drugi

Čeprav so splošni rezultati dokaj zadovoljivi ali celo odlični (recimo glede normativne ureditve na področju dostopa do informacij javnega značaja), po drugi strani iz Tabele 2 izhaja, da je Slovenija na področju kakovosti regulacije uvrščena podpovprečno ali zelo slabo (točke 2.1–2.4 z mesti od 16. do 25. med 29 državami). Te rezultate potrjujejo in dopolnjujejo tudi druge študije v zadnjem času (primerjaj Igličar, 2014, Štajnpihler, Igličar in Pavčnik, 2016, Kovač, 2017, 2018, OECD, 2018, CNVOS, 2019, Rakar in Virant, 2019).

2.3 Ocena trenutnega stanja in ozadja zakonodajne dejavnosti ter predlogi izboljšav

2.3.1 Prednosti in slabosti slovenskih reform glede boljših predpisov

Iz prej navedenih študij slednjih izhajajo različni problemi slovenskih predpisov in zlasti prakse. Prvič, v Sloveniji ni razvitega centra vlade, ki bi s politično avtoriteto vodil tovrstne horizontalne politike. Drugič, niso jasni skupni vladni cilji niti se ne izvajajo prek sektorske analize stanja, ali pa so površne ali nedodelane. V tem okviru je medresorsko usklajevanje prej formalizem kot dodana vrednost, prav tako je podcenjeno interdisciplinarno ovrednotenje problemov v praksi in se favorizira le pravna orodja, čeprav za nepravne težave, in to skozi kulturo birokratske detajlnosti (Rakar in Virant, 2019, Kovač, 2018).

Za Slovenijo je nadalje značilna močna tradicija korporatizma in posvetovanja vlade z interesnimi skupinami nasploh (Haček in drugi, 2016). Na primer pri odločanju o socialno in delovno(pravno) pomembnih vprašanjih imajo sindikati (pre)močan vpliv. Posvetovanje s splošno javnostjo pri oblikovanju predpisov pa je šibkejšo in pogosto ni izvedeno skladno s predpisi in smernicami, kljub temu, da potekajo aktivnosti za boljšo usposobljenost javnih uslužbencev na tem področju. V letu 2015 je bilo na primer izvedeno obsežno usposabljanje za javne uslužbence v sodelovanju z delodajalskimi in delojemalskimi organizacijami in v izvedbi CNVOS glede sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov za prek 130 javnih uslužbencev. Dalje je MJU s sodelovanjem Službe Vlade RS za zakonodajo v letih 2014–2018 organiziralo 20 seminarjev in 18 delavnic s prek 750 udeleženci o nomotehnikih, izvajanju Resolucije in podobno.¹⁴

Že iz letnih poročil MJU o izvedbi ukrepov iz dvoletnih akcijskih načrtov izvedbe Strategije izhaja, da javnost ni dovolj vključena v postopke priprave predpisov.¹⁵ Stopnja in intenzivnost sodelovanja z javnostjo v praksi nihata od ministrstva do ministrstva in sta v veliki meri odvisna od odnosa ministra do tega področja.¹⁶ Isto ugotovimo iz analize števca po CNVOS (2019),

14 O tem podrobneje v OECD, 2018, in CNVOS, 2019, Haček in drugi, 2016, Kovač, 2017. MJU je sodelovalo še z gospodarskim ministrom in OECD pri organizaciji delavnic o SCM testu presoje stroškov in RIA, kjer je v letih 2016 in 2017 sodelovalo prek 600 udeležencev. Z usposabljanji se nadaljuje na MJU, v rednem programu Upravne akademije (Vlada RS, 2019b). Pri tem OECD, 2018, str. 7, 41, opozarja: »The MPA could expand training and guidance for regulatory policy tools. Currently, the MPA only offers regular training on the SME ...«

15 MJU, 2016, 2017 in 2018, enako OECD, str. 54 in nasl., kjer med drugim poudarjeno: »There is no government-wide, general policy on stakeholder engagement in drafting, implementing and reviewing regulations.«

16 Virant in Rakar, 2018. Ali po Kovač, 2017, kjer je bilo empirično ugotovljeno, tudi po časovni vrsti za leti 2011 in 2016, kako Vlada RS pri obravnavi predlogov zakonov in uredb ne izboljšuje sledenja načelom in ciljem ter ukrepom po Resoluciji in lastnem poslovniku.

ki kaže res velik razkorak med predpisanimi postopki usklajevanja z javnostjo ter realnostjo, na primer glede trajanja javne razprave, če je sploh določena, kjer Resolucija določa rok 30 do 60 dni, medtem ko je v praksi včasih ta le tri dni. V letu 2016 je bilo kar v 32 % primerov posvetovanje z javnostmi neizvedeno, češ da gre za nujne postopke ali le uskladitev z višjimi predpisi (Kovač, 2017, str. 246). Na drugi strani tudi (splošna niti strokovna) javnost sama ni preveč odzivna oziroma sodeluje le sporadično in parcialno (Kovač, 2018, str. 92, enako Igličar, 2014). V primerih, ko je podan odziv s strani NVO, te ocenjujejo, da njihove pripombe niso resno upoštevane (SGI, 2018, a analiz o deležu upoštevanih predlogov javnosti ni, glej Virant in Rakar, 2018). Obratno se opaža aktivno vlogo gospodarskih združenj (na primer Obrtniško-podjetniške zbornice, OPZ) in tudi na temelju OECD smernic upoštevanje le teh s strani različnih ministrstev, zlasti MJU ali gospodarskega ministrstva, manj pa recimo ministrstev za delo ali okolje.

Sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov je šibko, ker je kultura politične participacije slabo razvita, na »obeh straneh«, tako ministrstev kot nosilcev predpisov kot splošne in strokovnih javnosti. V slednjem gre za razvoj aktivnega državljanstva. Standardi sodelovanja javnosti pa v javni upravi niso spoštovani zaradi pogostega zatekanja k nujnim zakonodajnim postopkom kot posledico domnevnih političnih nujnosti, ker so ministrstva nesuverena ali najmanj nezaupljiva že do drugih javnih entitet, kaj šele podajalcev predlogov izven javne uprave, ker lahko res prihaja do parcialnih posegov v celoto in korporativne interese in podobno. Toda ti stranski pojavi niso zadostni v primerjavi s koristmi, ki jih sodelovanje prinaša, naj bo za bolj z dokazi podprte politike ali za doseganje bolj inkluzivne in demokratične družbe. Posvetovanje z javnostmi je v slovenskem ustavnem sistemu nena zadnje podkrepljeno s 44. členom Ustave RS o sodelovanju pri upravljanju javnih zadev, čeprav se ta nanaša praviloma le na državljane RS (primerjaj Kaučič v Avbelj, 2019, str. 425 in nasl.).¹⁷

Prav tako je zelo kritična splošna regulatorna kakovost, saj se pojavi na posamične primere oprtega pravnega urejanja, notranje nekoherentnosti, ustavno spornih predlogov, ki jih politična oblast kljub opozorilom pravne stroke forsira skozi normodajne postopke danes žal še enako živi, kot so bili ob sprejemanju Resolucije v letu 2009 ali nekaj let po njenem sprejemu (Igličar, 2014). Tudi širše se Slovenija še vedno sooča s težavami, ki so podobne kot v državah CEE, na primer preveč pravno orientirano javno upravo ter večen razkorak med zapisanim in realnim (več Kovač in Bileišis, 2017, str. 307 in nasl.). Računsko sodišče nadalje v reviziji o RIA iz leta 2017 ugotavlja *inter alia*, da v postopek sprejemanja predpisov še vedno niso vgrajene učinkovite

¹⁷ Določba se običajno tolmači v kontekstu zagotavljanja volitve, referendumu, ljudske iniciative, a tudi širše glede lokalne samouprave, javnih služb ter vključevanja deležnikov v regulatorni proces.

kontrole, ki bi zagotavljale pripravo predpisa po predpisanem postopku ter kvalitetno pripravljeno gradivo predloga predpisa (enako OECD, 2018, str. 76–81).

Po drugi strani je na področju politike kakovosti predpisov opazen sistemski napredek, ki ga priznavajo tudi mednarodne študije (na primer OECD, 2018, SGI, 2018, EK, 2019). MJU nedvomno deluje proaktivno. Leta 2016 je na primer sprožilo pobudo za oceno kakovosti regulatorne politike s strani OECD. Na podlagi njihovega poročila iz leta 2018 je jeseni istega leta skupaj z Generalnim sekretariatom Vlade RS in Službo Vlade RS za zakonodajo pripravilo akcijski načrt za izboljšanje postopka načrtovanja, priprave, sprejemanja in vrednotenja učinkov zakonodaje 2019–2022, ki je bil 25. 7. 2019 sprejet na Vladi (Vlada, 2019a).¹⁸

Na področju izboljšanja zakonodajnega okolja (ang. *legislative environment*) je bilo samo v zadnjih dveh letih sprejetih več ukrepov, na primer nadgradnja e-orodja Enotna zbirka ukrepov,¹⁹ oblikovanje aplikacije za oceno učinkov predpisov na mala in srednja podjetja (tako imenovani MSP-test),²⁰ razvoj orodja MOPED²¹ za podporo oceni učinkov predpisov in medresorskemu usklajevanju, pa tudi sprejem smernic za posvetovanje z javnostjo na občinski ravni, dodatno drugim smernicam (o teh glej Kovač, 2017). Na področju tako boljših predpisov kot transparentnosti lahko umestimo vsaj delno uspešno izvedene projekte, kot sta spletna stran Predlagam.vladi.si in javno razkritje podatkov glede porabe javnih sredstev (Supervizor oziroma Erar).

18 Namen akcijskega načrta je predvsem identificirati vrzeli in pomanjkljivosti v veljavni ureditvi postopka priprave in sprejemanja zakonodaje in kot izbrane ukrepe ponuditi tiste, ki se na podlagi tehtanja različnih možnosti ter poznavanja pravne in politične kulture v državi kažejo kot izvedljivi v obdobju, za katero se akcijski načrt sprejema. Akcijski načrt izhaja iz veljavnega institucionalnega in pravnega okvira, na mestih, kjer trenutne rešitve v veljavnih predpisih in drugih aktih ne omogočajo izvedbe predlagane rešitve, pa predlaga tudi normativne spremembe. Akcijski načrt se nanaša tudi na vpeljavo sistematičnega in kontinuiranega izobraževanja pripravljavcev predpisov in odločevalcev (Vlada, 2019a).

19 Glej <https://www.enotnazbirkaukrepov.gov.si/>. Namen te aplikacije je, da na enem mestu nudi hkrati pregled vseh ukrepov po odgovornih resorjih, nadzor nad njihovo realizacijo, pregled nad prihranki občin in napreden iskalnik, ki omogoča izpise podatkov po meri uporabnika. Informacije so pripravljene in objavljene v osnovi za dve skupini uporabnikov, to so (i) gospodarstvo in državljani ter (ii) občine.

20 MSP test predstavlja kvantitativno in kvalitativno oceno vplivov predpisov na gospodarstvo, predvsem na mala in srednje velika podjetja. Za pripravo ocene vplivov so zadolženi pripravljavci predpisov, skladno z 8.b členom Poslovnika Vlade RS. MSP test je obvezen za vse zakone, razen nujnih. Namen MSP testa je povečati zavedanje o kvalitativnih in kvantitativnih vplivih predpisov na gospodarstvo in posledično zmanjšati negativne vplive na gospodarstvo. Poleg tega je namenjen zainteresirani in širši javnosti, ki lahko ob predlogu predpisa preveri, kakšen je vpliv na gospodarstvo, saj je na portalu eDemokracija MSP test objavljen skupaj s predlogom predpisa.

21 MOPED pomeni »Modularno ogrodje za pripravo elektronskih dokumentov«. Gre za aplikacijo, ki združuje različne module, temelječe na isti informacijski tehnologiji, ki so medsebojno povezljivi. Osrednji del aplikacije nadomešča dosedANJI Register predpisov Slovenije (RPS). Več na <http://www.svz.gov.si/si/projekti/moped/>.

Kakovost RIA na področju vpliva na gospodarstvo se skuša povečati z vključitvijo tako splošne javnosti kot gospodarstva v oceno kakovosti izvedenih MSP testov. Od 23. 2. 2018 je elektronski modul za orodje MSP test dosegljiv na portalu eDemokracija, s čimer je zainteresiranim omogočeno, da se v času javne obravnave odzovejo na pripravljeno presojo učinkov predpisa na gospodarstvo in podajo svoje pripombe (MJU, 2018a). Novela zakona o podpornem okolju za podjetništvo iz leta 2017 pa je v proces evidentiranja in odprave administrativnih ovir ter preverjanja ustreznosti pripravljenih presoj učinkov predpisov na gospodarstvo vključila reprezentativne gospodarske zbornice in OPZ, saj jim je za ti dve nalogi podelila javno pooblastilo (2. člen ZPOP-1D).²² Krepi se tudi upravna usposobljenost (ang. *administrative capacity*) za izvedbo MSP testov. Poleg usposabljanj za javne uslužbence v letih 2016 in 2017 je bilo izvedeno tudi usposabljanje za predstavnike gospodarskih združenj (OPZ, Gospodarska zbornica Slovenije in Trgovinska zbornica Slovenije). Poleg učinkov na gospodarstvo se v okviru izvajanja projekta Stop birokraciji nadaljuje s pripravo preostalih modulov ocen učinkov na socialno področje, okoljsko področje, IT rešitve, kakor tudi evalvacijski modul zakonov z *ex-ante* in *ex-post* evalvacijami, ki bodo implementirani v sistem MOPED (Vlada RS, 2019b).

Sklepno lahko ugotovimo, da tako z vidika upravnih reform kot boljših predpisov Slovenija predstavlja mešanico nekoliko nasprotujočih si zapuščin in sodobnih trendov, teorije in prakse. Predvsem zaradi avstrijske dediščine so predpisi sami po sebi razmeroma (pre)cenjeni, kar neredko vodi v (pretiran) formalizem (Štajnpihler, Igličar in Pavčnik, 2016, str. 24, Kovač, 2018, str. 95–97, za CEE v Kovač in Bileišis, 2017). EU in OECD sta pri tem dejavnik izboljšanja praks. Najpomembnejši zakonodajni akti in smernice, ki določajo sprejemanje predpisov v Sloveniji, so Ustava (1991) in parlamentarni (2002) in vladni (2001, večinoma revidiran v smislu boljše ureditve v letih 2006 in 2010) poslovnik, Resolucija (2009) in različni priročniki (brez pravne vezanosti), nekako vzporedno namesto skladno pa deluje umestitev te tematike v Strategijo razvoja javne uprave (2015). Morda celo paradoksalno, ker ti akti razmeroma zelo podrobno urejajo kontekst, postopke in nosilce zakonodajnega postopka, se pojavljajo nekatere vrzeli pri izvajanju, ki ovirajo učinkovito upoštevanje vseh pravil. Namesto tega bi bilo treba nadaljevati postopen pristop k zrelim in doslednim oblikovanju pravil in holističnemu dobremu upravljanju. Poleg tega, če je kakšen pomemben korak v regulatornem ciklu *de facto* manjka, kot se je včasih zgodilo v Sloveniji v zadnjih letih, je težko prepoznati popolno povratno zanko, kar je značilno za pametne predpise

²² Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o podpornem okolju za podjetništvo, Uradni list RS, št. 27/17. OPZ je v letu 2018 opravila 3 MSP teste, plan za leto 2019 pa je 20 do 25 ocen ustreznosti MSP testov in preučitve predpisov, ki se bodo spreminjali ter priprava dveh do štirih MSP testov za ključne zakone. Plan Gospodarske zbornice Slovenije za leto 2019 pa je od 29 do 36 MSP testov.

v teoriji. Kljub temu Slovenija nadaljuje na poti proaktivnega zagotavljanja boljše ureditve na vseh ustreznih področjih v skladu s primerjalnimi najboljšimi praksami, kar jo umešča v sredino EU28.

Glede na navedeno lahko *potrdimo v uvodu postavljeni hipotezi*. Prvič, ukrepi glede boljših predpisov so v Sloveniji pretežno skladni s trendi v EU, čeprav delno parcialni in zato omejeni po učinku, kar velja recimo posebej za posvetovanje z javnostmi. Drugič, glavni oviri za preboj glede na horizontalno naravo tega področja se zdita odsotnost močnega centra vlade in nepovezanost boljših predpisov z drugimi aktivnosti celovite reforme, kar pa je oboje rešljivo v srednjeročnem obdobju par let.

2.3.2 Izhodišča in predlogi izboljšav

Na podlagi predhodnih ugotovitev o glavnih prednostih in obenem težavah slovenske prakse glede boljših predpisov v kontekstu razvoja javne uprave ocenjujemo, da se lahko izpostavi štiri poglobitna težišča, na katerih kaže graditi bodoče izboljšave. To so najprej (1) razvoj kulture participacije namesto formalizma (primerjaj Dunlop in Radaelli, 2016, Kovač, 2018) ter (2) zmanjšanje in odprava prakse pogostih in (pre)hitrih sprememb predpisov (o tem zlasti Štajnpihler, Igličar in Pavčnik, 2016). Posebej je za preučiti oblikovanje sedaj odsotnega centra vlade, ki bi prevzel vlogo MJU in jo nadgradil za stopniško večje politične moči pri koordinaciji horizontalnih politik in s tem ekstrapoliranega dometa katerekoli politike in reform nasploh, kot planirano že v času prejšnje vlade 2014–2018 (več Virant in Rakar, 2018). Da gre za pravo smer, potrjuje uspešen vladni projekt *Projektna pisarna* iz let 2014 do 2018, ki je bila izveden z namenom postavitve vzpostavitve centralnega subjekta, ki ministrstvom kot nosilcem vladnih strateških razvojnih projektov z metodološkega in systemskega vidika zagotavlja strokovno podporo pri njihovi pripravi in izvedbi.²³

Dodatno ne gre zanemariti (4) skrbi za čim večjo politično *stabilnost*²⁴ in *partnersko sodelovanje* med izvoljenimi oziroma imenovanimi politiki in uslužbenci, ki so vodilni pri pripravi predpisov. Ta težišča se delno ujemajo s priporočili EK (2019, a na primer tu dodatno še poudarek na nadaljnji OAO

²³ Več informacij na http://www.vlada.si/teme_in_projekti/projektna_pisarna/, kjer je izpostavljenih 12 tovrstnih projektov, na primer reorganizacija informatike v državni upravi, uvedba davčnih blagajin in dosledno plačevanje socialnih obveznosti, VEM (vse na enem mestu).

²⁴ Primerjaj Rakar in Virant, 2019, EK, 2019, 2019a. Na delovanje javne uprave zlasti sprememba vlade zelo vpliva, saj ima vlada v odhajanju omejena pooblastila, niso pa še znana politična izhodišča in prednostni cilji ter projekti nove vlade, sploh ko se ta sestavlja koalicijsko. Za Slovenijo je bilo obrobje zadnjih nekaj let dinamično v tem pogledu, saj so bile jeseni 2017 predsedniške volitve, junija splošne parlamentarne volitve in jeseni 2018 lokalne volitve, oblikovanje in stabilizacija vlade, z nekaj menjavami ministrov relativno hitro po prvotnem imenovanju ter preigravanjem zunaj vladnega sodelovanja z drugimi parlamentarnimi strankami, pa je trajalo kar nekaj mesecev oziroma je občasno še vedno pereče.

in boju proti korupciji) in posebej OECD (2018, str. 12–13, primerjaj Arndt et al., 2015). OECD med priporočili poudarja večjo skrb za implementacijo regulatorne politike, preseganje le OAO, centralizacijo nadzora le v enem telesu, razširitev usposabljanja, posodobitev politik o vključevanju deležnikov, bolj selektiven izbor predpisov za RIA (za važnejše predpise z večjim domotom, a tam izvedba polne RIA), naknadno evalvacijo po resornih ministrstvih prek centralne koordinacije, večjo vlogo inšpekcijskim analizam in drugo.

V prihodnje v Sloveniji tako verjetno niso potrebne korenite spremembe v temeljnih aktih in procesih, pač pa nosilstvu in s tem načinu izvajanja prej omenjenih virov. Odgovor na to dilemo nudi za začetek prav preverjena rešitev močnega centra vlade, ki povezuje funkcije in službe, posvečene razvoju dobre uprave. To pomeni, da bi se današnja vloga MJU kot skrbnika Strategije morala »povzdigniti« na raven vlade, služba, ki bi bila neposredno odgovorna predsedniku vlade pa bi vodila aktivnosti, ki danes sodijo razvojno pod razpršene pristojnosti in neenake prioritete in načine dela celo različnih delov istega MJU, Službe Vlade RS za zakonodajo in še nekaj drugih akterjev upravnih reform.

Poleg tega je treba zakonodajno učinkovitost razumeti kot pravo razmerje med ukrepi, potrebnimi za zaščito javnega interesa glede na identificirane vladne politične in strokovne prednostne cilj in načrtovane učinke in naloge (a pri tem ločiti cilje in učinke, primerjaj Karpen in Xanthaki, 2017, str. 98), in prožnostjo deležnikov, na primer v okviru globalne ekonomije. Ključna prednost, ki bi prav prek centra vlade lahko povečala kakovost regulacije, je upoštevanje med različnimi avtoritativnimi in drugimi zainteresiranimi stranmi, ki bi po pričakovanjih glede na izkušnje iz tujine privedli do nadgradnje s tradicionalno oblikovanih postopkov sprejemanja predpisov v sodoben pametni regulatorni sistem, začeni z vnosom teh vsebin v izobraževalne programe bodočih uslužbencev. Navedeni cilji in dejavnosti vodijo do legitimnega cilja zakonodaje kot družbenega pojava.

Reforma slovenske javne uprave od leta 2015 dalje temelji na Strategiji in dvoletnih akcijskih načrtih za njeno izvedbo. Strategija predstavlja hrbtenico več prednostnih področij, ukrepov, kazalcev in ciljev, ki naj bi jih dosegli ter naslavlja vsa pomembna vprašanja, tako z domače kot s primerjalne perspektive. Čeprav je reforma obravnavana sistemsko, na nekaterih področjih manjka konsistentna podpora s strani vlade, kakršna je bila na primer prisotna še v letih 2014–2015. Glede na to ima ministrstvo, pristojno za upravo, kot ključni organ na tem področju od leta 2015 dalje težave pri preseganju partikularnih interesov, včasih celo na relaciji z ostalimi ministrstvi.

Glede na to, da je reforma javne uprave v teku že dlje časa, ni realistično pričakovati, da bodo vse spremembe tako korenite in enostavne, kot so bile

v času sprejema ključne sistemske zakonodaje v obdobju vključevanja Slovenije v EU. V zadnjem času se namreč naslavlja vprašanja, ki so bolj konfliktna in povzročajo odpor tako znotraj (posamezni organi javne uprave) kot zunaj (sindikati, združenja občin). Tako se soočamo s težavami, izhajajoč iz preveč formalizma in nesistematičnih pristopov. Zaradi posledične implementacijske vrzeli še vedno obstaja nekaj področij, kjer pričakovani rezultati niso doseženi, poleg tega pa vlada ne posveča dovolj pozornosti javni upravi kot sistemu – nujne zadeve, sprožene s strani resornih ministrstev, od ureditve plačnega sistema v javnem sektorju do ukrepov glede migracij ali interventnih ukrepov na področju okolja imajo namreč prednost pri obravnavi. Eden od opaznejših razlogov za to je odsotnost institucionaliziranega centra vlade, ki bi imel tako strateško vlogo kot operativno moč v razmerju do resornih ministrstev na področju skupnih projektov in koordiniranih ukrepov, tako pri področju boljših predpisov kot povezanih temah reforme. Potencial za izboljšave je tako precejšen, preseči pa je sedanje z želenim moč le s kombinacijo politične volje in strokovne podpore.

2.4 Zaključek

Predpisi so pomembno orodje javnega upravljanja in razvoja javne uprave. Zato se tej tematiki posveča v Sloveniji, še bolj pa v EU in OECD, veliko pozornosti. Boljši predpisi so horizontalna politika, ki presega posamezne resorje, obenem pa je eden ključnih stebrov razvoja države in javne uprave. Za tematiko je pomembno spoznanje, da je z za optimalni domet reform nujna povezanost posameznih področij javne uprave, kot so organizacija in management, odprtost, koordinacija, digitalizacija in podobno. To velja tudi znotraj politike boljših predpisov, glede uparitve usklajenih pristopov k usposabljanju uslužbencev, nomotehnik, koordinaciji vladnih ciljev, RIA in OAO ter posvetovanja z javnostmi, kjer se le z medsebojno sinergijo dosega zelene izboljšave v družbi.

V Sloveniji na področju boljših predpisov znotraj razvoja javne uprave po Strategiji za obdobje do leta 2020 v zadnjih par letih beležimo opazen napredek, a bolj v smislu razvoja transparentnosti in orodij kot že praktičnih učinkov na temelju zasuka formalistične kulture v participativno. Tako mednarodne ocene kot domače analize tako izpostavljajo, da so naši cilji in ukrepi dobro zasnovani in primerljivi s poudarki v EU, vendar nam manjka doslednega in bolj sistematičnega izvrševanja le teh. Zato kaže v prihodnje pristopiti k bolj celovitemu oblikovanju Strategije razvoja javne uprave za obdobje po letu 2020, kjer bi si morali zastaviti mešanico kratkoročnih in dolgoročnih ciljev, na čelu z vzpostavitev centra vlade, ki bi skrbel za postavitev skupnih ciljev in koordinacijo izvajanja reform na vladni ravni. Prav za

področje boljših predpisov pa bi kazalo poenotiti in povezati pristope, ki jih recimo OECD primerjalno pohvali, a hkrati biti bolj dosledni pri njihovem oblikovanju in izvrševanju, kot so procesi konzultacije. Prav tako mora biti regulatorni proces zaključena zanka, da iz njega izhajajo koristi, to pomeni, da je poleg načrtovanja nujno skrbeti za implementacijo in evalvacijo predpisov ter strategij. Z inkrementalnimi izboljšavami na temelju strateške zasnove bi se lahko tako Slovenija prebila iz sedanjega povprečja držav EU vsaj med prvo tretjino. Razvoj javne uprave je po definiciji tek na dolge proge, a ravno zato moramo korake izboljšav delati sproti in temeljito.

Viri in literatura

- Arndt, C., Baker, A. C., Querabch, T., & Schultz, R.. (2015). *2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results*. OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 1. Pariz: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jrnwqm3zp43-en>; http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/WP1_Design-Methodology-Key-Results.pdf.
- Avbelj, M. (ur.) (2019). *Komentar Ustave Republike Slovenije; Del 1: Človekove pravice in temeljne svoboščine; Del 2: Državna ureditev*. Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta.
- CNVOS (2019). Števec kršitev [online]. Pridobljeno 19. 7. 2019, s <https://www.cnvos.si/stevec-krsitev/>.
- Dunlop, C. A., & Radaelli, C.M. (2016). *Handbook of Regulatory Impact Assessment*. Cheltenham, Northampton: E. Elgar.
- EK, Evropska komisija (2019). *2019 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011 {COM(2019) 150 final}*. Pridobljeno 19. 7. 2019, s https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-slovenia_en.pdf.
- EK (2019a). *Employment, Social Affairs & Inclusion/Publications and documents*. Pridobljeno 22. 7. 2019 s <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8123&furtherPubs=yes>.
- Haček M., Pickel, S., & Bönker, F. (2016). *Sustainable Governance Indicators 2016 (Slovenia Report)*. Pridobljeno 12. 7. 2019 s http://www.sgi-network.org/docs/2016/country/SGI2016_Slovenia.pdf.
- Igličar, A. (2014). Uresničevanje načel Resolucije o normativni dejavnosti (po petih letih), *Pravna praksa*, 33(45), II–VI.
- Karpen, U., & Xanthaki, H. (ur.) (2017). *Legislation in Europe*. Oxford, Portland: Hart Publishing.
- Kovač, P. (2017). Between theoretical principles and practice in Slovene regulatory impact assessment procedures. *Review of central and east European law*, 4(2/3), 215–250. Doi: 10.1163/15730352-04202003.

- Kovač, P. (2018). Predpisi kot dejavnik razvoja javnih politik. V: M. Vintar, A., Aristovnik & M. Klun (ur.), *Vidiki in dejavniki uspešnega izvajanja javnih politik v Sloveniji* (str. 81–101). Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo.
- Kovač, P., & Jukić, T. (2017). Recent regional developments in red tape reduction - a content analysis of Web of Science journals, *Lex Localis*, 15(3), 433–457, Doi: 10.4335/15.3.433-457(2017).
- Kovač, P., & Bileišis, M. (ur.) (2017). *Public Administration Reforms in Eastern European Union Member States: Post-Accession Convergence and Divergence*. Vilnius, Ljubljana: Mykolas Romeris University, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo.
- MJU, Ministrstvo za javno upravo (2016). *Dvoletni akcijski načrt izvedbe Strategije razvoja javne uprave 2015–2020 za obdobje 2015–2016: Poročilo o izvedbi ukrepov na dan 31. 12. 2015*. Pridobljeno 12. 7. 2019 s http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/SOJ/2018/spremljanje_strategije_JU_jan_2018/Pril3.AN20152016_20160107_realizacija.SS.pdf.
- MJU (2017). *Dvoletni akcijski načrt izvedbe Strategije razvoja javne uprave 2015–2020 za obdobje 2016–2017: Poročilo o izvedbi ukrepov na dan 31. 12. 2016*. Pridobljeno 12. 7. 2019 s http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/SOJ/2018/spremljanje_strategije_JU_jan_2018/AN20162017Realizacija-2016Fin.pdf.
- MJU (2018). *Letno poročilo o izvedbi ukrepov iz Dvoletnega akcijskega načrta izvedbe Strategije razvoja javne uprave 2015–2020 za leti 2016 in 2017: Stanje na dan 31. 12. 2017*. Pridobljeno 12. 7. 2019 s http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/SOJ/2018/spremljanje_strategije_JU_jan_2018/Porocilo_izvedbe_ukrepov_SJU_2017.pdf.
- MJU (2018a). *Drugo vmesno poročilo o izvajanju Programa ukrepov Vlade Republike Slovenije za krepitev integritete in transparentnosti 2017–2019 – predlog za obravnavo – Novo gradivo št. 1*. Pridobljeno 12. 7. 2019 s [http://84.39.218.201/MANDAT18/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/4dabdbc8d4be3a6ac125836a0048a372/\\$FILE/DPPI_20dec18_mp_P.pdf](http://84.39.218.201/MANDAT18/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/4dabdbc8d4be3a6ac125836a0048a372/$FILE/DPPI_20dec18_mp_P.pdf).
- OECD (2018). *Regulatory Policy in Slovenia: Oversight Matters. OECD Reviews of Regulatory Reform*. Pariz: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264291690-en>.
- Pečarič, M. (2015). *Regulativne tehnike*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Rakar, I., & Virant, G. (2019). *Public administration characteristics in Slovenia*. Bruselj: Evropska komisija, Structural Reform Support Service (v postopku objave).
- SGI (2018). Sustainable Governance Indicators. Slovenia [online]. Pridobljeno 19. 7. 2019 s <http://www.sgi-network.org/2018/Slovenia>.
- Štajnpihler, T., Igličar, A., & Pavčnik, M. (ur.) (2016). *Odprta vprašanja zakonodajne dejavnosti*. Ljubljana, Slovenska akademija znanosti in umetnosti. [http://www.sazu.si/uploads/files/57dfbe71e126b1a75cebe90f/Razred%201%20-%20Razprave%2032%20\(ODPRTA%20VPRASANJA%20ZAKONODAJNE%20DEJAVNOSTI\).pdf](http://www.sazu.si/uploads/files/57dfbe71e126b1a75cebe90f/Razred%201%20-%20Razprave%2032%20(ODPRTA%20VPRASANJA%20ZAKONODAJNE%20DEJAVNOSTI).pdf).

- Tax-Fin-Lex (2019). *Zakonodajni supervizor*. Pridobljeno 12. 7. 2019, s <https://www.tax-fin-lex.si/Supervizor/VeljavniPredpisi>.
- Virant, G., & Rakar, I. (2018). *Public administration characteristics and performance in EU28*. (v postopku objave, projekt EUPACK2019).
- Vlada RS (2015). *Strategija razvoja slovenske javne uprave 2015–2020*. Pridobljeno 12. 7. 2019, s http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Kakovost/Strategija_razvoja_SLO_final_web.pdf.
- Vlada RS (2019a). *Akcijski načrt za izboljšanje postopka načrtovanja, priprave, sprejemanja in vrednotenja učinkov zakonodaje 2019–2022* (v verziji gradiva za odločanje na seji vlade pridobljeno 19. 8. 2019 s [http://84.39.218.201/MANDAT18/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e-50034eb54/1f70f408bd614bb3c125842600251d2c/\\$FILE/AN_VG_17-6-2019-b3.docx](http://84.39.218.201/MANDAT18/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e-50034eb54/1f70f408bd614bb3c125842600251d2c/$FILE/AN_VG_17-6-2019-b3.docx)).
- Vlada RS (2019b). *Informacija o realizaciji priporočila Državnega zbora Republike Slovenije ob obravnavi triindvajsetega rednega Letnega poročila Varuha človekovih pravic za leto 2017 in Odzivno poročilo Vlade Republike Slovenije na štiriindvajseto redno Letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2018 ter Odzivno poročilo Vlade Republike Slovenije na Poročilo o izvajanju nalog DPM v letu 2018 (Državni preventivni mehanizem po Opcijskem protokolu h Konvenciji OZN proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju)*. Pridobljeno 19. 7. 2019 s http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/Mandat_2018-2022/VCP/OdzivVCP120419.pdf.

REGULACIJA KOT TRAJNOSTNA RABA PRAVNIH VIROV: VLADAVINA PRAVA NI NEPOSREDNO POVEZANA S ŠTEVILOM PREDPISOV

Mirko Pečarič, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

POVZETEK

Prispevek obravnava (pre)veliko število predpisov v Republiki Sloveniji v luči mednarodnih kazalnikov in ugotovitev mednarodnih in domačih institucij. Vlada je daleč največja pobudnica novih predpisov, pri čemer pa ti niso neposredno povezani s cilji: razmerje med številom predpisov in doseganjem ciljev namreč ni linearno. Proti stranskim posledicam številnih predpisov in korupcije se javne institucije lahko borijo ne kot družbe z omejeno odgovornostjo, temveč le kot družbe z vzajemnim varstvom, ki temelji na sistemski regulaciji. Prispevek v tem delu obravnava pravni sistem kot trajnostno strukturo, ki temelji na sistemu, ki je zmožen preživetja, in center vlade, ki tu nastopa v vlogi sistemskega koordinatorja. Namen je v oblikovanju pametne regulacije, zato so na koncu podana tudi njena izhodišča.

SUMMARY

This article deals with a too large number of regulations in the Republic of Slovenia in the light of international indicators and the findings of international and domestic institutions. The government is by far the biggest initiator of new general legal rules, but these are not directly related to objectives: a ratio between the number of regulations and the achievement of goals is not linear. Against the regulations' side effects and corruption, public institutions can fight not like a limited liability company, but only as a company with mutual protection based on systemic regulation. The paper in this part deals with a legal system as a sustainable structure based on a system that is viable and with a centre of government that acts as a system coordinator. Its purpose is to create intelligent regulation, so its starting points are given at the end of the paper.

3.1 Uvod

Corruptissima re publica plurimae leges.
Več kot je predpisov, bolj pokvarjena je država.
Tacit, Anali, Knjiga III, 27.¹

Država je lahko bogata z naravnimi viri, kot so kmetijska zemljišča, nafta, minerali, ali s kapitalskimi sredstvi (podjetniški obrati in oprema), a to niso najpomembnejši viri bogastva. Svetovna banka (2006) ocenjuje, da naravna in kapitalna sredstva v državah predstavljajo le 22 % premoženja države. Drugih 78 % sestavljajo neopredmetena sredstva (človeški kapital [veščine, know-how], formalne in neformalne institucije [upravljanje in zaupanje ljudi, zmožnost medsebojnega sodelovanja], tuje finančne naložbe), od katerih so najpomembnejši element institucije, tj. *spoštovanje pravne države* (57 %), sledijo šolanje (36 %) in naložbe iz tujine (7 %). Sistemske reforme naj bi bile v prvi vrsti torej usmerjene v *delovanje institucij*, tj. v učinkovitost upravljanja, v odpravljanje korupcije, naložbe v izobraževanje, v delovanje pravnega sistema in politike, *pred* davčno, zdravstveno in druge reforme. Tudi OECD (2018b) ugotavlja, da bi Sloveniji koristila institucija, ki ima pooblastila in zmožnost, da pregleda ocene učinka in obnovljena politična zaveza do boljše regulacije. Med ključnimi ugotovitvami OECD izpostavlja, da se v zadnjem desetletju ključna orodja regulativne politike – kot so RIA, sodelovanje zainteresiranih strani in naknadno vrednotenje – pogosto niso izvajala, da nobena institucija nima celostnega pregleda nad omenjenimi instrumenti, da se nujni zakonodajni postopki uporabljajo bolj kot redni, da je RIA pogosto omejena le na kvalitativno oceno in da se naknadna evalvacija redko izvaja, pri čemer ji manjkajo indikatorji učinka predpisov. OECD zato predlaga, da bi morala vlada regulacijo postaviti na visoko politično raven. Program za boljšo pravno ureditev bi moral preseči zmanjšanje upravnih bremen s krepitvijo institucionalnih okvirov in zmogljivosti za RIA, sodelovanja zainteresiranih strani in naknadnega vrednotenja. Slovenija bi se morala bolj osredotočiti na koristi in splošno učinkovitost predpisov kot le na stroške. Vlada bi morala *centralizirati nadzor v enem telesu* in mu dati močne pristojnosti.²

1 Izvirni citat ne govori le o sprejemanju zakonov za splošne zadeve države, temveč tudi za posamezne primere. Če se ne spoštujejo odločbe sodišč, to velja toliko bolj; na misel pride formalna sprememba Zakona o skupnosti študentov, ki bo izrecno določil, da je študentska organizacija Slovenije pravna oseba javnega prava, čeprav je to (pravnomočno) ugotovilo že več pristojnih državnih organov.

2 Že Priporočilo Sveta OECD o regulativni politiki in upravljanju (OECD, 2012a) državam daje smernice o načelih, mehanizmi in institucijah, potrebnih za izboljšanje oblikovanja, izvrševanja in pregleda regulativnega okvira za dosedanje najvišjih standardov; državam se svetuje učinkovita raba predpisov za doseganje boljših družbenih, okoljskih in gospodarskih rezultatov ter jih poziva k regulativni reformi "celostne vlade" (ang. *whole-of-government*) s poudarkom na pomembnosti posvetovanja, usklajevanja, komuniciranja in sodelovanja za reševanje izzivov, ki jih prinaša medsebojna povezanost sektorjev in gospodarstev. Politika bi morala imeti jasne cilje in okvire za izvrševanje predpisov

Poleg preverjanja strukture ocen učinkov predpisov in regulativnih orodij upravljanja bi lahko generalni sekretariat vlade kot upravljavski vrh državne uprave preveril kakovost presoje učinkov predpisov in sodelovanje zainteresiranih strani ter imel pooblastila za pošiljanje neustreznih analiziranih predlogov ministrstvu. Ministrstvo za javno upravo bi lahko razširilo usposabljanje in smernice o orodjih regulativne politike.³ Vladne politike o vključevanju deležnikov bi bilo treba posodobiti, da bi zajemale postopek pregleda in izvrševanja predpisov. Vlada bi morala spremljati, ali ministrstva izvajajo naknadno vrednotenje predpisov, sprejetih po nujnih postopkih, in objavijo te informacije na spletu; vlada naj oceni uspešnost izvajanja regulativne politike s strani ministrstev na vsake dve do tri leta. Koordinacijsko telo na visoki ravni ali vrhovna revizijska institucija bi lahko redno pregledovalo/-a izvajanje regulativne politike in javno poročalo/-a o rezultatih. Od resornih ministrstev je treba zahtevati, da razvijejo okvire za spremljanje učinka pomembnejših predpisov, da bi zagotovili, da izpolnjujejo cilje vlade in potrebe državljanov. Za poenostavitev upravljanja skladnosti in izvrševanja bi lahko vlada po potrebi izvajala področne preglede, pristojnosti inšpektorjev in okrepila pristope k izvrševanju predpisov, ki temeljijo na tveganju.⁴ OECD je v času odprave posledic finančne krize leta 2012 opozarjal Slovenijo na čezmerno regulacijo. V zapletenem in dinamičnem političnem okolju se morajo države hitro odzvati, za kar je potrebna stopnja prilagodljivosti, ki ne sme temeljiti na togih pravilih.⁵ Tudi računsko sodišče je v reviziji o preverjanju učinkov predlaganih predpisov (2007) ugotovilo, da obstaja tveganje, da predlagatelji tako pripravo ocene finančnih posledic kot tudi pripravo ocene drugih posledic obravnavajo bolj kot administrativno obveznost

za zagotovitev, da bodo, če se bo uporabljala regulacija, gospodarske, socialne in okoljske koristi upravičile stroške, in sicer z upoštevanjem distribucijskih učinkov in čistih koristi. Spoštovati je treba načela odprte vlade, vključno s preglednostjo in sodelovanjem javnosti v regulativnem postopku, da se zagotovi, da regulacija služi javnemu interesu in je seznanjena z legitimnimi potrebami tistih, ki jih zanima in zadeva regulacija. Vzpostaviti je treba mehanizme in institucije za aktivno spremljanje regulativne politike, postopke in cilje, podpirati in izvajati je treba regulativno politiko ter s tem spodbujati kakovost regulacije. Vključitev ocene učinka predpisov (RIA) se mora izvajati v zgodnjih fazah političnega procesa za oblikovanje novih zakonodajnih predlogov.

- 3 Trenutno ministrstvo ponuja le redno usposabljanje o testu MSP in zmanjšanju upravnih obremenitev. Dodajanje modulov o analizi stroškov, koristi, vrednotenju, zbiranju podatkov in metodah raziskav bi lahko močno povečalo informacije o metodologiji, ki je na voljo regulativnim organom, in s tem kakovosti RIA, vključevanju zainteresiranih strani in naknadnem vrednotenju.
- 4 Večina glavnih ugotovitev, ki jih navaja OECD, je navedenih že v dokumentu MJU »OECD pregled regulatornih politik v Republiki Sloveniji«, ki ga je pripravila Janja Jenc (2016). Ironija je, da pristojni nacionalni organ OECD sam preda najpomembnejše ugotovitve OECD, ki jih potem predstavi kot glavne probleme Slovenije.
- 5 To še posebej velja za slovensko javno upravo, kjer fleksibilnost pretirano ovira na pravilih preveč temelječa kultura, pri čemer jo dodatno otežujeta ustavni kontekst in vloga socialnega dialoga pri razvoju novih ali ohranjanju obstoječe zakonodaje. To je v Sloveniji postalo opaznejše od svetovne finančne krize naprej, saj se je vlada trudoma prizadevala za sprejem ključne zakonodaje, potrebne za zagotovitev fiskalne vzdržnosti, in pokojninske reforme (2012b, str. 183).

v postopku priprave in sprejemanja zakona. Analiza rezultatov je pokazala, da predlagatelji tako kot pri merjenju spletne obiskanosti tudi pri spremljanju odzivov na objavljene predloge zakonov po večini ne vodijo statistike. Javnost ima priložnost vključevanja v postopek priprave zakonov, pri tem pa so ministrstva ocenila, da je njen odziv skromen, možnost vključevanja pa le redko izkoriščena. V drugi reviziji, to je od 1. 1. 2006 do 30. 5. 2012, je računsko sodišče (2012) ugotovilo, da se stanje na področju sprejemanja predpisov ni dosti spremenilo. Ugotovilo je, da kljub sprejeti Resoluciji o normativni dejavnosti in spremembi drugih pravnih podlag, s katerimi so bile določene osnove za preverjanje učinkov sprejetih predpisov na družbo oziroma naknadno analizo učinkov, v postopek sprejemanja predpisov še vedno niso vgrajene učinkovite kontrole, ki bi zagotavljale pripravo predpisa po predpisanem postopku in kakovostno pripravljeno gradivo predloga predpisa. Prav tako meni, da bi morale biti spremljanje izvajanja predpisov stalna praksa resornih ministrstev in drugih organov, odgovornih za področje, ki ga predpis obravnava, saj bi se tako lahko lažje pravočasno in ustrezno odzvalo na spremenjene okoliščine. Navedeni podatki OECD, MJU in računskega sodišča kažejo na "sistemski problem", tesno povezan z delom javnih uslužbencev po področju regulacije. V prispevku bomo na tej podlagi obravnavali raziskovalno vprašanje, ki se tesno povezuje s Foucaultovim razumevanjem oblasti:

*Ali je lahko vse, kar počne/-jo uradna oseba oz. javne institucije, oblast (v najširšem smislu) oziroma je oblastna razmerja videti veliko prej v mnogih partikularnih, posameznih ravnanjih institucij in njihovih uradnih oseb kot pa v velikih ustavno-pravnih problemih?*⁶

Raziskovalno vprašanje bomo ovrednotili z vidika umestitve Slovenije po nekaterih mednarodnih kazalnikih, ki se nanašajo na regulacijo in glede na število sprejetih predpisov, nato pa bomo poskusili podati nekaj izhodišč za sistemsko upravljanje regulacije.

3.2 Slovenska regulacija v številkah

Slovenija beleži padec po skoraj vseh kazalnikih Svetovne banke, ki se nanašajo na upravljanje (leto 1996 glede na 2017): na področju vladavine prava s 84,92 na 82,69; izražanja, odgovornosti in odsotnosti nasilja s 87,50 na 79,80; uspešnosti države z 79,23 na 84,62 (edini višji rezultat); kvalitete regulacije s 83,70 na 72,12; kontrole korupcije z 81,72 na 79,33. Lestvica *Doing Business* navaja najboljše države za samostojen začetek podjetniške poti; Slove-

⁶ Gre za razpršene in obrobne pojave /.../, gre za dejstvo, da se neka oblast izvaja in da je neznosno golo dejstvo, da se izvaja /.../ oblast paradokсно, toliko bolj individualizira, kolikor bolj je birokratska in etatična (Foucault, 2007, str. 44).

nija je tu zasedla 40. mesto leta 2019, po indeksu globalne konkurenčnosti je zasedla 35. mesto leta 2018, medtem ko je bila še leta 2015 na 32. mestu. Slovenija je šesto najrestriktivnejše gospodarstvo držav OECD na podlagi kazalnika OECD o regulaciji proizvodnih trgov in dosega višje rezultate od večine držav srednje in vzhodne Evrope (2019). Kazalniki regulatorne politike in vladanja (OECD, 2018a) za to področje kažejo, da se uvrščamo okoli povprečja držav OECD ali pod njim:

Tabela 1: Kazalniki regulatorne politike

		Metodologija	Sistematični sprejem	Transparenčnost	Nadzor in pregled kvalitete	Skupaj SLO 2015	OECD povprečje 2018
Sodelovanje deležnikov pri razvoju regulacije	Zakoni	0,79	0,8	0,7	0,38	2,58	2,2
	Podzakonski predpisi	0,71	0,73	0,5	0,38	2,51	2,11
Ocena učinkov predpisov	Zakoni	0,63	0,63	0,75	0,19	2,2	2,23
	Podzakonski predpisi	0,14	0,43	0,36	0,19	1,15	2,04
Naknadna evalvacija predpisov	Zakoni	0,16	0,23	0,67	0	1,19	1,75
	Podzakonski predpisi	0,16	0,21	0,67	0	1,17	1,7

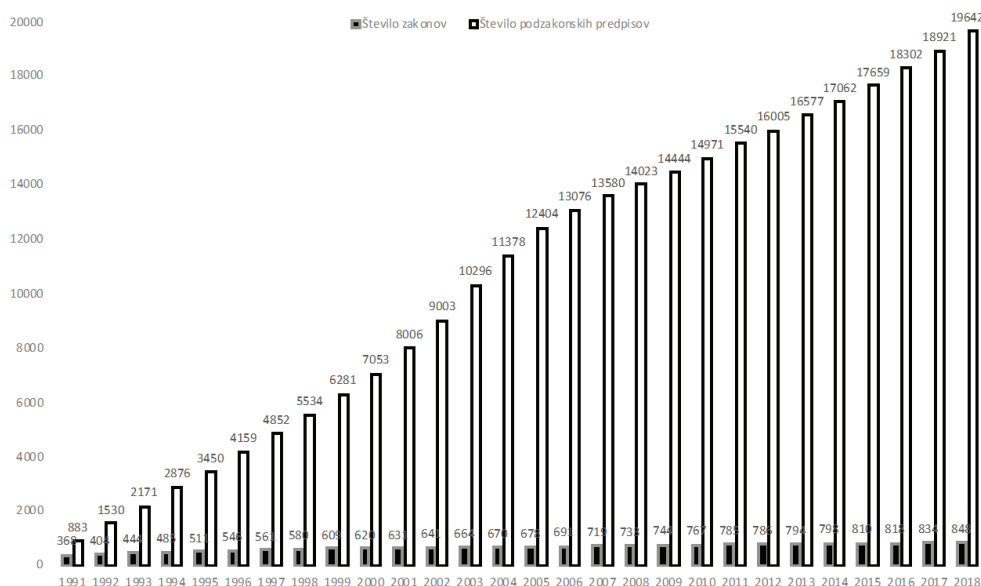
Vir: OECD, 2018a

Če s Foucaultovega vidika gledamo na oblastna razmerja, lahko določena dejstva postavimo v širši kontekst: volilna udeležba v Sloveniji je manjša od polovice volilnih upravičencev;⁷ Slovenija prav tako ni "ušla" valu regulacije; povečuje se število zakonov in podzakonskih predpisov. Praksa sprejetih predpisov (gl. sp.) ne kaže le na njihovo večje število, temveč tudi na dejstvo, da postajamo vse bolj regulatorna država, tj. država, v kateri smer kroji izvršna veja: ne samo, da le-ta predlaga večino zakonov, ki so kasneje sprejeti v Državnemu zboru RS, temveč se enormno povečuje tudi delež podzakonske regulacije. Dokaj slabi rezultati za Slovenijo na mednarodni ravni se doma odražajo v porastu predpisov.⁸ Razmerje med zakoni in podzakonskimi predpisi je leta 1991 znašalo 41,67 %, leta 2018 pa le še 4,31 %, kar predstavlja skoraj 10-kratno povečanje v prid podzakonskih predpisov. Zakonov in podzakonskih predpisov je znotraj posamezne skupine leta 2018 za 2,3-krat več in za 22-krat več kot leta 1991.

7 Državnozbornske volitve: 1992 (85,6 %), 2014 (51,7 %), 2018 (**52,64 %**); Evropski parlament: 2004 (28,3 %); 2014 (24,5 %) 2019 (**28,36 %**); lokalne volitve: 1998 (58,2 %), 2014 (43,6 %), 2018 (**49,15 %**); predsednik republike: 2002 (72,1 %), 2012 (48,4 %), 2017 (**42,13 %**).

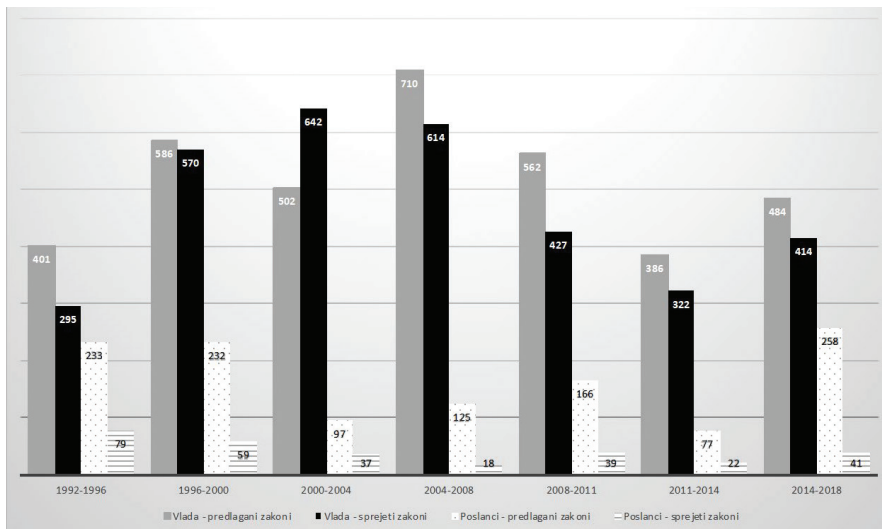
8 <https://www.tax-fin-lex.si/Supervizor/VeljavniPredpisi>.

Grafikon 1: Število predpisov



Vir: lastni

Števil sprejetih predpisov je treba gledati tudi v luči padajočih mednarodnih kazalnikov; tu so lahko pravičnost in drugi visokoleteči pojmi v pravo nevarno orožje v rokah oblastnih, a nepoučenih ljudi. Z vidika državljanov pravičnost verjetno ne pomeni števila predpisov, temveč gre za “mesto, na katerem se guma dotakne cestišča” – gre za neposredni učinek dela izvršne veje na njihova življenja. Če primerjamo predlagane zakone s sprejetimi, si lahko ogledamo tudi razmerje med vlado in poslanci. Iz Poročil o delu državnega zbora 1992–2018 je razbrati, da je bila vlada uspešna v 90,44 % (sic) primerov vloženih zakonov, poslanci pa v 24,83 %.

Grafikon 2: Število predlaganih in sprejetih zakonov; vlada – poslanci

Vir: lastni

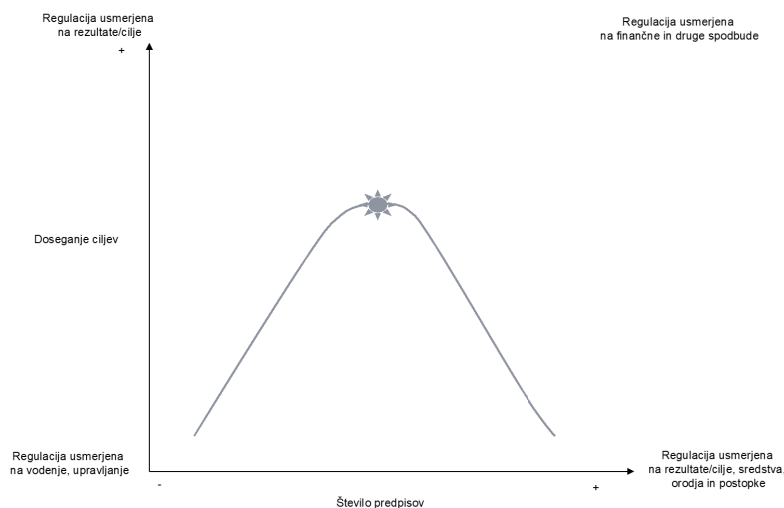
Zanimiva teorija gledanja na pravo je vidik “prava kot orožja” (ang. *lawfare*, iz *warfare* in *law*); izhaja iz predpostavke, da država (vladajoča koalicija, opozicija in disidenti) uporabi pravo kot sredstvo za doseg “vojaških” namenov oz. se sodišča uporabijo kot orožje (ang. *rebel courts*) proti nasprotnikom (Ledwidge, 2017), največkrat kjer druga (sistemska) sredstva izvrševanja prava zatajijo. Začetki tovrstnega gledanja na pravo izhajajo iz Benthama, angleškega filozofa in utilitarista 18. stoletja, po katerem je zakonodaja stanje vojne; po Claussewitzu (2007) bi rekli njeno nadaljevanje z drugimi sredstvi.⁹ Pravo se tu uporablja kot opravičilo in hkrati instrument za izvajanje določenih dejanj, ki jih zahteva nihče drug kot – “pravo”. S tega vidika vsakokratna vlada “izbojuje” primat nad (opozicijskimi) poslanci, uporablja pravo za doseg namenov, ki jim opozicija velikokrat nasprotuje (upoštevati je treba dejstvo, da so bili poslanci kot predlagatelji tudi iz vrst koalicije, zato je realna statistika opozicijskih poslancev, ki so bili uspešni s svojim predlogom, še manjša). Ne gre spregledati dejstva, da predloge zakonov piše državna uprava (po Zakonu o državni upravi je to pravzaprav njena prva naloga, tj. oblikovanje politik), ne vlada kot taka; v žargonu “vojaške optike” se je treba še zavedati, da je lahko tisto, kar se javnim uslužbencem (kot piscem zakonov) zdi, da se dogaja, nasprotno od tistega, kar se dejansko dogaja.

Dokument, ki naslavlja področje regulacije v najbolj neposrednem smislu, je Resolucija o normativni dejavnosti (Ur. l. RS, št. 95/09), ki ni pravni, tem-

9 Za javno upravo prav tako ni skrivnost, da je izboljševala svoje delo predvsem na račun odkritij, dobrih praks vojaških sil posamezne države.

več politični akt, zaradi česar ne more biti predmet sodnih postopkov v primeru kršitev.¹⁰ Tu naletimo na težavo, saj 'legitimnost v veliki meri temelji ne toliko na abstraktnih pojmih pravičnosti, temveč na običajnih ljudeh, ki verjamejo, da so bili obravnavani na pošten način; legitimnost je zato tesno povezana s procesnimi pravili' (Ledwidge, 2017, str. 10). Oblast se krši, ne glede na odsotnost pravnega varstva. V primeru kršitev, kjer pa je možno varstvo, je ESČP (2017) med 1959–2016 letom ugotovilo kršitev človekovih pravic v 341 primerih proti Sloveniji, kar je največji delež kršitev na glavo prebivalca med vsemi 43 državami članicami Sveta Evrope (tudi sicer smo po deležu kršitev na visokem 12. mestu med vsemi državami članicami). V razmerju med prepisi in kršitvami se povečuje kvantiteta na račun kvalitete, pri čemer ni razloga za domnevo, da bi bila drugačna regulacija *per se* uspešnejša od deregulacije. V svetu, kjer prevladuje nelinearno učinkovanje, se osredotočamo na mesto, s katerega gledamo:

Grafikon 3: Razmerje med predpisi in cilji



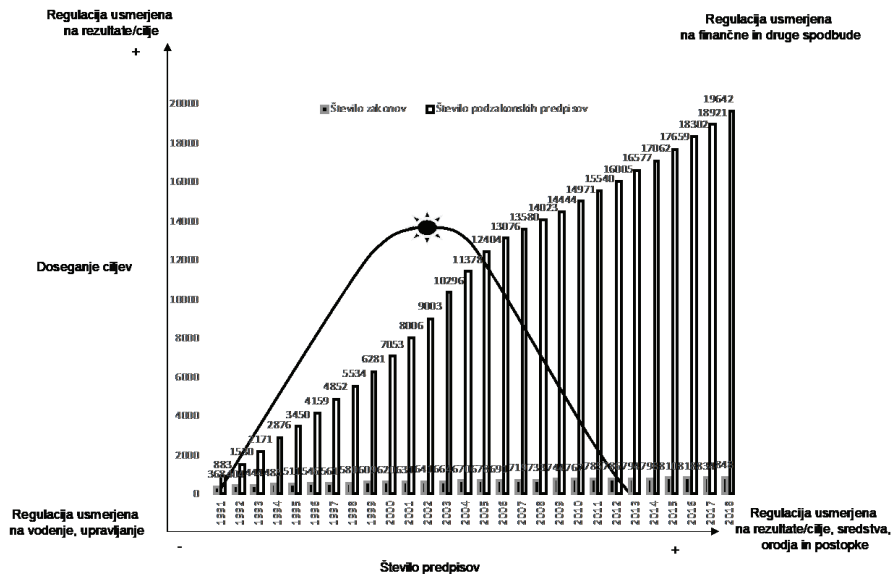
Vir: lastni

Razmerje med številom predpisov in doseganjem ciljev *ni linearno* (sprejem predpisa še ne pomeni rešitve problema), temveč ukrivljeno, s slabim rezultatom na obeh straneh in dobrim nekje na sredini. Če smo na levi strani, večje število predpisov lahko doseže nekatere cilje, če smo pa na desni, je treba zmanjšati število predpisov za dosego ciljev. Na isti graf lahko apliciramo tudi Tacitov rek z začetka prispevka: če abscisna os prikazuje število

¹⁰ Števec kršitev Resolucije o normativni dejavnosti (ReNDej) spremlja, kako se vlade držijo njene določila, ki nalaga najmanj 30-dnevno javno razpravo o vsakem novem predpisu. Za vlado Marjana Šarca in njena ministrstva se na dan 19. 6. 2019, upoštevajoč števec, beleži 201 primer oziroma 58 % kršitev 30-dnevnega roka.

antikoruptivnih predpisov, ordinata pa antikoruptivno stanje, potem podobno velja, da do sredine krivulje večanje števila predpisov pripomore k odsotnosti korupcije, s prevešanjem na desno stran pa predpisi korupcijo celo povečujejo. Problem je vedeti, kaj je optimalna sredina; eden od kazalnikov so lahko mednarodni indeksi vladavine prava, korupcije, integritete ipd. Če imajo višje uvrščene države manjše število predpisov, je to znak za njihovo zmanjšanje v Sloveniji. Povprečje števila podzakonskih predpisov prikaže stanje v Sloveniji na spodnjem grafu.

Grafikon 4: Optimalnejše razmerje med predpisi in cilji



Vir: lastni

Ob številu predpisov ne gre spregledati tudi *števila členov* v okviru predpisov: če npr. na Danskem (kot prvouvrščena država po vladavini prava) zakon o javni upravi, ki se nanaša na upravni postopek, vsebuje 37 členov, jih ima slovenski 325 (11,38-krat več). Seštevek vseh členov in predpisov bi verjetno pokazal Slovenijo kot prerregulirano državo, hkrati pa prikazal, da pravni sistem *per se* ni zmožen doseči želenih ciljev. Neodzivnost organov na prave probleme ali njihovi odgovori v stilu neznosne lahkosti bivanja so ob korupciji tihi ubijalec naše družbe. Proti temu se v družbi lahko na zunaj borimo le s pravom, vendar se poraja vprašanje, kaj storiti, ko tudi pravo, razumljeno kot “*lawfare*”, ne more delovati.

3.3 Institucije, institucije, institucije – ljudje, ljudje, ljudje

Ostanejo torej *institucije*, ki v povezavi s človeškim kapitalom v njih zagotavljajo osebni, pošten in nepristranski pristop upravne države brez dodatnih, “stranskih” plačil za opravljene storitve. Proti stranskim posledicam korupcije se javne institucije lahko borijo ne kot **d. o. o.**, temveč le kot **družbe z vzajemnim varstvom**, kjer bosta tako stranka kot tudi javni uslužbenec varna pred stranskimi posledicami tistega, kar pravo pravzaprav zahteva, da je treba storiti. Javne institucije kot družbe z vzajemnim varstvom lahko delujejo le sistemsko, na način medsebojnega sodelovanja in v prizadevanju tistega, kar državljani običajno pričakujemo, da država počne: *zagotavlja javne storitve na pravi in pravilen način*. Ko državne institucije ne delujejo kot vzajemno varstvo institucij in ljudi, se rojevajo številne vzporedne asociacije, kot so npr. dva ali več sindikatov znotraj ene panoge, težnje po novih predpisih (ali njihovih novelah), postopkih, občinah in organih, ne da bi odpravili vzroke v obstoječih (npr. izhod iz plačnega sistema javnih uslužbencev, kjer se bosta “ob plesu 70 devic” cedila še med in mleko), zaradi katerih se tovrstne težnje sploh pojavljajo. In kjer delujejo vzporedne institucije, se začno delitve na “naše in vaše” – na usluge našim in bremena njihovim – in plodna tla za korupcijo so vzpostavljena. Noben dober sistem ne more delovati kot tista ribiška mreža, ki zadrži le manjše ribe, medtem ko se večje lahko prebijejo skozi.

Seveda so vedno za vse krivi drugi, ne pa mi sami. Iz Letnih poročil o delu državnega zbora izhaja, da je vlada od leta 1992 do 2018 predlagala in bila uspešna v več kot 90 % zakonov, vlada pa so na koncu javni uslužbenci, ki so zakone pisali (ne gre spregledati še števila vseh podzakonskih predpisov). Pri tem ne gre le za to, da bi posamezni javni uslužbenci pri pisanju mislili slabo; gre za fenomen, ki ga je Hannah Arendt poimenovala kot “vladavina nikogar”, kot birokracija, ki nevede ustvarja številne slabe strani zaradi nezavedanja (nerazmišljanja) številnih kombinacij in malih korakov, ki združeni privedejo do slabih posledic medsebojne tekme ministrstev v slogu “kdo bo koga”.¹¹ Seveda pa ne gre pristopiti k pomembnim stvarim na nepremišljen način. Pascal je zapisal, da ljudje nikoli tako celostno ne storimo slabih stvari kot takrat, ko imamo najboljše namene, ko verjamemo, da sledimo svoji vesti. Ko prave stvari delamo na nepravi način, smo od cilja namreč še bolj oddaljeni. Ker je “pot v pekel tlakovana z najboljšimi nameni”, je treba o stvareh najprej razpravljati, jih opisati, izpostaviti okoliščine in jih postaviti v pravi kontekst, preden gremo v postavljanje novega okvira, novih pravil igre, novih

¹¹ Včasih se zdi, da bi človek šel raje na Žale, kot priznal, da je nekaj naredil narobe ali da bi bilo lahko kaj tudi “drugače”. To je tudi bistvena vrлина političnosti (taiste Hanne Arendt) kot prvine novega začenja. Hrvaški pevec Gibonni v eni svojih pesmi pravi, da “moglo bi bit’ da je lakše umrit’, nego ljudima reč oprosti”.

okoliščin, v katerih ljudje delujemo. Ne gre toliko za to, kaj si vsak od nas misli o določeni stvari – gre za to, kako se ta misel lahko vklaplja, povezuje z drugimi. Enako velja za pravila – bolj kot za kakšno celostno reformo gre za to, kako se posamezno novo pravilo na posameznih mestih “tu in tam” lahko vkopi z obstoječimi, in sicer v vedenju, kako se bodo nove kombinacije odrazile v rezultatih. Razviti je treba torej institucionalno zasnovo, katere cilj bo vključitev vseh zainteresiranih strani in izključitev potencialne prevlade korupcije, iskanja rent, neupravičene rabe javnih sredstev ali le (potencialne) neodzivnosti, malomarnosti in (ali kar je še huje) *brezbrižnosti*, *odsotnosti potrebne skrbi* javnih institucij, ne da bi imeli pred očmi prvenstveno le število predpisov. Formalne zahteve za legitimiranje odločitev (npr. ocena učinka, analiza stroškov in koristi ali analiza tveganja) so le formalni (placebo) znaki legitimnosti (Potemkinova vas), ki v odsotnosti jasno izdelanih sistemskih ukrepov – ki bi zmanjšali splošno neuspešnost in neučinkovitost predpisov – lahko celo povečajo nezaupanje ljudstva. To institucionalno zasnovo vidim v sistemskem pristopu do regulacije, kar je vsebina naslednjega poglavja.

3.4 Sistemski pogled na regulacijo

EkspONENTNA rast ni prisotna samo v naravi, ampak tudi v predpisih: s sprejemom enega predpisa ne gre le za njegovo linearno izvrševanje, temveč za številne nove kombinacije v razmerju do že sprejetih predpisov. Tako “en člen” ni nikoli le en člen, saj se uveljavlja v kombinaciji z načeli in drugimi členi istega zakona, drugimi načeli in členi drugih predpisov, ustave in aktov EU. Kvantiteta raste eksponentno, saj je njena rast pogojena s tistim, kar že obstaja. EkspONENTNA rast pa skupaj z zamudami pri odzivanju vodi v prekoraitve, v izvajanje izven namena predpisa. Ko začnemo opazovati dogodke kot dele trendov, slednje pa kot posledice podporne sistemske strukture, lahko začnemo razmišljati o novih načinih upravljanja kompleksnih sistemov.

Vzroki nasičenja so navadno povsod enaki: gre za rast, pospeševanje, hitre spremembe, gre za mejo ali pregrado, čez katero sistem ne sme iti, ne da bi ogrozil lastno varnost, in gre za zakasnitev, za napako v zaznavah in odzivih, ki si prizadevajo ohraniti sistem v okviru varnih meja. Zamude se pojavljajo na različne načine – gre za nepazljivost, napačne podatke, zakasnele informacije, počasne odzive, togost ali nepripravljenost birokracije, napačne predpostavke o načinih odzivanja sistema ali odsotnost mehanizma, ki bi omogočal hitro ustavitev sistema kljub najboljšim prizadevanjem za njegovo zaustavitev. Obravnavanje problemov in iskanje rešitev se izvaja skozi (različne) perspektive: največkrat gre za i) *intuitivne prakse*, izkušnje, za obstoječi način dela v kombinaciji z ii) ožjim ali širšim *načelom* podatkov, v naprednejših verzijah pa tudi za iii) standardne/naprednejše *znanstvene teorije* o določe-

nem vprašanju in za iv) *računalniško oblikovan model*, ki pomaga združiti informacije s teorijami in projicirati njihove posledice.¹² Vsaka izjava v enaki meri temelji tako na strokovnem delu "objektivnih" podatkov ali analiz kot na osebnem pogledu na svet. Tega se ne da preprečiti, lahko pa se za lažje razumevanje poda osebni pogled avtorja na svet bralcem njegovega besedila.

Sistemska perspektiva omogoča opazovanje stvari, ki jih ne bi bilo mogoče opazili iz drugih izhodišč (pri čemer vsaka perspektiva blokira druge). Ker se regulacija uporablja za probleme v okolju, se sistem osredotoča na *dinamične* (tj. *spreminjajoče*!) *sisteme* – na sklope medsebojno povezanih materialnih in nematerialnih, v času spreminjajočih se elementov. Svet je tu viden kot sklop, kot razplet vedenjskih vzorcev, kot so rast, upad, nihanje, prekoračitev. Poudarek gre s posameznih delov sistema na povezave med njimi, na njihove interakcije, zaloge in tokove, povratne zveze in pragove (mejne vrednosti) v povezavah – vse, kar torej vpliva na način vedenja sistema v prihodnje in njegovega vplivanja na dejanja, ki jih počnemo, in obratno, kaj lahko storimo, da spremenimo tako vedenje. Gospodarska rast, napredek, razvoj in podobni pojmi (npr. uspešnost, inovativnost) se neposredno ne nanašajo na rast predpisov – to je razvidno iz primerov uspešnih držav z manjšim številom predpisov. Če vzorec vztraja v različnih delih sistema v daljšem časovnem obdobju (kot je npr. nenehna rast predpisov), lahko domnevamo, da gre za vzroke, ki so "vgrajeni" v strukturo povratnih zank sistema. Intenzivnejša raba istega sistema *per se* ne bo spremenila vzorca, dokler ne bo spremenjena njegova *struktura*. Sprememba slednje, tj. verige vzrokov in učinkov, obstoječega načina komuniciranja in povezav,¹³ lahko spremeni rezultat. V sistemskem smislu pomeni spreminjanje strukture spreminjanje strukture povratnih zvez, informacijskih povezav v sistemu: vsebin in pravočasnosti

12 V okvir prve ali zaradi pomembnosti kot ločeno perspektivo bi lahko umestili tudi v) osebni "pogled na svet" – notranje skladen sklop prepričanj, stališč in vrednot za naš temeljni način/filiter gledanja na svet, ki vpliva na to, kaj, kdaj, kam, zakaj, kako gledamo in kaj vidimo. Deluje kot filter, ki prepušča informacije v zavest v skladu z našimi (pogosto nezavednimi) pričakovanji. Ko gledamo skozi svoj "osebni filter" kot obarvano lečo stekla, vidimo svet skozi njega, ne da bi videli svet kot tak. S pozornostjo, usmerjeno na eno stvar, se druge spregledajo. V enem od znanih psiholoških eksperimentov so morali gledalci v minutnem posnetku šteti število podaj košarkarske žoge med igralci v belih dresih, ne da bi opazili, da se je dobrih devet sekund po sredini igrišča sprehodila oseba, oblečena v gorilo, pogledala v kamero, se potolkla po prsih in odšla. Napaka v zaznavanju, ki izhaja iz pomanjkanja pozornosti do nepričakovanega predmeta, se imenuje "nepozorna slepota" (Chabris & Simons, 2010). Da usmerjena pozornost na eno stvar zamegli druge (npr. uporaba telefona ali SMS-sporočil med vožnjo vpliva na zmanjšano vidnost naših možganov), potrjujejo tudi nevroznanstveni izsledki (iluzija pozornosti oz. "oči gledajo, možgani pa ne vidijo"). Sodobna znanost potrjuje znani svetopisemski rek: "Zato jim govorim v prilikah, ker gledajo, pa ne vidijo; in poslušajo, pa ne slišijo in ne razumejo." (Mt 13,3-13).

13 O novem predpisu in pridobivanju konsenza za njegov sprejem nima smisla govoriti, dokler nimamo odgovorov na vprašanja: Kaj je njegov namen? Komu je namenjen? Po kakšni ceni? Kdo jo bo plačal? Ga res potrebujemo, je to najboljši način zadovoljitve potreb? Koliko in kdaj je dovolj? Kakšne/kolikšne obveznosti izhajajo iz njegove uporabe? Kako odporen je sistem/predpis proti stresnim testom/situacije?

podatkov, s katerimi morajo delovati akterji v sistemu, idej, ciljev, spodbud, stroškov in povratnih zvez, ki motivirajo ali omejujejo vedenje.

3.4.1 Trajnostna struktura pravnega sistema

Pojem pravnega (po vzoru ogljičnega) odtisa se lahko razume kot skupni vpliv družbe na pravni sistem, kot vsota vseh učinkov porabljenih sredstev, kršitev, protipravne premoženjske koristi, uničenja raznolikosti pogledov na reševanje težav izven pravnih okvirov in drugih posledic na sistem vrednot. Primarne povezave se začnejo s pozitivnimi in negativnimi povratnimi zankami, ki dajejo potencial za eksponentno rast (pozitivne), upad (negativne) in možnost, da ostaneta konstantni (uravnoteženi zanki). Vsaka sprememljivka lahko vpliva na drugo oz. informacijske tokove; pozitivna in negativna povratna zanka ponazarjata ojačitve in oslabitve, pri čemer sta *per se* nevtralni do dobrih ali slabih rezultatov. Pozitivna zanka tako lahko pomeni *pospešeno* odstopanje od cilja ali približevanje do njega, negativna pa lahko preveč/premalo zavira pozitivno pri ohranjanju *statusa quo*.

Najpomembnejše značilnosti modela so procesi rasti, omejitev, zamud in erozijski procesi. Tudi v sistemu pravilnega delovanja vedno prihaja do prekoračitev in oscilacij, le da so te obvladljive. Če opozorilni signali o prekoračeni meji zakasniijo ali zakasni odziv, če okolje ni preveč poškodovano ob prekoračitvi, bo rast za nekaj časa prekoračila svojo mejo, sistem bo naredil popravek, jo ponovno prekoračil in se popravil v seriji nihanj, ki običajno vodijo do ravnovesja znotraj meja. Če pa signal ali odziv iz mejne vrednosti zakasni in je okolje nepovratno poškodovano ob preobremenitvi, bo sistem presegel lastno "nosilno sposobnost", poslabšal osnovne vire in propadel. Pravni sistem je v stanju prekoračitve, ko je pravni odtis nad mejo vzdržnosti, ki ne gre v smeri upada. Prekoračitev izhaja iz zamud pri povratnih zvezah, saj odločevalci ne reagirajo nemudoma ob prejemu informacij o preseženih mejah. Prekoračitev je (še vedno) obvladljiva, če so dovolj velike zaloge virov, ki omogočajo znižanje prekoračitev. Pravni sistem ima veliko večje zahteve do moralnih zalog družbe kot do okoljskih virov družbe.

Pravni sistem je trajnostno naravnan, ko izpolnjuje kriterije za trajnostni razvoj družbe (Daly, 1990). Trajnostni pravni sistem je sistem, ki traja več generacij, je dovolj daljnosežen, prožen in pameten, da ne ogroža niti fizičnega niti družbenega sistema podpore. S sistemskega vidika je trajnostni pravni red tisti, ki ima vzpostavljene informacijske, družbene in institucionalne mehanizme na način, da lahko nadzira pozitivne povratne zanke, ki povzročajo eksponentno rast predpisov. V smislu obnovljivih virov se predpisi ne smejo sprejemati hitreje, kot se ohranjajo/spreminjajo/obnavljajo, rast neobnovljivih virov (npr. nepovratna kršitev človekovih pravic, življenja, škode), ki se po definiciji zmanjšujejo, pa mora biti manjša, kot se lahko razvijajo/

uporabljajo nadomestni, alternativni materiali, in ravni kršitev niso tako visoke, da ne presegajo prilagoditvene sposobnosti samega pravnega sistema po prilagajanju. Trajnostni sistem je zainteresiran za kvalitativni razvoj, ne za širitev. Številčno večanje predpisov uporablja kot premišljeno orodje, ne pa kot večni mandat. Vrsta in namen predpisa sodi pred njegovo število. Lahko tudi racionalno uresničuje misel o namenski negativni rasti z zmanjšanjem števila predpisov, da bi se spustil pod meje asimilacije, če so stroški večji, kot so vredni. Preden se bo trajnostni pravni red odločil za kakršen koli poseben predlog za nov predpis, bi se vprašal, za kaj gre in komu je namenjen, kdo bi imel koristi in koliko bi to stalo, kako dolgo bo trajal in ali bi lahko spremembe zagotovili drugi alternativni viri. Takšen sistem bi temeljil na vrednotah in najboljšem poznavanju svojih meja, da bi izbral le tiste nove predpise, ki bi služili pomembnim družbenim ciljem za nadaljnje povečanje trajnosti.

Ena od predpostavk današnjih mentalnih modelov je ideja, da mora biti svet zmernosti svet strogega, centraliziranega nadzora. Za trajnostni sistem tak nadzor ni mogoč, zaželen ali potreben. Tudi trajnostni sistem kot vsaka človeška kultura seveda potrebuje pravila, zakone, standarde, meje, sporazume in družbene omejitve, le da so ta pravila drugačna od dandanašnjih pravil. Nova pravila komunikacij, spremljanja, povratnih zvez, odzivanja in (samo) uravnavanja informacijskih tokov ne bodo uničila pravic, temveč jih bodo ustvarila ali na novo zaščitila prek boljšega, dolgoročnega načrtovanja, izboljšanih signalov, hitrejših odzivov, manjših kršitev in erozije sistema z boljšo uspešnostjo in učinkovitostjo. Večine družb ne držijo skupaj pravila, temveč vrednote. Še vedno gre za idejo, da lahko skupnost naredi več kot kdor koli izmed posameznikov; gre za razmerja, eksponentno moč, temeljna pravila sistema. Razlika je le v tem, da se tega posamezniki v tem sistemu zavedajo.

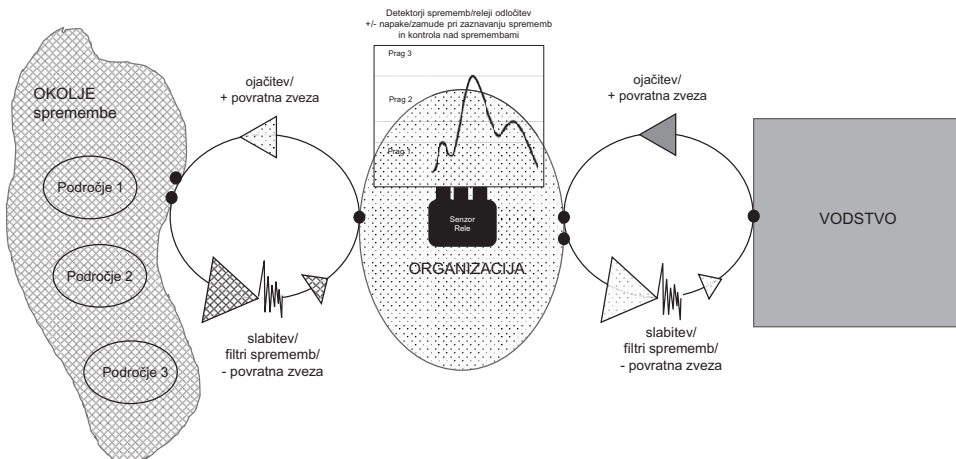
3.4.2 Sistem, zmožen preživetja

Na vprašanje sistemskega odzivanja in spremljanja regulirane okolice nam lahko da odgovor kibernetika teorija z Ashbyjevim zakonom raznolikosti (*requisite variety*) in Beerov sistemski model, zmožen prilagajanja in s tem preživetja (*viable system model* – VSM). Model, zmožen preživetja, je kateri koli sistem, organiziran na način, da izpolnjuje zahteve za preživetje v spreminjajočem se okolju. Ena od glavnih značilnosti sistemov, ki preživijo, je, da so prilagodljivi. VSM izraža tak model, ki je abstrakten kibernetični (teorija regulacije) opis, uporaben za vsako organizacijo, ki je sposobna preživeti in sposobna imeti v sebi vsaj del avtonomije. Beer je izbral avtonomni model živčnega sistema možganov in ga ločil od preostalega živčnega sistema predvsem iz enega glavnega razloga: 'če želite imeti visoko raznolikost'¹⁴ v modelu

¹⁴ Raznolikost ne pomeni le raznovrstnosti, temveč tudi število možnih stanj sistema: bolj ko jih lahko natančno ugotovimo, lažje kljubujemo kompleksnosti okolice.

svojega regulatorja, potem mora biti velik del avtonomen, tj. samoregulirajoč¹⁵ (Beer, 1986, str. 6). Model VSM temelji tudi na Conant-Ashbyjevem teoremu, ki pravi, da mora biti 'vsak dober regulator sistema sam model tega sistema' (Beer, 1994, str. 253). Kot morajo možgani tvoriti modele svoje okolice, bi morali v organizaciji odražati modele dejanskega delovanja, kar klasična hierarhija ni (v večji meri ne pojasni, kako organizacija deluje). Ideja kompleksnosti je temeljna za kibernetiko razmišljanje; obdani smo z večjo kompleksnostjo, kot smo jo zmožni upravljati po sistemu "ena na ena". VSM kot platforma omogoča določitev strukturnih mehanizmov vsake institucije, na podlagi katerih lahko oblikujemo njeno organizacijsko obliko; omogoča vpogled v dejanske povezave med ljudmi in tesne mreže oz. razmerja ali izmenjavo komunikacij za kreacijo znanja, novih idej in izboljšavo starih. Izhaja namreč iz dejstva, da sistemi bolj kot na izraženih namenih temeljijo na *razmerjih*.¹⁵ Nezavedanje načina delovanja organizacije je vzrok vrste nezaželenih posledic in problemov pri njenem delovanju. V modelu VSM je klasična hierarhija zamenjana s strukturno *rekurzijo* (en sistem nakazuje in je vključen v drugega; vsi živi sistemi so sestavljeni v serije podsistemov, kjer ima vsak svoje samoorganizirajoče in samoregulatorne značilnosti; podsistemi imajo svoje podsisteme itd., vse do posamezne žive celice). Tovrstna razmerja med različnimi deli sistemov so prikazana na Sliki 1.

Slika 1: Razmerje med vodstvom in okolico



Vir: lastni

Življenjski (ang. *viable*) sistemi so samoorganizirajoči in samoregulatorni. Evolucija je vzrok za njihovo naraščajočo kompleksnost, kjer njihova notranja diferenciacija in povezljivost proizvede kompleksnejše sisteme, ne da bi pri tem samo izhodišče oz. temeljna življenjska enota (npr. sama človeš-

¹⁵ Tudi pojmovanje oblasti prej kot na sami moči temelji na *razmerjih*.

ka celica) izgubila svoje značilnosti samoorganizacije in samoregulacije. To proizvaja življenjske sisteme znotraj življenjskih sistemov (kot ruska babuška – matroška), kjer vsak ohranja svojo avtonomijo *vis-a-vis* okolice, a hkrati prispeva k produkciji večje, a še vedno avtonomne enote. Te skupne lastnosti dajejo organizaciji temeljne karakteristike. Boljši rezultati organizacije temeljijo na omogočanju avtonomije posameznikom in skupinam znotraj nje; avtonomija sprosti kreativnost in poveča fleksibilnost organizacije za “spopad” z raznolikostjo okolice. Model VSM ima v sebi vgrajen tudi Ashbyjev zakon zahtevane variabilnosti (1957) (ang. *requisite variety*), po katerem le “variabilnost lahko izniči variabilnost”. Povedano drugače: kolikor enot je na eni strani, toliko enot je treba imeti tudi na drugi strani, da se razlika izniči;¹⁶ če ima stran večjo variabilnost, mora druga stran uporabiti ojačevalnike svoje dejavnosti in na drugi strani filtre, ki prepuščajo v organizacijo le tisto, kar koristi zasledovanemu cilju. Kot v razmerju med okoljem in organizacijo se enak postopek ponovi med slednjo in vodstvom. Podobne dele bi moral imeti vgrajene tudi regulativni sistem.

3.5 Izhodišča regulacije

Z izhodišči se predlaga pristop k učinkovitim regulativnim ukrepom. Cilji so izboljšati načrtovanje in usklajevanje novih in obstoječih predpisov, vzpostavitev integritete, legitimnost nadzora in večja dostopnost postopka, odkritejšega za druga delovna telesa in javnost. Pri uresničevanju teh ciljev se regulativni ukrep izvede z izpolnjevanjem ustavnih in zakonskih zahtev ob upoštevanju *zadržanega* sprejemanja predpisov.

Vrednote regulacije. Prebivalci si zaslužijo regulativni sistem, ki dela zanje, ne proti njim; gre za sistem, ki izboljšuje njihovo zdravje, varnost, okolje, dobro počutje, učinkovitost gospodarstva in druge javne vrednote, ne da bi uvažal nerazumno visoke stroške za družbo; zaslužijo si regulacijo, ki je učinkovita, skladna, smiselna in razumljiva. Regulativni sistem mora varovati vrednote, spodbujati pametno rast, inovacije, konkurenčnost in ustvarjanje novih delovnih mest (ne na račun narave); temeljiti mora na najboljših razpoložljivih znanstvenih dognanjih, omogočati sodelovanje javnosti in odprto izmenjavo

16 To se npr. vidi pri igri nogometa ali drugih skupinskih igrah: kolikor igralcev je na eni strani, toliko jih je na drugi. Če se število igralcev spremeni, ima ena stran premoč nad drugo. V razmerah, kjer prevladuje raznolikost – in v razmerju med okolico in organizacijo je to vedno – je treba torej vzeti manjši, obvladljivi segment okolice in ga prek ojačevalnikov in filtrov primerno usmerjati: z ojačevalniki povečati, kar bi radi dosegli, s filtri pa spuščati v organizacijo le dele, ki ustrezajo cilju. Pomembnosti uravnoveženja se je npr. zavedal tudi Mill, ko je postavil protiutež močni birokraciji: ‘edina kontrola nad tema tesno povezanima, četudi na videz nasprotnima težnjama, edini dražljaj, ki zmora obdržati sposobnost telesa na visoki ravni, je v tem, da ga podvržemo budni kritiki enako (u)sposob(lje)nih ljudi zunaj telesa [tj. birokracije]. Zato je nujno, da imamo neodvisno od oblasti na voljo sredstva, s pomočjo katerih lahko takšno sposobnost ustvarimo in oskrbimo s priložnostmi in izkušnjami, potrebnimi za pravilno presojo o velikih praktičnih vprašanjih’ (Mill, 1994, str. 136).

idej, spodbujati predvidljivost in zmanjšanje negotovosti, uporabljati najboljše, inovativna in najmanj obremenilna orodja in tehnike za doseganje regulativnih ciljev. Upoštevati mora koristi in stroške, zagotoviti dostopnost, doslednost, preprost jezik in razumljivost. Zagotavljati mora čim bolj merljive rezultate regulativnih zahtev in prispevati k učinkovitemu doseganju regulativnih ciljev.

Razlog za sprejem. Vsak organ naj se na podlagi ocene pomembnosti problema, odloči o (ne)utemeljenosti sprejema novega predpisa. V pisni obliki naj opredeli razloge za sprejem, kot so pomanjkljivosti trga (npr. eksternalije, pomanjkanje informacij), ali druge razloge, ki upravičujejo ukrepanje javnega organa. Organi naj sprejemajo le tiste predpise, ki so potrebni zaradi nujne javne potrebe, kot je odprava napak zasebnih trgov za zaščito ali izboljšanje zdravja in varnosti ljudi, okolja ali blaginje prebivalcev.

Alternative. Vsak organ naj se opredeli in oceni možne alternative, ki so na voljo *vis-à-vis* neposredni regulaciji, vključno z zagotavljanjem ekonomskih spodbud za spodbujanje zelenega obnašanja, dovoljenj ali zagotavljanjem informacij, na podlagi katerih se lahko javnost lažje odloči o lastnem ravnanju. Če organ ugotovi, da je regulacija najboljša možna metoda za doseg regulativnega cilja, naj bo pozoren pri oblikovanju predpisov na stroškovno najučinkovitejši način za doseg cilja. Pri tem naj vsak organ upošteva spodbude za inovacije, doslednost, predvidljivost, stroške uveljavitve in skladnosti (z višjimi predpisi, reguliranimi področji in javnostjo), fleksibilnost, distribucijske in finančne učinke. Vsak organ naj oceni stroške in koristi nameravane regulacije, predlaga ali sprejme predpis šele na podlagi utemeljene odločitve, da koristi nameravanega ukrepa upravičujejo njegove stroške. Pri izbiri med alternativnimi regulativnimi pristopi morajo organi izbrati tiste pristope, ki maksimirajo mrežne koristi, razen če zakon zahteva drugačen regulativni pristop.

Določanje prioritete. Pri določanju regulativnih prednostnih nalog naj vsak organ upošteva, kolikor je to primerno, stopnjo in naravo tveganj, ki jih predstavljajo različne stvari ali dejavnosti v okviru lastne pristojnosti. Odločitve vsakega organa naj temeljijo na najboljših razumno možnih in dostopnih znanstvenih, tehničnih, ekonomskih in drugih informacijah v zvezi s potrebo in posledicami nameravanega ukrepa.

Skladnost. Besedilo regulativnega ukrepa naj vsebuje razumno podroben opis potrebe po regulativnem ukrepu in razlago, kako bo regulativni ukrep izpolnil cilje in dosegel oceno morebitnih stroškov ter koristi ukrepa. Vsak organ naj se izogiba predpisom in ostalim dokumentom, ki so neskladni, nezdržljivi ali se podvajajo z drugimi predpisi in dokumenti drugih organov. Vsak organ naj prilagodi ukrepe, da bodo povzročali najmanj bremen za družbo (vključno s posamezniki, podjetji različnih velikosti in drugimi entitetami) in da bodo skladni z regulativnimi cilji.

Organizacija. Usklajen pregled sprejemanja predpisov je nujen ukrep za zagotovitev, da so predpisi in ostali dokumenti ne le skladni z veljavno zakonodajo in prednostnimi nalogami ter da odločitve, ki jih sprejme en organ, niso v nasprotju s sprejetimi ukrepi ali načrti drugih organov, temveč tudi, da so ukrepi merljivi in ugotovljivi v realnem času.

Načrtovanje in lažja implementacija. Vodstvo lahko skliče posvet s predstavniki države, podjetij, lokalnih organizacij oz. civilne družbe z namenom skupne rešitve glede ukrepov in problemov, ki lahko pomembno vplivajo na te deležnike. Da bi imeli učinkovit regulativni program, ki bo zagotavljal koordinacijo ukrepov, povečal posvetovanje in reševanje morebitnih sporov v zgodnji fazi in zagotovil, da novi ukrepi ali spremembe in dopolnitve obstoječih spodbujajo prednostne naloge in pozitivne zaveze v obsegu, ki ga dovoljuje zakonodaja, vodstvo institucije, ki naj bi sprejela predpis, organizira tudi interna srečanja za skupno razumevanje prednostnih nalog in regulativnih prizadevanj.

Odgovornost do javnosti. Vsak organ zagotovi sodelovanje javnosti v regulativnem postopku. Pred sprejemom predlaganega ukrepa lahko organ, kjer je to primerno, ne le vključuje tiste, ki bodo imeli od predvidenega ukrepa pričakovano korist oz. tiste, ki bodo pričakovano obremenjeni z ukrepi, temveč z vidika kolektivne inteligence (po načelu "več glav več ve") organizira in vključuje širšo javnost ne samo v smislu podajanja pripomb, ampak tudi sokreiranja končnih odločitev.

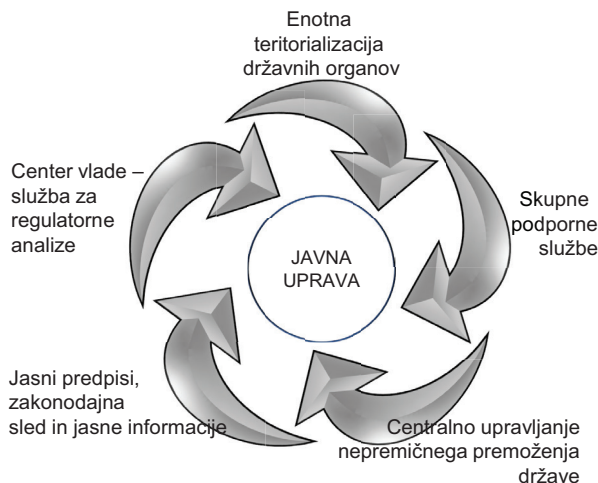
Obstoječi predpisi in stalna kontrola. Vsak organ naj sproti preverja, ali nov sprejet ukrep vodi k rešitvi ali prispeva k ohranitvi problema. Da bi zmanjšali bremena za pravne in fizične osebe, preprečili neupravičenost, nepotrebnost, podvajanje in neprekrivnost predpisov in da bi sicer izboljšali učinkovitost obstoječih predpisov, naj vsak organ periodično po lastni presoji in v skladu s svojimi sredstvi in regulativnimi prednostnimi nalogami redno preizkuša obstoječe stanje predpisov oz. doseganje njihovih ciljev.

3.6 Namesto zaključka – pot, ne cilj

Vladavina prava ni neposredno povezana z naravnim bogastvom držav s številom zakonov, temveč z *načini njihovega uveljavljanja in človeškim kapitalom*. Države, ki so najbolj srečne, zadovoljne in najvišje v vladavini prava in ki imajo najvišjo ekonomsko rast, ne prednjačijo po naravnih bogastvih. Nasprotno, v državah, ki so npr. najbogatejše z nafto (Libija, Venezuela), je raven demokracije na nizki ravni. Oblikovanje in izvrševanje politik skladno z načelom vladavine prava je pomembnejše od naravnih bogastev države; medsebojni odnosi ljudi so bolj kot z organizacijo povezani z vladavino prava, z vladavino, ki spoštuje in uresničuje medsebojne dogovore. *Pacta sunt*

servanda (ali dogovore je treba spoštovati) je tako zarezan v moralni DNK človeka, da ga kažejo že otroci (starši, ne obljublajte otrokom nečesa, za kar veste, da ne boste uresničili). V statistiko sprejetih predpisov niso všteti še vsi postopki za spremembo obstoječih predpisov (sic). Če k temu prištejemo še približno 10 milijonov posamičnih upravnih aktov na letni ravni, se raziskovalno vprašanje v celoti lahko spremeni v trdilni odgovor: oblastna razmerja se bolj odražajo v mnogih partikularnih ravnanjih institucij in njihovih uradnih oseb kot v velikih ustavno-pravnih problemih. Prej kot za vprašanje kakovosti politikov (kaj je ali ni rekel predsednik vlade ali posamezni minister), gre za strokovnost javne uprave, ki večinoma pripravlja splošne pravne akte in izdaja posamične; gre za vprašanje usposobljenosti javnih uslužbencev za pripravo predpisov, gre za poznavanje področja regulativnih politik in tehnik, navsezadnje gre za realne učinke na družbo. Ob tem ne gre za statistiko, za indekse, številke, kazalnike; ti le odražajo stanje v družbi, in sicer v obravnavanem primeru na področju regulacije. Slednjo je treba upravljati na sistemski način. Tak pristop bi bil lahko lek na Tacitov rek na začetku tega prispevka, skladen pa je tudi z rekom našega velikega alpinista Nejca Zaplotnika: *“Kdor išče cilj, bo ostal prazen, ko ga bo dosegel; kdor pa najde pot, bo cilj vedno nosil v sebi”*. Pot na obravnavanem področju je sistemska regulacija – cilji se bodo vedno odražali skozi njo. Sistemski vidik na delovanje javne uprave lahko razširimo tudi na druge elemente izven regulacije, da bi tako lahko govorili o sistemski javni upravi, kot je prikazana na Sliki 2.

Slika 2: Sistemska javna uprava



Vir: lastni

Ljudje ne bi glasovali na volitvah, ne bi pomagali tujcem, se ne bi bojevali za varnost države, plačevali davkov in podobno, če bi bili le sebična bitja in

če bi čakali, da bodo drugi storili tudi tisto, kar bi morali sami. Posameznik je tudi altruist, prostovoljec, družinski človek in človek, usmerjen v pomoč sočloveku in skupnosti kot celoti. Dokler razpravljamo zgolj o posamezniku ali njihovih seštevkih, ne moremo govoriti o državi, lokalni niti kateri koli drugi skupnosti ljudi s skupnim ciljem. Majhnost ozemlja, družbeni kapital, ki se ustvarja z našimi socialnimi stiki in s tem povezanim zaupanjem, sodelovanjem, altruizmom, prostovoljstvom in solidarnostjo, so elementi za uspeh, čeprav sami po sebi niso dovolj. Pred tem je treba zagotoviti osnoven in najpomembnejši element: *pripravljenost javne oblasti*, da *omogoči* vse ostale elemente. Priznanje, da imata vsaka ureditev in infrastruktura napake, probleme ali napake, ima vrednost v prepoznavanju le-teh in v (samo)organizaciji za njihovo odpravo, ne da bi izgubljali odvečno energijo za iskanje potencialnih krivcev. Vse to pa je le ideja, dokler je ne uresničimo v praksi.

Viri in literatura

- Ashby, W. R. (1957). *An Introduction to Cybernetics*. London: Chapman and Hall.
- Beer, S. (1986). Recursions of Power. V R. Trappl (ur.), *Power, Autonomy, Utopia: New Approaches Toward Complex Systems* (str. 3–18). New York: Plenum Press.
- Beer, S. (1994). *Beyond Dispute: The Invention of Team Syntegrity*. Chichester; New York: Wiley.
- Chabris, C., & Simons, D. (2010). *The Invisible Gorilla: And Other Ways Our Intuitions Deceive Us*. New York: Routledge.
- Clausewitz, C. von. (2007). *On War* (M. Howard & P. Paret, prev.). Oxford: Oxford University Press.
- Daly, H. E. (1990). Toward some operational principles of sustainable development. *Ecological Economics*, 2(1), 1–6. [https://doi.org/10.1016/0921-8009\(90\)90010-R](https://doi.org/10.1016/0921-8009(90)90010-R).
- European Court of Human Rights. (2017). *Overview 1959–2016 ECHR*. Pridobljeno od http://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592016_ENG.pdf.
- Foucault, M. (2007). *Življenje in prakse svobode*. Ljubljana: Založba ZRC.
- Jenc, J. (2016). *OECD pregled regulatornih politik v Republiki Sloveniji*. Pridobljeno od [http://vrs-3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/71d4985ffda-5de89c12572c3003716c4/17804f22afa1315bc1257ff1004523c3/\\$FILE/Priloga%20RPR.docx](http://vrs-3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/71d4985ffda-5de89c12572c3003716c4/17804f22afa1315bc1257ff1004523c3/$FILE/Priloga%20RPR.docx).
- Ledwidge, F. (2017). *Rebel Law: Insurgents, Courts and Justice in Modern Conflict*. London: Hurst & Co.
- Mill, J. S. (1994). *O svobodi*. Ljubljana: Knjižna zbirka Krt.
- OECD. (2012a). *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*.
- OECD. (2012b). *Slovenia: Towards a Strategic and Efficient State*. Pridobljeno od <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264173262-en>.
- OECD. (2018a). *Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG): Slovenia, 2018*. Pridobljeno od <https://doi.org/10.1787/9789264303072-graph109-en>.

- OECD. (2018b). *Regulatory Policy in Slovenia: Oversight Matters, OECD Reviews of Regulatory Reform*. Pridobljeno od <http://www.oecd.org/slovenia/regulatory-policy-in-slovenia-9789264291690-en.htm>.
- OECD. (2019). *Economy-wide regulation, OECD Product Market Regulation Statistics (database)*. Pridobljeno od <https://doi.org/10.1787/data-00593-en>.
- Računsko sodišče Republike Slovenije. (2007). Revizijsko poročilo: Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo. Pridobljeno 29. marca 2016 od http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1206/RIA_Ucin-ki_RSP.pdf.
- Računsko sodišče Republike Slovenije. (2012). Revizijsko poročilo: Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo (2). Pridobljeno 29. marca 2016, od [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K7AAECFAFA8DFD535C1257A-62001C1180/\\$file/RIA_2.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K7AAECFAFA8DFD535C1257A-62001C1180/$file/RIA_2.pdf).
- The World Bank. (2006). *Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21st Century*. Washington, D. C.: The World Bank.

KONTEKSTUALNI OKVIR IN ELEMENTI PILOTNEGA MODELA OCENJEVANJA ORGANIZACIJSKE ZRELOSTI ZA PROCES SOUSTVARJANJA JAVNIH STORITEV

*Rok Hržica, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
Primož Pevcin, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
Jože Benčina, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo*

IZVLEČEK

Soustvarjanje javnih storitev je postalo zelo aktualna tema, pri čemer se moramo pri sami analizi soustvarjanja osredotočiti na dve ravni, in sicer raven zrelosti posamezne organizacije kot tudi raven posamezne javne storitve. V prispevku se osredotočamo predvsem na organizacijsko raven, saj želimo spoznati dejavnike zrelosti posameznih organizacij za soustvarjanje javnih storitev. Iz pregleda literature smo ugotovili, da sicer obstajajo številni že razviti modeli ugotavljanja zrelosti javnih organizacij, vendar se noben model ne osredotoča na področje ugotavljanja zrelosti za soustvarjanje in koprodukcijo. S pomočjo pregleda in analize literature ter obstoječih študijev primera iz javnega sektorja smo razvili pilotni model za ocenjevanje organizacijske zrelosti za soustvarjanje javnih storitev.

ABSTRACT

Co-creation of public services has become increasingly addressed topic in the scientific literature. Co-creation analysis involves two dimensions, the organizational dimension and service-oriented dimension. This chapter focuses on the organizational dimension, where the analysis investigates the relevant factors shaping organizational maturity for co-creation. Although numerous maturity models have

been developed, they tend to neglect the aspect of co-creation or co-production. Thus, we focus on this gap, and develop the proposed pilot model for the assessment of the organizational maturity for the co-creation of public services.

4.1 Uvod

Soustvarjanje je postalo v zadnjem času zelo aktualna tema na področju raziskovanja javne uprave, pri čemer moramo pri analizi soustvarjanja gledati dve ravni, in sicer raven zrelosti posamezne organizacije kot tudi raven posamezne javne storitve in specifičnih možnosti za soustvarjanje. Področje soustvarjanja se je najprej razvilo v zasebnem sektorju, vendar se je zaradi potreb deležnikov po izboljšanju, prenovi in inovaciji v storitvah začelo razvijati tudi v javnem sektorju. Raziskovanje na tem področju je usmerjeno v inovativne načine izvrševanja javnih storitev, predvsem pa je eno ključnih vprašanj vezano na ugotavljanje ravni sposobnosti javnih organizacij za koprodukcijo in soustvarjanje vrednosti.

V kontekstu velja poudariti, da soustvarjanje ni vezano samo na izvajanje javnih storitev, temveč tudi na oblikovanje in izvajanje predpisov in zakonodaje, saj gre na nek način za obliko sodelovanja večplastnih in večdimenzionalnih deležnikov v javnem upravljanju, ki nadomešča tradicionalen birokratski pristop od zgoraj navzdol, spremembe pa ne prinaša samo na ravni posameznih organizacij, temveč v celotni verigi vrednosti, predvsem pa spodbuja zavzetost in participacijo posameznikov v javnem upravljanju in doseganje inovacij (Gouillart in Hallett, 2015). Nenazadnje, participacija predstavlja tako enega vhodnih elementov za doseganje soustvarjanja (Oertzen idr., 2018), zato ima tudi proces soustvarjanja dejansko več ravni, vključujoč individualno in organizacijsko.

V predlaganem prispevku se usmerjamo na organizacijsko raven, kar pomeni, da bomo ugotavljali dejavnike zrelosti posameznih organizacij za soustvarjanje javnih storitev, pri čemer je cilj prispevka vezan na izdelavo in predstavitev pilotnega okvira za ocenjevanje organizacijske zrelosti za proces soustvarjanja javnih storitev. Namreč, v teoretični in empirični literaturi sicer obstajajo številni že razviti modeli ugotavljanja organizacijske zrelosti, vendar se nobeden od teh modelov ne usmerja na področje ugotavljanja zrelosti za soustvarjanje in koprodukcijo.

Metoda dela v prispevku izhaja iz pregleda in analize literature ter analiz obstoječih študijev primera iz javnega sektorja, kjer so že definirali nekaj dejavnikov in omejitev, ki bodo tudi služili kot vhod za izdelavo pilotnega modela nabora organizacijskih ocenjevalnih parametrov. Bistvo modela je ponuditi orodje za samoevalvacijo organizacij glede njihove zrelosti za izvajanje procesa soustvarjanja, saj to predstavlja predpogoj za soustvarjanje

novih, inovativnih javnih storitev, s čimer tematika neposredno naslavlja samo izvršilno funkcijo javnih organizacij. Pri tem v delu sledimo konstruktivistični in eksistencialistični logiki glede na kvalitativno in eksplorativno fazo raziskovanja (Stake, 1995), to je gradnjo predloga modela opredeljevanja organizacijske zrelosti za soustvarjanje javnih storitev.

Vsebina prispevka v nadaljevanju obsega pregled teoretičnih osnov in raziskav s področja modeliranja in ocenjevanja organizacijske zrelosti. Sledi obravnava problematike skupnega inoviranja in pomena soustvarjanja javnih storitev. Po predstavitvi metodološkega pristopa sledi predstavitev okvira zrelosti organizacij za skupno inoviranje in soustvarjanje vrednosti javnih storitev, ki obsega tri modele zrelosti za usmerjanje inovacij, nastajanje inovacij in klimo inoviranja.

4.2 Teoretične podmene in pregled literature iz področja modeliranja in ocenjevanja organizacijske zrelosti

Ena izmed sodobnih ključnih besed iz področja menedžmenta je tudi organizacijska zrelost, ki jo lahko opredelimo kot obseg, v katerem je neka organizacija eksplicitno in konsistentno vzpostavila prakse ali procese, ki so dokumentirani, usmerjeni, merjeni, kontrolirani in konstantno izboljševani (Torkia in Cassivi, 2008). Po Luddenu idr. (2004) je zrelost dejansko stanje popolne razvitosti ali optimalnega stanja v organizaciji, saj je v nasprotnem primeru vedno možnost za doseganje izboljšav. Pri tem je poznavanje trenutne ravni zrelosti za organizacije pomembno predvsem za zagotovitev skladnosti in usklajenosti procesov, funkcij in odločitev, saj izraža pripravljenost in zmožnosti posamezne organizacije, kar narekuje to, da posega ta koncept na področje učeče se organizacije, ki ga je razvil Senge (1990).

Namreč, bistvo tega pristopa je iskati v želji po dolgoročnem preživetju in uspehu organizacij, kar je še posebej aktualno v današnjem obdobju hitrih družbeno-ekonomskih in tehnoloških sprememb, na katere morajo biti organizacije ne le pripravljene, ampak tudi biti sposobne soočiti se z njimi. Po Rohrbecku (2010) pa niso samo spremembe tiste, ki zahtevajo od organizacij prilagajanje in poznavanje lastnega stanja zrelosti, temveč tudi zavedanje o obstoju določene mere neznanja in prisotne lastne organizacijske inertnosti.

Različni deležniki razumejo zrelost organizacije na različne načine, saj lahko gledajo bodisi na zrelost skozi prizmo zagotavljanja kakovosti, bodisi skozi prizmo izvajanja procesov, bodisi skozi prizmo usmerjanja projektov (Iqbal, 2005). Tako lahko zrelost organizacije razumemo kot procesno zrelost (raven definiranosti, usmerjenosti, merjenja, nadzora in učinkovitosti le-teh), kot organizacijsko zrelost (raven sofisticiranosti le-te) ali kot raven zrelosti sposobnosti posameznikov, ki tvorijo organizacijo (Mettler, 2011). Navedeno je

tudi povzročilo, da obstajajo za to številni različni, predvsem parcialni, modeli ocenjevanja zrelosti, katerih začetki segajo v 1980-ta leta, ko je Software Engineering Institute razvil prvi takšen model, t.i. model zrelosti zmožnosti (Capability Maturity Model – v nadaljevanju CMM), ki se je usmerjal predvsem na ocenjevanje kakovosti in zrelosti procesov (Humphrey, 1987).

Do dandanes je nastalo precej različnih modelov ocenjevanja zrelosti, katerih glavni problem pa je navadno ta, da zanemarjajo predvsem celostni in strateški pogled na evalviranje organizacijske zrelosti. Namreč, večina teh modelov se namreč usmerja na parcialne elemente zrelosti, npr. v zvezi s projektnim menedžmentom (Project Management Maturity Model – PMMM; Organizational Project Management Maturity Model – OPM3), procesi (npr. Process Maturity Model – PMM), zunanjim izvajanjem del (Outsourcing Management Maturity Model), uvajanjem sprememb (Change Proficiency Maturity Model), organizacijsko strategijo (Strategic Management Maturity Model – SMMM) itd. (Copeland, 2003; Demir, 2018).¹

Bistvo teh modelov je, da poskušajo organizacijam postaviti vpogled v stanje njihove zrelosti kot elementa uspešnosti, pri čemer jim poskušajo podati ravno stanje etapne evolucije. Ti modeli izhajajo iz teoretične podmene, da se razvoj organizacij in njihovih zmožnosti dogajajo v nekih razvojnih in logično pogojenih korakih (Roeglinger idr., 2012). Namreč, modeli zrelosti se lahko uporabljajo bodisi v opisne namene (diagnosticiranje trenutnih zmožnosti in sposobnosti organizacije), bodisi v predpisujoče namene (evidentiranje smernic ukrepov za izboljšanje stanja zrelosti), bodisi v primerjalne namene (primerjanje stopnje zrelosti glede na sorodne organizacije) (Poepelbuss in Roeglinger, 2011). Modeli organizacijske zrelosti imajo tri glavne namene, in sicer omogočajo posameznim organizacijam ugotavljanje njihovega trenutnega stanja zrelosti, omogočajo ugotavljanje smeri potrebnega prihodnjega razvoja organizacij za povečanje ravni zrelosti, hkrati pa opredeljujejo tudi načine, kako priti do želenega prihodnjega stanja (Morgan, 2012).

Tipično modeli ocenjevanja organizacijske zrelosti izpostavljajo več ravni zrelosti. Na primer, OGC (2010) izpostavlja 5 ravni zrelosti, in sicer: (1) začetna raven zrelosti (procesi niso dokumentirani), (2) ponovljiva raven (osnovne menedžerske prakse so vzpostavljene); (3) opredeljena raven (procesi so dokumentirani, standardizirani in integrirani v delovanje organizacije), (4) menedžerirana raven zrelosti (kvantitativni in kvalitativni kriteriji za ugotavljanje performanse so definirani in se uporabljajo v ta namen) in (5) optimizirana raven zrelosti (organizacija se usmerja na optimiziranje

¹ Pri tem velja poudariti, da so naštetih le izbrani modeli, ki se najbolj pogosto pojavljajo predvsem v aplikativno usmerjeni literaturi iz navedenega področja. Glede na namen prispevka se zato ne spuščamo v analizo podrobnosti posameznih modelov, temveč izpostavljamo le neke njihove skupne značilnosti v nadaljevanju.

procesov, vključujoč tudi upoštevanje sprememb v okolju). Podobno tudi Northrup (2007) navaja 5 ravni zrelosti, ki naj bi bile: izhodišče, standardizacija, merjenje, nadzor in izboljšave. Izhajajoč iz organizacijskega vidika Presecan (2018) govori o 5 stopnjah organizacijske zrelosti, ki jo opisujejo začetna organizacija, nastajajoča organizacija, strukturirana organizacija, integrirana organizacija in optimizirana organizacija.

V tem kontekstu velja dodatno izpostaviti tudi, da se je ravno teorija in praksa iz področja menedžmenta kakovosti začela kot ena izmed prvih ukvarjati z vprašanjem standardizacije analize zrelosti, zato je bil v ta namen vzpostavljen poseben standard ISO 9004, ki posebej naslavlja vprašanje doseganja zrelosti organizacij na podlagi 5 stopenj: začetna organizacija, proaktivna organizacija, prilagodljiva organizacija, inovativna organizacija in zdržna organizacija (ISO, 2018).² Na podlagi navedenega lahko izpostavimo, da se sicer za različnimi modeli skriva precej podobnosti glede opredeljevanja ravni zrelosti organizacije, vsi ti modeli pa poudarjajo pomen gledanja na organizacijsko zrelost od zgoraj navzdol. Ti modeli ocenjevanja organizacijske zrelosti izhajajo iz ideje, da je organizacijska uspešnost rezultanta učinkovite in uspešne izrabe znanja v organizaciji, pri čemer torej ravno raven zrelosti vpliva na sposobnost izrabe tega znanja (Buckle, 2018). Tako ti modeli neposredno naslavlja dileme teorije organizacijskega obnašanja in teorije organizacijskega razvoja (Pasian idr., 2012). Ti modeli namreč predpostavljajo, da medsebojno povezani nabori kompetentno izrabljenega znanja in sposobnosti tvorijo koherentne ravni oziroma stopnje zrelosti (Krebs in Denton, 2006), kar je posebej evidentno v literaturi iz področja organizacijske zrelosti, ki naslavlja predvsem menedžerske vidike te tematike.³

Specifično pa velja izpostaviti, da se organizacijska zrelost ne želi ocenjevati le za procese, ampak tudi za organizacijsko sposobnost sodelovanja, soustvarjanja in koprodukcije, glede na že izpostavljeno analogijo. Za razliko od kakovosti, procesov, projektnega menedžmenta ipd., v obstoječi literaturi namreč ni zaslediti ravno obstoječega nabora virov, ki bi naslavljali organizacijsko zrelost iz tega vidika. Sicer so bili razviti v zadnjem času tudi nekateri modeli ugotavljanja zrelosti organizacij za sodelovanje, vendar se ne usmerjajo nadalje na področji soustvarjanja in koprodukcije. Tako je npr. Morgan (2012) glede na zgornjo analogijo razvil 5-stopenjsko lestvico ocenjevanja zrelosti organizacij za sodelovanje, ki zajema začetno stopnjo, ki jo predstavlja izhodiščna organizacija, tej stopnji pa sledijo raziskovalna organizacija,

2 Z vprašanjem zrelosti se ukvarjajo tudi nekateri drugi ISO standardi. Na primer, standard ISO/IEC 15504 je vzpostavil 6 ravni ocenjevanja organizacijske zrelosti vezano na uporabo IKT s t.i. SPICE metodologijo (glej Rouse, 2008), po kateri začetna raven 0 pomeni nevzpostavljeno organizacijo in procese, končna raven 5 pa optimizirano organizacijo in procese vezane na IKT.

3 Omeniti velja, da se s terminom zrelosti ukvarjata posebej intenzivno tudi motivacijska teorija v okviru psihologije in teorija agilnosti v okviru organizacijskih znanosti.

opredeljena organizacija, posnemalna organizacija, zadnjo stopnjo pa predstavlja prilagodljiva organizacija. Za prvo stopnjo zrelosti je značilna velika stopnja negotovosti, menedžerskega odpora in inercije, medtem ko je za prilagodljivo organizacijo značilno, da je spodobna neprestanih izboljšav, prilagajanja in sprejemanja pravih in pravilnih odločitev, pri čemer ta stopnja ne predstavlja končnega stanja, temveč le opisuje stanje zrelosti, v katerem so mogoče in sprejete stalne izboljšave.

Namreč, pri kreiranju modelov zrelosti se je potrebno zavedati, da morajo le-ti biti veljavni in zanesljivi, ključno je zagotavljanje softverske podpore, potrebno je zagotoviti njihovo standardizacijo ob hkratni prilagodljivosti, nuditi morajo možnosti benčmarkinga in certificiranja, nenazadnje pa je ključno, da je vzpostavljena jasna povezava med zrelostjo in performanso. Pri tem je potrebno biti še posebej pozoren na to, da se realnost ne poenostavlja preveč, da ne zanemarjajo alternativnih možnosti ravnanja in delovanja organizacij in da ne predpisujejo končnega stanja, temveč temeljijo na evoluciji in sposobnosti obvladovanja sprememb (Roeglinger idr., 2012).

Izhajajoč iz logike modeliranja je potrebno v nadaljnji fazi opredeliti dva elementa, in sicer v prvi fazi dejavnike zrelosti, v drugi fazi pa rezultate zrelosti. To predstavlja precejšnjo analogijo tudi raznim modelom kakovosti, npr. EFQM in CAF, ki predstavljata platformi za diagnosticiranje organizacijske kakovosti oziroma odličnosti. Ta dva modela predpostavljata procesni pogled na menedžment v organizacijah, s čimer omogoča vpogled in izboljšanje obstoječih organizacijskih struktur, hkrati pa organizacijam ponuja vpogled v dosegljivost zastavljenih ciljev. Logika modelov sledi iz integriranega pogleda na dejavnike, ki opredeljujejo zmožnosti neke organizacije (vodenje, ljudje, strategije, partnerstva in resursi, procesi), in posledično na ključne rezultate, ki opredeljujejo delovanje te organizacije (rezultati vezani na poslovanje, ljudi, uporabnike in družbene učinke) (EFQM, 2019; Nordborg, 2010).

4.3 Vloga in pomen soustvarjanja javnih storitev

Konkurenčnost sili organizacije k večjemu upoštevanju potreb strank. Da bi lahko preživel, povečali delež na trgu in uspeli v svoji želji, morajo organizacije vlagati v razvoj in inovacije. Stranke morajo spodbujati k aktivnejši vlogi pri proizvodnji blaga in storitev. Sodelovanje s strankami se nanaša na stopnjo vpletenosti stranke v proizvodnjo in dostavo storitev (Dabholkar, 1985). V literaturi pogosto zasledimo, da se soustvarjanje in koprodukcija pogosto uporabljata kot sinonima ali medsebojno zamenljiva termina (W. H. Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2015). V enem izmed zadnjih poskusov razlikovanja med soustvarjanjem in koprodukcijo je bila koprodukcija definirana kot »interaktivni proces, med katerim ponudniki in uporabniki javnih

storitev uporabljajo različne vire in zmogljivosti pri proizvodnji in dobavi«, medtem ko je bilo soustvarjanje definirano kot »proces, v katerem si vsaj dva javna ali zasebna akterja prizadevata rešiti skupni problem, izziv ali nalogo s konstruktivno izmenjavo različnih vrst znanja, virov, kompetenc in idej, ki povečujejo proizvodnjo vrednost v smislu vizij, načrtov, politik, strategij, regulativnih okvirjev ali storitev, bodisi s stalnim izboljševanjem učinkov ali rezultatov, bodisi z inovativnimi spremembami, ki preoblikujejo razumevanje problema ali naloge in vodijo do novih načinov za njegovo reševanje« (J. Torfing, Røiseland, & Sørensen, 2016). Soustvarjanje se pogosto enači tudi z inovacijami uporabnikov oz. soinovacijami. Stranke so vključene v razvoj novega izdelka, kjer nastopajo kot vir inovacij za izboljšanje vrednosti novega izdelka ali storitve (Constantinides, Wittenberg, & Lorenzo-Romero, 2014).

V javnem sektorju izhajajo inovacije predvsem iz potrebe uprave po izboljšanju odzivnosti storitev za zagotavljanje individualnih in lokalnih potreb (Alves, 2013). Učinkovite upravne in javne storitve so odvisne od uspešnih inovacij, saj le-te omogočajo boljše načine zadovoljevanja potreb strank, reševanja problemov ter uporabe virov in tehnologije. Inovacije v javnem sektorju pripomorejo k izboljšanju uspešnosti javnih storitev, povečanju javne vrednote, zadovoljitvi pričakovanj državljanov in prilagajanju potrebam državljanov, izboljšanju učinkovitosti storitev in znižanju stroškov (Mulgan, G. and Albury, 2003). V poročilu »Innovation Nation« je bilo zapisano, da bodo inovacije v javnem sektorju najpomembnejše, pri doseganju ekonomskih in družbenih izzivov v 21. stoletju (Department for Innovation Universities & Skills, 2008). Jasni cilji, svoboda eksperimentiranja in kombinacija znanj različnih deležnikov so pomembni, če želimo v javni upravi spodbujati inovativnost (van Duivenboden & Thaens, 2007). Sodelovanje in učenje sta zato pomembna vira novega znanja in spodbujata kreativnost in inovativnost (Hermans, Klerkx, & Roep, 2015). Inovativnost je pogosto opisana kot »nove ideje, ki delujejo« (Mulgan, G. and Albury, 2003) ali »nove stvari, ki so uporabne« (McKeown, 2008), vendar bomo zaradi lažjega razumevanja uporabljali razlago, da je inovativnost nameren in proaktiven proces, ki vsebuje generiranje in praktično sprejemanje in širjenje novih in kreativnih idej, katerih cilj je ustvariti kakovostne spremembe v določenem kontekstu (Sørensen & Torfing, 2011). Zaradi vse večjih gospodarskih, okoljskih in družbenih izzivov ter zahtev državljanov, mora postati javna uprava inovativna (Albury, 2011; Bommert, 2010; Sandford, 2001). Skupne inovacije so izrazit pristop k javnim inovacijam, ki ohranjajo idejo, da so inovacije plod prizadevanj posameznikov, ki delujejo v spodbudnem okolju in prejemajo podporo sponzorjev ter ideje, da pozitivne in negativne spodbude v kombinaciji z novim poudarkom na merjenju uspešnosti močno spodbujajo inovacije v javnem sektorju. Ideje so sicer privzete iz zasebnega sektorja, vendar skupne inovaci-

je nudijo alternativni pristop k inovacijam, ki je še posebej primeren za javni sektor. Skupne inovacije odpirajo javno birokracijo z vključevanjem različnih javnih in zasebnih akterjev v procese kreativnega reševanja problemov. Izmenjava različnih izkušenj, idej in mnenj lahko zmoti ustaljene prakse in njihove kognitivne in normativne podlage, kar lahko sproži transformativne učne procese, hkrati pa gradijo skupno lastništvo nad novimi in drznimi rešitvami (Jacob Torfing, 2019).

Moderne javne organizacije morajo postati del dinamičnega inovativnega ekosistema, kjer soustvarjajo vrednost z državljani, upravo, oblikovalci politik in drugimi javnimi in zasebnimi organizacijami in institucijami (Rychkova & Zdravkovic, 2017). Avtorji W. Voorberg idr. (2017) so dokazali, da proces soustvarjanja vpliva na prilagoditve regulativnega okvira in spremembe politik. Zaradi vključenosti akterjev kot soustvarjalcev pri ustvarjanju javnih storitev, je učenje potrebno, da bi prišlo do spremembe politike. Freebairn idr. (2017) so predstavili primer, kjer so s procesom soustvarjanja s pomočjo mobilizacije znanja različnih deležnikov (oblikovalci politik, raziskovalci, znanstveniki, zdravniki in potrošniki) raziskovali politike in zdravstvene storitve, da bi našli ključne teme v javnem zdravstvu. Opozorili so, da je enakovrednost vseh deležnikov pomemben element pri procesu soustvarjanja.

Sodelovanje z drugimi deležniki pa lahko vodi tudi do souničenja vrednosti pred, med in po samem sodelovanju. Ti razlogi so npr. pomanjkanje informacij, neustrezna stopnja zaupanja, napake, nezmožnost za delo, nepripravljenost na spremembe, pomanjkanje jasnih pričakovanj, prelaganje krivde na drugega in nedostojno ravnanje strank (Järvi, Kähkönen, & Torvinen, 2018). Plé & Cáceres (2010) trdita, da lahko do souničenja vrednosti pride tudi zaradi namerne ali naključne napačne uporabe virov v samem interakcijskem procesu med storitvenimi sistemi (omejeno na organizacijo in njihove stranke). Souničenje vrednosti torej pomeni, da ko akter (npr. stranka) združi svoje vire z drugo stranko (npr. organizacijo), se blaginja enega ali obeh zmanjša. Zmanjšanje blaginje je posledica razhajanj med pričakovanji vsaj enega od akterjev glede združitve virov (Plé, 2017). Nekateri avtorji so opozarjali na dejstvo, da ima lahko tudi medsebojno sodelovanje med javnimi in zasebnimi akterji škodljive posledice in lahko vodi do souničenja javne vrednote (Echeverri & Skålén, 2011; Plé & Cáceres, 2010). V samem kontekstu javne uprave sta Uppstrom & Lonn (2017) opozorila, da se moramo pri razvoju in vrednotenju pobud e-uprave zavedati tako učinkov soustvarjanja kot souničevanja vseh vpletenih deležnikov. Posledično bi bilo mogoče ustvariti razširjen okvir oz. model, ki bi vpletenim akterjem s pripravljenimi smernicami pomagal pri izogibanju oz. zmanjševanju pojava souničevanja vrednosti (Lintula, Tuunanen, & Salo, 2017). Pomoč pri rešitvi teh problemov zato predstavlja razvoj modelov vrednotenja zrelosti organizacij in storitev.

4.4 Metodologija

Metodologija zbiranja podatkov je bila pregled literature. Razvoj modela temelji na teoretičnih podmenah s področja modeliranja in ocenjevanja organizacijske zrelosti ter skupnega inoviranja in soustvarjanja javnih storitev.

Delovna metoda je bila modeliranje, ki temelji na logiki opredelitve kriterijev, pri čemer se fokusira predvsem na vhodne in izhodne elemente opredeljevanja stanja organizacije, zato je ta logika primernejša predvsem v primerih, kjer nas ne zanimajo toliko postopkovno-procesni elementi delovanja organizacij, predvsem zato, ker daje med drugim tudi večjo težo sistemskemu pristopu in opredelitvi vodenje, hkrati pa omogoča tudi različno uteževanje pomena posameznih kriterijev. Nenazadnje, takšen pristop je tudi pomemben iz vidika motivacije za ugotavljanje stanja organizacije, kjer prevladujejo predvsem notranji vidiki želje po izboljšanju stanja, kar daje dodatno vrednost uporabi takšne metodologije. Logika birokratskega pristopa standardizacije, ki jo postavljajo na primer ISO standardi, je namreč precej rigidna, usmerjena pa je predvsem na motivacijo, ki prihaja iz potrebe po dokazovanju nekega stanja organizacije v okolju (Saizarbitoria idr., 2010).

Koraki razvoja modela so bili: (1) analiza modelov organizacijske zrelosti s poudarkom na oceni sposobnosti organizacije za strateški menedžment, inoviranje, sodelovanje in komuniciranje, (2) analiza modelov kakovosti in odličnosti s poudarkom na ISO, EFQM in CAF modelih, (3) analiza literature in primerov soustvarjanja in skupnega inoviranja, (4) izbira izhodišča rešitve za okvir razvoja zmožnosti za skupno inoviranje v organizacijah javne uprave, (5) analiza kriterijev izbranih modelov zrelosti, (6) opredelitev modelov zrelosti in njihovih karakteristik, (7) analiza ocenjevanja stopenj zrelosti in izbira lestvice in (8) opisna opredelitev stopenj zrelosti po posameznih kriterijih in modelih, (9) priprava osnovnih usmeritev za samoocenjevanje s pomočjo modela.

Na osnovi rezultatov analize v prvih treh korakih smo za osnovno izhodišča rešitve izbrali Okvir inoviranja ("Innovation Framework -", n.d.), ki opredeljuje tri skupine dejavnikov (usmerjanje inovacij, nastajanje inovacij, klima inoviranja) in rezultate, s po tremi dejavniki. V okvir smo razporedili 23 dejavnikov oziroma ovir pri soustvarjanju javnih storitev, ki smo jih pridobili s študijem relevantne literature in pregledom primerov soustvarjanja. Izhodiščni nabor kriterijev smo nato preverili in ga uskladili z nekaterimi drugimi modeli, ki obravnavajo zmožnosti organizacije za zrelost procesov (Hammer, 2007), zmožnost organizacij za inoviranje (Dadfar, Dahlgaard, Brege, & Alamirhoor, 2013b) okvir odprtega inoviranja (Enkel, Bell, & Hogenkamp, 2011), model odličnosti (Wendt, Bechu, Faremo, & Kostwein,

n.d.) in model samo ocenjevanja CAF (Urabl, n.d.). in model samo ocenjevanja CAF (Urabl, n.d.).

Kočni rezultat je okvir zrelosti organizacij za skupno inoviranje in soustvarjanje javnih storitev, ki vključuje tri modele zrelosti, usmerjanje inovacij, nastajanje inovacij in klima inoviranja. Stanje zrelosti je ovrednoteno s petstopenjsko lestvico na ravni modelov zrelosti, za skupine kriterijev in za vsak kriterij posebej. Stopnje zrelosti so (Essmann, 2009): (1) Organizacija je osredotočena na operativno delovanje. Inoviranje je nekonsistentno in nepredvidljivo; (2) Potreba po inoviranju je prepoznana inovacije so jasno definirane. Output inovacij je nekonsistenten, vendar sledljiv; (3) Organizacija ima opredeljene ustrezne prakse, procedure in orodja. Vzpostavlja inovacije so zaposleni. Outputi inovacij so konsistentni in prinašajo rezultate; (4) Organizacija uporablja ustrezne prakse, procedure in orodja. Vzpostavljen je interni inovacijski model. Output inovacij je konsistenten in vir vrednosti za uporabnike; (5) Prakse, procedure in orodja so institucionalizirane. Posamezniki so opolnomočeni za inoviranje. Sinhronizacija poslovne in inovacijske strategije prinaša sinergijo. Outputi inovacij zagotavljajo rast vrednosti za uporabnike

4.5 Okvir zrelosti organizacij za skupno inoviranje in soustvarjanje vrednosti storitev

Kot že omenjeno, okvir zrelosti za skupno inoviranje in soustvarjanje javnih storitev vključuje tri modele zrelosti, ki jih predstavljamo v nadaljevanju poglavja. Modele predstavljamo v tabelah, kjer so prikazane skupine kriterijev ("Innovation Framework -," n.d.), dejavniki in ovire soustvarjanja, ki smo jih pridobili iz literature o soustvarjanju in primerih soustvarjanja, izbrani kriteriji in opisa stanja zrelosti. Kot smo omenili, smo model postavili s petimi stopnjami zrelosti, zaradi omejitve obsega prispevka pa navajamo samo opise polne stopnje zrelosti.

4.5.1 Usmerjanje inovacij

Prvi model naslavlja strateško raven delovanja organizacije (Tabela 1). Njegov pomen je zaobsežen v dveh vprašanjih: (1) Ali je strategija skupnega inoviranja in soustvarjanja javnih storitev usklajena s strategijo organizacije na splošno?; (2) Kako odzivna je organizacija na priložnosti za inoviranje in ustvarjanje javnih storitev?

Tabela 1: Model zrelosti organizacij za usmerjanje inovacij

Skupine kriterijev ("Innovation Framework -" n.d.)	Izbrani kriteriji	Stanje zrelosti
Vodenje in vizija	Močno vodstvo in vizija (Williams, Kang, & Johnson, 2016) Zavedanje o poslanstvu organizacije Odprt odnos do participacije državljanov (W. H. Voorberg et al., 2015)	Vizija naše organizacije temelji na soustvarjanju vrednosti za uporabnike in družbo
		Poslanstvo naše organizacije je posvečeno soustvarjanju vrednosti za uporabnike in družbo
		Vodstvo aktivno razvija sodelovanja in soustvarjanja z državljani in NVO
Strategija	Preoblikovanje splošne strateške vizije in poslanstva tako da odraža nujno potrebo po inovativnem soustvarjanju javne vrednosti (McCabe, 2015)	Strategija skupnega inoviranja in soustvarjanja je celovito integrirana v splošno strategijo organizacije
		Postavljeni so merljivi strateški cilji sodelovanja in soustvarjanja
		Uveljavljen je pristop stalnega izboljševanja na osnovi principa agilnosti
Viri	Zavedanje o poslanstvu organizacije Aktivno vključevanje ključnih akterjev na najvišji ravni (Touati & Maillet, 2018)	Zaposleni in ključni akterji se zavedajo poslanstva organizacije za soustvarjanje
		V procese inoviranja in soustvarjanja so vključeni vsi ključni akterji na najvišji ravni (nadzor, vodstvo, skupnost)
		Na izzive in priložnosti za skupno inoviranje in soustvarjanje javnih storitev se sproti odzivamo, obenem pa aktivno vzpodbujamo nastajanje novih idej in projektov.

4.5.2 Nastajanje inovacij

Drugi model se nanaša na izvajalsko raven delovanja organizacije (Tabela 2). Njegov pomen je zaobsežen v vprašanjih: (1) Ali zaposleni razumejo, kaj se pričakuje od njih?; (2) Ali imajo zaposleni spretnosti in podporo, ki je potrebna za izpolnitev pričakovanj?.

Tabela 2: Model zrelosti organizacij za nastajanje inovacij

Skupine kriterijev ("Innovation Framework -", n.d.)	Izbrani kriteriji	Stanje zrelosti
Procesi	Interakcije udeležencev inovacijskih procesov organizacije se odvijajo v homogenih skupinah sodelavcev procesa (Edelenbos, van Meerkerk, & Schenk, 2018), Pristen dialog med udeleženci (Pestoff, 2014)) Čas (Burall & Hughes, 2015) Jasna pričakovanja in cilji (Fledderus, Brandsen, & Honingh, 2014) Dostopnost digitalnih tehnologij (Griffiths, 2013)	Imamo učinkovite mehanizme za menedžment sprememb procesov od ideje do uspešne implementacije (Dadfar, Dahlggaard, Brege, & Alamirhor, 2013a)
		Vodstvo in zaposleni skrbijo za stalno izboljševanje procesov in storitev.
		Imamo jasno postavljena pričakovanja in cilje na področju skupnega inoviranja in soustvarjanja (za vodstvo, oddelke oziroma enote in zaposlene).
		Imamo vzpostavljen informacijski sistem, ki omogoča celovit vpogled v vse procese in storitve.
		Zagotavljamo sistematično notranje in zunanje ocenjevanje skupnega inoviranja in soustvarjanja vrednosti za uporabnike in družbo
Menedžment znanja	Medijska promocija (Ostling, 2017) Informacije o preteklih aktivnostih (Pestoff, 2014))	Sistematično spremljamo dobre prakse na področju skupnega inoviranja in jih smiselno vključujemo v lastne procese in storitve.
		Skrbimo za implementacijo iniciativ, ki s pomočjo medijev vplivajo na zavedanje o vključevanju deležnikov pri inovativnem reševanju družbeno-ekonomskih in okoljskih izzivov.
		Naša organizacija se uči iz svojih aktivnosti in dosežkov na področju skupnega inoviranja ter išče in izkorišča priložnosti za izboljšanje.
		Zagotavljamo različne vrste usposabljanja razvoj kompetenc za skupno inoviranje in soustvarjanje vrednosti za uporabnike ter družbo.
Trajnost	Močna organizacijska zmogljivost (Andrews & Brewer, 2013) Proračunske omejitve (Martin, 2018) Finančna zdržnost (Farr, 2016)	Stalno razvijamo organizacijsko zmogljivost za trajno zagotavljanje vrednosti za uporabnike in družbo.
		Proračunske omejitve so za nas izziv za razvoj inovativnih rešitev za trajno soustvarjanje vrednosti z vključevanjem virov in zmognosti vseh deležnikov naše dejavnosti.
		Usmeritev v skupno inoviranje je zagotovilo stalne rasti soustvarjanja vrednosti za uporabnike in družbo v okviru danih finančnih okvirov

Tabela 3: Model zrelosti klime inoviranja

Skupine kriterijev ("Innovation Framework", n.d.)	Izbrani kriteriji	Stanje zrelosti
Možnosti	Motivacija deležnikov (obstoj jasnih vzpodbud za soustvarjanje (W. H. Voorberg et al., 2015))	Imamo vzpostavljen celovit motivacijski okvir vzpodbujanje skupnega inoviranja in soustvarjanja.
	V skupnost usmerjena motivacija (Van Eijk & Steen, 2016a))	Vodstvo in zaposleni razvijajo in predajajo storitve v skladu s potrebami in pričakovanji uporabnikov.
	Politična podpora (ustrezne vladne interakcije (Bovaird, Stoker, Jones, Loeffler, & Pinilla Roncancio, 2016))	Za skupno inoviranje in soustvarjanje imamo močno podporo političnih akterjev.
	Profil organizacije (kompatibilnost javne organizacije s participacijo državljanov (W. Voorberg, Bekkers, Timeus, Tonurist, & Tummers, 2017)),	Naša organizacijska struktura je povsem prilagojena sodelovanju z državljani, nevladnimi organizacijami in gospodarskimi subjekti na področju inoviranja in soustvarjanju storitev.
Inovacijska kultura	Pripravljenost za inoviranje (Meričkova, Nemec, & Svidronova, 2015)	Uporabljamo kreativne metode pristope za pridobivanje in uveljavljanje inovativnih idej za soustvarjanje vrednosti za uporabnike.
	Sprejemanje pomembnih sprememb (Williams, Kang, & Johnson, 2016)	Skrbimo in delujemo (vodstvo in zaposleni) za soustvarjanje vrednosti v okviru sočasnih in prihodnjih potreb uporabnikov.
	Zaupanje (podpora sodelavcev in mentorstvo) (Bianchi, Bovaird, & Loeffler, 2017)	Neprestano izboljševanje je integralni del procesov in storitev naše organizacije ter temelji na prenosu znanja in upoštevanju predlogov zaposlenih in drugih deležnikov.
Sodelovanje	Ali ima organizacija omrežje za soustvarjanje (Meričkova et al., 2015) Tradicija delitve avtoritete z drugimi organizacijami ali posamezniki (W. Voorberg, Bekkers, Flemig, idr., 2017)	Imamo identificirane in ustrezno kategorizirane vse pomembnejše deležnike.
		Imamo (vodstvo in zaposleni) večplastno sliko potreb uporabnikov še posebej tistih, ki se nanašajo neposredno na naše ključne storitve.
		Pri odkrivanju in razvoju inovativnih rešitev sistematično sodelujemo z vsemi pomembnimi deležniki.
		Vedno upoštevamo inovativne ideje in predloge uporabnikov, jih z vso skrbnostjo razdelamo in če je le mogoče tudi realiziramo.

4.5.3 Klima inoviranja

Model zrelosti klime inoviranja se nanaša na odnos organizacije do inovativnih idej in obsega ter kakovosti mreženja z uporabniki in drugimi deležniki (Tabela 3). Njegov pomen je zaobsežen v vprašanjih: (1) Kako sodelovalna je organizacija?; (2) Ali je organizacija dojemljiva za inovativne ideje zaposlenih, uporabnikov in drugih deležnikov?

4.6 Zaključek

V pričujočem prispevku smo predstavili rezultate pilotne študije kriterijev za ocenjevanje zrelosti organizacije javnega sektorja za skupno inoviranje in soustvarjanje vrednosti javnih storitev. Oblikovani okvir smo utemeljili na dveh teoretičnih osnovah in sicer pristopih k modeliranju in ocenjevanju organizacijske zrelosti ter skupnem inoviranju in soustvarjanju vrednosti javnih storitev. Soustvarjanje vrednosti s strankami oz. akterji je v današnjem času ključno za uspešen trajni razvoj in poslovanje organizacij, tako zasebnih kot javnih. Soustvarjanje vrednosti ima veliko dodano vrednost pri razvoju in izvajanju storitev (Plé & Cáceres, 2010), vendar zahteva spremembe tako v miselnosti kot delovanju organizacij. Zahtevnost sprememb in kompleksno okolje sodelovanja z deležniki odpira številne dejavniki in ovire, ki vplivajo na uspešno izveden proces skupnega inoviranja in soustvarjanja.

Predstavljeni okvir zrelosti za skupno inoviranje in soustvarjanje javnih storitev je prvo orodje, s katerim si lahko menedžer pomaga pri ocenjevanju stopnje zrelosti organizacije za soustvarjanje javnih storitev. Okvir je sestavljen iz treh modelov, s katerimi ocenimo zrelost posameznih ravni v organizaciji. Prvi model naslavlja strateško raven organizacije, drugi izvajalsko raven, medtem ko se tretji model osredotoča na sam odnos organizacije do inovativnih idej in obsega ter kakovosti mreženja z uporabniki in drugimi deležniki.

Model je umeščen v predhodno raziskovanje zrelosti procesov v organizacijah, kjer se sicer večina avtorjev osredotoča na zrelost procesov kot takih, so pa vse pogostejše tudi rešitve, ki upoštevajo, da je treba zrelost obravnavati na dveh ravneh, na organizacijski (strateški) in procesni ravni (Dadfar et al., 2013).

Predstavljeni model je prvi korak na poti do celovitega okvira ocenjevanja zrelosti organizacij za skupno inoviranje in soustvarjanje vrednosti javni storitev. Predstavljeni okvir zrelosti na organizacijski ravni je izhodišče za oblikovanje celovitega okvira za ocenjevanje zrelosti organizacij, ki bo temeljil na ocenjevanju ekspertov (notranjih ali zunanjih) stopnje zrelosti kriterijev zrelosti, kakor so navedeni v predstavljenem modelu. Kot izhaja iz teoretičnih izhodišč, je treba tovrstne rešitve preveriti tako z vidika veljavnosti kot zanesljivosti, kar pomeni, da bomo morali model preizkusiti na dovolj primerih, da ga bomo lahko ocenili tako s kvalitativnega kot kvantitativnega vidika.

Ob številnih pristopih in modelih na področju kakovosti se lahko ob odločanju o razvoju okvirov in modelov vprašamo tudi o prispevku, ki ga specifičen okvir prinaša. Pri našem modelu gre za sočasen pogled na delovanje javnih institucij, ki nadgrajuje paradigmi novega javnega menedžmenta in novega javnega upravljanja s soustvarjanjem in koprodukcijo javnih storitev (Albury, 2011; Alves, 2013; Bianchi et al., 2017; Bommert, 2010; Bovaird et al., 2016; Echeverri & Skalen, 2011; Fledderus et al., 2014; Jarvi et al., 2018; McCabe, 2016; Meričkova et al., 2015; Ostling, 2017; Pestoff, 2014; J. Torfing et al., 2016; Jacob Torfing, 2019; Touati & Maillet, 2018; Van Eijk & Steen, 2016b; Voorberg et al., 2017).. Študije na tem področju so večinoma ali teoretične ali kvalitativne. Zato je potreba po preseganju trenutnega stanja in razvoju rešitev, ki bodo dale trudu na tem področju tudi kvantitativno podlago, evidentna. V tej luči je naš prispevek prvi korak na poti k empirični obravnavi problematike, ki bo predmet našega raziskovanja v prihodnje. Prav zaradi iskanja novih poti na tem področju, pa delimo lastne ideje in rešitve z drugimi raziskovalci in na ta način poskušamo skrajšati pot in čas od kakovostnih teoretičnih in praktičnih rešitev.

Raziskava, predstavljena v članku, je financirana iz programa za raziskave in inovacije Evropske unije Horizon 2020 (pogodba št. 770591).

This research received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement No 770591.

Viri in literatura

- Albury, D. (2011). Creating the Conditions for Radical Public Service Innovation. *Australian Journal of Public Administration*, 70(3), 227–235. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2011.00727.x>
- Alves, H. (2013). Co-creation and innovation in public services. *Service Industries Journal*, 33(7–8), 671–682. <https://doi.org/10.1080/02642069.2013.740468>
- Andrews, R., & Brewer, G. A. (2013). Social Capital, Management Capacity and Public Service Performance. *Public Management Review*, 15(1), 19–42. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.662445>
- Bianchi, C., Bovaird, T., & Loeffler, E. (2017). Applying a Dynamic Performance Management Framework to Wicked Issues: How Coproduction Helps to Transform Young People's Services in Surrey County Council, UK. *International*

- Journal of Public Administration, 40(10), 833–846. <https://doi.org/10.1080/01900692.2017.1280822>
- Bommert, B. (2010). Collaborative innovation in the public sector. In *International Public Management Review*, 11(1), 15–33. <https://doi.org/10.4337/9781849809757.00032>
- Bovaird, T., Stoker, G., Jones, T., Loeffler, E., & Pinilla Roncancio, M. (2016). Activating collective co-production of public services: Influencing citizens to participate in complex governance mechanisms in the UK. In *International Review of Administrative Sciences*, 82(1), 47–68. <https://doi.org/10.1177/0020852314566009>
- Buckle, P. (2018): Maturity Models for Systems Thinking. *Systems*, 23, 6.
- Burall, S., & Hughes, T. (2015). The hidden politics of policy design. In *Designing Public Policy For Co-Production* (pp. 71–80). <https://doi.org/10.1332/polycypress/9781447316695.003.0007>
- Constantinides, E., Wittenberg, K. A., & Lorenzo-Romero, C. (2014). Co-Innovation: Motivators and inhibitors for customers to participate in online co-creation processes. The 13th International Marketing Trends Conference, (January), 1–11.
- Copeland, L. (2003): The Maturity Maturity Model (M3): Guidelines for Improving the Maturity Process. CM Crossroads. Dostopno na: <https://www.cmcrossroads.com>.
- Dabholkar, P. A. (1985). HOW TO IMPROVE PERCEIVED SERVICE QUALITY BY INCREASING CUSTOMER PARTICIPATION Pratibha A. Dabholkar, Georgia State University. 483–484.
- Dadfar, H., Dahlgaard, J. J., Brege, S., & Alamirhoor, A. (2013). Linkage between organisational innovation capability, product platform development and performance: The case of pharmaceutical small and medium enterprises in Iran. *Total Quality Management and Business Excellence*, 24(7–8), 819–834. <https://doi.org/10.1080/14783363.2013.791102>
- Demir, F. (2018): A Strategic Management Maturity Model for Innovation. *Technology Innovation Management Review*, 8, 11, 13–21.
- Department for Innovation Universities & Skills. (2008). *Innovation Nation*. In Innovation Nation. London: TSO (The Stationery Office).
- Echeverri, P., & Skålén, P. (2011). Co-creation and co-destruction: A practice-theory based study of interactive value formation. *Marketing Theory*, 11(3), 351–373. <https://doi.org/10.1177/1470593111408181>
- Edelenbos, J., van Meerkerk, I., & Schenk, T. (2018). The Evolution of Community Self-Organization in Interaction With Government Institutions: Cross-Case Insights From Three Countries. *American Review of Public Administration*, 48(1), 52–66. <https://doi.org/10.1177/0275074016651142>
- EFQM (2019): EFQM Model 2013. Brussels: European Foundation for Quality Management.

- Enkel, E., Bell, J., & Hogenkamp, H. (2011). OPEN INNOVATION MATURITY FRAMEWORK. *International Journal of Innovation Management*, 15(06), 1161–1189. <https://doi.org/10.1142/S1363919611003696>
- Essmann, H. (2009). An Innovation Capability Maturity Model – Development and Initial Application. 3(5), 12.
- Farr, M. (2016). Co-Production and Value Co-Creation in Outcome-Based Contracting in Public Services. *Public Management Review*, 18(5), 654–672. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111661>
- Fledderus, J., Brandsen, T., & Honingh, M. (2014). Restoring Trust Through the Co-Production of Public Services: A theoretical elaboration. *Public Management Review*, 16(3), 424–443. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.848920>
- Freebairn, L., Rychetnik, L., Atkinson, J. A., Kelly, P., McDonnell, G., Roberts, N., ... Redman, S. (2017). Knowledge mobilisation for policy development: Implementing systems approaches through participatory dynamic simulation modelling. *Health Research Policy and Systems*, 15(1), 1–12. <https://doi.org/10.1186/s12961-017-0245-1>
- Gouillart, F., & Hallett, T. (2015). Co-Creation in Government. *Stanford Social Innovation Review*, Spring 2015.
- Griffiths, M. (2013). Empowering Citizens: A Constructivist Assessment of the Impact of Contextual and Design Factors on Shared Governance. *Public Affairs and Administration*, 1443–1461. <https://doi.org/10.4018/978-1-4666-8358-7.ch071>
- Hammer, M. (2007). The Process Audit. *Harvard Business Review*, April.
- Hermans, F., Klerkx, L., & Roep, D. (2015). Structural Conditions for Collaboration and Learning in Innovation Networks: Using an Innovation System Performance Lens to Analyse Agricultural Knowledge Systems. *Journal of Agricultural Education and Extension*, 21(1), 35–54. <https://doi.org/10.1080/1389224X.2014.991113>
- Humphrey, W.S. (1987): Characterizing the software process: A maturity framework. Pittsburgh: Carnegie Mellon University, Software Engineering Institute.
- Innovation Framework -. (n.d.). Retrieved July 31, 2019, from <https://www.efqm.org/index.php/excellence-builders/innovation-excellence/innovation-framework/>
- Iqbal, S. (2005): A unified strategic view of organizational maturity. PMI Global Congress. Newtown Square: Project Management Institute.
- ISO (2018): ISO 9004:2018. Dostopno na: <https://www.iso.org/standard/70397.html>.
- Järvi, H., Kähkönen, A. K., & Torvinen, H. (2018). When value co-creation fails: Reasons that lead to value co-destruction. *Scandinavian Journal of Management*, 34(1), 63–77. <https://doi.org/10.1016/j.scaman.2018.01.002>
- Krebs, D., Denton, K. (2006): Explanatory limitations of cognitive-developmental approaches to morality. *Psychological Review*, 113, 672–675.

- Lintula, J., Tuunanen, T., & Salo, M. (2017). Conceptualizing the Value Co-Destruction Process for Service Systems: Literature Review and Synthesis. *Proceedings of the 50th Hawaii International Conference on System Sciences* (2017), 1632–1641. <https://doi.org/10.24251/hicss.2017.197>
- Ludden, P., idr. (2004): OPM3 in a CMM World – EDS Ireland's (a CMMI3 organization) experience with OPM3. PMI Global Congress. Newtown Square: Project Management Institute.
- Martin, D. (2018). Lean in a cold fiscal climate: The public sector in an age of reduced resources. *Public Money and Management*, 38(1), 29–36. <https://doi.org/10.1080/09540962.2018.1389501>
- McCabe, P. (2015). Challenges in policy redesign. In *Designing Public Policy For Co-Production* (pp. 63–70). <https://doi.org/10.1332/politypress/9781447316695.003.0006>
- McKeown, M. (2008). *The truth about innovation*. London, England: Prentice Hall.
- Merickova, B. M., Nemec, J., & Svidronova, M. (2015). Co-creation in local public services delivery innovation: Slovak experience. *Lex Localis*, 13(3), 521–535. [https://doi.org/10.4335/13.3.521-535\(2015\)](https://doi.org/10.4335/13.3.521-535(2015))
- Mettler, T. (2011): Maturity assessment models: a design science research approach. *International Journal of Society Systems Science*, 3, 1-2, 81-98.
- Morgan, J. (2012): *The Collaborative Organization: A Strategic Guide to Solving Your Internal Business Challenges Using Emerging Social and Collaborative Tools*. New York: McGraw-Hill.
- Mulgan, G. and Albury, D. (2003). *Innovation in The Public Sector. This Paper Has Been Prepared to Stimulate Discussion: It Is Not a Statement of Government Policy*, (October), 1–40.
- Nordborg, J. (2010): *Survey Report: Applying Quality Management Framework in Innovation Agencies - Report based on findings of the 1st Pilot Assessment in Spring 2010*. Stockholm: INNO-Partnering Forum.
- Northrup, J.A. (2007): *Every Organization Can Implement OPM3!: A Comprehensive Playbook for Project Management Process Improvement & PMO Governance*. Marion: Triple Constraint, Inc.
- Oertzen, A., Odekerken-Schröder, G., Brax, S.A., & Mager, B. (2018). Co-creating services—conceptual clarification, forms and outcomes. *Journal of Service Management*, 29(4), 641–679. <https://doi.org/10.1108/JOSM-03-2017-0067>
- OGC (2010): *P3M3 – Project Management Self-Assessment*. London: Office of Government Commerce.
- Ostling, A. (2017). Social Innovation in Practice: Opportunities for Citizens and Governments. *Beyond Bureaucracy, Public Administration and Information Technology*, 25, 117–131. https://doi.org/10.1007/978-3-319-54142-6_2
- Pasian, B., idr. (2012): Project management maturity: A critical analysis of existing and emergent factors. *International Journal of Managing Projects in Business*, 5, 146–157.

- Pestoff, V. (2014). Collective Action and the Sustainability of Co-Production. *Public Management Review*, 16(3), 383–401. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841460>
- Plé, L. (2017). Why Do We Need Research on Value Co-destruction? *Journal of Creating Value*, 3(2), 162–169. <https://doi.org/10.1177/2394964317726451>
- Plé, L., & Cáceres, R. C. (2010). Not always co-creation: Introducing interactional co-destruction of value in service-dominant logic. *Journal of Services Marketing*, 24(6), 430–437. <https://doi.org/10.1108/08876041011072546>
- Poepelbuss, J., Roeglinger, M. (2011): What makes a useful maturity model? A framework of general design. *European Conference on Information Systems (ECIS)*, Helsinki, volume 19.
- Presecan, M. (2018): Five Levels of Organizational Maturity: Performance Management Perspective. *Performance Magazine*, 11. oktober 2018. Dostopno na: <https://www.performancemagazine.org>.
- Roeglinger, M. idr. (2012): Maturity Models in Business Process Management. *Business Process Management Journal*, 18, 2.
- Rohrbeck, R. (2010): Towards a Maturity Model for Organizational Future Orientation. *Academy of Management Annual Meeting Proceedings*.
- Rouse, M. (2008): Software Process Improvement and Capability Determination (SPICE). Dostopno na: <https://searchsoftwarequality.techtarget.com/definition/Software-Process-Improvement-and-Capability-determination>
- Rychkova, I., & Zdravkovic, J. (2017). Towards Decentralized IT Governance in the Public Sector: A Capability-oriented Approach. In L. Rusu & G. Viscusi (Eds.), *Information Technology Governance in Public Organizations* (pp. 107–132). https://doi.org/10.1007/978-3-319-46568-5_34
- Sandford, B. (2001). Encouraging innovation in the public sector. *Journal of Intellectual Capital*, 2(3), 310–319.
- Saizarbitoria, I.H., idr. (2010): ISO 9001 Vs. EFQM: A comparative analysis based on external independent data. 4th International Conference on Industrial Engineering and Industrial Management, Donostia-San Sebastián, September 8–10, 2010.
- Senge, P.M. (1990): *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*. London: Doubleday/Currency.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration and Society*, 43(8), 842–868. <https://doi.org/10.1177/0095399711418768>
- Stake, R.E. (1995): *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks: Sage.
- Torfing, J., Røiseland, A., & Sørensen, E. (2016). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits and ways forward. *Administration & Society*.
- Torfing, Jacob. (2019). Collaborative innovation in the public sector: The argument. *Public Management Review*, 21(1), 1–11. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1430248>

- Torkia, E., Cassivi, L. (2008): E-Collaboration: A Dynamic Enterprise Model. V: Kock, N. (ur): *Encyclopedia of E-Collaboration*. Hershey: IGI Global, 216-225.
- Touati, N., & Maillet, L. (2018). Co-creation within hybrid networks: What can be learnt from the difficulties encountered? The example of the fight against blood- and sexually-transmitted infections. *International Review of Administrative Sciences*, 84(3), 469–485. <https://doi.org/10.1177/0020852317741679>
- Uppström, E., & Lönn, C. M. (2017). Explaining value co-creation and co-destruction in e-government using boundary object theory. *Government Information Quarterly*, 34(3), 406–420. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.08.001>
- Urabl, G. (n.d.). CAF_BROCHURE_ENGL. 101.
- van Duivenboden, H., & Thaens, M. (2007). ICT-driven innovation and the culture of public administration: A contradiction in terms? EGPA Conference, 1–20. <https://doi.org/10.3233/ip-2008-0157>
- Van Eijk, C., & Steen, T. (2016). Why engage in co-production of public services? Mixing theory and empirical evidence. *International Review of Administrative Sciences*, 82(1), 28–46. <https://doi.org/10.1177/0020852314566007>
- Voorberg, W., Bekkers, V., Flemig, S., Timeus, K., Tönurist, P., & Tummers, L. (2017). Does co-creation impact public service delivery? The importance of state and governance traditions. *Public Money and Management*, 37(5), 365–372. <https://doi.org/10.1080/09540962.2017.1328798>
- Voorberg, W., Bekkers, V., Timeus, K., Tonurist, P., & Tummers, L. (2017). Changing public service delivery: Learning in co-creation. *Policy and Society*, 36(2), 178–194. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1323711>
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333–1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>
- Wendt, A., Bechu, S., Faremo, G., & Kostwein, H. (n.d.). THE EFQM BOARD OF DIRECTORS. 44.
- Williams, B. N., Kang, S. C., & Johnson, J. (2016). (Co)-Contamination as the Dark Side of Co-Production: Public value failures in co-production processes. *Public Management Review*, 18(5), 692–717. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111660>

PROSTOVOLJNO IZPOLNJEVANJE DAVČNIH OBVEZNOSTI KOT INSTITUT DOBREGA JAVNEGA UPRAVLJANJA

Tina Sever, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
Tatjana Jovanović, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

IZVLEČEK

Srednje in velike družbe lahko ob izpolnjevanju zakonskih pogojev pridobijo poseben status v okviru programa spodbujanja prostovoljnega izpolnjevanja obveznosti in zmanjšanja administrativnih bremen finančnega nadzora. Ideja uzakonjenega instituta sloni na značilnostih dobrega javnega upravljanja oz. dobre uprave, ki naj bo osredotočena na partnerski odnos, preventivo, odprtost, odgovornost in decentraliziranost. V ozadju ideje je teorija »kooperativnega načina izpolnjevanja obveznosti« (cooperative compliance), ki jo je moč opisati kot spremljanje, napovedovanje in preprečevanje težav, ki se pojavljajo v odnosu med davčnimi zavezanci in davčnim organom. Prispevek predstavlja rezultate raziskave, katere poglavitni raziskovalni cilj je bil oceniti prednosti in slabosti omenjenega instituta z vidika davčnih svetovalcev. Uporabljena je bila metodologija poglobljenih intervjujev z davčnimi svetovalci največjih svetovalnih družb v Sloveniji (Big4). Rezultati nakazujejo, da svetovalci ocenjujejo institut kot pozitiven, saj zavezance spodbuja k identifikaciji davčnih rizikov ter vzpostavljanju davčnih kontrol, slednje pa izboljšuje poslovne procese ter prispeva k večji transparentnosti. Poglavitna pomanjkljivost instituta se odraža v nejasni zakonski oz. podzakonski določbi glede vsebine notranje-davčnih kontrol.

ABSTRACT

Medium and large sized companies that meet the requirements set by law may apply for a special status for the promotion of voluntary compliance within the

programme of encouraging tax payment on voluntary basis and reducing administrative burdens of financial control. The idea to regulate such instrument is based on the concepts of good governance or good administration, focusing on partnership, prevention, openness, responsibility and decentralisation. The background of the idea is a co-operative compliance, which means monitoring, forecasting and preventing troubles that might occur in the relationship between taxpayers and tax authority. The paper presents the results of a research aimed to estimate the strengths and weaknesses of this instrument from the tax consultants' perspective. The methodology is based on in-depth interviews with tax consultants from the largest consulting companies in Slovenia (Big4). The results suggest that consultants see the instrument as positive, since it encourages tax payers to identify tax risks and establish tax controls. This improves business processes and contributes to transparency. However, a major deficiency of the instrument is the unclear regulatory definition of the content of internal tax controls.

5.1 Uvod¹

»Problem izpolnjevanja davčnih obveznosti je star toliko kot davki sami« (Andreoni et al., 1998). Izpolnjevanje davčnih obveznosti pomeni pripravljenost posameznikov, da ravnajo v skladu z »duhom« in »črko« davčnega prava in uprave brez potrebe po uporabi prisilnih ukrepov davčnih uprav (kot npr. inšpekcija, kontrola, preiskave, izterjava) (James & Alley, 2002). Medtem ko je izpolnjevanje davčnih obveznosti ključnega pomena za javne izdatke, se morajo nacionalni davčni organi ukvarjati z davčnimi tveganji, ki pomenijo multidimenzionalno dejavnost. Ankete o motivaciji zavezancev za izpolnjevanje oz. neizpolnjevanje obveznosti se namreč osredotočajo tako na računovodstvo in ekonomijo kot na politične vede, javno upravo in psihologijo (Saad, 2012), kar dokazuje tematsko raznolikost tega področja.

Na podlagi navedenih znanstvenih spoznanj so se kot alternativa tradicionalnemu odnosu med oblastjo in davčnimi zavezanci začeli razvijati novi pristopi. Razvoj dobrega javnega upravljanja ali dobre uprave je odnos med zavezanci in davčnimi organi, ki je v preteklosti temeljil izključno na zakonitosti, nadgradil v odnos, ki sicer še vedno sloni na zakoniti in legitimni oblasti, obenem pa je kooperativen, odprt, partnerski, preventiven, odgovoren in decentraliziran (Jovanović, 2017). Osnovni koncept kooperativnega načina izpolnjevanja obveznosti, ki ga lahko opišemo kot spremljanje, napovedovanje in preprečevanje težav, ki se pojavljajo v razmerju med davčnimi zavezanci in davčno upravo, se je razvil v koncept »izboljšanega odnosa«. Gre za koncept Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD), ki ga že izvaja več držav, v številnih drugih pa je še v fazi razvoja.

¹ Prispevek je predelana verzija »Voluntary tax compliance in Slovenia - a path to cooperation and mutual trust with public administration?« s konference »The 27th NISPAcee Annual Conference From Policy Design to Policy Practice, Prague, Czech Republic, May 24 - May 26, 2019«.

Republika Slovenija je prve dejavnosti za izboljšanje odnosa med davčno upravo in zavezanci začela izvajati leta 2010 v okviru projekta horizontalnega spremljanja s strateškim ciljem povečanja prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti. Po pilotnem projektu horizontalnega spremljanja je bil jeseni 2015 v Sloveniji uzakonjen instrument prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti za srednje in velike davčne zavezance (99. člen Zakona o finančni upravi², ZFU). Ker slovenski davčni sistem sodobni kooperativni način izpolnjevanja obveznosti pozna že skoraj deset let, je namen prispevka ugotoviti, s pomočjo analize prednosti in slabosti v luči načela pravne države. Glede na raziskovalno naravo je v prispevku uporabljena kvalitativna empirična metodologija, ki temelji na vzorcu desetih poglobljenih intervjujev s slovenskimi davčnimi svetovalci, ki se pri svojem delu srečujejo s shemami prostovoljnega izpolnjevanja davčne obveznosti. Ugotovitve so zanimive za nadaljnji razvoj instrumenta.

Omejitve naše raziskave se kažejo v dejstvu, da se je v Sloveniji za ta davčni instrument prijavilo le enajst davčnih zavezancev, element izvirnosti pa je mogoče zaznati v pionirskem poskusu analize instituta in njegovih prednosti in slabosti v luči pravne države.

5.2 Pregled literature na področju izpolnjevanja davčnih obveznosti

Z dvigom davčnih prihodkov in upravljanjem javnih izdatkov je obdavčitev bistvenega pomena za trajnostni razvoj, hkrati pa služi kot katalizator za bolj odzivne in odgovorne vlade (Dickinson, 2011). Doktrina dobre uprave je ključni element teorije dobrega javnega upravljanja. A čeprav je dobro upravljanje v glavnem predmet ekonomskih raziskav in raziskav na področju managementa, dobra uprava pa je najpogosteje utemeljena v pravni teoriji, med omenjenima pojma obstaja očitna korelacija (Kovač et al, 2016), njuni vlogi pa se prekrivata (Bissessar, 2013). Zamisel o sodelovanju pri izpolnjevanju davčnih obveznosti temelji na doktrini oz. teoriji dobrega upravljanja oz. dobre uprave. Izhajajoč iz načela (Slemrod, 1990) učinkovitega pobiranja davkov (tj. čim nižjih stroškov), največje možne koristi zagotavlja uprava (upravljanje). Eden najučinkovitejših načinov obdavčitve je prostovoljno izpolnjevanje davčnih obveznosti (Alm et al., 2012), za razliko od dolgo prevladujočega stališča, da je zavezance od nezakonitega ravnanja mogoče odvračati zlasti s strogim nadzorom oz. preiskavami in visokimi kaznimi. Psihološki vidik strogih kontrol in kazni ima lahko negativne stranske učinke, kar je tudi razlog za intenzivno proučevanje družbenih komponent davčnih strategij. Družbeni nadzor na splošno, zlasti pa preiskave kot ključne

² Uradni list RS, št. 25/14.

dejavnosti regulirane družbe, sledijo spoznanju, da ljudje spoštujejo pravni red predvsem zato, ker predstavlja legitimno strukturo regulirane družbe in ne iz strahu pred sankcijami in kaznimi (May & Wood, 2003, str. 117).

Izpolnjevanje oz. neizpolnjevanje obveznosti ni črno-bel koncept, ampak obstaja vrsta dejavnikov, ki vplivajo na intenzivnost izpolnjevanja. To so na primer stopnja davčne obremenitve, namen izdatkov, ki se financirajo iz zbranih prihodkov, oblika obdavčitve, poznavanje obdavčitve, zapletenost davkov ter javno mnenje o tem, ali je davčni sistem pravičen ali ne (Popović, 1997, Saad, 2014). Slednji, pravičnost, je bil kot dejavnik izpolnjevanja davčnih obveznosti pogosto proučevan, saj literatura podpira predpostavko, da davčni zavezanci, ki menijo, da je davčni organ pravičen, bolj dosledno izpolnjujejo svoje davčne obveznosti (Farrar, 2015, Murphy & Tyler, 2008). Poleg pravičnosti je več avtorjev obravnavalo tudi moč davčnih organov in zaupanje vanje (Wahl et al., 2010, Muehlbacher et al., 2010, Gangl et al., 2015), kar so nadgradili v t. i. okvir »spolzkega terena« oz. nov pristop k razumevanju izpolnjevanja davčnih obveznosti. Omenjeni okvir izhaja iz predpostavke, da ima lahko odnos med organi in zavezanci dve skrajni točki: lahko je skrajno antagonističen (zavezanci so prisiljeni izpolnjevati obveznosti) ali skrajno sinergističen (zavezanci obveznosti izpolnjujejo prostovoljno) (Kirchler et al., 2014, Kastlunger et al., 2013). Vse se začne z družbeno dilemo med kratkoročno motivacijo za zmanjšanje plačevanja davkov na eni strani in dolgoročnim interesom, da se zagotovijo zadostna plačila davkov za financiranje javnih dobrin, na drugi strani. Za reševanje te družbene dileme in zagotavljanje visokega izpolnjevanja davčnih obveznosti se davčna uprava poslužuje dveh vrst ukrepov: a) ukrepov moči (npr. revizije in globe) in b) ukrepov, povezanih z zaupanjem, npr. pravični postopki (Gangl et al., 2015). V literaturi je zaslediti opis pozitivnih učinkov obeh ukrepov na izpolnjevanje davčnih obveznosti (Muehlbacher & Kirchler, 2010; Wahl et al., 2010, Kirchler et al., 2008).

Glavni raziskovalni motiv za prispevek je pomanjkanje študij o izpolnjevanju davčnih obveznosti med podjetji kot zavezanci, skupaj s pionirskim poskusom slovenske davčne uprave, da izboljša ukrepe, povezane z zaupanjem v davčne postopke. Ker sodobna literatura na področju davkov med sestavinami odnosa med davčnim organom in zavezancem poudarja sodelovanje in vzajemnost, se naša študija osredotoča na dejavnik pravne države v instrumentu prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti v Sloveniji. Pozitiven in vzajemen pristop davčnih organov v odnosu do zavezancev zagotavlja boljše pogoje za prostovoljno izpolnjevanje davčnih obveznosti, medtem ko sta izogibanje davkom in davčna utaja rezultat negativne vzajemnosti (Torgler, 2003).

5.3 Metodologija

Zaradi specifičnosti vsebine in raziskovalne narave obravnavane tematike je v prispevku uporabljena zlasti kvalitativna raziskovalna metodologija, medtem ko kvantitativne empirične metode niso zadostile raziskovalnim zahtevam in dale zadovoljivih rezultatov. Posledično je bila metodologija prilagojena glede na specifično problematiko in njene implikacije (Golafshani, 2003). Metodološko gledano je prispevek zasnovan na analizi vsebine, ki se v prvem koraku osredotoča predvsem na pregled primarnih in sekundarnih virov literature. V drugem koraku so bili izvedeni strukturirani intervjuji z uglednimi davčnimi svetovalci, da bi pridobili boljši vpogled v kompleksno raziskovalno področje kooperativnega izpolnjevanja davčnih obveznosti.

Intervjuvani davčni svetovalci (strokovnjaki) so bili izbrani glede na izkušnje, ki jih imajo s prostovoljnim izpolnjevanjem davčnih obveznosti. Ker smo vedeli, da je do leta 2018 v sistem prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti vstopilo deset velikih podjetij, se je raziskovalni proces začel z iskanjem anketirancev med člani Zbornice davčnih svetovalcev. Rezultati te pilotne faze so pokazali, da so bili davčni svetovalci, ki so sodelovali v postopkih pridobivanja statusa zaradi spodbujanja prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti, zaposleni v podjetju Big4 in niso člani Zbornice. Pridobili smo odgovore desetih davčnih svetovalcev, od katerih jih osem dela za Big4 in ima tudi konkretne izkušnje s pridobitvijo omenjenega statusa po letu 2015, druga dva pa delujeta v manjših službah za davčno svetovanje. Eden od njiju je sodeloval z zavezanci, ki so v letu 2010 sodelovali pri pilotnem projektu horizontalnega spremljanja, drugi pa instrument načeloma pozna. Ker večina intervjuvancev prihaja iz večjega davčnega svetovalnega podjetja, vzorec ustreza namenu opravljene raziskave. Sodelujoči strokovnjaki so bili stari od 32 do 50 let, štirje so bili moški, šest pa žensk.

5.4 Status zaradi spodbujanja prostovoljnega izpolnjevanja obveznosti v Sloveniji

OECD (2008) opredeljuje tri osnovne mehanizme za izboljšanje odnosov med davčno upravo in zavezanci: (1) enostranska izjava davčnega organa, ki določa postopek izboljšanja odnosov ter posledice, če se davčni zavezanec ali davčni zastopnik strinja s sodelovanjem ali ne; (2) dokument, ki ga podpisujejo davčni organ, davčni zavezanec in davčni zastopnik, ki določa, kako nameravajo sodelovati in kaj nameravajo storiti, s posebnim poudarkom na posledicah, ki nastanejo, če tega ne storijo; (3) sporazum med davčnim organom in določenimi zavezanci za izpolnjevanje posebnih potreb.

Zamisel o izboljšanju odnosa med zavezanci in davčnimi organi spodbuja ukrepe za preglednost in izboljšanje sodelovanja, da bi morebitna davčna vpra-

šanja rešili pravočasno. Takšne programe navadno promovira davčna uprava, ki predvsem spremlja obseg in kakovost notranjih davčnih kontrol zavezancev ob upoštevanju davčnih tveganj. Vstop v program od zavezanca zahteva, da davčni upravi razkrije davčna tveganja, davčni organ pa ponuja pravočasno reševanje vseh s tem povezanih vprašanj. Pojem »davčna tveganja« lahko vključuje vsako poslovno dejavnost davčnega zavezanca, za katero si slednji prizadeva pridobiti kakršne koli davčne ugodnosti v obliki znižanja davka, ki lahko izhaja iz odprtosti ali dvoumnosti davčne zakonodaje. Davčna tveganja niso predmet revizij davčnih organov, saj se v teh postopkih obravnavajo samo predložene davčne napovedi in davčni obračuni (De Simone et al., 2013).

V Republiki Sloveniji so se prve dejavnosti za izboljšanje odnosov začele leta 2010 pod imenom horizontalno spremljanje. Po klasifikaciji OECD (2008) se slovenski koncept uvršča v skupino sporazumov med davčnim organom in določenimi zavezanci za uresničevanje določenih potreb. Poslovna strategija slovenske davčne uprave je kot svoj prvi strateški cilj za obdobje 2010–2013 napovedala povečanje prostovoljnega izpolnjevanja davčne obveznosti. Cilj naj bi bil dosežen z naslednjimi ukrepi (Šinkovec, 2012):

- poenostavitev postopkov za zavezance, ki so pripravljeni prostovoljno izpolnjevati svoje davčne obveznosti;
- zagotavljanje pomoči zavezancem, ki so pripravljeni, a ne nujno sposobni prostovoljno izpolnjevati svoje obveznosti;
- hitro in učinkovito prepoznavanje primerov izogibanja davkom ali celo utaje;
- uporaba vseh pravnih ukrepov za preprečevanje namernega neizpolnjevanja davčnih obveznosti s strani zavezancev.

V pilotni projekt so bili povabljeni srednje veliki in veliki davčni zavezanci (skupaj 721), 18 pa se jih je odločilo za sodelovanje. Pilot je bil namenjen nadzoru in reviziji sedanjih in prihodnjih dejavnosti zavezancev brez retroaktivne uporabe ugotovitev. Na podlagi rezultatov dvoletne analize je bila sprejeta odločitev za razvoj koncepta in njegovo uveljavitev, saj sta obe strani projekt ocenili pozitivno (Verbič et al., 2014).

V letu 2015 je potekala obsežna konceptualna in organizacijska reforma slovenske davčne uprave. Skladno z ZFU sta se davčna in carinska uprava preoblikovali v skupni organ z imenom Finančna uprava Republike Slovenije (FURS). Med drugimi določbami je bil sprejet poseben status za spodbujanje prostovoljnega izpolnjevanja obveznosti. Glavni namen instrumenta oz. omenjenega statusa je uvedba kooperativnega pristopa in zmanjševanje administrativnih bremen davčnih kontrol. Sodelovanje mora temeljiti na preglednosti, razumevanju in medsebojnem zaupanju med zavezanci in davčnimi organi. Poudariti pa velja, da kljub dolgotrajnem izvajanju notranjih

davčnih kontrol pridobitev statusa ne pomeni, da so zavezanci iz davčnih kontrol in revizij izvzeti.

Poseben status se lahko podeli srednje velikim in velikim podjetjem (zavezancem), ki izpolnjujejo naslednje pogoje:

- za zadnja tri poslovna leta pred podajo vloge za pridobitev posebnega statusa so jim bila izdana revizijska mnenja brez pridržkov,
- imajo vzpostavljene ali bodo v roku dveh let od pridobitve posebnega statusa vzpostavili notranje davčne kontrole;
- člani posloводства v obdobju treh let pred predložitvijo vloge za pridobitev posebnega statusa niso bili pravnomočno kaznovani za kaznivo dejanje ali prekršek v zvezi s predpisi o obveznih dajatvah;
- zavezanec bo izpolnjeval obveze iz posebnega statusa za obdobje treh let pred vložitvijo vloge za pridobitev posebnega statusa;
- od začetka dejanskega poslovanja do vložitve vloge za pridobitev posebnega statusa je preteklo najmanj tri leta, pri čemer se pri zavezancih za davek, ki so nastali s statusno spremembo, v ta rok šteje tudi obdobje poslovanja pravnega predhodnika.

Do 31. decembra 2018 je poseben status pridobilo deset velikih davčnih zavezancev. FURS je tako v letu 2018 izvajal program preverjanja delovanja notranjih davčnih kontrol in davčne obravnave področij, ki so bila opredeljena kot tvegana. Po drugi strani pa so bile v letu 2018 pozitivno rešene vloge treh novih velikih podjetij, ena vloga pa je še v obravnavi (FURS, 2019). Treba je poudariti, da je zakon pravico pridobitve posebnega statusa uveljavil že leta 2014, vendar pa so bili izvedbeni predpisi, ki določajo postopek za pridobitev statusa, sprejeti šele oktobra 2015, zaradi česar je institut dejansko zaživel šele v letu 2016 (Kovač, 2018).

5.5 Upravni postopek kot instrument pravne države

Načelo pravne države je temelj demokratične države in izraz načela zakonitosti. Država z različno zakonodajo uveljavlja in izvaja svojo politiko ter opredeljuje pravice in obveznosti fizičnih in pravnih oseb. Te pravice in obveznosti izhajajo iz javnega ali zasebnega prava. Davki, na primer, so del javnega (upravnega) prava. Za to pravno področje je značilen *jus cogens* in obstoj konflikta med javnim in zasebnim interesom(-i), pri čemer prevladuje javni interes. Pristojni organi odločajo o pravicah in obveznostih strank, tj. odločajo v upravnih zadevah, kot jih opredeljuje materialno upravno pravo (npr. Zakon o dohodnini³, Zakon o davku na motorna vozila⁴ itd.).

3 Uradni list RS, št. 117/06 s spremembami.

4 Uradni list RS, št. 52/99 s spremembami.

Spoštovanje načela zakonitosti, tj. strogo spoštovanje predpisov, je temeljna obveznost javnih organov v pravni državi. Poleg tega izvršilna oblast nima pravice do *exceptio illegalis*.⁵

Skladno z načelom pravne države država regulira orodja za odločanje o materialnih upravnih pravicah in obveznostih. Slovenija je leta 1999 sprejela Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP)⁶, ki opredeljuje temeljna načela in pravila, ki se morajo uporabljati, ko se odloča o upravnih zadevah na različnih vsebinskih področjih (npr. davki, kmetijstvo, osebni dokumenti, denarna socialna pomoč, gradbena dovoljenja itd.). Upravni postopek je tako instrument države za izvajanje različnih javnih politik in orodje za omejevanje samovoljnih dejanj oblasti in zaščito pravic strank. Da pa bi postopke prilagodili nekaterim posebnostim posameznih upravnih področij, lahko materialni področni zakon določena postopkovna pravila ureja drugače kot ZUP. V tem primeru se ZUP uporablja subsidiarno.

Poleg tega se za zagotovitev temeljnih postopkovnih jamstev strank v vseh javnih zadevah ZUP uporablja tudi na področjih, ki niso strogo opredeljena kot upravne zadeve, ampak kot druge javnopravne zadeve (glej 4. člen ZUP), npr. prekrški, disciplinski ukrepi proti študentom na fakulteti, javne službe itd. Ker postopki odločanja v teh zadevah običajno niso (dovolj) urejeni, se smiselno uporablja ZUP. To pomeni, da veljajo samo določena pravila ZUP, običajno pravila za obravnavanje nepopolnih vlog (tj. obveznost organa, da stranko pozove k dopolnitvi vloge), pravica do obrazložene odločitve, pravica do pravnega sredstva itd. Ponekod že področni materialni zakon sam predvideva smiselno uporabo ZUP (v formalno opredeljenih drugih javnopravnih zadevah).

Primer navedenega je odločanje o statusu zaradi spodbujanja prostovoljnega izpolnjevanja obveznosti. Tako Pravilnik o podelitvi statusa zaradi spodbujanja prostovoljnega izpolnjevanja obveznosti (Pravilnik)⁷ uporablja in določa smiselno rabo ZUP v zvezi z vsebino in oddajo vloge (glej 2. člen Pravilnika). Na podlagi tega lahko tudi pravico do prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti opredelimo kot drugo javnopravno zadevo, kjer veljajo nekatera temeljna postopkovna varovala ZUP.

Dejstvo je, da različni statusi (glej tudi status pooblaščenega gospodarskega subjekta, AEO) vsekakor zagotavljajo določene prednosti oz. koristi. Vendar pa statusa ne more pridobiti kdorkoli, ampak le tisti, ki izpolnjujejo zakon-

5 Vseeno velja dodati, da očitno nasprotje med zakonom in podzakonskim predpisom, ki isto pravico ali obveznost urejata različno, opravičuje uradno osebo k uporabi višje pravne norme. Še posebej pa velja stroga vezanost uprave na zakon v davčnih zadevah, kjer velja pridržek zakona (Jerovšek et al. 2004).

6 Uradni list RS, št. 80/99 s spremembami.

7 Uradni list RS, št. 25/14 s spremembami.

sko določene pogoje. Da se zadeva lahko šteje za upravno zadevo, morajo biti izpolnjena naslednja vsebinska merila: organ odloča o pravici na področju upravnega prava s potencialnim konfliktom med javnim in zasebnimi interesi. Kot rečeno, je bil poseben status za spodbujanje prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti s pravilnikom na podlagi zakona (tj. formalno) opredeljen kot druga javnopravna zadeva ob zgolj smiselni uporabi ZUP. A če upoštevamo vsebinska merila za določitev upravne zadeve, lahko zaključimo, da ima omenjeni status vse elemente upravne zadeve, zaradi česar bi se moral ZUP uporabljati *podrejeno*. Ta status dejansko lahko primerjamo s statusom AEO⁸, kjer davčni organ odloča z izdajo posamičnega upravnega akta skladno s Carinskim zakonikom Unije⁹, Zakonom za izvajanje carinske zakonodaje Evropske unije¹⁰ in Zakonom o davčnem postopku¹¹. Po našem mnenju razlikovanje med statusi in uporabo ZUP ni smiselno. S stališča varstva procesnih pravic strank je namreč slednje lahko celo nekoliko nižje, kadar je zadeva opredeljena le kot druga javnopravna zadeva, saj ne veljajo vsa pravila ZUP, ampak le temeljni procesni standardi.

Poudariti je treba, da si v sodobni državi državljani želijo več kot le zakonitosti. Želijo si javne uprave, ki zagotavlja kakovostne, učinkovite in uporabniško usmerjene storitve. Takšne, ki načelo pravne države nadgrajuje z načeli dobrega upravljanja in dobre uprave. Ta dva pojma sta medsebojno povezana, pri čemer je dobro upravljanje širši pojem, ki vključuje upravljavska in ekonomska načela (npr. učinkovitost, uspešnost, odgovornost, odzivnost na potrebe ljudi, poenostavitev postopkov, preglednost, sodelovanje itd.), pa tudi načela dobre uprave kot ožjega pravnega koncepta (npr. načelo zakonitosti, enakost, pravičnost, nediskriminacija, nepristranskost, sorazmernost, gotovost, pravica biti slišan, dostop do informacij itd.) (glej Sever et al., 2014; Venice Commission, 2011). Upravni postopki so sredstvo za zagotavljanje načel dobre uprave in kot taki predstavljajo pomemben del kakovosti javne uprave (Sever et al., 2014).

5.6 Rezultati in razprava

Prvi predpogoj za uresničitev načela pravne države je ta, da se določeno pravico opredeli z zakonom in ne nižjim pravnim aktom. Tako je tudi v primeru prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti, saj je status določen v ZFU in nadalje urejen s Pravilnikom. Zato je tudi FURS kot državni organ, ki

8 Več o statusu v Kovač, 2018, 2019.

9 Uredba (EU) št. 952/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. oktobra 2013 o carinskem zakoniku Unije.

10 Uradni list RS, št. 32/16.

11 Uradni list RS, št. 117/06 s spremembami.

odloča o zadevi, strogo vezan na zakonodajo. Tako lahko status podeli ali ga prekliče le, če so izpolnjeni zakonsko določeni pogoji.

Poleg tega pravna država zahteva pravno varnost, načelo zaupanja v veljavnost in trajnost predpisov, načelo jasnosti in določnosti, načelo sorazmernosti itd. Ureditev posebnega statusa se vse od njene uveljavitve ni spremenila. Namen zakona (ZFU) je jasen, tj. sodelovanje FURS z zavezanci in spodbujanje le-teh k prostovoljnemu plačevanju davkov ter zmanjševanje administrativnih bremen v okviru finančnega nadzora. Po našem mnenju je ta namen že sam po sebi izraz pravne države, saj spodbuja plačevanje davkov prostovoljno, s pomočjo države. Prav tako spodbuja učinkovitost, preglednost in odgovornost (vse to pa so načela dobrega upravljanja).

Načelo zakonitosti predvideva tudi odločanje po prostem preudarku (glej 6. člen ZUP), kadar tako določa področni materialni zakon. Tak primer je tudi odločitev o posebnem statusu, kjer ZFU dopušča diskrecijsko odločanje s strani FURS (glej 99. člen ZFU). Namen tega je omogočiti organom, da med dvema ali več pravnimi odločitvami izberejo tisto, ki je najbolj v skladu z javno koristjo. Kljub omejitvam, tj. da je taka odločitev mogoča le, če je z zakonom predvidena vnaprej in utemeljena z izdano odločbo, obstaja na strani strank določena stopnja negotovosti.

Poleg tega ZFU in Pravilnik od zavezancev zahtevata, da izvajajo notranje davčne kontrole ali da jih vzpostavijo najpozneje v dveh letih od pridobitve statusa. To je za podjetja pozitivno, saj jih prisili k vzpostavitvi notranjih kontrol in opredelitvi davčnega tveganja. Vendar pa so intervjuvanci izpostavili, da v ZFU in Pravilniku ni jasno opredeljeno, kaj točno je vsebina teh notranjih kontrol. To za zavezance pomeni pravno negotovost, saj ne vedo, kaj se od njih pričakuje in kaj bo od njih zahtevala FURS. Zato ureditev instituta v tem pogledu kaže na pomanjkanje preglednosti, predvidljivosti in določnosti in kot tak ne prispeva k pravni državi.

Institut spodbuja hitro komunikacijo med FURS in zavezanci in ker je na vsaki strani imenovana oseba za komunikacijo, lahko zavezanci dejansko hitreje pridobivajo informacije s strani FURS. Vendar zavezanci pogrešajo pridobivanje informacij o bolj zapletenih vprašanjih. Pomanjkljivo je tudi reševanje pravnih vprašanj, saj se rešujejo pretežno tehnična vprašanja. Poleg tega so bili tudi primeri pomanjkanja informacij na strani zavezancev (npr. neobjavljena navodila FURS) (glej tabelo 1 s slabostmi). Te pripombe kažejo na določeno pomanjkanje preglednosti, predvidljivosti in pravne varnosti. Na koncu lahko vse to pomeni tudi odgovornost za zavezance, če ne izpol-

njujejo interpretacij in navodil FURS, čeprav ti niso bili vedno jasno izraženi vnaprej.¹²

Seveda imajo v takih primerih stranke možnost izčrpati pravna sredstva. Negativna stran tega je, da so ti postopki dolgotrajni. Pritožbeni organi in upravno sodišče praviloma zadeve vrnejo na prvo stopnjo in ne odločajo o vsebini. Namen upravnega spora v našem pravnem sistemu je namreč preverjanje zakonitosti odločanja na nižji stopnji (»kasacijski spor«), ne pa poseganje v njihovo pristojnost za odločanje o vsebini zadeve. Slednje je mogoče le izjemoma (glej Zakon o upravnem sporu)¹³.

Stališča in dejanja FURS tradicionalno izhajajo iz represivnega pristopa, ki stremi h kaznovanju »slabih davkoplačevalcev« preko inšpekcijskih postopkov. Njihovo tradicionalno stališče do zavezancev je, da slednjim ne gre zaupati. To stališče bi se moralo spremeniti, zlasti v smislu posebnih statusnih odnosov, ki so sami po sebi namenjeni kot orodje sodelovanja. Še več, čeprav se nekatere zakonske določbe (npr. notranja davčna kontrola), izdana mnenja FURS itd. davčnemu organu zdijo jasna in zadostno artikulirana, ni nujno, da jih kot take dojemajo tudi zavezanci. Čeprav namen FURS ni svetovanje zavezancem, pa bi sprememba strogo represivnega odnosa in uvedba več virov na tem področju omogočili več znanja in širšo promocijo posebnega statusa. Intervjuvanci so namreč navedli kar nekaj pozitivnih učinkov statusa (glej tabelo 1). Na primer, kot je razloženo zgoraj, pridobitev statusa podjetje prisili, da vzpostavi notranje davčne kontrole in opredeli davčna tveganja. Izboljšuje poslovne procese, preglednost in nadzor. Večja podjetja si namreč zaradi precej zapletenega davčnega sistema želijo nadgradnje, s katero bi pridobili dodatna pojasnila o pravilni odmeri davka. Status jim omogoča, da hitreje dobijo vse pomembne in aktualne informacije.

12 Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-126/05, 19. oktober 2006; neobjavljena pojasnila z eksternimi učinki predstavljajo kršitev načela zakonitosti. V zvezi s pojasnili FURS glej tudi sodbo Vrhovnega sodišča št. X lps 76/2014, 23. april 2015.

13 Uradni list RS, št. 105/06 s spremembami.

Tabela 1: Stališča davčnih svetovalcev glede posebnega statusa zaradi spodbujanja prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti – pomembnejše prednosti in slabosti¹⁴

Prednosti	Slabosti
Zaradi precej zapletenega davčnega sistema si večja podjetja želijo nadgradnje, s katero bi pridobili dodatna pojasnila o pravilni odmeri davka.	Ni zagotovila, da stranka ne bo podvržena davčni kontroli in inšpekciji. Možna obveznost plačila davka in zamudnih obresti (zastaralni rok je 5 let).
Možnost hitrejšje pridobitve pomembnih in aktualnih informacij zaradi posebnega statusa in posledično vzpostavitev komunikacije med davčnim organom in zavezancem.	Pomanjkanje osebja na strani organa. FURS ne spodbuja statusa. Obstaja dvom, ali ima FURS potrebno znanje za učinkovito ocenjevanje notranjih davčnih kontrol, postopkov.
Za zavezance s statusom velja prepričanje, da »ničesar ne skrivajo«.	Pomanjkanje osebja na strani zavezanca (npr. v primeru srednje velikih podjetij).
Spodbujanje preglednosti poslovanja podjetij – »ničesar ne skrivamo«.	Ni mogoče pridobiti informacij o kompleksnejših vprašanjih. Ni reševanja pravnih vprašanj, le reševanje tehničnih vprašanj. Pomanjkanje informacij na strani zavezanca.
Pridobitev priporočil FURS za izboljšanje procesa, notranjih kontrol itd. – kooperativen odnos.	Davčni zavezanec ne pridobi neposrednega finančnega interesa in ne zmanjša davčnega tveganja z uvedbo notranjih kontrol, kot to zahteva status.
Če FURS in zavezanec v določeni sporni zadevi ne moreta doseči soglasja, obstaja možnost izčrpanja pravnih sredstev.	Zaradi precej represivnega pristopa FURS še vedno obstaja s pridobitvijo posebnega statusa določeno tveganje za davčne zavezance.
Prisili podjetja, da vzpostavijo notranje kontrole in opredelijo davčno tveganje. Izboljša poslovni proces, preglednost, nadzor.	Nejasna vsebina notranjih davčnih kontrol, ki jih mora zavezanec s statusom vzpostaviti in izvajati

Vir: lasten, na podlagi intervjujev, 2018

Odločitev zakonodajalca, da uredi in srednje velikim in velikim podjetjem (zavezancem) omogoči, da pridobijo poseben status, vsekakor kaže na namen zakonodajalca, da spodbuja uporabniško usmerjeno, participativno, pregledno in kooperativno javno upravo. Pravilnik prav tako opredeljuje posebna načela, ki jih morajo upoštevati FURS in zavezanci, npr. preglednost, sodelovanje, razumevanje in medsebojno zaupanje. Zato lahko status zaradi spodbujanja prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti opredelimo kot element dobrega upravljanja in dobre uprave. Organ si prizadeva za točno, hitro in pregledno komunikacijo in reševanje zadev z zavezanci in obratno (glej tabelo 1).

¹⁴ Podatki so navedeni kumulativno za skupaj deset intervjuvanih davčnih svetovalcev.

5.7 Zaključek

Učinkovito politično odločanje in s tem davčna ureditev zahtevata učinkovite mehanizme, ki omogočajo predhodno oceno učinka načrtovanih davčnih instrumentov. FURS kot vodilna organizacija v fazi priprave in izvajanja zakonodaje je pri obravnavanem instrumentu odkrila številne pozitivne učinke (zlasti spodbujanje zavezancev k pravilnemu in pravočasnemu izračunu in plačevanju davkov, boljša izraba razpoložljivih človeških, finančnih in materialnih virov), kljub temu, da merljivi cilji ali merila uspešnosti tega instituta niso bili določeni. To otežuje rezultate naših raziskav in njihovo interpretacijo. Vendar pa lahko na podlagi opravljenih intervjujev z davčnimi svetovalci, zaposlenimi v Big4, pridemo do zanimivih vpogledov v ta institut.

Institut opredelujeta ZFU in na njem temelječi Pravilnik. Ker je status opredeljen kot druga javnopravna zadeva, se smiselno uporabljajo pravila ZUP. Na podlagi načel pravne države in zakonitosti je FURS kot javni organ, pristojen za odločanje o zadevi, strogo vezan na zakonodajo (npr. pri odločanju o priznanju statusa, njegovem preklicu ali podaljšanju, določanju pravic ali nalaganju obveznosti zavezancem itd.). Institut spodbuja tudi FURS, da omogoči kooperativen, participativen in uporabniško usmerjen odnos do zavezancev. Že zakon namreč zagotavlja izhodišče za spremembo pristopa FURS iz represivnega v kooperativni (seveda, kadar je to mogoče). Zaradi načel pravne države in zakonitosti ter enakega varstva pravic se mora FURS v primeru odkritih kršitev zakona še vedno odzvati in začeti inšpekcijski nadzor po uradni dolžnosti. Vendar pa ima FURS v okviru Pravilnika o statusu zaradi spodbujanja prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti možnost, da sprejme tudi posvetovalne, kooperativne ukrepe, k represivnosti pa se zateče le v primeru kršitev zakona. Potreba po spremembi nekatereh funkcij FURS izhaja tudi iz njenega delovnega programa za leto 2019 (FURS, 2019) in strategije 2015-2020 (FURS, 2014). Zato bi bilo zanimivo ponoviti intervjuje z davčnimi svetovalci in zavezanci čez dve ali tri leta, da bi primerjali rezultate in videli, ali je bil dosežen napredek.

Viri in literatura

- Alm, J., Kirchler, E., & Muehlbacher, S. (2012). Combining psychology and economics in the analysis of compliance: From enforcement to cooperation. *Economic Analysis and Policy*, 42(2), 133–151.
- Andreoni, J., Erard, B., & Feinstein, J. (1998). Tax compliance. *Journal of economic literature*, 36(2), 818–860.
- Bissessar, A.M. (ur.) (2013). *Governance: Is It for Everyone?* Nova Science Pub Inc.

- De Simone, L., Sansing, R. C., & Seidman, J. K. (2013). When are Enhanced Relationship Tax Compliance Programs Mutually Beneficial? *The Accounting Review*, 88(6), 1971–1991.
- Dickinson, B. (2011). Tax and good governance. *OECD Journal: general papers* 2010(1), 69–76.
- Farrar, J. (2015). An empirical analysis of taxpayers' fairness preferences from Canada's taxpayer bill of rights. *Journal of Accounting and Taxation*, 7(5), 71–79. doi: 10.5897/JAT2015.0183
- FURS. (2014). Strategija Finančne uprave Republike Slovenije 2015-2020. Pridobljeno 10. 7. 2019, s http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/O_financni_upravi/Strategija_2015-2020.pdf
- FURS. (2019). Program dela 2019. Pridobljeno 10. 7. 2019, s http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/O_financni_upravi/Program_dela_2019.pdf
- FURS. 2019. Letno poročilo Finančne uprave Republike Slovenije. Pridobljeno 10. 7. 2019, s http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/O_financni_upravi/Letna_porocila/FURS/Letno_porocilo_FURS_2018.pdf
- Gangl, K., Hofmann, E., & Kirchler, E. (2015). Tax authorities' interaction with taxpayers: A conception of compliance in social dilemmas by power and trust. *New ideas in psychology* 37, 13–23.
- Simon, J., & Clinton, A. (2002). Tax compliance, self-assessment system and tax administration. *Journal of Finance, and Management in Public Services*, 2(2), 27–42.
- Jerovšek, T. (ur.), & Trpin, G. (ur.). (2004). Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- Jovanović, T. (2017). Prostovoljno izpolnjevanje davčnih obveznosti v presečišču med davčnim organom in davčnimi zavezanci. V: A. Aristovnik (ur.) & P. Kovač (ur.), *Izzivi demokratične in učinkovite oblasti : izbrani vidiki delovanja avtoritativnih organov slovenske javne uprave* (str. 195–209). Ljubljana: Fakulteta za upravo, Upravna misel.
- Kastlunger, B., Lozza, E., Kirchler, E., & Schabmann, A. (2013). Powerful authorities and trusting citizens: The Slippery Slope Framework and tax compliance in Italy. *Journal of Economic Psychology*, 34, 36–45.
- Kirchler, E., Hoelzl, E., & Wahl, I. (2008). Enforced versus voluntary tax compliance: The »slippery slope« framework. *Journal of Economic Psychology*, 29(2), 210–225.
- Kovač, P., Tomaževič, N., Leben, A., & Aristovnik, A. (2016). Reforming public administration in Slovenia: between theory and practice of good governance and good administration. *International Journal of Public Policy*, 12(3-6), 130–148.
- Kovač, P. (2018). The Potentials and Limitations of Tax Dispute Prevention and Alternative Resolution Mechanisms. *Zbor. Prav. fak. Sveuč. u Rij.*, 39(4), 1505–1531.
- Kovač, P. (2019). Alternativni pristopi v davčnih postopkih. *Pravna praksa*, 38(9-10), 20–22.

- May, J. P. & Wood, R.S. (2003). At the Regulatory Front Lines: Inspectors' Enforcement Styles and Regulatory Compliance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2), 117–139.
- Muehlbacher, S., & Kirchle, E. (2010). Tax compliance by trust and power of authorities. *International Economic Journal*, 24(4), 607–610.
- Murphy, K., & Tyler, T. (2008). Procedural justice and compliance behaviour: The mediating role of emotions. *European Journal of Social Psychology*, 38(4), 652–668. doi: 10.1002/ejsp.502
- Organization for Economic Co-operation and Development. (2008). *Study into the Role of tax Intermediaries*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- Saad, N. (2012). Tax Non-Compliance Behaviour: Taxpayers View. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 65, 344–351.
- Sever, T., Rakar, I., & Kovač, P. (2014). Protecting human rights through fundamental principles of administrative procedures in Eastern Europe. *Danube: law and economics review*, 5(4), 249–275.
- Slemrod, J. (1990). Optimal taxation and optimal tax systems. *Journal of Economic Perspectives*, 4(1), 157–178.
- Šinkovec, D. (2012). Practical Experiences in Implementing the Horizontal Monitoring Pilot Project in Slovenia. *Tax Tribune*, 28, 172–175.
- Torgler, B. (2003). To evade taxes or not to evade: that is the question. *Journal of Socio-Economics*, 32, 283–302.
- Venice Commission - European Commission for Democracy through Law. (2011). Stocktaking on the Notions of »Good Governance« and »Good Administration«, Study no. 470/2008, CDL-AD(2001)009.
- Verbič, M., Čok, M., & Šinkovec, D. (2014). Some evidence for implementing an enhanced relationship in Slovenia. *Financial theory and practice*, 38(1), 61–80.
- Wahl, I., Kastlunger, B., & Kirchler, E. (2010). Trust in authorities and power to enforce tax compliance: An empirical analysis of the "Slippery Slope Framework". *Law & Policy*, 32(4), 383–406.

VPLIV DAVČNIH PREDPISOV NA POSLOVNO USPEŠNOST MALIH IN SREDNJIH PODJETIJ V SLOVENIJI

Dejan Ravšelj, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
Aleksander Aristovnik, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
Mirko Pečarič, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

IZVLEČEK

Davčni predpisi igrajo zelo pomembno vlogo pri določanju poslovnega okolja, saj urejajo obdavčitev podjetij kot tudi povezane postopke. Vendar pa njihova kompleksnost velikokrat povzroča tudi nepotrebne administrativne ovire, ki posledično zavirajo podjetniško dejavnost. Velikokrat se namreč izpostavlja, da administrativne ovire na področju obdavčitve zavirajo uspešnost in produktivnost podjetij. To velja predvsem za mala in srednja podjetja (MSP), ki se v primerjavi z velikimi podjetji soočajo z nesorazmerno velikostjo davčnih administrativnih ovir. Glavni namen prispevka je preučiti neposreden in posreden vpliv davčnih predpisov na poslovno uspešnost MSP v Sloveniji. Prispevek izkorišča prednosti edinstvene podatkovne baze slovenskih MSP, ki združuje finančne in nefinančne podatke za leto 2016. Empirični rezultati multiple linearne regresije kažejo, da davčni predpisi tako neposredno v obliki obdavčitve kot tudi posredno v obliki davčnih administrativnih ovir negativno vplivajo na poslovno uspešnost MSP v Sloveniji, pri čemer je slednje bolj problematično. Ugotovitve so koristne zlasti za oblikovalce davčne politike, saj kažejo na potrebo po zagotavljanju stabilnega in predvidljivega davčnega zakonodajnega okolja kot tudi po zagotavljanju poenostavljenih metod oziroma postopkov obdavčevanja.

ABSTRACT

Tax regulations play a very important role in determining the business environment, as they regulate business taxation as well as related procedures. However,

their complexity often creates unnecessary administrative berries, which in turn inhibit entrepreneurial activity. Namely, it is often emphasized that tax administrative barriers hinder business performance and productivity. This particularly holds for small and medium-sized enterprises (SMEs), which face a disproportionate size of tax administrative barriers compared to large enterprises. The main aim of the paper is to examine the direct and indirect impact of tax regulations on the business performance of SMEs in Slovenia. The paper takes advantage of the unique database of Slovenian SMEs, which combines financial and non-financial data for 2016. The empirical results of multiple linear regression show that tax regulations, both directly in the form of the taxation and indirectly in the form of tax administrative barriers, adversely affect the business performance of SMEs in Slovenia, whereby the latter is more problematic. The findings are particularly useful for tax policy makers, as they point to the need to ensure a stable and predictable tax regulatory environment as well as to provide simplified methods or procedures of taxation.

6.1 Uvod

Mala in srednja podjetja (MSP) igrajo ključno vlogo v evropskem gospodarstvu, saj zagotavljajo stabilen vir ustvarjanja delovnih mest in gospodarske rasti. MSP pokrivajo skoraj celotno evropsko gospodarstvo in predstavljajo skoraj 67% celotne zaposlenosti in več kot 57% celotne ustvarjene dodane vrednosti. Še večjo pomembnost MSP gre pripisati manjšim in odprtim gospodarstvom kot je na primer Slovenija, saj le-ta zagotavljajo več kot 72% vseh delovnih mest in približno 63% celotne dodane vrednosti (Evropska komisija, 2018). Kljub temu pa se MSP v primerjavi z velikimi podjetji pogosto soočajo s slabšo poslovno uspešnostjo, kar se odraža v nižji dobičkonosnosti, večji fluktuaciji zaposlenih, nižji stopnji preživetja itd. (Evropski parlament, 2016). Vse troje od naštetega domnevno pretežno izhaja iz ovir, s katerimi se MSP običajno srečujejo v Sloveniji. Čeprav ekonomska literatura poudarja različne ovire, večina MSP meni oziroma opozarja, da so ravno davčne administrativne ovire tiste, ki najbolj ovirajo obremenjujejo poslovanje podjetij. Namreč MSP so ne glede na obliko, velikost ali panogo obvezana po zakonu izpolnjevati vse relevantne davčne predpise, ki se nanašajo na samo obdavčitev kot tudi na povezane postopke (Ravšelj & Aristovnik, 2018; Ravšelj, et al., 2019; Ropret et al., 2018).

V širšem smislu so izzivi s katerimi se MSP srečujejo v okviru davčnih predpisov povezani z obdavčitvijo na eni strani ter s stroški, ki nastanejo pri izpolnjevanju teh predpisov na drugi strani. Slednji se velikokrat obravnavajo kot administrativne ovire, ki izvirajo iz samih davčnih predpisov. Na splošno administrativne ovire zajemajo vse aktivnosti, ki neupravičeno ovirajo poslovanje podjetij. Pokrivajo vse stroške, ki izvirajo iz nepotrebnih administrativnih obveznosti, ki jih morajo podjetja izpolnjevati zaradi zakonodaje. V veliki večini primerov, same administrativne ovire zato niso nujno potreb-

ne za doseganje javnega interesa, niso racionalno upravičene in jih je mogoče zmanjšati oziroma odstraniti brez škode v javnem interesu (Ministrstvo za notranje zadeve, 2013). Administrativne ovire na področju izpolnjevanja davčnih obveznosti in finančnega poročanja, ki običajno izhajajo iz zapletenosti davčne politike oziroma predpisov, je tako mogoče opredeliti kot posredni učinek davčnega sistema. Z drugimi besedami, slednje predstavljajo stroške poslovanja, ki niso odvisni od ravni dobička MSP (Block, 2016).

Izpolnjevanje davčnih obveznosti je opredeljeno kot pripravljenost davčnih zavezancev oziroma podjetij, da delujejo v skladu z davčnimi predpisi brez uporabe prisilnih ukrepov (James & Alley, 2002). Izpolnjevanje teh obveznosti tako vključuje resnično poročanje o davčni osnovi, pravilno izračunavanje davčnih obveznosti, pravočasno vložitev davčnih obračunov in pravočasno plačilo zapadlega zneska davčne obveznosti (Chaltopadhyay & Das-Gupta, 2002; Franzoni, 2000). Omenjeno pa zahteva tudi ustrezno računovodsko poročanje. Na podlagi poročila »Doing Business«, ki ga izdaja Svetovna banka, Slovenija na področju izpolnjevanja davčnih obveznosti še vedno zaostaja za nekaterimi drugimi državami Evropske unije (EU) (npr. Irska, Danska, Finska) (Svetovna banka, 2018). To pomeni, da ostaja še veliko prostora za izboljšave na področju oblikovanja davčne politike ter računovodskih pravil v kontekstu spoprijemanja z različnimi izzivi na področju izpolnjevanja davčnih obveznosti, s katerimi se srečujejo MSP v Sloveniji.

Glavni namen prispevka je zato določiti neposreden vpliv obdavčitve in posreden vpliv davčnih administrativnih ovir na uspešnost MSP v Sloveniji. V nadaljevanju je prispevek organiziran na sledeč način. V naslednjem poglavju so predstavljena teoretična izhodišča in razvoj raziskovalnih hipotez. Tretje poglavje opisuje podatke in metodologijo. V četrtem poglavju so predstavljeni empirični rezultati. Na koncu prispevka so v zaključku povzete glavne ugotovitve prispevka.

6.2 Teoretična izhodišča in razvoj raziskovalnih hipotez

Poslovno okolje je pretežno določeno z zakonodajo, saj opredeljuje pravila v skladu s katerimi morajo podjetja poslovati. Velikokrat pa zakonodaja oziroma predvsem njena zapletenost povzroča nepotrebne administrativne ovire in posledično zavira gospodarsko dejavnost. Pregledna in nedvoumna zakonodaja ima zato ključno vlogo pri ustvarjanju prijaznega poslovnega okolja znotraj katerega podjetja poslujejo. Omenjeno potrjuje tudi obstoječa literatura, kjer je ugotovljeno, da nacionalna gospodarstva z boljšo zakonodajo in predpisi rastejo hitreje (Djankov et al., 2006). Zmanjševanje administrativnih ovir je zato eden izmed ključnih pogojev za zagotovitev boljšega poslovnega okolja in posledično večje konkurenčnosti gospodarstva. To predstavlja

ključni razlog, zakaj si večina držav EU prizadeva za zmanjšanje birokracije (Aristovnik & Obadić, 2015). Upoštevanje vse relevantne zakonodaje postaja za podjetja vse bolj zapleteno. Obsežna zakonodaja oziroma predpisi ter zapleteni administrativni postopki sprejeti v zadnjih letih, ki so posledica evropeizacije in globalizacije, čedalje bolj obremenjujejo podjetja. V tem kontekstu je v obstoječi literaturi ugotovljeno, da administrativne ovire, ki izhajajo iz obstoječe zakonodaje in predpisov, ovirajo uspešnost, produktivnost in rast zasebnega sektorja, pri čemer se omenjeno nanaša predvsem na MSP (Bartlett & Bukvić, 2011; Milavec & Klun, 2011; Slabe-Erker & Klun, 2012). Ker vsa sodobna gospodarstva temeljijo na obveznem izpolnjevanju davčnih obveznosti, področje davkov pogosto predstavlja osrednji parameter določanja poslovnega okolja.

Davčna zakonodaja oziroma predpisi na splošno vključujejo vse z davki povezane vsebine oziroma aktivnosti kot so obdavčitev, izpolnjevanje (administrativnih) davčnih obveznosti ter finančno poročanje, ki predstavlja kot pogoj za obdavčitev. V obstoječi literaturi obstaja nekaj študij na nacionalni ravni, ki preučujejo vpliv obdavčitve ter izpolnjevanja davčnih obveznosti na podjetniški sektor. V tem kontekstu je ugotovljeno, da višina davčne obveznosti močno negativno vpliva na podjetniško dejavnost (Djankov et al., 2010). Poleg tega je bilo v nekaterih študijah ugotovljeno, da lahko poleg same višine davčne obveznosti tudi obsežna in zapletena davčna zakonodaja, ki povzroča nepotrebne administrativne ovire, zmanjšuje podjetniško dejavnost (Block, 2016; Braunerhjelm & Eklund, 2014).

Glede na predstavljene študije, je tako mogoče identificirati dve glavni in z izpolnjevanjem davčnih obveznosti povezani področji, ki lahko zavirata podjetništvo. To sta obdavčitev (znesek davčne obveznosti) na eni strani ter davčne administrativne ovire (znesek davčne administracije) na drugi strani. Znesek davčne obveznosti je odvisen od obdavčljivega dobička in davčnih stopenj. Z drugimi besedami, določitev davčne obveznosti je odvisna od obsega poslovanja podjetja in zato se le-ta lahko obravnava kot variabilen odhodek. Kljub dejstvu, da višina davčne obveznosti sama po sebi lahko obremeni podjetniško aktivnost, so davčne administrativne ovire lahko bolj problematične. V relativnem smislu se namreč MSP srečujejo z nesorazmernim deležem administrativnih ovir, pri čemer je ta učinek nesorazmernosti mogoče zaznati zlasti na področju izpolnjevanja davčnih obveznosti. Obstoječa literatura ponuja empirične dokaze, da so ostali (administrativni) stroški povezani z izpolnjevanjem davčnih obveznosti glede na dosežen promet podjetij za MSP precej večji kot za velika podjetja. Glede na kazalnik, ki upošteva razmerje med ostalimi (administrativnimi) davčnimi stroški in zneskom plačanega davka, imajo evropska MSP le-tega v višini 30,9%, velika podjetja pa le 1,9% (Evropska komisija, 2004, 2007).

Razlogi za omenjeno nesorazmernost davčnih administrativnih ovir za MSP so lahko sledeči. Prvi razlog je, da so administrativni stroški povezani z izpolnjevanjem davčnih obveznosti in finančnim poročanjem do določene mere fiksni, kar pomeni, da se ne spreminjajo veliko glede na velikost podjetja. Na primer, stroški računovodstva in s tem povezane priprave finančnih poročil niso povezani s poročanjem boljših poslovnih rezultatov. Drugi razlog pa se nanaša na nižjo učinkovitost manjših podjetij pri obvladovanju davčne zakonodaje in predpisov zaradi pomanjkanja ustreznega kadra ter znanj. Povedano v obratni smeri, večja podjetja so bolj učinkovita pri obvladovanju vseh postopkov povezanih z izpolnjevanjem davčnih obveznosti, saj si le-ta, kljub absolutno višjim stroškom, veliko lažje privoščijo zaposlovanje ustreznih strokovnjakov in vlaganje v različne sisteme za povečevanje učinkovitosti na tem področju (Evropska komisija, 2007).

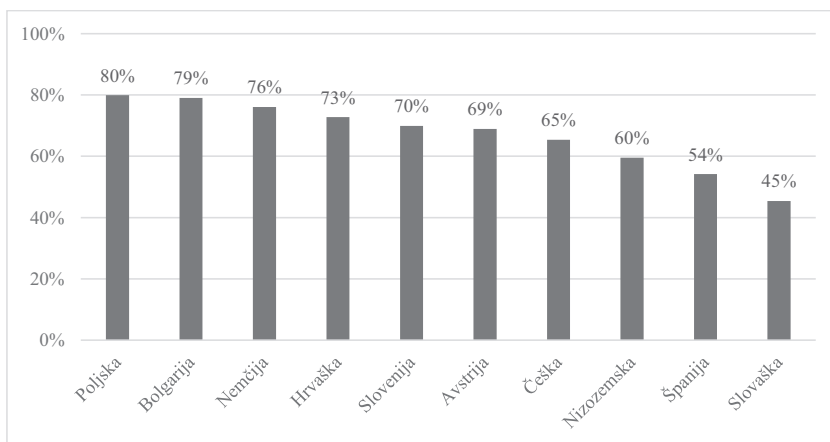
V tem kontekstu je v obstoječi literaturi ugotovljeno, da davčne administrativne ovire vplivajo predvsem na zgodnje faze podjetniške dejavnosti. Kasneje, ko podjetja postanejo bolj zrela, pa se stroški povezani z izpolnjevanjem davčnih obveznosti in finančnim poročanjem zaradi učenja zmanjšajo. Podjetja sčasoma razvijejo rutino ravnanja pri izpolnjevanju davčnih obveznosti. Ker pa se administrativni stroški, povezani z izpolnjevanjem davčnih obveznosti in finančnim poročanjem v veliki meri lahko štejejo za fiksne stroške, so njihovi negativni vplivi še posebej prevladujoči za mlada in manjša podjetja (Braunerhjelm et al., 2019). Obstaja tudi nekaj študij na podjetniški ravni, ki poudarjajo, da obdavčitev in davčne administrativne ovire negativno vplivajo na poslovno uspešnost MSP. Prva študija razkriva, da višja davčna obveznost ovira poslovno uspešnost MSP (Tee et al., 2016), medtem ko druga študija kaže, da MSP zaznavajo škodljiv vpliv davčnih politik na samo izpolnjevanje davčnih obveznosti, njihovo percepcijo davčnih politik in ne nazadnje na njihovo rast (Ameyaw et al., 2016).

Čeprav obstoječa literatura izpostavlja, da obdavčitev in davčne administrativne ovire negativno vplivajo na poslovno uspešnost MSP, pa vprašanje, kaj od naštetega bolj otežuje poslovno uspešnost MSP ostaja nepojasnjeno. V tem kontekstu se lahko pojavijo tri možne situacije, in sicer: 1) enakovreden negativni vpliv obdavčitve in davčnih administrativnih ovir; 2) prevladujoči negativni vpliv obdavčitve napram negativnemu vplivu davčnih administrativnih ovir; in 3) prevladujoči negativni vpliv davčnih administrativnih ovir napram negativnemu vplivu obdavčitve. Pojavnost določene situacije je mogoče pojasniti s tem, kako davčni zavezanci oziroma podjetja zaznavajo obdavčitev oziroma z njo povezano davčno stopnjo ter znesek davčne obveznosti. Namreč, če podjetja dojemajo obdavčitev in davčne administrativne ovire kot enako obremenjujoče, je verjetno, da imajo enakovredno negativen vpliv na njihovo poslovno uspešnost. V primeru, ko podjetja obdavčitev dojemajo kot neupravičeno,

obstaja večja verjetnost, da ima obdavčitev večji negativni vpliv na njihovo poslovno uspešnost kot davčne administrativne ovire. Nasprotno, v primeru ko podjetja obdavčitev dojemajo kot upravičeno, obstaja večja verjetnost, da imajo davčne administrativne ovire večji negativni vpliv na njihovo poslovno uspešnost kot obdavčitev. Skladno z omenjenim si zato številne države prizadevajo vzpostaviti različne ukrepe za spodbuditev davčne morale ter posledično izpolnjevanja davčnih obveznosti. Najbolj preprosti rešitvi za reševanje omenjenega izziva sta velikokrat prepoznani bodisi v zmanjševanju obdavčitve v smislu zniževanja davčnih stopenj bodisi v zmanjševanju davčnih administrativnih davčnih ovir v smislu poenostavitve določenih administrativnih postopkov. Vendar se velika večina držav poslužuje iskanja najbolj primernega kompromisa med obdavčitvijo in načinom kako naj bo le-ta izvedena.

Na Sliki 1 je prikazan obseg davčne morale v izbranih državah EU. Obseg davčne morale je predstavljen kot odstotek posameznikov v posamezni državi, ki trdijo, da utaja davčne obveznosti ni nikoli opravičljiva. Očitno je, da imata Bolgarija (80%) in Poljska (79%) najvišji obseg davčne morale. Nasprotno sta Slovaška (45%) in Španija (54%) državi z najnižji obsegom davčne morale. Slovenija (70%) se skupaj s Hrvaško (73%) in Avstrijo (69%) uvršča nekje na sredino med izbranimi državami EU. Ker je obvezno izpolnjevanje davčnih obveznosti temelj vsakega sodobnega gospodarstva, je pomembno, da posamezne države ohranjajo davčno moralo na visoki ravni. To pa je mogoče doseči z ustrezno zasnovano davčno politiko, ki zagotavlja razumne oziroma upravičljive davčne stopnje na eni strani ter poenostavljene davčne administrativne postopke na drugi strani. Omenjeno je ključnega pomena, saj davčna politika pogosto postavlja podjetja pred določene izzive in predstavlja osrednji parameter, ki določa poslovno okolje podjetij.

Slika 1: Davčna morala v izbranih državah EU



Vir: EVS, 2018; lastni prikaz.

Pregled obstoječe literature nakazuje, da poleg obdavčitve oziroma čisti finančni izdatki za plačilo davčne obveznosti tudi davčne administrativne ovire oziroma stroški davčnih administrativnih postopkov negativno vplivajo na poslovno uspešnost MSP. Slednje so za MSP celo bolj problematične kot sama obdavčitev, predvsem iz vidika nesorazmernosti davčnih administrativnih ovir, ki izvira iz njihove fiksne narave ter nezadostnih finančnih in kadrovskih virov za učinkovito obvladovanje administrativnih davčnih obveznosti. Poleg tega ima Slovenija razmeroma visoko stopnjo davčne morale (70%), zato se lahko predvideva, da davčni zavezanci oziroma podjetja obdavčitev oziroma predpisano davčno stopnjo dojemajo kot upravičeno. Posledično je mogoče pričakovati, da imajo davčne administrativne ovire večji negativni vpliv na poslovno uspešnost MSP kot pa sama obdavčitev. Skladno z omenjenim so razvite sledeče raziskovalne hipoteze:

- Hipoteza 1: Obdavčitev negativno vpliva na poslovno uspešnost MSP.
- Hipoteza 2: Davčne administrativne ovire negativno vplivajo na poslovno uspešnost MSP.
- Hipoteza 3: Davčne administrativne ovire imajo večji negativni vpliv na uspešnost MSP kot obdavčitev.

6.3 Podatki in metodologija

Empirična analiza je napravljena na edinstveni podatkovni bazi, ki je bila oblikovana z združevanjem nefinančnih podatkov pridobljenih na podlagi anketnega vprašalnika in finančnih podatkov pridobljenih na podlagi računovodskih izkazov MSP. Oblikovanje podatkovne baze je potekalo v dveh zaporednih korakih. Prvi korak se nanaša na zbiranje podatkov z anketnim vprašalnikom. Sama vsebina vprašalnika je bila oblikovana s strani akademskih strokovnjakov na ekonomskih in pravnih področjih skupaj s priporočili strokovnjakov iz prakse, to so predstavniki Obrtno-podjetniške zbornice Slovenije kot tudi podjetniki. Celotni vprašalnik vsebuje 39 vprašanj ter zajema različna ključna področja, kjer se MSP lahko soočajo z administrativnimi ovirami. Tista vprašanja, ki za določena MSP niso bila relevantna, so lahko le-ta pustili neodgovorjena. Na podlagi anketiranja na terenu je bilo v celoti zbranih 652 odzivov MSP. Sicer pa je celoten postopek zbiranja podatkov trajal od začetka novembra 2016 do konca aprila 2017. Nadalje so bili z anketnim vprašalnikom pridobljeni nefinančni podatki združeni s finančnimi podatki iz računovodskih izkazov, ki jih objavlja Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJPES). Za potrebe empirične analize so v prispevku obravnavana zgolj tista vprašanja, ki so povezana s področjem izpolnjevanja davčnih obveznosti in finančnega poročanja. Poleg tega je za določitev primerne vzorca MSP za empirično analizo vzorec zmanjšan za tista MSP, ki:

- bodisi sodelujejo samo z enim poslovnim partnerjem od začetka svoje ustanovitve bodisi niso odgovorili na to vprašanje, saj gre v tem primeru za tako imenovana fiktivna podjetja;
- bodisi uporabljajo zunanje izvajalce za pomoč pri izpolnjevanju obveznosti do države (računovodske službe ali davčne svetovalce) bodisi niso odgovorili na to vprašanje, saj taka podjetja nimajo realnega vpogleda v administrativne postopke;
- bodisi ne uporabljajo e-portalov za komunikacijo z administrativnimi organi bodisi niso odgovorili na to vprašanje, saj glede na obveznost uporabe e-portalov za finančno poročanje, njihova neuporaba nakazuje na neaktivnost pri izvajanju administrativnih postopkov;
- imajo atipične pravne organizacijske oblike, saj velikokrat le-te niso predmet Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb (ZDDPO);
- bodisi imajo negativno vrednost efektivne davčne stopnje ali donosnost kapitala bodisi manjkajoče vrednosti glavnih spremenljivk vključenih v regresijski model.

Tista MSP, ki se razvrstijo vsaj v eno izmed zgoraj naštetih kategorij, so izključena iz empirične analize. Predstavljene značilnosti lahko namreč izkrivljajo empirične rezultate, saj MSP s takšnimi značilnostmi nimajo realne percepcije o administrativnih ovirah na področju izpolnjevanja davčnih obveznosti in računovodskega poročanja. Končni vzorec MSP, ki je uporabljen v empirični analizi tako vključuje 120 MSP.

Podatkovna baza, ki je uporabljena v empirični analizi, združuje nefinančne podatke pridobljene iz anketnega vprašalnika in finančne podatke pridobljene iz računovodskih izkazov MSP. Na podlagi nefinančnih podatkov iz anketnega vprašalnika je oblikovana prva glavna neodvisna spremenljivka, in sicer obseg davčnih administrativnih ovir na področju izpolnjevanje davčnih obveznosti in finančnega poročanja oziroma davčne administrativne ovire (TAB). Omenjena spremenljivka je oblikovana na sledeč način. MSP so bila pozvana, da izmed sedmih ponujenih argumentov izberejo do tri argumente, ki jim predstavljajo največjo administrativno oviro pri njihovem poslovanju na področju izpolnjevanja davčnih obveznosti kot tudi na področju računovodskega poročanja. Na tej podlagi, povprečna vrednost vsote argumentov, ki predstavljajo največje administrativne ovire, predstavlja približek obsega davčnih administrativnih ovir. Vrednosti omenjene spremenljivke so pretvorjene in predstavljene na lestvici od 1 do 5, pri čemer višja vrednost te spremenljivke pomeni, da podjetja v večji meri in intenzivneje zaznavajo administrativne ovire na področju izpolnjevanja davčnih obveznosti in računovodskega poročanja. Ostale relevantne spremenljivke pa so bile oblikovane na podlagi finančnih podatkov MSP. Druga glavna neodvisna spre-

menljivka je efektivna davčna stopnja (ETR), izračunana kot razmerje med obračunanim davkom iz dobička in računovodsko izkazanim dobičkom. Višja vrednost te spremenljivke pomeni, da se podjetje srečuje v višjo obdavčitvijo oziroma plačuje višji relativni znesek davčne obveznosti.

Poleg glavnih neodvisnih spremenljivk pa so v empirično analizo vključene tudi ostale relevantne oziroma kontrolne spremenljivke. To so celotna gospodarnost (EFF), izračunana kot razmerje med celotnimi prihodki in celotnimi odhodki, finančni vzvod (LEV), izračunan kot razmerje med celotnim dolgom in celotnimi sredstvi ter velikost SME (SIZE), izračunana kot naravni logaritem celotnih sredstev. Na podlagi obstoječe literature je predvideno, da vse omenjene kontrolne spremenljivke pomembno vplivajo na uspešnost MSP.

Poslovna uspešnost MSP, ki predstavlja neodvisno spremenljivko v empirični analizi pa je opredeljena z donosnostjo kapitala (ROE), ki je izračunana kot razmerje med čistim dobičkom in povprečnim lastniškim kapitalom. Višja vrednost omenjenega kazalnika pomeni, da imajo podjetja boljšo poslovno uspešnost. Vse spremenljivke uporabljene v empirični analizi so povezane v Tabeli 1.

Tabela 1: Povzetek spremenljivk uporabljenih v empirični analizi

Okrajšava	Spremenljivka	Definicija
ROE	Donosnost kapitala	Donosnost kapitala je definirana kot razmerje med čistim dobičkom in povprečnim lastniškim kapitalom.
TAB	Davčne administrativne ovire	Davčne administrativne ovire so definirane kot povprečje vsote argumentov, ki predstavljajo največje administrativne ovire na področju izpolnjevanja davčnih obveznosti in finančnega poročanja.
ETR	Efektivna davčna stopnja	Efektivna davčna stopnja je definirana kot razmerje med obračunanim davkom iz dobička in računovodsko izkazanim dobičkom.
EFF	Celotna gospodarnost	Celotna gospodarnost je definirana kot razmerje med celotnimi prihodki in celotnimi odhodki.
LEV	Finančni vzvod	Finančni vzvod je definiran kot razmerje med celotnim dolgom in celotnimi sredstvi.
SIZE	Velikost MSP	Velikost MSP je definirana kot naravni logaritem celotnih sredstev.

Vir: AJPES, 2006; lastni prikaz.

Z namenom preverbe raziskovalnih hipotez oziroma preveritve ali obdavčitev in davčne administrativne ovire negativno vplivajo na uspešnost MSP, je uporabljena regresijska analiza. Regresijska analiza je statistično orodje za analizo razmerij med spremenljivkami za potrebe ugotavljanja vzročnega učinka ene spremenljivke na drugo (Sykes, 1993). Za preverbo hipotez je uporabljena multipla regresijska analiza z običajno metodo najmanjših kvadratov na bazi presečnih podatkov. V regresijskem modelu sta pri preučevanju vpliva davčnih predpisov na poslovno uspešnost MSP v Sloveniji upoštevana spremenljivka, ki zajema obseg davčnih administrativnih ovir (TAB) in spremenljivka, ki zajema obdavčitev v obliki učinkovite davčne stopnje (ETR) kot dve ločeni komponenti. Na ta način je zajet tako posreden kot tudi neposreden vpliv davčnih predpisov na poslovno uspešnost MSP. Poleg tega so v regresijski model dodane tudi kontrolne spremenljivke, za katere se je predvideno, da imajo poleg glavnih neodvisnih spremenljivk pomembno vlogo pri ugotavljanju poslovne uspešnosti MSP. To so celotna gospodarnost (EFF), finančni vzvod (LEV) in velikost MSP (SIZE). Opisan regresijski model je predstavljen v Enačbi (1).

$$ROE_i = \beta_0 + \beta_1 TAB_i + \beta_2 ETR_i + \beta_3 EFF_i + \beta_4 LEV_i + \beta_5 SIZE_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

Pri čemer ROE predstavlja donosnost kapitala, TAB davčne administrativne ovire, ETR učinkovito davčno stopnjo, EFF celotno gospodarnost, LEV finančni vzvod in SIZE velikost MSP.

6.4 Empirični rezultati

Prispevek preučuje neposreden in posreden vpliv davčnih predpisov na poslovno uspešnost MSP v Sloveniji. S tem namenom sta spremenljivki davčne administrativne ovire (TAB) in obdavčitev (ETR) v regresijskem modelu obravnavani kot dve ločeni komponenti. Vendar pa je omenjen pristop lahko problematičen, saj vključitev med seboj vsebinsko tesno povezanih spremenljivk lahko povzroči problem multikolinearnosti. Pričakuje se namreč, da bodo davčne administrativne ovire (TAB) pozitivno povezane z obdavčitvijo v obliki učinkovite davčne stopnje (ETR) ob predpostavki, da MSP višjo davčno stopnjo zaznavajo kot del kompleksne davčne politike. Vendar Pearsonov koeficient korelacije med omenjenimi glavnimi neodvisnimi spremenljivkami kot tudi med drugimi pojasnjevalnimi kontrolnimi spremenljivkami ne kaže močne linearne povezave. Omenjeno nakazuje, da problem multikolinearnosti ni prisoten. V Tabeli 2 je prikazana opisna statistika (aritmetična sredina in standardni odklon) vključno s Pearsonovimi koeficienti korelacije med spremenljivkami, ki so vključene v empirično analizo.

Tabela 2: Pearsonovi koeficienti korelacije med spremenljivkami vključenimi v empirično analizo

Spremenljivka	$\bar{x}$	s	ROE	TAB	ETR	EFF	LEV	SIZE
ROE	0,236	0,318	1					
TAB	3,267	1,527	-0,232*	1				
ETR	0,158	0,088	-0,138	0,024	1			
EFF	1,071	0,083	0,416***	0,027	-0,086	1		
LEV	2,298	5,398	0,430***	-0,050	0,069	-0,183*	1	
SIZE	13,466	1,972	-0,102	0,128	-0,173	0,070	0,019	1

Opomba: * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$.

Vir: Anketni vprašalnik; lastni izračuni.

V Tabeli 3 so prikazani empirični rezultati regresijske analize predlaganega regresijskega modela, ki so predstavljeni na hierarhični način: 1) Model 1 vključuje zgolj kontrolne spremenljivke (celotna gospodarnost (EFF), finančni vzvod (LEV) in velikost MSP (SIZE)); 2) Model 2 poleg naštetega vključuje tudi spremenljivko za obdavčitev v obliki učinkovite davčne stopnje (ETR); in 3) Model 3 poleg omenjenega vključuje tudi spremenljivko za davčne administrativne ovire (TAB). Na podlagi empiričnih rezultatov je razvidno, da so vsi standardizirani regresijski koeficienti statistično značilni in so zato relevantni za razlaganje regresijskega modela. Poleg tega, glede na rezultate testov multikolinearnosti, le-ta ne predstavlja problema saj je vrednost tolerance (TOL) višja od mejne vrednosti 0,10 in vrednost variacijskega inflacijskega faktorja (VIF) nižja od mejne vrednosti 10. Tabela 3 prikazuje tudi vrednosti determinacijskih in prilagojenih determinacijskih koeficientov (R^2) za posamezen regresijski model. Razvidno je, da se vrednosti determinacijskih koeficientov povečujejo z vsako novo pojasnjevalno spremenljivko dodano v regresijski model. Ker ima Model 3 najvišje vrednosti determinacijskih koeficientov (R^2), je le-ta najbolj ustrezen regresijski model za napovedovanje poslovne uspešnosti MSP.

Tabela 3: Empirični rezultati regresijske analize

	Model 1			Model 2			Model 3		
Odvisna spre- menljivka	ROE			ROE			ROE		
	Koeficient	TOL	VIF	Koeficient	TOL	VIF	Koeficient	TOL	VIF
TAB							-0,197**	0,978	1,022
ETR				-0,161*	0,961	1,041	-0,151*	0,958	1,044
EFF	0,523***	0,961	1,040	0,513***	0,957	1,045	0,516***	0,957	1,045
LEV	0,529***	0,966	1,036	0,538***	0,962	1,039	0,528***	0,959	1,042
SIZE	-0,149*	0,994	1,005	-0,177*	0,965	1,036	-0,149*	0,947	1,055
R ²	0,461			0,486			0,524		
Prilagojeni R ²	0,447			0,468			0,503		
Število enot	120								

Opomba: * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$.

Vir: Anketni vprašalnik; lastni izračuni.

Na podlagi empiričnih rezultatov prvega regresijskega modela (Model 1) je razvidno, da vse kontrolne spremenljivke statistično značilno vplivajo na odvisno spremenljivko, ki zajema poslovno uspešnost MSP in je definirana kot donosnost kapitala (ROE). Vpliv celotne gospodarnosti (EFF) na donosnost kapitala (ROE) je pozitiven. To pomeni, da celotna gospodarnost povečuje poslovno uspešnost MSP. Omenjeni rezultat je skladen z drugimi študijami, ki so pokazale da gospodarnost ali produktivnost podjetja pozitivno vpliva na dobičkonosnost podjetja (Salman & Yazdanfar, 2012; Yazdanfar, 2013; Margaretha & Supartika, 2016). Nadalje, vpliv finančnega vzvoda (LEV) na donosnost kapitala (ROE) je pozitiven, kar pomeni, da večji finančni vzvod vodi v boljšo poslovno uspešnost MSP. Omenjeni rezultat sovпада z ugotovitvami v obstoječih študijah, ki kažejo da podjetja, ki se uspešno financirajo preko finančnega vzvoda, dosegajo večjo poslovno uspešnost (Fosu, 2013). Nenazadnje, vpliv velikosti MSP (SIZE) na donosnost kapitala (ROE) je negativen, kar pomeni, da večja MSP dosegajo slabšo poslovno uspešnost. Omenjeni rezultat je skladen z drugimi obstoječimi študijami, ki so prav tako pokazale, da velikost podjetij v nekaterih primerih negativno vpliva na dobičkonosnost podjetja (Ramasamy et al., 2005; Salman & Yazdanfar, 2012; Margaretha & Supartika, 2016).

Empirični rezultati drugega (Model 2) in tretjega (Model 3) regresijskega modela, v katerih sta vključeni spremenljivka, ki zajema obdavčitev in je definirana v obliki efektivne davčne stopnje (ETR) ter spremenljivka, ki zajema davčne administrativne ovire (TAB), kažejo, da je vključitev glavnih neodvisnih spremenljivk izboljšala pojasnjevalno moč regresijskega modela,

saj se vrednosti determinacijskih koeficientov (R^2) povečujejo z vsakim naslednjim regresijskim modelom. Empirični rezultati drugega regresijskega modela (Model 2) kažejo, da poleg drugih dejavnikov, tudi efektivna davčna stopnja (ETR) statistično značilno vpliva na donosnost kapitala (ROE), pri čemer je vpliv negativen. To pomeni, da obdavčitev negativno vpliva na poslovno uspešnost MSP, kar potrjuje prvo raziskovalno hipotezo (Hipoteza 1). Poleg tega empirični rezultati kažejo, da poleg vseh omenjenih spremenljivk, tudi davčne administrativne ovire (TAB) statistično značilno vplivajo na donosnost kapitala (ROE), pri čemer je vpliv negativen. Omenjeno potrjuje drugo raziskovalno hipotezo (Hipoteza 2), da davčne administrativne ovire negativno vplivajo na poslovno uspešnost MSP. Predstavljeni empirični rezultati kažejo, da tako obdavčitev, kot neposreden vpliv davčnih predpisov, kot tudi davčne administrativne ovire, kot posreden vpliv davčnih predpisov, zavirajo poslovno uspešnost MSP. Ne glede nato, primerjava standardiziranih regresijskih koeficientov glavnih neodvisnih spremenljivk razkriva, da imajo davčne administrativne ovire (TAB) večji negativni vpliv na poslovno uspešnost MSP kot efektivna davčna stopnja (ETR), kar potrjuje tretjo raziskovalno hipotezo (Hipoteza 3), da imajo davčne administrativne ovire večji negativni vpliv na poslovno uspešnost MSP kot pa sama obdavčitev. Predstavljeni empirični rezultati so podobni in primerljivi z ugotovitvami obstoječih empiričnih študij na nacionalni in podjetniški ravni (Braunerhjelm & Eklund, 2014; Ameyaw et al. 2016; Block, 2016; Tee et al., 2016).

6.5 Zaključek

Davčna politika s svojimi predpisi določa pravila glede izpolnjevanja vseh davčnih obveznosti. Po eni strani zajema samo obdavčitev po drugi strani pa predpisuje tudi način plačila davčne obveznosti. Pri izpolnjevanju davčnih obveznosti se podjetja običajno srečujejo z dvema vrstama izdatkov. Prva vrsta izdatkov se nanaša na samo obdavčitev in zajema znesek plačanega davka, ki je odvisen od obdavčljivega dobička in davčnih stopenj. Zato ga je mogoče obravnavati kot variabilen odhodek. Druga vrsta izdatkov pa je povezana z administrativnimi ovirami, ki izhajajo iz davčnih predpisov. Ta izdatek je povezan z načinom izpolnjevanja davčnih obveznosti in računovodskim poročanjem, ki se glede na velikost podjetja ne spreminja v večjem obsegu in se lahko obravnava kot fiksni strošek. Fiksna narava stroškov izpolnjevanja davčnih predpisov s sočasno nižjo učinkovitostjo manjših podjetij za obvladovanje le-teh pa povzročata nesorazmerje pri davčnih administrativnih ovirah. Zato, zlasti za MSP, izpolnjevanje davčnih obveznosti lahko predstavlja velik izziv. Namreč, številne države EU se soočajo z izzivi sodobne davčne zakonodaje, ki je pogosto preobsežna, prezapletena in zasnovana na način, da je omogočena njena uporaba za podjetja različnih ve-

likosti in dejavnosti. To pa predstavlja razlog, zakaj je izpolnjevanje davčnih predpisov obremenjujoče predvsem za poslovanje MSP in njihovo delovanje. Čeprav obstaja nekaj študij, ki preučujejo vpliv obdavčenja in davčnih administrativnih ovir na podjetništvo in poslovno uspešnost MSP, pa primanjkuje študij, ki bi to vprašanje preučile na podjetniški ravni in z realnimi podatki iz računovodskih izkazov MSP. Prispevek zato izkorišča edinstveno podatkovno finančnih in nefinančnih podatkov. Osredotoča se na preučitev neposrednega in posrednega vpliva davčnih predpisov na poslovno uspešnost MSP v Sloveniji. Empirični rezultati kažejo, da obdavčitev kot tudi davčne administrativne ovire zavirajo poslovno uspešnost MSP. Poleg tega empirična analiza kaže tudi, da imajo davčne administrativne ovire še večji negativni vpliv na poslovno uspešnost MSP kot sama obdavčitev. Predstavljeni empirični rezultati potrjujejo glavne raziskovalne hipoteze prispevka. Kljub splošnemu prepričanju, da je obdavčitev glavni zaviralec podjetništva in poslovne uspešnosti MSP, rezultati tega prispevka kažejo, da je glavni problem predstavlja predvsem tisti del davčne politike, ki določa način izpolnjevanja davčnih obveznosti. Z drugimi besedami, glavne probleme za MSP je mogoče prepoznati v administrativnih ovirah, ki izhajajo iz davčnih predpisov in neupravičeno ovirajo poslovanje MSP. Ugotovitve prispevka niso primerljive zgolj z drugimi obstoječimi mednarodnimi študijami ampak tudi s poročilom Svetovne banke »Doing Business«.

V prispevku je ugotovljeno, da davčne administrativne ovire negativno vplivajo na poslovno uspešnost MSP. Zmanjševanje teh ovir zato lahko spodbudi podjetniško aktivnost v posameznem gospodarstvu. Omenjeno je zelo pomembno zlasti v majhnih odprtih gospodarstvih, kot je Slovenija, kjer MSP predstavljajo pomemben vir ustvarjanja delovnih mest in gospodarske rasti. Čeprav si Slovenija prizadeva za nenehne izboljšave pri poenostavitvi zakonodaje in postopkov na področju izpolnjevanja davčnih obveznosti in finančnega poročanja, še vedno ostaja prostor za izboljšave na področju oblikovanja davčne politike ter davčnih in računovodskih pravil z namenom rešitve določenih davčnih izzivov s katerimi se soočajo MSP. Pomembno je, da oblikovalci politike upoštevajo, da se zapletenost davčne zakonodaje velikokrat odrazi v poslabšanju poslovnega okolja za MSP in njihovi poslovni uspešnosti. Oblikovalci politike morajo zato zagotoviti stabilno in predvidljivo davčno zakonodajno okolje za MSP in zagotoviti poenostavljene metode za potrebe davčnega računovodstva in finančnega poročanja, saj se oboje lahko posledično odrazi v nižjih stroških, povezanih z izpolnjevanjem davčnih obveznosti in finančnim poročanjem.

Preliminarna različica prispevka »The impact of tax policy on SMEs' performance: the case of Slovenia« avtorjev Ravšelj, Aristovnik in Pečarič je bila predstavljena na mednarodni konferenci »Challenges of Europe: Growth, Competitiveness, Innovation and Well-being«, Zagreb, Hrvaška, 22. – 24. maj, 2019. Raziskavo je sofinancirala Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije iz državnega proračuna (šifra bilateralnega projekta ARRS: BI-US/18-19-023).

Viri in literatura

- Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJPES). (2006). *Pojasnila za gospodarske družbe, zadruge in podjetnike*. Ljubljana: AJPES.
- Ameyaw, B., Korang, J. A., Twum, E. T., & Asante, I. O. (2016). Tax policy, SMEs compliance, perception and growth relationship in Ghana: an empirical analysis. *Journal of Economics, Management and Trade*, 12(2), 1–11.
- Aristovnik, A., & Obadić, A. (2015). The impact and efficiency of public administration excellence on fostering SMEs in EU countries. *Amfiteatru Economic Journal*, 17(39), 761–774.
- Bartlett, W., & Bukvič, V. (2001). Barriers to SME growth in Slovenia. *MOST: Economic Policy in Transitional Economies*, 11(2), 177–195.
- Block, J. (2016). Corporate income taxes and entrepreneurship. *IZA World of Labor*.
- Braunerhjelm, P., & Eklund, J. E. (2014). Taxes, tax administrative burdens and new firm formation. *Kyklos*, 67(1), 1–11.
- Braunerhjelm, P., Eklund, J. E., & Thulin, P. (2019). Taxes, the tax administrative burden and the entrepreneurial life cycle. *Small Business Economics*, 1–14.
- Chattopadhyay, S., & Das-Gupta, A. (2002). The personal income tax in India: Compliance costs and compliance behaviour of taxpayers. *New Delhi: National Institute of Public Finance and Policy*.
- Djankov, S., Ganser, T., McLiesh, C., Ramalho, R., & Shleifer, A. (2010). The effect of corporate taxes on investment and entrepreneurship. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2(3), 31–64.
- Djankov, S., McLiesh, C., & Ramalho, R. M. (2006). Regulation and growth. *Economics letters*, 92(3), 395–401.
- Evropean Values Study (EVS). (2018). *European Values Study 2017: Integrated Dataset (EVS 2017)*. Cologne: GESIS Data Archive.
- Evropska komisija. (2004). *European Tax Survey*. Bruselj: Evropska komisija.
- Evropska komisija. (2007). *Simplified Tax Compliance Procedures for SMEs*. Bruselj: Evropska komisija.
- Evropska komisija. (2018). *Interactive SME database 2016*. Bruselj: Evropska komisija.

- Evropski parlament. (2016). *Barriers to SME growth in Europe*. Strasbourg: Evropski parlament.
- Fosu, S. (2013). Capital structure, product market competition and firm performance: Evidence from South Africa. *The quarterly review of economics and finance*, 53(2), 140–151.
- Franzoni, L. (2000). *Tax Evasion and Tax Compliance*. V B. Bouckaert and G. De-Geest (ur.), *Encyclopedia of Law and Economics*, vol 4. (str. 51–94). Cheltenham: Edward Elgar.
- James, S., & Alley, C. (2002). Tax compliance, Self-Assessment and Tax Administration. *Journal of Finance and Management in Public services*, 2(2), 27–42.
- Margaretha, F., & Supartika, N. (2016). Factors affecting profitability of small medium enterprises (SMEs) firm listed in Indonesia Stock Exchange. *Journal of Economics, Business and Management*, 4(2), 132–137.
- Milavec, U., & Klun, M. (2011). Familiarity with Measures to Reduce Administrative Burdens in the Public and Private Sector in Slovenia. *Uprava*, 11(1), 7–23.
- Ministrstvo za notranje zadeve. (2013). *Enotna metodologija za merjenje stroškov, ki jih zakonodaja povzroča subjektom*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
- Ramasamy, B., Ong, D., & Yeung, M. C. (2005). Firm size, ownership and performance in the Malaysian palm oil industry. *Asian Academy of Management Journal of Accounting and Finance*, 1, 181–104.
- Ravšelj, D., & Aristovnik, A. (2018). Administrative Barriers for SMEs in the Field of Tax Compliance and Financial and Accounting Reporting: Evidence from Slovenia. *Problemy Zarządzania*, (1/2018 (73), t. 2), 75–90.
- Ravšelj, D., Kovač, P., & Aristovnik, A. (2019). Tax-Related Burden on SMEs in the European Union: The Case of Slovenia. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 10(2), 69–79.
- Ropret, M., Aristovnik, A., & Ravšelj, D. (2018). The Perception of Administrative Barriers and Their Implications for SMEs' Performance: Evidence from Slovenia. *Zagreb International Review of Economics & Business*, 21(SCI), 55–68.
- Salman, A. K., & Yazdanfar, D. (2012). Profitability in Swedish Micro-Firms: a quantile regression approach. *International Business Research*, 5(8), 94–106.
- Slabe-Erker, R., & Klun, M. (2012). The contribution of institutional quality to lowering company compliance costs. *African Journal of Business Management*, 6(8), 3111–3119.
- Svetovna banka. (2018). *Doing Business Data*. Washington DC: Svetovna banka.
- Sykes, A. O. (1993). *An Introduction to Regression Analysis. Inaugural Course Lecture*. Chicago: University of Chicago, Law School.
- Tee, E., Boadi, L., & Opoku, R. (2016). The effect of tax payment on the performance of SMEs: the case of selected SMEs in Ga west municipal assembly. *European Journal of Business and Management*, 8(20), 119–125.
- Yazdanfar, D. (2013). Profitability determinants among micro firms: evidence from Swedish data. *International Journal of Managerial Finance*, 9(2), 151–160.

NEKATERI VIDIKI FLEKSIBILNOSTI DELA V PRAKSI DRŽAVNE UPRAVE

Uroš Jakič, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, študent magistrskega študijskega programa Uprava 2. stopnja

Janez Stare, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

IZVLEČEK

Učinkovitost poslovanja državne uprave je v veliki meri povezana z racionalno izrabo razpoložljivih virov. Predpisi in strateški dokumenti, ki se nanašajo na izvajanje oblastne, politične, družbene in razvojne funkcije, v veliki meri konkretno določajo postopke in aktivnosti njenega delovanja. Vseeno pa prek načel in usmeritev »dopuščajo« še mnogo drugih upravnoorganizacijskih pristopov, ki so redkeje preneseni v konkretno upravno prakso. Izvrševanje predpisov (njihove notranje logike) je tako nepopolno – deloma zaradi dvomov pristojnih, deloma zaradi nepoznavanja ali zahtevnosti posameznega pristopa.

Med upravnoorganizacijskimi pristopi, ki bi lahko pripomogli k povečanju učinkovitosti delovanja državne uprave, lahko štejemo fleksibilnost dela. Potrebe sodobne družbe, katere pomemben del predstavlja državna uprava, zahtevajo nenehno prilagajanje, spreminjanje in razvoj. Vzročno ali posledično obstajajo potrebe po prehajanju državne uprave od tradicionalnih praks upravljanja (razmišljanja, vodenja) k bolj prožnim oziroma fleksibilnim načinom upravljanja in vodenja. Državna uprava bi glede na vpliv in položaj morala biti zgled tako po načinu delovanja in sprejemanja odločitev kot stopnji in kakovosti odzivnosti (fleksibilnosti) pri poslovanju s strankami in ostalimi subjekti.

Prispevek obravnava nekatere tipične oblike fleksibilnega urejanja dela. Z namenom preučitve dopustnosti kot zaznavanja uporabe nekaterih fleksibilnih oblik dela v praksi državne uprave je bila izvedena raziskava. Na osnovi rezultatov ugotavljamo, da normativna urejenost dopušča, a tudi omejuje, večje število različnih oblik fleksibilnosti dela. Neizkoriščeni potenciali fleksibilnosti dela so pogostejše kot s predpisi povezani z nepripravljenostjo vodij za uporabo nekaterih oblik.

ABSTRACT

The effectiveness of the state administration is significantly associated with the rational use of available resources. The regulations and strategic documents relating to the implementation of authoritative, political, social and development functions significantly determine the procedures and activities of its operation. However, their principles and guidelines "allow" numerous administrative and organisational approaches, which are rarely transferred to concrete administrative practices. The enforcement of the rules and regulations (their internal logic) is thus incomplete. This is partially due to suspicions concerning competent persons and partially due to a lack of understanding or the complexity of individual approaches.

Flexibility of work is one of the administrative and organisational approaches that could contribute to the increased effectiveness of the state administration. The needs of a modern society, with the state administration being an important part thereof, require constant adaptation, change and development. Causally or consequently, this requires the transition of the state administration from traditional management practices (thinking, governance) to more flexible ones or to flexible management and governance. In light of its influence and position, the state administration should serve as a role model in terms of its methods of operation and decision-making, as well as of the level and quality of responsiveness (flexibility) in operations with customers and other subjects.

This paper focuses on typical individual forms of flexible work. A survey was implemented to study the admissibility and perception of using individual flexible forms of work in state administration practices. The results allow us to conclude that the regulations allow but also limit a larger number of different forms of flexible work. Rather than the regulations, the unutilised potential of the flexibility of work is more frequently associated with the unwillingness of managers to use some of these forms.

7.1 Uvod

Pričakovanja glede dviga učinkovitosti in odzivnosti javne uprave narekujejo potrebo po uvajanju sodobnih organizacijskih praks. Te so v veliki meri povezane s fleksibilnim načinom upravljanja in vodenja ob podpori sodobne tehnologije. Sodobna tehnologija, še posebej informacijska in z njo povezana digitalizacija ter decentralizacija, prinaša različne zahteve za organizacije in zaposlene (Hackl, Wagner, Attmer & Baumann, 2017) ter številne spremembe tako na področje organizacijskega urejanja dela kot ravnanja in sodelovanja z ljudmi. Pri tem se odpirajo vprašanja urejenosti področja v javni upravi tako s pravnega vidika (tudi dopustnosti) kot z vidika dejanske uporabe fleksibilnosti v javni upravi (organizacijske rešitve).

Fleksibilnost bi lahko opredelili kot skupni cilj in strategijo, to je biti zmožen hitrega in učinkovitega odzivanja na spreminjajoče se zahteve okolja. Vsa-ko dinamično okolje zahteva fleksibilnost, še posebej javna uprava (Raspor,

Volk Rožič, 2006, str. 379). Na pojem fleksibilnosti dela se lahko gleda z ožjega vidika, kjer se govori o fleksibilnosti ljudi, delovnih priprav, predmetov dela in delovnih nalog, ter s širšega vidika, kjer pa se z upoštevanjem, da zaposleni za delo pri delodajalcu potrebujejo pogodbo o zaposlitvi, vidikom fleksibilnosti dela v ožjem smislu doda še vidik fleksibilnih oblik zaposlovanja, kot so delo s krajšim delovnim časom, delo za določen čas, delitev delovnega mesta, delo na daljavo in druge. Širše pojmovanje fleksibilnosti dela torej vključuje proučevanje delovnega časa, pogojev dela, ki omogočajo dobro počutje posameznikov, usklajevanja poklicnega in družinskega življenja ter tudi ustvarjanja novih delovnih mest in reševanja problema brezposelnosti (Kozjek, 2013, str. 18).

Za uspešno organizacijsko fleksibilnost je potrebna tudi funkcionalna fleksibilnost s strani delavcev, ki so nosilci določenih strokovnih sposobnosti oziroma kvalifikacij, s katerimi so bolj ali manj usposobljeni za uspešno delo na določenih delovnih mestih. Gre za dejstvo, da so vedno bolj potrebni delavci, ki so sposobni opravljati večje število raznovrstnejših nalog, ki jih od njih zahteva organizacijska fleksibilnost (Ignjatović, 2002, str. 122). Zaposleni naj bi bili obravnavani kot stalni potencial razvoja in znanja in sposobnosti. Med bistvenimi elementi fleksibilne organizacije naj bi bila tudi ustrezna zasnova industrijskih razmerij. V zvezi s tem se uveljavlja teza o potrebi po zmanjševanju togosti nekaterih prvin zakonskega urejanja teh področij in o potrebi krepitve procesov kolektivnega sporazumevanja. Delavska participacija v organizaciji postaja eno od osrednjih področij razvoja novih organizacijskih oblik (Vodovnik, 2006, str. 65).

Razvoj fleksibilnih oblik dela je v vedno večji meri povezan z delovnim časom. Razvijajo se vse bolj prilagodljive in nestandardne ureditve delovnega časa tako glede začetnega in končnega časa, počitka, dežurstva ipd. To je tudi rezultat razvoja informacijskih in komunikacijskih tehnologij (IKT), ki omogočajo opravljanje dela kadar koli in kjer koli (Eurofound 2017, 50).

7.2 Fleksibilne oblike zaposlovanja

Pojem fleksibilnih oblik zaposlovanja je povezan s pogodbenim odnosom med delavcem in delodajalcem. Oba pojma (delodajalec, delojemalec) postavjata tudi v smislu fleksibilnosti dela vedno bolj kompleksna, z različnimi oblikami dela, samozaposlovanja, organiziranja v delovne skupine, združevanja podjetij, mrež in z različnimi oblikami izvajanja pogodbenega razmerja s strani podizvajalcev. Spremembe lahko razumemo kot zunanje dejavnike, ki pomenijo stalno spreminjajoči se okvir za posameznikove odločitve. Te bodo uspešne samo v primeru, če mu bo med različnimi scenariji uspelo izbrati tisto kombinacijo, ki bo kontinuirano in fleksibilno uspešno spajala

njegove preference in razpoložljiva sredstva z razmerami v svetu. Fleksibilno prilagajanje je torej nujnost, togo vztrajanje pri starem načinu mišljenja pa pomeni odlaganje reševanja problemov in stalno poslabševanje konkurenčnosti in posledično tudi standarda za velik del prebivalstva (prilagojeno po Sicherl, 2003, str. 169).

Na trgu dela so na voljo različne fleksibilne oblike dela oziroma zaposlovanja, ki pa jih v večji meri izvajajo v zasebnem sektorju. Pozitivne prakse glede zaposlovanja oziroma ravnanja s človeškimi viri bi po vzoru zasebnega sektorja veljalo v širšem smislu implementirati tudi v državni upravi. Nekatere študije kažejo, da je to smiselno in možno (Korunka, Kubicek Risak, 2018, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2013). Čeprav v praksi pri pogostosti fleksibilnih oblik dela prednjači delo na daljavo, pa je število Evropejcev, ki delajo izključno od doma, še vedno razmeroma nizko. To število zajema okoli deset odstotkov evropskih zaposlenih. Najbolj je razširjeno v skandinavskih državah, v vzhodni Evropi, Grčiji in Italiji pa manj. V Sloveniji natančno število zaposlenih, ki občasno delajo od doma, ni poznano, saj inšpektorat za delo vodi le evidenco nekaj sto delodajalcev, ki so prijavili, da omogočajo takšno obliko dela. Delo na daljavo je bolj uveljavljeno pri poklicih, ki omogočajo samostojno delo in so povezani z IT-tehnologijo, ter manj razširjeno med nižje kvalificiranim osebjem in zaposlenimi, ki so vezani na fiksna delovna mesta (Lokar, 2018). Lokar dalje tudi navaja, da mora imeti zaposleni, ki dela na domu, v skladu z zakonodajo enake pravice kot tisti, ki delajo v prostorih delodajalca. Delavec je na primer upravičen do povračila stroškov za prehrano med delom pa tudi do nadomestila za uporabo svojih sredstev pri delu na domu. Kot so pojasnili na inšpektoratu za delo, zakon ne določa, kaj konkretno naj bi zajemalo nadomestilo za uporabo sredstev, iz priporočila mednarodne organizacije dela pa izhaja, da so to lahko stroški za energijo, vodo, vzdrževanje strojev in opreme ter podobno. Vse to morata delodajalec in zaposleni urediti s pogodbo o zaposlitvi (Lokar, 2018).

7.3 Širše pojmovanje fleksibilnosti dela in njegovi pravni temelji kot determinanta fleksibilnosti v slovenski javni upravi

Področje javne uprave, predvsem pa zaposlenih, njihovega delovanja in medsebojnih razmerij je urejeno z zakoni in podzakonskimi akti. Z vidika obravnavanega področja so navedeni predpisi oziroma nekatera njihova določila, ki v splošnem pomembneje vplivajo oziroma so bolj povezani s fleksibilnostjo.

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU) opredeljuje sistem javnih uslužbencev in določa status javnega uslužbenca. Med skupnimi načeli sistema javnih uslužbencev so (ZJU, 7.–16. člen) načela enakopravne dostopnosti, zakonitosti, strokovnosti, častnega ravnanja, omejitve in dolžnosti v zvezi s sprejemanjem daril, načela zaupnosti, odgovornosti za rezultate, dobrega gospodarjenja, varovanja poklicnih interesov in prepovedi nadlegovanja. Z vidika fleksibilnosti so pomembni posamezni vidiki dodatnih načel, ki veljajo v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Gre za načela (ZJU, 27.–32. člen) javnega natečaja, politične nevtralnosti in nepristranskosti, kariere, prehodnosti in odprtosti do javnosti.

Pri obravnavi skupnih načel sistema javnih uslužbencev poudarja enako dostopnost delovnih mest v državni upravi vsem kandidatom pod enakimi pogoji (načelo enakopravne dostopnosti). Pogoji in postopek zaposlovanja morajo biti urejeni tako, da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najbolje strokovno usposobljen za opravljanje nalog (ZJU, 7. člen). ZJU prav tako določa (95. člen) opravljanje še drugih del, ki jih lahko odredi predstojnik (vidik fleksibilnosti dela). Gre za delo, ki ne spada v opis dela delovnega mesta, ustreza pa uslužbenčevi strokovni usposobljenosti. Drugo delo se lahko odredi, če je delo treba opraviti zaradi začasno povečanega obsega dela ali zaradi nadomestitve dela začasno odsotnega javnega uslužbenca. Pogodba o zaposlitvi se lahko sklene tudi za delovni čas, krajši od polnega delovnega časa. Za krajši delovni čas se šteje čas, ki je krajši od polnega delovnega časa, ki velja pri delodajalcu. Krajši delovni čas je ena od zakonsko določenih fleksibilnih oblik dela oziroma zaposlovanja v javni oziroma državni upravi. Med fleksibilno obliko zaposlovanja štejemo tudi pogodbo za določen čas, pri čemer zakon določa, kdaj oziroma za katere primere se lahko sklene (ZJU, 68. člen).

Podobno določa tudi Zakon o delovnih razmerjih (ZDR), ki ureja, če ni s posebnim zakonom drugače določeno, tudi delovna razmerja delavcev, zaposlenih v državnih organih, lokalnih skupnostih in zavodih, drugih organizacijah ter pri zasebnikih, ki opravljajo javno službo. Tako je v delovnem razmerju vsaka od pogodbenih strank dolžna izvrševati dogovorjene in predpisane pravice in obveznosti (ZDR-1, 4. člen), kar odpira možnosti za posamezne vidike fleksibilnosti. Delavec mora vestno opravljati delo na delovnem mestu oziroma v okviru vrste dela, za katero je sklenil pogodbo o zaposlitvi, v času in na kraju, ki sta določena za izvajanje dela, upošteva organizacijo dela in poslovanja pri delodajalcu. V primerih, določenih z zakonom ali kolektivno pogodbo, mora delavec opravljati tudi drugo delo. Če z zakonom ali kolektivno pogodbo ni določeno drugače, lahko delodajalec z namenom ohranitve zaposlitve ali zagotovitve nemotenega poteka delovnega procesa delavcu pisno odredi začasno opravljanje drugega ustreznega dela v primerih začasno povečanega obsega dela na drugem delovnem mes-

tu oziroma ob drugi vrsti dela pri delodajalcu, začasno zmanjšanega obsega dela na delovnem mestu oziroma v okviru vrste dela, ki ga opravlja, in nadomeščanja začasno odsotnega delavca (ZDR-1, 33. člen).

Uredba o delovnem času v organih državne uprave opredeljuje razporejanje polnega delovnega časa kot fleksibilno obliko zaposlovanja oziroma dela. Navaja, da javni uslužbenec lahko razporeja polni delovni čas v okviru posameznega tedna tako, da ta traja več ali manj kot 40 ur, vendar v posameznem tednu ne več kot 48 ur (Uredba o delovnem času v organih državne uprave, 13. člen). Kot fleksibilno obliko dela določa tudi delo preko polnega delovnega časa (nadurno delo), ki se sme odrediti pod pogoji, določenimi v zakonu, ki ureja delovna razmerja (Uredba o delovnem času v organih državne uprave, 17. člen).

Pomemben vidik dela oziroma fleksibilnosti dela so tudi plače javnih uslužbencev, ki jih opredeljuje Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). Med drugim določa, da se plača določi s pogodbo o zaposlitvi, odločbo oziroma sklepom, tako da se v pogodbi, odločbi oziroma sklepu določi pravna podlaga za določitev plače in posameznih delov plače, plačni razred in druge sestavine plače v skladu s tem zakonom, predpisi in drugimi akti, izdanimi na njihovi podlagi, ter kolektivnimi pogodbami, višino posameznih elementov plače na dan sklenitve pogodbe, izdaje sklepa oziroma odločbe in usklajevanja plače (ZSPJS, 3. člen).

Glede na področje raziskave (Ministrstvo za javno upravo) omenimo še nekatere akte organa, ki jih glede na določila lahko povežemo z »naravo« fleksibilnosti dela. Z Aktom o izobraževanju, usposabljanju in strokovnem izpopolnjevanju javnih uslužbencev Ministrstva za javno upravo in Inšpektorata za javni sektor (AIUS) so tako urejene pravice in obveznosti delodajalca (ministrstva) ter javnih uslužbencev ministrstva na področju (AIUS, 1. člen): izobraževanja in pridobitve javno veljavne strokovne izobrazbe v Republiki Sloveniji, opravljanja obveznega usposabljanja za imenovanje v naziv, drugih obveznih usposabljanj, strokovnih izpitov in preizkusov znanj in drugih izpitov ter usposabljanja in izpopolnjevanja. Akt o opravljanju dela na domu v Ministrstvu za javno upravo in Inšpektoratu za javni sektor (AODD) določa, da se delo na domu lahko dogovori v primerih, ko to dopušča narava dela in odsotnost javnega uslužbenca ne vpliva na delovni proces notranje organizacijske enote, v kateri je zaposlen (AODD, 1. člen). Uslužbenec mora biti dosegljiv v času obvezne prisotnosti, organ pa mu dodeli potrebno računalniško in komunikacijsko opremo ter potrebne dostope (do e-pošte, internega omrežja ministrstva, podatkovno-komunikacijskega omrežja državnih organov).

Akt o delovnem času v Ministrstvu za javno upravo (ADC) med drugim ureja obseg in razporeditev polnega delovnega časa, evidentiranje prisotnosti na

delu in odsotnosti z dela ter odsotnost z dela in delo preko polnega delovnega časa, in vodenje evidence prisotnosti. Pri razporejanju polnega delovnega časa se upoštevajo potrebe delovnega procesa in se zagotavlja pravica do odmora in počitka javnim uslužbencem (ADČ, 4. člen). Minister ali generalni sekretar in predstojnik organa v sestavi lahko začasno prerazporedi polni delovni čas in odredi, da mora javni uslužbenec opraviti v posameznem tednu več oziroma manj kot 40 ur na teden, vendar ne več kot 56 ur na teden, pri čemer se upošteva polni delovni čas kot povprečna delovna obveznost v obdobju, ki ne sme biti daljše od šest mesecev. Neenakomerna razporeditev in začasna prerazporeditev polnega delovnega časa se odredi v primerih, ko mora biti delo opravljeno brez prekinitev oziroma določen dan ali v določenem roku ali izjemnih okoliščinah, ali če to zahteva boljše izkoriščanje delovnih sredstev ali smotrnejša izraba delovnega časa (ADČ, 10. člen). Delo preko polnega delovnega časa (nadurno delo) se sme odrediti pod pogoji, določenimi v zakonu, ki ureja delovna razmerja. Nadurno delo lahko traja največ osem ur na teden, največ 20 ur na mesec in največ 170 ur na leto. Delovni dan lahko traja največ 10 ur. Nadurno delo lahko s soglasjem delavca traja tudi preko letne časovne omejitve iz prejšnjega odstavka, vendar skupaj največ 230 ur na leto. V primeru vsakokratne odreditve nadurnega dela, ki presega 170 ur na leto, mora delodajalec pridobiti delavčevo pisno soglasje (ADČ, 36. člen).

Organi sklepajo delovna razmerja in upravljajo kadrovske vire v skladu s kadrovskimi načrti. S kadrovskim načrtom se prikažejo dejansko stanje zaposlenosti in načrtovane spremembe v številu in strukturi delovnih mest za obdobje dveh let. Predlog kadrovskega načrta se pripravi glede na proračunske možnosti, predviden obseg nalog in program dela (ZJU, 42. člen). Kadrovski načrt vpliva na več oblik fleksibilnosti, in sicer na numerično fleksibilnost (normativne omejitve pri zaposlovanju – omejitve števila zaposlenih), organizacijsko fleksibilnost (strukturo delovnih mest predlagajo in določijo vodilni) in funkcionalno fleksibilnost (izobrazba, funkcionalna znanja, kompetence), ki pa je povezana z organizacijsko fleksibilnostjo.

7.4 Raziskava o prisotnosti širših oblik fleksibilnosti dela v organu javne uprave

Raziskava, ki obravnava zaznane oblike prisotnosti širših oblik fleksibilnosti dela v organu javne uprave, predstavlja del širše raziskave o vplivu fleksibilnosti dela in organizacijske fleksibilnosti na učinkovitost slovenske državne uprave (Jakič, 2019), ki je bila izvedena na Ministrstvu za javno upravo. Podatki so bili pridobljeni prek spletnega anketnega vprašalnika. Izmed 481 zaposlenih je spletni anketni vprašalnik izpolnjevalo 146 zaposlenih, od tega 35 nepopolno (v manjšem obsegu, zato se njihovi rezultati ne upoštevajo).

Spletna anketa je bila aktivna od 5. 4. 2018 do 3. 5. 2018. V raziskavi je sodelovalo 67 % žensk in 33 % moških, med katerimi je bilo 14 % vodilnih in 86 % ostalih zaposlenih. Največ anketirancev je bilo v starostni skupini od 31 do 50 let (64 %), nekoliko manj starejših od 51 let (23 %) in še manjši delež anketiranih, starih do 30 let (13 %). Največ sodelujočih v raziskavi je imelo univerzitetno izobrazbo (48 %), visok pa je tudi delež sodelujočih z magistrijem ali doktoratom (35 %).

Raziskava je zajemala širši spekter vsebin, povezanih s fleksibilnostjo dela in zaposlitve (fleksibilnosti dela (zaposlovanja), organizacijske fleksibilnosti, vpliv normativnih omejitev in drugih dejavnikov, kot so zaposleni, vodilno osebje in upravna kultura, na implementacijo različnih oblik fleksibilnosti, ki posledično vplivajo na učinkovitost slovenske državne uprave). V prispevku je predstavljen le tisti del, ki se nanaša na fleksibilne oblike zaposlovanja oziroma dela, ki jih anketiranci zaznavajo pri svojem delu. Z raziskavo sta bili preverjani dve hipotezi: (1) »V slovenski državni upravi obstajajo dodatne možnosti, s katerimi bi državna uprava postala bolj fleksibilna.« in (2) »Različnih oblik fleksibilnosti ni mogoče implementirati v državni upravi zaradi normativnih omejitev.«

Iz rezultatov (grafikon 1) je razvidna raznovrstnost uporabe posameznih oblik dela oziroma zaposlovanja. Anketiranci so pritrdili prisotnost vseh 17 oblik zaposlovanja/dela predstavljenih. Pri postavki »delo za določen čas« je kar 86 % anketirancev odgovorilo, da v svoji sredini zaznavajo obstoj te fleksibilne oblike zaposlovanja/dela. Iz tega je mogoče sklepati, da ta fleksibilna oblika zaposlovanja omogoča zapolnitev vrzeli, ki nastane ob nenadnem povečanju obsega dela, ki ga zaposleni s pogodбами za nedoločen čas (stalno zaposleni) niso zmožni izvršiti. Vzroki so lahko v pomanjkanju funkcionalne fleksibilnosti stalno zaposlenih, demografski strukturi (starejši), nedoseganju normativov oziroma neustreznih normativih in tudi v političnih odločitvah glede omejitve zaposlovanja (za nedoločen čas).

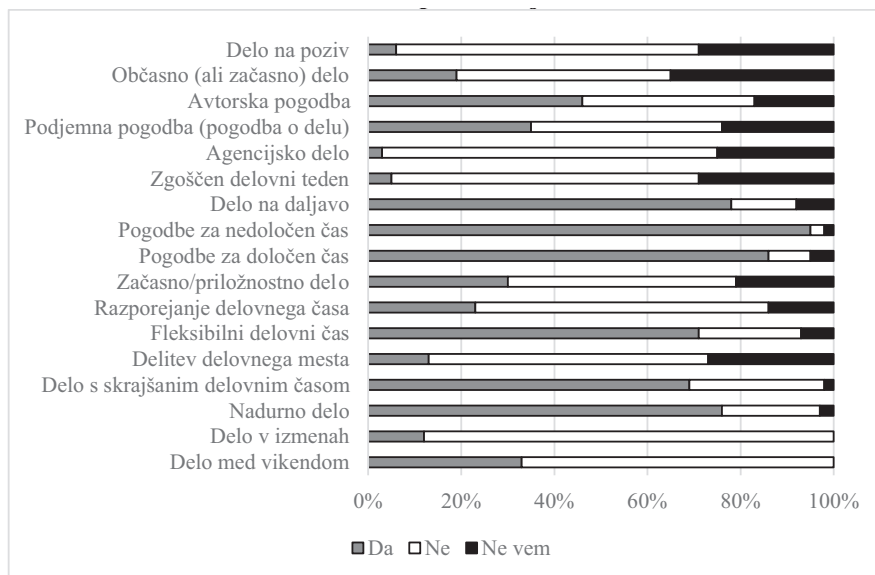
»Delo v izmenah« je manj zastopana oblika dela, saj jo je potrdilo le 12 % anketiranih. Vzrok predvidoma tiči v obstoječi organizaciji dela v državni upravi, ki to fleksibilno obliko zaposlovanja redko uporablja, razen v posebnih primerih, ko je to nujno zaradi narave dela (represivni organi). Iz odgovorov anketirancev je tudi razvidno, da v organu redkeje izvajajo letno »razporejanje delovnega časa« (23 %), ko delodajalec vnaprej, tj. pred začetkom koledarskega oziroma poslovnega leta, določi letni razpored delovnega časa in o tem pisno obvesti zaposlene.

Rezultati nakazujejo na pogosto prisotnost nadurnega dela, saj to fleksibilno obliko zaposlovanja oziroma dela zaznava 76 % anketiranih. Možni vzroki za potrebo po nadurnem delu so lahko različni: povečana odsotnost od dela

na ravni organizacije (bolniške, porodniške, izobraževanja, seminarji, nadomeščanja), neenakomerna porazdelitev dela med zaposlenimi, nedoseganje normativov (nezadostna strokovna usposobljenost zaposlenih, neustrezno postavljeni normativi, neustrezen nadzor nad izvajanjem dela in nalog – doseganje normativov).

Pri postavki »delo na daljavo/npr. delo na domu (na tehnologiji temelječe)« 78 % anketirancev zaznava prisotnost dela na daljavo, vendar pa na osnovi komentarjev lahko sklepamo, da rezultat ne pomeni, da tolikšen delež anketiranih ali zaposlenih dejansko opravlja dela na tak način, temveč je delež zaposlenih, ki delajo na tak način, veliko nižji. Na tej osnovi domnevamo, da je ta postavka ena od manj izkoriščenih fleksibilnih oblik dela/zaposlovanja v javni upravi. Razlogi za to so lahko različni, na primer: varovanje osebnih podatkov, neustrezna tehnična podpora, neposredno delo s strankami itd. To obliko dela bi veljalo spodbuditi v večji meri, še posebej v primerih zaposlenih s posebnimi potrebami in omejitvami (npr. gibalnimi, določene zdravstvene težave, varstvo otrok,časne fizične omejitve, ki bi zahtevale daljšo bolniško odsotnost). Delo na domu bi bilo primerno tudi za zaposlene na delovnih mestih, kjer niso neposredno vezani na vsakodnevno delo s strankami.

Grafikon 1: Fleksibilne oblike zaposlovanja/dela



Vir: Lastni

Prisotnost postavke »delo s krajšim delovnim časom« zaznava skoraj 70 % zaposlenih na Ministrstvu za javno upravo. Ta fleksibilna oblika zaposlovanja/dela v določeni meri otežuje organizacijsko fleksibilnost, kar posledično

vpliva na tekoče izvajanje zadanih nalog. Delo, ki ni opravljeno, morajo realizirati ostali zaposleni, kar se lahko odraža v stalni potrebi po nadurnem delu ali dodatnem zaposlovanju. Iz odgovorov anketiranih pri postavki »fleksibilni delovni čas« je razvidno tudi, da kar 71 % anketirancev samostojno planira določeno število delovnih ur v okviru fiksno določenega delovnega časa.

Pri postavki »delitev delovnega mesta« je le 13 % anketirancev izjavilo, da je v uporabi v državni upravi tudi ta oblika zaposlovanja/dela. Delitev delovnega mesta med dva ali več zaposlenih je v državni upravi minimalno prisotna. Anketiranci menijo, da zaposleni v večini niso zmožni opravljati različnih delovnih nalog na različnih delovnih mestih. To je lahko povezano s stopnjo funkcionalnih znanj zaposlenih. Neustrezna strokovnost ima neposreden vpliv na funkcionalno fleksibilnost in negativen vpliv na organizacijsko fleksibilnost ter ne nazadnje na učinkovitost organizacije.

7.5 Ugotovitve in razprava

Odgovori anketirancev kažejo na poznavanje in prisotnost posameznih fleksibilnih oblik dela. Glede na pogostost lahko potrdimo hipotezo 1, da v slovenski državni upravi obstajajo dodatne možnosti, s katerimi bi državna uprava postala bolj fleksibilna. Mednje sodi »delo na daljavo (delo na domu)«, zato sklepamo, da je ta zakonsko dovoljena fleksibilna oblika zaposlovanja/dela v javni upravi ena od manj izkoriščenih. Med razloge, da je te oblike razmeroma malo, lahko uvrstimo vidik varovanja zaupnosti podatkov in tudi zmožnosti jasne opredelitve pričakovanih ciljev in rezultatov dela na domu. V zvezi s postavko »delitev delovnega mesta« **ugotavljamo, da je** ta zakonsko dovoljena fleksibilna oblika dela oziroma zaposlovanja v javni upravi ena od slabše izkoriščenih. To fleksibilno obliko zaposlovanja oziroma dela bi bilo smiselno uporabiti za tista dela in naloge, ki so obsežni in jih en zaposleni kljub dodatnemu nadurnemu delu ne zmore opraviti. Torej je treba to delovno mesto porazdeliti med dva ali več zaposlenih z isto ravno strokovnih znanj in kompetenc. Ovira temu je po mnenjih anketirancev lahko prepričanje, da veliko zaposlenih ni zmožnih hkrati opravljati več različnih del. To je lahko povezano s prenizko stopnjo funkcionalnih znanj zaposlenih v državni upravi, kot so strokovnost in kompetence. Neustrezna strokovnost ima neposreden vpliv na funkcionalno fleksibilnost in negativen vpliv na organizacijsko fleksibilnost ter ne nazadnje na učinkovitost organizacije. Delitev delovnega mesta med več zaposlenih daje možnost razbremenitve določenih preobremenjenih zaposlenih, zmanjšanja nadurnega dela in je ena od *dodatnih možnosti* za izboljšanje fleksibilnosti in učinkovitosti državne uprave, kar potrjuje hipotezo 1.

Pri postavki »nadurno delo« ugotavljamo, da to fleksibilno obliko dela vodilno osebe v veliki meri uporabi v izrednih razmerah, ob nenadnem povečanju obsega dela ne glede na vse negativne posledice, ki jih prinaša preobremenjevanje določenih zaposlenih. Možni vzroki za potrebo po nadurnem delu so lahko različni: povečana odsotnost od dela na ravni organizacije, preobremenjenost, neenakomerna porazdelitev dela med zaposlenimi, neustrezni normativi ali izkoriščanje možnosti dodatnega zaslužka. V vsakem primeru je treba stremeti k zmanjšanju nadurnega dela (razbremenitev zaposlenih), ugotoviti dejanske vzroke in sprejeti ustrezne ukrepe in izkoristiti vse *dodatne možnosti* – notranje rezerve za izboljšanje organizacijske fleksibilnosti, fleksibilnosti dela in posledično učinkovitosti državne uprave. To pa zahteva maksimalno angažiranje vodilnega osebja. Ker je problematika nadurnega dela v državni upravi močno prisotna, ugotavljamo, da niso izkoriščene vse možnosti za zmanjšanje potreb po nadurnem delu in s tem razbremenitve zaposlenih, ki vplivajo na zadovoljstvo na delovnem mestu ter posledično na večjo motiviranost zaposlenih in njihovo učinkovitost.

Dodatne možnosti za večjo uveljavljenost fleksibilnosti dela bi bilo smiselno iskati v večji izkoriščenosti že obstoječih zakonsko reguliranih oziroma določenih oblik zaposlovanja v javnem sektorju (delo na daljavo, delo v izmenah, delo med vikendom, delitev delovnega mesta, razporejanje delovnega časa) in drugih oblik zaposlovanja oziroma dela, ki jih zakonodaja v zvezi z zaposlovanjem v javnem sektorju posebej ne določa (kot so npr. agencijsko delo, delo na poziv, zgoščen delovni teden, občasno ali začasno delo, osebno dopolnilno delo). Pri tem pa je treba biti pozoren na morebitne nepravilnosti (zlorabe) sistema (navidežno samozaposleni, navidezni podizvajalci, samozaposlitve, volontersko delo, neplačana pripravništva, osebno dopolnilno delo). Vse omenjeno bi omogočilo izboljšanje vseh oblik fleksibilnosti, ki vplivajo na fleksibilnost in učinkovitost državne uprave.

Določene normativne omejitve v državni upravi se nanašajo predvsem na zaposlovanje (numerična fleksibilnost), implementacijo različnih fleksibilnih oblik zaposlovanja oziroma dela in na področje nadurnega dela. Vse, kar je normativno omejeno, ima podlago in namen v dejstvu, da je treba najprej izkoristiti vse razpoložljive možnosti, notranje rezerve, kar pa zahteva maksimalno angažiranje vseh zaposlenih in še posebej vodilnega osebja. Najbolj preprosto in najhitreje je problematiko izrednega povečanja obsega dela reševati s povečanjem nadurnega dela in dodatnim zaposlovanjem, in sicer ne glede na vse negativne posledice (obremenjenost zaposlenih, povečanje stroškov poslovanja), kar pa dolgoročno ni vzdržno.

Preveritev hipoteze 2 (*Različnih oblik fleksibilnosti ni mogoče implementirati v državni upravi zaradi normativnih omejitev.*) smo izvedli tako, da smo

zaobjeli postavke iz različnih sklopov vprašanj, ki se nanašajo na vsebino hipoteze. Pozitivno mnenje glede »sposobnost/i/ organizacije, da samostojno prilagaja število zaposlenih spreminjajočim se potrebam«, je podalo 12 % vprašanih, pri čemer je razvidno, da je glavna ovira temu prav politika zaposlovanja s prisotnimi normativnimi omejitvami. Podobno velja tudi za **»dodatno zaposlovanje«**. Pri postavki »organizacija nadurnega dela« ugotavljamo, da večina anketiranih vodij stalno ali občasno uporablja ukrep organizacije nadurnega dela, vendar je to normativno omejeno (omejeno število nadur), kar ima določen vpliv na organizacijsko fleksibilnost.

Iz komentarjev k raziskavi je tudi razviden trend, da se vodilni za izboljšanje organizacijske fleksibilnosti pogosto poslužujejo fleksibilnih oblik zaposlovanja/dela po načelu, kar ni izrecno prepovedano, je dovoljeno. Tako se oblike zaposlovanja v javnem sektorju (ter s tem javni in državni upravi) vse bolj približujejo (izenačujejo) z oblikami zaposlovanja v zasebnem sektorju, pogosto tudi z vsemi negativnimi konotacijami in posledicami za zaposlene s tako fleksibilno obliko zaposlitve. Naloga države bi morala biti – če že dopušča take oblike zaposlovanja tudi v javnem sektorju – ustrezna ureditev zakonodaje na tem področju. Vse to z namenom zagotavljanja večje (višje) stopnje pravne in socialne zaščite zaposlenim s fleksibilno obliko zaposlitve.

V tuji praksi se uporabljajo še nekatere druge oblike fleksibilnega dela od prej navedenih, ki bi jih po premisleku in ustrezni normativni ureditvi lahko prenesli tudi v prakso slovenske državne uprave (javnega sektorja). Gre za na primer kombinirano fleksibilnost (zaposlenemu omogoči, da sam izbere urnik dela na lokaciji in dela od doma), kombinirano teledelo (zaposleni lahko manjkajoče število ur dela opravi kot delo od doma), delitev zaposlitve (dva zaposlena opravljata eno delo, si pa sama določata delitev ur oziroma dela, odgovornost in posledično tudi plačila) ipd.

Poleg tega načela in usmeritve različnih predpisov »dopuščajo« še mnogo drugih upravnoorganizacijskih pristopov, ki so redkeje preneseni v konkretno upravno prakso. Mednje lahko štejemo kroženje med delovnimi nalogami (zamenjavanje delovnih nalog znotraj organizacije – na horizontalni ravni – ki so si po zahtevnosti podobne), avtonomne delovne skupine (skupina avtonomno razporeja delo), opredelitev in izmenjavanje med različnimi metodami oblikovanja dela (poenostavljanje dela, širitev dela, obogatitev naloge).

Ostale možnosti za izboljšanje fleksibilnosti v državni upravi je treba iskati na strani zaposlenih (»fleksibilnost delavcev« v povezavi s funkcionalno fleksibilnostjo) – zaposleni s širokim spektrom funkcionalnih znanj in kompetenc omogočajo ustrezno notranjo fleksibilnost v smislu lažje organizacijske fleksibilnosti. Pri tem pa je treba imeti v mislih tudi zavedanje, da enega naj-

pomembnejših vidikov fleksibilnosti delovanja državne uprave predstavlja prav ustrezna odzivnost pri reševanju zadev oziroma pri delu s strankami, tj. državljanji.

7.6 Zaključek

Problematika fleksibilnosti dela in organizacijske fleksibilnosti v državni upravi se vedno pogosteje povezuje s samo učinkovitostjo javne uprave. Raziskava je pokazala, da so v slovenski državni upravi že zdaj prisotne praktično vse na trgu dostopne oblike dela/zaposlovanja. Z vidika fleksibilnosti obstajajo potenciali predvsem pri študentskem delu, podjemnih pogodbah, avtorskih pogodbah, dodatnem zaposlovanju s krajšim delovnim časom in dodatnim nadurnim delom za tiste zaposlene, ki to izrecno želijo, poleg tega pa tudi pri delu v obliki zgoščenega delovnega tedna, agencijskem delu (pogodba o zaposlitvi je sklenjena med delavcem in agencijo, ki posreduje storitev organu) in delu na poziv (delavci na klic). Seveda je navedeno smiselno implementirati le, če so predhodno izkoriščene vse ostale možnosti (notranje rezerve).

Trditvam, da različnih oblik fleksibilnosti v slovenski državni upravi ni mogoče uveljaviti zaradi normativnih omejitev, na osnovi rezultatov raziskave ni mogoče pritrditi. Dejstvo je, da se normativne omejitve v večji meri nanašajo predvsem na področje zaposlovanja (numerična fleksibilnost) in nadurnega dela (omejeno število nadur), manj pa posegajo na področje ostalih fleksibilnih oblik zaposlovanja oziroma dela. Pri njih gre bolj za zmožnosti preurejanja dela, ustrezne organizacije dela in prevzemanja odgovornosti s strani vodij. Obstoječe normativne omejitve niso osnovni razlog, da državna uprava ne bi mogla biti bolj fleksibilna in učinkovita. V tem primeru to tudi pomeni, da je z vidika fleksibilnosti dela bolj izpostavljeno predvsem učinkovitejše izvrševanje predpisov oziroma možnosti, ki jih že dajejo.

Viri in literatura

- (2016) Akt o delovnem času v Ministrstvu za javno upravo. Na podlagi 16. člena Zakona o državni upravi (Ur. list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14 in 90/14) in Uredbe o delovnem času v organih državne uprave (Ur. list RS, št. 115/07 in 122/07 – popr.) in na podlagi Zakona o delovnih razmerjih (Ur. list RS, št. 21/13, 78/13 – popr. in 47/15 – ZZSDT) ter Zakona o javnih uslužbencih (Ur. list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF).
- (2016) Akt o izobraževanju, usposabljanju in strokovnem izpopolnjevanju javnih uslužbencev Ministrstva za javno upravo in Inšpektorata za javni sektor. Na

- podlagi 16. člena Zakona o državni upravi (Ur. list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16) ter za izvrševanje 101. do 105. člena Zakona o javnih uslužbencih (Ur. list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF).
- (2018) Akt o opravljanju dela na domu v Ministrstvu za javno upravo in Inšpektoratu za javni sektor. Na podlagi 16. člena Zakona o državni upravi (Ur. list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16), v povezavi z 68. členom Zakona o delovnih razmerjih (Ur. list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16 in 15/17 – odl. US).
- Eurofound (2017). Sixth European Working Conditions Survey – Overview report (2017 update). Luxembourg: Publications Office of the European Union. Pridobljeno 22. 8. 2019 s: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2016/working-conditions/sixth-european-working-conditions-survey-overview-report>
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2013). Working conditions in central public administration, Wyattville Road, Loughlinstown, Dublin 18, Ireland.
- Hackl, B., Wagner, M., Attmer, L. & Baumann, D. (2017). New work: Auf dem Weg zur neuen Arbeitswelt. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Ignjatović, M. (2002). Družbene posledice povečanja prožnosti trga delovne sile. Ljubljana: Znanstvena knjižnica, Fakulteta za družbene vede.
- Jakič, U. (2019). Analiza fleksibilnosti dela in organizacijska fleksibilnost v državni upravi, magistrsko delo magistrskega študijskega programa Uprava 2. stopnja (v pripravi). Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo.
- Korunka, C., Kubicek, B. & Risak, M. (2018). New Way of Working in Public Administration. Federal Ministry for the Civil Service and Sport, DG III – Civil Service and Administrative Innovation, Vienna.
- Kozjek, T. (2013). Fleksibilnost dela v upravnih dejavnostih. Doktorska disertacija. Fakulteta za upravo, Ljubljana. Pridobljeno 12. 3. 2017 s: <https://repozitorij.uni-lj.si/IzpisGradiva.php?id=17482>
- Lokar, S. (8. 9. 2018). Ciljno usmerjeni zaposleni lahko delajo kjer koli. Dnevnik. Pridobljeno 12. 9. 2018 s: <https://www.dnevnik.si/1042838958>
- Raspor, A., Volk Rožič, N. (2006). Posredovanje dela. Organizacija, 39(6), str. 378–384.
- Sicherl, P. (2003). Fleksibilnost dela, primerjalna analiza. Pravo in gospodarstvo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- (2007). Uredba o delovnem času v organih državne uprave. Uradni list RS, št. 115/07, 122/07 – popr., 28/16 in 40/17.
- Vodovnik, Z. (2006). Poglavlja iz delovnega in socialnega prava. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

- (2013). Zakon o delovnih razmerjih (ZDR). Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16 in 15/17 – odl. US.
- (2007). Zakon o javnih uslužbencih (uradno prečiščeno besedilo) (ZJU-UPB4). Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF.
- (2009). Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS-UPB13). Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17 in 84/18.

STROŠKI ADMINISTRIRANJA ZASEBNEGA SEKTORJA: OKOLJSKA REGULATIVA

Žiga Kotnik, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
Maja Klun, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

IZVLEČEK

V zadnjih desetletjih je Slovenija poostrila okoljsko regulativo, kar je posledično pripomoglo k občutnemu izboljšanju stanja okolja, čemur pritrjujejo večletna poročila o okolju Vlade RS. V skrbi za varstvo okolja imajo poleg države, civilne družbe in posameznikov veliko vlogo tudi podjetja, ki lahko z različnimi ukrepi pripomorejo k zmanjševanju okoljske škode. V prispevku obravnavamo različne metodologije za merjenje stroškov administriranja in predstavljamo nekatere izsledke raziskave o omenjenih stroških med slovenskimi podjetji iz leta 2018. Rezultati analize kažejo, da so se stroški administriranja zasebnega sektorja, ki so povezani z okoljskimi predpisi, v zadnjih treh letih povečali. K povečanju stroškov, ki so povezani z izpolnjevanjem administrativnih obveznosti, poleg spremembe zakonodaje prispevajo tudi določene aktivnosti, povezane z zaposlovanjem, med katere sodijo davčno administriranje, povezano z zaposlenimi, izpolnjevanje varnostnih in zdravstvenih norm delovnega mesta in zadeve, povezane z inšpekcijo.

Ključne besede: stroški, podjetja, administrativne obveznosti, okoljski zavezanci, Slovenija

ABSTRACT

Over the past decades, Slovenia has introduced stricter environmental regulations, which have led to a significant improvement in the field of environmental protection. This is also confirmed by multiannual environmental reports of the Government of the Republic of Slovenia. Apart from the state, civil society and individuals, private companies can also contribute to the reduction of environmental damage with different measures. The paper discusses various methodologies for measuring

the compliance costs of environmental regulations in the private sector and presents the results of the 2018 survey among Slovenian companies. The results demonstrate that the compliance costs of environmental regulations have been increasing over the last three years. The increase of environmental compliance costs in the private sector is due to the changes in the legislation and employment-related activities, such as tax administration related to employees, compliance with safety and health rules of the workplace, and inspection-related matters.

Key words: costs, companies, administrative obligations, environmental taxpayers, Slovenia

8.1 Teoretski uvod

V zadnjih desetletjih je Slovenija poostrila okoljsko regulativo, kar je posledično pripomoglo k občutnemu izboljšanju stanja okolja, čemur pritrjujejo večletna poročila o okolju Vlade RS (Vlada RS, 2017). V skrbi za varstvo okolja imajo poleg države, civilne družbe in posameznikov veliko vlogo tudi podjetja, ki lahko z različnimi ukrepi pripomorejo k zmanjševanju okoljske škode. Hitro spreminjanje regulative na področju okolja je z vidika varovanja okolja upravičeno na podlagi več študij (npr. Office of Management and Budget, 2017; Smart Prosperity Institute, 2018; Morgenstern, 2018), saj pri naša več družbenih koristi kot stroškov. Vendar se te študije ne osredotočajo na administrativno breme, ki ga zakonodaja povzroča zasebnemu sektorju. Administrativno breme je nepotrebno administriranje, ki bi bilo lahko stroškovno bolj učinkovito, če bi bila regulativa ter s tem tudi njeno izvrševanje kakovostnejša. Pri določanju kakovosti regulative ni edini element ali argument javna korist – treba je preučiti, ali ne nastajajo nepotrebni stroški, ki bi bili lahko nižji, koristi okoljske regulative pa bi ostale enake. Ukrepe v tej smeri lahko v večini držav združimo v naslednje skupine: uporaba informacijske tehnologije, zniževanje števila licenc in poročanj, odprava podvajanj pri poročanju, zmanjševanje pogostosti in poenostavitev poročanja, grupiranje zakonodaje z istega področja oz. t. i. kodifikacija ipd. Na podlagi nekaterih raziskav v preteklosti naj bi poenostavitve te vrste zmanjšale stroške zasebnemu sektorju za 90 milijonov EUR (OECD, 2007a). Podobno so pokazale tudi raziskave Evropske komisije (2012), ki je sprejela akcijski načrt zniževanja administrativnih bremen okoljske regulative. Za Slovenijo je raziskava pokazala, da bi se administrativna bremena lahko znižala že s preprostimi ukrepi, kot so vzpostavitev enotnega registra zavezancev (in ne podvajanje na ARSO in FURS), periodičnost plačila dajatev in možnost pridobivanja okoljskih dovoljenj skupaj za sorodne oziroma povezane primere (Klun in Petkovšek, 2014).

V teoriji je prepoznanih več vidikov povezanosti med strožjo okoljsko regulativo in konkurenčnostjo podjetij. Ugotovitve, ki izhajajo iz ekonomske

teorije, si med seboj močno nasprotujejo. Tradicionalna ekonomska teorija zagovarja stališče, da zahteve okoljske regulacije neizogibno vodijo v povečevanje zasebnih stroškov gospodarstva, zato pride tudi do zmanjšanja konkurenčnosti države. Nasproti tradicionalni ekonomski teoriji pa sodobni ekonomski pristopi poudarjajo druge vplive, saj zahteve okoljske regulacije povezujejo s pritiskom na inovacije in posledičnim povečanjem produktivnosti podjetij na kratki in srednji rok, zaradi česar konkurenčnost države ni ogrožena ali pa se lahko celo izboljša (Esty in Porter, 1998). Okoljska regulativa tako ni nujno ovira za podjetništvo, temveč priložnost za izboljšanje poslovanja podjetja in njegove produktivnosti. Pogoji, ki jih določa okoljska regulativa, lahko namreč podjetja prisilijo k inoviranju in uvajanju izboljšav pri poslovanju. Prepogosto osredotočanje podjetij izključno na stroške je tako preveč enosmerno, saj bi morala podjetja ocenjevati tudi vpliv na spremembe v poslovanju in koristi učinkov boljšega okolja na širšo družbo.

Seveda so pozitivni učinki odvisni od kakovosti regulative, saj lahko regulativa na okoljskem področju vključuje tudi spodbujevalne ukrepe, ki pospešujejo inovativnost zasebnega sektorja ter s tem znižujejo stroške izpolnjevanja okoljskih obveznosti. V skladu s sodobnim pristopom okoljske regulative lahko ta zniža stroške gospodarstva, ustvari trge za okoljske izdelke in storitve, pospeši inovativnost, zmanjša poslovna tveganja, ustvarja nova delovna mesta, izboljša zdravje delovne sile, zaščiti naravne vire itd.

Slovenska podjetja so glede na svojo dejavnost podvržena številnim slovenskim in evropskim predpisom na področju varovanja okolja. Največja težava slovenske okoljske zakonodaje je v velikem številu postopkov pridobivanja okoljskih dovoljenj in tudi v velikem obsegu dokumentacije, ki jo je treba priložiti vlogi za pridobitev okoljevarstvenega dovoljenja. V nekaterih primerih so s pridobitvijo ustrezne dokumentacije povezani visoki stroški, ki ne odtehtajo pričakovanih prihodkov podjetij iz naslova poslovanja z odpadkom (npr. odlaganje zemljine z gradbišč na zasebna zemljišča za uravnavanje terena). Ravno ti stroški so v določenih primerih nepotrebni in nezaželeni s strani zasebnega sektorja in kažejo na neustrezno izvrševanje zakonodaje. Največ pripomb oziroma predlogov za izboljšanje okoljske regulative je ravno v tej smeri tudi na slovenskem portalu Stop birokracija. Na ravni EU je bila kot predlog v letu 2018 podana tudi pobuda za poenotene standarde poročanja in kodifikacije evropske okoljske regulative (Evropska komisija, 2018).

V preteklosti je bilo opravljenih več ocen stroškov izpolnjevanja obveznosti, ki izhajajo iz okoljske regulative, čeprav je ta v večini raziskav zaznana kot regulativa z manjšimi stroški od tistih, ki izhajajo iz davčne in zaposlovalne zakonodaje ali zakonodaje, povezane z gospodarskimi družbami. Najobsežnejša raziskava stroškov okoljske regulative je bila izvedena na ravni OECD

(2001), in sicer v desetih državah. Okoljski posredni stroški naj bi v povprečju v vseh desetih državah dosegli 19 % vseh posrednih stroškov, povezanih z davčno, okoljsko in zaposlovalno regulativo. Razen na Švedskem in Finskem (30 % in 35 % vseh posrednih stroškov) je v vseh ostalih državah delež posrednih stroškov okoljske regulative ocenjen kot najnižji. V povprečju so stroški okoljske regulative v opazovanih desetih državah dosegli 6.325 USD na podjetje. V povprečju ti stroški dosegajo 0,6 % BDP opazovanih držav. S pomočjo anketiranja v podjetjih je bilo opravljenih tudi več raziskav v posameznih državah. Kayser (2004) je tako stroške okoljske regulative ocenil na 1,98 milijarde EUR oziroma 0,09 % BDP. Ti stroški so v povprečju predstavljali 4,3 % vseh posrednih stroškov različnih regulativ. V Belgiji so bili na podoben način ocenjeni stroški okoljske regulative povprečno v višini 0,64 milijarde EUR oziroma 0,23 % BDP. Delež posrednih stroškov okoljske regulative je najnižji med tremi ocenjenimi regulativami (poleg davčne in zaposlovalne), saj je v letu 2008 dosegel v povprečju 7,7 % stroškov vseh treh regulativ v podjetju (Kayser, 2004).

Pri projektu odprave administrativnih ovir na ravni EU se za ocenjevanje posrednih stroškov (ali administrativnih stroškov in bremen, kot izraze uporablja metodologija SCM) uporablja enotna metodologija, imenovana model standardnih stroškov (SCM). Leta 2009 je Evropska komisija ocenila višino administrativnih bremen za posamezno regulatorno področje, ki ga ureja EU na podlagi direktiv in drugih pravnih aktov. Po podatkih, pridobljenih iz različnih članic EU, je bilo administrativno breme okoljske regulative ocenjeno na 1,2 milijarde EUR (Evropska komisija, 2009). Kar 32 % bremen pa nastaja zaradi dodatnih zahtev, ki jih k določilom evropskih direktiv dodajo države članice. Najobsežnejša raziskava s pomočjo SCM za okoljsko regulativo je bila izvedena v Združenem kraljestvu. Stroški izpolnjevanja okoljske regulative so bili ocenjeni na 122,1 milijona GBP za 82 pravnih aktov v letu 2005 (Defra, 2006). Najvišje stroške povzročajo evidence (39 %), sledijo zahtevki za subvencije (23 %), registracijo (9 %) in poročanje (7 %).

Večja raziskava z anketiranjem podjetij je bila opravljena za oceno stroškov več regulativ, med njimi tudi okoljsko, za leto 2006 (Klun, Kuhelj in Slabe Erker, 2011). Povprečni stroški, vezani na izpolnjevanje okoljskih predpisov anketiranih podjetij, so v letu 2006 znašali 1.378 EUR na podjetje, tehtani povprečni stroški glede na število malih, srednjih in velikih podjetij v vzorcu pa 1.031 EUR oziroma agregirani za celotno populacijo na 0,1 % BDP. Že v takratni raziskavi je bilo zaznati, da večina podjetij meni, da se stroški v zadnjih letih povečujejo. V drugi polovici leta 2009 je bilo v Sloveniji opravljeno ovrednotenje stroškov izpolnjevanja okoljske regulative (t. i. administrativnih stroškov po metodi SCM) tudi z metodo SCM. Opravljeno je bilo ma-

piranje¹ za 17 okoljskih uredb, merjenje stroškov pa za 14 okoljskih uredb², povezanih z različnimi odpadki, in za Zakon o varstvu okolja. Ocenjeno je bilo, da stroški izpolnjevanja omenjenih uredb in zakona dosegajo 95,8 milijona EUR ali 0,3 % BDP (Klun, Kuhelj in Slabe Erker, 2011). Najpogostejše pripombe in predlogi za poenostavitev so povezani s številom in obsežnostjo obrazcev ter uvajanjem e-poslovanja. Zavezanci največ časa porabijo pri vpisu v evidenco zbiralcev pri ministrstvu, saj postopek traja predolgo, pri čemer so dokazila in priloge, ki so osnova za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja, precej draga. Prav tako je sam postopek za pridobitev okoljevarstvenega dovoljenja po mnenju anketiranih zavezancev strokovno zahteven, podobno je s poročanjem. Prav tako večina anketiranih meni, da bi bilo smiselno združiti obrazce in poenotiti aktivnosti ter poročanja podjetij, ki morajo pridobivati okoljska dovoljenja oziroma plačujejo okoljske dajatve.

S predstavljeno raziskavo smo želeli preveriti, ali se je situacija v zadnjih desetih letih bistveno spremenila in kakšno je mnenje podjetij o okoljski regulativi sedaj. Osrednje raziskovalno vprašanje, ki smo si ga postavili v predstavljeni raziskavi, je bilo, ali podjetja okoljsko regulativo zaznavajo kot administrativno zahtevno in stroškovno močno obremenjujočo in ali se odgovori razlikujejo glede na raziskavo, opravljeno pred dobrimi desetimi leti. V prispevku so predstavljene tako različne metodologije za merjenje stroškov administriranja kot nekateri izsledki raziskave o omenjenih stroških med slovenskimi podjetji iz leta 2018. Prispevek je strukturiran tako, da za uvodom, ki povzema nekatere ugotovitve drugih raziskav, sledi obrazložitev metodologije in rezultati raziskave. Prispevek se zaključuje s sklepnimi ugotovitvami.

8.2 Metodologija

Za merjenje administrativnih stroškov podjetij, vključno z administrativnimi stroški v povezavi z okoljskimi predpisi, se kot že omenjeno najpogosteje uporablja SCM (COM, 2005; Torriti in Ikpe, 2015). SCM metodologija omogoča ocenjevanje različnih upravno-administrativnih obremenitev zasebnega sektorja na podlagi uredbe Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD, 2018). Uporaba SCM se je v zadnjih desetletjih razširila po vsem svetu in se uporablja na lokalni, regionalni, nacionalni oziroma federalni ravni. SCM metodologija omogoča analizo in s tem ocenjevanje stroškov posameznih izbranih regulatornih področij, npr. stroškov okoljske regulative bodisi javnega bodisi zasebnega sektorja. SCM metodologijo je

¹ Ocena števila informacijskih obveznosti in administrativnih aktivnosti posameznega predpisa.

² Odlaganje odpadkov, odpadne gume, amalgamski odpadki, azbest, izrabljena motorna vozila, stranski živalski proizvodi, blato komunalnih čistilnih naprav, nagrobne sveče, odpadna jedilna olja in masti, titanov dioksid, zdravstveni odpadki, predelava nenevarnih odpadkov in premične naprave.

mogoče uporabiti za ocenjevanje stroškov več zakonodajnih področij hkrati ali celotne zakonodaje. Dodaten namen uporabe SCM je ocenjevanje sprememb ali poenostavitve zakonodajnih predlogov ter stroškov sprememb, ki z uvedbo posamezne regulative nastanejo.

Za merjenje stroškov okoljske regulative se uporabljajo tudi različne druge metodologije. Avtorji raziskave (Le Roux, Williams, Staines, & Bergmann, 2008) navajajo, da je stroške okoljske regulative mogoče pridobiti preko izračunanih približkov (angl. *proxy*), in sicer z uporabo podatkov o izdatkih za varstvo okolja v industrijskem sektorju. V omenjeni raziskavi trdijo, da so ocenjeni stroški administriranja zasebnega sektorja v povezavi z okoljskimi regulatornimi obveznostmi pozitivno korelirani z realnimi stroški administriranja zasebnega sektorja v povezavi z okoljskimi regulatornimi obveznostmi. Za ocenjevanje stroškov okoljske regulative zasebnega sektorja se uporabljajo tudi podatki o stroških iz različnih poslovnih poročil podjetij, podatki o povprečni bruto plači na zaposlenega ali drugi modeli.

Osrednja pomanjkljivost omenjenih študij je v uporabi različnih metodoloških orodij za ocenjevanje stroškov, različnih časovnih okvirov in različni velikosti vzorcev, kar zelo otežuje primerjavo med posameznimi državami. Metodološka neenotnost tako onemogoča neposredno primerjavo med ocenjenimi stroški administriranja med posameznimi državami.

V predstavljeni raziskavi je merjenje stroškov administriranja zasebnega sektorja potekalo s pomočjo spletnega anketnega vprašalnika, ki je temeljil na pregledu znanstvene literature in virov. Spletni anketni vprašalnik je bil izveden v obdobju med novembrom 2017 in marcem 2018 s pomočjo odprtokodne aplikacije 1KA, ki omogoča storitev spletnega anketiranja. Metodologija spletnega vprašalnika temelji na evropski davčni raziskavi (Evropska komisija, 2004) in je bila izboljšana na podlagi ugotovitev raziskave o pogledu podjetij na kakovost davkov, okolja in zaposlitvene regulative ter institucij v Sloveniji (Klun & Slabe-Erker, 2009).

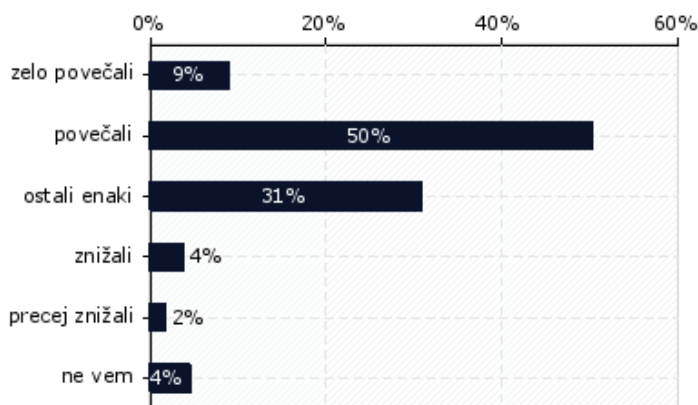
Za namen raziskave je bil uporabljen slučajni oziroma naključni vzorec, s katerim smo zadostili pogoju, da bo verjetnost, da bo naključna enota populacije izbrana v vzorec, enaka kot pri vseh drugih enotah populacije. Končni vzorec je vseboval 389 zasebnih podjetij iz različnih sektorjev, ki odražajo realno razmerje glede zastopanosti različnih sektorjev in velikosti podjetij. Podjetja v vzorcu so izhajala iz enajstih sektorjev v skladu z NACE 2 statistično klasifikacijo gospodarskih dejavnosti v Evropski skupnosti (Eurostat, 2017). Število potencialnih podjetij, ki so bila vključena v vzorec, je bila določena vnaprej in pridobljena iz registra Finančne uprave Republike Slovenije. Stopnja odgovora je bila okvirno 10 %. 389 od 3762 podjetij se je odzvalo povabilu in izpolnilo vprašalnik. Pridobljeni kvantitativni podatki so bili analizirani s pomočjo statističnega programa SPSS 25.0.

Raziskava ima tudi nekaj metodoloških pomanjkljivosti, in sicer: poslovni korespondenti so pri dajanju ocen o stroških administriranja v povezavi z okoljsko regulativo lahko posredovali slabše ocene o realnem stanju in tako bili bolj nagnjeni h kritiki in pritožbam, zlasti če je bila poslovna uspešnost podjetja slaba. Neizkušeni poslovni korespondenti so lahko podali nerealne, podcenjujoče ocene o stroških, če niso bili ustrezno seznanjeni z vsemi postopki. Nadalje, poslovni korespondenti so lahko namerno podajali precejšene ocene o porabi finančnih sredstev in času, ki je bil porabljen za določen postopek. Med pomanjkljivosti raziskave prištevamo tudi dejstvo, da so poslovni korespondenti lahko podajali precejšene ocene zaradi upoštevanja izvajanja upravnih postopkov iz podjetju lastnih razlogov in ne zaradi izpolnjevanja predpisov.

8.3 Empirični rezultati

V nadaljevanju prikazujemo izbrane rezultate empirične analize o administrativnih stroških okoljske regulative zasebnega sektorja. Rezultati analize kažejo, da ocenjeni stroški administriranja zasebnega sektorja, ki so povezani z okoljsko regulativo v letu 2018, znašajo približno 2 % (gledano v vseh ostalih stroških, ki so povezani s predpisi) in da ti stroški v zadnjih treh letih naraščajo (Tabela 1). Skupaj kar 59 % anketirancev pritrjuje, da se je delež stroškov izpolnjevanja okoljskih predpisov v vseh ostalih stroških, povezanih s predpisi (npr. davki, zaposlovanje), v zadnjih treh letih povečal (50 %) oziroma zelo povečal (9 %). 31 % poslovnih korespondentov ocenjuje, da je delež teh stroškov v zadnjih treh letih ostal nespremenjen. Skupaj le 6 % korespondentov je mnenja, da se je delež teh stroškov v zadnjih treh letih znižal (4 %) oziroma precej znižal (2 %).

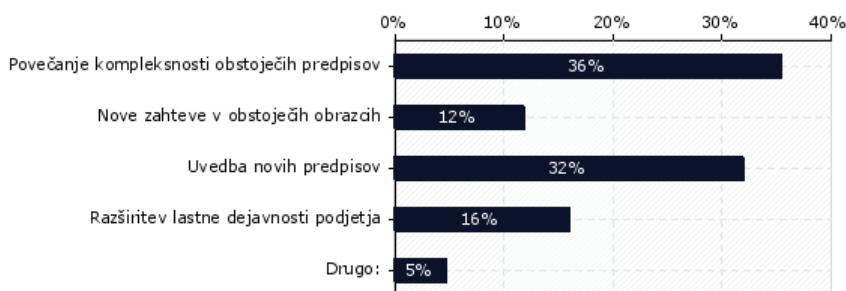
Tabela 1: Gibanje stroškov v zadnjih treh letih (n = 292)



Vir: lastni, 2019

Kot glavne razloge za povečanje administrativnih stroškov, ki so povezani z okoljskimi predpisi (Tabela 2), podjetja navajajo povečanje kompleksnosti obstoječih predpisov (36 %), uvedbo novih predpisov (32 %), razširitev lastne dejavnosti podjetja (16 %), nove zahteve v obstoječih obrazcih (12 %) in druge razloge (5 %).

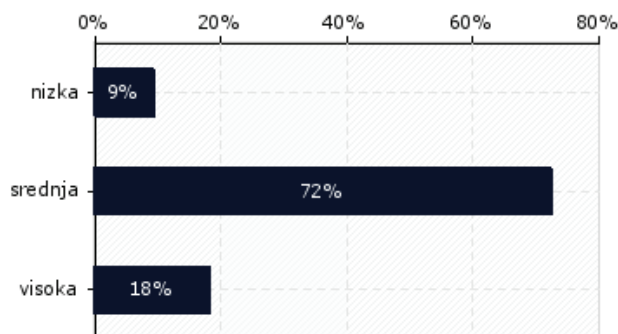
Tabela 2: Razlogi za povečanje stroškov okoljske regulative zasebnega sektorja (n = 169)



Vir: lastni, 2019

Večina podjetij (72 %), ki so zavezanci za plačilo okoljskih dajatev, ocenjuje raven izpolnjevanja okoljskih predpisov kot srednje zahtevno (Tabela 3). To nakazuje, da podjetja izpolnjevanju administrativnih stroškov v povezavi z okoljsko regulativo pripisujejo srednjo raven zahtevnosti oziroma prenormiranosti glede na druga regulatorna področja. 9 % poslovnih korespondentov ocenjuje splošno raven izpolnjevanja okoljskih predpisov kot nizko, 18 % poslovnih korespondentov pa raven stroškov okoljske regulative zasebnega sektorja ocenjuje kot visoko.

Tabela 3: Zaznava splošne ravni izpolnjevanja okoljskih predpisov (n = 290)

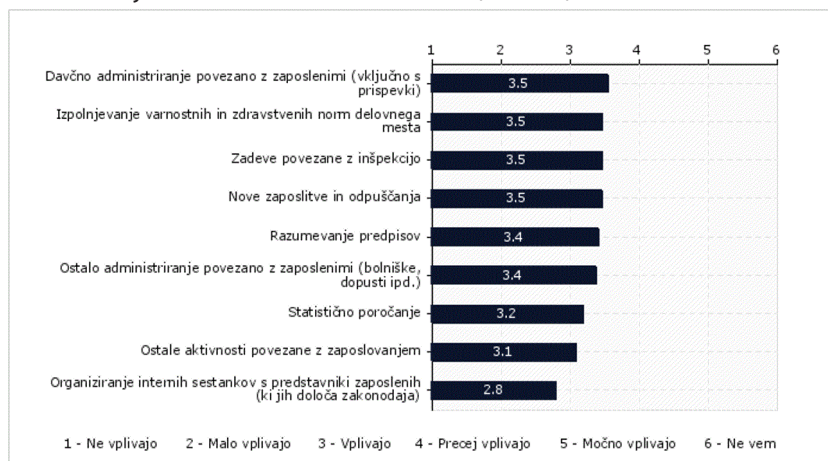


Vir: lastni, 2019

Poslovni korespondenti v splošnem ocenjujejo, da k povečanju stroškov v zvezi z izpolnjevanjem administrativnih obveznosti najbolj prispevajo sle-

deče aktivnosti, ki so povezane z zaposlovanjem, in sicer (Tabela 4): (i) davčno administriranje, povezano z zaposlovanjem (vključno s prispevki); (ii) izpolnjevanje varnostnih in zdravstvenih norm delovnega mesta; (iii) zadeve, povezane z inšpekcijo; (iv) ter nove zaposlitve in odpuščanja. Po mnenju poslovnih korespondentov v nekoliko manjši meri na stroške izpolnjevanja administrativnih obveznosti, povezanih z zaposlovanjem, vpliva (v) ostalo administriranje, povezano z zaposlenimi (dopusti, bolniške, ipd.) in (vi) težave z nerazumevanjem predpisov. Poslovni korespondenti nadalje ocenjujejo, da (vii) statistično poročanje in (viii) ostale aktivnosti, povezane z zaposlovanjem, v manjši meri vplivajo na velikost stroškov izpolnjevanja administrativnih obveznosti. Aktivnosti, povezane z (ix) organiziranjem internih sestankov s predstavniki zaposlenih, ki jih določa zakonodaja, so bile ocenjene kot tiste, ki med vsemi naštetimi dejavniki najmanj vplivajo na stroške izpolnjevanja administrativnih obveznosti, a kljub temu njihov vpliv po mnenju korespondentov ni zanemarljiv.

Tabela 4: Z zaposlovanjem povezane aktivnosti, ki vplivajo na stroške izpolnjevanja administrativnih obveznosti (n = 389)



Vir: lastni, 2019

8.4 Diskusija in zaključek

Kljub različnim ukrepom za zmanjševanje administrativnih ovir znotraj države in na ravni EU podjetja še vedno opozarjajo na zahtevno administriranje, povezano z regulativo, tudi okoljsko. Ravno okoljska regulativa je verjetno najbolj dinamična v zadnjih dveh desetletjih in to zaznava tudi populacija zasebnega sektorja. Verjetno pa rezultat ne bi bil bistveno drugačen pri zaznavi javnega sektorja. Iz rezultatov raziskave je razvidno, da so se stroški regulative povišali, to pa je rezultat predvsem novih zahtev na področju

okoljske regulative in kompleksnosti le-te. V zadnjem letu je bilo v medijih tudi več razprav na temo nekaterih zahtev, povezanih s poročanjem v okviru okoljske regulative. Poročanje je sicer podprto z informacijsko tehnologijo in predstavlja poenostavitev v primerjavi s preteklimi leti, vendar pa še vedno največji problem predstavlja registracija in pridobivanje okoljskih dovoljenj. Zakonodaja v svoji kompleksnosti namreč zadeva najširši krog zavezancev, največji izziv pa predstavlja predvsem mikro in malim podjetjem z majhnim številom zaposlenih ter samozaposlenim zavezancem. Okoljska regulativa namreč zahteva popolnoma enake postopke in enako priloženo dokumentacijo za vse. Da je breme samozaposlenega relativno mnogokrat višje od gospodarske družbe, ki ima razširjeno dejavnost, verjetno ne potrebuje dodatne razlage. Še posebej so problematične zahteve pri pridobivanju nekaterih okoljskih dovoljenj, ki zahtevajo opravljene analize specialističnih ali licenčnih laboratorijev, katerih stroški presegajo večmesečne prilive teh zavezancev. Kljub nekaterim predlogom, ki so bili predstavljeni že v uvodu, pa se na tem področju ni spremenilo veliko. Pri spremembah in uvajanju nove okoljske zakonodaje ni podan razmislek o kodifikaciji zakonodaje, prav tako še vedno ni možno združevanje pridobivanja nekaterih sorodnih okoljskih dovoljenj (npr. predelava, prevoz in skladiščenje istega odpadka), če vse dejavnosti opravlja ista gospodarska družba. Pri plačevanju okoljskih dajatev bi bila poenostavitev možna že z zmanjšanjem periodičnosti obračuna in plačevanja dajatev, kadar je znesek pod določeno vrednostjo. V trenutni ureditvi še vedno obstajajo okoljske dajatve, za katere je treba obračun oddati vsak mesec, ne glede na to ali je obveznosti nastala ali ne. Vsaj v teh primerih bi bila možna poenostavitev na poročanje v primeru nastanka obveznosti. Periodičnost poročanja je namreč pri drugih dajatvah določena na daljše časovno obdobje, na primer trimesečno ali polletno poročanje, pri nekaterih dajatvah pa celo letno poročanje. Podjetja morajo tudi relativno dolgo čakati bodisi na registracijo pri vpisu v evidenco zbiralcev pri pristojnem ministrstvu bodisi na uradni odgovor na njihov zahtevek. V slovenskem prostoru tako ostaja prostor za izvrševanje okoljske zakonodaje, ki bi prinašala manjše stroške na obeh straneh, istočasno pa se ne bi zmanjšala javna korist.

Viri in literatura

COM. (2005). *Communication from the Commission on an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation*. Pridobljeno 25. 6. 2018 s <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0518:FIN:SL:PDF>.

DEFRA. (2006). *The Defra Simplification Plan: Maximising Outcomes, Minimising Burdens*. London: DEFRA.

- Esty, D. C. and Porter, M. E. (1998), Industrial Ecology and Competitiveness. *Journal of Industrial Ecology*, 2(1), 35-43. doi:10.1162/jiec.1998.2.1.35
- European Commission. (2004). *Taxation papers. European Tax Survey. Working paper no. 3/2004*. Luxembourg: European Communities. Pridobljeno 6. 3. 2017 s https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/tax_survey.pdf
- European Commission. (2009). *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU - Sectoral Reduction Plans and 2009 Actions*. Bruselj: EC. Pridobljeno 12. 5. 2018 s <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0544:FIN:SL:PDF>.
- European Commission. (2012). *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU Final Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Regulatory Fitness. Commission Staff Working Document. SWD(2012)*. Strasbourg: European Commission.
- European Commission. (2018). *Proposal for a regulation of the European parliament and of the council on the alignment of reporting obligations in the field of environment policy and thereby amending Directives 86/278/EEC, 2002/49/EC, 2004/35/EC, 2007/2/EC, 2009/147/EC and 2010/63/EU, Regulations (EC) No 166/2006 and (EU) No 995/2010, and Council Regulations (EC) No 338/97 and (EC) No 2173/2005*. COM (2018) 318 final. Pridobljeno 15. 5. 2018 s <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018P-C0381&from=EN>.
- Eurostat. (2017). NACE Rev. 2. Statistical classification of economic activities in the European Community. Pridobljeno 4. 3. 2017 s <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5902521/KS-RA-07-015-EN.PDF>
- Klun, M., Kuhelj, A., in Slabe Erker, R. (2011). Učinkovitost okoljske politike - ekonomski, administrativni in pravni vidiki, (Upravna misel). 1. natis. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 1-172.
- Klun, M., & Slabe-Erker, R. (2009). Business views of the quality of tax, environment and employment regulation and institutions: the Slovenian case. *International Review of Administrative Sciences*, 75(3), 529-548. Pridobljeno 3. 5. 2019 s https://www.researchgate.net/publication/258182647_Business_views_of_the_quality_of_tax_environment_and_employment_regulation_and_institutions_The_Slovenian_case
- Klun, M., & Petkovšek, L. (2014). Analiza administrativnih bremen okoljskih predpisov v Sloveniji. *Central European Public Administration Review*, 5(2), 55-72. <https://doi.org/10.17573/cepar.v5i2.80>
- Le Roux, L., Williams, J., Staines, A., & Bergmann, A. (2008). Environmental quality and the cost of environmental regulation: a comparison of Scotland with the international community. *Environmental Policy and Governance*, 18(1), 45-54.
- Morgenstern, R. (2018). Retrospective Analysis of U.S. Federal Environmental Regulations. *Journal of Benefit-Cost Analysis*, 9(2), 285-304.

- OECD. (2006). *The Political Economy of Environmentally Related Taxes*. Paris: OECD.
- OECD. (2018). International Standard Cost Model Manual. Pridobljeno 8. 11. 2018 s <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>
- Office of Management and Budget. (2017). Draft Report to Congress on the Benefits and Costs of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities. Pridobljeno 5. 7. 2019 s https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/draft_2017_cost_benefit_report.pdf.
- Smart Prosperity Institute. (2018). Do environmental regulations cost as much as we think they do? Policy briefs, december 2018, Pridobljeno 5. 7. 2019 s <https://institute.smartprosperity.ca/sites/default/files/regulations-2018december-10.pdf>
- Torriti, J., & Ikpe, E. (2015). Administrative costs of regulation and foreign direct investment: the Standard Cost Model in non-OECD countries. *Review of World Economics*, 151(1), 127–144.
- Vlada RS. (2017). Poročilo o okolju v Republiki Sloveniji 2017. Pridobljeno 20. 6. 2019 s http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/pomembni_dokumenti/porocilo_o_okolju_2017.pdf

KAKO USPEŠNA JE BILA SANACIJA SLOVENSКИH BOLNIŠNIC

Tatjana Jovanović, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

Sabina Bogilović, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

IZVLEČEK

Petnajst slovenskih bolnišnic je na dan 31.12.2016 izkazovalo 170,34 milijonov evrov nabranega presežka odhodkov nad prihodki, zaradi česar je Vlada leta 2017 predlagala Zakon o interventnih ukrepih za zagotovitev finančne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija – ZIUFSZZ (Uradni list RS, št. 54/17). Poglavitni cilj prispevka je analizirati rezultate sanacije slovenskih bolnišnic v letu 2018 ter nakazati potencialne prihodnje trende razvoja dogodkov. Rezultati analize sanacijskih programov bolnišnic za leto 2018 ter poročila Ministrstva za zdravje RS kažejo, da je večina bolnišnic načrtovane ukrepe za leto 2018 celo izpeljala ter dosegla nekaj 100-krat večje prihranke kot je bilo načrtovano. Kljub temu je leto 2018 s presežkom odhodkov nad prihodki zaključilo 10 od 15ih bolnišnic v sanaciji. Dozdeva se, da je poslovna in plačilna stabilnost javnih bolnišnic dokaj oddaljen cilj slovenske politike in strok, ki bo zahteval tudi vlaganja na prihodkovni strani poslovanja javnih bolnišnic.

ABSTRACT

On the 31st December 2016, 170.34 million euro of accumulated excess expenditure over revenues has been reported by Slovenian hospitals. Consequently, in 2017 the Government of Republic of Slovenia proposed the Act Determining Intervention Measures to Ensure the Financial Stability of Public Healthcare Institutions Established by the Republic of Slovenia (Official Gazette RS, No. 54/17). The main goal of the paper is to analyse purpose of the results of the recovery plans of Slovenian hospitals in 2018 and to outline potential future developments. The results of the analysis of the hospitals' recovery plans (programs) for 2018 and the reports of the Ministry of Health of the Republic of Slovenia revealed that most hospitals have implemented the planned measures achieving extraordinary results. Nevertheless,

the financial reports of 10 out of 15 hospitals have revealed negative results, again. It seems that the business and payment stability of public hospitals is a rather distant goal of Slovene policy and profession, which should reconsider measures on the revenue side of the public hospitals' business.

9.1 Uvod

Javno zdravstvo je eno najpomembnejših sektorjev države, saj zdravje posameznikov neposredno vpliva na ekonomske kategorije, kot so produktivnost, ponudba dela ter človeški kapital. Starajoče se prebivalstvo, porast števila kroničnih nenalezljivih bolezni ter čezmejne epidemije ob sočasnem napredku medicine povečujejo izdatke za zdravstvo, ki po zadnjih podatkih dosegajo 9,6% BDP-ja v povprečju za države EU (OECD, 2018). Posledično se vlade številnih držav spopadajo z izzivi izboljševanja učinkovitosti upravljanja javnih zdravstvenih sistemov s poudarkom na restriktivnejšem financiranju in zmanjševanju stroškov sistema. Politične rešitve posegajo po najrazličnejših ukrepih; od povečanega financiranja javnega zdravstva (Haslam & Marriot, 2006) do reform sistema finančnega managementa zdravstvenih ustanov (Anessi-Pessina & Cantù, 2016). Slednje so najbolj znane kot uvedba financiranja na podlagi sistema skupine podobnih primerov (SPP), v sklopu katere se zdravstvene storitve plačuje glede na naravo primera oz. diagnoze in ne glede na znesek uporabljenih sredstev za zdravljenje (Busse et al., 2011).

Znotraj sistema financiranja na podlagi SPP poskušajo javni zdravstveni sistemi oz. ustanove poskrbeti za stabilen finančni položaj ob sočasnem doseganju zastavljenih ciljev. Posledično si poslovodje bolnišnic vse bolj prizadevajo tudi za vzpostavitev finančnih ukrepov, s katerimi bi lahko ocenili trenutno finančno stanje ter načrtovali izboljševanje uspešnosti. Tako so finančne analize in finančni kazalniki na pomenu začeli pridobivati od 80tih let prejšnjega stoletja, saj ne predstavljajo le orodje za interno upravljanje in pogajanje glede financiranja, ampak omogoča tudi identifikacijo trendov v finančnem poslovanju posamezne bolnišnice skozi daljše obdobje, kakor tudi primerjavo med podobnimi bolnišnicami (Janati et al., 2014). Prav slednje je bil tudi prvotni namen sistema financiranja na podlagi SPP, čeprav se danes v pretežni meri dojema kot mehanizem povračila oz. plačila bolnišničnih storitev (Mathauer & Friedrich, 2013).

Slovensko javno zdravstvo je v zadnjih letih zelo izpostavljena tema, tako politično kot strokovno. Kljub malenkost podpovprečnim izdatkom v zdravstvo (8,6% BDP) glede na povprečje OECD držav (9,0% BDP) je sistem glede na številne ne-finančne kazalnike kakovosti na visokem nivoju (OECD, 2017). Težave se kažejo zlasti v učinkovitosti javnega financiranja, saj podatki kažejo nizko učinkovitost sistema glede na ostale države (Stanimirović, 2014). Posledice nazorno kaže podatek, da je na dan 31. 12. 2016 petnajst

javnih bolnišnic izkazano 170,34 milijonov eurov nabranega presežka odhodkov nad prihodki, medtem ko preostalih 11 bolnišnic izkazuje presežke prihodkov na odhodki v skupni višini 16,40 milijonov evrov. Tako je Vlada že v letu 2017 predlagala Zakon o interventnih ukrepih za zagotovitev finančne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija - ZIUFSZZ (Uradni list RS, št. 54/17), ki je imel dva ključna cilja: a) da bolnišnice sprejmejo enkratne ukrepe za finančno sanacijo in b) da se opravi sanacija bolnišnic. Zakon predvideva štiriletno spremljanje sanacije bolnišnic v skladu s posebnim projektom, ki ga je sprejela Vlada in katerega namen je zagotoviti poslovno in plačilno stabilnost javnih bolnišnic na način, da se optimizirajo poslovni procesi in izboljša učinkovitost.

Osnovni cilj poglavje je evalvacija rezultatov izvajanja ZIUFSZZ v letu 2018 v luči učinkovitega izvrševanja sprejete zakonodaje. Na podlagi pregleda sanacijskih načrtov 15ih bolnišnic ter analize poročila Ministrstva za zdravje (MZ), o doseženih rezultatih oz. realiziranih ukrepih za leto 2018 razkriva poglavje tako vsebinsko analizo ukrepov kot tudi finančne učinke le-teh po posameznih bolnišnicah. Analiza je v poglavju pripravljena za 14 bolnišnic v sanaciji (Poročilo MZ ne vsebuje podatkov za SP Celje), pri čemer se zlasti osredotoča na primerjavo med načrtovanimi in realiziranimi ukrepi po skupinah in tipih ter učinku na prihodkovno oz. odhodkovno stran, prav tako pa zajema finančne učinke sanacijskih ukrepov.

Poglavje predstavlja sistematičen, vmesen pregled uspeha sanacijskega projekta Vlade oz. uspeha in učinkovitosti zakonodaje (ZIUFSZZ) ter je podlaga za bodoče raziskovanje učinkov posameznih skupin oz. tipov ukrepov.

9.2 Reforme zdravstvenih sistemov oz. organizacija – pregled literature

Uspešno upravljanje je poglobitna skrb vseh organizacij, pri čemer se organizacije zasebnega sektorja poglobitno osredotočajo na finančne cilje ozkega kroga deležnikov, zlasti lastnikov, medtem ko ima javni sektor večje število zastavljenih ciljev in vpletenih deležnikov (Zheng, 2019). Tako imajo javne bolnišnice kot ponudniki javnega zdravstvenega varstva številčnejše izzive kot zasebne bolnišnice, kar povzroča večje tveganje za finančne težave (Ramamonjiarivelo, 2015). Kljub razlikam pa so cilji vseh bolnišnic doseganje ekonomske in organizacijske kontinuitete, poravnavanje zapadlih obveznosti, zagotavljanje pozitivnega denarnega toka za prihodnje naložbe ob sočasnem zagotavljanju visoko-kakovostnih storitev (Eldenburg & Krishnan, 2003; Eldenburg et al., 2004).

Največja težava sodobnih zdravstvenih sistemov je vse večje odstopanje med stroški ter razpoložljivimi prihodki. Trend naraščajočih stroškov je posledica

poslabšanja demografske slike, pojava sodobnih tehnologij, sodobnih načinov zdravljenja, novih zdravil, a tudi neučinkovitega finančnega upravljanja zdravstvenih ustanov (Curtis & Roupas, 2009, Anders & Casidy, 2014). Stroški so eden najbolj obremenjujočih dejavnikov, zato napor v smeri nadziranja le-teh potekajo v zdravstveni dejavnosti že desetletja. Tako se slednji pojavljajo na vseh možnih ravneh sistema, čeprav se vse bolj porajajo vprašanja, ali sploh vemo dovolj o stroških? Zlasti je to vprašanje pomembno, če stroške primerjamo s t.i. »vrednostjo za pacienta«, ki je merjena z rezultati (ne vložki) za pacienta, kar nikakor ne gre enačiti z opravljenimi storitvami. Vrednost za pacienta bazira na rezultatih zdravljenja v povezavi s stroški (oz. vloženimi sredstvi), s čimer posega v učinkovitost (Porter, 2010).

Pritiski na bolnišnice, da zagotovijo uspešno in učinkovito poslovanje so v številnih državah povzročili obsežne reforme. Pretekla desetletja so zdravstvene politike nekaterih državah (npr. Finska) šle v smeri decentralizacije sistemov (Häkkinen, 2005), druge (npr. Hrvaška) v smeri privatizacije (Mastilica & Kušec, 2005) ali pa v reorganizacijo z uporabo podizvajalskih storitev, kot npr. Poljska (Ejsmont & Grajek, 2013). Ker je bilo vsem sistemom skupno nenehno iskanje rešitev za uspešnejše in učinkovitejše zagotavljanje zdravstvenih storitev za prebivalstvo, pa je v zadnjih letih opazen tudi trend ponovne centralizacije vsaj nekaterih funkcij (Mauro et al., 2017), kar nekateri avtorji interpretirajo kot zgolj zmanjševanje stroškov. Zdravstveni sistemi posegajo po finančnih sanacijah obstoječih bolnišnic, združevanju le-teh oz. zapiranju manjših bolnišnic (Kounetas & Papathanassopoulos, 2013, Kristensen et al., 2008, Christiansen & Vrangbæk, 2018). Poskusi sanacij bolnišnic so obsegali različne ukrepe; od poseganja v operativno učinkovitost, do ukrepov na področju vsebine zdravstvenih storitev, pa vse do kakovosti le-teh. S sanacijo italijanskih bolnišnic, ki se je začela februarja 2016, se načrtuje zmanjšanje skupnih izgub bolnišnic v višini 1,4 bilijona evrov v obdobju treh let, kar bo doseženo s številnimi ukrepi. Največji učinek naj bi imel ukrep zapiranja bolnišnic z manj kot 15 posteljami ter ukrep racionalizacije zaposlovanja bolniškega osebja ter medicinske tehnologije (Mauro et al., 2017).

Težave slovenskega zdravstvenega sistema se kopičijo že leta, medtem ko so politično in medijsko pozornost dobile po letu 2015, ko so računovodski oz. finančni podatki (zlasti bolnišnic) izpostavili resnost problema. Prvotne dileme o tem, ali se v sistem vlaga premalo sredstev, je politika zavračala s podatki o primerljivih vlaganjih glede na povprečje držav EU. Slednje drži, čeprav je res, da nekatere evropske države (kot so v Švica, Nemčija, Švedska in Francija) vlagajo tudi po 11 ali več % BDP-ja v zdravstvo (OECD, 2017). Kljub sočasnim pripravam zakonodaje, ki naj bi povečala prihodkovno stran zdravstvenega sistema v letu 2017, se je Vlada RS odločila za sa-

nacijo petnajstih slovenskih bolnišnic. Osnovni cilj projekta je bil določitev zadostnih ukrepov, aktivnosti in rokov, na katere sanacijska uprava (vodstvo bolnišnice) lahko neposredno vpliva (notranje okolje bolnišnice) in pomenijo predvsem optimizacijo notranjih procesov in izboljšanje učinkovitosti poslovanja bolnišnice. Šlo naj bi za organizacijske spremembe, ki jih teorija definira kot proces, s katerim se organizacija premakne iz ene stopnje (faze) v izboljšano oz. želeno stopnjo (fazo). Tipične organizacijske spremembe so posledica zunanjih dejavnikov, kot so vladna politika, finančni rezi, potrebe po izboljšanju storitev, vendar pa med organizacijske spremembe sodijo tudi z notranjimi dejavniki spodbujanja sprememb (Anders & Casidy, 2014).

V nadaljevanju se osredotočamo na analizo projekta sanacije slovenskih bolnišnic, katere ključni cilj je bil ekonomsko vzdržno in samostojno delovanje bolnišnice ob sočasni zadostni kakovosti in varnosti zdravstvene obravnave. Kot izhaja že iz same definicije sanacije¹, pa slednja ni zajela le finančnih ukrepov, ki imajo neposreden vpliv na prihodkovno ali odhodkovno (stroškovno) plat poslovanja, ampak zajema tudi ukrepe, katerih rezultati le posredno ali pa sploh ne vplivajo na omenjene ekonomske kategorije.

9.3 Sanacija slovenskih bolnišnic

Še trajajoči projekt sanacije slovenskih bolnišnic je bil začet kot posledica težke finančne in likvidnostne situacije petnajstih javnih bolnišnic. Kumulativni presežki odhodkov nad prihodki v bolnišnicah (brez psihiatričnih bolnišnic) so se v obdobju od 2009 do 2016 povišali iz 38,3 milijonov evrov na 170,3 milijonov evrov, kar je predstavlja 344,6 % povečanje. Dodatno je ne le finančno situacijo, temveč obstoj nasploh, ogrožalo tudi dejstvo, da je imelo omenjenih petnajst bolnišnic (31.12.2016) izkazanih za 115,57 milijonov evrov zapadlih obveznosti (oz. 28,27 % več kot leto poprej), kar je predstavljalo 12,19 % celotnih prihodkov teh bolnišnic. Dobrih 60% vseh zapadlih obveznosti so bolnišnice dolgovale dobaviteljem. Negativen denarni tok, ki je rezultiral v neplačanih obveznostih so bolnišnice reševale na različne načine že od leta 2013, ko so dobavitelji pričeli z grožnjami o ustavitvi dobav oz. vlaganjem izvršb. Začelo so se namreč najemanje prvih likvidnostnih posojil iz državne zakladnice za poplačilo najnujnejših zapadlih obveznosti, pri čemer je šest od osmih bolnišnic le-ta večkrat reprogramiralo. Določene bolnišnice so bile primorane najemati likvidnostna posojila tudi za izplačilo mesečnih plač in regresov, pri čemer je ena izmed bolnišnic zaradi blokade računa v letu 2017 zamudila z izplačilo plač, pri drugi pa je dobavitelj celo ustavil dobave zdravil zaradi neplačanih računov (MZ, 2017).

¹ Sanacija pomeni izboljšanje neugodnega finančnega stanja določene organizacije s finančnimi in organizacijskimi ukrepi (SSKJ).

Med vzroki za slabo finančno stanje je MZ kot predlagatelj zakona navedel številne varčevalne ukrepe države v času krize, s čimer je bilo zdravstvo prikrajšano za 1,55 mrd evrov v obdobju 2009-2016, zlasti na račun zniževanja cen zdravstvenih storitev, ki jih bolnišnice zaračunavajo ZZZS. Razkorak med odhodki in prihodki je začel nastajati že avgusta 2008, ko je bila uveljavljena reforma plačnega sistema v javnem sektorju, ki je bistveno povišala stroške dela v bolnišnicah. Sledilo je obdobje krize in posledičnega zniževanja cen zdravstvenih storitev. Tako je ZZZS znižal cene storitev najprej leta 2009 za 2,5%, ponovno leta 2012 za 3% in v letu 2013 že za dodatnih 3%. Znižanja cen so bila linearna za vse bolnišnice, ne glede na njihovo finančno uspešnost, pri čemer so se tovrstni ukrepi navajali kot začasni in posledica slabega poslovanj ZZZS. Poleg cen storitev je na poslovanje bolnišnic negativno vplivalo tudi večkratno zmanjšanje tehnično-administrativnega kadra v ceni storitev, priznane amortizacije, znižanje sredstev za terciar, itn. Zadnje zniževanje cen s stani ZZZS se je zgodilo 2014 in sicer za 1,8%.

Po obdobju krize so bili določeni varčevalni ukrepi na področju plač javnih uslužbencev odpravljeni, vendar pa ZZZS bolnišnicam iz tega naslova ni zagotovil sredstev v celoti, temveč so povečani stroški dela dodatno bremenili, že tako finančno izčrpane, bolnišnice. Tako bolnišnice niso prejele skupno 64 mio evrov namenskih sredstev za izplačilo tretje četrtine plačnih nesorazmerij v letih 2013 in 2014, poleg tega pa bolnišnicam niso bili priznani stroški napredovanj in dviga plačne lestvice, kar je povzročilo dodatnih 107 mio evrov stroškov oz. izdatkov. Ob vseh navedenih potencialnih razlogih za nastalo slabo finančno situacijo v zdravstvu je potrebno dodati tudi ne-pokrivanje povišane stopnje DDV v ceni zdravstvenih storitev, do katere je prišlo po sprejemu Zakona o uravnoteženju javnih financ (ZUJF) v višini približno 13 mio evrov na letni ravni.

Določene pomanjkljivosti pa so se pri poslovanju bolnišnic pojavile tudi na prihodkovni strani. V omenjenem obdobju 2008-2016 je namreč ZZZS razpisal povečan tako obseg kot število programov, ki jih opravljajo slovenske bolnišnice, vendar so potrebe prebivalstva presegle pogodbene vrednosti, ki so bile plačane s strani ZZZS. Tako so imele bolnišnice opravljenih, vendar neplačanih storitev za 580 mio evrov (Ministrstvo za zdravje, 2017).

Rezultat alarmantne situacije v slovenskih bolnišnicah, ki se je kazal ne le na papirju (negativni poslovni in finančni rezultati), ampak tudi v vsakdanjem poslovanju (ne-dobave materiala in zdravil, zamujanja z izplačilo plač, itn.), je bil sprejetje ZIUFSZZ ter izdaja sklepa Vlada RS, s katerim je uvedla sanacijo bolnišnic. Zakon je predvidel enkratne ukrepe (2. člen ZIUFSZZ), od katerih je najpomembnejši enkratni denarni transfer bolnišnicam, ki so imele izkazan presežek odhodkov nad prihodki. Tako je državni proračun

zagotovil 136,24 mio evrov denarja, ker predstavlja 80% zneska nabranih presežkov odhodkov nad prihodki bolnišnic na dan 31.12.2016 iz preteklih let. Poleg denarnega transferja, ki so ga bolnišnice prejela na podlagi popolne vloge na transakcijske račune, je med enkratnimi ukrepi zakon predvidel tudi odpis neplačanih terjatev MZ iz naslova združevanja amortizacije (6. člen ZIUFSZZ) ter podaljšanje plačilnih rokov na 60 dni oz. več, ko je dolžina roka dogovorjena pisno in tak rok ne predstavlja nepravičnega dogovora (9. člen ZIUFSZZ).

Poleg enkratnih ukrepov, pa je ZIUFSZZ določil tudi obveznost, da sanacijske uprave² bolnišnic pripravijo sanacijske programe za zagotovitev poslovne (pozitiven računovodski rezultat na podlagi uporabe obračunskega načela) in plačilne (pozitiven finančni rezultat na podlagi uporabe načela nastanka denarnega toka) stabilnosti. Sanacijske programe je predhodno obravnaval svet zavoda, nato Sanacijski odbor kot poseben strokovno-posvetovalni organ, ki ministru za zdravje predlaga potrditev. Potrjen sanacijski program je bil podlaga za sprejem letnih programov dela in finančnih načrtov javnih zdravstvenih zavodov, vključno s kadrovskimi načrti za leto 2019, poleg tega pa so bili sanacijski programi v letu 2019 tudi novelirani.

9.4 Metodologija in rezultati sanacije v letu 2018 ter diskusija

Bolnišnice so začetkom leta 2018 pripravile sanacijske programe ter jih v potrditev oddale Sanacijskemu odboru in ministru. ZIUFSZZ predstavlja unikum v slovenskem pravnem redu, saj je naložil poslovodstvu javnega zavoda samostojno določanje ukrepov, s katerimi bo doseženo uravnoteženo poslovanje. Bistveno je poudariti, da iz naslova zakona ter navodil MZ (MZ, 2018) izhaja, da se pričakujejo ukrepi, ki so dolgoročne narave, ukrepi, ki zagotavljajo samostojno poslovanje brez pomoči države oz. proračunskih sredstev ter takšni, ki ne bodo negativno vplivali na kakovost in varnost zdravstvene obravnave. Sanacija bolnišnic se namreč mora razlikovati do sanacije gospodarskih družb, kjer je edini ali poglavitni cilj finančno uspešno poslovanje.

Metodologija analize bazira na poglobljenem pregledu vseh ukrepov iz 14 sanacijskih programov bolnišnic (SB Celje je izpuščena). Sanacijski programi bolnišnic so bili pripravljeni na podlagi natančnih izhodišč MZ, ki je potencialne ukrepe sistematiziralo v:

- a) enostavne sanacijske ukrepe, namenjeni hitremu doseganju učinkov (npr. področje nabave, zalog),

² Sanacijsko upravo bolnišnice predstavlja vodstvo bolnišnice, ki poleg pristojnosti in nalog, ki jih določa veljavna zakonodaja s področja zdravstvene dejavnosti in javnih zavodov, ter akt o ustanovitvi in statut, pripravi tudi sanacijski program v skladu z izhodišči sanacijskega odbora ter slednjega tudi izvaja (14. člen ZIUFSZZ).

- b) ključne ukrepe prestrukturiranja delovanja bolnišnice, katerih realizacija v največji meri prispeva k ciljem sanacije in so kratkoročno izvedljivi (tj. avtonomni ukrepi v notranjem okolju bolnišnice oziroma praviloma v pristojnosti sanacijske uprave),
- c) ukrepe prenove ključnih (poslovnih) procesov za večjo učinkovitost delovanja, ki so srednjeročne narave,
- d) sistemski oz. ključni ukrepi oz. projekti na ravni bolnišnice, kjer je ključno sodelovanje bolnišnice in ostalih deležnikov v zdravstvu (npr. sodobna IT podpora in analitika, krepitev nagrajevanja uspešnosti, združevanje podpornih služb, uporaba sodobnih digitalnih tehnologij, osredotočenost na pacienta).
- e) ukrepi organiziranosti delovanja bolnišnice, predvsem v smislu omogočanja realizacije sinergij delovanja bolnišnice v skupnem sistemu.

Analiza ukrepov je nastala v sodelovanju in posvetovanju z MZ, ki je ukrepe bolnišnic razvrstil v 7 tipov ukrepov, dodali pa smo ji tudi t.i. tip 8 – ostali ukrepi. Iz vsebine ukrepov bolnišnic, ki so natančno opisani v sanacijskih programih smo bolj podrobno razvrstitev ukrepov zožili v dve skupini ukrepov. Ukrepi A so t.i. finančno-računovodski ukrepi, kar predstavlja vse tiste ukrepe, ki lahko učinke prinesejo v zelo kratkem ali kratkem obdobju (ponekod na srednji rok), medtem ko ukrepi skupine B »procesno-organizacijski ukrepi« načeloma prinašajo učinke v daljšem časovnem obdobju. Pregled skupin in tipov ukrepov je prikazana v Tabeli 1.

Tabela 1: Ukrepi slovenskih bolnišnic v sanaciji v letu 2018 po skupinah in tipih

Skupine ukrepov		Tipi ukrepov	Številka ukrepa
A. Finančno-računovodski ukrepi	Izvajanja zdravstvenih programov		1
	Financiranje in investiranje		2
	Nastanek stroškov		3
	Tržna dejavnost		4
B. Procesno-organizacijski ukrepi	Prenova poslovnih procesov		5
	Prenova procesov temeljne dejavnosti (klinične poti)		6
	Sodelovanje in povezovanje z drugimi zavodi		7
	Ostali ukrepi		8

Vir: MZ, lasten

Glede na opisano razvrstitev smo v Tabeli 2 prikazali vse sanacijske ukrepe iz sanacijskih programov po skupini in tipu ukrepa ter glede na prihodkovni ali odhodkovni učinek pri poslovanju.

Tabela 2: Število sanacijskih ukrepov slovenskih bolnišnic v letu 2018 po skupini, tipu ter učinku na rezultat poslovanja

Bolnica	Skupina ukrepov	Tipi ukrepov	Vsota ukrepov po skupini	Število posameznih ukrepov po tipu	Ocena pričakovanega učinka na neto rezultat (v EUR)	
					Prihodki	Odhodki
Univerzitetni klinični center Ljubljana	A	1	12	4	3	1
		3		5		5
		4		3	3	
	B	5	5	1		1
		8		4	2	2
Skupaj			17	17	8	9
Univerzitetni klinični center Maribor	A	1	7	3	1	2
		2		1	1	
		3		3		3
	B	5	9	5		5
		6		3		3
		8		1		1
Skupaj			16	16	2	14
Onkološki inštitut Ljubljana	A	1	3	1	1	
		3		1		1
		4		1	1	
	B	5	4	2		2
		6		2	1	1
Skupaj			7	7	3	4
Bolnica Izola	A	1	5	3	2	1
		2		1	1	
		4		1	1	
	B	5	3	2		2
		6		1		1
Skupaj			8	8	4	4
Bolnica Novo Mesto	A	2	1	1		1
	B	8	2	2		2

Bolnica	Skupina ukrepov	Tipi ukrepov	Vsota ukrepov po skupini	Število posameznih ukrepov po tipu	Ocena pričakovanega učinka na neto rezultat (v EUR)	
					Prihodki	Odhodki
Skupaj			3	3	0	3
Bolnica Nova Gorica	A	2	1	1		1
	B	8	2	2		2
Skupaj			3	3	0	3
Bolnica Murska Sobota	A	1		4		4
		3	7	2		2
		4		1		1
Skupaj			7	7	0	7
Bolnica Slovenj Gradec	A	1		7	4	3
		2	24	3	2	1
		3		14	1	13
	B	5	3	2		2
		6		1	1	
Skupaj			27	27	8	19
Splošna bolnica Jesenice	A	1		5	1	4
		3	9	3		3
		4		1		1
	B	5	1	1		1
Skupaj			10	10	1	9
Bolnica Trbovlje	A	1		3	2	1
		2	8	3		3
		3		1		1
		4		1	1	
	B	5		1		1
		6	4	1		1
		7		2		2
Skupaj			12	12	3	9

Bolnica	Skupina ukrepov	Tipi ukrepov	Vsota ukrepov po skupini	Število posameznih ukrepov po tipu	Ocena pričakovanega učinka na neto rezultat (v EUR)	
					Prihodki	Odhodki
Splošna bolnica Brežice	A	1	8	1	1	5
		2		1	1	
		3		5	1	
		4		1		
	B	5	3	9	3	3
		6	3		3	
		7	3		3	
Skupaj			17	17	3	14
Bolnica Topolšica	A	1	19	4	3	1
		2		1	1	
		3		12	1	11
		4		2	2	
	B	5	2	1		1
		6	1	1		
Skupaj				21	6	15
Bolnišnica za ginekologijo in porodništvo Kranj	A	2	4	1	1	1
		3		2		2
		4		1		
Skupaj			4	4	1	3
Bolnica Ptuj	A	1	9	3	2	1
		2		2		2
		3		3		3
		4		1		1
	B	5	3	8	1	2
		6	3		3	
		7	2		2	
Skupaj			17	17	3	14
Bolnišnice skupaj			169	169		

Vir: lastni, na podlagi sanacijskih načrtov bolnišnic, 2019

Iz Tabele 2 izhaja, da so analizirane bolnišnice v svojih programih načrtovale izvedbo 169 ukrepov za leto 2018³, pri čemer se njihovo število giblje od največ 27 ukrepov (SB Slovenj Gradec) do najmanj 3 ukrepi (SB Novo Mesto in SB Nova Gorica). Iz Tabele 2 je moč razbrati, da 117 od 169 ukrepov sodi v skupino A (skoraj 70%), iz česar lahko sklepamo, na dvojje. Ali, da imajo bolnišnice procesno-organizacijski del poslovanja bistveno bolj urejen kot finančno-organizacijski ali pa da so učinke (zlasti finančne) slednjega sposobne bolj oz. natančneje oceniti. Dosedanje raziskave na področju upravljaljskega oz. stroškovnega računovodstva v slovenskih bolnišnicah je razkril slabo razvitost finančno analitične službe, kar nas utegne navesti na sklep, da so imele bolnišnice številne težave z ocenjevanjem finančnih učinkov, zlasti ukrepov procesne narave (Dražić-Lutitsky et al., 2017). Tabela prikazuje število ukrepov tudi po tem, kakšen je vpliv na prihranke, saj so bolnišnice za vsak ukrep opredelile, ali ukrep vpliva na povečanje prihodkov (42 ukrepov od 169) ali na zmanjšanje odhodkov (127 od 169). Iz omenjenega izhaja zanimiv sklep, da so bolnišnice ocenile, da na poslovni rezultat lahko vplivajo celo preko prihodkovne plati in to pri skoraj 25% ukrepov. Dejstvo seveda je, da obe vrsti ukrepov prinašata prihranke in posledično zmanjšujeta nabrani presežek odhodkov nad prihodki.

3 V sanacijskih programih so bolnišnice opredelile oz. načrtovale 368 ukrepov, 169 je tistih, ki so se v letu 2018 začeli izvajati ter so se tudi zaključili.

Tabela 3: Število ukrepov po tipu ukrepa za posamezno bolnišnico

Bolnica / Tipi ukrepov	1	2	3	4	5	6	7	8	Skupaj
Univerzitetni klinični center Ljubljana	4	0	5	3	1	0	0	4	17
Univerzitetni klinični center Maribor	3	1	3	0	5	3	0	1	16
Onkološki inštitut Ljubljana	1	0	1	1	2	2	0	0	7
Bolnica Izola	3	1	0	1	2	1	0	0	8
Bolnica Novo Mesto	0	1	0	0	0	0	0	2	3
Bolnica Nova Gorica	0	1	0	0	0	0	0	2	3
Bolnica Murska Sobota	4	0	2	1	0	0	0	0	7
Bolnica Slovenj Gradec	7	3	14	0	2	1	0	0	27
Splošna bolnica Jesenice	5	0	3	1	1	0	0	0	10
Bolnica Trbovlje	3	3	1	1	1	1	2	0	12
Splošna bolnica Brežice	1	1	5	1	3	3	3	0	17
Bolnica Topolšica	4	1	12	2	1	1	0	0	21
Bolnišnica za ginekologijo in porodništvo Kranj	0	1	2	1	0	0	0	0	4
Bolnica Ptuj	3	2	3	1	3	3	2	0	17
Skupaj	38	15	51	13	21	15	7	9	169

V Tabeli 3 smo analizirali tipe ukrepov po posameznih bolnišnicah. Izkazalo se namreč je, da je bilo največ ukrepov načrtovanih na področju izvajanja zdravstvene dejavnosti (tip 1) in zmanjševanja stroškov (tip 3). Ukrepi tipa 1 so zajemali ukrepe, s katerimi so bolnišnice načrtovale ažurnejše in natančnejše zaračunavanje opravljenih storitev ZZZS-ju, medtem ko so ukrepi tipa 3 obsegali vse tiste ukrepe, s katerimi so bolnišnice načrtovale zmanjševati stroške poslovanja.

Tabela 4: Prikaz finančnih učinkov načrtovanih in realiziranih sa sanacijskih ukrepov v leto 2018 za različne bolnišnice v Sloveniji

Bolnica	Skupina ukrepov	Finančna ocena učinkov ukrepov za leto 2018	Finančna ocena zaključenih ukrepov v leto 2018	Finančni učinki realiziranih zaključenih ukrepov v leto 2018	% realizacije za leto 2018
Univerzitetni klinični center Ljubljana	A	8.084.500	3.678.917	4.423.367	120,23
	B	40.000	0	1.177.396	
Skupaj		8.124.500	3.678.917	5.600.763	152,24
Univerzitetni klinični center Maribor	A	3.512.501	1.796.125	727.950	40,53
	B	348.479	71.500	709.090	991,73
Skupaj		3.860.980	1.867.625	1.437.040	76,94
Onkološki inštitut Ljubljana	A	730.000	680.000	1.477.521	217,28
	B	66.500	56.800	36.800	64,79
Skupaj		796.500	736.800	1.514.321	205,53
Bolnica Izola	A	954.517	714.517	904.873	126,64
	B	127.770	127.770	380.000	297,41
Skupaj		1.082.287	842.287	1.284.873	152,55
Bolnica Novo Mesto	A	90.000	0	150.000	-
	B	124.000	0	0	-
Skupaj		214.000	0	150.000	-
Bolnica Nova Gorica	A	0	1.000	6.026	602,60
	B	0	0	250.729	-
Skupaj		0	1.000	256.755	25.775,50
Bolnica Murska Sobota	A	522.900	116.400	79.225	68,06
	B	448.000	73.000	7.188	9,85
Skupaj		970.900	189.400	86.413	45,62
Bolnica Slovenj Gradec	A	1.398.271	1.353.600	1.518.103	112,15
	B	36.313	8.595	28.546	332,12
Skupaj		1.434.584	1.362.195	1.546.649	113,54
Splošna bolnica Jesenice	A	418.900	418.900	446.668	106,63
	B	12.500	12.500	12.500	100
Skupaj		431.400	431.400	459.169	106,44

Bolnica	Skupina ukrepov	Finančna ocena učinkov ukrepov za leto 2018	Finančna ocena zaključenih ukrepov v letu 2018	Finančni učinki realiziranih zaključenih ukrepov v letu 2018	% realizacije za leto 2018
Bolnica Trbovlje	A	1.067.200	570.200	459.431	80,57
	B	113.000	23.600	117.346	497,22
Skupaj		1.180.200	593.800	576.777	97,13
Splošna bolnica Brežice	A	220.023	39.620	187.023	472,04
	B	268.221	67.432	268.221	397,76
Skupaj		488.244	107.052	455.244	425,26
Bolnica Topolšica	A	149.650	63.200	87.290	138,12
	B	7.000	-	19.989	-
Skupaj		156.650	63.200	107.188	169,60
Bolnišnica za ginekologijo in porodništvo Kranj	A	35.000	15.000	38.325	255,50
	B				
Skupaj		35.000	15.000	38.325	255,50
Bolnica Ptuj	A	1.198.429	598.369	712.491	119,07
	B	107.632	20.000	20.500	102,50
Skupaj		1.306.061	618.369	732.991	118,54
Bolnišnice skupaj		20.243.008	10.534.763	14.274.227	

Vir: lasten, na podlagi sanacijskih programov in poročila MZ, 2019

Analiza finančnih učinkov načrtovanih in realiziranih sanacijskih ukrepov v leto 2018 za različne bolnišnice v Sloveniji, ki je prikazana v Tabeli 4 je razkrila, da so v povprečju bolnišnice v veliki meri realizirale ukrepe načrtovane za leto 2018, medtem ko so finančni učinki zaključenih ukrepov v letu 2018 krepko (tudi po več 100%) preseženi. Prav tako je opazno, da je večina (6 od 14) bolnišnic krepko presegla načrtovane finančne učinke ukrepov iz skupine B, ki bodisi niso bili načrtovani, bodisi so bili nekaj 100-krat preseženi.

Strnemo lahko, da so je bila sanacija slovenskih bolnišnic uspešna upoštevajoč realizacijo načrtovanih ukrepov, ki so se v letu 2018 zaključili. Velika večina bolnic je v pretežni meri realizirala ukrepe s prihranki, ki so krepko presegli načrte.

9.5 Diskusija

Bolnišnice so v sanacijskih programih načrtovale, da bodo v letu 2018 dosegle prihranke v višini 20.243.008⁴ eur povečanih prihodkov oz. zmanjšanih stroškov, medtem ko je bila končna realizacija ukrepov 25.000.888 eur (103, 65%). Upošteva je 169 zaključenih ukrepov, katerih načrtovani finančni učinki so znašali 10.534.763 eur, pa je bil rezultat še znatno boljši, saj so bili realizirani 135,50% (14.274.227 eur). Glede na predstavljene številke je skupni rezultat doseganja načrtovanih rezultatov za leto 2018 spodbuden, vendar pa nas takšni rezultati na kumulativni ravni ne smejo zavesti. Interventni zakon je namreč bolnišnicam koncem leta 2017 povečal prihodke (denarni transfer za poplačilo obveznosti) v skupini višini 142.656.397 EUR, kljub temu pa je leto 2017 negativno zaključilo pet bolnišnic v sanacijskem postopku (SB Brežice, SB Celje, UKC Maribor, SB Murska sobota in SB Trbovlje), medtem ko je večina (10 od 15ih) 2017 zaključila s presežkom prihodkov nad odhodki (SB Izola, SB Jesenice, BGP Kranj, SB Novo Mesto, UKC Ljubljana, SB Ptuj, SB Topolšica, SB Nova Gorica in SB Slovenj Gradec, OI Ljubljana).

Leto 2018 je prineslo številne aktivnosti tako bolnišnic kot tudi MZ, vendar pa je med bolnišnicami v sanaciji le SB Brežice in SB Novo Mesto leto uspelo zaključiti boljše oz. s presežkom prihodkov nad odhodki glede na leto poprej. Le omenjeni bolnišnici sta namreč na podlagi sanacijskih ukrepov (ne le enkratne denarne pomoči) iz negativnega rezultata prešli v pozitiven⁵. Ostale bolnišnice s pozitivnim rezultatom v letu 2018 (SB Jesenice, SB Izola ter OI Ljubljana) so kljub uradnemu sanacijskemu postopku že nekaj let poslovala pozitivno, zaradi česar se nad SB Izola in OI Ljubljana v letu 2019 zaključuje postopek sanacije.

Na podlagi vseh zbranih podatkov ter opravljene lastne analize sanacijskih programov lahko ugotovimo, da je trajnejša finančna stabilnost slovenskih bolnišnic precej oddaljen cilj, saj kljub vsem ukrepom na poslovanje vpliva še cela kopica različnih faktorjev; od realizacije programa, vpliva stroškov dela glede na dogovore sindikatov zdravstvene dejavnosti, cen storitev, ki jih plačuje ZZSZ, itn., ki jih posloводства bolnišnic ne morejo nadzorovati. Glede na dejstvo, da je analiza zajela le delne rezultate sanacije (eno od štirih let), je dokončen odgovor o učinkovitosti ZIUFSZZ nemogoče podati, vendar pa se ni moč izogniti sumu o pretirano administrativno naravnani sanaciji oz. sanacijskim ukrepom, ki so bili v bolnišnicah v povprečju pre-

4 Poročilo MZ navaja, da so štiri bolnišnice med letom 2018 pripravile dodatne ukrepe, katerih finančni učinki naj bi znašali 24.119.978 eur.

5 Pozitiven rezultat pomeni presežek prihodkov nad odhodki, negativen pa obratno.

seženi, kljub temu pa je velika večina bolnišnic leto 2018 zopet zaključila s presežkom odhodkov nad prihodki.

9.6 Zaključek

Slovenija je po kakovosti in dostopnosti zdravstvenega varstva na 18. od 192 analiziranih držav v obdobju 1990 do 2015 po podatkih revije The Lance (Ministrstvo za zdravje, 2017). Visoka kakovost pa seveda terja visoko ceno, ki se kaže v ogromnih stroških zdravstvenega sistema, ki išče rešitve na strokovni in politični ravni. Centraliziran način sanacije bolnišnic lahko pripelje do določenih izboljšav, vendar je trajna vzdržnost sistema lahko zagotovljena le, če bodo sanacijski ukrepi sprejeti tudi znotraj bolnišnic. Prav slednje predstavlja izziv za bodoče raziskovanje.

Viri in literatura

- Anessi-Pessina, E., & Cantù, E. (2016). Multiple logics and accounting mutations in the Italian National Health Service. *Accounting Forum*, 40(4), 265–284.
- Busse, R., Geissler, A., Quentin, W., & Wiley, M. (2011). *Diagnosis-Related Groups in Europe - Moving towards transparency, efficiency and quality in hospitals*. England: McGraw Hill.
- Christiansen, T., & Vrangbæk, K. (2018). Hospital centralization and performance in Denmark—Ten years on. *Health Policy*, 122(4), 321–328.
- Curtis, P. & Roupas, T.A. (2009). Health Care Finance, the Performance of Public Hospitals and Financial Statement Analysis. *European Research Studies*, XII(4), 199–212.
- Dražić- Lutlisky, I., Jovanović, T. & Vašiček, D. (2017). Internal reporting in public hospitals - a case study in Croatia and Slovenia. *Challenges of Europe : innovative responses for resilient growth and competitiveness : proceedings, 12th Conference Faculty of Economics in Split*, 127–142.
- Ejsmont, A., & Grajek, Z. W. (2013). Impact of crossborder cooperation on costs of functioning of Polish hospitals. *Hygeia*, 48(3), 289–296.
- Eldenburg, L. & Krishnan, R. (2003). Public versus Private Governance: A Study of Incentives and Operational Performance. *Journal of Accounting and Economics*, 35(3), 377–404.
- Eldenburg, L., Hermalin, B.E., Weisbach, M.S. & Wosinska, M. (2004). Governance, Performance Objectives and Organizational Form: Evidence from Hospitals. *Journal of Corporate Finance*, 10, 527–548.
- Häkkinen, U. (2005). The impact of changes in Finland's health care system. *Health economics*, 14(S1), S101–S118.
- Hassan, K.M. (2005). Management Accounting and organisational change: An institutional perspective. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 1(2), 125–140.

- Janati, A., Valizadeh, S., & Jafarabadi, M. A. (2014). Development of financial indicators of hospital performance. *Journal of clinical research & governance*, 3, 92–98.
- Kounetas, K., & Papathanassopoulos, F. (2013). How efficient are Greek hospitals? A case study using a double bootstrap DEA approach. *The European Journal of Health Economics*, 14(6), 979–994.
- Kristensen, T., Olsen, K. R., Kilsmark, J., & Pedersen, K. M. (2008). *Economies of scale and optimal size of hospitals: Empirical results for Danish public hospitals*. Syddansk Universitet.
- Mastilica, M., & Kušec, S. (2005). Croatian healthcare system in transition, from the perspective of users. *Bmj*, 331(7510), 223–226.
- Ministrstvo za zdravje (2017). Analiza vzrokov primanjkljajev javnih zavodov v zdravstvu
- Ministrstvo za zdravje (2018). Izhodišča za pripravo sanacijskih programov posameznega javnega zdravstvenega zavoda, www.mz.gov.si/fileadmin/mz.gov.si/pageuploads/ekonomika/izhodišča_SO.docx.
- Ministrstvo za zdravje. (2018). Poročilo o poslovanju javnih zdravstvenih zavodov in JAZMP v letu 2018, http://www.mz.gov.si/si/za_izvajalce_zdravstvenih_storitev/poslovanje_javnih_zdravstvenih_zavodov/.
- OECD. (2018). Health at a Glance 2018, OECD Indicators, doi: https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/state/docs/2018_healthatglance_rep_en.pdf.
- Porter, M. E. (2010). What is value in health care?. *New England Journal of Medicine*, 363(26), 2477–2481.
- Ramamonjariavelo, Z., Weech-Maldonado, R., Hearld, L., Menachemi, N., Epané, J. P., & O'Connor, S. (2015). Public hospitals in financial distress: Is privatization a strategic choice?. *Health care management review*, 40(4), 337–347.
- Zheng, Y., Wang, W., Liu, W. & Mingers, J. (2019). A performance management framework for the public sector: The balanced stakeholder model. *Journal of the Operational Research Society*, 70(4), 568–580.